

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เงินนอกงบประมาณ มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นกลไกการสนับสนุนการดำเนินการและการบริหารนโยบายด้านการคลังควบคู่ไปกับการบริหารจัดการเงินงบประมาณของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านการพัฒนาหรือกระตุ้นเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต การรักษาสมดุลด้านการคลังของประเทศ การกระจายรายได้ การรักษาระดับราคาสินค้าและบริการ การดำเนินการตามนโยบายที่เร่งด่วนหรือต้องการความสะดวกรวดเร็วในการเบิกจ่ายเงินของรัฐบาล รวมทั้งยังเป็นการผ่อนคลายการควบคุมจากระเบียบทางราชการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบดูแลเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน สามารถออกกฎระเบียบควบคุมเป็นการเฉพาะได้

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลังเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยจากปัจจัยสภาพแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้เกิดแนวโน้มการใช้จ่ายปริมาณเงินนอกงบประมาณมากขึ้น มีการกู้ยืมเงินจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนมีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนใหม่ขึ้นมากมายเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

นอกจากนี้ เงินนอกงบประมาณยังประกอบด้วยความหลากหลายของรูปแบบและประเภทการใช้จ่าย รวมทั้งยังมีระเบียบกฎหมายที่รองรับแตกต่างกันไปตามมติของคณะรัฐมนตรีและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งขึ้น ดังนั้น การบริหารและการควบคุมการตรวจสอบเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภทจึงมีความแตกต่างกัน ตามประเภทของเงินนอกงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวเหมาะสมกับภารกิจและสถานการณ์ทางการคลังของประเทศ ทำให้ผู้วิจัยสนใจจะศึกษาเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน ซึ่งมีอยู่ประมาณ 100 ทุน คิดเป็นสินทรัพย์ประมาณ

1.85 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 97 ของวงเงินงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2553 สำหรับทุนหมุนเวียนสามารถจำแนกได้เป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม จำนวนประมาณ 16 ทน (2) ทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต จำนวนประมาณ 20 ทน (3) ทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการจำนวน 5 ทน (4) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม จำนวน 15 ทน และ (5) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม จำนวนประมาณ 41 ทน ซึ่งข้อมูลจากสำนักพัฒนาและกำกับระบบเงินนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 พบมีทุนหมุนเวียนที่มีผลการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และถูกยุบเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีจำนวน 4 ทน และทุนหมุนเวียนที่ไม่ผ่านการประเมินประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนจำนวน 13 ทน

กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในกำกับดูแลทุนหมุนเวียน จำเป็นต้องศึกษาค้นคว้า พัฒนา และนำเสนอแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลทุนหมุนเวียนเหล่านั้น ให้สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์สนองตอบต่อความต้องการของผู้รับบริการ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐ โดยผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม เนื่องจากโดยภาพรวมของทุนหมุนเวียนประเภทนี้จะเป็นทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ ที่ยังไม่มีรูปแบบการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐาน และยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดตั้ง คือเพื่อการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ความสำคัญ ในกระบวนการดำเนินงานให้เกิดประโยชน์แก่รัฐหรือประชาชนโดยส่วนรวม ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้ครบถ้วน สามารถรองรับและสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมยังมีสัดส่วนสินทรัพย์คิดเป็นร้อยละ 40 ของทุนหมุนเวียนทั้งหมด ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยนำทฤษฎีแนวคิดของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การกับประสิทธิผลขององค์การ ที่หลากหลายนำมาวิเคราะห์และประยุกต์ให้สอดคล้องกับบริบทของการวิจัย โดยใช้สถิติโมเดลสมการ-โครงสร้าง เพื่อทดสอบปัจจัยเหล่านั้นกับประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

ปัญหาในการวิจัย

ผู้วิจัยมีคำถามของการวิจัยที่มุ่งหาคำตอบ ดังนี้

1. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม
 2. การพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม
- ควรมุ่งเน้นด้านใดเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

สมมติฐานของการวิจัย

สมมติฐานที่ 1: ปัจจัยด้านความสามารถของหน่วยงานมีองค์ประกอบ คือ ผลผลิต หรือการให้บริการ การเข้าถึง และการวางแผน มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

สมมติฐานที่ 2: ปัจจัยด้านการปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่องของหน่วยงานมีองค์ประกอบ คือ กระบวนการทำงาน เทคโนโลยีสารสนเทศ และ โครงสร้างขององค์การ มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

สมมติฐานที่ 3: ปัจจัยด้านการบุคลากรของหน่วยงาน มีองค์ประกอบ คือ การให้อำนาจในการตัดสินใจ การจัดการความรู้ และความสำเร็จในการทำงาน มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

ขอบเขตของการวิจัย

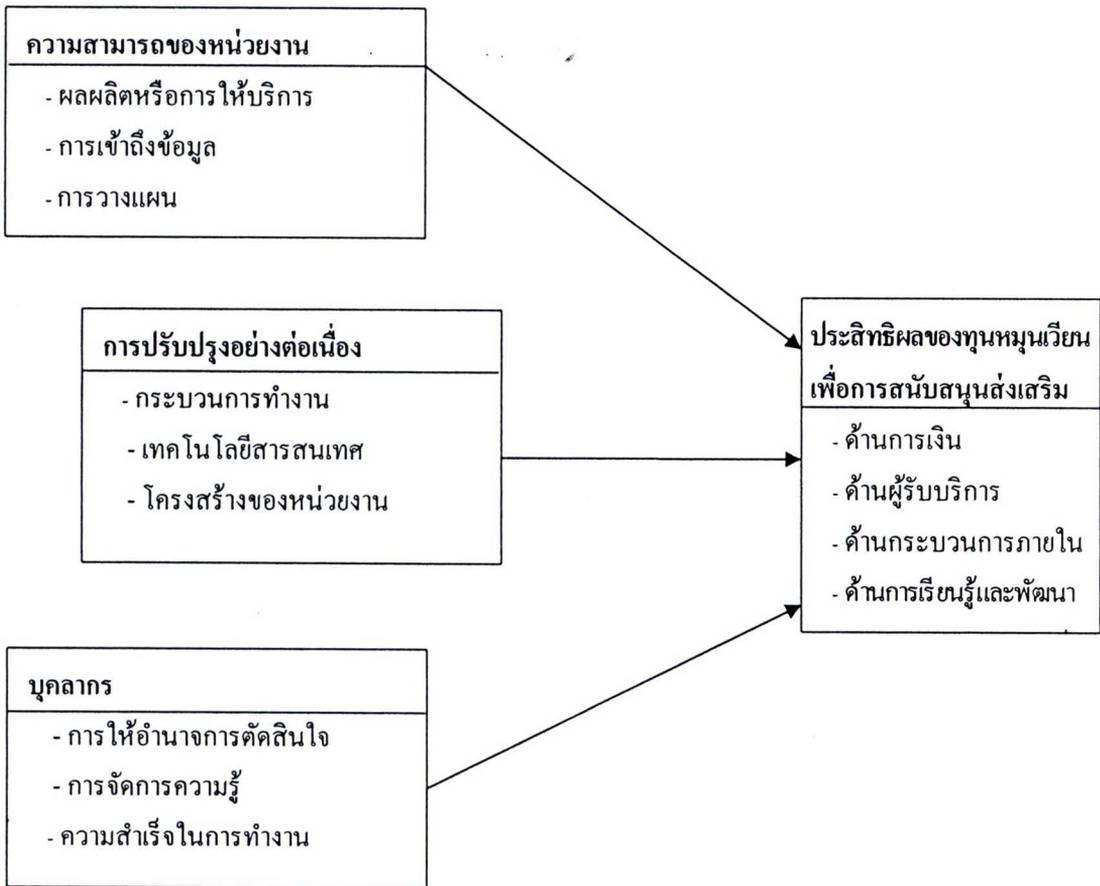
การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยโดยภาพรวมไว้ ดังนี้

1. กรอบการวิเคราะห์ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

2. หน่วยงานที่ศึกษาครั้งนี้ คือ กองทุนหรือทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม จำนวน 41 ทุน โดยให้บุคลากรระดับผู้บริหารระดับกลาง หัวหน้างาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ในหน่วยงานทุนหมุนเวียน ประกอบด้วยตำแหน่ง ข้าราชการ ลูกประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ เจ้าหน้าที่กองทุนหรือพนักงานกองทุน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นตัวแทนในการตอบแบบสอบถาม รวมทั้งหัวหน้างานและเจ้าหน้าที่ของกรมบัญชีกลางที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลทุน และการสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านทุนหมุนเวียน จำนวน 5 คน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวัดประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ผู้วิจัยได้ศึกษา และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับหลักการบริหาร การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร และประสิทธิผลขององค์กร และนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทของทุนหมุนเวียน โดยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวัดประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ได้จากความสามารถของหน่วยงาน ซึ่งสามารถวัดได้จากระดับความคิดเห็นที่ประกอบด้วย ด้านผลผลิตหรือให้บริการ ด้านการเข้าถึงข้อมูล และด้านการวางแผน รวมทั้งสามารถวัดได้จากด้านการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องของหน่วยงาน ประกอบด้วย ด้านกระบวนการทำงาน ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงาน และด้านบุคลากร วัดจากระดับความสำเร็จ ประกอบด้วยด้านการให้อำนาจการตัดสินใจของบุคลากร ในหน่วยงาน ด้านการจัดการความรู้ และด้านความสำเร็จในการทำงาน สำหรับด้านประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมสามารถวัดได้จากระดับปฏิบัติการ ด้านการเงิน ด้านผู้รับบริการ ด้านกระบวนการภายในและด้านการเรียนรู้และพัฒนา



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม (revolving fund for support) หมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ และมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม และไม่มุ่งแสวงหากำไร (สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, 2553, หน้า 14)

ความสามารถของหน่วยงาน (organization capacities) หมายถึง ชีตหรือระดับความสามารถขององค์กรในด้านการผลิตหรือให้บริการ ที่ถูกต้องตามมาตรฐานที่

กำหนด รวมทั้งการเข้าถึงแหล่งข้อมูลและการวางแผนของหน่วยงานเพื่อการบริหารจัดการ ให้องค์กรสามารถดำเนินการให้บรรลุตามแผนหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ผลผลิตหรือการให้บริการ (product or service) หมายถึง การดำเนินการผลิตสินค้าประเภทต่าง ๆ หรือการให้บริการแก่ผู้รับบริการได้ครบถ้วน ถูกต้องตามระเบียบตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

การเข้าถึง (accessibility) หมายถึง ความสามารถในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรขององค์กร โดยเฉพาะการใช้และการเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารสนเทศผ่านระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยได้อย่างรวดเร็ว และครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ

การวางแผน (planning) หมายถึง กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ และสิ่งที่จะกระทำต่าง ๆ ในอนาคต โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคนในหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ให้ครอบคลุมทุกระดับและสอดคล้องกับและเชื่อมโยงกับกลยุทธ์ของหน่วยงาน

การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) หมายถึง การพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงานในด้านต่าง ๆ หรือโครงสร้างของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือการให้บริการ ให้มีคุณภาพ รวดเร็ว และทันสมัยอยู่เสมอ รวมทั้งการนำเทคโนโลยีและการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้ในหน่วยงาน

กระบวนการทำงาน (working process) หมายถึง กิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องกันทั้งหมดที่ดำเนินไปอย่างเป็นระบบ โดยมีการออกแบบและทำงานร่วมกัน รวมทั้งการลดขั้นตอนการทำงาน เพื่อให้ได้ผลผลิตหรือบริการที่ดีขึ้น

เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) คือ อุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ทันสมัยเกี่ยวข้องกับการรวบรวม ประมวล เก็บรักษา และเผยแพร่ข้อมูลได้ถูกต้อง รวมทั้งฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ ฐานข้อมูลและเครื่องมือในการสื่อสาร

โครงสร้างขององค์กร (organizational structure) หมายถึง เป็นการแสดงถึงการแบ่งหน้าที่ และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิก เพื่อประโยชน์ในการติดต่อสื่อสารการประสานงานดี และให้สมาชิกในองค์กรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กร

บุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ (human resources) หมายถึง บุคลากรทุกประเภทที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ เจ้าหน้าที่กองทุน พนักงานกองทุน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การให้อำนาจในการตัดสินใจ (empowerment) หมายถึง กระบวนการในการพัฒนาและสร้างเสริมความสามารถของบุคคล โดยผู้บังคับบัญชาให้อำนาจในการตัดสินใจ โอกาส และการสนับสนุนให้ผู้ได้บังคับบัญชาเกิดการสร้างเสริมพฤติกรรมที่เหมาะสม เกิดความรู้สึกมั่นใจในการทำงาน สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การได้

การจัดการความรู้ (knowledge management) หมายถึง กระบวนการที่บุคคลและองค์การให้คุณค่าแก่ทรัพยากรด้านความรู้ และนำความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูล การสร้างข้อมูล การแปลงและรวบรวม และนำความรู้ไปปฏิบัติ ให้เกิดผลดีแก่องค์การ

ความสำเร็จในการทำงาน (success) หมายถึง การบรรลุเป้าหมายปลายทางในด้านการงาน ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น ความเจริญก้าวหน้าในอาชีพ ความสามารถดำเนินงานได้ลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

ประสิทธิผลของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม (revolving fund for support effectiveness) หมายถึง ระดับของการบรรลุเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายของการดำเนินงานทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม รวมทั้งสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสภาพแวดล้อมส่วนต่าง ๆ ได้โดยอาศัยการสนับสนุนจากองค์ประกอบในด้านต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัด ดังนี้

ด้านการเงิน (finance) หมายถึง ความสามารถของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ในการหารายได้และควบคุมต้นทุนของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม แต่สำหรับหน่วยงานประเภทไม่แสวงหากำไร อาจจะคำนวณจากค่าใช้จ่ายต่อหนึ่งหน่วยงานการผลิต ค่าใช้จ่ายขององค์การเปรียบเทียบกับงบประมาณหรือเงินที่ตั้งไว้ และต้นทุนในการให้บริการ การวัดปัจจัยนำออกต่อปัจจัยนำเข้า เป็นต้น

ด้านผู้รับบริการ (customer) หมายถึง ความสามารถของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ที่นำเสนอคุณค่าให้แก่ผู้รับบริการได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพของผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการ รวมทั้งให้ความสำคัญกับ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในด้านให้บริการ ด้านการแจ้งเรื่องร้องเรียน เป็นต้น

ด้านกระบวนการภายใน (internal process) หมายถึง ความสามารถของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ในการพัฒนากระบวนการภายในของหน่วยงานให้สามารถสนองตอบและเชื่อมความสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการและความรับผิดชอบต่อสังคมได้

ด้านการเรียนรู้และพัฒนา (learning and development) หมายถึง ความสามารถของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ในการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และความสามารถที่หลากหลาย มีความพร้อมในการพัฒนาการบริหารงานที่ทันสมัยเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไป เป็นต้น

โมเดลสมการ โครงสร้าง (Structural Equation Modeling--SEM) เป็นเทคนิคทางสถิติที่ใช้ทดสอบและประมาณค่าความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ โดยใช้การรวมข้อมูลทางสถิติกับข้อตกลงเบื้องต้นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์เพื่อยืนยันโมเดลมากกว่าใช้วิเคราะห์เพื่อสำรวจหรือระบุ โมเดล เหมาะสำหรับการทดสอบทฤษฎีมากกว่าการสร้างทฤษฎี โดยเริ่มจากสมมุติฐานการวิจัยที่แสดงในรูปของ โมเดล โดยโมเดลสามารถสร้างเครื่องมือวัดตัวแปรที่อยู่ในโมเดลได้ แล้วตรวจสอบโมเดลว่าเป็นไปตามสมมุติฐานการวิจัยหรือไม่ ข้อตกลงเบื้องต้นในโมเดลบางอย่างสามารถผ่อนคลายได้ ในระหว่างการวิเคราะห์เพื่อยืนยัน โมเดลอาจมีการปรับโมเดลบ้างเพื่อให้สอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงปัจจัยเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมต่อไป
2. เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารระดับสูงในการกำหนดทิศทางการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม
3. เพื่อเป็นทางเลือกในการพัฒนาด้านการให้บริการของทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมต่อไปในอนาคต