

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานประมาณเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในฐานะเป็นองค์กรสำคัญทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลและส่วนราชการ เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลได้ถูกนำไปปฏิบัติโดยส่วนราชการและเกิดผลต่อการพัฒนาประเทศ โดยผ่านการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผล

สำนักงานประมาณได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2502 โดยตลอดเวลาเกือบ 5 ทศวรรษที่ผ่านมา บทบาทหน้าที่ วิธีการดำเนินงาน และวัฒนธรรมองค์การของสำนักงานประมาณได้มีการปรับเปลี่ยนตามกาลเวลาและสภาพการณ์ของประเทศ มีวิวัฒนาการของระบบงบประมาณตามลักษณะของการจัดทำและในบริบทงบประมาณแบบใหม่ที่แตกต่างกัน คือ ยุคที่หนึ่ง ระหว่างปี 2502 – ต้นปี 2524 เป็นช่วงของการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) ยุคที่สอง ระหว่างปี 2524 – 2540 เป็นช่วงของการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting) และยุคที่สาม ตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน เป็นยุคที่เรียกได้ว่าเป็นยุคปฏิรูป คือ เป็นยุคที่สำนักงานประมาณต้องมีการปรับตัวขนานใหญ่ โดยปี 2540 มีการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ปี 2544 มีการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานโดยจัดทำเป็นโครงการนำร่อง 7 หน่วยงาน ปี 2545 ได้ขยายผลโครงการนำร่องไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ปี 2546 – 2548 เริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และมีการใช้อย่างเต็มรูปแบบ ในปี 2549

สำหรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น มีลักษณะสำคัญดังนี้

1. **หลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์** เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงบประมาณได้ดำเนินการออกแบบระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยวางระบบให้หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐ มีอิสระในการจัดการงบประมาณ และมีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานในการให้บริการแก่ประชาชน โดยมีการกำหนดว่าหน่วยงานภาครัฐจะดำเนินการให้เกิดผลผลิตอะไรบ้าง (ผลผลิต ผลลัพธ์) พร้อมทั้งกำหนดเกณฑ์การวัด ซึ่งเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างผู้จัดสรรงบประมาณ และผู้ให้บริการ โดยประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการจากหน่วยงานภาครัฐจะสามารถตรวจสอบได้

ทั้งนี้การจัดการงบประมาณจะต้องเป็นการวางแผนล่วงหน้าที่มีระยะเวลา 3 ปี เพื่อให้ทราบถึงภาระที่ขึ้นจากการกำหนดนโยบายในปัจจุบัน

### 1. วัตถุประสงค์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

- (1) เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลางให้บริการ
- (2) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน
- (3) เพื่อให้เอื้อต่อการรักษาวินัยทางการคลัง

2. **องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย**

- (1) มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์
- (2) เน้นหลักการธรรมาภิบาล
- (3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ
- (4) การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของประชาชน
- (5) การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- (6) การติดตามและประเมินผลความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ มีตัวชี้วัดที่สามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ โดยเน้นเป้าหมายที่ประชาชน

การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพในสถานะที่เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์กร การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและกระแสการเปลี่ยนแปลงยังส่งผลให้สำนักงานงบประมาณต้องปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างใหม่ เพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการให้คำปรึกษาแนะนำและความเห็นด้านกรงบประมาณแก่ฝ่ายบริหาร และเน้นบทบาทเชิงรุกในการใช้งบประมาณเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้สำนักงานงบประมาณมีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะและให้ความเห็นแก่ฝ่ายบริหารและหน่วยงานภาครัฐในด้านการงบประมาณ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณที่สนองต่อนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของประเทศเกิดผลลัพธ์ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความรับผิดชอบ มีความคล่องตัว และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งมีการจัดโครงสร้างและแบ่งส่วนราชการของสำนักงานงบประมาณใหม่ เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจอย่างชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน

แม้ระบบงบประมาณจะมีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ แต่เจตนารมณ์ที่ต้องการให้การงบประมาณเป็นกลไกที่สำคัญและเป็นเครื่องมือในการบริหารเพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ไม่เคยเปลี่ยนแปลง สำนักงานงบประมาณเองได้ปรับบทบาทการทำงานใหม่โดยมุ่งเน้น เสนอแนะและให้ความเห็นต่อรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้ยุทธศาสตร์เป็นผู้นำ และสร้างระบบการจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังจัดทำงบประมาณที่ตอบสนองต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ของประเทศ โดยเพิ่มบทบาทและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในการจัดการ

สั่งการ เป็นการกำกับดูแล ติดตาม และให้คำปรึกษาแนะนำด้านการงบประมาณแก่ฝ่ายบริหาร ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นให้สำนักงานงบประมาณทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Decision Support Unit) เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างฝ่ายบริหาร และหน่วยงาน ในการดำเนินการตามนโยบาย รัฐบาลหรือยุทธศาสตร์และวาระแห่งชาติต่างๆ รวมถึงวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์รัฐบาล โดยใช้งบประมาณเป็นหลัก นอกจากนี้ สำนักงานงบประมาณยังต้องมียุทธศาสตร์สำคัญในการดูแลและบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ ร่วมกับหน่วยงานกลางอื่นๆ มากขึ้นด้วย

ดังนั้น เพื่อตอบสนองต่อบทบาทดังกล่าว สำนักงานงบประมาณได้ปรับบทบาทของหน่วยงานปฏิบัติไปสู่การทำงานที่ใช้หลักวิชาการและเทคนิคเฉพาะด้านในระดับที่สูงขึ้น เน้นการพัฒนากระบวนการ การกำหนดกรอบแนวทางในการจัดสรรและบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ ซึ่งขั้นตอนสำคัญของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วย ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation) ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) ขั้นตอนบริหารงบประมาณ (Budget Execution) ขั้นตอนติดตามและประเมินผลงบประมาณ (On-Going Evaluate & Monitoring)

ประเด็นสำคัญจากการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูประบบราชการ คือ มีการแบ่งส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม จาก 13 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง ภายใต้กรอบอัตรากำลังภาครัฐจำนวนเท่าเดิม ไม่ให้เพิ่มจำนวนข้าราชการ ทำให้ข้าราชการทุกกระทรวงถูกจำกัดจำนวนไปด้วย ดังนั้น ในขณะที่จำนวนข้าราชการถูกจำกัด เวลาปฏิบัติงานเท่าเดิม แต่ภาระงานกลับเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการและการปรับระบบงบประมาณ เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งการจัดโครงสร้างส่วนราชการภายในสำนักงานงบประมาณใหม่เป็น 19 สำนัก 1 สถาบัน 2 ศูนย์ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจ ทำให้ข้าราชการสำนักงานงบประมาณต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจกับกระบวนการใหม่ครั้งใหญ่ นอกจากนี้ ระบบงบประมาณ

จากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ดังกล่าวที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาจึงอยากทราบว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้กระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการสำนักงบประมาณอย่างไร และมีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการทำงานบ้าง เพื่อจะได้นำผลที่ศึกษาไปปรับปรุงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป โดยมุ่งเน้นศึกษาปัจจัยเกี่ยวกับการทำงานดังต่อไปนี้ คือ ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน การฝึกอบรม แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ความก้าวหน้าในการทำงาน และความศรัทธาต่อผู้นำ ทั้งนี้ เนื่องจากการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณใหม่ทำให้เกิดองค์ความรู้และแนวปฏิบัติใหม่ที่ข้าราชการจำเป็นต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ปัจจัยเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานและการที่หน่วยงานจัดฝึกอบรมความรู้ใหม่ให้แก่ข้าราชการจึงน่าจะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานในระบบใหม่ และแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ซึ่งเป็นความต้องการบรรลุความสำเร็จโดยการแข่งขันเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่ดีที่สุด (McClelland et al, 1953 อ้างใน Buck, 1983, p. 380) น่าจะเป็นปัจจัยภายในตัวบุคคลที่จูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานทุ่มเทความสามารถให้กับงานอย่างเต็มศักยภาพ นอกจากนี้ ความก้าวหน้าในการทำงานน่าจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของบุคคล แม้จะเป็นระบบราชการ หากแต่ถ้าข้าราชการสามารถเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งได้ตามความศักยภาพของตนและตามโอกาสที่เหมาะสม ก็ย่อมเป็นแรงจูงใจให้ข้าราชการตั้งใจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นที่ ฉัฐพงษ์ บัวจันทร์ (2546, น. 10) พบว่า ปัจจุบันหลายหน่วยงานให้ความสนใจและให้ความสำคัญเรื่องความก้าวหน้าในอาชีพของผู้ปฏิบัติงานราชการมากขึ้น เพราะยอมรับว่าทรัพยากรบุคคลมีบทบาทต่อความสำเร็จขององค์กรเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานจะสามารถปฏิบัติภารกิจได้สำเร็จลุล่วงหรือไม่นั้น ย่อมต้องอาศัยผู้นำองค์กรที่มีความสามารถ หากผู้นำมีทักษะในการบริหาร รู้หลักจิตวิทยา รู้หลักมนุษยสัมพันธ์ และ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาภาระงานของสำนักงานประมาณภายหลังการปรับเปลี่ยนเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ว่ามีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานหรือไม่ อย่างไร
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการสำนักงานประมาณ โดยแยกเป็นปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยเกี่ยวกับการทำงาน
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการสำนักงานประมาณ

### สมมติฐานการวิจัย

- สมมติฐานที่ 1 ข้าราชการที่มีปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการทำงาน แตกต่างกัน
- สมมติฐานที่ 1.1 ข้าราชการที่มีเพศแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการทำงาน แตกต่างกัน
- สมมติฐานที่ 1.2 ข้าราชการที่มีอายุแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการทำงาน แตกต่างกัน
- สมมติฐานที่ 1.3 ข้าราชการที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการทำงาน แตกต่างกัน
- สมมติฐานที่ 1.4 ข้าราชการที่มีระดับตำแหน่งแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการทำงาน แตกต่างกัน
- สมมติฐานที่ 1.5 ข้าราชการที่มีอายุงานแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการทำงาน แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 1.6 ข้าราชการที่มีระดับรายได้แตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการทำงาน แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยเกี่ยวกับการทำงาน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงาน

สมมติฐานที่ 2.1 ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงาน

สมมติฐานที่ 2.2 การฝึกอบรม มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงาน

สมมติฐานที่ 2.3 แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงาน

สมมติฐานที่ 2.4 ความก้าวหน้าในการทำงาน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงาน

สมมติฐานที่ 2.5 ความศรัทธาต่อผู้นำ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงาน

### วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการค้นคว้าจากเอกสาร และการศึกษาแบบสำรวจ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล

### ขอบเขตในการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งค้นหาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการสำนักงานประมาณ โดยกำหนดระยะเวลาศึกษา ประมาณ 5 เดือน คือ ระหว่างเดือนมกราคม – พฤษภาคม 2550

กลุ่มตัวอย่างเพื่อทำการวิจัยได้กำหนดให้มีการสำรวจความคิดเห็นข้าราชการในสำนักงานประมาณ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ระดับ 4 – 8 จำนวน 200 คน ทั้งนี้ เนื่องจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณเป็นตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบภารกิจหลักของสำนักงานประมาณโดยตรง คือ งานเกี่ยวกับระบบงบประมาณทุกกระบวนการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเลือกกลุ่มตัวอย่างนี้เป็นกลุ่มที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ตัวแปรอิสระ คือ 1. ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง อายุงาน และระดับรายได้ 2. ปัจจัยเกี่ยวกับการทำงาน ประกอบด้วย ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน การฝึกรอบม แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ความก้าวหน้าในการทำงาน และความศรัทธาต่อผู้นำ ส่วนตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพการทำงาน ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการบริหารจัดการงบประมาณ ด้านการติดตามประเมินผล และด้านการให้คำปรึกษาแก่หน่วยราชการ

### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1. ข้าราชการสำนักงานงบประมาณ หมายถึง ข้าราชการในสำนักงานงบประมาณ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ระดับ 4 – 8
2. ประสิทธิภาพการทำงาน หมายถึง การทำงานที่บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในที่นี้หมายถึงรวมถึงการทำงานให้บรรลุตามกระบวนการงาน 5 ด้าน คือ ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการบริหารจัดการงบประมาณ ด้านการติดตามประเมินผล และด้านการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงาน
3. ปัจจัยเกี่ยวกับการทำงาน หมายถึง ปัจจัยเกี่ยวกับการทำงานที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน
4. ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการสำนักงานงบประมาณเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ
5. การฝึกรอบม หมายถึง การที่หน่วยงานมีการจัดฝึกรอบม เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรได้พัฒนาทางความรู้ ความสามารถ และทักษะ ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน
6. แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ หมายถึง การที่บุคคลมีความต้องการและภาคภูมิใจที่ได้ทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจไว้ มีการทุ่มเทให้กับงาน ชอบงานที่ทำ ทายความสามารถ รวมทั้งมีการนำผลตอบกลับหรือข้อบกพร่องมาปรับปรุงแก้ไขให้งานมีมาตรฐานเพิ่มขึ้น และพึงพอใจกับผลตอบแทนที่เหมาะสมกับความยากง่ายของเนื้องาน

7. ความก้าวหน้าในการทำงาน หมายถึง การที่หน่วยงานได้สังเกตเห็นความสำคัญของโอกาสก้าวหน้าในการทำงานของบุคลากร และมีการจัดเส้นทางความก้าวหน้าสำหรับบุคลากรตามความรู้ความสามารถ รวมทั้งการสนับสนุนให้บุคลากรได้พัฒนาทักษะเพื่อความก้าวหน้าของตนเองด้วย

8. ความศรัทธาต่อผู้นำ หมายถึง การที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้สึกศรัทธาในภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชา ทั้งในลักษณะของการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การบริหารจัดการหน่วยงาน และการให้ความเอื้อเฟื้อช่วยเหลือแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในเรื่องต่างๆ

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการสำนักงานประมาณ
2. ผลการวัดที่ได้จากการศึกษาจะเป็นแนวทางในการวางแผนการบริหารองค์การและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงานประมาณ และผู้ที่สนใจจะศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ต่อไป