

การศึกษาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง:กรณีศึกษาการ  
จัดหายุทโธปกรณ์



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2562  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Study of Strategic Performance Based Budgeting in Security Organization: The  
case study for armament supplies



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	การศึกษาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง:กรณีศึกษาการจัดการยุทธโธปกรณ์
โดย	พ.ท.เกริกไกร เอ็มพันธ์
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.ชฎิล โรจนานนท์

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.ชฎิล โรจนานนท์)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)	
.....	กรรมการ
(อาจารย์ ดร.กุลพัช ศักดิ์วิทย์)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เกริกไกร เอมพันธุ์ : การศึกษาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของ  
หน่วยความมั่นคง:กรณีศึกษาการจัดหายุทธโศปกรณ์ . ( The Study  
of Strategic Performance Based Budgeting in Security Organization:The  
case study for armament supplies) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ชฎิล โรจนานนท์

วัตถุประสงค์ของสารนิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิธีการบริหาร  
งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง 2) เพื่อศึกษาปัญหาและ  
อุปสรรคของการบริหารงบประมาณของหน่วยความมั่นคง ในการนำเอาการบริหารระบบ  
งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และ 3) เสนอแนะแนวทางการบริหาร  
งบประมาณของหน่วยความมั่นคงให้เป็นไปตามกระบวนการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบ  
มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหายุทธโศปกรณ์ โดยใช้การวิจัยเชิง  
คุณภาพ ซึ่งดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล 3 วิธีได้แก่ การรวบรวมข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์เชิง  
ลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

สำหรับผลการวิจัยพบว่า สาเหตุของปัญหาในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม  
ยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคงมาจาก ลักษณะของงานความมั่นคงที่เป็นนามธรรมทำให้การ  
กำหนดตัวชี้วัด การประเมินผล ทำได้ยากจึงทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ปัญหาเชิงระบบ เชิง  
นโยบาย ปัญหาการมีส่วนร่วม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการจัดหายุทธโศปกรณ์ที่ไม่เป็นไปตามความ  
ต้องการของผู้ใช้ยุทธโศปกรณ์ โดยผู้วิจัยสามารถนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยแก้ไขการ  
ตีความลักษณะงานให้เป็นรูปธรรมเพื่อที่จะทำให้ การกำหนดตัวชี้วัด การประเมินผลมี  
ประสิทธิภาพ เพิ่มการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดหายุทธโศปกรณ์ และนำเอาหลักธรรมาภิบาล  
เข้ามาดำเนินการเป็นหลักในการแก้ปัญหา โดยในการปฏิบัตินั้นต้องดำเนินการควบคุม กำกับดูแล  
วินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด โดยหน่วยงานที่กำกับวินัยการเงินการคลังของหน่วยความ  
มั่นคง และมีระบบประเมินผลที่ผู้วิจัยได้ออกแบบไว้ในขั้นต้น ที่มีความเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดที่มี  
ประสิทธิภาพ คือแนวทางทางการบริหารการคลังที่ตีบนพื้นฐานความยั่งยืน

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2562

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6180909424 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD:

Krirkrai Empantu : The Study of Strategic Performance Based Budgeting in Security Organization: The case study for armament supplies. Advisor: CHADIN ROCHANANONDA, Ph.D.

The objectives of this study are 1) to study the processes of Strategic Performance Based Budgeting System in Security Unit 2) to analysis problems and obstacles occurred in budgetary management of security units by using Strategic Performance Based Budgeting System and 3) to guide security units through the Strategic Performance Based Budgeting System in advancing units' capabilities of equipment procurement. This study concentrates on qualitative research methods of applying the documentary research, interviews, and non – participant observation.

According to the results, the causes of problems in security units' budgetary managements are the characteristic of security system is abstract which is difficult to determine indicator and evaluation. This affects to other problems such as systematic problems, policy issues, and collaborative problems which causes undesired equipment procurements for users. The findings suggest that the interpretation of security characteristics into concrete objects could help in determining indicator, evaluation and the equipment procured collaboration. By applying Good Governance together with Fiscal and Financial Discipline under the guided system is a good financial management on sustainable fundamental.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature .....

Academic Year: 2019

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงไม่ได้หากไม่ได้รับความกรุณาจากอาจารย์ที่ปรึกษา ดร.ชฎิล โรจนานนท์ ซึ่งให้เกียรติเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ ให้คำสอนที่ดีที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำสารนิพนธ์อย่างเต็มที่มาโดยตลอด และผู้วิจัยขอขอบคุณอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ รองศาสตราจารย์ ดร. ปกรณ์ ศิริประกอบ และ ดร. กุลพฐ ศักดิ์วิทย์ ที่กรุณาชี้แนะให้คำแนะนำแนวทางต่างๆที่สำคัญของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่มีส่วนร่วมในงานสารนิพนธ์ฉบับนี้ ประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ กลุ่มผู้ใช้ทโธปกรณ์ กลุ่มผู้จัดหาทโธปกรณ์ ที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเป็นอย่างดีและเป็นประโยชน์ต่องานวิจัย

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้วิจัยขอขอบคุณพระคุณเจ้าหน้าที่โครงการทุกท่านที่คอยอำนวยความสะดวกในการศึกษา และ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ น้องๆ นิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รุ่น 49 (รปม. 49) ที่ได้เข้ามาร่วมแบ่งปัน เนื้อหาการเรียน ประสบการณ์ชีวิต และสนับสนุนช่วยเหลือกันมาตลอด 2 ปีที่ผ่านมา

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานสารนิพนธ์ฉบับนี้จะประโยชน์กับผู้ที่สนใจศึกษา และอาจเป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	1
สารบัญภาพ.....	2
บทที่ 1 .....	3
บทนำ.....	3
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	3
1.2 คำถามในการวิจัย.....	6
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	7
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย.....	7
1.5 ขอบเขตการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 .....	8
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์.....	8
2.2 แนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์.....	9
2.3 แนวคิดการดำเนินการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของ หน่วยงาน ความมั่นคง.....	13
2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล.....	15

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	18
2.6 สมมุติฐานและกรอบแนวคิดการวิจัย.....	20
บทที่ 3 .....	21
ระเบียบวิธีวิจัย .....	21
3.1 ประชากร และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในงานวิจัย.....	21
3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	22
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	23
3.4 วิธีการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล.....	24
บทที่ 4 .....	26
ผลการวิจัย และการวิเคราะห์ผลการวิจัย .....	26
4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ (ส่วนที่ 1).....	27
4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การวิจัย (ส่วนที่ 2).....	29
4.3 ผลสรุปจากการเก็บข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย .....	39
4.4 ผลสรุปจากการเก็บข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงกับคำถามวิจัย.....	40
บทที่ 5 .....	42
วิเคราะห์ และอภิปรายผล.....	42
5.1 สาเหตุและที่มาของปัญหาการจัดหายุทธโศภรณ์ ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง.....	42
5.2 แนวทางการแก้ปัญหา.....	46
บทที่ 6 .....	53
สรุปผล และข้อเสนอแนะ .....	53
6.1 สรุปผลการศึกษา .....	54
6.2 ข้อเสนอแนะ .....	55
บรรณานุกรม.....	65



ภาคผนวก.....	67
ก. แบบสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง.....	67
ประวัติผู้เขียน.....	75



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ตารางแสดงความเชื่อมโยงการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง .....	25
ตารางที่ 2 สรุปการสัมภาษณ์ (ตอนที่ 2) ความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์.....	30
ตารางที่ 3 สรุปการสัมภาษณ์ (ตอนที่ 3) ความรู้กระบวนการบริหารงบประมาณในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ .....	32
ตารางที่ 4 สรุปการสัมภาษณ์ (ตอนที่ 4) ปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (หน่วยงานความมั่นคง).....	34
ตารางที่ 5 สรุปการสัมภาษณ์ (ตอนที่ 4) ปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (หน่วยงานความมั่นคง).....	36
ตารางที่ 6 ตารางประเมินผลการใช้งบประมาณอย่างยั่งยืนในพื้นที่มีภัยคุกคาม .....	62
ตารางที่ 7 ตารางประเมินผลการใช้งบประมาณอย่างยั่งยืนในพื้นที่สภาวะปกติ.....	62

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 สรุปที่มาของปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (หน่วยงานความมั่นคง) .....	41
ภาพที่ 2 ตารางสรุปความสัมพันธ์ของที่มาความสำคัญของปัญหา และความเชื่อมโยงกับกลุ่มตัวอย่างในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหายุทธโธปกรณ์) .....	43
ภาพที่ 3 แผนภาพแสดงแนวทางการบริหารการคลังที่ตีบนความยั่งยืน ....	Error! Bookmark not defined.



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง ในปัจจุบันแต่ละกองทัพจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ คือ สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพทำหน้าที่ภายใต้กระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณจนถึงการตรวจติดตาม และประเมินผล ในการดำเนินการด้านความมั่นคงเป็นภารกิจหลักของกองทัพ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ยังคงมีปัญหา ในการกระบวนการบริหารงบประมาณตั้งแต่จุดเริ่มต้นในเรื่องภารกิจ เนื่องจากงานของหน่วยความมั่นคงส่วนใหญ่เป็นงานที่เป็นนามธรรม จึงมีความยากในการกำหนดตัวชี้วัด และยากในการกำหนดเป้าหมายการให้บริการแก่ประชาชน จึงมีความเป็นไปได้ที่การกำหนดผลผลิตและกิจกรรมของกองทัพ ในการจัดทำงบประมาณบางครั้งไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้นำระบบงบประมาณมาใช้ในการบริหารประเทศซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ โดยมีการวิวัฒนาการของระบบงบประมาณเป็นไปตามสถานการณ์ที่ประเทศไทยประสบปัญหาในแต่ละยุคสมัย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ 2502 โดยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) ซึ่งถือเป็นระบบงบประมาณแบบแรกของประเทศไทย (นันทนิตย์ นวลมณี, 2540) สำหรับในปี 2540 ประเทศไทยเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจทางการเงิน รัฐบาลจึงได้ปรับแนวทางการบริหารประเทศเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะงานภาครัฐ จึงเกิดการปฏิรูประบบราชการโดยยึดหลักแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นการทำงาน โดยยึดถือผลผลิต ผลลัพธ์ มีการวัดผลเป็นรูปธรรม เน้นการตอบสนองการให้บริการประชาชน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2548) รัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน มาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting: PBB) (นันทนิตย์ นวลมณี, 2540) เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม มากขึ้น

ในปัจจุบันระบบงบประมาณที่ใช้เป็น ”ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์” (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) เนื่องจากรัฐบาลไทยกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาประเทศไทยในระยะยาว หรือที่เรียกว่า ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติถือเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศตั้งแต่ พ.ศ.2560- 2579 แบ่งเป็น 6 ด้านได้แก่

- 1) ด้านความมั่นคง
- 2) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- 3) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
- 4) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
- 5) ด้านการสร้างการเจริญเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- 6) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ทั้งนี้ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีหลักการสำคัญคือ การจัดสรรงบประมาณให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของรัฐบาลได้ตามเป้าหมายที่กำหนด จัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับผลงาน โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายการให้บริการ แผนยุทธศาสตร์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด และจะต้องมีการติดตามประเมินผลเพื่อให้ทราบผลการดำเนินการจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวม (พลเอก ศักดิ์โสภณกุล, 2547)

ในการบริหารงบประมาณขององค์กรต่าง ๆ ทั่วประเทศจะต้องดำเนินการโดยยึดถือยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบสำคัญ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นของภาพรวมของประเทศในการดำเนินการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้นยังคงมีปัญหาหลัก 2 ประเด็นในเรื่อง

- 1) การบริหารระบบ ที่ขาดความเชื่อมโยงกันของการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณการกำหนดตัวชี้วัด และการประเมินผล
- 2) ปัญหาเรื่องบุคลากร ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในระบบ และการขาดการมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นของภาคประชาชน ซึ่งปัญหาทั้งสองส่วนดังกล่าวได้นำมาซึ่งปัญหาอื่น ๆ ในการบริหารประเทศอีกมากมาย

งานด้านความมั่นคงถือเป็นหน้าที่ ภารกิจหลักของกองทัพ โดยกองทัพเป็นส่วนราชการหนึ่ง ที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม มีภารกิจหน้าที่หลัก คือ การเตรียมกำลัง การใช้กำลัง เพื่อรักษาเอกราชอธิปไตย รักษาผลประโยชน์ของประเทศ มีหน้าที่ในการพัฒนาประเทศ และช่วยเหลือประชาชน สำหรับการดำเนินการของกองทัพในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ยังคงมีปัญหาในการกระบวนการบริหารงบประมาณตั้งแต่จุดเริ่มต้นในเรื่องภารกิจ เนื่องจากงานของหน่วยความมั่นคงส่วนใหญ่เป็นงานที่เป็นนามธรรม จึงมีปัญหาในการกำหนดตัวชี้วัด กำหนดเป้าหมายการให้บริการ จึงทำให้การกำหนดผลผลิต กิจกรรมของกองทัพ ในการจัดทำงบประมาณบางครั้งไม่

สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ปัญหาการแปลงยุทธศาสตร์ให้ไปเป็นการปฏิบัติยังไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ในบางครั้งการจัดทำงบประมาณมีการดำเนินการต่าง ๆ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แต่เมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณเข้าสู่การบริหารงบประมาณในบางครั้ง การดำเนินการก็ไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อเทียบกับตัวชี้วัดต่าง ๆ กับเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานซึ่งถือเป็นปัญหาที่นำไปสู่การจัดหายุทธโปกรณ์ที่เกินความจำเป็น และไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ใช้ ซึ่งทำให้เกิดภาระในการดูแลและซ่อมบำรุงยุทธโปกรณ์ที่สิ้นเปลืองงบประมาณ ไม่สามารถบริหารงบประมาณได้ตามแผน เกิดความล่าช้าไม่ทันเวลา และถูกสังคมโจมตี

หน่วยงานความมั่นคงเป็นองค์กรหลักสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง โดยในการดำเนินการเป็นการให้บริการด้านความมั่นคงในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการให้บริการกับกลุ่มประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ตามหน้าที่ ภารกิจ ตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ โดยในการดำเนินการเพื่อการให้บริการทางความมั่นคงนั้นต้องมีเครื่องมือสำคัญคือยุทธโปกรณ์ทางทหาร

ในอดีตที่ผ่านมาการจัดหายุทธโปกรณ์ทางทหารในประเทศไทย เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากประเทศต้องเผชิญกับปัญหาความไม่สงบภัยคุกคามทางทหารมาโดยตลอด แต่ในปัจจุบันสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงมีการพัฒนาการไปในทางที่ดี การเผชิญหน้าทางกำลังทหารลดลงอย่างมาก แต่ประเทศต่าง ๆ ยังคงเสริมสร้างขีดความสามารถทางทหารอย่างต่อเนื่องด้วยต่างตระหนักว่าในภูมิภาคยังมีปัญหาที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งในระดับที่ประเทศต้องใช้งำลังทางทหารเข้าแก้ปัญหา ในส่วนของประเทศไทยในปัจจุบันก็ยังคงมีปัญหาความมั่นคงในเรื่องความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะฉะนั้นการจัดหายุทธโปกรณ์ เพื่อใช้ยุทธโปกรณ์ เป็นเครื่องมือในการให้บริการด้านความมั่นคงจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น และเป็นเครื่องมือสำคัญชนิดหนึ่งในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง แต่จากสภาพสถานะเศรษฐกิจ สภาพสังคม ในปัจจุบันนั้น มีวิกฤตทางด้านต่าง ๆ ที่ต้องใช้งบประมาณในการแก้ปัญหาอยู่มาก เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโควิด -19 ดังนั้น ความจำเป็นในการจัดหายุทธโปกรณ์โดยใช้กลไกของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงบประมาณ ที่จะสามารถแสดงผลประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน สร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของประชาชน จากการใช้บริการด้านความมั่นคงของหน่วยงานความมั่นคง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารงานคลังของภาครัฐในด้านความมั่นคงที่ครอบคลุมในด้านการรักษาวินัยทางการคลัง การใช้จ่ายอย่างคุ้มค่ากับงบประมาณที่ได้ใช้ และความโปร่งใสที่มีข้อมูลที่สามารถนำมาชี้แจงต่อสาธารณชน

ปัจจุบันพบว่า การเกิดสงครามในภูมิภาคมีแนวโน้มที่ลดลง การจัดหายุทธโศปกรณ์เหล่านี้จึงต้องการคำอธิบายสำหรับสาธารณชน ในการจัดหายุทธโศปกรณ์สมรรถนะสูงนั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของผู้มีระดับสูงของกองทัพที่ให้ความสำคัญกับอาวุธใหม่ ๆ จนแทบจะกลายเป็นชุดความคิดว่า การพัฒนากองทัพมีนัย หมายถึง การจัดหายุทธโศปกรณ์ใหม่เข้าประจำการ และผลจากการดำเนินการนี้กลายเป็นภาพจำลองของ "ความสำเร็จทางทหาร" ที่ยุทธโศปกรณ์เหล่านี้จะเป็นดังผลงาน ที่จะถูกกล่าวขานในกองทัพว่า ยุคของผู้บังคับบัญชาท่านใดมีอาวุธอะไรใหม่ประจำการในกองทัพ อีกส่วนของปัญหาที่เห็นได้ในหลายปีที่ผ่านมาคือ การตรวจสอบในเรื่องการจัดหายุทธโศปกรณ์ เป็นสิ่งที่มีข้อจำกัดมาก ไม่ว่าจะในกระบวนการทางรัฐสภา หรือกระบวนการทางสังคม แม้ว่าหากมีการตรวจสอบ ก็แทบไม่เคยส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ในประเด็นการจัดหายุทธโศปกรณ์ของกองทัพเสมอมา โดยเฉพาะเรื่องของความโปร่งใส ที่ควรจะต้องยกระดับให้มีขีดความสามารถในการตรวจสอบการจัดหายุทธโศปกรณ์ทางทหาร เหมือนกับรัฐสภาของประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว (สุรชาติ บำรุงสุข, 2562)

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา งานวิจัยชิ้นนี้ได้มุ่งเน้นการศึกษาถึงปัญหาในการดำเนินการในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (ในกรณีศึกษาการจัดหายุทธโศปกรณ์) ของกองทัพ เพื่อที่จะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรค รวมทั้งแนวทางแก้ไขในการจัดหายุทธโศปกรณ์ของหน่วยความมั่นคงในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ว่าควรจะเป็นไปในแนวทางใด ซึ่งจะทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สำคัญและมีประโยชน์ต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายแก่ผู้บริหารระดับสูงของกองทัพในภาพรวม ในตัดสินใจในการจัดหายุทธโศปกรณ์ที่เหมาะสม ความสามารถในการชี้แจงเหตุผลที่ทำให้สาธารณชนมองเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นในการจัดหายุทธโศปกรณ์ ตามแนวทางของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ภายใต้สภาพบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน

## 1.2 คำถามในการวิจัย

1.2.1 ปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัญหาและอุปสรรคส่งผลต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

1.2.2 การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคงควรจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหายุทธโศปกรณ์

### 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาวิธีการการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง

1.3.2 เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคของการบริหารงบประมาณของหน่วยความมั่นคง ในการนำเอาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

1.3.3 เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารงบประมาณของหน่วยความมั่นคงให้เป็นไปตามกระบวนการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหายุทธโศภรณ์

### 1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร หนังสือ งานวิจัย กฎหมายทางการคลังที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเก็บข้อมูลแบบปฐมภูมิ (สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญในด้านงบประมาณ ด้านจัดหายุทธโศภรณ์ และผู้ใช้อุทธโศภรณ์ของหน่วยความมั่นคง การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม) และการเก็บข้อมูลแบบทุติยภูมิ (การรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร)

### 1.5 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษา ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการบริหารงบประมาณ แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณในประเด็นการจัดหายุทธโศภรณ์ของหน่วยความมั่นคง ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหาร งบประมาณของหน่วยความมั่นคงให้เป็นไปตามกระบวนการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหายุทธโศภรณ์

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงกระบวนการในการบริหารงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงาน ตามยุทธศาสตร์

1.6.2 ตระหนักถึงปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารงบประมาณในระบบงบประมาณแบบ มุ่งผลงานตามยุทธศาสตร์

1.6.3 ทราบถึงแนวทางการปรับปรุงการบริหารงบประมาณ ในระบบงบประมาณแบบมุ่ง ผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหายุทธโศภรณ์ รวมทั้งเป็นข้อมูล ประกอบการพิจารณาในการจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสรุปเป็นกรอบการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างผลผลิต กิจกรรมในประเด็นยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศตามยุทธศาสตร์การผนึกกำลังป้องกันประเทศและการป้องกันเชิงรุก ซึ่งเป้าหมายการให้บริการ คือ ประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตามกรอบการจัดทางงบประมาณของระบบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.1 แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

2.2 แนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

2.3 แนวคิดการดำเนินการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานความมั่นคง

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6 สมมติฐานและกรอบแนวคิดการวิจัย

#### 2.1 แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

##### 2.1.1 ความหมาย

ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (results based management) เป็นระบบการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้น ผลสัมฤทธิ์ เพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น โดยมีกลไกของการบริหารจัดการ ผ่านกระบวนการหลักตามลำดับขั้นตอน คือ กำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์สร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ประเมิน และรายงานผลการปฏิบัติงาน และปรับปรุงการปฏิบัติงาน (ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์, 2549)

##### 2.1.2 การดำเนินการในกระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้ (สุพจน์ ทราญแก้ว, 2545)

(1) การวางแผนองค์การและแผนกลยุทธ์ (corporate and strategic planning) การจัดทำแผนองค์การ และแผนกลยุทธ์เป็นเทคนิคในการกำหนดกรอบแนวทางการทำงานระยะยาว และ ปานกลางในรูปแบบการกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงาน

(2) การวัดผลการปฏิบัติงาน (performance measurement) เป็นกระบวนการที่กำหนดตัวชี้วัด ผลสำเร็จ ที่ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ผลงานกับเป้าหมาย

(3) การเทียบเคียงงาน (benchmarking) เป็นกระบวนการคัดเลือกองค์การที่มีผลการปฏิบัติงานดีที่สุดในสาขาเดียวกับองค์การที่ต้องการเปรียบเทียบ เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นกรอบแนวทางในการวางแผน

(4) การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ (service quality) เป็นเทคนิคที่องค์การภาคเอกชนนิยมในการยกระดับคุณภาพการบริการ โดยเป็นกระบวนการ เกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้รับบริการ การศึกษาสำรวจความต้องการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

(5) การมอบอำนาจและให้อิสระในการทำงาน (devolution and autonomy) เพื่อช่วยให้ผู้บริหารทำงานได้อย่างคล่องตัว ควบคุมการ ดำเนินงานให้เกิดผลงานตามข้อตกลง

(6) การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (performance auditing) เป็นกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของการรายงานข้อมูลผลการปฏิบัติงาน เพื่อกำกับติดตาม และสอบทานว่าองค์การได้มีผลการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้

(7) การประเมินผลโครงการ (project evaluation) เป็นกระบวนการศึกษาวิเคราะห์ ในเชิงลึกภายหลังที่ได้มีการดำเนินการในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อตรวจสอบถึงผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น และเพื่อพิจารณาถึงความคุ้มค่าของงาน

## 2.2 แนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

### 2.2.1 ที่มา และความหมาย

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) เป็นระบบที่ประเทศไทยเริ่มใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2544 – ปัจจุบัน โดยเป็นการใช้กระบวนการจัดทำ และจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือ ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบาย และยุทธศาสตร์ชาติ ส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจ มีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส สำนักงบประมาณได้พัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถรองรับกับการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีหลักสำคัญคือการเปลี่ยนแนวคิดจากระบบงบประมาณที่เน้นการควบคุมค่าใช้จ่ายทรัพยากร มาเป็นการประเมินผลการดำเนินงานจากการใช้ทรัพยากรแทน การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน เป็นกระบวนการที่ครบวงจรตั้งแต่ การวางแผนการจัดสรรงบประมาณ และการจัดการที่เน้นผลงาน การติดตามประเมินผล โดยมีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน (key performance indicators : KPI) ซึ่งสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ต้นทุน และเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน (สำนักงบประมาณ, 2546)

## 2.2.2 องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

2.2.2.1 มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ โดยให้ความสำคัญกับความสำคัญตามเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ จนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน

2.2.2.2 เน้นหลักการธรรมาภิบาล ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่ หรือหลักการบริหารจัดการที่ดี มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับได้ชัดเจน มีการติดตามประเมินผล และการรายงานที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

2.2.2.3 การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ โดยเน้นให้กระทรวง และหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมาย และ ยุทธศาสตร์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จ ของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการ ตัดสินใจมากขึ้น

2.2.2.4 การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ โดยการนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกับงบประมาณรายจ่าย ประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมสามารถใช้ ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงิน และการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมมากขึ้น

2.2.2.5 การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นการประมาณการ รายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน จะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน ทำให้รัฐบาลทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี และใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของ ส่วนราชการมาช่วยในการตัดสินใจ ในการจัดสรรทรัพยากร ให้มีประสิทธิภาพ และเป็นการรักษา วินัยทางการคลัง

## 2.2.3 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ขั้นตอนการจัดทำออกเป็น 4 ขั้นตอน (สำนักงบประมาณ, 2546) ดังนี้

2.2.3.1 การกำหนดพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ กระบวนการนี้เป็นขั้นตอนแรกที่จะต้องดำเนินงานเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า หน่วยงานนั้นมีบทบาท อำนาจหน้าที่ และภารกิจอย่างไร เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ การกำหนดเป้าหมายเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ที่ก่อให้เกิดผลการดำเนินงาน เป้าหมายจะเป็นเครื่องหมายที่กำหนดทิศทางในอนาคต การกำหนดเป้าหมายที่ดีควรครอบคลุมกิจกรรมที่ประสงค์ให้บรรลุไว้อย่างชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ และควรกำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมายที่จะให้บริการทั้งหมดโดยเป้าหมายควรมีจำนวนพอประมาณ สอดคล้องกับขีดความสามารถของส่วนราชการ และเป้าหมายที่กำหนดต้องสอดคล้อง กับพันธกิจของหน่วยงาน ควรมีการจัดลำดับความสำคัญ

2.2.3.2 การกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน เป็นการกำหนดภารกิจ และวิธีการดำเนินงาน โดยในการกำหนดงานโครงการที่จะดำเนินงาน จะต้องกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ ที่จะได้ของงาน/โครงการ รวมถึงตัวชี้วัด และวิธีการวัดเพื่อตรวจสอบการ เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ โดยมีความเชื่อมโยงกับทรัพยากรที่ใช้ไป ตัวชี้วัด จะต้องกำหนดว่าจะวัดความสำเร็จของแต่ละผลงานอย่างไร และเพื่อให้เกิดประสิทธิผล โดยทั่วไปตัวชี้วัด จะครอบคลุมด้าน ปริมาณ คุณภาพ ต้นทุน ความทันเวลา และกลุ่มเป้าหมาย

2.2.3.3 การวัดผลการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการวัดความสำเร็จของ แต่ละงาน/โครงการ ตัวชี้วัดจะต้องชัดเจน นำมาใช้วัดผลได้ ในทันที โดยทั่วไปตัวชี้วัดจะครอบคลุมด้าน ปริมาณ คุณภาพ เวลา ค่าใช้จ่าย และประชากรเป้าหมาย โดยหลักเกณฑ์การตรวจวัดผลสำเร็จของ การดำเนินงาน จะมีเกณฑ์ในการวัดครอบคลุม ประเด็นต่าง ๆ ทั้ง 4 ด้าน คือ

(1) การวัดด้านปริมาณ ในการกำหนดหน่วยนับของผลผลิต ควรมีการ กำหนดใน ลักษณะของปริมาณ และตัวเลขที่ตรวจนับได้ของผลผลิตทุกอย่าง และจะต้องมีการ ตรวจวัด ในทุกผลผลิตที่ตรวจนับได้ ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดได้ควรมีการระบุข้อมูล ประมาณการ

(2) การวัดด้านคุณภาพ เป็นการพิจารณาคุณภาพของสิ่งของ หรือบริการ ที่หน่วยงานภาครัฐผลิต ผลผลิตที่ต่างกัน ย่อมมีคุณภาพที่ต่างกัน แต่วิธีการวัดและมาตรฐานของ คุณภาพ จะต้องสามารถระบุได้อย่างแน่นอนในเรื่องของการ ประเมิน และการรายงานคุณภาพ ต้องสะท้อนให้เห็นถึงความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ

(3) การวัดต้นทุนในการดำเนินงานถือเป็นส่วนสำคัญ เพื่อจะตรวจสอบว่าต้นทุน มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลอย่างไร โดยจะต้องรายงานต้นทุนในการจัดทำผลผลิตหลัก ต้องมีระบบ บัญชีรับ จ่าย ของแต่ละกิจกรรมที่จะดำเนินการ ต้องคำนวณต้นทุนเฉลี่ย (average costs) และ ต้นทุน ส่วนเพิ่ม (marginal costs) ของผลผลิตให้ได้ ต้นทุนรวมเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะต้นทุนรวมจะ ครอบคลุมทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ไปในกระบวนการจัดทำซึ่งสามารถจะนำไปใช้ ประโยชน์ในการวัด ประสิทธิภาพ ตลอดจนการคิดราคาของผลผลิตได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ และเกี่ยวข้องกับการพิจารณา ทางเลือกในการจัดทำผลผลิต

(4) การวัดด้านเวลา การพิจารณาในเรื่องของระยะเวลาดำเนินการ ระยะเวลา การส่งมอบงาน เป็นการวัดผลการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น การพิจารณาว่าระยะเวลาการส่งมอบว่า เป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ การที่ไม่สามารถส่งผลงาน ภายในเวลาที่กำหนด จะได้รับผลการ ประเมินที่ไม่เป็นที่พอใจจากทั้งรัฐบาล และผู้ใช้สิ่งของ/บริการโดยการวัดผลการดำเนินงาน ควร คำนึงถึงประเด็น ดังต่อไปนี้

- (4.1) ผลผลิตนั้นส่งผลที่สำคัญต่อการบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่
- (4.2) ผลผลิตที่ได้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของ และสอดคล้องในระดับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่
- (4.3) รัฐจะได้ผลประโยชน์หรือรายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่
- (4.4) ผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงานของส่วนราชการ มีความซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกันหรือไม่
- (4.5) การให้ได้มาซึ่งผลผลิตควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทอย่างไร
- (4.6) ผลผลิตและผลลัพธ์ที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน ตรงตามกรอบเวลา หรือไม่
- (4.7) ส่วนราชการได้มีการติดตามประเมินผลตลอดช่วงระยะเวลาหรือไม่

2.2.3.4 การนำเสนอขอทรัพยากร และรายงานผลการดำเนินงาน เป็นภาระหนึ่งของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้สำนักงานประมาณพิจารณา ในคำขอจะต้องประกอบด้วย พันธกิจ จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของส่วนราชการ ผลผลิต ผลลัพธ์ที่ต้องการ ให้บรรลุ รวมทั้งตัวชี้วัดผลการดำเนินงานเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ หลังจากที่ยังส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับจัดสรรงบประมาณ ส่วนราชการจะต้องทำการวัดผลการดำเนินงาน และรายงานเพื่อส่งให้สำนักงานประมาณใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ประกอบการจัดสรรงบประมาณ ของส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีประเด็นที่จะใช้พิจารณาเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

- (1) การพิจารณาความคุ้มค่าของการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลลัพธ์
- (2) ความเป็นไปได้ในการบรรลุผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ โดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม หรือน้อยลง
- (3) กรณีที่ผลผลิตถูกยกเลิก หรือลดปริมาณงาน จะเกิดผลกระทบใดหรือไม่
- (4) หากส่วนราชการนั้น ๆ มิได้จัดทำผลผลิตจะมีผลอย่างไรต่อการเกิดผลลัพธ์
- (5) ผลลัพธ์ที่ได้มาจากการดำเนินงาน สามารถเชื่อมโยงสู่ความสำเร็จตาม

ภารกิจของส่วนราชการหรือไม่ และสามารถเชื่อมโยงสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายหรือนโยบายของรัฐบาลหรือไม่

## 2.3 แนวคิดการดำเนินการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของ หน่วยงาน ความมั่นคง

### 2.3.1 ที่มา และความหมาย

หน่วยงานความมั่นคง เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม มีการปฏิรูปแนวความคิด และเตรียมความพร้อมในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ตามนโยบายรัฐบาล จึงได้เริ่มดำเนินการ นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2546 เป็นต้นมา โดยการดำเนินการด้านงบประมาณของหน่วยงานความมั่นคงจะดำเนินการภายใต้ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆที่สำคัญคือ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) (คณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561b) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (23 ประเด็น) (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561a) แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) แผนปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณ แผนปฏิบัติการ หน่วยงานความมั่นคง และระเบียบว่าด้วยการงบประมาณของหน่วยความมั่นคง

### 2.3.2 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

มีขั้นตอนการปฏิบัติแบ่งเป็น 3 ภาคการปฏิบัติดังนี้

(1) ภาคจัดทำงบประมาณ เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการดำเนินการด้านงบประมาณ เริ่มโดยการวางแผน จัดทำนโยบายด้านการงบประมาณของความมั่นคง กำหนดกรอบปฏิทิน งบประมาณ จัดทำประมาณการรายจ่ายประจำปีซึ่งจำเป็น ประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะ ปานกลาง ดำเนินการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แลลงป้องกัน ตลอดจน การชี้แจง ความสมเหตุสมผลของค่าของงบประมาณ จัดทำและปรับปรุงต้นทุนผลิต กิจกรรม รวมทั้งปรับปรุงศูนย์/ต้นทุน ของความมั่นคง ในระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์/ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่หน่วยเหนือกำหนด โดยมีกรอบในการดำเนินการหลัก ในการกำหนดตัวชี้วัด เป้าหมาย และการประเมินผล ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ กระทรวงกลาโหมด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณเป็นหลัก สำหรับการปฏิบัติในการ จัดทำค่าของงบประมาณของหน่วยงานความมั่นคงนั้นจะเริ่มดำเนินการล่วงหน้า 2 ปีงบประมาณโดย การทำแผนเสนอความต้องการล่วงหน้า โดยผ่านการพิจารณาจากคณะทำงานต่าง ๆ ภายในหน่วย ความมั่นคง เสนอไปยังหน่วยเหนือ เพื่อผ่านการพิจารณาจากคณะทำงานของกระทรวงกลาโหม และ กระทรวงกลาโหมเสนอไปยังสำนักงบประมาณ สุดท้ายก็จะออกไปเป็นค่าของงบประมาณประจำปี งบประมาณเข้าสู่ รัฐสภาเพื่อเข้าไปผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และเมื่อผ่าน การพิจารณาแล้วจะออกมาเป็น พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ

(2) ภาคบริหารงบประมาณจะเริ่มต้นเมื่อ หน่วยความมั่นคงได้รับงบประมาณ ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ หน่วยงบประมาณของหน่วยความมั่นคงก็จะเริ่มดำเนินการโดยการวางแผนการกำหนดการจัดสรรงบประมาณ ไปให้กับหน่วยต่างที่เป็นหน่วยขึ้นตรง โดยการดำเนินการผ่านคณะกรรมการทำงานในด้านการจัดสรรงบประมาณในด้านต่างๆซึ่งประกอบไปด้วยคณะ ดังนี้ (ระเบียบกองทัพว่าด้วยการงบประมาณ, 2556)

- (2.1) คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณของหน่วยความมั่นคง
- (2.2) คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ ด้านกำลังพล
- (2.3) คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ ด้านการข่าว
- (2.4) คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ ยุทธการ
- (2.5) คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ ส่งกำลังบำรุง
- (2.6) คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ กิจการพลเรือน
- (2.7) คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ โครงการ

ซึ่งการปฏิบัติของแต่ละคณะก็จะมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการต่างกันไป ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณา โครงการ งบประมาณ ในการจัดสรร แจกจ่ายงบประมาณตามอำนาจในระเบียบ ว่าด้วยการงบประมาณของหน่วยความมั่นคง เมื่อผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว หน่วยงบประมาณของหน่วยความมั่นคงก็จะจัดสรรงบประมาณตามมติของคณะกรรมการในแต่ละคณะไปให้หน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ ในแต่ละกลุ่มงานงบประมาณ โดยหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะนำเอางบประมาณที่ได้รับจัดสรรไปบริหาร โดยจะดำเนินการภายใต้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ 2560 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ 2561 เป็นต้น

(3) ภาคการติดตาม และประเมินผล แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ประกอบด้วย การติดตาม ประเมินผลงานตามสายงานงบประมาณ และการติดตามและประเมินผลงานตามสายงานโครงการ

(3.1) การติดตาม และประเมินผลงานตามสายงานงบประมาณ เป็นการรายงาน แผน/ผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณ โดยหน่วยที่ได้รับงบประมาณ จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีไตรมาส ตามเกณฑ์/การวัดของตัวชี้วัดตามแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณพร้อมทั้งรายงานปัญหาอุปสรรค เสนอหน่วยงบประมาณของหน่วยความมั่นคง และหน่วยงบประมาณของหน่วยความมั่นคงจะ สรุปรายงานในภาพรวมโดย รวบรวมและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีไตรมาส เสนอหน่วยกระทรวงกลาโหมตามระยะเวลาที่กำหนด

(3.2) การติดตามและประเมินผลงานของหน่วยตามสายงานโครงการ เป็นการรายงานแผน/ผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณด้านโครงการ โดยหน่วยที่ได้รับงบประมาณ จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำไตรมาส ตามเกณฑ์/การวัดของตัวชี้วัดตามแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งรายงานปัญหาอุปสรรค เสนอหน่วยงบประมาณของหน่วยความมั่นคง ตามสายการงบประมาณ

## 2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

### 2.4.1 ที่มา และความหมาย

ที่มาความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทยนั้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544) เริ่มต้นตั้งแต่สมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมือง ตามหลักทศพิธราชธรรม หรือธรรม 10 ประการ ถ้าในรัชสมัยใดที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใน ทศพิธราชธรรมประเทศชาติก็สงบสุข และรูปแบบของธรรมาภิบาลที่เด่นชัดในประเทศไทย คือปี พ.ศ.2540 ในขณะที่นั้นสังคมเศรษฐกิจไทยได้รับความบอบช้ำจากวิกฤติเศรษฐกิจอย่างมากจนต้องได้รับความช่วยเหลือจาก IMF (International Monetary Fund ) ซึ่งรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้ให้คำมั่นสัญญา กับ IMF ว่าจะต้องสร้าง Good governance ขึ้นในการบริหารจัดการในภาครัฐ และได้เกิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ใช้ในการบริหารบ้านเมืองตามมา

ความหมายของ Good governance นั้นยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกันซึ่งนักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ โดยในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนซึ่งสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคี และ เป็นส่วนเสริมสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน แก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต (เกษม วัฒนชัย, 2546) ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า Good governance ซึ่ง Good แปลว่าดี Governance แปลว่า การกำกับที่ดี การดูแลอย่างดี ธรรมาภิบาล หรือ Good governance จึงเป็นหลักคิดสำหรับ การบริการจัดการที่ดีเพื่อประกันว่าองค์กรจะไม่มี การฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ด้อยประสิทธิภาพ จากความหมายของนักวิชาการที่ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ Good governance ดังกล่าวข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน โดยสรุปแล้วธรรมาภิบาล (Good governance) หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพเน้น การเชื่อมโยงส่วนต่างๆของสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกัน และกันมีความเป็นธรรมทั้งในความคิด



การปฏิบัติมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน มีความเสมอภาครับผิดชอบ โปร่งใส คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป ซึ่งประกอบไปด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า

#### 2.4.2 องค์ประกอบที่สำคัญ

(1) ภาครัฐ (Public sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้าง และปฏิรูปการเมือง กฎหมายและระเบียบราชการ

(2) ภาคเอกชน (Private sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดี ดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม

(3) ภาคประชาชน หรือองค์กรต่างๆ (Civil sector) จะมีส่วนในการเกื้อหนุนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองโดยการระดมกลุ่มต่างๆให้เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้กล่าว

#### 2.4.3 ความสำคัญของธรรมาภิบาล

(สถาบันพระปกเกล้า, 2544) เห็นว่าธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการเกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย หากมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และระบบการบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรมเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศอีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริต (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542) ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ไว้ว่า

(1) เพื่อจัดระเบียบ กติกาของสังคมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้ทุกภาคของสังคมได้แก่ภาครัฐภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขร่วมกันเป็นพลังในการพัฒนาประเทศ และสังคมที่ยั่งยืนและร่วมกันเสริมสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันให้ประเทศสามารถบรรเทาป้องกันแก้ไขภาวะวิกฤตที่อาจมีขึ้นในอนาคต

(2) เพื่อเร่งสร้างธรรมาภิบาล หรือระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในภาครัฐ โดยเน้นที่หน่วยงานราชการโดยมีเป้าหมายในการสร้างคุณค่าสองลักษณะ เป็นกลไกสร้างเสริมความเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน ผู้รับบริการ และเป็นกลไกที่มีระบบบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งจะชักนำให้ภาคอื่นในสังคม ได้แก่ประชาชน และธุรกิจเอกชนร่วมกันพัฒนาบ้านเมืองด้วยความเต็มใจและเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวม

#### 2.4.4 หลักการธรรมาภิบาลที่สำคัญ 6 ประการ

(1) หลักนิติธรรม (สถาบันพระปกเกล้า, 2546) กำหนดว่าหลักนิติธรรม คือเจตนารมณ์ สาระ และการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มากไม่ใช่เพื่อ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาคชัดเจน คาดการณ์ได้ ไม่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับ ระบบ ราชการ หรืออำนาจของรัฐฝ่ายเดียว แต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด

(2) หลักคุณธรรม (ทินกร อัครศรีชัยโรจน์, 2551) ให้ความหมายว่า หลักคุณธรรม หมายถึงการปฏิบัติในการทำในสิ่งที่ถูกต้อง ด้วยความซื่อสัตย์จริงใจ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามบน พื้นฐานของศีลธรรม จริยธรรมภายใต้ระเบียบข้อบังคับ และยังประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติ

(3) หลักความโปร่งใส (ทินกร อัครศรีชัยโรจน์, 2551) หลักความโปร่งใส หมายถึงการ สร้างความไว้วางใจซึ่งกัน และกันของหน่วยงาน กับผู้รับบริการโดยปรับปรุงกลไกการทำงานของ องค์กรให้ทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม (ธีรวัฒน์ ชูญาติ, 2552) ให้ความหมายว่าหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ ของประเทศ ด้วยการแจ้งความคิดเห็นการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

(5) หลักความรับผิดชอบ (ธีรวัฒน์ ชูญาติ, 2552) ให้ความหมายว่าหลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของ บ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจน การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และ ความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า (ทินกร อัครศรีชัยโรจน์, 2551) หมายถึงการบริหารจัดการโดยใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วยความประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทำให้งานมี ประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

#### 2.4.5 การดำเนินการที่สำคัญ

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, 2542) มีสาระสำคัญแบ่งออกเป็น 9 หมวดดังนี้

(1) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจรัฐ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่า ต้องไม่ทำงานที่เกินจำเป็น ปรับปรุง ภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการตอบสนองตามความต้องการ และมีการประเมินผล อย่างสม่ำเสมอ

(2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนราชการต้องกำหนดภารกิจในการทำงานให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และหากภารกิจใดส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องขอรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการ

(3) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจรัฐ โดยจัดทำแผนการปฏิบัติงานทุกปีงบประมาณซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอน ระยะเวลา งบประมาณ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ซึ่งหากไม่ได้นำเสนอแผนงานจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

(4) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ส่วนราชการต้องเผยแพร่แผนการดำเนินงานให้ประชาชนรับทราบ การจัดซื้อจัดจ้างที่เปิดเผยภายหลังมีการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างไม่จำเป็นต้องเลือกราคาที่ต่ำสุด แต่ให้ยึดคุณภาพเป็นหลัก

(5) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยให้กระจายอำนาจในการตัดสินใจไปยังผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อความรวดเร็วในการบริหาร

(6) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการในกรณีที่มีการยุบเลิก โอนหรือรวมส่วนราชการใด แล้วห้ามจัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจ/อำนาจหน้าที่ที่เหมือนหรือคล้ายกับส่วนราชการที่ถูกยุบเลิกไป

(7) การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยทุกส่วนราชการต้องกำหนดระยะเวลาเสร็จของงาน และประกาศให้ประชาชนทราบ ส่วนกรณีที่มีประชาชนทำหนังสือร้องเรียน หรือเสนอแนะความคิดเห็นให้แต่ละส่วนราชการนั้นต้องเร่งแก้ไข

(8) การประเมินผลการปฏิบัติราชการให้ทุกส่วนราชการแต่งตั้งคณะผู้ประเมินอิสระตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

(9) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้ภายใต้การดูแลและให้ความช่วยเหลือของกระทรวงมหาดไทย

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(พันเอก สมชาย ลัดใหม่, 2548) ได้ทำการศึกษาโครงสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายการให้บริการกับ ผลผลิต กิจกรรมของกองทัพบก และนำเสนอแนวทางการปรับปรุง โครงสร้าง ผลผลิต กิจกรรม ของกองทัพ ตามกระบวนการจัดทำงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในขอบเขตของประเด็นยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ผลการศึกษา พบว่า โครงสร้างความเชื่อมโยงเป้าหมายการให้บริการ ผลผลิตกิจกรรมของกองทัพประกอบด้วย ระดับชาติ คือ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และเป้าหมายของยุทธศาสตร์ คือ ประเทศมีความมั่นคงปลอดภัย จากภัยคุกคาม ระดับกระทรวงคือ การป้องกันประเทศตามยุทธศาสตร์การผนีกกำลังป้องกันประเทศ

และการป้องกันเชิงรุก เป้าหมายการให้บริการ คือประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามภายในและภายนอกประเทศ ระดับกองทัพ คือ การป้องกันประเทศตามยุทธศาสตร์การผนึกกำลังป้องกันประเทศและการป้องกันเชิงรุก และเป้าหมายการให้บริการคือ ประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามภายในและภายนอกประเทศ โดยมีผลผลิตคือความพร้อมในการป้องกันประเทศเป็นตัวนำส่งเป้าหมายการให้บริการ ทั้งนี้ได้นำเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างผลผลิต กิจกรรม ของกองทัพคือ เป้าหมายการให้บริการของกองทัพจะต้องมีความสอดคล้อง และเชื่อมโยงกับเป้าหมายระดับกระทรวงและเป้าหมายระดับชาติ และผลผลิตความพร้อมในการป้องกันประเทศ ควรประกอบด้วยกิจกรรมหลักกิจกรรมรอง กิจกรรมสนับสนุน และควรกำหนดให้มีหน่วยรับผิดชอบผลผลิต หน่วยรับผิดชอบกิจกรรมอย่างเป็นทางการ

(หัทธพงษ์ พิມวัน, 2562) การวิจัยมุมมองของทหารต่อนโยบายการปฏิรูปกองทัพ เพื่อการพัฒนาสังคมไทย ได้ศึกษามุมมองของทหารต่อนโยบายการปฏิรูปกองทัพ ในมุมมองทหารต่อนโยบายการลดงบประมาณกองทัพ ผลการศึกษาพบว่า ทหารส่วนใหญ่มีความเห็นว่างบประมาณกองทัพยังคงมีความจำเป็นที่จะคงไว้ การเตรียมความพร้อมทางด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ และกำลังพลเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเพราะความมั่นคงทางทหารมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าด้านอื่น แม้ว่าสถานการณ์ภัยคุกคามจะเปลี่ยนรูปแบบไป แต่ไม่มีสิ่งใดยืนยันได้ว่าภัยคุกคามทางการทหารจะไม่เกิดขึ้น โดยให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าการลดงบประมาณของกองทัพไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุด แต่สิ่งสำคัญคือกองทัพต้องใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งที่มีการเรียกร้องให้ลดงบประมาณกองทัพ คือการที่กองทัพถูกมองว่ามีผลประโยชน์แอบแฝงในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ ประกอบกับการใช้งบประมาณของกองทัพถูกมองว่าไม่มีความโปร่งใส ดังนั้นกองทัพควรแก้ปัญหาให้ตรงจุด โดยการบริหารงบประมาณ ให้มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ รวมทั้งชี้แจงเหตุผลให้สังคมเข้าใจและยอมรับ ในการตัดสินใจใช้งบประมาณจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ แต่ละครั้ง เพราะที่ผ่านมากองทัพจะดำเนินการในลักษณะที่เป็นความลับ ทำให้เกิดข้อกังขาและสังคมตั้งคำถามมาโดยตลอด และกองทัพควรนำงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาพัฒนาระบบการศึกษาวิจัย และสร้างนวัตกรรมของกองทัพเอง เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการที่จะจัดซื้ออาวุธและยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศ การลดงบประมาณกองทัพ ทหารส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรลด โดยเหตุผลหลักคือว่าด้วยความมั่นคง ซึ่งจะต้องมีการเตรียมกองทัพให้พร้อมต่อสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเดาได้ในอนาคต การที่ทหารส่วนใหญ่เห็นเช่นนี้ ไม่ใช่สิ่งที่เกินความคาดหมาย เพราะทหารทุกคนล้วนผ่านกระบวนการปลูกฝังขัดเกลาให้มีความตระหนักถึงเรื่องความมั่นคงของชาติ ด้านการทหารมาเป็นอันดับแรก การลดงบประมาณย่อมส่งผลถึงความรู้สึกของคนในกองทัพว่าตนจะได้รับผลกระทบไปด้วย ทั้งในมิติของงานในหน้าที่ และมิติของค่าตอบแทนและสวัสดิการ ซึ่งการลดงบประมาณกองทัพสามารถทำได้โดยไม่กระทบต่อสวัสดิการของทหาร เพราะงบประมาณส่วนที่ลดลงนั้นอยู่ใน

ส่วนของบัจฉี้อายุทโศปกรณ์ ซึ่งในยุคปัจจุบันไม่มีความจำเป็นที่ต้องซื้ออายุจำนวนมาก เพราะภัยคุกคามได้เปลี่ยนไป อีกทั้งงบที่ลดลงนั้นสามารถนำไปพัฒนาเศรษฐกิจได้ ในขณะที่เดียวกันการที่ทหารส่วนใหญ่ให้ข้อเสนอแนะว่ากองทัพควรมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างอายุทโศปกรณ์ต่าง ๆ ให้มีความโปร่งใส แสดงให้เห็นว่าคนในกองทัพตระหนักถึงหลักธรรมาภิบาล และตระหนักถึงความรู้สึกที่สังคมมีต่อกองทัพในเรื่องของความไม่โปร่งใส อันเป็นที่มาของนโยบายการลดงบประมาณกองทัพ

## 2.6 สมมุติฐานและกรอบแนวคิดการวิจัย

การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานความมั่นคงที่มุ่งเน้นการการปฏิบัติตาม วินัยการเงินการคลัง หลักธรรมาภิบาล และความคุ้มค่า การกำหนดตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพ และนำไปประเมินเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม จะส่งเสริมให้การดำเนินงานในการจัดหาอายุทโศปกรณ์ของกองทัพเป็นไปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการผู้ปฏิบัติงานอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการอธิบายเหตุผลความจำเป็นในการใช้งบประมาณเพื่อจัดหาอายุทโศปกรณ์ เพื่อนำมาใช้งานด้านความมั่นคงให้เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และสังคมในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ



## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้มีข้อมูลบางอย่างที่เป็นชั้นความลับทางด้านความมั่นคง ซึ่งมีข้อบังคับใช้ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับทางราชการ 2544 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ 2517 เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสาร ทั้งในส่วนของบุคคล หน่วยงาน และเอกสาร ผู้วิจัยจึงไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในการระบุตัวตน ไม่สามารถระบุหน่วยงานที่ชัดเจนได้ และข้อมูลที่เป็นเอกสารอ้างอิงที่เป็นชั้นความลับก็ไม่สามารถแสดงได้ (เรื่องงบประมาณ เรื่องการจัดหายุทโธปกรณ์ เป็นเรื่องลับ-ลับที่สุด) อย่างไรก็ตามการนำเสนอผลที่ได้จากการเก็บข้อมูลในเอกสารวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอข้อเท็จจริงตามที่ได้เก็บข้อมูลมาให้ได้มากที่สุด โดยไม่ผิดระเบียบดังกล่าว นอกจากนี้เนื่องจากในสภาวะในช่วงที่ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูล มีปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 จึงทำให้การเก็บข้อมูลไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ เช่น การเก็บข้อมูลจากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของหน่วยความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นส่วนสำนักงาน กรมบัญชีกลาง หรือกระทรวงกลาโหม ถูกปฏิเสธในการให้ข้อมูลทั้งหมด จึงทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างภายในหน่วยความมั่นคงเท่านั้น แต่ก็สามารถเป็นตัวแทนในการเก็บข้อมูลได้เพราะ กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยบุคคลากรที่ดำรงตำแหน่ง หน้าที่ และมีประสบการณ์สอดคล้องกับเรื่องวิจัย การวิจัยเพื่อศึกษาวิธีการดำเนินการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคงนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประเภทการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study) ที่มุ่งเน้นศึกษาปัญหาการจัดหายุทโธปกรณ์ภายใต้ระบบดังกล่าวของหน่วยความมั่นคง ซึ่งใช้วิธีการวิจัย เอกสารทางวิชาการ เอกสารทางราชการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง (Documentary research) และใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากกลุ่มเป้าหมายและข้อมูลจากการสังเกต (Observation) โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ ประกอบไปด้วย 3 ส่วน ส่วนที่ 1 ประชากร และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ส่วนที่ 2 การเก็บรวบรวมข้อมูล และส่วนที่ 3 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

#### 3.1 ประชากร และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในงานวิจัย

การศึกษาวิธีการดำเนินการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง นั้นมีความประสงค์ที่จะเรียนรู้ถึงกระบวนการ และมุ่งเน้นไปยังปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบดังกล่าวโดยเฉพาะปัญหาการจัดหายุทโธปกรณ์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติโดยกลุ่มตัวอย่างที่จะใช้วิจัยในครั้งนี้จะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

- 3.1.1 ผู้บริหารระดับสูง จำนวน 2 ท่าน (ระดับ พลตรี 2 ท่าน: ตำแหน่งระดับผู้อำนวยการสำนัก)
- 3.1.2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ 3 ระดับ  
 ด้านจัดทำงบประมาณ 1 ท่าน (ระดับ พันเอก : ตำแหน่งระดับผู้อำนวยการกอง)  
 ด้านบริหารงบประมาณ 1 ท่าน (ระดับ พันเอก: ตำแหน่งระดับรองผู้อำนวยการกอง)  
 ด้านประเมินผลงบประมาณ 1 ท่าน (ระดับ พันเอก: ตำแหน่งระดับรองผู้อำนวยการกอง)
- 3.1.3 กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน (ผู้เชี่ยวชาญโรปรกรณ์) แบ่งเป็น 2 ระดับ  
 หน่วยระดับกองพัน 2 ท่าน (ระดับพันโท: ตำแหน่งระดับผู้บังคับกองพัน)  
 หน่วยระดับกองร้อย 2 ท่าน (ระดับร้อยเอก: ตำแหน่งระดับผู้บังคับกองร้อย)
- 3.1.4 กลุ่มผู้จัดหายุทธโปรกรณ์ 2 ระดับ  
 หน่วยส่งกำลังบำรุง 1 ท่าน (ระดับ พันเอก: ตำแหน่งระดับผู้อำนวยการกอง)  
 หน่วยสรรพาวุธ 1 ท่าน (ระดับ พันโท: ตำแหน่งระดับหัวหน้าแผนก)

### 3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจำเป็นที่จะต้องมีความสอดคล้องกับสิ่งที่ผู้วิจัยต้องการหาคำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัย 3 ข้อดังที่กล่าวในบทที่ 1 และเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอย่างครบถ้วนและเป็นระบบ รวมทั้งนำข้อมูลที่ได้รับเหล่านั้นมาทำการศึกษาวิเคราะห์ อภิปรายผล และกำหนดข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงกำหนดวิธีในการเก็บรวบรวมข้อมูลในงานวิจัยฉบับนี้ 2 ประเภทได้แก่

3.2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) ซึ่งเป็นข้อมูลที่บ่งชี้ถึงการรับรู้ การประเมิน (แปลความหมาย) และพฤติกรรมของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม โดยผู้วิจัยได้ทำการสังเกตกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลแบบไม่มีส่วนร่วม ทั้งก่อนและหลังจากการสัมภาษณ์เสร็จสิ้นซึ่งเป็นวิธีการเก็บข้อมูลอีกทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการพูด การแสดงอาการปฏิกิริยาต่าง ๆ ได้แก่ ลักษณะสีหน้า แววตา เอกสารต่างๆ ของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่มเพื่อให้ทราบถึงภูมิหลังหรือความเป็นมาของตัวอย่าง ทั้ง 4 กลุ่มเหล่านั้น และนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกไปใช้ประโยชน์ในวิเคราะห์ อภิปรายผลสรุปและเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยศึกษาในประเด็นต่างๆ ประกอบด้วย คำถามที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กระบวนการบริหารงบประมาณในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหายุทธโปรกรณ์)

และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non – Participant Observation) ผ่านเวทีการประชุมผ่าน  
คณะทำงานต่างๆที่เกี่ยวกับกระบวนการการจัดหายุทธโศกกรรม และกระบวนการบริหารงบประมาณ

3.2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูล  
โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ เอกสารทางราชการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ  
คำสั่ง หรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องการรวบรวมข้อมูลเอกสาร ผู้วิจัยทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทุติยภูมิที่เป็น  
เอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความ  
มั่นคง ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลด้านเอกสารที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การรวบรวมบทบัญญัติ  
กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้อง และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ได้แก่ กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง  
ที่บังคับให้ส่วนราชการทุกส่วนดำเนินการ ในแต่ละชั้นตั้งแต่ ชั้นการจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย  
กฎหมายหลัก และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 23 ประเด็น  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ยุทธศาสตร์การจัตุสร  
งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ แผนการปฏิบัติราชการของหน่วยความมั่นคง และระเบียบกองทัพ  
ว่าด้วยการงบประมาณ 2556 ชั้นการบริหารงบประมาณนั้นจะประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ  
พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ 2561 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 2560 ระเบียบว่าด้วยการ  
บริหารงบประมาณ 2561 ระเบียบกองทัพว่าด้วยการงบประมาณ 2556 ชั้นการประเมินผล มี  
ระเบียบที่เกี่ยวข้องคือ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ 2561 และระเบียบกองทัพว่าด้วย  
การงบประมาณ 2556 โดยในสภาพปัญหาที่มุ่งศึกษานั้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดหายุทธโศกกรรม  
ของหน่วยความมั่นคงที่ไม่เป็นไปตามที่ผู้ใช้ต้องการ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องรีบดำเนินการแก้ไข  
เนื่องจากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความสับสนงบประมาณ ทำให้การดำเนินการตามแผนต่าง ๆ  
ในการบริหารงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ และอาจถูกสังคมโจมตีในการจัดหายุทธโศกกรรม  
ที่วงเงินสูงเกินความจำเป็น

### 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้สำหรับการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์  
โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยใช้แบบสัมภาษณ์  
กึ่งโครงสร้าง (Semi-structure) ที่ได้ออกแบบไว้ และคำถามแบบปลายเปิดสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล  
โดยพิจารณาจากโจทย์วิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย คำถามวิจัย ซึ่งมีแนวคำถามดังนี้



- (1) คำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัว
- (2) คำถามเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- (3) คำถามเกี่ยวกับกระบวนการระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- (4) ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาของ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหายุทธโปกรณ์)
- (5) ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

3.3.2 การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non – Participant Observation) 2 ส่วน คือ การสังเกตพฤติกรรมของกลุ่มตัวอย่าง และการสังเกตผ่านเวทีการประชุมผ่านคณะทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดหายุทธโปกรณ์ กระบวนการบริหารงบประมาณ

#### 3.4 วิธีการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้ค้นคว้าจากเอกสารงานวิจัย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่าง และข้อมูลจากการสังเกต มาตรวจสอบความสมบูรณ์ ร่วมกันซึ่งการตรวจสอบข้อมูลใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) ด้วยวิธีการรวบรวมข้อมูลคือการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายวิธีทั้งจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนไม่มีส่วนร่วมเมื่อข้อมูลมีความถูกต้องแล้ว ก็จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์ตามกระบวนการของงานวิจัยเชิงคุณภาพ จากภาพรวมไปจนถึงวิเคราะห์ถึงประเด็นย่อย และนำเสนอผลการวิจัยด้วยวิธีการเชิงบรรยาย ซึ่งแสดงได้ตามตารางที่ 1 ดังนี้

**ตารางที่ 1** ตารางแสดงความเชื่อมโยงการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง

ประเด็นศึกษา	แหล่งข้อมูล	เทคนิควิจัย
1.คำถามเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	ตำรา, หนังสือ, กฎหมาย, รายงานการวิจัย, บทความวิจัย บทความวิชาการ, ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) / ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ที่ได้รับการสัมภาษณ์เชิงลึกการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยนำเทคนิคสามเส้า (Triangulation) มาใช้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล
2.คำถามเกี่ยวกับกระบวนการในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	ตำรา, หนังสือ, กฎหมาย, รายงานการวิจัย, บทความวิจัย บทความวิชาการ, ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล ปฐมภูมิ ด้วยการสังเกต ข้อมูลทุติยภูมิด้วยการ สัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยนำเทคนิคสามเส้า (Triangulation) มาใช้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล
3.ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาของ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดการ ยุทธโธปกรณ์)	รายงานการวิจัย บทความวิจัย บทความวิชาการ เอกสารราชการ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และการจัดหายุทธโธปกรณ์	การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล ปฐมภูมิ ด้วยการสังเกต ข้อมูลทุติยภูมิด้วยการ สัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยนำเทคนิคสามเส้า (Triangulation) มาใช้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

## บทที่ 4

### ผลการวิจัย และการวิเคราะห์ผลการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า กลไกสำคัญในการในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และประเทศ คือ ระบบงบประมาณมีความสำคัญกับการพัฒนาประเทศในทุกด้าน โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ระบบงบประมาณได้ถูกผูกติดไว้กับยุทธศาสตร์ชาติ สำหรับงานในด้านความมั่นคง การพัฒนาหน่วยงานความมั่นคงโดยการให้ความสำคัญกับการจัดหายุทธโปกรณ์นั้น เป็นค่านิยมที่เป็น แนวคิดที่มีลักษณะชุดความเชื่อที่ว่าหากมียุทธโปกรณ์มาก และทันสมัยก็จะทำให้ประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยมากขึ้น ประกอบกับการที่ประเทศไทยอยู่ในยุคที่ หน่วยความมั่นคงมีอำนาจ การจัดหายุทธโปกรณ์โดยใช้งบประมาณเป็นจำนวนเงินสูงขึ้นทุกปีตั้งแต่มีการรัฐประหาร ซึ่งเป็นสิ่งที่สังคมต้องการคำตอบ ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ความคุ้มค่า ความเหมาะสม ความเป็นธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ เป็นต้น ประกอบกับการดำเนินการต่างๆภายในหน่วยความมั่นคงในหลาย ๆ จุดที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษามากก็พบว่าในกระบวนการโดยรวมของการจัดหายุทธโปกรณ์ภายในหน่วยความมั่นคงยังคงมีปัญหาค่อนข้างมากโดยเฉพาะเรื่องการจัดหายุทธโปกรณ์ที่ไม่ตรงตามความต้องการของผู้ใช้ยุทธโปกรณ์ ปัญหาในเชิงการใช้อำนาจในระบบ ปัญหาการมีส่วนร่วม

หากวิเคราะห์กลุ่มตัวอย่างที่ทำการเก็บข้อมูลในเรื่องข้อมูลทั่วไปจะพบว่า ในกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่มนั้นสามารถเป็นตัวแทนกลุ่มตัวอย่างของหน่วยความมั่นคงได้ เนื่องจากมีตัวแทนของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารงบประมาณ การจัดหายุทธโปกรณ์ กลุ่มผู้มีอำนาจ ในการตกลงใจจัดหายุทธโปกรณ์ กลุ่มฝ่ายอำนวยการ และกลุ่มผู้บังคับหน่วยหรือผู้ใช้ยุทธโปกรณ์ หากพิจารณาในเรื่องประสบการณ์การทำงานพบว่า กลุ่มตัวอย่างในแต่ละกลุ่มมีประสบการณ์ในการทำงานในด้านต่างๆครบถ้วนสมบูรณ์ โดยกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่มนี้เป็นนายทหารหลักประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นกำลังหลักของหน่วยความมั่นคง เป็นกลุ่มนายทหารที่มีบทบาทในแต่ละสายงาน และมีความก้าวหน้าในอาชีพมากกว่านายทหารกลุ่มอื่น ซึ่งในบทที่ 4 นี้เป็นการแสดงผลการเก็บข้อมูลเพื่อตอบคำถามวิจัยที่ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในบทที่ 1 ในส่วนของผลการวิจัยนั้นสามารถอธิบายออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ และส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การวิจัย

ซึ่งเมื่อทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างด้วยการเก็บข้อมูลแบบปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกซึ่งในขณะที่สัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทำการสังเกตกลุ่มตัวอย่างดังกล่าว แบบไม่มีส่วนร่วมทั้งก่อน หลังจากการสัมภาษณ์เสร็จสิ้น ซึ่งเป็นวิธีการเก็บข้อมูลอีกทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการพูด การแสดงออกปฏิกิริยาต่างๆ ได้แก่ ลักษณะสีหน้า แววตา ของกลุ่มตัวอย่าง ทั้ง 4 กลุ่มเพื่อให้ทราบถึงภูมิหลังหรือความเป็นมาของตัวอย่าง ทั้ง 4 กลุ่มซึ่งมีข้อค้นพบแบ่งเป็นกลุ่มดังนี้

#### 4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ (ส่วนที่ 1)

4.1.1 กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มผู้บริหารระดับสูง เป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์การทำงานมานาน (28-30 ปี) และมีประสบการณ์ในการทำงานหลายด้าน เช่น ประสบการณ์การทำงานในสายงาน ยุทธการ สายงานการส่งกำลังบำรุง สายงานงบประมาณ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความรู้ มีวิสัยทัศน์เข้าใจ ภาพรวมขององค์กรเป็นอย่างดี ประกอบด้วย นายทหารชั้นยศนายพล 2 ท่าน โดยทั้งสองท่านอยู่ใน ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเช่นเดียวกัน ทำหน้าที่ต่างกันคืออยู่ในสายงานงบประมาณ 1 ท่าน และ สายงานการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 1 ท่าน จากการสังเกตพฤติกรรม และลักษณะในการตอบ คำถามพบว่า การตอบคำถามเต็มใจในการให้ข้อมูล แต่มีบางท่านปกปิดบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ การงานตนเอง เช่น บางท่านพยายามเลี่ยงการตอบคำถามที่เกี่ยวกับการแทรกแซงโดยใช้อำนาจ เช่น ในประเด็นคำถามที่เกี่ยวกับการทำงานของคณะทำงานในการจัดหายุทธโธปกรณ์ ซึ่งอาจจะ เป็น เพราะท่านดังกล่าวอยู่ในคณะทำงานซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาการจัดหายุทธโธปกรณ์ (เกรงว่าจะ กระทบกับตำแหน่งตนเอง) ส่วนอีกท่านในกลุ่มที่ 1 นี้ให้น้ำหนักกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งของตนเอง คือเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดประเมินผล ตัวชี้วัด ว่าเป็นประเด็นสำคัญในการแก้ปัญหาการจัดหา ยุทธโธปกรณ์โดยลักษณะ และพฤติกรรมในการตอบคำถามนั้นเป็นไปอย่างตรงไปตรงมาตามสภาพ ความเป็นจริง เช่น เรื่องการยอมรับการแทรกแซงการใช้อำนาจ เป็นต้น

4.1.2 กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณในส่วนของสำนักงานปลัดบัญชี ซึ่งเป็นกรม ฝ่ายเสนาธิการ ที่ดำเนินการโดยการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง กำหนดหนทางการปฏิบัติ และเสนอ แนวทางให้ผู้บังคับบัญชาตกลงใจ และสั่งการในเรื่องงบประมาณทั้งหมด โดยกลุ่มตัวอย่างนี้เป็น ตัวแทนในการรับผิดชอบการปฏิบัติทางด้านงบประมาณทั้ง 3 ภาค (ภาคจัดทำ ภาคบริหาร และภาค ตรวจสอบติดตามประเมินผล) โดยกลุ่มนี้จะมีประสบการณ์ในการทำงานในสายงานงบประมาณ เป็นหลัก มีประสบการณ์การทำงาน 15-25 ปี ประกอบด้วย นายทหารชั้นยศพันเอก ทั้ง 3 ท่าน โดยดำรง ตำแหน่งรองผู้อำนวยการกองทั้งหมด จากการสังเกตพฤติกรรม และลักษณะในการตอบคำถามพบว่า การตอบคำถามเต็มใจในการให้ข้อมูล โดยตอบแบบสัมภาษณ์อย่างเต็มที่ทุกคำถามโดยไม่ปกปิดข้อมูล แต่อย่างใด โดยกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในภาคการจัดทำงบประมาณให้ความสำคัญกับการกำหนด ประเมินผล ตัวชี้วัด การทบทวนตัวชี้วัดให้เป็นไปตามที่หน่วยเหนือกำหนดในชั้นการจัดทำ งบประมาณเพียงเท่านั้น (ให้ความสำคัญกับการป้องกันงบประมาณ เพื่อที่จะได้รับงบประมาณตามที่ ได้วางแผนไว้) กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในภาคการบริหารงบประมาณ และภาคตรวจสอบติดตามและประเมินผล ให้ความสำคัญกับการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ รู้สึกไม่เห็นด้วยกับการใช้ อำนาจแทรกแซงในการเปลี่ยนแปลงการจัดหายุทธโธปกรณ์ เพราะจะทำให้งานของภาคการบริหาร

งบประมาณ และภาคตรวจติดตามและประเมินผล ดำเนินการได้ยากลำบากมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มงานในการทำความเข้าใจกับส่วนราชการอื่น เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง เป็นต้น

4.1.3 กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน (ผู้ใช้ยุทธโศปกรณ์) โดยกลุ่มนี้จะมีประสบการณ์ในการทำงานในสายงานยุทธการทั้งหมด มีประสบการณ์การทำงาน 8-15 ปี งานของกลุ่มนี้จะเกี่ยวกับการบังคับบัญชา การนำนโยบาย การนำคำสั่งต่างๆ จากผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติ โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงานคือยุทธโศปกรณ์ ประกอบด้วย นายทหารชั้นยศ พันโท 2 ท่าน ร้อยเอก 2 ท่าน โดยดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับกองพัน 2 ท่าน ผู้บังคับกองร้อย 2 ท่าน จากการสังเกตพฤติกรรม และลักษณะในการตอบคำถามพบว่า การตอบคำถามโดยเต็มใจในการให้ข้อมูล โดยตอบแบบสัมภาษณ์อย่างเต็มที่ทุกคำถามโดยไม่ปกปิดข้อมูลแต่อย่างใดเนื่องจากปัญหาการจัดการยุทธโศปกรณ์เป็นปัญหาที่หน่วยใช้ยุทธโศปกรณ์ประสบปัญหาโดยตลอด (ทุกท่านมีความต้องการให้ปกปิดข้อมูลการให้สัมภาษณ์ ข้อมูลบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ หรือเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบกับตำแหน่งหน้าที่ตนเอง) โดยกลุ่มตัวอย่างที่ 3 นี้ให้ความสำคัญกับการวางแผนเผชิญเหตุเพื่อรองรับการใช้งานยุทธโศปกรณ์ที่หน่วยไม่ต้องการ โดยต้องวางแผนการฝึกกำลังพลเพิ่มเติม วางแผนการใช้งบประมาณในการปรนนิบัติบำรุงเพิ่มเติม เป็นต้น

4.1.4 กลุ่มที่ 4 เป็นกลุ่มผู้จัดหายุทธโศปกรณ์ ในส่วนของ กรมส่งกำลังบำรุง และในส่วนของกรมสรรพาวุธ มีประสบการณ์การทำงาน 16-25 ปี โดยทั้งสองส่วนจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายเสนาธิการที่ดำเนินการโดยการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง กำหนดหนทางการปฏิบัติ และเสนอแนวทางให้ผู้บังคับบัญชาตกลงใจ และสั่งการเกี่ยวกับเรื่องการจัดหายุทธโศปกรณ์ทั้งหมด เป็นตัวแทนในการรับผิดชอบการปฏิบัติทางการจัดหายุทธโศปกรณ์โดยกลุ่มนี้จะมีประสบการณ์ในการทำงานในสายงานการส่งกำลังบำรุงเป็นหลัก ประกอบด้วย นายทหารชั้นยศพันเอก ทั้ง 1 ท่าน ชั้นยศพันโท 1 ท่าน โดยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง 1 ท่าน และหัวหน้าแผนก 1 ท่าน จากการสังเกตพฤติกรรม และลักษณะในการตอบคำถามพบว่า การตอบคำถามเต็มใจในการให้ข้อมูล แต่มีบางท่านปกปิดบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่การงานตนเอง เช่น กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในส่วนของกรมสรรพาวุธ มีแนวทางในการตอบคำถามที่ไม่เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมในการจัดหายุทธโศปกรณ์ของผู้ใช้ยุทธโศปกรณ์ อาจจะเป็นเพราะมีความกังวลว่าความสำคัญในการจัดหายุทธโศปกรณ์ของกรมสรรพาวุธจะลดน้อยลงไปเมื่อมีผู้ใช้ยุทธโศปกรณ์เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหายุทธโศปกรณ์มากขึ้น รวมทั้งอาจกังวลในเรื่องผลประโยชน์ต่างๆที่เคยได้รับอาจไม่เหมือนเดิมเมื่อมีผู้ใช้ยุทธโศปกรณ์เข้ามาร่วมจัดหายุทธโศปกรณ์ และมีความไม่มั่นใจในเรื่องความรู้ของผู้ใช้ยุทธโศปกรณ์ว่ามีมากเพียงใดในการมีส่วนร่วมในการตกลงใจในการจัดหายุทธโศปกรณ์ (คิดว่ากรมสรรพาวุธสำคัญ และมีความรู้มากกว่าผู้ใช้ยุทธโศปกรณ์) เป็นต้น

## 4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การวิจัย (ส่วนที่ 2)

แบ่งเป็น 2 ประเภทได้แก่

4.2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยศึกษาในประเด็นต่างๆ ประกอบด้วย คำถามที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กระบวนการบริหารงบประมาณในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาของ การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหาชุดโพรแกรม) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non – Participant Observation) ผ่านเวทีการประชุมผ่านคณะทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ

4.2.1.1 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากตารางที่ 2 เป็นการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นคำถามตอนที่ 2 ที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ แนวทางการปฏิบัติ องค์ประกอบ การดำเนินการตามแผนลำดับต่างๆในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และเห็นตรงกันว่าการกำหนดตัวชี้วัด (ข้อ 5) มีปัญหา

ตารางที่ 2 สรุปการสัมภาษณ์ (ตอนที่ 2) ความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ตอนที่ 2 ความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์					
ประเด็นคำถาม	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	กลุ่มที่ 4	หมายเหตุ
1. ผู้ใช้ มีความเข้าใจในระบบงบประมาณและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไร และทราบถึงกระบวนการจัดทำงบประมาณหรือไม่	/	/	/	/	
2. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางภายในหรือภายนอกของระบบงบประมาณและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	/	/	/	/	1. ผู้ใช้ในระบบงานมีความเข้าใจในภาพโดยรวมของระบบภายในภาพ และเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ได้ 2. ผู้เกี่ยวข้องได้ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเชิงลึกจาก คำชี้แจงความไม่เข้าใจ 3. ระบบงานสอดคล้อง ความรับผิดชอบได้กับผู้ใช้ปฏิบัติงานตามเป้าหมาย
3. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางภายในหรือภายนอกของระบบงบประมาณและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	/	/	/	/	1. ระบบงานสอดคล้อง 20 ปี 2. แผนแม่บท แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ 12, แผนปฏิรูปประเทศ 3. แผนพัฒนาของหน่วยงาน และปฏิรูปการเกษตรของหน่วยงานในเขต, แผนปฏิรูปการเกษตรของหน่วยงานในเขต
4. หน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับของประชากรของระบบงบประมาณและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	/	/	/	/	1. ผู้เกี่ยวข้องสามารถเชื่อมโยงข้อมูล 2. การประสานงานกับหน่วยงานส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม 3. การเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4. ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจ 5. มีการประเมินผล
5. การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ	/	/	/	/	
6. ผู้ใช้ ทราบความแตกต่างและจุดเด่นของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานหรือไม่	/	/	/	/	

จากตารางที่ 3 เป็นการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม (กลุ่มที่ 1,2 และ 4) ในประเด็นคำถามตอนที่ 3 ที่เกี่ยวกับความรู้กระบวนการบริหารงบประมาณในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันเรื่องความเข้าใจในกระบวนการบริหารงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ คิดว่าการกำหนดตัวชี้วัด การประเมินผลมีปัญหา เนื่องจากลักษณะของงานความมั่นคงที่เป็นนามธรรม มีความเห็นตรงกันเรื่องกลุ่มเป้าหมายที่มีความชัดเจนแต่ประเมินผลได้ยาก และมีความเห็นที่ต่างรวมทั้งข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของในเรื่องแนวทางการขั้นตอนการดำเนินการของคณะทำงานของหน่วยความมั่นคง เนื่องจากการมีการแทรกแซงโดยการใช้อำนาจ





ตารางที่ 3 สรุปการสัมภาษณ์ (ตอนที่ 3) ความรู้กระบวนการบริหารงบประมาณในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ตอนที่ 3 กระบวนการบริหารงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์					
ประเด็นคำถาม	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	กลุ่มที่ 4	หมายเหตุ
1) ความเข้าใจในขั้นตอนของกลไกการปฏิบัติงานระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ 3 ภาค	/	/	/	/	1.ภาคการใช้จ่ายงบประมาณ 2.ภาคการปฏิบัติงานงบประมาณ 3.ภาคตรวจติดตามผลงาน
2) เป็นห่วงกับมาตรการภาษีปฏิบัติของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดหรือไม่	/	/	/	/	
3) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการประเมินชี้แจงและประเมินผลได้หรือไม่	/	/	/	/	ชี้แจงผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มเป้าหมายประเมินผล
4) ขั้นตอนการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการติดตามและวัดผลของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หรือไม่	/	X		/	ไม่ถูกใช้เพราะมีภาระหลายอย่าง
5) การกำหนดตัวชี้วัด ผลการประเมินผลได้โดยพิจารณาจากลักษณะของงานตามตัวชี้วัดที่วางแผนตามยุทธศาสตร์หรือไม่	/	/		/	
6) การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดมีการผ่านระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หรือไม่	/	/	/	/	

จากตารางที่ 4 เป็นการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม ในประเด็นคำถามตอนที่ 4 เป็นคำถามที่เกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาของ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหายุทธโปกรณ์) ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์สรุปได้ดังนี้

(1) สาเหตุของปัญหา กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นตรงในเรื่อง ลักษณะของงานความมั่นคงที่เป็นนามธรรม จึงทำให้ กำหนดตัวชี้วัด ประเมินผล ทำได้ยาก จึงทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมาในกระบวนการจัดหายุทธโปกรณ์ เช่น ปัญหาเชิงระบบ เชิงโครงสร้าง เชิงนโยบาย ปัญหาการมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดหายุทธโปกรณ์ ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทั้งหมดที่กล่าวมาทำให้เกิดปัญหา การจัดหายุทธโปกรณ์ สำหรับความเห็นต่างมี 2 ท่าน ท่านแรกเป็นกลุ่มตัวอย่างจากผู้จัดหายุทธโปกรณ์มีความเห็นต่างในทุกเรื่อง (เรื่องสาเหตุของปัญหา และปัญหาอื่น ๆ) อาจเนื่องมาจากความกังวลว่าความสำคัญในการจัดหายุทธโปกรณ์ของกรมสรรพาวุธจะลดน้อยลงไป เมื่อมีผู้ใช้ยุทธโปกรณ์เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหายุทธโปกรณ์มากขึ้น รวมทั้งอาจกังวลในเรื่องผลประโยชน์ต่างที่เคยได้รับอาจไม่เหมือนเดิมเมื่อมีผู้ใช้ยุทธโปกรณ์เข้ามาร่วมจัดหายุทธโปกรณ์ ท่านที่ 2 มีความเห็นต่างในเรื่องลักษณะงานของหน่วยความมั่นคงโดยเชื่อว่างานความมั่นคงสามารถตีความเป็นรูปธรรมได้

(2) แนวทางแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน ในการต้องจัดทำลักษณะงานให้เป็นรูปธรรม เพื่อที่จะกำหนดตัวชี้วัดและประเมินผลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หลังจากนั้นจะต้องแก้ปัญหา เชิงระบบ เชิงโครงสร้าง เชิงนโยบาย ปัญหาการมีส่วนร่วม ด้วย การใช้หลักธรรมาภิบาล ในการแก้ปัญหา สำหรับความเห็นต่างมี 1 ท่าน จากกลุ่มผู้จัดหายุทธโปกรณ์ โดยเชื่อว่า การจัดหายุทธโปกรณ์ไม่มีปัญหา และระบบธรรมาภิบาลแก้ไขปัญหาไม่ได้เนื่องจากค่านิยมของสังคมไทยยึดติดอยู่กับระบบอุปถัมภ์

ตารางที่ 4 สรุปการสัมภาษณ์ (ตอนที่ 4) ปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (หน่วยงานความมั่นคง)

ตอนที่ 4 ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาของ การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหาบุคลากร)					
ประเด็นคำถาม	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	กลุ่มที่ 4	หมายเหตุ
1) สาเหตุของปัญหาที่ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานด้านผลผลิตของหน่วยงานความมั่นคงเป็นงานระบบ	/ X	/	/	/	ไม่ในส่วน 2 ท่าน เนื่องจากใช้ว่าสาเหตุ คืองานลักษณะการไม่ เป็นรูปธรรมได้
2) แนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะของงานด้านนี้เป็นสิ่งที่เห็น	เห็นถึงความจำเป็น ของระบบไม่ได้มอง ระบบว่า	เห็นว่ามีสิ่ง ประสงค์ไม่ได้คิด มองจากระบบที่ ต้องการใช้		เห็นระบบของระบบ หรือมีสิ่งที่ไม่ดี เป็นรูปธรรมแล้ว	
3) ปัญหาเชิงนโยบายที่มาจากฝ่ายของ หน่วยงานเชิงนโยบาย ปัญหาที่ระบบ เป็นปัญหาที่ชี้ไม่	/	/	/	/	คิดว่าไม่เป็นปัญหา 1 ท่าน
4) จากปัญหานี้มี 3 ส่วนที่เป็นรูปธรรมโดยบุคลากร ชี้ไม่	/	/		/	คิดว่าไม่เป็นปัญหา 1 ท่าน
5) แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อ 3	ให้ทำการปรับปรุง ระบบของหน่วยงาน แก้ปัญหา	ให้ทำการปรับปรุง ระบบของหน่วยงาน แก้ปัญหา		ให้ทำการปรับปรุง ระบบของหน่วยงาน แก้ปัญหา	
6) วัตถุประสงค์ของลักษณะงานด้านของบุคลากร ส่วนงานด้านความมั่นคง	/	/	/	/	ไม่ในส่วน 1 ท่านและ คิดว่าด้านของ สิ่งของเป็นสิ่งที่อยู่ใน ระบบดูไว้ก็ได้

สาเหตุของปัญหา กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นตรงในเรื่อง ลักษณะของงานความมั่นคงที่เป็นนามธรรม จึงทำให้ กำหนดตัวชี้วัด ประเมินผล ทำได้ยาก จึงทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมาในกระบวนการจัดหาวิทยุโทรศัทพ์ เช่นปัญหาเชิงระบบ เชิงโครงสร้าง เชิงนโยบาย ปัญหาการมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดหาวิทยุโทรศัทพ์ ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทั้งหมดที่กล่าวมาทำให้เกิดปัญหา การจัดหาวิทยุโทรศัทพ์ สำหรับความเห็นต่างมี 2 ท่าน ท่านแรกเป็นกลุ่มตัวอย่างจากผู้จัดหาวิทยุโทรศัทพ์มีความเห็นต่างในทุกเรื่อง (เรื่องสาเหตุของปัญหา และปัญหาอื่น ๆ ) อาจเนื่องมาจากความกังวลว่าความสำคัญในการจัดหาวิทยุโทรศัทพ์ของกรมสรรพาวุธจะลดน้อยลงไป เมื่อมีผู้ใช้วิทยุโทรศัทพ์เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาวิทยุโทรศัทพ์มากขึ้น รวมทั้งอาจกังวลในเรื่องผลประโยชน์ต่างที่เคยได้รับอาจไม่เหมือนเดิมเมื่อมีผู้ใช้วิทยุโทรศัทพ์เข้ามาร่วมจัดหาวิทยุโทรศัทพ์ ท่านที่ 2 มีความเห็นต่างในเรื่องลักษณะงานของหน่วยความมั่นคงโดยเชื่อว่างานความมั่นคงสามารถตีความเป็นรูปธรรมได้

(3) แนวทางแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน ในการต้องจัดทำลักษณะงานให้เป็นรูปธรรม เพื่อที่จะกำหนดตัวชี้วัดและประเมินผลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หลังจากนั้นจะต้องแก้ปัญหเชิงระบบ เชิงโครงสร้าง เชิงนโยบาย ปัญหาการมีส่วนร่วม ด้วย การใช้หลักธรรมาภิบาล ในการแก้ปัญหา สำหรับความเห็นต่างมี 1 ท่าน จากกลุ่มผู้จัดหาวิทยุโทรศัทพ์ โดยเชื่อว่าการจัดหาวิทยุโทรศัทพ์ไม่มีปัญหา และระบบธรรมาภิบาลแก้ไขปัญหาไม่ได้เนื่องจากค่านิยมของสังคมไทยยึดติดอยู่กับระบบอุปถัมภ์

จากตารางที่ 5 เป็นการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม (กลุ่มที่ 3 และ 4) ในประเด็นคำถามตอนที่ 4 เป็นคำถามที่เกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาของ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหาวิทยุโทรศัทพ์) ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์สรุปได้ดังนี้

- (1) ผู้ใช้วิทยุโทรศัทพ์ไม่เคยมีส่วนร่วมในกระบวนการการจัดหาวิทยุโทรศัทพ์
- (2) สาเหตุของปัญหาการจัดหาวิทยุโทรศัทพ์ มาจากลักษณะของงานความมั่นคงที่เป็นนามธรรม จึงทำให้ กำหนดตัวชี้วัด ประเมินผลทำได้ยาก
- (3) การได้รับวิทยุโทรศัทพ์ไม่ตรงตามความต้องการเป็นปัญหาของผู้ใช้วิทยุโทรศัทพ์
- (4) แนวทางการแก้ปัญหา ปรับแผนการใช้วิทยุโทรศัทพ์ และการปรนนิบัติบำรุงวิทยุโทรศัทพ์ใหม่ โดยต้องตั้งเพิ่มเติมงบประมาณเพื่อรองรับ

ตารางที่ 5 สรุปการสัมภาษณ์ (ตอนที่ 4) ปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (หน่วยงานความมั่นคง)

**ตอนที่ 4 ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาของ การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์  
ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดทหายุทธศาสตร์)**

ประเด็นคำถาม	กลุ่มที่ 3	กลุ่มที่ 4	หมายเหตุ
1) การมีส่วนร่วมของผู้ใช้ประโยชน์ในระบบการจัดทห.	ไม่ตอบ		
2) ผู้ใช้ประโยชน์ใช้ประโยชน์ไม่ได้ตรงตามความต้องการเป็นปัญหาที่พบหรือไม่	/	/ X	คิดว่าไม่เป็นปัญหาเท่าไร
3) เจตนาปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น	ปรับลดการใช้จ่ายงบกลางให้มีประสิทธิภาพ นำชุดข้อมูลไปกรณี ไม่พบ	ปรับลดการใช้จ่ายงบกลางให้มีประสิทธิภาพ นำชุดข้อมูลไปกรณี ไม่พบ	ใช้ค่าใช้เงินมีเรื่องงบประมาณมากในการเบิกจ่ายงบประมาณต่ำ และถูกจัดระเบียบดี
4) สาเหตุที่แท้จริงของปัญหา	ขาดคน, ทรัพยากร, งบ, งบกลาง, งบกลาง, งบกลาง, งบกลาง, งบกลาง	ขาดคน, ทรัพยากร, งบ, งบกลาง, งบกลาง, งบกลาง, งบกลาง	

4.2.1.2 การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non – Participant Observation) ผ่านเวทีการประชุมผ่านเวทีการประชุมผ่านคณะทำงานต่างๆที่เกี่ยวกับกระบวนการการจัดหายุทธโธปกรณ์ และกระบวนการบริหารงบประมาณ พบว่าในกระบวนการดังกล่าวของคณะทำงานต่างๆ ส่วนใหญ่นั้นมีข้อพิจารณาที่เป็นเรื่องสำคัญลำดับแรกที่จะทำให้ที่ประชุมตกลงใจ คือเรื่องเจตนารมณ์ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าการจัดหายุทธโธปกรณ์มีปัญหาในเชิงนโยบาย ปัญหาเชิงโครงสร้าง การใช้อำนาจ และปัญหาการมีส่วนร่วม

4.2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูล โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ เอกสารทางราชการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องการรวบรวมข้อมูลเอกสาร ผู้วิจัยทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลที่เป็นเอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง โดยเป็นการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้อง และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ได้แก่ กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องที่บังคับให้ส่วนราชการทุกส่วนดำเนินการ ในแต่ละชั้นตั้งแต่ ชั้นการจัดทำงบประมาณ ชั้นการบริหารงบประมาณ และชั้นการประเมินผล ประกอบด้วยกฎหมายหลัก กฎหมายลำดับรองต่างๆที่เกี่ยวข้องดังนี้

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
- (2) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 23 ประเด็น
- (3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564)
- (4) ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณ
- (5) แผนการปฏิบัติราชการของหน่วยความมั่นคง
- (6) ระเบียบกองทัพว่าด้วยการงบประมาณ 2556
- (7) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ 2561
- (8) พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 2560
- (9) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ 2561

โดยในสภาพปัญหาที่มุ่งศึกษานั้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดหายุทธโธปกรณ์ของหน่วยความมั่นคงที่ไม่เป็นไปตามที่ผู้ใช้ต้องการ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องรีบดำเนินการแก้ไข เนื่องจากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณ ทำให้การดำเนินการตามแผนต่างๆในการบริหารงบประมาณไม่เป็นไปตามแผน และอาจถูกสังคมโจมตีในการจัดหายุทธโธปกรณ์ที่วงเงินสูงเกินความจำเป็น ซึ่งจากการศึกษามีข้อค้นพบ ตามขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

(1) ภาคจัดทำงบประมาณ เอกสารในการดำเนินการจัดทำค่าของงบประมาณนั้น ดำเนินการอย่างถูกต้องตาม กฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดตัวชี้วัด เป็นไปตามเกณฑ์ที่กระทรวง และสำนักงบประมาณกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ กระบวนการในการ

พิจารณาของคณะทำงานในส่วนต่างๆเป็นไปตามขั้นตอน ตามระเบียบถูกต้อง แต่ขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยใช้ยุทธโศปกรณ์ ความต้องการในการจัดหาจะมาจากผู้มีอำนาจเป็นหลัก การแถลงป้องกันงบประมาณถูกตรวจสอบเกี่ยวกับความโปร่งใส ความคุ้มค่ามากขึ้นเมื่อประเทศกลับเข้าสู่กลไกทางรัฐสภาในแบบปกติ

(2) ภาคบริหารงบประมาณ จากการศึกษาทางเอกสารพบว่ามีปัญหาดังนี้

(2.1) การขาดความเชื่อมโยงของแผนลำดับต่างๆ กับภารกิจ หน้าที่ของหน่วยความมั่นคงที่เปลี่ยนไปตามสถานการณ์ หรือภัยคุกคาม เช่น การแปลงนโยบาย/ยุทธศาสตร์ชาติเข้าสู่แผนยุทธศาสตร์กระทรวง มีข้อจำกัด คือ การถ่ายทอดเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ไปสู่แผนยุทธศาสตร์กระทรวงยังไม่ครอบคลุม เพียงพอต่อพันธกิจ และภารกิจหลักที่สำคัญซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

(2.2) จากความไม่ชัดเจน ไม่แน่นอนของลักษณะงานความมั่นคง ที่เป็นนามธรรม จึงทำให้การกำหนดตัวชี้วัด การประเมินผล ทำได้ยาก แม้ว่าจะมีการกำหนดเป้าหมายการให้บริการ และผลผลิตให้มีความชัดเจนมากขึ้น ขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างการนำเอาตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินผลขึ้นจัดทำงบประมาณ มาใช้ในชั้นการบริหารงบประมาณ

(2.3) มีการแทรกแซงโดยการใช้อำนาจ โดยมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการจัดการยุทธโศปกรณ์ให้เป็นไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจบ่อยครั้ง ผ่านการดำเนินการของคณะทำงานในกลุ่มต่างๆ (โดยเฉพาะในคราวที่มีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้บังคับบัญชาชั้นสูง)

(3) ภาคประเมินผล จากการศึกษาทางเอกสารพบว่ามีปัญหาดังนี้

(3.1) การขาดระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ที่ไม่มีความจริงจังในการดำเนินการ จึงทำให้การประเมินผลตัวชี้วัดในงานต่างๆไม่สามารถวัดความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณได้ (จริงจังในการดำเนินการตามตัวชี้วัดแค่ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณเท่านั้น)

(3.2) การดำเนินการประเมินผลภายในหน่วยความมั่นคงเป็นการประเมินผลโดยให้ความสำคัญในเรื่อง การผูกพัน และการเบิกจ่ายงบประมาณให้ทันเวลาตามมาตรการต่าง ๆ ของกระทรวง และสำนักงบประมาณเท่านั้น มิได้สนใจประเมินในเรื่องของผลสัมฤทธิ์ที่วัดความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในภาคจัดทำค่าของงบประมาณ ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา เช่น เมื่อวัดความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในการจัดหายุทธโศปกรณ์ไม่ได้จะทำให้ชี้แจงสังคมให้เข้าใจถึงความจำเป็นในการจัดหายุทธโศปกรณ์ได้ยาก และถูกสังคมตั้งคำถาม โจมตีทุกครั้งที่มีการจัดหายุทธโศปกรณ์ในวงเงินสูง

(3.3) ความหลากหลายของระบบประเมินผลที่มีหลายหน่วยรับผิดชอบ ปัจจุบันหน่วยความมั่นคงต้องประเมินผลในหลายมิติ ของหลายหน่วยงาน เช่น ตัวชี้วัดของสำนักงานพัฒนาระบบราชการ ตัวชี้วัดของสำนักงบประมาณ ตัวชี้วัดของกระทรวง ตัวชี้วัดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน การประเมินผลการปฏิบัติงานของกำลังพล ในหน่วยความมั่นคงจะ

เห็นได้ว่า มีการประเมินผลตามตัวชี้วัดต่างๆมากมาย แต่ขาดคุณภาพไม่สามารถวัดผลการประเมินได้ เนื่องจากเป็นการรายงานผลการปฏิบัติงานตามวงรอบ ที่ไม่มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานจริง และทุกระบบในการประเมินผลไม่มีการเชื่อมโยงกัน ระหว่างระบบประเมิน ผลการประเมิน กับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

#### 4.3 ผลสรุปจากการเก็บข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย

สามารถสรุปได้ 3 ประเด็น ดังนี้

(1) ประเด็นในการศึกษาวิธีการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หน่วยความมั่นคง ของกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจ วิธีการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในสายต่าง ๆ ที่เป็นหน้าที่ในงานของตนเป็นอย่างดี แต่ในวิธีการปฏิบัติของสายงานอื่นควรต้องเข้าใจการปฏิบัติมากขึ้น

(2) ประเด็นในการศึกษาปัญหา และอุปสรรคการบริหารงบประมาณของหน่วยความมั่นคง ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ผลการวิเคราะห์จากกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นตรงกัน ว่าสาเหตุของปัญหามาจาก ลักษณะของงานความมั่นคงที่เป็นนามธรรม กำหนดตัวชี้วัด ประเมินผล ทำได้ยากจึงทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาเชิงระบบ เชิงโครงสร้าง เชิงนโยบาย ปัญหาการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดปัญหา การจัดหายุทธโศปกรณ์

(3) ประเด็นในการนำเสนอแนวทางการบริหารงบประมาณหน่วยความมั่นคง ให้เป็นตามกระบวนการ และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดหายุทธโศปกรณ์ ผลการวิเคราะห์จากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เสนอแนวทางในการตีความลักษณะงานให้เป็นรูปธรรมโดยแทนค่าให้เป็นตัวเลข เพื่อที่จะทำให้ระบบการประเมินผลมีประสิทธิภาพ โดยต้องปฏิรูประบบการประเมินใหม่ให้มีการบูรณาการของการประเมินผลของทุกส่วนให้มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบมากขึ้น วัดผลในงานความมั่นคงได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพิ่มการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดหายุทธโศปกรณ์ และใช้อาหลักธรรมาภิบาลเข้ามาดำเนินการ



#### 4.4 ผลสรุปจากการเก็บข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงกับคำถามวิจัย

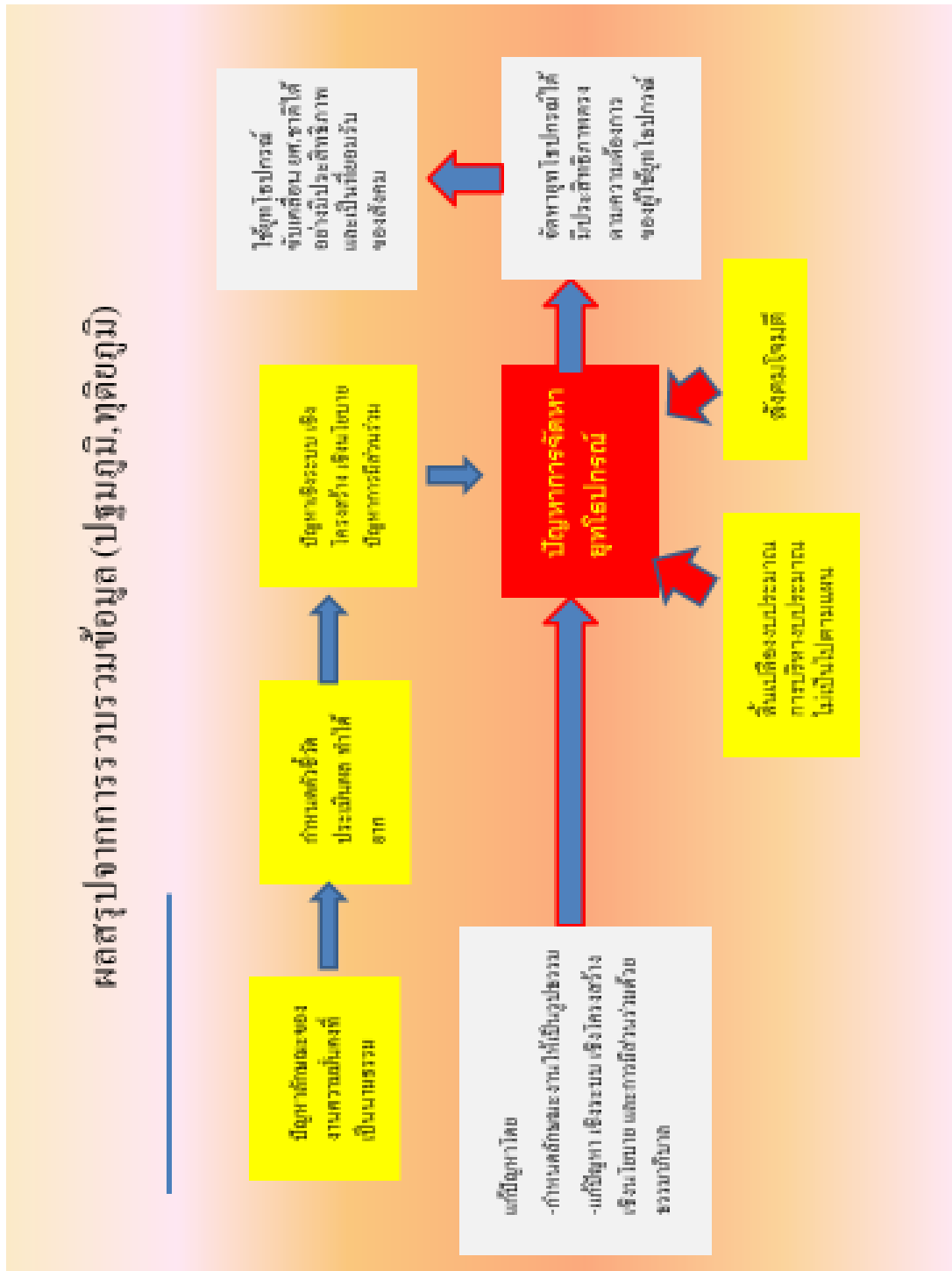
สรุปได้ 2 ประเด็น ดังนี้

(1) ในประเด็นคำถามเรื่องปัจจัยที่เป็นปัญหา และอุปสรรคส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ คิดว่าปัจจัยหลักที่เป็นปัญหาคือ เรื่องลักษณะงานที่เป็นนามธรรม

(2) ในประเด็นคำถามเรื่อง ภายใต้อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยความมั่นคงควรจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหายุทธโปกรณ์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นตรงกัน โดยต้องแก้ปัญหาในการตีความลักษณะงานให้เป็นรูปธรรมก่อนเพื่อที่จะทำให้ การกำหนดตัวชี้วัด การประเมินผลมีประสิทธิภาพ เพิ่มการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดหายุทธโปกรณ์ และนำเอาหลักธรรมาภิบาลเข้ามาดำเนินการเป็นหลักในการแก้ปัญหา

ผลสรุปโดยรวมจากการเก็บข้อมูล แบบปฐมภูมิ และทุดิยภูมิ นั้นพบว่าการใช้กลไกของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดหายุทธโปกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะใช้ยุทธโปกรณ์ไปดำเนินการให้บริการงานด้านความมั่นคง และเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้นั้น จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาในแนวทางตามภาพที่ 1

ภาพที่ 1 สรุปที่มาของปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์ (หน่วยงานความมั่นคง)



## บทที่ 5

### วิเคราะห์ และอภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่ได้กล่าวในบทที่ผ่านมา จำนวน 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบและส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับข้อค้นพบที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย คำถามวิจัย สิ่งเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญเป็นอย่างมากเกี่ยวกับ แนวทางการบริหารงานภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง ที่ควรต้องมีแนวทางการดำเนินการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเพื่อที่จะให้บริการด้านความมั่นคงให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เกิดความคุ้มค่า ประหยัด โปร่งใส ตอบคำถามสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกปัจจุบันที่สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็วนี้มักจะมีปัญหา หรือภัยคุกคามต่าง ๆ ตามมาอีกมากมาย สำหรับผลการเก็บข้อมูลในบทที่ผ่านมา ผู้วิจัยสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์และอภิปรายผล รวมทั้งกำหนดข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

#### 5.1 สาเหตุและที่มาของปัญหาการจัดการจัดหายุทธโปกรณ์ ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง

ผลจากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในปัญหาการจัดการจัดหายุทธโปกรณ์ พบว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงในเรื่อง ลักษณะของงานความมั่นคงที่เป็นนามธรรม จึงทำให้ กำหนดตัวชี้วัดประเมินผล ทำได้ยาก จึงทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมาในกระบวนการจัดหายุทธโปกรณ์ เช่น เจริญนโยบาย ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดหายุทธโปกรณ์ ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทั้งหมดที่กล่าวมาทำให้เกิดปัญหา การจัดหายุทธโปกรณ์

สำหรับกระบวนการในการบริหารงานภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้นประกอบด้วย ภาคการดำเนินการ 3 ภาคประกอบด้วยภาคจัดทำคำของบประมาณ ภาคบริหารงบประมาณ และภาคการตรวจติดตามหรือประเมินผล โดยจากแผนภาพจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของที่มาความสำคัญของปัญหา และความเชื่อมโยงกับกลุ่มตัวอย่าง ในกระบวนการ 2 ภาคหลัก ๆ คือ ภาคจัดทำคำของบประมาณ และภาคบริหารงบประมาณโดยมีภาคประเมินผลแทรกอยู่ในแต่ละขั้นซึ่งสามารถอธิบายโดยสรุป และวิเคราะห์สภาพปัญหาโดยใช้กระบวนการเชิงระบบตามภาพที่ 2 ดังนี้



5.1.1 กระบวนการรายรับ (การจัดทำค่าของงบประมาณ) input คือการดำเนินการภายในหน่วยความมั่นคงในการพิจารณาความต้องการในการจัดหายุทธโศปกรณ์ตามความต้องการ ที่มีความจำเป็นในการจัดหาฯ ซึ่งมีกระบวนการของคณะทำงานในการพิจารณางบประมาณเพื่อจัดทำค่าของงบประมาณ ภายในหน่วยความมั่นคง โดยจะพิจารณาโดยการกำหนด ตัวชี้วัด เกณฑ์การประเมินผลต่าง ๆ ให้เป็นไปตาม เกณฑ์ต่างๆที่หน่วยเหนือกำหนด เช่น เป็นไปตามตัวชี้วัดของกระทรวง เป็นไปตามยุทธศาสตร์จัดสรรของสำนักงบประมาณ เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ก็จะส่งผ่านไปให้กับหน่วยเหนือ (กระทรวง และสำนักงบประมาณ) ทำการพิจารณา หากไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่หน่วยเหนือกำหนดไว้ก็อาจจะมีการปรับกรอบวงเงิน ปรับงานบางอย่างที่มีความจำเป็นน้อยออก หลังจากนั้นเป็นกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา โดยทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทน 3 วาระ (สภาผู้แทนราษฎร) และโดยทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของวุฒิสภา เป็นอันจบกระบวนการ process สุดท้ายเป็นการทูลเกล้าถวายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเมื่อมีการลงพระปรมาภิไธย จึงถือได้ว่าเป็นการประกาศบังคับใช้กฎหมาย (output) สำหรับกระบวนการรายรับนั้นมีกลุ่มตัวอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาคือ กลุ่มที่ 1 และ 2 (ผู้บริหารระดับสูง และผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ)

5.1.2 กระบวนการรายจ่าย (การบริหารงบประมาณ) กระบวนการเริ่มต้นเมื่อหน่วยความมั่นคงได้รับการจัดสรรงบประมาณ input คือกระบวนการภายในของหน่วยความมั่นคงที่ดำเนินการจัดสรรงบประมาณในกลุ่มต่าง ๆ ไปดำเนินการโดยผ่านกระบวนการของคณะทำงานต่างๆในเวทีการประชุมจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณของกลุ่มงานต่าง ๆ หลังจากนั้นหน่วยที่รับผิดชอบในการจัดหายุทธโศปกรณ์จะจัดทำแผนจัดหา โดยในกระบวนการขั้น input นี้จากที่ทำการตั้งสมมติฐาน รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสังเกต พบว่ามีการแทรกแซงจากกลไกในทางอำนาจ จึงทำให้การจัดหายุทธโศปกรณ์เป็นไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจ หลังจากนั้นจะเป็นการดำเนินการตามวิธีจัดหาโดยหน่วยที่เกี่ยวข้องในการจัดหา โดยดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง (process) สุดท้ายจะได้ยุทธโศปกรณ์ตามที่ต้องการจัดหา (output) โดยมี outcome คือ การนำเอายุทธโศปกรณ์ที่จัดหาไปใช้งาน และ impact คือปัญหาต่างๆของผู้ใช้ยุทธโศปกรณ์ที่ได้รับ เนื่องจากการจัดหายุทธโศปกรณ์ไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน เช่น ภาระในค่าใช้จ่ายที่เพิ่มเติมขึ้นในการดูแลปรนนิบัติบำรุงยุทธโศปกรณ์ ภาระในการฝึกอบรมกำลังพลต้องเรียนรู้ยุทธโศปกรณ์ที่ไม่ได้วางแผนไว้ เป็นต้น สำหรับกระบวนการรายจ่ายนี้จะเห็นได้ว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณา และดำเนินการคือ กลุ่มที่ 1, 2 และ 4 (ผู้บริหารระดับสูง ผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ และผู้จัดหายุทธโศปกรณ์) สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ 3 (ผู้ใช้ยุทธโศปกรณ์) มีส่วนร่วมในขั้นสุดท้ายคือการนำยุทธโศปกรณ์ไปใช้เท่านั้น ในกระบวนการอื่นๆผู้ใช้ยุทธโศกรณ์มิได้มีส่วนร่วมใด ๆ เลย

### 5.1.3 หากวิเคราะห์สภาพปัญหาในกระบวนการรายรับ และรายจ่ายมีข้อค้นพบดังนี้

5.1.3.1 กระบวนการรายรับ ในกระบวนการ Input พบปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของผู้ใช้ทุติยภูมิตั้งแต่ขั้นแรกของการจัดทำงบประมาณ โดยคณะทำงานที่พิจารณาไม่มีผู้แทนจากหน่วยใช้ทุติยภูมิ ในกระบวนการ Process เป็นการระบุตัวชี้วัด การประเมินผล โดยมุ่งเน้นการกำหนดให้ตัวชี้วัด การประเมินผล ถูกต้องตรงตามที่กระทรวงกลาโหม และสำนักงบประมาณ กำหนดเพียงเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าบางงานมีการกำหนดความต้องการเพื่อที่จะได้รับงบประมาณตามกรอบที่ต้องการ แต่เมื่อได้รับงบประมาณแล้วก็มีมีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณไปจัดหายุติยภูมิที่ไม่เป็นไปตามแผนการจัดทำงบประมาณ

5.1.3.2 กระบวนการรายจ่าย ในกระบวนการ Input พบปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของผู้ใช้ทุติยภูมิตั้งแต่ขั้นแรกของการบริหารงบประมาณ และมีการแทรกแซงโดยใช้กลไกอำนาจ ของผู้มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงการจัดหายุติยภูมิให้เป็นไปตามความต้องการของตนเอง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวอาจมาจากความจำเป็นเร่งด่วนทางยุทธการที่หน่วยความมั่นคงอาจมีความต้องการในการจัดหายุติยภูมิที่เปลี่ยนแปลงไปตามภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น เช่น การจัดหาอากาศยานไร้คนขับขนาดเล็ก ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นการจัดหาอากาศยานเพื่อต่อต้านภัยคุกคามทางอากาศ เนื่องจากภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับบุคคลสำคัญในโลก เป็นต้น หรือผู้มีอำนาจอาจมีความต้องการโดยผู้มีอำนาจยังยึดติดกับแนวคิดว่าการพัฒนากองทัพ หมายถึง การจัดหายุติยภูมิใหม่เข้าประจำการ โดยผลจากการจัดหายุติยภูมิเป็นภาพ "ความสำเร็จทางทหาร" หรือยังยึดติดกับค่านิยมในการจัดหายุติยภูมิว่า ยุคของผู้บังคับบัญชาท่านใดมีอาวุธอะไรใหม่ประจำการในกองทัพซึ่งผู้มีอำนาจเหล่านั้นจะเข้าใจว่าเป็นผลงานของตนที่จะถูกกล่าวขานในกองทัพ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2562) จากพฤติกรรมดังกล่าวเป็นข้อค้นพบที่เป็นข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวหากยึดถือความเชื่อ ค่านิยมแบบผิด ๆ มากกว่าการจัดหายุติยภูมิเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในกระบวนการ Process นั้น จะเป็นการดำเนินการวิธีจัดหายุติยภูมิตามนโยบายที่ผู้มีอำนาจต้องการซึ่งเป็นการดำเนินการจัดหาฯ ภายใต้อ.บ.การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 2560 เป็นหลัก ดังเช่นในกรณีตัวอย่างจากกรณีศึกษาการจัดหาอากาศยานไร้คนขับขนาดเล็ก ที่ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นการจัดหาอากาศยานเพื่อต่อต้านภัยคุกคามทางอากาศ ซึ่งสามารถอธิบายขั้นตอนการดำเนินการวิธีจัดหายุติยภูมิที่มีการเปลี่ยนแปลงการได้ดังนี้

(1) การดำเนินการภายในหน่วยความมั่นคงนั้นต้องมีอนุมัติหลักการเพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดหาฯ

(2) ต้องขอทำความตกลงกับ สำนักงบประมาณ ในการขออนุมัติการเปลี่ยนแปลงรายการ

(3) เมื่อสำนักงบประมาณอนุมัติแล้ว จึงจะสามารถดำเนินการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 2560

(4) เมื่อได้ผู้ประกอบการแล้วต้องดำเนินการขออนุมัติซื้อต่อผู้มีอำนาจตามวงเงินตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 2560 และขอทำความตกลงด้านราคากับสำนักงบประมาณ

(5) โดยจะผูกพัน และเบิกจ่ายงบประมาณได้เมื่อมีอนุมัติสั่งจ่ายงบประมาณโดยอำนาจการอนุมัติสั่งจ่ายเป็นไปตามระเบียบขบะียบของทัพว่าด้วยการงบประมาณ 2556

ในชั้น Output จะได้ยุทธโรปกรณ์ตามที่มีอำนาจต้องการสุดท้ายแล้วในชั้น Outcome/Impact ผู้ใช้ยุทธโรปกรณ์จะได้รับยุทธโรปกรณ์ที่ไม่ตรงตามความต้องการ โดยยุทธโรปกรณ์บางประเภทอาจใช้การได้ไม่มีปัญหา แต่ก็มียุทธโรปกรณ์หลายประเภทที่หน่วยใช้ยุทธโรปกรณ์ต้องแก้ปัญหา โดยการใช้งบประมาณเพิ่มเติมเพื่อ ปรนนิบัติบำรุงยุทธโรปกรณ์ หรือต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติมเป็นค่าใช้จ่ายของการฝึก อบรม ศึกษา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับกำลังพลที่ต้องใช้ยุทธโรปกรณ์นั้น เป็นต้น

สาเหตุที่มาที่แท้จริงของปัญหาอาจเกิดมาจากสภาพงานของหน่วยความมั่นคงที่มีความไม่ชัดเจน มีความเป็นนามธรรมสูง ไม่เป็นรูปธรรมจึงกำหนดตัวชี้วัด กำหนดการประเมินยาก ประกอบกับปัญหาในเชิงการใช้อำนาจ การแทรกแซงของหน่วยความมั่นคงเอง จึงทำให้เกิดปัญหาการจัดหายุทธโรปกรณ์กับผู้ใช้ยุทธโรปกรณ์ นอกจากนี้จากแผนผังจะเห็นได้ว่าสาเหตุหนึ่งของปัญหามาจากการขาดความเชื่อมโยงกันของ ตัวชี้วัด เกณฑ์การประเมินผลของ กระบวนการรายรับ และกระบวนการรายจ่าย กล่าวคือในชั้นกระบวนการรายรับมีการกำหนด ตัวชี้วัด เกณฑ์การประเมินผล ชัดเจนตรงตามที่กระทรวงกลาโหม สำนักงบประมาณต้องการ แต่ในชั้นกระบวนการรายจ่าย ตัวชี้วัด เกณฑ์การประเมินผล ต่าง ๆ ไม่ได้ถูกนำมาใช้พิจารณาในการจัดหายุทธโรปกรณ์ โดยมีแต่ความต้องการ หรือนโยบายของผู้มีอำนาจเท่านั้นที่ถูกใช้เป็นข้อพิจารณา จากข้อเท็จจริงดังกล่าวยิ่งทำให้เห็นถึงการด้อยประสิทธิภาพของการวัดผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็นจุดสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

## 5.2 แนวทางการแก้ปัญหา

จากข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน โดยต้องเริ่มต้นแก้ปัญหาในลักษณะงานของหน่วยความมั่นคง ที่ต้องออกแบบ ต้องจัดทำลักษณะงานให้เป็นรูปธรรมให้ได้ ตัวอย่างเช่น ในความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง 1 ท่าน ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยความมั่นคงควรกำหนด และตีความงานด้านความมั่นคงเป็นตัวเลขวความพึงพอใจในการให้บริการด้านความมั่นคง ตัวเลขวความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ที่มีภัยคุกคาม โดยทำการวัดผลเปรียบเทียบกับตัวเลขก่อนที่จะ

ทำการจัดหายุทธโศปกรณ์ และหลังจากจัดหายุทธโศปกรณ์ ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร เป็นต้น โดยหน่วยความมั่นคงจะต้องดำเนินการอย่างจริงจังโดยเร็วเพื่อที่จะทำให้กระบวนการในการตรวจสอบประสิทธิภาพของงานมีมาตรฐานที่ดีมากขึ้น หลังจากนั้นจึงแก้ปัญหาเชิงระบบ เชิงโครงสร้าง เชิงนโยบาย ปัญหาการมีส่วนร่วม ด้วย การใช้หลักธรรมาภิบาลในการแก้ปัญหา แม้ว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เชื่อว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหนทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แต่แนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลยังมีความเป็นนามธรรมสูง ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์โดยการวัดผลได้ยาก ซึ่งเห็นได้จากตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ระบบราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการไทย ที่มีการบังคับใช้หลักธรรมาภิบาล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตั้งแต่ พ.ศ. 2546 แต่ระบบราชการไทยยังคงมีปัญหาวนเวียนอยู่กับเรื่องเดิม ๆ คือเรื่องการทุจริต คอร์ปชั่น ความไม่โปร่งใส การตรวจสอบไม่ได้ การประเมินผลที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งล้วนแล้วอาจมาจากค่านิยมของสังคมไทยที่เป็นระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นความเห็นของ 1 ในกลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ โดยได้กล่าวว่า “สังคมไทยไม่ว่าจะเอาระบบใดมาจับ มาตรวจสอบ สุดท้ายก็จะหาช่องทางออกที่อำนวยความสะดวกให้กับพรรคพวกเพื่อนพ้อง ของตนเองให้ได้รับประโยชน์ โดยไม่มีทางจะก้าวข้ามผ่าน ค่านิยมระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นอัตลักษณ์ที่ฝังรากลึกในนิสัยคนไทย”

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาที่จะเป็นส่วนเพิ่มเติมจากหลักธรรมาภิบาลนั้น ผู้วิจัยขอเสนอ แนวทางการบริหารการคลังที่ตีบนพื้นฐานความยั่งยืน ซึ่งเป็นแนวทาง แนวคิดที่สำคัญในการควบคุมการบริหารงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีวินัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งปัจจุบันการบริหารการคลังระดับประเทศก็ใช้แนวทางดังกล่าวดำเนินการอยู่ โดยแนวทางการบริหารการคลังที่ตีบนพื้นฐานความยั่งยืนมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน ประกอบด้วย (ชวลิต โรจนานนท์, 2563)

**(1) ความคุ้มค่าทางการคลัง** หากตีความความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของหน่วยความมั่นคงหมายถึง การดำเนินการของหน่วยความมั่นคงที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และงบประมาณที่ต้องใช้ และการดำเนินการนั้นมีการปฏิบัติที่บรรลุเป้าหมาย ภายในระยะเวลาที่กำหนด ใช้งบประมาณต่ำ การดำเนินการนั้นเปิดเผยและเที่ยงธรรม สะดวกรวดเร็ว มีความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชน และบรรลุภารกิจของรัฐหน่วยความมั่นคง โดยอาจมีประเด็นในการประเมินความคุ้มค่าใน 3 มิติ ได้แก่ มิติประสิทธิผล มิติประสิทธิภาพ และมิติผลกระทบ

(1.1) มิติประสิทธิผล อาจเป็นการประเมินการบรรลุประสิทธิผล หรือเป้าหมายของการปฏิบัติภารกิจ โดยเปรียบเทียบกับผลที่ได้รับ ว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดหวังก่อนดำเนินการหรือไม่ โดยมีตัวชี้วัด 2 ด้าน คือ



(1.1.1) การบรรลุมัตถุประสงค์ หมายถึง การเปรียบเทียบผลผลิตที่ได้จากการปฏิบัติภารกิจ เทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกรอบระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เพื่อประเมินระดับความสำเร็จในการทำงานว่าสามารถบรรลุมัตถุประสงค์ ได้เพียงใด รวมทั้งการประเมินด้วยการบรรลุมัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจนั้น มีค่าใช้จ่ายเท่าใด หรือเรียกว่าประสิทธิผลของค่าใช้จ่าย

(1.1.2) ความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการนั้น ๆ โดยผู้ใช้ประโยชน์อาจหมายถึง ประชาชนหรือหน่วยงานภายในหน่วยความมั่นคงเองที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการให้บริการด้านความมั่นคง

(1.2) มิติประสิทธิภาพ หมายถึง การประเมินความเหมาะสม สอดคล้องของการใช้ทรัพยากรและกระบวนการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากผลผลิตเทียบกับต้นทุนทั้งหมด การจัดหาทรัพยากรที่ได้มาตรฐาน มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งมีกระบวนการทำงานที่ประหยัดทรัพยากร ทั้งนี้ ตัวชี้วัดมี 2 ด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิต และการประหยัด

(1.2.1) ประสิทธิภาพการผลิต หมายถึง ความสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัย (Input) กระบวนการดำเนินการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของภารกิจ

(1.2.2) การประหยัด หมายถึง การได้รับทรัพยากรในปริมาณ และคุณภาพที่เหมาะสมด้วยต้นทุนที่ต่ำสุด ซึ่งประเด็นในการประเมิน อาทิ การลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติภารกิจ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำปัจจัยการผลิต เป็นต้น

(1.3) ผลกระทบ หมายถึง ผลอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติภารกิจ ทั้งที่คาดหมายหรือตั้งใจ และไม่ได้คาดหมาย ทั้งที่เกิดขึ้นระหว่างและภายหลังการปฏิบัติภารกิจ ที่อาจกระทบต่อการพัฒนาในมิติอื่น หรือการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานอื่น หรือประชาชนทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มอื่น ทั้งในและนอกพื้นที่การปฏิบัติภารกิจ การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยความมั่นคง ครอบคลุมถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ในมิติที่สามารถประเมินในรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินงานตามภารกิจหน่วยความมั่นคงด้วย ซึ่งมีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1.3.1) ผลกระทบต่อประชาชน ได้แก่ ผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินงานตามภารกิจหน่วยความมั่นคง ที่เป็นประโยชน์และความพึงพอใจ เช่น การมีงานทำและการเพิ่มรายได้ให้ประชาชน การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตประชาชนจากงานโครงการพระราชดำริที่หน่วยความมั่นคงรับผิดชอบ หรือผลกระทบทางลบ เช่น การสูญเสียอาชีพ/ทรัพย์สิน การเจ็บป่วย เสียชีวิตจากการปราบปรามผู้ก่อการร้ายในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง เป็นต้น

(1.3.2) ผลกระทบทางสังคม ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่สังคมจากการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยความมั่นคง ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ชุมชน และการสร้างความเป็นธรรมให้สังคม เช่นการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในการดำเนินการของหน่วยความมั่นคงนั้น จะต้องพึงระวังในการปฏิบัติภารกิจโดยจะต้องคำนึง สภาพสังคม วิถีชีวิต ความเชื่อโดยเฉพาะเรื่องศาสนาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีความแตกต่างกับประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ เป็นต้น

(1.3.3) ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยความมั่นคง เช่น การเกิดมลภาวะ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านระบบนิเวศ จากการยิงกระสุนปืนใหญ่ในการฝึกภาคสนามของของหน่วยความมั่นคง เป็นต้น

(1.3.4) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ได้แก่ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ/การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ระดับราคาสินค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการค้า การกีดกันการค้า) และการกระจายรายได้ เช่นการดำเนินการตามนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในยุค พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้น

**(2) วินัยทางการคลัง** หมายถึง การรักษาฐานะของการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่าย ของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาล (จรัส สุวรรณมาลา, 2546) สำหรับหน่วยความมั่นคงในปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง ที่เป็นกฎหมายกำกับ (และไม่มีระเบียบภายในใดๆที่ดำเนินการเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง) โดยในแนวทางการปฏิบัติในปัจจุบันนั้น หน่วยความมั่นคงยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการมีวินัยทางการเงินการคลังเท่าใดนัก โดยสังเกตเห็นได้จากการมุ่งงบประมาณให้ครบตามจำนวนที่ได้รับ บริหารงบประมาณให้ทันเวลา (ภายในปีงบประมาณ) มากกว่าการมุ่งเน้นเปรียบเทียบผลจากการปฏิบัติงานกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

**(3) ธรรมาภิบาล** หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพเน้นการเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกัน และกันมีความเป็นธรรมทั้งในความคิด การปฏิบัติมีจุดมุ่งหมายเดียวกันมีความเสมอภาครับผิชอบ โปร่งใส คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป ซึ่งประกอบไปด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (เกษม วัฒนชัย, 2546) ซึ่งหลักธรรมาภิบาลมีกำเนิดจากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Corporation and Development: OECD) เป็นต้น หลักธรรมาภิบาลได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนในการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน

โดยเฉพาะธนาคารโลกได้ใช้หลักธรรมาภิบาล เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งการจัด คอร์ปชั่น ให้หมดสิ้นไป ลักษณะธรรมาภิบาลที่ครอบคลุมการปกครองและการบริหาร โดยมีหลักการที่สำคัญ 6 ประการคือ

(3.1) หลักนิติธรรม คือเจตนารมณ์สาธารณะ และการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มากไม่ใช่เพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาคชัดเจน คาดการณ์ได้ ไม่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับ ระบบราชการ หรืออำนาจของรัฐฝ่ายเดียว แต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด (สถาบันพระปกเกล้า, 2546) สำหรับหลักนิติธรรมในหน่วยความมั่นคงที่ควรมีนั่น อาจหมายถึง การใช้อำนาจของผู้มีอำนาจอย่างพอควร เป็นธรรม โดยถูกต้องตามระเบียบต่าง ๆ ที่ยึดถือปฏิบัติ การตกลงใจสั่งการ ดำเนินการจะต้องยึดถือเอาประโยชน์ของส่วนรวมคือประเทศชาติ และหน่วยความมั่นคงเป็นสิ่งสำคัญ มิใช่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง

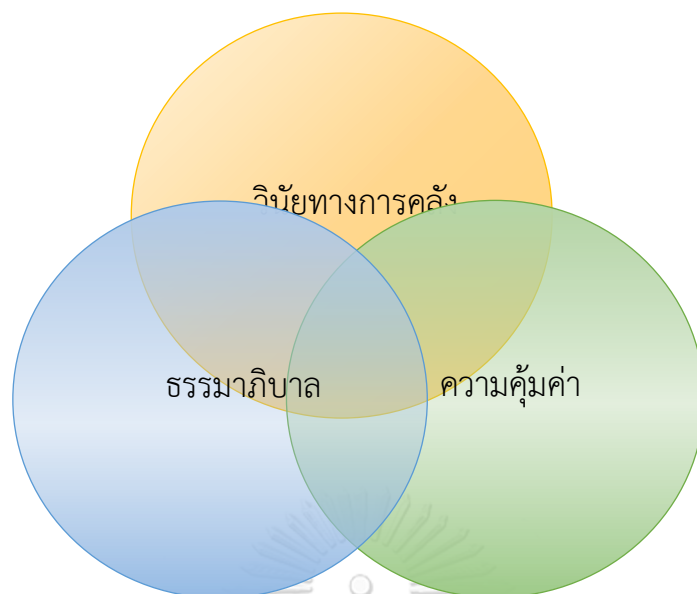
(3.2) หลักคุณธรรม หมายถึงการปฏิบัติในการทำในสิ่งที่ถูกต้อง ด้วยความซื่อสัตย์จริงใจ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามบนพื้นฐานของศีลธรรม จริยธรรมภายใต้ระเบียบข้อบังคับ และยังประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติ (ทินกร อัครศรีชัยโรจน์, 2551)

(3.3) หลักความโปร่งใส หมายถึงการสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน และกันของหน่วยงาน กับผู้รับบริการโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้ทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบได้ (ทินกร อัครศรีชัยโรจน์, 2551) สำหรับหลักความโปร่งใสในหน่วยความมั่นคงนั้นจะต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในเรื่องต่าง ๆ จากเดิมที่เคยตีความว่าเป็นเรื่องที่มีชั้นความลับ เช่นการจัดหายุทธโศภรณ์ ที่แต่เดิมไม่เคยมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบในทุกขั้นตอนของการจัดหา จะต้องทำให้โปร่งใสมากขึ้น ตรวจสอบได้มากขึ้น โดยอาจดำเนินการทั้งภายในองค์กร และภายนอกองค์กร ผ่านการประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับความจำเป็นในการจัดหา ความคุ้มค่าในการจัดหา ผ่านคณะทำงานที่เป็นองค์กรอิสระที่มีผู้แทนประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม และเมื่อมีการดำเนินการจัดหาทุกขั้นตอนของการดำเนินการจะต้องเป็นไปตามระเบียบต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน และพร้อมถูกตรวจสอบผ่านกลไกของคณะทำงานได้ เป็นต้น

(3.4) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ด้วยการแจ้งความคิดเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ (ธีรวัฒน์ ชูญาติ, 2552) สำหรับหลักความโปร่งใสในหน่วยความมั่นคงนั้นจะต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในเรื่องต่าง ๆ จากเดิมที่เคยตีความว่าเป็นเรื่องที่มีชั้นความลับ เช่นการจัดหายุทธโศภรณ์ โดยจะต้องทำให้โปร่งใสมากขึ้น ตรวจสอบได้มากขึ้น โดยอาจดำเนินการผ่านคณะทำงานที่เป็นองค์กรอิสระที่มีผู้แทนประชาชนทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการจัดหายุทธโศภรณ์ เป็นต้น

(3.5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึงการตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ต่อสังคม ใส่ใจปัญหาสาธารณสุขของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการ เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน (ธีรวัฒน์ ชู ญาติ, 2552)สำหรับหลักความรับผิดชอบในหน่วยความมั่นคงอาจหมายถึง การเพิ่มการเคารพใน ความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งการเพิ่มการยอมรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นในกรณีต่าง ๆ ที่เป็น ข้อผิดพลาด จากการสั่งการ จากนโยบายของผู้มีอำนาจที่ดำเนินการไปแล้วมีความบกพร่องผิดพลาด เช่น การจัดหาชุดโพรกัณฑ์บางชนิดที่มีวงเงินสูง แต่กลับใช้งานไม่ได้ ใช้งานได้ไม่คุ้มค่า ผู้มีอำนาจที่ สั่งการจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการสั่งการของตนเองมากขึ้นเมื่อมีการตรวจสอบแล้วพบว่าเป็น การจัดหาที่ไม่คุ้มค่า

(3.6) หลักความคุ้มค่า หมายถึงการบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่าง จำกัดด้วยความประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทำให้งานมีประสิทธิภาพและเกิด ประสิทธิภาพ (ทินกร อัครศรีชัยโรจน์, 2551) หากตีความความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของหน่วยความ มั่นคงในการจัดหาชุดโพรกัณฑ์ หมายถึง การที่หน่วยความมั่นคงได้ใช้ชุดโพรกัณฑ์ให้บริการงานด้าน ความมั่นคงโดยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามความต้องการของผู้ใช้ชุดโพรกัณฑ์ การ ให้บริการด้านความมั่นคงกับประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในการดำเนินการมีการ กำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และงบประมาณที่ต้องใช้ และการ ดำเนินการนั้นมีการปฏิบัติที่บรรลุเป้าหมาย ภายในระยะเวลาที่กำหนด ใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า เมื่อเปรียบเทียบกับผลลัพธ์ที่ประชาชน และประเทศชาติได้รับ



ภาพที่ 3 แผนภาพแสดงแนวทางการบริหารการคลังที่ตีบนความยั่งยืน

การดำเนินการตามแนวทางการบริหารการคลังที่ตีบนพื้นฐานความยั่งยืน ที่ปัจจุบันการบริหารการคลังระดับประเทศ ใช้เป็นแนวทางในการ กำกับ ควบคุม วินัยการเงิน การคลัง มีตัวชี้วัดสำคัญที่กำหนดไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ (พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ 2561, 2561) ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ 1 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกิน 60

ตัวชี้วัดที่ 2 ชำระคืนเงินต้นเงินกู้ต้องอยู่ระหว่างร้อยละ 2.5-3.5

ตัวชี้วัดที่ 3 ไม่กำหนดงบประมาณแบบสมดุล

ตัวชี้วัดที่ 4 รายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20

นอกจากนี้วินัยทางการเงินการคลังระดับประเทศนั้นยังถูกตีกรอบ เพื่อการกำกับวินัยไว้ด้วยกฎหมาย และสถาบันทางการเงินการคลังต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอีกมาก เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของภาครัฐที่มีหน้าที่ กำหนดแนวทางการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง จัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และแนวทางการบริหารรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะตามมาตรา 10 ของ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ 2561 จึงทำให้ในปัจจุบันสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศไทยยังคงอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานตามตัวชี้วัดทั้ง 4 แม้ว่าระบบเศรษฐกิจทั่วโลกจะประสบปัญหาจาก การแพร่ระบาดของโรค โควิด-19

## บทที่ 6

### สรุปผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง กรณีศึกษา การจัดหายุทธโศปกรณ์นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อศึกษาถึง วิธีการการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคงว่ากลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจในการดำเนินการอย่างไร เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคของการบริหารงบประมาณของหน่วยความมั่นคง ในการนำเอาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ โดยเมื่อทราบปัญหาแล้วจะทำให้สามารถ นำเสนอแนวทางการบริหารงบประมาณของหน่วยความมั่นคง ให้เป็นไปตามกระบวนการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหายุทธโศปกรณ์

ประชากร คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย

- 1) ผู้บริหารระดับสูง จำนวน 2 ท่าน
- 2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ 3 ท่าน
- 3) กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน (ผู้ใช้ยุทธโศปกรณ์) 2 ท่าน
- 4) กลุ่มผู้จัดหายุทธโศปกรณ์ 2 ท่าน

เครื่องมือการวิจัย ผู้วิจัยใช้เครื่องมือที่ใช้สำหรับการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structure) ที่ได้ออกแบบไว้ และคำถามแบบปลายเปิดสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล โดยพิจารณาจากโจทย์วิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย คำถามวิจัย การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non – Participant Observation) 3 ส่วน คือ การสังเกตพฤติกรรมของกลุ่มตัวอย่าง การสังเกตผ่านเวทีการประชุมผ่านคณะทำงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดหายุทธโศปกรณ์ กระบวนการบริหารงบประมาณ การสังเกตผ่านกรณีศึกษา (Case Study) ทางเอกสารทางวิชาการ เอกสารทางราชการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง (Documentary research) ที่เกี่ยวข้อง

## 6.1 สรุปผลการศึกษา

การวิจัยเรื่อง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง กรณีศึกษา การจัดหาวิทยุโทรคมนาคมได้แบ่งการสรุปผลการศึกษาเป็น 3 ด้าน ดังนี้

6.1.1 ผลสรุปข้อมูลด้านคุณสมบัติทั่วไป ของผู้ตอบแบบสอบถาม ผลสรุปได้ว่า ในกลุ่มตัวอย่าง ทั้ง 4 กลุ่มนั้นสามารถเป็นตัวแทนกลุ่มตัวอย่างของหน่วยความมั่นคงได้ เนื่องจากมีตัวแทนของผู้ดำรง ตำแหน่งต่างๆที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารงบประมาณ ครบทุกสายงาน โดยกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่มนี้ เป็นนายทหารหลักประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นกำลังหลักของหน่วยความมั่นคง เป็นกลุ่มนายทหารที่มีบทบาท ในแต่ละสายงาน และมีความก้าวหน้าในอาชีพมากกว่านายทหารกลุ่มอื่น กลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม ประกอบด้วย นายทหาร 11 ท่าน เป็นเพศชายทั้งหมด ช่วงอายุตั้งแต่ 31- 56 ปี มีประสบการณ์ ทำงานในสายงานต่างๆ ประกอบด้วย สายงานด้านงบประมาณ 5 ท่าน สายงานด้านยุทธการ หรือ ผู้ใช้วิทยุโทรคมนาคม 4 ท่าน สายงานด้านส่งกำลังบำรุง หรือผู้จัดหาวิทยุโทรคมนาคม 2 ท่าน

6.1.2 ผลสรุปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยโดยเรียงลำดับของวัตถุประสงค์การ วิจัยที่สอดคล้องกับสมมติฐาน ได้ผลสรุปดังต่อไปนี้

(1) ประเด็นในการศึกษาวิธีการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ หน่วยความมั่นคง ของกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจ วิธีการบริหารงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในสายต่าง ๆ ที่เป็นหน้าที่ในงานของตนเป็น อย่างดี แต่ควรที่จะเพิ่มเติมความเข้าใจในวิธีการปฏิบัติของสายงานอื่นมากขึ้น

(2) ประเด็นในการศึกษาปัญหา และอุปสรรคการบริหารงบประมาณของหน่วยความ มั่นคง ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ผลการวิเคราะห์จากกลุ่ม ตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นตรงกัน ว่าสาเหตุของปัญหามาจาก ลักษณะของงานความ มั่นคงที่เป็นนามธรรม กำหนดตัวชี้วัด ประเมินผล ทำได้ยากจึงทำให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา เช่นปัญหา เจริญระบบ เจริญโครงสร้าง เจริญนโยบาย ปัญหาการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดปัญหา การจัดหาวิทยุโทรคมนาคม

(3) ประเด็นในการนำเสนอแนวทางการบริหารงบประมาณหน่วยความมั่นคง ให้เป็นตาม กระบวนการ และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดหา วิทยุโทรคมนาคม ผลการวิเคราะห์จากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เสนอแนวทางการ ติความลักษณะงานให้เป็นรูปธรรมโดยแทนค่าให้เป็นตัวเลข เพื่อที่จะทำให้ระบบการประเมินผลมี ประสิทธิภาพ โดยต้องปฏิรูประบบการประเมินใหม่ให้มีการบูรณาการของการประเมินผลของทุกส่วน ให้มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบมากขึ้น วัตถุประสงค์ความมั่นคงได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพิ่มการมี ส่วนร่วมในกระบวนการจัดหาวิทยุโทรคมนาคม และใช้อาหลักธรรมาภิบาลเข้ามาดำเนินการ

6.1.3 ผลสรุปข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างจำนวน 11 คนใน 4 ประเด็น พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ แนวทางการปฏิบัติ องค์ประกอบ การดำเนินการตามแผนลำดับต่าง ๆ ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และเห็นตรงกันว่าการกำหนดตัวชี้วัดมีปัญหา การประเมินผลมีปัญหา ประเมินผลได้ยาก เนื่องจากลักษณะของงานความมั่นคงที่เป็นนามธรรม สาเหตุของปัญหา อีกประการหนึ่งคือ มีการแทรกแซงโดยใช้อำนาจ จึงทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมาในกระบวนการจัดหายุทธศาสตร์ แนวทางแก้ไขปัญหามีความเห็นตรงกัน ในการต้องจัดทำลักษณะงานให้เป็นรูปธรรม เพื่อที่จะกำหนดตัวชี้วัดและประเมินผลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หลังจากนั้นจะต้องแก้ปัญหาเชิงระบบ เชิงโครงสร้าง เชิงนโยบาย ปัญหาการมีส่วนร่วม ด้วยการให้หลักธรรมาภิบาลในการแก้ปัญหา

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ข้อเสนอแนะในการใช้เครื่องมือในการดำเนินการ ในแก้ปัญหาการจัดหายุทธศาสตร์ ภายใต้อำนาจงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยความมั่นคง โดยใช้แนวทางการบริหารการคลังที่ดีบนพื้นฐานความยั่งยืน ในการดำเนินการเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวคิดนี้ ควรต้องใช้เครื่องมือในการดำเนินการตามแนวทางดังนี้

(1) มีกฎหมายหลักที่บังคับใช้ให้ส่วนราชการดำเนินการในเรื่องวินัยทางการคลัง โดยจะต้องมุ่งเน้น และบังคับใช้ใน 3 เรื่องหลักตามแนวคิดคือ ธรรมาภิบาล ความคุ้มค่า และวินัยทางการคลัง ซึ่งกฎหมายหลักดังกล่าวต้องมีความชัดเจนในเรื่องการระบุผู้รับผิดชอบ การระบุโทษที่เป็นคดีความ เมื่อมีการละเมิด ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีการทุจริต เป็นต้น

(2) คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของภาครัฐ ควรใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำกับให้ทุกกระทรวงทบวงกรมเป็นไปตามกรอบ ตามแนวทางการรักษาวินัยทางการคลัง ตามแผนการคลังระยะปานกลาง และแนวทางการบริหารรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของภาครัฐได้กำหนดไว้

(3) คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของภาครัฐ ควรจะมอบหมาย และกำหนดให้แต่ละกระทรวงทบวงกรมการจัดตั้งคณะทำงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล ควบคุมวินัยทางการเงินการคลัง ในระดับกระทรวง และระดับกรม กอง ลงไป เพื่อทำตามหน้าที่ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

สำหรับแนวคิดในการปฏิบัติ เพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของหน่วยความมั่นคงนั้นนอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลักที่บังคับใช้ให้ส่วนราชการดำเนินการในเรื่องวินัยทางการคลัง ปฏิบัติตามนโยบายคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งในการทำให้แนวทางทางการบริหารการคลังที่ดีบนพื้นฐานความยั่งยืนประสบความสำเร็จคือ กระบวนการการตรวจสอบ ประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ



6.2.2 แนวทางการประเมินผลในมิติงานความมั่นคง จากการทบทวนวรรณกรรม ศึกษาเอกสาร งบประมาณ และเรียงเนื้อหาการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยพบว่า แนวทางการประเมินผลใน มิติงานความมั่นคงซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมค่อนข้างสูง จะต้องดำเนินการพิจารณาให้ละเอียด เนื่องจาก มีความแตกต่างหลากหลายในเรื่อง ภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงที่มีความรุนแรง แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐรับผิดชอบด้านความมั่นคงก็มี หลายหน่วย อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็แตกต่างกัน ทั้งนี้ การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลใน มิติความมั่นคงในแต่ละพื้นที่จึงแตกต่างกัน

ในอดีตประมาณ 30 ปี ประเทศไทยเผชิญกับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ที่แทรกซึมอยู่ใน พื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ หน่วยความมั่นคงจะต้องให้ความสำคัญและต้องทุ่มเทงบประมาณเพื่อ แก้ปัญหาด้านความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกพื้นที่ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน ระดับความรุนแรงและ ภัยคุกคามทางด้านความมั่นคงมีความแตกต่างกัน ทำให้ปัจจุบันการตีความความมั่นคงตามแนว ชายแดนอาจแตกต่างไปจากเดิม เช่น ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อ ความมั่นคงมากกว่าภาคอื่น ซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานหลายสิบปีที่รัฐบาลยังไม่อาจแก้ปัญหาได้ อาจ มาจากการดำเนินการตามนโยบายที่ผิดพลาดในหลายเรื่อง การขาดความเข้าใจในความแตกต่าง แตกต่างหลากหลายในเรื่องอัตลักษณ์ ศาสนา ค่านิยมของสังคม และส่วนหนึ่งอาจมาจากการขาดการ กำหนดตัวชี้วัด และระบบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ส่วนตามแนวชายแดนด้านอื่นหรือส่วนกลาง อาจมีภัยคุกคามที่มีความรุนแรงต่างกันออกไป เช่น ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาการแพร่ ระบาดของโรคติดต่อ ปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้ามนุษย์ ฯลฯ

สิ่งสำคัญในดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงตาม ที่ยกตัวอย่าง คือ ระบบการประเมินผล การกำหนดตัวชี้วัดต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง ที่นำไปใช้ในการตกลงใจกำหนดเป็นนโยบายของผู้มีอำนาจ ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อที่ จัดหายุทธโศกณ์ไปเป็นเครื่องมือในการดำเนินการแก้ปัญหาความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป โดยในการจัดหายุทธโศกณ์ต้องคำนึงความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีธรรมาภิบาล ภายใต้ความเหมาะสมในสภาวะแวดล้อมของแต่ละภัยคุกคาม ของแต่ละพื้นที่

ในปัจจุบันระบบการประเมินผลของหน่วยความมั่นคงที่ใช้ดำเนินการอยู่จำเป็นต้องพัฒนา ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยจะต้องสามารถตรวจสอบวัดผลได้ตามแนวทางทางการ บริหารการคลังที่ดีบนพื้นฐานความยั่งยืน โดยเฉพาะด้านความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ไปในการ จัดหายุทธโศกณ์ที่ตอบสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคง การขาดความชัดเจนใน การประเมินผล จึงทำให้การประเมินผลตัวชี้วัดในงานต่าง ๆ ไม่สามารถวัดความคุ้มค่าในการใช้ งบประมาณได้ ปัจจุบันการประเมินผลด้านความมั่นคง จะมุ่งเน้นการดำเนินการตามตัวชี้วัดเฉพาะใน ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การให้ความสำคัญในเรื่อง การผูกพัน และการเบิกจ่ายงบประมาณให้

ทันเวลาตามมาตรการต่าง ๆ ของ กระทรวง และสำนักงานประมาณเท่านั้น โดยมีได้สนใจประเมินผลในเรื่องของผลสัมฤทธิ์ที่วัดความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในภาคจัดทำค่าของประมาณ) ความหลากหลายของระบบประเมินผลที่มีหลายหน่วยรับผิดชอบ ปัจจุบันหน่วยความมั่นคงต้องประเมินผลในหลายมิติ ของหลายหน่วยงาน เช่น ตัวชี้วัดของสำนักงานพัฒนาระบบราชการ ตัวชี้วัดของสำนักงานประมาณ ตัวชี้วัดของกระทรวง ตัวชี้วัดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน การประเมินผลการปฏิบัติงานของกำลังพล ในหน่วยความมั่นคง จะเห็นได้ว่าการประเมินผลตามตัวชี้วัดต่างๆมากมาย แต่ขาดคุณภาพไม่สามารถวัดผลการประเมินได้ เนื่องจากเป็นการรายงานผลการปฏิบัติงานตามวงรอบ ที่ไม่มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานจริง และทุกระบบในการประเมินผลไม่มีการเชื่อมโยงกัน ระหว่างระบบประเมิน ผลการประเมิน กับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นปัญหาหลักจากระบบประเมินผลที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยผู้วิจัยจะขอเสนอแนวทางการประเมินผล เพื่อนำไปสู่แนวทางทางการบริหารการคลังที่ดีบนพื้นฐานความยั่งยืนโดยจะกำหนดการประเมินผลผ่านแผนผังแนวทางทางการบริหารการคลังที่ดีบนพื้นฐานความยั่งยืน ดังนี้

จุดเริ่มต้นที่สำคัญในการกำหนดการประเมินผลนั้น คือการกำหนดตัวชี้วัด การกำหนดกลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมสามารถตีความเป็นตัวเลขได้ โดยงานของหน่วยความมั่นคงนั้น ต้องตีความเรื่องต่างๆออกมาเป็นตัวเลขให้ได้ เช่น ความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตของประชาชน ความรู้สึกปลอดภัยในทรัพย์สินของประชาชน ความพึงพอใจในการให้บริการด้านความมั่นคงของประชาชน ความพึงพอใจในยุทธโศภรณ์ที่เป็นเครื่องมือที่ให้บริการด้านความมั่นคงกับประชาชนความพึงพอใจในยุทธโศภรณ์ที่เป็นเครื่องมือที่ให้บริการด้านการบรรเทาสาธารณภัยกับประชาชน เป็นต้น โดยจะต้องวัดผลเป็นคะแนนตัวเลขตามข้อเท็จจริง (ต้องไม่กำหนดตัวเลขแบบเข้าข้างตนเอง สำหรับกระบวนการดำเนินการประเมินผลนั้น จะต้องมีการกำหนดคณะทำงานที่เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประเมินผลโดยเฉพาะตั้งแต่เริ่มต้นในการกำหนดเกณฑ์การประเมินกำหนดตัวชี้วัด กำหนดขั้นตอนต่างๆในการประเมิน และการรายงานผลการประเมินต่อสาธารณะโดยในการดำเนินการทั้งหมดต้องเป็นการดำเนินการที่ ถูกต้อง โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งแนวทางในการกำหนดระบบประเมินผล ควรจะเป็นไปตามแนวทางทางการบริหารการคลังที่ดีบนพื้นฐานความยั่งยืน ทั้ง 3 ประการ ดังนี้

(1) การประเมินผลความคุ้มค่า ต้องประเมินผลความคุ้มค่าใน 3 มิติ ได้แก่ มิติ ประสิทธิภาพ มิติประสิทธิภาพ และมิติผลกระทบ

(1.1) การประเมินผลมิติประสิทธิผล ต้องเปรียบเทียบผลที่ได้จากการปฏิบัติภารกิจ เทียบกับวัตถุประสงค์ในกรอบระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เพื่อประเมินระดับความสำเร็จในการทำงาน

ว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ได้เพียงใด หรือเรียกว่าประสิทธิผลของค่าใช้จ่าย โดยในมิตินี้ต้องกำหนดตัวชี้วัดให้เป็นตัวเลขโดยยึดเอาวัตถุประสงค์ของงานเป็นจุดเริ่มต้นของการให้คะแนน เช่น วัตถุประสงค์ของงานปราบปรามกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดในพื้นที่แนวชายแดน ก็จะต้องปราบปรามจับกุม กลุ่มผู้ค้ายาเสพติด ให้หมดไปภายใน 3 เดือน หากผลการปฏิบัติการทำสำเร็จภายใน 3 เดือน ก็จะได้คะแนนเต็มเป็นต้น

(1.2) การประเมินผลมิตិประสิทธิภาพ เป็นการประเมินความเหมาะสม ในการใช้ทรัพยากร และกระบวนการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากผลผลิตเทียบกับต้นทุน รวมทั้งมีกระบวนการทำงานที่ประหยัดทรัพยากร ทั้งนี้ ตัวชี้วัดมี 2 ด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิต เป็นตัวชี้วัดที่ระบุบอกความสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัย (Input) กระบวนการดำเนินการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของภารกิจ และการประหยัด เป็นตัวชี้วัดที่บ่งบอกความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรในปริมาณ และคุณภาพที่เหมาะสมด้วยต้นทุนที่ต่ำสุด ซึ่งประเด็นในการประเมิน ตัวชี้วัดทั้งสองนั้นต้องถูกประเมินออกมาเป็นตัวเลขให้วัดค่าได้ เช่นวัตถุประสงค์ในการฝึกทหารใหม่มีผลลัพธ์ที่ต้องการคือการได้กำลังพลที่มีร่างกายแข็งแรง มีวินัย และทำการรบตามยุทธวิธีเบื้องต้นได้ จะต้องกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนตามการประเมินผลการฝึกทหารใหม่ โดยเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการกิจในแต่ละขั้นของการดำเนินการ (Input Process Output) ด้วยว่ามีการใช้ทรัพยากรน้อยลงหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับการใช้ทรัพยากรในปีที่ผ่านมา เป็นต้น

(1.3) การประเมินผลมิติผลกระทบ คือผลอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติการกิจ ทั้งที่คาดหวังหรือตั้งใจ และไม่ได้คาดหวัง ทั้งที่เกิดขึ้นระหว่างและภายหลังการปฏิบัติการกิจ การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยความมั่นคง ครอบคลุมถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ในมิติที่สามารถประเมินในรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน โดยในการประเมินผลในมิติผลกระทบนั้นจะต้องดำเนินการระบุตัวชี้วัดในผลกระทบด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1.3.1) ผลกระทบต่อประชาชน ได้แก่ ผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินงานตามภารกิจหน่วยความมั่นคง ที่เป็นประโยชน์และความพึงพอใจ เช่น การมีงานทำและการเพิ่มรายได้ให้ประชาชน การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตประชาชนจากงานโครงการพระราชดำริที่หน่วยความมั่นคงรับผิดชอบ หรือผลกระทบทางลบ เช่น การสูญเสียอาชีพ/ทรัพย์สิน การเจ็บป่วยเสียชีวิตจากการปราบปรามผู้ก่อการร้ายในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง เป็นต้น

(1.3.2) ผลกระทบทางสังคม ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่สังคมจากการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยความมั่นคง ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ชุมชน และการสร้างความเป็นธรรมให้สังคม เช่นการ

แก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในการดำเนินการของหน่วยความมั่นคงนั้น จะต้องพึงระวังในการปฏิบัติภารกิจโดยจะต้องคำนึง สภาพสังคม วิถีชีวิต ความเชื่อโดยเฉพาะเรื่องศาสนาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีความแตกต่างกับประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ เป็นต้น

(1.3.3) ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยความมั่นคง เช่น การเกิดมลภาวะ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านระบบนิเวศ จากการยิงกระสุนปืนใหญ่ในการฝึกภาคสนามของของหน่วยความมั่นคง เป็นต้น

(1.3.4) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ได้แก่ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ/การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ระดับราคาสินค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการค้า การกีดกันการค้า การกีดกันการนำเข้า) และการกระจายรายได้ เช่นการดำเนินการตามนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในยุค พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้น

(2) การประเมินผลวินัยทางการคลัง เป็นการประเมินผลการดำเนินการของคณะทำงานนโยบายการเงินการคลังของกระทรวงกลาโหม และคณะทำงานนโยบายการเงินการคลังของหน่วยความมั่นคง ในเรื่องการบริหารงบประมาณว่าคณะทำงานได้ดำเนินการเป็นไปตามกรอบ ตามแนวทางการรักษาวินัยทางการคลัง ตามแผนการคลังระยะปานกลาง และแนวทางการบริหารรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของภาครัฐได้กำหนดไว้หรือไม่ โดยอาจกำหนดตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับตัวชี้วัด ของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของภาครัฐ ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ 1 การก่อภาระหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ไม่เกินร้อยละ 10

ตัวชี้วัดที่ 2 งบประมาณต้องมีความสมดุล ระหว่างงบประมาณที่ได้รับจัดสรร กับงบประมาณที่กันไว้เบิกเหลือในปี

ตัวชี้วัดที่ 3 รายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20

(3) การประเมินผลธรรมาภิบาล ควรดำเนินการตามตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่มีหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ

หลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม ควรจะประเมินการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจ โดยคณะกรรมการกลางเช่นคณะกรรมการกิจการของหน่วยความมั่นคง โดยการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นไปอย่างพอควร เป็นธรรม โดยถูกต้องตามระเบียบต่าง ๆ ที่ยึดถือปฏิบัติ การตกลงใจสั่งการ ดำเนินการ จะต้องยึดถือเอาประโยชน์ของส่วนรวม คือประเทศชาติ และหน่วยความมั่นคงเป็นสำคัญ

หลักความโปร่งใส ควรจะประเมินการปฏิบัติงานของส่วนต่างๆที่มีการใช้งบประมาณในการดำเนินการโดยเฉพาะการจัดหาชุดโพรเกร็ด โดยหน่วยงาน หรือองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยการดำเนินการจะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินการที่จากเดิมทำการตรวจสอบเฉพาะเรื่องที่มีการร้องเรียน เปลี่ยนเป็นจะต้องตรวจสอบการบริหารงบประมาณในทุกชั้นตอนตั้งแต่ชั้นการจัดทำงบประมาณ

บริหารงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้หน่วยความมั่นคงนั้นจะต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในเรื่องต่าง ๆ จากเดิมที่เคยตีความว่าเป็นเรื่องที่มีชั้นความลับ เช่นการจัดหายุทธโศกกรรม ที่แต่เดิมไม่เคยมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบในทุกขั้นตอนของการจัดหา จะต้องทำให้โปร่งใสมากขึ้น ตรวจสอบได้มากขึ้น โดยอาจดำเนินการทั้งภายในองค์กร และภายนอกองค์กร ผ่านการประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับความจำเป็นในการจัดหา ความคุ้มค่าในการจัดหา ผ่านคณะกรรมการที่เป็นองค์กรอิสระที่มีผู้แทนประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม และเมื่อมีการดำเนินการจัดหาทุกขั้นตอนของการดำเนินการจะต้องเป็นไปตามระเบียบต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน และพร้อมถูกตรวจสอบผ่านกลไกของคณะกรรมการได้ เป็นต้น

หลักการมีส่วนร่วม การประเมินนั้นควรจะเริ่มจากหน่วยความมั่นคงในการเปิดโอกาสให้หน่วยต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการทำงาน ในการตกลงใจ ในการให้ข้อพิจารณากับผู้ที่มีอำนาจมากขึ้น เช่นผู้ใช้ยุทธโศกกรรม หรือผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมมากขึ้นในการแสดงความเห็นโดยเฉพาะ เรื่องการจัดหายุทธโศกกรรม ซึ่งการประเมินผลนั้นอาจออกแบบได้จาก การเปรียบเทียบความสำเร็จในภารกิจที่มีการจัดหายุทธโศกกรรมที่ผู้ใช้ยุทธโศกกรรมมีส่วนร่วมในการจัดหา กับความสำเร็จในภารกิจที่มีการจัดหายุทธโศกกรรมที่ผู้ใช้ยุทธโศกกรรมไม่มีส่วนร่วมในการจัดหา และรวมทั้งหน่วยความมั่นคงนั้นจะต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในเรื่องต่าง ๆ จากเดิมที่เคยตีความว่าเป็นเรื่องที่มีชั้นความลับ เช่นการจัดหายุทธโศกกรรม โดยจะต้องทำให้โปร่งใสมากขึ้น ตรวจสอบได้มากขึ้น โดยอาจดำเนินการผ่านคณะกรรมการที่เป็นองค์กรอิสระที่มีผู้แทนประชาชนทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการจัดหายุทธโศกกรรม เป็นต้น

หลักความรับผิดชอบ หน่วยความมั่นคงอาจหมายถึง ความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน รับผิดชอบต่อการตัดสินใจ การสั่งการ การยอมรับฟังความเห็นต่างจากภาคสังคมยอมรับในการประเมินผลขององค์กรอิสระต่างๆในการประเมินผลในเรื่องต่าง ๆ และรวมทั้งการแสดง ความรับผิดชอบด้วยการแสดงกระทำการกระทำบางอย่างให้สังคมได้ทราบและรับรู้ เช่นการแสดงออกด้วยการลาออก หรือในการจัดหายุทธโศกกรรมบางชนิดที่มีวงเงินสูง แต่กลับใช้งานไม่ได้ ใช้งานได้ไม่คุ้มค่า ผู้มีอำนาจที่สั่งการจะต้องมีความรับผิดชอบต่อคำสั่งการของตนเองมากขึ้น เมื่อมีการตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นการจัดหาที่ไม่คุ้มค่า เป็นต้น

ในหลักธรรมาภิบาลโดยปกติแล้วจะวัดผล ประเมินผลได้ยากเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเรื่องคุณธรรมที่เป็นนามธรรม และมีเรื่องที่เป็นค่านิยม วัฒนธรรมองค์กรผสมอยู่ด้วย ฉะนั้นการประเมินผลในด้านธรรมาภิบาลเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการ แต่ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการประเมินผล โดยหน่วยความมั่นคงจะต้องกำหนดเกณฑ์การประเมิน กำหนดตัวชี้วัดต่าง ๆ ผ่านการกำหนดระเบียบที่บังคับใช้ในเรื่องพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน จึงจะสามารถทำให้ บุคลากร หรือองค์กรมีพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นตามหลักธรรมาภิบาล

ระบบการประเมินผลเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการตรวจสอบคุณภาพของงาน ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในปัจจุบันในการตอบคำถามสังคมถึงความจำเป็นที่จะใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะในยุคที่ประเทศประสบปัญหาสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ หากระบบประเมินผลมีประสิทธิภาพในทุกกลไกในการดำเนินการ ก็จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนมากขึ้น สำหรับระบบการประเมินผลที่มีอยู่ในปัจจุบันควรจะเปลี่ยนแปลงใหม่ทั้งหมด ซึ่งควรจะมีการดำเนินการโดยเริ่มต้นที่รัฐบาลควรจะให้ความสำคัญ โดยการออกกฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับระบบการประเมินผล จัดตั้งหรือมอบหมายให้องค์กรกลางหรือองค์กรอิสระรับผิดชอบระบบประเมินผลโดยต้องจัดทำให้ทุกกระทรวงมีระบบประเมินผลที่มีมาตรฐานเดียวกันหมด โดยมุ่งเป้าหมายไปที่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ระบบประเมินผลรายบุคคลจะต้องมีความเชื่อมโยงกับระบบการจัดสรรงบประมาณ โดยในการออกแบบระบบประเมินผลของหน่วยงานองค์กรกลางนั้นจะต้องมีคุณภาพ สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม เมื่อวัดผลแล้วจะต้องมีการรายงานให้สาธารณชนทราบ และผลจากรายงานจะมีผลต่อเนื่องไปถึงการได้รับจัดสรรงบประมาณในปีถัดไป (หากผลการประเมินมีคะแนนต่ำอาจทำให้ได้รับจัดสรรงบประมาณน้อยลงในปีถัดไป)

สำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอตัวอย่างแบบประเมินผลที่เป็นต้นแบบในการประเมินผล ตามแนวทางทางการบริหารการคลังที่ตีบนพื้นฐานความยั่งยืน ตามตารางที่ 6 -7 ดังนี้

ตารางที่ 6 ตารางประเมินผลการใช้งบประมาณอย่างยั่งยืนในพื้นที่มีภัยคุกคาม

การประเมินผลการใช้งบประมาณอย่างยั่งยืนในพื้นที่มีภัยคุกคาม	ถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ)	1	2	3	คะแนน
<b>มิติวินัยทางการคลัง</b>	<b>40</b>				
ราคายุทธโธปกรณ์อยู่ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณ	20				
การเบิกจ่ายงบประมาณให้ทันเวลาตามมาตรการต่าง ๆ	20				
<b>มิติความคุ้มค่า</b>	<b>30</b>				
ความรู้สึกลดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน	25				
ความพึงพอใจในยุทธโธปกรณ์ด้านบรรเทาสาธารณภัยของประชาชน	5				
<b>มิติธรรมาภิบาล</b>	<b>30</b>				
การมีส่วนร่วมในจัดหายุทธโธปกรณ์ของผู้ใช้ยุทธโธปกรณ์	15				
สามารถอธิบายเหตุผลการจัดซื้อยุทธโธปกรณ์ต่อสาธารณชน	15				
<b>รวม</b>	<b>100</b>				

จากตาราง 6 แสดงการประเมินผลในพื้นที่ที่มีภัยคุกคาม และตาราง 7 แสดงการประเมินผลในพื้นที่สภาวะปกติ ถือเป็นต้นแบบในการประเมินผลงานความสัมฤทธิ์ผลการใช้งบประมาณด้านความมั่นคงในพื้นที่ที่มีระดับความมั่นคงปลอดภัยแตกต่างกัน ซึ่งจะเห็นได้จากการประเมินผลในมิติความคุ้มค่าทางด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มีค่าถ่วงน้ำหนักในพื้นที่ที่มีภัยคุกคาม (ร้อยละ 25) สูงกว่าค่าถ่วงน้ำหนักในพื้นที่สภาวะปกติ (ร้อยละ 10)

**ตารางที่ 7** ตารางประเมินผลการใช้งบประมาณอย่างยั่งยืนในพื้นที่สภาวะปกติ

การประเมินผลการใช้งบประมาณอย่างยั่งยืนในพื้นที่สภาวะปกติ	ถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ)	1	2	3	คะแนน
<b>มิตินัยทางการคลัง</b>	<b>40</b>				
ราคายุทธโธปกรณ์อยู่ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณ	20				
การเบิกจ่ายงบประมาณให้ทันเวลาตามมาตรการต่าง ๆ	20				
<b>มิตินัยความคุ้มค่า</b>	<b>30</b>				
ความรู้สึกลดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน	10				
ความพึงพอใจในยุทธโธปกรณ์ด้านบรรเทาสาธารณภัยของประชาชน	20				
<b>มิตินัยธรรมาภิบาล</b>	<b>30</b>				
การมีส่วนร่วมในจัดหายุทธโธปกรณ์ของผู้ใช้ยุทธโธปกรณ์	15				
สามารถอธิบายเหตุผลการจัดซื้อยุทธโธปกรณ์ต่อสาธารณชน	15				
รวม	100				

ดังนั้น ตาราง 6 - 7 ถือเป็นต้นแบบที่สามารถนำไปใช้ต่อยอด ใช้ในการออกแบบการประเมินผลให้ระบบการปฏิบัติงานกับระบบบริหารงบประมาณมีความเชื่อมโยงกัน โดยสามารถตรวจสอบผ่านมาตรฐานต่าง ๆ ของแนวทางทางการบริหารการคลังที่ดีบนพื้นฐานความยั่งยืนทั้ง 3 มิติ อีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาในลักษณะงานของความมั่นคงที่เป็นนามธรรมให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยที่ผลจากการประเมินนั้นจะสามารถแสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงในพื้นที่ที่มีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงความพึงพอใจที่แท้จริง ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประเทศชาติ และประชาชนที่แท้จริง และสามารถนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลในการจัดลำดับความเร่งด่วนในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงที่มีความหลากหลาย ซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไปได้



## 6.2.2 ข้อเสนอแนะในงานวิจัยครั้งถัดไป

(1) ควรศึกษาเปรียบเทียบ ระบบงบประมาณ ของหน่วยความมั่นคงประเทศเพื่อนบ้าน ที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว

(2) ควรศึกษาในมุมมองปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในเรื่องอื่น ๆ เช่น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทางทหารในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

(3) ควรศึกษาในประเด็นการกำหนดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ



## บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ 2561. (2561). กรอบความยั่งยืนทางการคลัง  
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561a). แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 23  
ประเด็น.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561b). ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-  
2580.
- ธีรวัฒน์ ชูญาติ. (2552). การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน.
- นันทินิตย์ นวลมณี. (2540). การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร Retrieved from <https://www.parliament.go.th/>
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2562). ปฏิรูปการซื้ออาวุธ การเมืองกับยุทธโศปกรณ์. Retrieved from  
[https://www.matichonweekly.com/column/article\\_114451](https://www.matichonweekly.com/column/article_114451)
- หัสพงษ์ พิมวัน. (2562). มุมมองของทหารต่อนโยบายการปฏิรูปกองทัพเพื่อการพัฒนาสังคมไทย.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. (2549). การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์.
- ระเบียบกองทัพว่าด้วยการงบประมาณ. (2556). ระเบียบกองทัพว่าด้วยการงบประมาณ
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี. (2542).
- ชฎิล โรจนานนท์. (2563). แนวทางการบริหารการคลังที่ดีบนพื้นฐานความยั่งยืน.
- พันเอก สมชาย ลัดใหม่. (2548). แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างผลผลิตกิจกรรมในระบบงบประมาณ  
แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของกองทัพ. มหาวิทยาลัยบูรพา,
- เกษม วัฒนชัย. (2546). ธรรมาภิบาลกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน.
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. (2547). วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณ  
ของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2548). การบริหารราชการแนวใหม่ บริบทและเทคนิควิธี. กรุงเทพฯ: บริษัท  
วิชั่นพริ้นท์ แอนด์มีเดีย จำกัด.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2544). ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2546). ธรรมาภิบาล หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่.
- สำนักงานงบประมาณ. (2546). ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ Retrieved from  
<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/444064>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2542). คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ  
สังคมที่ดี.

- จรัส สุวรรณมาลา. (2546). ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จในภาครัฐความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่. : ธนัชการพิมพ์.
- ทินกร อัครศรีชัยโรจน์. (2551). การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี,
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2544). การสร้างธรรมาภิบาล ในสังคมไทย.



## ภาคผนวก

### ก. แบบสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง

#### แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

เรื่อง การศึกษาระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหาวิทยุโทรกรม)

คำชี้แจงการสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์นี้เป็น การสัมภาษณ์เชิงลึกซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอิสระในการศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อศึกษา ระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหาวิทยุโทรกรม) โดยผู้ถูกสัมภาษณ์ 4 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้บริหารระดับสูง 2 ท่าน
2. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ (มี 2 กลุ่มคือกลุ่มหน่วยงานความมั่นคง 3 ท่าน และกลุ่มสำนักงานงบประมาณ 1 ท่าน )
3. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญโทรกรม 4 ท่าน
4. กลุ่มผู้จัดหาวิทยุโทรกรม 2 ท่าน

การวิจัย เรื่อง การศึกษาระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหาวิทยุโทรกรม) นั้นมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาวิธีการการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานความมั่นคง
2. เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคของการบริหารงบประมาณของหน่วยงานความมั่นคง ที่นำเอาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหาวิทยุโทรกรม)
3. เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารงบประมาณของหน่วยงานความมั่นคง ให้เป็นไปตามกระบวนการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหาวิทยุโทรกรม

แบบสอบถามฉบับนี้ประกอบด้วยชุดคำถาม 5 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับสถานการณ์ทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 แบบสอบถาม เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงบประมาณในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ตอนที่ 4 แบบสอบถามที่เกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาของ การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหาวิทยุโทรกรม)

ตอนที่ 5 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ

ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกในครั้งนี้มีความต้องการที่จะศึกษา และหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งประกอบไปด้วย ประเด็นคำถามที่ทำให้ทราบถึงสภาพของกระบวนการ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น จากการจัดหาวิทยุโทรกรม ภายใต้การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ทั้งนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านเป็นอย่างยิ่งที่กรุณาเสียสละเวลาให้ความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์เชิงลึกมา ณ โอกาสนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1 เพศ  ชาย  หญิง

2 อายุ (ปี) .....

3 ระดับการศึกษา

ต่ำกว่าปริญญาตรี

ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

ปริญญาโท

ปริญญาเอก

อื่นๆ .....

4 ตำแหน่ง .....

5. หน้าที่ความรับผิดชอบของท่าน .....

6. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง .....

7. ชื่อหน่วยงาน .....

8. วันที่สัมภาษณ์ .....

9. สถานที่สัมภาษณ์ .....

10 ท่านเคยมีประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องกับสายงานด้านงบประมาณหรือไม่ .....

มีประสบการณ์ในตำแหน่งใดบ้าง .....

ระยะเวลาในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสายงานด้านงบประมาณ .....

ปี

ตอนที่ 2 แบบสอบถาม เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

1. ระบบงบประมาณที่หน่วยงานในประเทศไทยใช้ในปัจจุบันคือระบบงบประมาณแบบใด

แบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์  แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์  ผสมกันทั้งสองแบบ

เพราะเหตุใด ท่านคิดว่าระบบบริหารงานของประเทศไทยมีลักษณะดังกล่าว.....

2. ระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานมั่นคงนั้น มีวัตถุประสงค์หลักในการขับเคลื่อน และดำเนินการให้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติประสบความสำเร็จ ใช้หรือไม่

3. ระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีแนวคิดในการปฏิบัติ 3 แนวทาง คือ

1) รัฐบาลสามารถใช้กระบวนการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้  
เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากรัฐบาล

2) มุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ ที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยคำนึงถึงความโปร่งใส

3) มอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ โดยที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสดงถึงความ  
รับผิดชอบ จากการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลตามยุทธศาสตร์ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่าน  
ระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ท่านเห็นด้วยหรือไม่อย่างไร (กรุณายกตัวอย่าง และรัฐจะใช้เครื่องมืออะไรที่ใช้ตรวจสอบ)

4. การดำเนินการตามระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมั่นคงในระดับกองทัพ  
ท่านคิดว่าต้องดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์ แผนงานดังต่อไปนี้ ใช่หรือไม่ และท่านคิดว่ากรดำเนินการตามแผนเหล่านี้  
เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอควรเพิ่มเติมแผนใด

(แผนลำดับ 1) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

(แผนลำดับ 2) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (23 ประเด็น), แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, แผนปฏิรูป  
ประเทศ และนโยบายว่าด้วยความมั่นคง

(แผนลำดับ 3) ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ, แผนปฏิบัติการของหน่วยงานมั่นคง, แผนปฏิบัติการของหน่วยงาน  
มั่นคง

5.ระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีองค์ประกอบสำคัญ คือ (1) มุ่งเน้นผลสำเร็จของงานตามผลผลิต ผลลัพธ์ (2) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ (4) เน้นหลักธรรมาภิบาล (5) มีระบบติดตาม และประเมินผลความสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ ใช่หรือไม่และท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

.....

.....

6.การกำหนด กลุ่มเป้าหมาย ตัวชี้วัด ของหน่วยงานมั่นคงในการจัดทำงบประมาณตามระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ นั้นกำหนดขึ้นตามกระทรวงต้นสังกัด เพื่อที่จะตอบสนองต่อเป้าหมายของกระทรวง และยุทธศาสตร์ชาติที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้น เป็นไปอย่างถูกต้อง หรือไม่ (ตัวชี้วัด กลุ่มเป้าหมายต่างๆที่กำหนดขึ้นมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะประเมินผลหรือไม่) และท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

.....

.....

7 ในความคิดของท่าน ระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ใช้ปัจจุบัน มีความแตกต่างจากระบบงบประมาณเดิม (ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน) ที่หน่วยงานความมั่นคงเคยใช้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

8. ระบบงบประมาณแบบเดิม ท่านคิดว่ามีจุดอ่อนอะไร

.....

.....

ตอนที่ 3 แบบสอบถาม เกี่ยวกับความเข้าใจกระบวนการบริหารงบประมาณในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

1.กระบวนการบริหารงบประมาณในระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมีความมั่นคง ประกอบด้วย ขั้นตอนในภาคการปฏิบัติ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนจัดทำงบประมาณ, ขั้นตอนบริหารงบประมาณ และขั้นตอนตรวจติดตามงบประมาณ ใช่หรือไม่.....

2.ท่านคิดว่า ระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมีความมั่นคง มีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร กรุณาอธิบายโดยสรุปเป็นขั้นตอนพอสังเขปตามความเข้าใจของท่าน (ตั้งแต่ขั้นตอนจัดทำงบประมาณ, ขั้นตอนบริหารงบประมาณ และขั้นตอนตรวจติดตามงบประมาณ)  
 ขั้นตอนจัดทำงบประมาณ.....  
 ขั้นตอนบริหารงบประมาณ.....  
 ขั้นตอนตรวจติดตามงบประมาณ.....

3.ท่านคิดว่า ระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมีความมั่นคงในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสามารถ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กระทรวง และยุทธศาสตร์ชาติได้หรือไม่ เพราะอะไร

.....  
 .....

4.ท่านคิดว่าในปัจจุบันมีการกำหนดตัวชี้วัดของ ภารกิจในมิติงานความมั่นคง(ที่มีลักษณะงานเป็นนามธรรม มากกว่ารูปธรรม) ในการจัดทำงบประมาณจะสามารถ ประเมินผลตัวชี้วัดในขั้นการประเมินผลการบริหารงบประมาณได้หรือไม่ หากประเมินผลไม่ได้เป็นเพราะเหตุใด

.....  
 .....

5.ท่านคิดว่ากลุ่มเป้าหมายในการให้บริการในงานด้านความมั่นคงในปัจจุบันนั้นมีความชัดเจน และสามารถประเมินผลได้หรือไม่อย่างไร

.....



6. ท่านคิดว่า การดำเนินการภายในของหน่วยงานมีความมั่นคงในการบริหารงบประมาณทั้งสามส่วน (ภาคจัดทำ, ภาคบริหาร และภาคตรวจติดตามประเมินผล) ผ่านคณะทำงานต่างๆ ในปัจจุบันนั้นถูกต้องตามแนวคิดของระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หรือไม่ เพราะอะไร

.....

.....

(แนวคิดของระบบการบริหารงบประมาณ คือ 1. รัฐบาลใช้กระบวนการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย 2. มุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ ที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยคำนึงถึงความโปร่งใส 3. มอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ และมอบความรับผิดชอบ จากการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงิน)

ตอนที่ 4 แบบสอบถามที่เกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาของ การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (กรณีศึกษา ปัญหาการจัดหาวิทยุโทรกรม)

คำชี้แจง ขอให้ท่านให้ข้อมูลตามความคิดเห็นของท่านตามความเป็นจริง ดังต่อไปนี้

1. ท่านคิดว่าสาเหตุหลักของปัญหาในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานความมั่นคง (ปัญหาในการกำหนดตัวชี้วัด ปัญหาในการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ปัญหาในการประเมินผล) คือเรื่องคุณลักษณะของงาน ความมั่นคงที่เป็นงานที่มีความเป็น นามธรรม ใช หรือไม่.....
2. จากคำถามข้อ 1 ท่านมีแนวคิดในการแก้ปัญหาเรื่องคุณลักษณะของงานความมั่นคงอย่างไรให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ตรวจสอบ และประเมินผลได้ง่ายมากขึ้น  
.....  
.....
3. ท่านคิดว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างของการใช้อำนาจ, ปัญหาเชิงนโยบาย, ปัญหาเชิงระบบของขั้นตอนการจัดทำ กับการบริหาร งบประมาณ (ทำตามยุทธศาสตร์ในตอนจัดทำงบประมาณ แต่เมื่อบริหารงบที่ได้มาแล้วไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์) เป็นปัญหา ในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานความมั่นคงในปัจจุบันหรือไม่  
.....  
.....
4. จากข้อ 3 ท่านคิดว่าปัญหาดังกล่าวจะนำไปสู่ปัญหาการจัดหาวิทยุโทรกรมของหน่วยงานความมั่นคงหรือไม่ (ปัญหาที่ผู้ใช้ วิทยุโทรกรมนำได้รับวิทยุโทรกรมไม่ตรงตามความต้องการ).....
5. จากสภาพปัญหาในข้อ 4 นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของหน่วยงานความมั่นคง ท่านมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไรบ้าง  
.....
6. ท่านคิดว่า การแก้ปัญหการจัดหาวิทยุโทรกรมโดยใช้ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล (หลักนิติธรรม หลักการ มีส่วนร่วม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ) จะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ เพราะอะไร.....
7. ในการแก้ปัญหการจัดหาวิทยุโทรกรมโดยการใช้หลักการมีส่วนร่วม ในการกระจายอำนาจ มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับ ผู้ใช้วิทยุโทรกรม ให้มีส่วนร่วมในการจัดหาวิทยุโทรกรมมากขึ้นจะแก้ปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ เพราะเหตุใด  
.....

ตอนที่ 5 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมสำหรับแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของ  
หน่วยงานความมั่นคง .....

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	พันโท เกริกไกร เอ็มพันธ์
วัน เดือน ปี เกิด	15 กุมภาพันธ์ 2522
สถานที่เกิด	กรุงเทพฯ
ที่อยู่ปัจจุบัน	49 ซ.ทุ่งเศรษฐีแยก 31 แขวง ดอกไม้ เขต ประเวศ กรุงเทพฯ 10250



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY