

บทที่ 1

บทนำ



สืบเนื่องจากกระทรวงกลาโหมปรารถนาจะให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับงานด้านความมั่นคงของ ประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คู่มีค่ากับเงินภาษีของราษฎรไทยผู้เป็นเจ้าของประเทศ กระทรวงกลาโหมจึงได้ดำเนินการปรับปรุงระบบงบประมาณของกระทรวงกลาโหมให้ยึดถือตาม ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming and Budgeting System : PPBS) ของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก และใช้ชื่อเฉพาะว่า "ระบบการวางแผน การกำหนดการ และการงบประมาณ" มีชื่อย่อว่า ระบบ "รพทง. โดยให้มีผลในการขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2537 ซึ่งกองทัพบกเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงกลาโหมที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีตามระบบ "รพทง." และไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ ในบทนี้จะกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของ การวิจัย ขอบเขตการวิจัย สมมติฐานการวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัยตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อ 17 กันยายน 2528 กระทรวงกลาโหมได้มีคำสั่ง กท.(เฉพาะ) ที่ 170/28 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รพทง.) ซึ่งประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงกลาโหมฝ่ายทหารบก เป็นประธาน และผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวง กลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ โดยมีจุดมุ่งหมาย ให้คณะกรรมการการศึกษาหาทางปรับปรุงระบบงบประมาณของกระทรวงกลาโหมให้ได้ผล เป็น รูปธรรม คณะกรรมการฯ ก็ได้ทำการประชุมพิจารณาหาแนวทางกันในหลายวาระได้ข้อสรุปคือ ในการจัดท่างบประมาณของกระทรวงกลาโหมนั้น ให้ยึดถือตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) ของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก และนำมาดัดแปลงประยุกต์ให้เข้ากับแนวทางปฏิบัติของ กองทัพไทย รายละเอียดดังปรากฏในภาคผนวกที่ 2

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการจัดวางระบบงบประมาณโดยใช้ชื่อเฉพาะว่า "ระบบการวางแผน การทำกำหนดการ และการงบประมาณ" มีชื่อย่อว่าระบบ "รพทง." เสร็จเรียบร้อยเมื่อ 28 มิถุนายน 2532 และได้ยกคำสั่งกระทรวงกลาโหมที่ 870/32 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2532 เรื่อง "ระบบการวางแผน การทำกำหนดการ และการงบประมาณ" สำระสำคัญของคำสั่งนี้คือ เพื่อให้การกำหนดและบริหารงบประมาณ ของกระทรวงกลาโหม เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเหมาะสม ให้ทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม จัดทำงบประมาณโดยยึดถือ ระบบการวางแผน การทำกำหนดการ และการงบประมาณ หรือที่ชื่อย่อว่า ระบบรพทง. เป็นหลักในการดำเนินการ และให้มีผลในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2537 คำสั่งนี้ลงนามโดย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอีกตำแหน่งหนึ่ง รายละเอียดดังปรากฏในภาคผนวกที่ 2

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทัพบกนั้น กองทัพบกได้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบงบประมาณ รพทง. โดยตลอด สิ่งที่กองทัพบกได้ดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นก็คือ ผู้บัญชาการทหารบกได้ออกคำสั่งกองทัพที่ ทบ.153/34 เรื่อง ระบบการวางแผน การทำกำหนดการ และการงบประมาณ (รพทง.) ของกองทัพบก ซึ่งสาระสำคัญของคำสั่งคือ ให้สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกองทัพบกโดยยึดถือระบบ รพทง. ของกระทรวงกลาโหมเป็นหลัก โดยให้มีผลในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2537

ภายหลังจากที่สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบกได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้ว ก็ได้เริ่มดำเนินการประชุมวางแผนเพื่อนำนโยบายให้ใช้ระบบ รพทง. มาปฏิบัติโดยทันที ด้วยการจัดให้มีการประชุมวางแผนเตรียมการด้านต่าง ๆ อาทิ การจัดอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก โดยร่วมกับสำนักงานปลัดบัญชาการทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพอากาศ การจัดทำคู่มือในการทำงานงบประมาณแบบแผนงาน (รพทง.) โดยสำนักงานปลัดบัญชาการทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด การจัดเตรียมระบบข้อมูลสารสนเทศ และจัดเตรียมเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น การประสานการปฏิบัติกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในเรื่องข้อมูลที่เป็นในการจัดทำงบประมาณตามระบบ รพทง. อาทิ กรมข่าวทหารบก ในเรื่องข้อมูลของภัยคุกคามจากภายนอกประเทศ กรมกำลังพลทหารบก ในเรื่องการบริหารกำลังและอัตราเงินเดือนของกำลังพลรวมทั้งการจัดการสวัสดิการ กรมยุทธการทหารบก ในเรื่องการจัดหน่วยทหารในการป้องกัน

ประเทศทางบก รวมทั้งการทดสอบแผนการป้องกันประเทศ กรมส่งกำลังบำรุงทหารบก ในเรื่อง การจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ และเชื้อเพลิงต่าง ๆ กรมกิจการพลเรือนทหารบก ในเรื่องการจัดทำการประชาสัมพันธ์ และการสร้างภาพจน์ที่ดีของกองทัพบก และกรมพลธิการทหารบก ในเรื่อง การให้การบริการในด้านเครื่องอุปโภคบริโภค และเครื่องใช้ในสำนักงานต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบกจะได้เร่งดำเนินการในการนำนโยบาย ให้ใช้ระบบ รพทก. เพื่อให้ทันกับการจัดทางงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2537 แต่สำนักงาน ปลัดบัญชาการ ทหารสูงสุด และทุกเหล่าทัพต่างมีความเห็นร่วมกันว่า ไม่สามารถจัด ทางงบประมาณตามระบบ รพทก. ได้ ในปีงบประมาณ 2537 จึงเสนอไปยังกระทรวงกลาโหม เพื่อ ขอขยายเวลาในการดำเนินการตามระบบ รพทก. ออกไปอีกหนึ่งปีคือปี 2538 จากข้อเท็จจริงที่ ประจักษ์แล้วข้างต้นแสดงว่า การปฏิบัติตามนโยบายให้ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รพทก.) น่าจะประสบปัญหาหรืออุปสรรคบางประการจึงทำให้ต้องขยายเวลาการนำระบบ รพทก. มาใช้ในการ จัดทางงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ผู้วิจัยในฐานะนายทหารสังกัดกองทัพบกจึงต้องการ ศึกษา เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของการยืดเวลาใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รพทก.) ออกไป รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขในโอกาสต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

จากความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงกำหนดวัตถุประสงค์การวิจัย ไว้ดังนี้คือ

1. เพื่อค้นหาสาเหตุที่ทำให้การนำนโยบายให้ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รพทก.) ไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จได้ทันตามเวลาที่กำหนดไว้
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหา เพื่อให้การนำนโยบายให้ใช้ ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รพทก.) ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จต่อไป

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะมุ่งศึกษา เฉพาะการนำนโยบายให้ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รพทก.) ของกองทัพบก โดยเน้นศึกษาเฉพาะสำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบกเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ขอบในการจัดทางงบประมาณของกองทัพ เท่านั้น อย่างไรก็ตามความสำเร็จของการนำนโยบายให้ใช้ระบบ รพทก. นั้น โดยแท้จริงแล้วมีปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของนโยบาย อาทิ สำนักงานปลัดบัญชากระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ รวมทั้งปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา เป็นต้น

1.4 สมมติฐานการวิจัย

จากการทบทวนทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมตลอดถึงงานวิจัยต่าง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวอย่างละเอียดในบทที่ 2 ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานไว้ดังนี้

1. ความสมบูรณ์ของนโยบาย ให้ใช้ระบบ รพทก. ในการจัดทางงบประมาณของกองทัพบก มีอิทธิพลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายให้ใช้ระบบ รพทก. ไปปฏิบัติ โดยแยกเป็นสมมติฐานย่อย ข้อดังนี้.-

- 1.1 ความไม่ชัดเจนในเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ใช้ระบบ รพทก. ของกองทัพบก ส่งผลให้นโยบายฯ ไม่ประสบผลสำเร็จ
- 1.2 ความไม่ชัดเจนในการกำหนดภารกิจ และมอบหมายงาน ส่งผลให้นโยบายฯ ไม่ประสบผลสำเร็จ
- 1.3 ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ของนโยบายให้ใช้ระบบ รพทก. ของกองทัพบก ส่งผลให้นโยบายฯ ไม่ประสบผลสำเร็จ
- 1.4 ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการทำงานของนโยบายให้ใช้ระบบ รพทก. ของกองทัพบก ส่งผลให้นโยบายฯ ไม่ประสบผลสำเร็จ
- 1.5 ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบการให้ค่าให้โทษของนโยบายให้ใช้ระบบ รพทก. ของกองทัพบก ส่งผลให้นโยบายฯ ไม่ประสบผลสำเร็จ

2. สมรรถนะของสำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก มีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติโดยแยกเป็นสมมติฐานย่อยดังนี้.-

- 2.1 การขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรของสำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก ส่งผลให้นโยบายให้ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

2.2 การขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณของสำนักงานปลัด
บัญชีกองทัพบก ส่งผลให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

2.3 การขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ของสำนักงานปลัด
บัญชีกองทัพบก ส่งผลให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

2.4 การขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านอาคารสถานที่ของสำนักงาน
ปลัดบัญชีกองทัพบก ส่งผลให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

2.5 การขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลสารสนเทศของสำนักงาน
ปลัดบัญชีกองทัพบก ส่งผลให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

3. ปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ
โดยแยกเป็นสมมุติฐานย่อยดังนี้.-

3.1 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก ขาดการรับรู้และการยอมตาม
ส่งผลให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

3.2 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก ขาดอิสระในการใช้วิจารณญาณ
ส่งผลให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

3.3 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก ขาดการจูงใจจากผู้บังคับบัญชา
ส่งผลให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

3.4 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก ขาดการประสานงานกัน ส่งผล
ให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

4. การขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีผลต่อความล้มเหลวในการนำ
นโยบายฯ ไปปฏิบัติ โดยแยกเป็นสมมุติฐานย่อยดังนี้.-

4.1 สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบกขาดความร่วมมือจากกรมกำลังพลทหารบก
ส่งผลให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

4.2 สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบกขาดความร่วมมือจากกรมข่าวทหารบก ส่งผล
ให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

4.3 สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบกขาดความร่วมมือจากกรมยุทธการทหารบก
ส่งผลให้นโยบายที่ใช้ระบบ รพทก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

4.4 สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบกขาดความร่วมมือจากกรมส่งกำลังบำรุงทหารบก ส่งผลให้นโยบายให้ใช้ระบบ รพกก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

4.5 สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบกขาดความร่วมมือจากกรมกิจการพลเรือนทหารบก ส่งผลให้นโยบายให้ใช้ระบบ รพกก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

4.6 สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบกขาดความร่วมมือจากกรมพลธิการทหารบก ส่งผลให้นโยบายให้ใช้ระบบ รพกก. ไม่ประสบผลสำเร็จ

1.5 ข้อจำกัดของการวิจัย

1.5.1 ข้อจำกัดเรื่องข้อมูลบางส่วนเป็นความลับเปิดเผยที่มาไม่ได้ การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกองทัพบก และตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 กำหนดให้เอกสารของทางราชการทหารเป็นเอกสารที่ระงับชั้นความลับไว้ และห้ามเปิดเผยต่อผู้ที่ไม่มีความจำเป็นต้องรู้ถึงชั้นความลับในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นนายทหารของกองทัพบก ซึ่งได้รับอนุมัติให้เข้าถึงชั้นความลับ "ลับที่สุด" แต่การจะนำออกเผยแพร่ต่อสาธารณะนั้นไม่อาจจะทำได้ทั้งหมด ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงต้องเสนอเรื่องขอความเห็นชอบจากสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบกในการวิจัยเรื่องนี้ และได้รับอนุญาตแล้ว รายละเอียดตามเอกสารในภาคผนวก

1.5.2 ข้อจำกัดเรื่องวิธีการศึกษา การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการเข้าให้สัมภาษณ์เชิงขึ้นหาปัญหาทางอ้อมโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์จากผู้ปฏิบัติงานซึ่งอาจจะไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่เป็นผลเสียต่อหน่วยงานที่ตนเองสังกัดอยู่

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะเกิดประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ประโยชน์ในทางวิชาการ ช่วยเสริมเติมทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ และนอกจากที่ผู้รู้ทั้งหลายได้ค้นคว้า รวบรวมไว้เป็นตัวแบบ (Model) ต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่เป็นตัวแบบฝรั่ง ตัวแบบไทยมีน้อย และที่ทำในกระทรวงกลาโหมยิ่งไม่มีเลย ดังนั้นจึงไม่อาจจะใช้เป็นสูตรสำเร็จได้ในแต่ละตัวแบบ แต่จะต้องเอาตัวแบบหลาย ๆ ตัวแบบมาพิจารณาประยุกต์

ไว้ ให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละนโยบาย ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้ตัวแบบมาเป็นกรอบแนวคิดได้เป็นอย่างดี

2. ประโยชน์ทางปฏิบัติ ทำให้ทราบอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบายให้ใช้ระบบ รพทง. ของกองทัพบก เพื่อจะสามารถกำหนดแนวทางหรือทางเลือกที่เหมาะสมในการปรับปรุง วิธีการปฏิบัติเพื่อให้นโยบายฯ บรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.7 สรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การศึกษาวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาหรืออุปสรรคที่ทำให้การนำนโยบายให้ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รพทง.) ของกองทัพบกไปปฏิบัติต้องเลื่อนกำหนดเวลาการบังคับใช้ออกไปอีกหนึ่งปี และเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา นั้น โดยการใช้นวัตกรรมที่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแนวทางในการศึกษา โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนายทหารสัญญาบัตร ชั้นยศร้อยตรี-พลตรี จำนวน 148 คน ที่ปฏิบัติงานสังกัดอยู่สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก เพื่อนำมาหาคำระดับการปัญหาของแต่ละตัวแปร ประกอบกับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หลัก ๆ ที่คุ้นเคยกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่ออภิปรายผลให้มีความเห็นมากยิ่งขึ้น ในบทที่ 2-5 จะกล่าวถึงรายละเอียดของกรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ระเบียบวิธีวิจัย ผลการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ