

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การเป็นประเทศที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน รัฐบาลจึงได้มีแนวนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) มาใช้ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจาก ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลมีนโยบายการปฏิรูปการจัดการงบประมาณใหม่ โดยให้เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำ และจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และมุ่งเน้นความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ ซึ่งสำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการพัฒนากระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างผลผลิต (Output Structure) ที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับกรอบภารกิจของส่วนราชการ และสามารถเชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ อันจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของส่วนราชการ ก่อให้เกิดผลผลิตที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน สามารถวัดผลสำเร็จได้และเกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ อย่างไรก็ตามในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ที่ผ่านมา พบว่ายังมีอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญอยู่หลายประการ อาทิเช่น เป้าหมายการให้บริการของกระทรวงที่มีรูปแบบหลากหลายขาดความเป็นไปได้ในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามระยะเวลาของแผน และไม่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ รวมทั้งการกำหนดผลผลิตที่ยังขาดความเหมาะสมและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ (คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548)

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องตรงกัน ทั้งในส่วนของสำนักงบประมาณ ส่วนราชการ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในระดับที่จะสามารถให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในเรื่องดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตรงกัน ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถประเมินความคุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้การกำหนดผลผลิตยังไม่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและขาดสาระสำคัญ จึงไม่สามารถเชื่อมโยงและส่งผลต่อความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผลที่ตามมาคือ ระบบงบประมาณยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่สอดคล้องกับเป้าหมาย และส่งผลให้นโยบาย ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลสามารถบรรลุสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริง

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบถึงระดับความรู้ในการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณ รวมทั้งปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งผลจากการวิจัยจะใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและพัฒนาความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณในการกำหนดผลผลิตที่มีความเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องความรู้ของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณในการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความรู้ของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณในการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เปรียบเทียบความรู้ในการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ตามปัจจัยส่วนบุคคล ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านงานกับความรู้ของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณในการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และปัญหา อุปสรรคในการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2548

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาที่ได้จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานประมาณ เพื่อให้มีความรู้ในการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ดียิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความรู้ของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณในการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณระดับ 3 - 8 จากสำนักจัดท่างบประมาณด้านต่าง ๆ จำนวน 430 คน ใช้ระยะเวลาในเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน - เดือนธันวาคม 2548

นิยามศัพท์

“เพศ” หมายถึง ลักษณะแตกต่างทางกายภาพของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ สำนักงานประมาณที่เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ เพศชายและเพศหญิง

“อายุ” หมายถึง ระยะเวลา นับตั้งแต่เกิดจนถึงปีที่ผู้ตอบแบบสอบถามดำรงชีวิตอยู่ โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ ไม่เกิน 35 ปี 36 - 40 ปี 41 - 45 ปี และมากกว่า 45 ปี

“ระดับการศึกษา” หมายถึง วุฒิการศึกษาสูงสุดที่ได้รับตามระบบสากลของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และสูงกว่าปริญญาตรี

“ระดับตำแหน่ง” หมายถึง ตำแหน่งที่ได้รับขั้นสูงสุดของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณที่เป็นผู้ตอบแบบสอบถามแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ ระดับ 3 - 6 และระดับ 7 - 8

“ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน” หมายถึง จำนวนปีที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานประมาณ โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ ไม่เกิน 10 ปี 11 - 15 ปี 16 - 20 ปี และมากกว่า 20 ปี

“ประสบการณ์ในการทำงาน” หมายถึง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณเคยได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เคยเป็นผู้ประสานงานในการจัดท่างบประมาณ และเคยเป็นวิทยากรที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

“ความรู้เรื่องระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์” หมายถึง การที่ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถจำและเข้าใจในรายละเอียดของข้อมูลในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และสามารถนำความรู้ ความจำในเรื่องดังกล่าวไปดัดแปลง ปรับปรุง เพื่อสามารถ อธิบาย เปรียบเทียบ ข้อเท็จจริงรายละเอียดต่าง ๆ รวมถึงสามารถนำความรู้ไปใช้ในสถานการณ์จริงได้ ประกอบด้วย

1. ด้านหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจวัตถุประสงค์ เป้าหมาย เครื่องมือ รวมทั้งจุดเน้นของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
2. ด้านกระบวนการ/วิธีการ หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจขั้นตอนการดำเนินงาน รวมทั้งความเชื่อมโยงของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
3. ด้านการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจถึงหลักการ และวัตถุประสงค์ของการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง
4. ด้านการติดตามประเมินผล หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจถึงประโยชน์ของการติดตามประเมินผลและการวัดผลสำเร็จ

“การกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์” หมายถึง การกำหนดผลของการดำเนินงานตามกิจกรรม ซึ่งอาจจะเป็นผลผลิตหรือการให้บริการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรงหรือโดยการใช้วัตถุสิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการองค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย รวมทั้งสามารถส่งผลให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน เป้าหมายการให้บริการกระทรวง และเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ

“ความรู้ในการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์”

หมายถึง การที่ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถจำและเข้าใจในรายละเอียดของข้อมูลในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และสามารถนำความรู้ ความจำในเรื่องดังกล่าวไปดัดแปลง ปรับปรุง เพื่อสามารถ อธิบาย เปรียบเทียบ ข้อเท็จจริงรายละเอียดต่าง ๆ รวมถึงสามารถนำความรู้ไปใช้ในสถานการณ์จริงได้ประกอบด้วย

1. ด้านหลักการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจวัตถุประสงค์ องค์ประกอบ และความหมายของการกำหนดผลผลิตตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
2. ด้านการทบทวนผลผลิต หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจวัตถุประสงค์และแนวทางในการทบทวนผลผลิต
3. ด้านการกำหนดผลผลิต หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจถึงรายละเอียดของหลักการในการกำหนดผลผลิต
4. ด้านการกำหนดตัวชี้วัด หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจเกี่ยวกับตัวชี้วัดความสำเร็จของผลผลิตและความหมายของตัวชี้วัด