

การประเมินผลการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง  
ในภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุข กรณีการแพร่ระบาดของ  
โรคโควิด 19 กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

An Evaluation of Financial Management in Public Health  
Emergencies: A Case Study of COVID-19 Pandemic  
Management by the Department of Disease Control,  
Ministry of Public Health

นันทน์ภัส วงษ์พิรา<sup>1</sup>, มัญชุรัศมี เกื่อนสุคนธ์<sup>1</sup>,  
กรสิยาห์ บัวดีบ<sup>1</sup>, อริยะ บุญงามชัยรัตน์<sup>2</sup>

<sup>1</sup>กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมควบคุมโรค,

<sup>2</sup>คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Nannaphat Wongphira<sup>1</sup>, Maichurat Thueansukhon<sup>1</sup>,

Konsiya Buatib<sup>1</sup>, Ariya Bunngamchairat<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Strategy and Planning Division, Department of Disease Control,

<sup>2</sup>Faculty of Public Health Mahidol University

Corresponding author: [planningddc2019@gmail.com](mailto:planningddc2019@gmail.com)

Received 2024 Jul 19, Revised 2024 Oct 4, Accepted 2024 Oct 7

DOI:

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงาน ตลอดจนมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการและออกแบบการเงินการคลังในภาวะฉุกเฉินของกรมควบคุมโรคสำหรับการเตรียมความพร้อมและตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไปใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method Research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ตามกรอบแนวคิดการประเมินของ CIPP Model กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุมโรคในช่วงตั้งแต่เริ่มการแพร่ระบาด ปี 2563 จนถึงการประกาศเป็นโรคประจำถิ่นปี 2565 รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม

และแบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา พบว่า ภาพรวมผลการประเมินทุกด้านอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านผลลัพธ์มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด เท่ากับ 3.98 และด้านกระบวนการมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดเท่ากับ 3.78

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการจัดการงบประมาณที่สำคัญคือ ผู้บริหารมีการสั่งการที่ชัดเจน รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ และการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ปฏิบัติทำให้เกิดความคล่องตัวและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรคได้แก่ กระบวนการบริหารงบประมาณยังคงดำเนินการตามระเบียบราชการตามปกติ แม้ว่าจะอยู่ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน ขั้นตอนและเอกสารมีความซับซ้อน ทำให้เป็นภาระงานในการตรวจสอบเอกสาร ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานไม่มีประสบการณ์และมีความกังวลกับหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติที่ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่ รวมทั้งระบบสารสนเทศที่มีอยู่ยังไม่รองรับการบริหารจัดการงบประมาณในภาวะฉุกเฉินทำให้ผู้บริหารไม่สามารถนำข้อมูลไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายได้ ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา คือ นำข้อจำกัดที่ผ่านมาเป็นกรอบในการปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานและระเบียบให้เกิดความคล่องตัวและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน และควรกำหนดระเบียบด้านการเงินการคลังในภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขเป็นการเฉพาะ รวมทั้งการเตรียมแหล่งงบประมาณหรือเงินทุนสำรองในการตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขในอนาคตให้เพียงพออย่างน้อยในระยะ 1 เดือน และพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการเงินการคลังรองรับการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน วางกรอบอัตรากำลัง และการหมุนเวียนบุคลากรที่ชัดเจนพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสถานการณ์ภายใต้กรอบ พ.ร.บ. โรคติดต่อปี 2558 อย่างต่อเนื่อง รวมถึงพัฒนาระบบสารสนเทศให้รองรับการติดตามงบประมาณได้จากทุกแหล่งและมีข้อมูลแบบ Real time ในการตัดสินใจด้านการงบประมาณได้ในภาวะฉุกเฉิน

**คำสำคัญ :** การประเมินผล, การเงินการคลังสุขภาพ, ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข

### Abstract

This study aims to evaluate the financial management of the Department of Disease Control, Ministry of Public Health, during the COVID-19 pandemic. The evaluation focuses on the factors contributing to success, challenges faced, and obstacles encountered, along with providing recommendations for improving the management model and designing financial strategies for emergency situations. These recommendations are intended to enhance the Department's preparedness and response to future public health emergencies. The study

employs a mixed-method research approach within the framework of the CIPP Model. The sample includes individuals involved in the financial management of the Department of Disease Control during the COVID-19 pandemic, from the initial outbreak in 2563 until its designation as an endemic disease in 2565. Data were gathered through questionnaires and interviews. The analysis was conducted using descriptive statistics, including frequency, percentage, mean, and standard deviation, and qualitative content analysis.

The study found that overall assessment across all areas was rated at a high level. Among the specific areas evaluated, the outcomes dimension had the highest average score of 3.98, while the process dimension had the lowest average score of 3.78.

Key factors contributing to the success of budget management include clear and prompt directives from leadership, responsive to the evolving situation, and the adaptation of regulations and procedures, which enhanced operational flexibility. Challenges encountered included the persistence of standard bureaucratic budget management processes, even during an emergency, where complex procedures and documentation added burdens to the verification process. Additionally, the staff's lack of experience and concerns regarding newly established rules and guidelines, combined with the existing information systems' inadequacy for emergency budget management, hindered policy decisions by the management. Recommendations for improvement include using past limitations as a basis to streamline procedures and regulations to enhance operational flexibility. Specific financial regulations for public health emergencies should be established, and sufficient budget reserves should be prepared to respond to future public health emergencies, covering at least one month. Furthermore, there should be ongoing development of financial personnel's capabilities to handle emergency operations, with clear staffing frameworks and personnel rotation plans that can be promptly adjusted to meet situational demands under the framework of the Communicable Diseases Act of 2558, and develop an information system to support budget tracking from all sources and with real-time data for policy decisions by the management.

**Keywords:** Evaluation, Health Financial Management, Public Health Emergency

## บทนำ

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 พบการระบาดครั้งแรกที่ประเทศจีน ช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 และมีการแพร่ระบาดไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ซึ่งการแพร่ระบาดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สถานะสุขภาพ และความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง กลายเป็นความท้าทายของระบบสุขภาพในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สำหรับในประเทศไทย กระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ให้โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) เป็นโรคติดต่ออันตรายลำดับที่ 14 ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เพื่อให้มีการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมเชื้อไวรัสในฐานะโรคติดต่ออันตรายที่ชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น โดยได้ระบุนโยบายของโรคโควิด 19 อย่างเป็นทางการอีกด้วย<sup>(1)</sup>จากสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด 19 ที่เกิดขึ้น เน้นย้ำถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเตรียมความพร้อมของระบบสาธารณสุขเพื่อรับมือกับภาวะฉุกเฉินที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ตั้งแต่เริ่มมีการระบาดของโรคโควิด 19 จนถึงเดือนตุลาคม 2565 กรมควบคุมโรคเป็นหน่วยงานหลักของประเทศในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และควบคุมการระบาดของโรคให้อยู่ในวงจำกัดตามหลักการควบคุมโรค<sup>(2)</sup> ประกอบด้วย การป้องกันโรค (Prevent), การเฝ้าระวังโรค

(Detect) และ การตอบโต้ต่อโรค (Respond) โดยใช้กลไกพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และการวางแผนด้านการเงินการคลังให้มีเพียงพอในการตอบสนองต่อสถานการณ์การระบาดของโรคอย่างรวดเร็ว และทันเวลา จึงเป็นความท้าทายอย่างมาก

การบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุข กรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของกรมควบคุมโรคที่ผ่านมา ดำเนินการภายใต้โครงสร้างศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินและระบบบัญชาการเหตุการณ์ (EOC & ICS) ในภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขกรณีโรคโควิด 19 ในกลุ่มภารกิจการเงินและงบประมาณ (Finance)<sup>(3)</sup> ทำหน้าที่วางแผนด้านการเงินการคลัง ตั้งแต่การจัดหาแหล่งงบประมาณ การจัดสรรและกระจายงบประมาณไปยังหน่วยปฏิบัติรวมถึงกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง และที่ผ่านมาพบว่าการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด 19 ของกรมควบคุมโรคมีผลการดำเนินงานประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่พบว่ายังมีจุดอ่อนที่เป็นประเด็นท้าทายและอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในอนาคตได้ด้วยสถานการณ์การระบาดของโรคมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ประกอบกับงบประมาณที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 มีที่มาจากหลายแหล่งงบประมาณ

จากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า ยังไม่เคยมีการประเมินผลการ

บริหารจัดการด้านการเงินการคลังในการแก้ไข ปัญหาการระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุม โรค และการประเมินผลตามตัวแบบ CIPP Model ของ Daniel Stufflebeam ที่ประกอบด้วย Context (บริบท) Input (ปัจจัยนำเข้า) Process (กระบวนการ) และ Product (ผลผลิต) เป็นกระบวนการของการบรรยายการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล ข่าวสาร เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม<sup>(4)</sup> ดังนั้น จึงนำการ ประเมินผลตามตัวแบบ CIPP Model มาใช้ในการ ประเมินผลการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง ในการแก้ไขปัญหาการระบาดของโควิด 19 ของ กรมควบคุมโรค จะช่วยให้เข้าใจปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการ ดำเนินงานได้ชัดเจน เพื่อเป็นข้อมูลที่สำคัญต่อการ ตัดสินใจในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการ และออกแบบการเงินการคลังในภาวะฉุกเฉินของ กรมควบคุมโรค สำหรับการเตรียมความพร้อมและ ตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินผลการบริหารจัดการ ด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของ โควิด 19 ของกรมควบคุมโรค
2. เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงานบริหารจัดการด้าน การเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุมโรค

3. เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาและ ปรับรูปแบบการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง ในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินทางด้าน สาธารณสุขในอนาคต

### วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาแบบผสม ผสาน (Mixed Method Research) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ Qualitative Research) โดยแบ่งเป็นระยะที่ 1 เป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ให้ได้ข้อสรุปผลการวิเคราะห์ภาพรวมค่าใช้จ่าย ขั้นตอนที่ดำเนินการ ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอน การบรรลุตามเป้าหมาย รวมทั้งความคิดเห็นของ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน และระยะที่ 2 เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่อนำมาสนับสนุนข้อค้นพบจากระยะที่ 1 รวมทั้ง แนวทางการแก้ไขปัญหาและการออกแบบ ปรับปรุงขั้นตอนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง ดังนี้ 1) ข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสารค่าใช้จ่ายที่ในการควบคุมสถานการณ์ การแพร่ระบาดของโควิด 19 รวมทั้งมติคณะ รัฐมนตรี กฎหมาย กฎระเบียบ และ ข้อสั่งการ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลาดังกล่าว และ 2) ข้อมูลปฐมภูมิ (1) จากแบบสอบถามความคิดเห็นของบุคลากรภายใต้สังกัดกรมควบคุมโรค (2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) และ (3) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

**ประชากรในการศึกษา** คือ บุคลากรของกรมควบคุมโรคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ในช่วงตั้งแต่เริ่มการแพร่ระบาดปี 2563 จนถึงการประกาศเป็นโรคประจำถิ่นปี 2565 ได้แก่ การจัดทำแผนและงบประมาณการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง และการแก้ไขปัญหาโรคโควิด 19 ตามภารกิจของหน่วยงานประกอบด้วยหน่วยงานส่วนกลาง จำนวน 32 หน่วยงาน และส่วนภูมิภาค จำนวน 12 หน่วยงาน รวมหน่วยงานทั้งสิ้น 44 หน่วยงาน

**การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง** คัดเลือกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุมโรค ในช่วงตั้งแต่เริ่มการแพร่ระบาดปี 2563 จนถึงการประกาศเป็นโรคประจำถิ่นปี 2565 และยินดีเข้าร่วมการศึกษา ดังนี้

1. การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบสะดวก (convenience sampling) โดยมีเกณฑ์การคัดเลือก คือ บุคลากรกรมควบคุมโรคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ในช่วงตั้งแต่เริ่มการแพร่ระบาดปี 2563 จนถึงการประกาศเป็นโรคประจำถิ่นปี 2565 จำนวน 32 หน่วยงาน และส่วนภูมิภาค จำนวน 12 หน่วยงาน รวมทั้งสิ้น 44 หน่วยงาน ยินดีเข้าร่วมการศึกษา

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากบุคลากรกรมควบคุมโรคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังใน

ช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในช่วงตั้งแต่เริ่มการแพร่ระบาดปี 2563 จนถึงการประกาศเป็นโรคประจำถิ่นปี 2565 หน่วยงานส่วนกลาง จำนวน 8 หน่วยงาน และส่วนภูมิภาค จำนวน 5 หน่วยงาน รวมทั้งสิ้น 13 หน่วยงาน และยินดีเข้าร่วมการศึกษา ประกอบด้วย 3 กลุ่มหลัก ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารกรมควบคุมโรค จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข กรมควบคุมโรค กรณีโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และผู้บริหารกรมควบคุมโรคทำหน้าที่ในการกำกับดูแลดูแลด้านงบประมาณของกรมควบคุมโรค

กลุ่มที่ 2 ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานส่วนกลาง จำนวน 8 หน่วยงาน โดยคัดเลือกจากหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในด้านการวางแผนงบประมาณ การเสนองบประมาณ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ประกอบด้วย กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กองบริหารการคลัง กองโรคติดต่อทั่วไป กองระบาดวิทยา กองควบคุมโรคในภาวะฉุกเฉิน กองโรคติดต่อระหว่างประเทศและกักกันโรค สถาบันป้องกันควบคุมโรคเขตเมือง สถาบันบำราศนราดูร หน่วยงานละอย่างน้อย 5 ท่าน ประกอบด้วย ผู้บริหารหน่วยงาน บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการเงิน บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาโรคโควิด 19

กลุ่มที่ 3 ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน ส่วนภูมิภาค จำนวน 5 หน่วยงาน จากสำนักงาน ป้องกันควบคุมโรค ภูมิภาคละ 1 แห่ง โดยคัดเลือก จากเขตสุขภาพที่มีจำนวนผู้ป่วยโควิด 19 สะสม มากที่สุดในแต่ละภูมิภาค ตั้งแต่เริ่มการแพร่ ระบาด ปี 2563 จนถึงวันที่ประเทศไทยประกาศ เป็นโรคประจำถิ่น ปี 2565 ดังนี้ ภาคเหนือ ได้แก่ สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1 จังหวัดเชียงใหม่ ภาคกลาง ได้แก่ สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 5 จังหวัดราชบุรี ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ สำนักงาน ป้องกันควบคุมโรคที่ 6 จังหวัดชลบุรี ภาคตะวันออก ได้แก่ สำนักงานป้องกันควบคุมโรค ที่ 9 จังหวัดนครราชสีมา และภาคใต้ ได้แก่ สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 12 จังหวัดสงขลา หน่วยงานละอย่างน้อย 5 ท่าน ประกอบด้วย ผู้บริหารหน่วยงาน บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านแผน และงบประมาณ บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการเงิน บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาโรคโควิด 19

### เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ประกอบด้วย

1) แบบรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูล เอกสาร ประกอบด้วยข้อมูลค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง กับค่าใช้จ่ายในการควบคุมสถานการณ์การแพร่ ระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุมโรค ครอบคลุม มติคณะรัฐมนตรีและข้อสั่งการต่าง ๆ รวมทั้ง กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

2) แบบสอบถามความคิดเห็นตาม แนวทาง CIPP Model ของ Daniel Stufflebeam ประกอบไปด้วย 4 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1) ข้อมูลทั่วไป

จำนวน 7 ข้อคำถาม ส่วนที่ 2) เป็นคำถามความคิดเห็น เกี่ยวกับการดำเนินงานของการบริหารจัดการ ด้านการเงินการคลังในภาวะฉุกเฉินด้าน สาธารณสุข กรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ที่ครอบคลุมด้านบริบท ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกระบวนการ และผลลัพธ์ของการจัดการ งบประมาณ จำนวน 26 ข้อคำถาม ส่วนที่ 3) เป็นคำถามความคิดเห็นเกี่ยวกับสัมฤทธิ์ของ การบริหารจัดการด้านการเงินการคลังครอบคลุม จัดบริการตามภารกิจของกรมควบคุมโรค โดยส่วนที่ 2 และ 3 เป็นข้อคำถามแบบสำรวจ รายการ (Checklist) แบ่งเป็น 5 ระดับความคิดเห็น ได้แก่มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด จำนวน 8 ข้อคำถาม และส่วนที่ 4) ถามความคิด เห็นต่อปัจจัยความสำเร็จ ข้อค้นพบ ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ เป็นคำถามปลายเปิด สำหรับให้ผู้ตอบแบบสอบถามเพิ่มเติมข้อมูล จำนวน 4 ข้อคำถาม

สำหรับการแปลผลการวิเคราะห์ข้อมูล พิจารณาค่าเฉลี่ยเทียบกับเกณฑ์การแปลผล โดยใช้เกณฑ์คะแนนดังนี้ ระดับมากที่สุด คะแนน อยู่ในช่วง 4.51-5.00 ระดับมาก คะแนนอยู่ในช่วง 3.51-4.50 ระดับปานกลาง คะแนนอยู่ในช่วง 2.51-3.50 ระดับน้อย คะแนนอยู่ในช่วง 1.51-2.50 และระดับน้อยที่สุด คะแนนอยู่ในช่วง 1.00-1.50

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลในศึกษาครั้งนี้ได้รับการตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน และได้ทำการทดสอบความยากง่ายของแบบสอบถาม กับกลุ่มตัวอย่างก่อนนำไปเก็บข้อมูลจริง ซึ่งมีค่า Cronbach's alphas เท่ากับ 0.98

3) แนวคำถามการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม เป็นแนวประเด็นคำถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 รวมถึงปัจจัยความสำเร็จ ปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินงาน ข้อเสนอแนะทางในการพัฒนาและปรับปรุงแบบการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง ในประเด็นการจัดหาแหล่งงบประมาณ การจัดสรรและกระจายงบประมาณ การจัดบริการในการแก้ไขปัญหาโควิด 19 รวมถึงข้อเสนอในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง ในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขในอนาคต โดยประยุกต์รูปแบบตามแนวทาง CIPP Model ของ Daniel Stufflebeam

**การวิเคราะห์ข้อมูล** ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้วิธีการหาค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ตามแนวทาง CIPP Model ของ Daniel Stufflebeam นำมาสรุปผลเชิงประเด็น

### การพิทักษ์กลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยตระหนักดีว่าการเขียนผลการวิจัยต้องคำนึงถึงภาพลักษณ์ของหน่วยงานในสังกัดกรมควบคุมโรค ดังนั้นการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลผู้วิจัยจะนำเสนอเป็นภาพรวม และจะไม่ถูกนำไปอ้างเป็นรายบุคคลไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่มีข้อมูลที่เข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลและหน่วยงานย่อยในกรมควบคุมโรค

### ผลการศึกษา

ผลการศึกษาในครั้งนี้ ได้แสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากเครื่องมือในการศึกษาทั้ง 4 ส่วน แบ่งการนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการศึกษารายละเอียด ดังนี้

#### 1. งบประมาณ โครงสร้าง และกลไกในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุมโรค

1) ภาพรวมงบประมาณในการรับมือการระบาดของโรคโควิด 19 เริ่มตั้งแต่เริ่มการแพร่ระบาดปี 2563 จนถึงการประกาศเป็นโรคประจำถิ่นปี 2565 ใช้งบประมาณทั้งสิ้นจำนวน 79,817.31 ล้านบาทมาจาก 3 แหล่งงบประมาณ ประกอบด้วย การปรับแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของกรมควบคุมโรค จำนวน 348.92 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.44 รายจ่ายงบกลางฉุกเฉินหรือจำเป็น และรายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 วงเงิน 11,076.90 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.88 และ พ.ร.ก. กู้เงินโควิด 19 ฉบับที่ 1 และ 2 วงเงิน 68,391.48 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 85.69 ในช่วงต้นของการระบาด เป็นการปรับแผนการดำเนินงานตามแนวทางการปรับแผนปฏิบัติการของกรมควบคุมโรค จากการลดภารกิจที่ไม่จำเป็นและระดมทรัพยากรมาใช้ในการควบคุมการระบาด เพื่อให้อยู่ในวงจำกัด ต่อมาสถานการณ์การแพร่ระบาดที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงได้เสนอของบกลางฉุกเฉินฯ สำหรับเตรียมความพร้อมระบบสาธารณสุขของประเทศในการ

รับมือการระบาดในระลอกถัดไป และต่อมารัฐบาล ได้มีการใช้กฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินอย่างเร่งด่วน เพื่อให้มีงบประมาณเพียงพอในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ประกอบด้วย 3 แผนงานหลัก โดยมีแผนงานโครงการที่มีวัตถุประสงค์ทางการแพทย์และสาธารณสุข เพื่อแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคโควิด 19 โดยรองรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร การจัดหาอุปกรณ์ทางการแพทย์และสาธารณสุข ยาและวัคซีน ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการบำบัดรักษา เตรียมความพร้อมของสถานพยาบาล และการกักตัวผู้มีความเสี่ยง รวมถึงการเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการระบาดในระลอกถัดไป ส่งผลให้งบประมาณเงินกู้กลายเป็นแหล่งงบประมาณหลักในการแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคโควิด 19 ของกรมควบคุมโรคในระยะต่อมา

สำหรับวัตถุประสงค์การใช้จ่ายงบประมาณจะแตกต่างกันในแต่ละช่วงของการระบาด โดยช่วงแรกเน้นควบคุมการระบาดในวงจำกัด ช่วงที่ 2 เน้นให้มีการเตรียมโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุข ช่วงที่ 3 เริ่มมีการแพร่ระบาดของโรคเป็นวงกว้าง จึงให้ความสำคัญต่อการเร่งรัดการจัดหาวัคซีนเพื่อเพิ่มภูมิคุ้มกันหมู่ให้กับประชาชน และช่วงที่ 4 เป็นการเข้าสู่โรคประจำถิ่น เป็นการบริหารจัดการวัคซีนให้กับกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสสูงต่อการเสียชีวิต

2) โครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของ กรมควบคุมโรค พบว่า ดำเนินการภายใต้โครงสร้างศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินและระบบบัญชาการเหตุการณ์ (EOC & ICS)

ในภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขกรณี COVID-19 โดยให้อำนาจกับผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander: IC) ทำหน้าที่ในการตัดสินใจสั่งการด้านการเงินการคลังเป็นแบบรวมศูนย์ ผ่านกลุ่มภารกิจการเงินและงบประมาณ ซึ่งทำหน้าที่วางแผนวิเคราะห์สถานการณ์ และจัดการค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานภาคสนาม รวมถึงประมาณการค่าใช้จ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

สำหรับกระบวนการในการตัดสินใจด้านการเงินการคลัง เป็นการตัดสินใจในรูปแบบกลไกการปรึกษาหารือ (Consultative decision-making mechanism) เป็นการตัดสินใจของผู้บัญชาการเหตุการณ์ ผ่านการร้องขอข้อมูล รับฟัง แบ่งปันความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับประเด็นที่ต้องตัดสินใจจากคณะทำงานกลุ่มภารกิจการเงินและงบประมาณ รวมถึงข้อมูลเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ แนวทางการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 สามารถแยกได้เป็น 3 รูปแบบตามแหล่งงบประมาณที่นำมาใช้ในการดำเนินงาน ได้แก่ (1) การปรับแผนการดำเนินงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2563-2564 ของกรมควบคุมโรค ระยะเวลาดำเนินการเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3-5 วัน และ (2) ขอใช้งบกลางฉุกเฉิน ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ระยะเวลาตั้งแต่เสนอโครงการจนถึงการอนุมัติจัดสรรงบประมาณโดยเฉลี่ยอยู่ประมาณ 2-4 สัปดาห์ และ (3) งบประมาณตาม พ.ร.ก. กู้เงิน

โควิด 19 ระยะเวลาในการขอรับอนุมัติจัดสรรเงินกู้เงินฯ ในช่วงแรกจะใช้เวลาในการพิจารณาประมาณ 9 เดือน และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2564 เป็นต้นมา ระยะเวลาการเสนอขอรับจัดสรรงบประมาณอยู่ประมาณ 15 วัน ถึง 1 เดือน เป็นไปตามสถานการณ์และความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศในขณะนั้น

## 2. ผลการบริหารจัดการด้านการเงิน การคลังในภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขกรณี การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ตามแนวทางการประเมินผล CIPP Model ดังนี้

### 1) ด้านบริบท (Context Evaluation)

พบว่า ผลการประเมินภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.91 ประเด็นที่มีความคิดเห็นเฉลี่ยมากที่สุด ได้แก่ ผู้บริหารของหน่วยงานเห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขกรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 สำหรับประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขกรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในส่วนของข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่า ผู้บริหารให้ความสำคัญและนำข้อมูลสถานการณ์การระบาดของโรคมาใช้ประกอบในการวางแผนและตัดสินใจด้านงบประมาณ ในส่วนของการบริหารงบประมาณ พบว่า ในช่วงแรกมีความสับสนและยังไม่มีระเบียบในการเบิกจ่ายที่ไม่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากและเบิกจ่ายล่าช้า ต่อมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับกระทรวงและในระดับประเทศได้มีการปรับหลักเกณฑ์แนวทางการเบิกจ่าย และระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างช่วยลด

ขั้นตอนในการปฏิบัติงานมีความคล่องตัวมากขึ้น สะท้อนจากการควบคุมการระบาดที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง และไม่มียอดค่าใช้จ่ายที่ยังรอเบิกจ่าย รวมทั้งการได้การชื่นชมในการปฏิบัติงานจากหน่วยงานในระดับนานาชาติ

### 2) ด้านปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation)

พบว่า ผลการประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.91 ด้านงบประมาณ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือด้านบุคลากร และด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ตามลำดับ สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่า งบประมาณที่ได้รับเพียงพอในการนำไปใช้ปฏิบัติงานตามภารกิจและตรงตามวัตถุประสงค์ การมอบหมายผู้ปฏิบัติงานในภารกิจด้านการเงินการคลังเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานตามภารกิจปกติของหน่วยงานอยู่แล้ว ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ทันทีและเมื่อพบปัญหาสามารถแก้ไขปัญหาเบื้องต้นได้ทันทีจากประสบการณ์ที่มีอยู่แล้ว ในขณะที่ด้านระบบเทคโนโลยี เห็นว่ายังไม่สามารถสนับสนุนการติดตามและบริหารด้านการเงิน แก้ปัญหาโดยการประยุกต์ใช้โปรแกรมสำเร็จรูป Microsoft Excel มาใช้ในการควบคุมการค่าใช้จ่ายงบประมาณ

### 3) ด้านกระบวนการ (Process Evaluation)

พบว่า ผลการประเมินภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.78 ความคิดเห็นด้านการจัดหางบประมาณมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาเป็นด้านการจัดบริการ และด้านการจัดสรรและกระจายงบประมาณ ตามลำดับ ในส่วนของข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่า รูปแบบกลไก ขั้นตอน และระยะเวลา ในการบริหารจัดการงบประมาณ สำหรับแก้ไขปัญหาโควิด 19 ยังไม่เหมาะสม



### 3. ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงานบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุมโรค

ปัจจัยความสำเร็จที่มีต่อการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง ประกอบด้วย 1) ผู้บริหารมีการสั่งการที่ชัดเจน รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ 2) การปรับเปลี่ยน กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ปฏิบัติด้านการเงินการคลัง ทำให้เกิดความคล่องตัวและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน 3) รูปแบบการอำนวยการสั่งการของผู้บัญชาการเหตุการณ์ (IC) ผ่านกลุ่มภารกิจการเงินและงบประมาณ ช่วยให้การวิเคราะห์และคาดการณ์แผนงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ 4) การมอบหมายบุคลากรที่มีประสบการณ์และรับผิดชอบด้านงบประมาณและด้านการเงินการคลังทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

สำหรับปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินงาน พบว่า กระบวนการบริหารงบประมาณที่ยังดำเนินการตามระเบียบราชการในภาวะปกติ แม้ว่าอยู่ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน ขั้นตอนและเอกสารการเสนอขอและเบิกจ่ายงบประมาณที่มีความซับซ้อนทำให้เป็นภาระงานในการตรวจสอบเอกสาร ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานไม่มีประสบการณ์ในการบริหารงบประมาณในภาวะฉุกเฉินเร่งด่วน และมีความกังวลในระเบียบ แนวทาง และหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่ อีกทั้งระบบสารสนเทศที่มีอยู่ยังไม่รองรับการบริหารจัดการงบประมาณในภาวะฉุกเฉินที่สามารถแสดงผลการใช้

จ่ายงบประมาณจากทุกแหล่งงบประมาณแบบ Real Time ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถนำข้อมูลไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายได้

### 4. แนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงแบบการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขในอนาคต

1) ควรมีระเบียบด้านการเงินการคลังในภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข ที่แยกจากการปฏิบัติงานในภาวะปกติ หรือปรับปรุงระเบียบเดิมให้มีความยืดหยุ่น โดยยังคงยึดหลักการในการใช้จ่ายงบประมาณที่ตรงตามวัตถุประสงค์ โปร่งใส และตรวจสอบได้

2) ควรมีการเตรียมการด้านงบประมาณหรือแหล่งเงินลงทุนสำรองในการตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขในอนาคตให้เพียงพออย่างน้อยในระยะ 1 เดือน (2 generation ของการระบาด) อาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งกองทุน เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณในการรับมือการแพร่ระบาดได้อย่างรวดเร็ว ลดขั้นตอนหลักเกณฑ์ และกฎระเบียบที่เข้มงวด ที่อาจจะแตกต่างจากการใช้งบประมาณในภาวะปกติ

3) ควรมีการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการเงินการคลังให้สามารถรองรับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน และมีการซักซ้อมกระบวนการดำเนินงานเชิงระบบในการบริหารจัดการวงรอบอัตรากำลังและแนวทางในการหมุนเวียนบุคลากรที่ชัดเจนพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสถานการณ์ภายใต้กรอบ พ.ร.บ.โรคติดต่อปี 2558 อย่างต่อเนื่อง

4) ควรให้มีหน่วยงานผู้ตรวจสอบและหน่วยงานผู้ออกหลักเกณฑ์การใช้งบประมาณในระดับประเทศ เข้ามามีส่วนในการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง รวมถึงให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานด้านการกำหนดรายการค่าใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณในภาวะสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขตั้งแต่เริ่มกระบวนการเพื่อให้การจัดการงบประมาณมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง

5) ควรมีทำเนียบผู้เชี่ยวชาญและเครือข่ายระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังของกรมควบคุมโรค เพื่อเป็นช่องทางส่งต่อความรู้ ข้อมูลข่าวสาร ด้านการบริหารจัดการงบประมาณที่ถูกต้อง รวดเร็ว และทันเหตุการณ์ให้กับผู้ปฏิบัติในทุกกระดับให้เกิดความเข้าใจในทิศทาง

6) ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะที่ปรึกษาในการให้ข้อเสนอแนะตอบข้อหารือ หลักเกณฑ์หรือกลไกที่เป็นจุดตัดสินใจในการดำเนินงานให้ทันต่อสถานการณ์และป้องกันความผิดพลาดของการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจในนางบประมาณไปดำเนินงานในภาวะฉุกเฉินเร่งด่วน

7) พัฒนาระบบบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ กรมควบคุมโรค (ESMS) ให้สามารถรองรับการติดตามงบประมาณได้จากทุกแหล่งและมีข้อมูลแบบ Real time สามารถนำข้อมูลมาใช้ในการตัดสินใจการบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานครอบคลุมทุกกลุ่มภารกิจได้ในภาวะฉุกเฉิน

8) ปรับลดเอกสารเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติการเบิกจ่ายที่เป็นกระดาษ โดยปรับเป็นการใช้เทคโนโลยีหรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์แทนเพื่อลดขั้นตอนภาระตรวจสอบเอกสารและสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลดิจิทัล

## อภิปราย

### 1. รูปแบบการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุมโรค

งบประมาณสำหรับใช้แก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด 19 โดยส่วนใหญ่เป็นงบประมาณเงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงินโควิด 19 และส่วนหนึ่งมีงบจากการปรับลดภารกิจที่ไม่จำเป็นของกรมควบคุมโรค และระดมทรัพยากรมาใช้ในการควบคุมการระบาดเพื่อให้อยู่ในวงจำกัดในช่วงต้นของการระบาด ซึ่งสอดคล้องตามหลักการจัดการภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขที่ทุกหน่วยงานต้องมีแผนระดมทรัพยากร (surge capacity plan) ที่ประกอบด้วย กำลังคน (Staff) อุปกรณ์ (Stuff) และระบบงาน (System) และในองค์กรต้องแบ่งภารกิจเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจที่จำเป็นไม่สามารถหยุดการทำงานได้ หากหยุดการทำงานจะก่อให้เกิดผลเสียต่อประชาชนอย่างร้ายแรง และภารกิจที่สามารถหยุดดำเนินงานลงได้ชั่วคราว<sup>(3)</sup>

สำหรับโครงสร้างการตัดสินใจด้านงบประมาณให้อำนาจกับผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander: IC) ดำเนินการภายใต้ศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน COVID-19 กรมควบคุมโรค โดยมีกลุ่มภารกิจการเงินและ

งบประมาณ (Finance) เสนอข้อมูลผู้บัญชาการเหตุการณ์ (IC) ในการตัดสินใจด้านงบประมาณสะท้อนให้เห็นว่าเป็นกลไกการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่สามารถตัดสินใจสั่งการ ได้อย่างรวดเร็ว และมีความชัดเจนสื่อสารการดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน และเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ เป็นต้น สำหรับข้อเสียอาจส่งผลให้ขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบเรื่องความโปร่งใสจากหลาย ๆ ภาคส่วน<sup>(5)</sup> สำหรับกลไกและกระบวนการในการตัดสินใจด้านงบประมาณ เป็นการตัดสินใจในรูปแบบของการปรึกษาหารือ (Consultative decision-making mechanism) ซึ่งการตัดสินใจในรูปแบบดังกล่าวช่วยส่งเสริมให้สมาชิกหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความรับผิดชอบและความร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น การแลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็น รวมถึงการระดมสมองร่วมกันทำให้เกิดความเข้าใจในปัญหาและสถานการณ์มากยิ่งขึ้น มีมุมมองที่หลากหลาย และจะช่วยให้ผู้นำมีการตัดสินใจที่ดีและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น<sup>(6)</sup>

## 2. ผลการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุมโรค โดย CIPP model

**ด้านบริบท** พบว่า ผลการประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยประเด็นผู้บริหารของหน่วยงานเห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือแนวทางการปฏิบัติงานในแต่ละช่วงเวลามีความเหมาะสม และการบริหาร

จัดการด้านการเงินการคลังที่ผ่านมาสอดคล้องกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค ตามลำดับสอดคล้องกับการศึกษาของ เกษร แถวโนนิจ<sup>(7)</sup> ที่พบว่าองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของความพร้อมระบบตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขในระดับจังหวัดและอำเภอ คือ ภาวะผู้นำผู้บัญชาการเหตุการณ์ และข้อมูลที่สามารถตรวจจับความผิดปกติได้เร็ว ในขณะที่เดียวกันพบว่า ประเด็นการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขกรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดเนื่องจากกลไกและกระบวนการตัดสินใจด้านงบประมาณดำเนินการภายใต้ศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน COVID-19 ของกรมควบคุมโรคให้อำนาจกับผู้บัญชาการเหตุการณ์หรือ (Incident Commander: IC) ในการตัดสินใจด้านงบประมาณและทรัพยากรภายใต้ข้อจำกัดและขาดแคลนในขณะนั้น สอดคล้องกับการศึกษาของอังสุมาลี ผลภาค และคณะ<sup>(6)</sup> พบว่ากลไกการตัดสินใจด้านงบประมาณในช่วงการระบาดของโรคโควิด 19 เป็นการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจโดยการตัดสินใจงบประมาณรายจ่ายงบกลางและงบประมาณเงินกู้เป็นองค์คณะเดียวกัน คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนของการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณให้แก่แผนงาน/โครงการที่เสนอของงบประมาณ ในขณะเดียวกันอาจส่งผลให้ขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบเรื่องความโปร่งใสจากหลาย ๆ ภาคส่วน

**ด้านปัจจัยนำเข้า** ในภาพรวม 3 ด้าน คือ ด้านบุคลากร งบประมาณ และระบบเทคโนโลยี พบว่า มีผลการประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

โดยด้านงบประมาณมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ ด้านบุคลากร และด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ตามลำดับ สอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพจากการให้ข้อคิดเห็นของหน่วยงานส่วนกลางวิชาการ และหน่วยงานภูมิภาค ที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับเพียงพอในการนำไปใช้ปฏิบัติงานตามภารกิจและตรงตามวัตถุประสงค์ สำหรับการมอบหมาย ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังเห็นว่าเป็น ผู้ที่ปฏิบัติงานตามภารกิจปกติอยู่แล้ว ช่วยทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ทันทีและเมื่อพบปัญหาสามารถแก้ไขปัญหาเบื้องต้นได้ทันทีจากประสบการณ์ที่มีอยู่แล้ว ในขณะที่ด้านระบบเทคโนโลยี เห็นว่า ยังไม่สามารถมาสนับสนุนการติดตามและบริหารด้านการเงิน มีการประยุกต์ใช้โปรแกรมสำเร็จรูป Microsoft Excel มาใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ สอดคล้องกับการศึกษาของ วัชร สท่อนดี<sup>(6)</sup> ที่พบว่าปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายของงบประมาณของสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานครประกอบด้วย ด้านระบบปฏิบัติงาน ทักษะความรู้ความสามารถ รูปแบบการบริหารจัดการ บุคลากร และวัฒนธรรมองค์กร และการศึกษาของสุภาพร ศรีษะเนตร<sup>(9)</sup> ที่พบว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาระดับประถมศึกษา ได้แก่ ด้านแรงจูงใจในด้านการทำงาน ด้านความพร้อมของเทคโนโลยี และด้านความรู้ของบุคลากร

**ด้านกระบวนการ** พบว่า ผลการประเมินภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยด้านการจัดหางบประมาณมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาเป็นด้านการจัดบริการตามภารกิจ และการจัดสรร

และกระจายงบประมาณตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากการที่มีช่องทางหรือกระบวนการในการจัดหางบประมาณจากการปรับแผนการดำเนินงานตามภารกิจของกรมควบคุมโรค งบกลางฉุกเฉินหรือจำเป็นของรัฐบาล และ พ.ร.ก. กู้เงินโควิด 19 มาใช้ในการแก้ไขปัญหาในช่วงการระบาดของโรคโควิด19 สำหรับการจัดสรรและกระจายงบประมาณ ที่มีผลการประเมินที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด สอดคล้องกับความเห็นของหน่วยงานส่วนกลางวิชาการ และหน่วยงานภูมิภาคที่เห็นว่ารอบเวลาในการพิจารณากลับกรองอนุมัติงบประมาณโครงการจากพรก.เงินกู้ไม่สอดคล้องสอดคล้องกับสถานการณ์การบริหารจัดการงบประมาณที่ใช้ทั่วโลก ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติงานปกติตามกฎระเบียบราชการที่เคยปฏิบัติ ทำให้ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และสอดคล้องกับการศึกษาของอังสุมาลี ผลภาค และคณะ<sup>(6)</sup> ที่พบว่าแม้รัฐบาลจะพยายามสร้างกลไกการตัดสินใจด้านการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ให้แตกต่างจากสถานการณ์ปกติ แต่กฎระเบียบและวิธีการใช้เงินกลับไม่แตกต่างจากปกติมากเกินไป ส่งผลต่อความรวดเร็วในการจัดสรรงบประมาณและการระดมทรัพยากรเพื่อตอบสนองต่อการระบาดของโรคโควิด 19

**ด้านผลลัพธ์** ในภาพรวมของการบรรลุผลสำเร็จของการจัดการงบประมาณ พบว่า มีผลการประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเห็นว่าโครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณดำเนินการได้ตามเป้าหมายและสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ตามที่กำหนด สอดคล้องกับความเห็นของหน่วยงานส่วนกลางวิชาการและ

หน่วยงานภูมิภาคที่เห็นว่างบประมาณมีเพียงพอตามภารกิจ สะท้อนได้จากค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นภารกิจของกรมฯ เช่น การคัดกรอง การจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาได้ทันต่อสถานการณ์และไม่มียอดค่าใช้จ่ายที่ยังรอเบิกจ่ายเมื่อสิ้นสุดการระบาด

**ด้านผลสัมฤทธิ์** พบว่า ผลการประเมินภาพรวมอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับข้อมูลผลการประเมินเชิงคุณภาพ ที่เห็นว่างบประมาณในการสนับสนุนการปฏิบัติงานมีเพียงพอตามภารกิจของกรมควบคุมโรคในการควบคุมการแพร่ระบาดได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สะท้อนถึงความสามารถในการควบคุมสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทยที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาผลลัพธ์เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงความสอดคล้องระหว่างกิจกรรมที่การดำเนินงานกับผลการดำเนินงานที่ปรากฏ อาจนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับผลสำเร็จของการดำเนินงาน ที่อาจได้รับผลจากปัจจัยอื่นที่ไม่อยู่ในกรอบของการดำเนินงาน เช่น การดำเนินงานของภาคีเครือข่ายอื่น ๆ ธรรมชาติของสถานการณ์ หรือปัญหาของประเด็นดังกล่าวไม่รุนแรงมากนักและมีแนวโน้มคงที่ จึงต้องพิจารณาข้อมูลด้านบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิตด้วย จึงจะได้ข้อมูลที่รอบด้านมากขึ้น<sup>(10)</sup>

### กิตติกรรมประกาศ

ผลงานการศึกษานี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาความอนุเคราะห์ช่วยเหลือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และประสานงานเป็นอย่างดีจากผู้บริหารกรมควบคุมโรคทุกระดับ บุคลากรกรมควบคุมโรคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ของกรมควบคุมโรคในทุกระดับ ที่ร่วมตอบแบบสอบถาม ร่วมกระบวนการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์เชิงลึกในการประเมินผลการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในครั้งนี้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ทั้งนี้ผู้ศึกษาขอขอบคุณ ดร. อริยะ บุญงามชัยรัตน์ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และคุณละอียด เอี่ยมสุวรรณ ที่ปรึกษากองบริหารการคลัง ข้าราชการบำนาญ กรมควบคุมโรค ที่ให้คำปรึกษาทางวิชาการ คำแนะนำ รวมทั้งการสนับสนุนการศึกษามาโดยตลอด

### แนะนำการอ้างอิงสำหรับบทความนี้

นันทน์ภัส วงษ์พิรา, มัญชุศรีม์ เกื่อนสุคนธ์, กรสิยาห์ บัวตีบ, อริยะ บุญงามชัยรัตน์. การประเมินผลการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังในภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุข กรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. วารสารสถาบันป้องกันควบคุมโรคเขตเมือง. 2567;9(2):311-328.

### Suggested citation for this article

Wongphira N, Thueansukhon M, Buatib K, Bunngamchairat A. An Evaluation of Financial Management in Public Health Emergencies: A Case Study of COVID-19 Pandemic Management by the Department of Disease Control, Ministry of Public Health. Institute for Urban Disease Control and Prevention Journal. 2024;9(2):311-328.

### เอกสารอ้างอิง

1. กรมควบคุมโรค [อินเทอร์เน็ต]. นนทบุรี: สำนักงาน; c2021. สถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มาตรการสาธารณสุข และปัญหาอุปสรรคการป้องกันควบคุมโรคในผู้เดินทาง; 2564 [เข้าถึงเมื่อ 6 สิงหาคม 2565]; [ประมาณ 1 น.]. เข้าถึงได้จาก: <https://ddc.moph.go.th/uploads/files/2017420210820025238.pdf>
2. กรมควบคุมโรค [อินเทอร์เน็ต]. นนทบุรี: สำนักงาน; c2022. สถานการณ์ผู้ป่วย COVID-19 รายวัน; 2565 [เข้าถึงเมื่อ 1 ตุลาคม 2565]; [ประมาณ 1 น.]. เข้าถึงได้จาก: <https://ddc.moph.go.th/covid19-dashboard>
3. กองควบคุมโรคและภัยสุขภาพในภาวะฉุกเฉิน กรมควบคุมโรค. กรอบแนวทางการพัฒนาศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินและระบบบัญชาการเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข กรมควบคุมโรค พ.ศ. 2566-2567. นนทบุรี: อัครกราฟฟิคแอนด์ดีไซน์; 2567.
4. Stufflebeam DL, Shinkfield AJ. Evaluation Theory, Models & Applications. San Francisco, CA: Jossey- Bass; 2007.

5. สถาบันพระปกเกล้า [อินเตอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ: สำนักงาน; c2016. การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization); 2559 [เข้าถึงเมื่อ 1 ตุลาคม 2566]; [ประมาณ 1 น.]. เข้าถึงได้จาก: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%A8%E0%B8%B9%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B9%8C%E0%B8%AD%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%88> (Centralization)
6. อังสุมาลี ผลภาค, ศิกานต์ อิศระชัยยศ, อรวรรณ ประสิทธิ์ศิริผล, ไอลดา สุขนาค, ปภาดา ราษฎร์อน, แพรวา กุลรัตน์นาม, และคณะ. Health financing during Covid 19 responses in Thailand การเงิน การคลังสุขภาพ เพื่อตอบสนอง การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ; 2566.
7. เกษร แถวโนนังว, เชิดพงษ์ มงคลสินธุ์, วันทนา กลางบุรัมย์. การประเมินความพร้อมระบบตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขในระดับจังหวัดและอำเภอ เขตสุขภาพที่ 7 กรณีศึกษาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสซิกา ปี 2559. วารสารควบคุมโรค. 2560;43(4):448-59.
8. วัชรระ สท่อนดี. ปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีของสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร. [ปริญญาานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต]. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; 2559.
9. สุภาพร ศรีชนะเนตร. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของสถาบันระดับประถมศึกษา. [ปริญญาานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต]. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี; 2560.
10. สืบพงษ์ไชยพรรค, บัญชา คำของ, กุลนันท์ เสนคำ, สายชล คล้อยเอี่ยม. ประเมินผลสัมฤทธิ์แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 ระยะเวลาครึ่งแผน. วารสารสมาคมเวชศาสตร์ป้องกันแห่งประเทศไทย. 2562;9(2):102-12.