

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายบริบท ทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้สามารถปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและแสวงหาประโยชน์อย่างรู้เท่าทันโลกาภิวัตน์และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกภาคส่วนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

สืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ซึ่งเป็นแผนการพัฒนาและบริหารประเทศ เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลมีคุณภาพและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่างๆ รวมทั้งเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศ ในระยะปานกลางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

ระบบการบริหารจัดการของประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์อย่างยิ่งกับระบบงบประมาณ แต่ระบบงบประมาณในอดีตได้ให้ความสำคัญเรื่องปัจจัยนำเข้า (Inputs) มากกว่าผลผลิต (Outputs) เน้นการควบคุมมากกว่าผลการดำเนินงานมีระบบการควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวดหน่วยงานทุกระดับเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณและการบริหารเงินสด ดังนั้นจึงทำให้การจัดสรรงบประมาณมีรายละเอียดค่อนข้างมาก เป็นภาระสำหรับเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับ การจัดงบประมาณในแบบเดิมนั้นมีลักษณะเป็นแบบรวมอำนาจ ซึ่งพิจารณาแล้วมีจุดอ่อนหลายประการ ได้แก่ (กองนโยบายและแผน, 2544: 1-6)

- การขาดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและจุดมุ่งหมายกับผลของการดำเนินงาน

- การจัดตั้งจัดสรรงบประมาณถูกแยกออกเป็นส่วน ๆ และการดำเนินการก็เป็นแบบแยกส่วนทำให้มองภาพรวมได้ลำบากไม่ชัดเจน

- หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดความต่อเนื่องในการบริหารงานและดำเนินการ เพราะการได้รับจัดสรรงบประมาณไม่แน่นอนในแต่ละปี

- งบประมาณที่จัดสรรมีความสอดคล้องกับนโยบายและจุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศค่อนข้างน้อย

- ไม่ก่อนให้เกิดการประหยัดในการใช้งบประมาณ เนื่องจากหน่วยงานที่มีงบประมาณเหลือจ่ายในแต่ละปีจะต้องถูกส่งคืน ทำให้ขาดสิ่งจูงใจในการบริหารงบประมาณ

- เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานเนื่องจากมีกลไกสลับซับซ้อนและมีระเบียบปฏิบัติที่เน้นการควบคุมจากภายนอกมากเกินไป

- บุคลากรมีความมุ่งมั่นน้อยในเรื่องความสำเร็จของงาน

- ขาดสิ่งจูงใจการปรับปรุงกิจกรรมเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้การจัดเตรียมงบประมาณของไทยที่ผ่านมายังเกิดปัญหาในประเด็นต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินแต่ละปี จะก่อให้เกิดผลดีที่สุุดเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับส่วนราชการผู้เสนอของบประมาณเป็นสำคัญ เพราะเป็นจุดเริ่มแรก หากส่วนราชการต่างๆ คำนึงถึงหลักการประหยัด ก็จะทำให้เป็นผลดีแก่งบประมาณในส่วนรวม แต่ถ้าหากส่วนราชการพยายามขยายงานของตนโดยไม่จำเป็น หรือพยายามของบประมาณให้สูงๆ ก็จะมีผลกระทบต่องบประมาณของส่วนราชการอื่นๆ ที่มีความจำเป็นกว่า ทั้งนี้เพราะทรัพยากรมีอยู่จำกัด แม้ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอของบประมาณของส่วนราชการต่อสำนักงบประมาณก็จริง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานในสังกัดคือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการงาน หรือโครงการจะเป็นตัวจักรสำคัญในการพิจารณา กำหนดและเตรียมรายละเอียดต่างๆ ดังนั้น ปัญหาในการจัดทำงบประมาณจึงอาจเกิดขึ้นในประการต่างๆ ดังนี้ (นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, 2538: 249-257).

1.1 หน่วยงานที่เสนอของบประมาณเสนอขอสูงเกินความจำเป็น

1.2 หน่วยที่ของบประมาณไม่เข้าใจชัดเจนในวัตถุประสงค์ที่แน่นอนของงานหรือโครงการนั้น เพียงใด และงานนั้นๆ อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตน

1.3 ส่วนราชการผู้ของบประมาณไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมในแง่ของความพร้อมที่จะดำเนินการตามช่วงระยะเวลาที่กำหนดในแผนงานที่เสนอของบประมาณ

1.4 การคิดค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานเสนอมา ไม่มีความถูกต้องเพียงพอ

1.5 การคิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในปัจจุบัน ไม่ได้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในอนาคตเกี่ยวกับงานนั้นเพียงพอ

1.6 การเสนอของบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ไม่ได้คำนึงถึงว่าสอดคล้องกับแผนระยะยาวเพียงพอ

1.7 ค่าของงบประมาณของส่วนราชการ ไม่ได้เสนอในแบบที่ง่ายต่อการวัดผลเพียงพอ

ดังนั้นการจัดทำงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ หากขาดความเหมาะสมตามหลักการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ก็จะมีผลให้ยากที่จะได้งบประมาณที่ดีและเหมาะสม และยังอาจเป็นการยุ่งยากต่อผู้พิจารณางบประมาณในระดับต่างๆ อีกด้วย ปัญหาที่ส่วนราชการประสบอยู่ในการจัดทำงบประมาณในปัจจุบันประมวลได้ดังนี้

ก. ขาดการวางแผนที่ดี

ข. ขาดข้อมูลสนับสนุนค่าของงบประมาณ

ค. ขาดหน่วยงบประมาณกลาง และเจ้าหน้าที่สำหรับจัดทำนโยบายและแผนงบประมาณ

ง. ขาดการกลั่นกรอง และจัดลำดับความสำคัญในค่าของงบประมาณตามระดับเป็นผลให้ขาดจุดมุ่งหมายที่แน่นอน และมีการระดมทรัพยากรไปใช้ในทางที่มีได้เป็นความจำเป็นอย่างแท้จริง

จ. ส่วนราชการมักขอตั้งงบประมาณโดยไม่ศึกษาความเหมาะสมหรือในลักษณะโครงการทดลองก่อน ทั้งนี้ เพราะการของบประมาณที่มีลักษณะที่ว่า “นโยบายย่อมอยู่เหนือเหตุผล” ผู้จัดทำงบประมาณก็จำเป็นต้องทำตามคำสั่งของหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ ทำให้ผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณในระดับต่างๆ ต้องยุ่งยากต่อการพิจารณางบประมาณ

ส่วนปัญหาที่เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณเผชิญอยู่ในการพิจารณางบประมาณในสาระสำคัญได้แก่

ก. การจัดทำงบประมาณที่ส่วนราชการเสนอมา ไม่ค่อยเป็นไปตามระยะเวลาที่ปฏิทินงบประมาณกำหนด

ข. นักวิเคราะห์งบประมาณยังมีคุณภาพที่แตกต่างกันมาก

ค. การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการพิจารณาประมาณนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการมิได้บันทึกไว้เป็นหลักฐานในเหตุผลของการพิจารณา ทำให้ยากแก่การศึกษา

จากปัญหาต่างๆ ย่อมมีผลให้งบประมาณมิได้ถูกพิจารณาจัดสรรอย่างเหมาะสมเท่าที่ควร หากปัญหาการบริหารจัดการงบประมาณไม่ได้รับความสนใจปรับปรุงแก้ไข ก็ย่อมจะทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ และไม่อาจสนองตอบความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนได้ เป็นการแก้ไขภาวการณ์ของประชาชนอย่างสิ้นเปลืองและไม่คุ้มค่าสืบไป และการบรรลุเป้าหมายระยะยาวตามแผนพัฒนาฯ ย่อมเป็นไปได้ยาก

การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่มีผลชัดเจนเป็นรูปธรรม จนกระทั่งปี 2539 สำนักงานงบประมาณได้มีการจัดทำแผนปรับปรุงระบบ

งบประมาณเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายทรัพยากรภาครัฐโดยการกำหนดเป้าประสงค์ พันธกิจ และ วัตถุประสงค์ของกระบวนการงบประมาณ บทบาทภารกิจและวิธีบริหารงานในแต่ละขั้นตอนไว้อย่าง ชัดเจน นับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของงบประมาณไทย กระแสการเปลี่ยนแปลง ระบบงบประมาณ มีความเด่นชัดมากขึ้น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหาร ภาครัฐ พ.ศ. 2540-2544 โดยปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ ระบบ งบประมาณการเงินและพัสดุระบบการบริหารบุคคล กฎหมายและวัฒนธรรมการทำงานและค่านิยมโดย ใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ประกอบด้วย หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลได้ใช้ในการ ปรับตัวครั้งนี้คือการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐพ.ศ.2540-2544 ปัจจุบันเหล่านี้ ส่งผลก่อให้เกิดการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศใหม่ให้เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบันและระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ได้ถูกนำมาใช้ในการเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ สำหรับหน่วยงานต่างๆในประเทศไทยปัจจุบัน (กองนโยบายและแผน, 2544: 1-6) ซึ่งการปฏิรูปบริหารระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ของชาติ ดังกล่าวนี้อาจมีความสำคัญและได้ถูกกำหนดใช้เป็นแนวนโยบาย ดังที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชิน วัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา ถึงแนวนโยบายการบริหารเกี่ยวกับระบบงบประมาณ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ว่า

“...เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ให้เป็น เครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและ ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มี บทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดสรรให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มี ประสิทธิภาพและโปร่งใส...”

จากแนวนโยบายดังกล่าว สำนักงบประมาณจึงได้พัฒนาจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงาน (Performance based budgeting) ไปเป็น ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic performance based budgeting SPBB) โดยมีแนวคิดและหลักการสำคัญ 3 เรื่อง คือ (ชัย สิทธิ เจริญมีประเสริฐ, 2546: 16-18)

1. การปรับปรุงให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณให้เป็นเครื่องมือใน การจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากรัฐบาล
2. การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความโปร่งใสมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

3. การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ (Devolution) ในขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติจะต้องแสดงถึงความรับผิดชอบ(Accountability) การนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็วทันสมัย

จากแนวคิดดังกล่าว ได้นำไปสู่การออกแบบระบบและวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ โดยสามารถแสดงความรับผิดชอบของหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Delivery Target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ โดยใช้ข้อมูลดังกล่าวจะมีการเปิดเผยต่อรัฐสภา/สาธารณชนเพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล สำหรับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติไทย โดยสังเขปมีรายละเอียดดังตาราง ต่อไปนี้

ตารางแสดงเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ

ผลลัพธ์	เป้าหมาย
• ดุลยภาพทางเศรษฐกิจ: ให้เศรษฐกิจมหภาคมีความเข้มแข็งและขยายตัวอย่างมีคุณภาพและเสถียรภาพ	• เศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 4 – 5 ต่อปี • เพิ่มการจ้างงานใหม่ในประเทศไม่ต่ำกว่า 230,000 คน/ปี • อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี • การส่งออกขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อปี • ผลผลิตภาพรวมภาคเกษตรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.5 ต่อปี • ผลผลิตภาพรวมภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.5 ต่อปี • ผลผลิตภาพของแรงงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี • รายได้จากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7-8 ต่อปี • คนไทยเที่ยวภายในประเทศเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี
• ระดับคุณภาพชีวิตดีขึ้น : ให้ประเทศไทยมีโครงสร้างประชากรที่สมดุลและขนาดครอบครัวที่เหมาะสม คนไทยมีสุขภาพดีมีคุณภาพ รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง และมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนร่วม	• รักษาแนวโน้มเจริญพันธุ์ให้ทดแทนในระดับต่อเนื่อง • ประชาชนอายุ 15 ปีขึ้นไปมีการศึกษาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 9 ปีในปี 2549 • แรงงานไทยได้รับการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไปไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 50 ในปี 2549 • ประกันสุขภาพประชาชนให้ทั่วถึงและเป็นธรรม

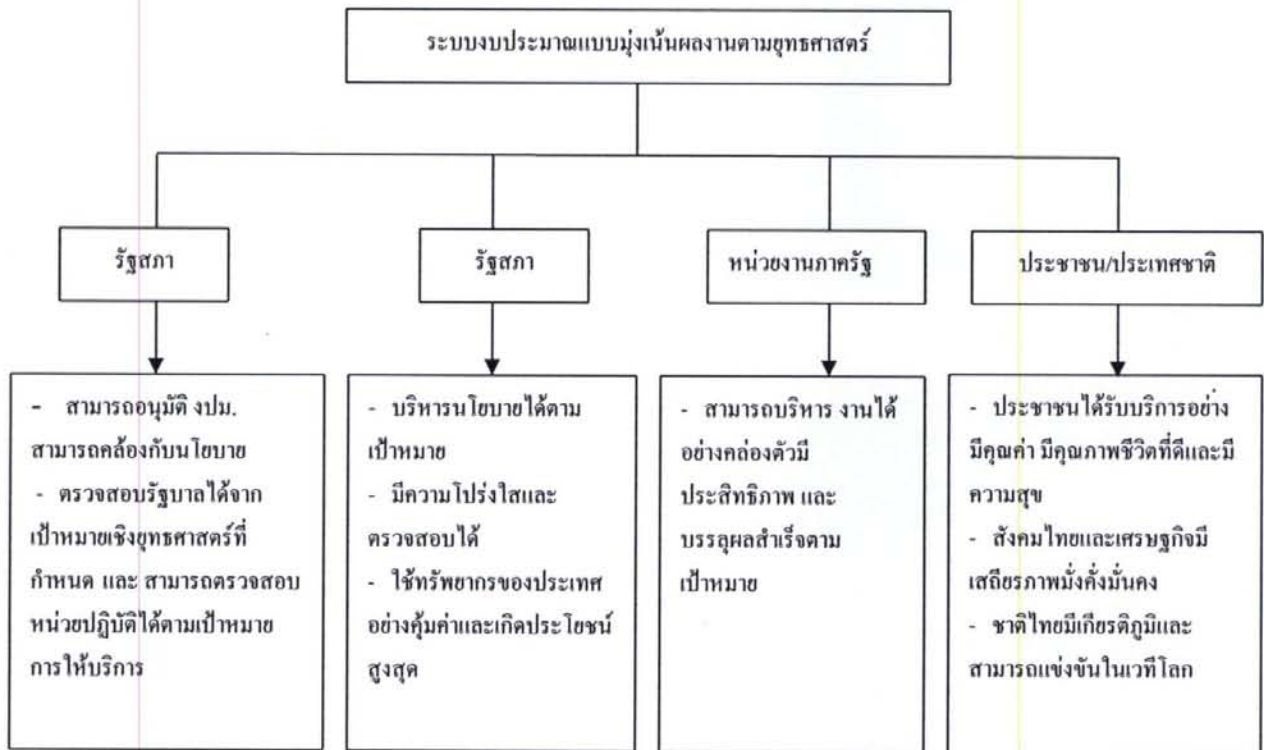
ผลลัพธ์	เป้าหมาย
	• สร้างหลักประกันสังคมโดยมีระบบการคุ้มครองคนไทยทุกช่วงวัย
• การบริหารจัดการที่ดี : สร้างระบบราชการที่มีขนาด และ โครงสร้างที่เหมาะสม	• เพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น • กระจายอำนาจให้โปร่งใส • มีระบบตรวจสอบที่มีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง • ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติ มิชอบอย่างจริงจัง
• ลดความยากจน : ให้มีการดำเนินการทางเศรษฐกิจที่เอื้ออาทรต่อคนจน	• เพิ่มโอกาสการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจน • สร้างศักยภาพคนจนให้เข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ • ลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี 2549

2. ระดับกระทรวง หรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ ที่จัดทำระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

3. ระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต(Output) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบ ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิตที่จัดทำขึ้น ระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงเป็นการปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณจากระบบเดิมเป็นระบบใหม่ ที่เปลี่ยนแนวคิดจากการจัดทำงบประมาณแบบเดิม ที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป (Input) การควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด และมีความเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณ มาเป็นระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategies performance bases budgeting) ซึ่งการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นแนวทางที่ครบวงจร ตั้งแต่การวางแผนการจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต และผลลัพธ์ ที่เกิดขึ้นโดยที่ผลผลิตคือสิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์หมายถึงผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบ (ทั้งเชิงบวกและ / หรือเชิงลบ) ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2546: 22-30) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงเป็นแนวทางที่สามารถทำให้รัฐบาลบริหารนโยบายได้ตามเป้าหมายที่แถลงไว้ ทำให้

ส่วนราชการสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว โปร่งใส มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับบริการอย่างมีคุณค่า และประเทศชาติบรรลุผลลัพท์ที่แน่นอนคือประชาชนคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพเศรษฐกิจ ประเทศชาติได้รับความเชื่อถือ และมีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2546: 9-28) ซึ่งคุณประโยชน์ของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ชาติ มีหลายด้าน ดังรูป



มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี เป็นสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งพันธกิจ และแผนการพัฒนากิจการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานสากลของมหาวิทยาลัย ฯ ได้ถูกกำหนดไว้ในนโยบายการบริหารจัดการและแผนพัฒนา พ.ศ. 2548-2552 (นายยุทธ สงค์ธนาพิทักษ์, 2548: 4-3,21,6-6) ว่า

“...มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี เป็นศูนย์กลางองค์ความรู้ทางการศึกษา บริหารจัดการด้วยธรรมาภิบาล เสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับบุคลากรของมหาวิทยาลัย... เน้นการบริหารที่ยึดถือภารกิจเป็นพื้นฐาน (Agenda based) และการบริหารเชิงผลลัพธ์ (Result Based) การบริหารโดยยึดหลักการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) การบริหารงบประมาณและการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นความสำคัญที่ผลลัพธ์...”

ในการดำเนินงานบริหารจัดการเพื่อบรรลุนโยบายดังกล่าวข้างต้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ได้กำหนดแผนงบประมาณเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายการ

ให้บริการของหน่วยงานระดับกระทรวง และ เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานระดับรองลงมา
ดังนี้ (สำนักงบประมาณ, 2548: 20-22)

1. แผนงบประมาณสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต พัฒนาค้นให้มีความรู้ คุณธรรม และ
จริยธรรม

- เป้าประสงค์ที่ 1: ให้คนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ เป็นคนดี มีคุณภาพ มีศักยภาพ
ความสามารถในการแข่งขันและมีคุณธรรม จริยธรรม สู้สังคม ฐานความรู้

2. แผนงบประมาณอนุรักษ์ สืบทอดประเพณี วัฒนธรรมที่ดั้งเดิมและพัฒนาภูมิปัญญา

- เป้าประสงค์ที่ 2 ให้คนไทยมีภูมิคุ้มกันทางวัฒนธรรม มีการเชิดชูคุณค่าความเป็น
ไทย และวัฒนธรรมไทยบนความเข้าใจความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่ทำให้
ชุมชน สังคมมีความสมานฉันท์และสันติสุข

3. แผนงบประมาณปรับโครงสร้างภาคอุตสาหกรรม

- เป้าประสงค์ที่ 3 ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมทั้งระบบเพื่อยกระดับขีด
ความสามารถในการแข่งขัน

4. แผนงบประมาณวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม

- เป้าประสงค์ที่ 4 พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยใช้
ฐานความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม

แผนงบประมาณเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นนี้มีความเชื่อมโยงกับ

เป้าหมายการให้บริการกระทรวง เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ดังนี้

1. เป้าหมายกระทรวง : ประชาชนได้รับการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีมาตรฐาน คุณภาพ
เป้าหมายหน่วยงาน : มาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาสำหรับสถาบันอุดมศึกษา
เป้าหมายหน่วยงาน : ประชาชนได้รับการบริการการศึกษาและบริการวิชาการเพื่อพัฒนา
ตนเอง หน่วยงานและชุมชน
2. เป้าหมายกระทรวง : ประชาชนได้รับความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมไทย
เป้าหมายหน่วยงาน : ประชาชนได้รับความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมไทย
3. เป้าหมายกระทรวง : การเพิ่มกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีคุณภาพตามความ
ต้องการของตลาด
เป้าหมายหน่วยงาน : ผู้สำเร็จการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น
4. เป้าหมายกระทรวง : การเพิ่มการวิจัยพัฒนาเพื่อตอบสนองทิศทางการพัฒนาประเทศและเพิ่ม
จำนวนศูนย์บ่มเพาะวิสาหกิจในสถาบันการศึกษา

เป้าหมายหน่วยงาน : มีผลงานวิจัยที่หน่วยงานภาครัฐ และเอกชนสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น

แนวนโยบายด้านระบบงบประมาณของประเทศดังกล่าว รวมทั้งนโยบายการบริหารจัดการ แผนพัฒนา และแผนงบประมาณเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี จะเห็นได้ว่า ผู้บริหารและบุคลากรทุกระดับต้องเห็นความสำคัญและร่วมมือกัน แต่ในการดำเนินการพัฒนาการบริหารจัดการระบบงบประมาณที่มีอยู่เดิม เมื่อมีการประเมินในประเด็นนี้พบ ข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงสภาพการณ์ที่อาจเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ทำให้ไม่บรรลุผลตามนโยบายการบริหารเชิงผลลัพธ์ (Result Based) และการบริหารโดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) ซึ่งผลการบริหารจัดการระบบงบประมาณที่ผ่านมาอาจทำให้เกิดปัญหาได้ ดังตัวอย่างผลการบริหารจัดการระบบงบประมาณตามรายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 8 ช่วงครึ่งแผน (พ.ศ. 2540-2542) ที่พบว่า งบประมาณส่วนใหญ่อยู่ในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ (กองแผนงาน, 2543) และจากรายงานของหน่วยตรวจสอบภายในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ได้นำเสนอให้เห็นถึงประเด็นความเสี่ยงสำคัญในการปฏิบัติตามภารกิจ หลัก 2 ด้านสำคัญ คือ ด้านการเงินและการบริหารงบประมาณ รวมทั้งด้านการพัสดุ (หน่วยตรวจ สอบภายใน, 2547: 5-8)

จากแนวทางการบริหารจัดการ แนวนโยบาย และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ งบประมาณที่กล่าวมา ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารสถานศึกษาจึงมีความสนใจที่จะพัฒนาการบริหารจัดการ ระบบงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ และเพื่อพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการ ระบบงบประมาณ ของหน่วยงานแห่งนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจะดำเนิน การศึกษาวิจัยและ พัฒนาการบริหารจัดการระบบงบประมาณ ที่มุ่งศึกษาวิจัยและพัฒนาตามแนวทางระบบการจัดทำ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategies performance based budgeting) รวมทั้ง แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการบริหารจัดการระบบงบประมาณ ได้แก่ แนวทางการบริหารแบบ Balance Scorecard มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles และระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี (Good Governance) เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษา หาแนวทาง วิธีต่างๆ เหล่านี้ เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการระบบงบประมาณของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป ตามที่ อังสนา ศรีประเสริฐ, 2547 ได้กล่าวไว้ว่าจะต้องตระหนักถึงคือ "ความระวังในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด" ด้วย เหตุนี้การนำระบบการจัดการในส่วนของงบประมาณเข้ามาใช้จึงมีความสำคัญต่อทุกหน่วยงาน วิธีการ จัดทำงบประมาณที่มีอยู่ในหลายลักษณะ และแต่ละวิธีจะให้ผลในการบริหารจัดการที่ต่างกัน จึงเป็น หน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะเลือกวิธีการจัดตั้งงบประมาณที่เหมาะสมมาใช้กับองค์กร "การจัดทำ

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน" เป็นระบบหนึ่งที่จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพราะได้มุ่งเน้นถึงผลผลิตและผลลัพธ์เป็นสำคัญ และกลยุทธ์สำคัญที่จะช่วยให้ระบบดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพสูงสุด คือ การนำระบบมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles เข้ามาพิจารณาควบคู่กับการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการระบบงบประมาณมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี โดยระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ชาติ
2. ศึกษาผลของการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการระบบงบประมาณมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี โดยระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาบริบทต่างๆ และแนวทางสำหรับการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการงบประมาณของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี โดยมุ่งเน้นการพัฒนาตามแนวทางระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยความร่วมมือของ ผู้บริหาร คณาจารย์ บุคลากร และผู้เกี่ยวข้อง จากทุกหน่วยงานที่จะมีส่วนร่วมอย่างมาแบบเฉพาะเจาะจงจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ไม่เกิน 4 หน่วยงาน ในระยะการดำเนินโครงการวิจัยตามปีงบประมาณ 2549 - 2550

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และหน่วยงานที่น่าผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. ได้กระบวนการบริหารจัดการระบบงบประมาณสำหรับ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี เพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น
2. ได้แนวทางการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการระบบงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของชาติ นโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
3. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี และ สถานศึกษาอื่นที่มีการจัดการเรียนการสอนคล้ายคลึงกัน สามารถใช้กระบวนการบริหารจัดการระบบงบประมาณ ที่พัฒนาขึ้นมาใช้ในการพัฒนาการจัดการศึกษาได้