

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหาร งบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์ของ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ภทวรรณ อักษร* และเทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์**

Received: September 24, 2020

Revised: March 2, 2021

Accepted: March 8, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ประเมินสภาพแวดล้อมของระบบงบประมาณ (2) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณ (3) ศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณ และ (4) เสนอกกลยุทธ์ในการปรับปรุงระบบงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

รูปแบบการวิจัยเป็นแบบผสมผสาน การศึกษาเชิงปริมาณจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านแผนและงบประมาณของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จำนวน 305 คน สุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มอย่างง่าย จำนวน 173 คน และการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จำนวน 4 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที การวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุแบบขั้นตอน และการวิเคราะห์เชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์ เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพแวดล้อมของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีจุดแข็งคือเป็นระบบที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จในระดับผลผลิต และผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายหลักขององค์การ จุดอ่อนคือการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ ระเบียบด้านการบริหารงบประมาณ โอกาสคือ การเปลี่ยนกระทรวง การมี

ระบบ ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านแผนและงบประมาณใหม่ อุปสรรคคือ การเปลี่ยนผู้บริหาร การเปลี่ยนนโยบายทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน (2) ปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบด้านงบประมาณ และ ปัจจัยด้านการบริหารภาครัฐแนวใหม่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (3) ระดับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในระดับมาก และ (4) กลยุทธ์ในการปรับปรุงระบบงบประมาณ ได้แก่ การส่งเสริมการปรับระบบงบประมาณในรูปแบบกองทุนตามภารกิจ การปรับปรุงแก้ไขระเบียบ การสนับสนุนการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ รวมถึงการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในด้านแผนและงบประมาณ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ การบริหารงบประมาณ / ผลสัมฤทธิ์ / ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ผู้รับผิดชอบบทความ : นางสาวภทวรรณ อักษร กองแผนงาน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

โทร 02-504 7151 E-mail : prplapat@gmail.com

*ร.ป.ม. ผู้อำนวยการกองแผนงาน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

** พบ.ด.(การบริหารการพัฒนา) รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายยุทธศาสตร์ แผน เทคโนโลยีดิจิทัลและนวัตกรรม
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Factors Influencing the Achievement of Budget Management Based on Strategic Budgeting of Sukhothai Thammathirat Open University

Patharawan Auksorn* and Thepsak Bunyaratpan**

Abstract

The objectives of this research were to: (1) assess the circumstance of strategic performance – based budgeting system; (2) study the factors affecting the strategic performance – based budgeting management efficiency; (3) study the achievement levels of strategic performance – based budgeting management; and (4) present the strategy for improving the strategic performance – based budgeting management of Sukhothai Thammathirat Open University (STOU).

The sample of this mixed methods research consisted of quantitative study from 173 sample out of 305 personnel involving in planning and budgeting selected by simple random sampling; and qualitative study from 4 STOU executives selected by purposive sampling. The research instruments were questionnaire and interview form. The statistics used for quantitative analysis comprised percentage, mean, standard deviation, t-test, and stepwise multiple regression analysis whereas qualitative analysis by content analysis.

The findings of this research were as follows: (1) *Strength* was the effective system leading to the success of output and outcome, which was the goal of the organization.

Weakness was the knowledge transfer regarding system, regulations, and procedures of strategic performance – based budgeting system, which probably led to misunderstanding. *Opportunity* was the reorganization of the ministry with systematically planning and budgeting management related to the present situation and modern technology. *Threat* was the organizational politics, changes of executives or policies, which caused the framework and budgeting plan either inconsistent or unresponsive to the national development; (2) the factors regarding rules and regulations and factors regarding New Public Management techniques affected the achievement of strategic performance – based budgeting management of STOU significantly at 0.05 level; (3) the achievement of strategic performance – based budgeting management of STOU was at the high level; and (4) the strategies for improving the system of strategic performance – based budgeting management of STOU were to support mission-based budgeting adjustment, to revise the procedure of budgeting management, to provide information technology for effective budgeting management; and to improve personnel skills in terms of knowledge and understanding about planning and budgeting as well as relating regulations.

Keywords: Budgeting management / Achievement / Strategic performance based budgeting

Corresponding Author : Ms.Patharawan Auksorn Planning Division Sukhothai Thammathirat Open University Tel : 0 2504 7151 E-mail : prplapat@gmail.com

**MPA Director of Planning Division Sukothai Thammathirat Open University*

***Ph.D Acting Vice President for Strategy, Planning, Digital Technology and Innovation Sukothai Thammathirat Open University*

1.บทนำ

ในปี 2540 เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศอย่างรุนแรง ทรัพยากรและงบประมาณของประเทศมีจำกัด รัฐบาลในขณะนั้นจึงต้องมีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐให้เป็น “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ที่มุ่งผลสำเร็จที่เป็นผลลัพธ์เป็นสำคัญ จัดให้มีการติดตามและวัดผลสำเร็จของผลลัพธ์รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใส มีการกำหนดผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนและยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารภาครัฐ 5 ด้านได้แก่ (1) ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารภาครัฐ (2) ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ (3) ปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล (4) ปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ (5) ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นนโยบายหนึ่งใน 5 ข้อของรัฐบาลสำนักงบประมาณได้เล็งเห็นความสำคัญจึงได้ศึกษาระบบจัดการงบประมาณ และได้เสนอแนะให้มีการจัดระบบงบประมาณใหม่เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) โดยสำนักงบประมาณได้เสนอเป็นข้อมูลให้รัฐบาลได้พิจารณาเพื่อปรับปรุงระบบวิธีการงบประมาณของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบการปรับระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 (มติคณะรัฐมนตรี.แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ. 11 พฤษภาคม 2542)

ต่อมา ใน พ.ศ. 2544 พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการระบบงบประมาณใหม่ ดังนี้ “เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส”

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 รัฐบาลจึงได้มีนโยบายนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) หรือที่เรียกว่า SPBB มาใช้เป็นปีงบประมาณแรก ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้มีการปรับระบบงบประมาณนี้ให้ครอบคลุมการบูรณาการทั้ง 3 มิติคือ Function, Agenda และ Area (ประเสริฐ ปิ่นปฐมรัฐ และคณะ, 2549 : 16)

จากนโยบายดังกล่าว สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวงกรม ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมาย/ผลผลิตของหน่วยงาน ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ 3 ระดับคือ รัฐบาล กระทรวง และส่วนราชการ โดยใช้เป้าหมายและยุทธศาสตร์เป็นตัวนำไปสู่ระดับความสำเร็จที่ต้องการ กระบวนการทำงานจะมีความเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กระทรวงซึ่งรับนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ และมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือ เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแต่ละระดับจากตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน (อานันท์ ปันตื๋อ, 2550 : 4) จึงส่งผลให้ทุกส่วนราชการปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

สำหรับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชได้มีการจัดทำงบประมาณประจำปี โดยใช้ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ปี 2553 โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัย มีการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย มีการวางแผนด้านบุคลากรและพัฒนาระบบงานต่าง ๆ ให้สามารถปรับตัวรองรับรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ตาม จากการที่ผู้วิจัยซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับด้านแผนและงบประมาณของมหาวิทยาลัย การนำระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้กับมหาวิทยาลัยมีทั้งผลดีและประเด็นปัญหาในการดำเนินงาน หรือการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งก่อให้เกิดผลดีกับมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นระบบให้ความสำคัญกับผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ตามยุทธศาสตร์ สามารถวัดและประเมินผลสำเร็จของงาน (performance measures) ด้วยตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย ซึ่งครอบคลุม 4 มิติทั้งด้านเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ เชิงต้นทุน และเชิงเวลาที่จะส่งผลให้ผลผลิตและผลลัพธ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการกำหนดให้ผู้ปฏิบัติต้องแสดงถึงความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้เกิดผลงานซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการของมหาวิทยาลัยให้เกิดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้

ในส่วนของปัญหาและจุดอ่อนในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้มีหลายประการ ได้แก่ ตัวชี้วัดระดับผลผลิต และผลลัพธ์ ยังขาดการระบุค่านิยามที่ถูกต้องและชัดเจน การติดตามประเมินผลจึงไม่ชัดเจน การวางแผนงบประมาณมหาวิทยาลัยยังไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณอาจจะไม่สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ได้ หน่วยงานดำเนินงานในลักษณะของงานประจำที่เป็นภารกิจเดิมไม่มีการริเริ่ม บางครั้งไม่สามารถพิจารณาได้ว่า ภารกิจใดเป็นงานประจำหรือภารกิจใดเป็นยุทธศาสตร์ รวมทั้งไม่มีการคำนึงถึงความคุ้มค่า ความประหยัดหรือลดกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ส่งผลให้การจัดทำค่าของงบประมาณเป็นจำนวนเงินที่สูง ตลอดจนปัญหาของบุคคลตั้งแต่ระดับผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งสายวิชาการและสายสนับสนุนบางส่วนที่ไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง ไม่เข้าใจระบบงบประมาณอย่างถ่องแท้ และเป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องมีการพัฒนา/ปรับปรุง/แก้ไขเพื่อให้รองรับกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

จากมูลเหตุดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

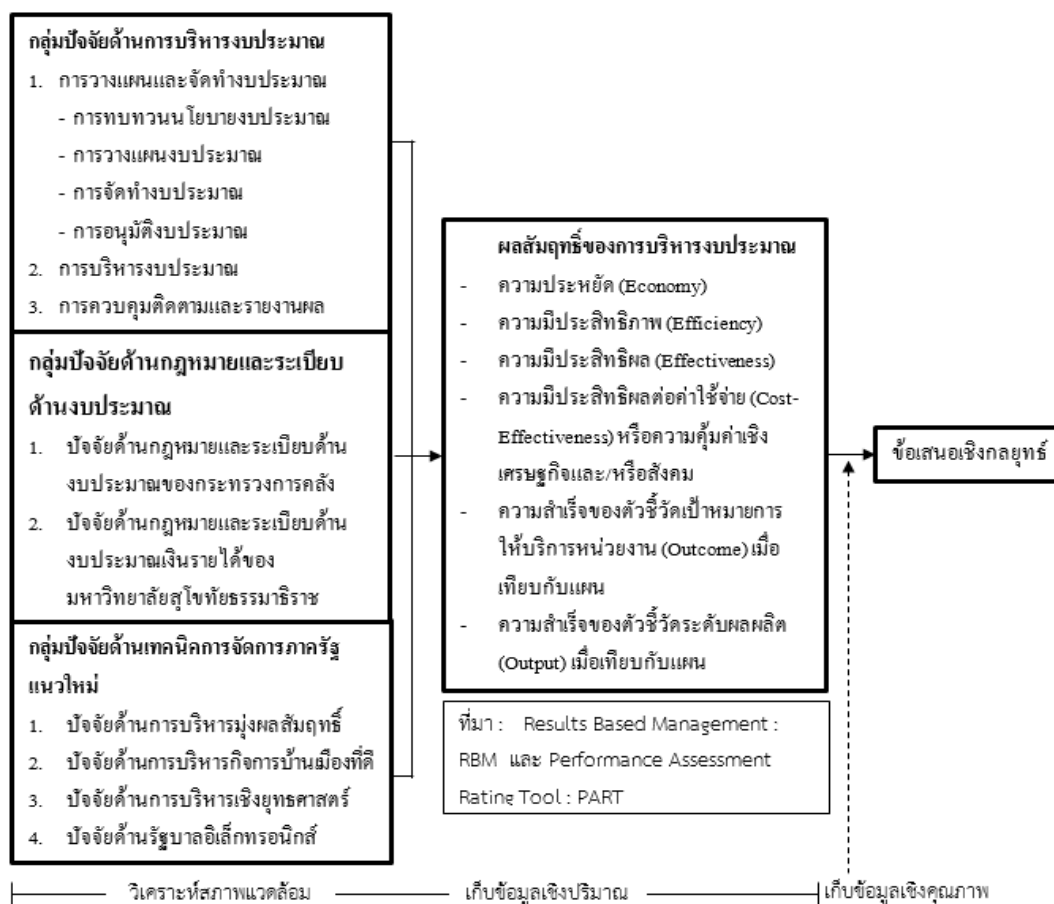
2.วัตถุประสงค์การวิจัย

ในการศึกษานี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 2.1 เพื่อประเมินสภาพแวดล้อมของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- 2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- 2.3 เพื่อศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- 2.4 เพื่อเสนอกลยุทธ์ในการปรับปรุงระบบงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

(ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัย การวิจัยเชิงผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณที่ใช้แบบสอบถาม และการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะจง และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม

4.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากร ที่ใช้ในการวิจัย แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) การวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารหน่วยงานหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านแผนและงบประมาณของหน่วยงาน 47 หน่วยงาน จำนวน 305 คน และ 2) การวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารของมหาวิทยาลัย จำนวน 7 คน และผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบภายใน 1 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาการวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้สูตรทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง 173 คน แล้วนำหาสัดส่วนจำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเภทตำแหน่ง 1 ครั้ง จะได้กลุ่มตัวอย่างแยกเป็นตามประเภทตำแหน่งและทำการสุ่มเลือกตัวแทนในแต่ละประเภทเพื่อตอบแบบสอบถามโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย และการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจงเพื่อเป็นตัวแทน จำนวน 4 คน

4.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย งานวิจัยนี้เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ใช้มาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ และแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างในการเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบ 2 ลักษณะ ได้แก่ การนำแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นไปผ่านผู้เชี่ยวชาญ 3 คน เพื่อหาความเที่ยงตรงของเนื้อหา (content validity) แล้วนำไปทดสอบกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้านงบประมาณในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อทดสอบความเชื่อมั่นได้ค่า 0.9726 หลังจากนั้น นำแบบสอบถามไปใช้กับกลุ่มตัวอย่าง และแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารระดับสูง

4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ การทดสอบ t-test การทดสอบ F-test โดยการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุแบบขั้นตอน รวมทั้งการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค (SWOT) และกำหนดกลยุทธ์โดยใช้ TOWS Matrix การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

5.ผลการวิจัย

5.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงจำนวน 136 คน (ร้อยละ 78.6) ผู้ชายจำนวน 37 คน (ร้อยละ 21.4) มีอายุมากกว่า 40 ปีขึ้นไปจำนวน 120 คน (ร้อยละ 69.4) ปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มงานของสำนักงานอธิการบดี จำนวน 72 คน (ร้อยละ 41.6) เป็นบุคลากรประเภทสนับสนุนจำนวน 143 คน (ร้อยละ 82.7) เป็นบุคลากรที่มีระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชมากกว่า 17 ปี จำนวน 87 คน (ร้อยละ 50.3) และจบการศึกษาระดับปริญญาตรีจำนวน 115 คน (ร้อยละ 66.5)

5.2 สภาพแวดล้อมของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ประกอบด้วย **จุดแข็ง** คือ เป็นระบบที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จในระดับผลผลิต และผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายหลักขององค์การ โดยหน่วยงานจะมี

การกำหนดกลยุทธ์ แผนงานแผนปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ **จุดอ่อน**คือ การถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ระเบียบด้านการบริหารงบประมาณ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน บุคลากรมีความเข้าใจไม่ไปในทิศทางเดียวกัน **โอกาส**คือ การเปลี่ยนกระทรวงใหม่ การมีระบบ ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านแผนและงบประมาณใหม่ ส่งผลให้มีการปรับระบบงบประมาณการใหม่ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ เทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้มีการสร้างเครื่องมือ อุปกรณ์และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น **อุปสรรค**คือ ด้านการเมือง การเปลี่ยนผู้บริหาร เปลี่ยนนโยบาย ส่งผลให้แผนการดำเนินงานและการจัดสรรงบประมาณไม่ตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ หรือไม่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันเกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน

5.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้แก่ ตัวแปรกลุ่มปัจจัยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (X_3) มีความสามารถในการอธิบายความผันแปรผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้ ร้อยละ 65.1 และตัวแปรกลุ่มปัจจัยกฎหมายและระเบียบด้านงบประมาณ (X_2) มีความสามารถในการอธิบายความผันแปรผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้ ร้อยละ 2.5 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยตัวแปรกลุ่มปัจจัยทั้ง 2 ตัว สามารถอธิบายความผันแปรผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้ร้อยละ 67.6 ($R^2 = 0.676$, $P < 0.000$) และจากสมการ $Y = .186 + .574X_3 + .282X_2$ สามารถอธิบายได้ว่าหากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชนำกลุ่มปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบงบประมาณและกลุ่มปัจจัยด้านเทคนิคการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชให้มากยิ่งขึ้น จะเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดียิ่งขึ้น ในส่วนของ ตัวแปรที่ไม่สามารถอธิบายผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้แก่ กลุ่มปัจจัยด้านการบริหารงบประมาณ (X_1) อาจเป็นเพราะบุคลากรกลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจถึงกระบวนการวางแผนงบประมาณและจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การควบคุมติดตามและการรายงานผลตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่อยู่แล้ว จึงไม่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหาร

งบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ตัวแปรอิสระ	ลำดับที่ของสมการการถดถอย	
	1	2
ค่าคงที่	0.553	0.186
เทคนิคการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (X_3)	0.807	0.574
กฎหมายและระเบียบด้านงบประมาณ (X_2)		0.282
F	318.927*	177.492*

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สมการ $Y = .186 + .574X_3 + .282X_2$

$Y =$ ผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

5.4 จากการศึกษาในด้านความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากรด้านการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชถึงระดับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พบว่า การประหยัดทรัพยากร งบประมาณมีความสัมพันธ์กับผลผลิตของมหาวิทยาลัย มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมต่อผลผลิตของมหาวิทยาลัย ช่วยสนับสนุนความสำเร็จตามเป้าหมายในพันธกิจต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย เกิดการใช้จ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัยอย่างคุ้มค่า การบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยมีความสำเร็จ ความชัดเจนและมีประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย ระดับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช อยู่ในระดับมากที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.71 (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ระดับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ข้อ	ตัวแปร	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1	การประหยัดทรัพยากร	3.67	0.648	มาก
2	งบประมาณมีความสัมพันธ์กับผลผลิต	3.73	0.589	มาก
3	การใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ	3.77	0.584	มาก
4	การสนับสนุนความสำเร็จตามเป้าหมายในพันธกิจ	3.76	0.609	มาก
5	การใช้จ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัยอย่างคุ้มค่า	3.70	0.692	มาก
6	ภาพรวมการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยมีความสำเร็จ	3.64	0.629	มาก
7	ระบบงบประมาณฯ ความชัดเจนและมีประโยชน์	3.69	0.615	มาก
ค่าเฉลี่ยรวม		3.71	0.553	มาก

5.5 กลยุทธ์ในการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชให้ประสบผลสัมฤทธิ์สูงขึ้นนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอจากความคิดเห็นเพิ่มเติมที่ได้จากแบบสอบถามปลายเปิดจากกลุ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านแผนและงบประมาณและจากแบบสัมภาษณ์ผู้บริหารของมหาวิทยาลัย โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์แบบ SWOT Analysis ร่วมกับ TOWS Matrix มาใช้ในการวิเคราะห์ ผลการวิเคราะห์ได้กลยุทธ์ที่จะนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่สำคัญ ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมการปรับระบบงบประมาณในรูปแบบกองทุนตามภารกิจ

กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมการปรับปรุงแก้ไข ระบบ ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

กลยุทธ์ที่ 3 ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณ

กลยุทธ์ที่ 4 ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในด้านแผนและงบประมาณ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

6.อภิปรายผล

งานวิจัยนี้ทำให้ทราบถึงการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชว่า มีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคในเรื่องใดบ้าง ผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชอยู่ในระดับใด และหากต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ดียิ่งขึ้น ควรมีกิจกรรมในการปรับปรุงอย่างไร โดยผลการวิจัยพบว่า สภาพแวดล้อมของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ประกอบด้วย (1) จุดแข็ง ที่เป็นส่วนเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช คือ หน่วยงาน และบุคลากรทราบทิศทางและมีเป้าหมายของมหาวิทยาลัยชัดเจน มีส่วนร่วมในการวางแผนที่สอดคล้องกับทรัพยากรและสามารถวัดและประเมินผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นระบบ การจัดสรรงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นปัจจัยหนึ่งที่มหาวิทยาลัยได้สนับสนุนเพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ระบบงบประมาณเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ตามยุทธศาสตร์ สามารถวัดและประเมินผลสำเร็จของงาน (performance measures) ด้วยตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย ซึ่งครอบคลุม 4 มิติทั้งเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ เชิงต้นทุน และเชิงเวลาที่จะส่งผลให้ผลผลิตและผลลัพธ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงมีการกำหนดให้ผู้ปฏิบัติต้องแสดงถึงความรับผิดชอบจากการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงาน ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการของมหาวิทยาลัยให้เกิดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ โดยเป็นระบบงบประมาณที่ยึดหลักการสำคัญ ได้แก่ 1) ความสำเร็จของงานตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติตามที่กำหนดในแผนบริหารราชการแผ่นดิน 2) การกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Governance) 3) การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ (Budget Devolution) (4) เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ (Expanded Budget Coverage) 5) การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง 6) การติดตามประเมินผลความสำเร็จ (Performance Monitoring and Evaluation) ตลอดจนได้มีการพัฒนาเครื่องมืองบประมาณที่จะเป็นส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของสำนักงบประมาณที่เรียกว่า ระบบ e-Budgeting ที่มีจุดมุ่งหมายในการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณต่างๆ อย่างทันสมัยและมีประสิทธิภาพ (2) จุดอ่อน ที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชคือ การมุ่งเน้นผลผลิต และผลลัพธ์ตามยุทธศาสตร์มากเกินไป จนอาจมองข้ามกระบวนการต่าง ๆ ทำให้ไม่เกิดการวัดผลในแง่ของกระบวนการทำงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด การถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ระเบียบด้านการบริหารงบประมาณ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน หน่วยงานและบุคลากรตั้งแต่ระดับผู้บริหารจนถึงผู้ปฏิบัติมีความรู้ ความเข้าใจไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ปฏิบัติตามแผนการดำเนินงาน ตลอดจนหน่วยงานหลักมักถือปฏิบัติแบบเดิม การยอมรับระหว่างผู้วิเคราะห์จัดสรรงบประมาณกับหน่วยงานผู้ขอรับจัดสรรงบประมาณมีน้อย เนื่องจากองค์ความรู้ของผู้วิเคราะห์แตกต่างกัน จึงเป็นปัญหาหนึ่งของการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย ระบบการทำงานและการสร้างมาตรการของตัวชี้วัดยังไม่มีความชัดเจน ไม่มีการจัด Work Shop หรือการคิดระบบขั้นตอนการทำงานเพื่อให้มีกรอบการทำงานชัดเจน การจัดสรรงบประมาณยังเป็นการจัดสรรแบบเดิม ไม่มีการปรับแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ซึ่งต้องมีโครงการที่ตอบสนองยุทธศาสตร์ รวมถึงหน่วยงานและบุคลากร ผู้ใช้งบประมาณไม่ให้ความสนใจกับแผนงาน เป้าหมาย ที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี หรือแผนพัฒนามหาวิทยาลัย แต่ให้ความสำคัญกับงบประมาณเท่านั้น การกำหนดตัวชี้วัดระดับผลผลิตและผลลัพธ์ไม่มีการกำหนดนิยามให้ชัดเจน ส่งผลต่อการติดตามประเมินผลจึงไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับงบประมาณ ตลอดจนเป็นปัญหาของบุคคลตั้งแต่ระดับผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งสายวิชาการและสายสนับสนุนบางส่วนที่ไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง ไม่เข้าใจระบบงบประมาณอย่างถ่องแท้จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบด้านการบริหารงบประมาณ และการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มหาวิทยาลัยได้มีการพัฒนา/ปรับปรุง/แก้ไขเพื่อให้รองรับกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แต่ไม่สามารถใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ (3) โอกาส ที่จะเป็นประโยชน์ถ้าจะปรับปรุงระบบงบประมาณของมหาวิทยาลัยในการนำระบบงบประมาณใหม่ๆ หรือมีโอกาที่จะส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยปรับระบบงบประมาณ การเปลี่ยนกระทรวงใหม่ การมีระบบ ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านแผนและงบประมาณใหม่ อาจจะเป็นโอกาสที่จะให้มีการปรับระบบงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณใหม่ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ รวมถึงการที่เทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการสร้างเครื่องมือ อุปกรณ์และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น หน่วยงานหลัก ได้แก่ กองแผนงาน กองพัสดุ กองคลังและสำนักคอมพิวเตอร์ ควรร่วมกันวางระบบการทำงานที่นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และ (4) อุปสรรค ของการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช คือ ด้านการเมือง การเปลี่ยน

ผู้บริหาร นโยบายทั้งในระดับประเทศ ระดับกระทรวง ระดับกรม ส่งผลให้แผนการดำเนินงานและการจัดสรรงบประมาณไม่ตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ หรือไม่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกัน เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเกิดความซ้ำซ้อนทำให้การจัดสรรงบประมาณอาจจะไม่ครอบคลุม หรือเพียงพอต่อการดำเนินงานในทุกระดับ สิ้นเปลืองงบประมาณ และในด้านเศรษฐกิจซึ่งในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจของประเทศชะลอตัว ทำให้การจัดสรรงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างจำกัด การได้รับสนับสนุนงบประมาณของมหาวิทยาลัยที่จะได้จากรัฐบาลอาจจะไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะต้องจัดสรรงบประมาณเงินรายได้สมทบให้พอเพียงพอต่อการดำเนินงาน แต่สถานการณ์ด้านรายได้ของมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับจำนวนนักศึกษาเป็นปัจจัยหลัก แต่หากเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศตกต่ำ จำนวนนักศึกษาอาจจะไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยทั้งด้านการเรียนการสอน การให้บริการ หรือการดำเนินงานตามภารกิจอาจจะเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เป็นไปตามแผนของมหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้

ในส่วนของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ประกอบด้วย กลุ่มปัจจัยด้านการบริหารงบประมาณ กลุ่มปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบด้านงบประมาณและกลุ่มปัจจัยด้านเทคนิคการบริหารภาครัฐแนวใหม่พบว่า มี 2 กลุ่มปัจจัย คือ กฎหมายและระเบียบด้านงบประมาณ และกลุ่มปัจจัยด้านเทคนิคการบริหารภาครัฐแนวใหม่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับสมนึก พิมลเสถียร (2551) กล่าวไว้ว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) มีหลักการสำคัญที่มุ่งเน้นถึงความสำเร็จของผลผลิต/โครงการ มีผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของหน่วยงาน และสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งเน้นการบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงาน มีการติดตามประเมินความสำเร็จ เพิ่มความครอบคลุมถึงเงินนอกงบประมาณ รวมทั้งวางแผนระยะปานกลางเพื่อดูผลกระทบของค่าใช้จ่าย ข้อผูกพันเพื่อบอกความเป็นไปได้ บอกทิศทางของทรัพยากรที่มาอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (2553) ที่ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่เพิ่มความรับผิดชอบและความโปร่งใสจากการใช้งบประมาณมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ระบบราชการมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งสอดคล้องกับอานันท์ ตา อินทป็นตี (2550) ที่ได้สรุปไว้ว่า แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ แนวคิด

หลักซึ่งประกอบด้วยหลักการ 10 ประการประกอบด้วย (1) เน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่าเน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ (2) มีการวัดผลลัพธ์ / ผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม (3) มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ (4) มีความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้อง (5) บริหารจัดการแบบภาคเอกชน (6) เน้นความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ไม่ใช่รับผิดชอบต่อผลผลิตและกระบวนการ (7) เชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและเงินรางวัล (8) ลดขนาดองค์กรจ้างเอกชนดำเนินการแทนในการกิจที่ไม่ใช่งานหลักของหน่วยงาน (9) ลดการผูกขาดการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ และ (10) มีการประเมินความคุ้มค่าของเงิน ทั้งก่อนและหลังดำเนินงาน/โครงการ และสอดคล้องกับทิวาดี เมฆสวรรค์ (2545 : 37) ได้กล่าวถึงเทคนิคการบริหารในกระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้ 8 ประการ ได้แก่ (1) การวัดผลการปฏิบัติงาน (2) การเทียบเคียงงาน (3) คุณภาพการให้บริการ (4) การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (5) การประเมินโครงการ (6) การมอบอำนาจ และให้อิสระในการทำงาน (7) การวางแผนองค์การและแผนกลยุทธ์ และ (8) การทำสัญญาผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546 : 22-25) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์เกิดขึ้นโดยที่ผลผลิตคือ สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรม หรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบ (ทั้งเชิงบวกและ/หรือเชิงลบ) ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

สำหรับระดับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชพบว่า อยู่ในระดับมาก มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เป็นระดับผลสัมฤทธิ์ที่สามารถยอมรับได้ อาจเป็นเพราะว่า บุคลากรด้านแผนและงบประมาณได้ปฏิบัติงานโดยยึดหลักความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความคุ้มค่า ความสำเร็จของตัวชี้วัดระดับผลผลิตและผลลัพธ์เมื่อเทียบกับแผนซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จในการดำเนินงานจากการใช้จำแนกงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool : PART) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 อยู่ในระดับมาก (ดี) มีค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 79.15 สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของ David Osborne และ Ted Gaebler ที่เขียนไว้ในหนังสือ Reinventing Government เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่ให้ความสำคัญต่อการปรับภารกิจและโครงสร้าง การกระจายอำนาจ การจัดองค์การแบบเครือข่าย การจัดองค์การตามกลไกตลาด การปฏิรูประบบราชการไทยจึงนำเทคนิคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหาร ซึ่งคือ การบริหารที่มุ่งเน้นผลงานหรือการบริหารงาน

แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management; RBM) และ การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จในการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) ของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า “ผลการดำเนินงานที่ดี เกิดจากการดำเนินงานตามกระบวนการที่มีขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์และต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน”

ข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

6.1.1 ด้านการบริหารงบประมาณ (1) สนับสนุนส่งเสริมให้มีการนำข้อมูลสารสนเทศทั้งภายในและภายนอกมาวิเคราะห์ปรับปรุงในการทบทวนนโยบายงบประมาณ แนวทางและหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ (2) ส่งเสริมให้มีการประมาณการรายรับ และงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัยที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งการดำเนินงานตามภารกิจ และการจัดสรรงบกลางที่ครอบคลุมเพียงพอต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย (3) มีการบริหารงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายตามผลผลิตหรือโครงการและกิจกรรมที่ระบุในเอกสารงบประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามที่กำหนดไว้ (4) ส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศไปพัฒนาปรับปรุงการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันสามารถนำผลไปใช้ในการพิจารณาทบทวนนโยบาย การประมาณการรายรับและรายจ่ายของมหาวิทยาลัย และ (5) ควรนำผลสำเร็จของการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัยใช้เป็นข้อมูลสำคัญเพื่อประกอบการวางแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ

6.1.2 ด้านกฎหมายและระเบียบด้านงบประมาณของกระทรวงการคลัง และของมหาวิทยาลัย ควรดำเนินการดังนี้ (1) ส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบด้านงบประมาณอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง (2) พัฒนาจัดระบบข้อมูลสารสนเทศในการดำเนินงาน การกำหนดค่าหรือเกณฑ์การวัดผลสำเร็จของตัวชี้วัด โดยแสดงถึงสูตรการคำนวณค่านิยามที่มีการตกลงร่วมกัน ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริหารหน่วยงาน (3) กำหนดให้หน่วยงานจัดทำแผนงบประมาณในระยะ 3 -5 ปี และวางแผนการจัดซื้อจัดจ้าง มีการกำหนดรูปแบบ รายละเอียดคุณลักษณะที่ชัดเจนและมีมาตรฐานเมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณหน่วยงานดำเนินการตามแผนการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง (4) จัดทำแผนบูรณาการที่จะดำเนินงานโครงการร่วมกับหน่วยงานภายนอกให้มากยิ่งขึ้น เช่น การจัดทำโครงการร่วมกับทางจังหวัดนนทบุรี หรือหน่วยงานในเขตพื้นที่โดยการนำองค์ความรู้ที่มหาวิทยาลัยมีไป

ร่วมพัฒนาจังหวัด เป็นต้น (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณที่มุ่งเน้นให้เป็นกระบวนการที่ต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณ และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ.2561 โดยมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ ได้แก่ ลักษณะของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การขอตั้งงบประมาณรายจ่าย งบประมาณรายจ่ายแบบบูรณาการ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ การประเมินผล การรายงาน และความรับผิดชอบ กล่าวคือมหาวิทยาลัยควรสนับสนุนให้มีการจัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งแสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของการใช้งบประมาณ โดยการจัดทำข้อมูลผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณที่ผ่านมาของมหาวิทยาลัย และการประมาณการรายรับและรายงานฐานะการคลัง เพื่อใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณให้เป็นระบบและมีความชัดเจนโดยกำหนดวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนกำหนดให้มีการควบคุมและกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัยให้อยู่ภายในงบประมาณที่ได้รับจัดสรรและถูกต้องตามกฎหมาย โดยการพัฒนากระบวนการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ทั้งก่อนและหลังการใช้จ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัย และให้หน่วยงานเห็นความสำคัญการรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการต่างๆ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานอันจะส่งผลให้เกิดผลสัมฤทธิ์การบริหารงบประมาณที่สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ (6) ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัย และเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้ร่วมแสดงความเห็น ตลอดจนแสดงถึงฉันทามติที่ทุกคนรับรู้ร่วมกันที่จะมีแผนและงบประมาณสำหรับดำเนินงานตามภารกิจต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย (7) ควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานพิจารณาที่มีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภายนอกในแต่ละด้านร่วมพิจารณา เช่น ด้านคอมพิวเตอร์ ด้านโสตทัศนูปกรณ์ ด้านที่ดินสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น รวมทั้งการกำหนดมาตรการควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบลงทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์และความคุ้มค่าด้วย (8) กำหนดหลักเกณฑ์ แบบฟอร์ม ขั้นตอนการขอจัดสรร และการเบิกจ่ายงบกลางเงินรายได้ และการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยมีการชี้แจงให้กับหน่วยงานได้รับทราบและถือปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลไว้ที่เว็บไซต์ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้สะดวกต่อการดาวน์โหลดข้อมูลต่าง ๆ นำไปใช้ได้อย่างต่อเนื่อง

6.1.3 ปัจจัยด้านเทคนิคการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (1) ด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย หลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ หลักการเปิดเผย/โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความเสมอภาค หลักการกระจายอำนาจ หลักคุณธรรม/จริยธรรมมาประยุกต์ใช้ในการวางแผนและการบริหารองค์การให้เป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติได้จริง (2) ด้านการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ในภาพรวมด้านการบริหารยุทธศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้นำการบริหารยุทธศาสตร์ประกอบด้วย กระบวนการทางการบริหารที่มีการกำหนดกรอบทิศทางการทำงานที่ต่ออย่างเป็นระบบ โดยการวางแผนไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งมีขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ การวิเคราะห์สถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน การวางแผนยุทธศาสตร์โดยการกำหนด 1) วิสัยทัศน์ 2) พันธกิจ 3) เป้าหมายหรือเป้าประสงค์ 4) ยุทธศาสตร์และ 5) แผนที่ยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์

6.1.4 ข้อเสนอกลยุทธ์ในการปรับปรุงระบบงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ และนำเทคนิค TOWS Matrix มาใช้เพื่อกำหนดเป็นกลยุทธ์ สามารถสรุปเป็นกลยุทธ์หลักที่สำคัญ **กลยุทธ์ที่ 1** ส่งเสริมการปรับระบบงบประมาณในรูปแบบกองทุนตามภารกิจ **กลยุทธ์ที่ 2** ส่งเสริมการปรับปรุงแก้ไข ระบบระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ **กลยุทธ์ที่ 3** ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณ **กลยุทธ์ที่ 4** ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในด้านแผนและงบประมาณ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จากกลยุทธ์ดังกล่าว ในภาพรวมสามารถนำเสนอเป็นแนวทางการดำเนินงานที่จะสอดคล้องต่อกลยุทธ์ในการปรับปรุงระบบบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่

- 1) ปรับกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการและงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเริ่มดำเนินการไปพร้อมกับการจัดทำคำของบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะเริ่มในช่วงเดือนตุลาคมของทุกปีงบประมาณ รวมถึงการจัดประชุม สัมมนา ให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและงบประมาณของมหาวิทยาลัย
- 2) จัดทำคลังโครงการที่สำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติเพื่อพัฒนาประเทศสำหรับเสนอของบประมาณแผ่นดิน

- 3) จัดทำงบประมาณตามภารกิจพื้นฐานในรูปแบบ Multi Year เช่น การจัดทำแผนงบประมาณระยะ 3-5 ปี แผนการจ้างเหมาบริการระยะ 3 ปี แผนค่าใช้จ่ายบุคลากรระยะ 3-5 ปี เป็นต้น
- 4) ปรับโครงสร้างแผนและงบประมาณของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับระเบียบและการบริหารงบประมาณในรูปแบบกองทุนตามภารกิจของมหาวิทยาลัย
- 5) พัฒนาระบบการประมาณการรายรับโดยใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ที่สามารถเชื่อมต่อกับระบบลงทะเบียนเรียน หรือสามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากกองคลัง
- 6) ปรับปรุงระบบงบประมาณ พัสดุ การเงินและบัญชีกองทุน โดยเกณฑ์พึงรับ-พึงจ่าย ลักษณะ 3 มิติ ให้เชื่อมโยงกับโครงสร้างแผนและงบประมาณของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับการบริหารงบประมาณในรูปแบบกองทุนตามภารกิจของมหาวิทยาลัย
- 7) พัฒนา/ปรับปรุงระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพสนับสนุนการวางแผนและตัดสินใจ เช่น ปรับปรุงระบบสารสนเทศพื้นฐาน (MIS) พัฒนาระบบสารสนเทศเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการบริหาร (Business Intelligence) พัฒนาระบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าและต้นทุนต่อหน่วย ระบบการวางแผนและรายงานการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน ระบบการรายงานติดตามประเมินผล ระบบ e-performance ระบบเป้าหมายการจัดการศึกษา(e-education) เป็นต้น
- 8) ปรับกระบวนการด้านแผนและงบประมาณให้เป็นมาตรฐานและยืดหยุ่น เช่น การกำหนดคู่มือ แบบฟอร์ม ขั้นตอนการดำเนินงาน คำนียาม และลดขั้นตอนการดำเนินงานด้านการวางแผนและงบประมาณ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้มากขึ้น เป็นต้น
- 9) เพิ่มประสิทธิภาพด้านงบประมาณ การเงิน การคลังและการพัสดุ เช่น การจัดจ้าง บลจ. นำรายได้ไปหาประโยชน์ การปรับระบบการรับ-จ่าย-โอนเงินในรูปแบบออนไลน์มากขึ้น การนำระบบบาร์โค้ดมาใช้เพื่อควบคุมทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

- 10) จัดอบรมเพื่อถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ การบริหารยุทธศาสตร์ด้านการวางแผนและบริหารงบประมาณให้กับบุคลากรทุกระดับอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
- 11) จัดอบรมขั้นตอนการการจัดทำคำขอ การบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณในระบบงบประมาณ พัสตุ การเงินและบัญชีกองทุน โดยเกณฑ์พึงรับ-พึงจ่าย ในลักษณะ 3 มิติ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

6.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

6.2.1 การวิจัยเกี่ยวกับการวัดผลสัมฤทธิ์ของการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปใช้ในการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ควรเป็นการศึกษาจากข้อมูลที่ได้จากผลการดำเนินงานจริง

6.2.2 การวิจัยเรื่องเกี่ยวกับการบูรณาการการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงบประมาณ ควรวิจัยเกี่ยวกับการบูรณาการการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย หรือการจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบริหารที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น

6.2.3 การศึกษาในเชิงการขยายผลเพื่อให้ทราบถึงผลสัมฤทธิ์ของการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในระดับหน่วยงานต่างๆ

6.2.4 การวิจัยเกี่ยวกับการถ่ายทอดแผนสู่การปฏิบัติ หรือการสื่อสารองค์การด้านการบริหารงบประมาณและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย เนื่องจากมีความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

References

Budget Methods Act B.E. 2561. (in Thai)

Bureau of the Budget. (2012). *Information system for monitoring and evaluation. Manual of Performance Assessment Rating Tool : PART*. Bangkok: Evaluation Bureau. (in Thai)

Cabinet resolutions. *Reform plan for public administration system*. 11 May 1999. (in Thai)

Intapani, A. (2007). *Evaluation of the Effectiveness of Strategic Performance-Based Budgeting in the Manual for evaluating the value of performance in government missions*

(Revised version 2010). Bangkok: Office of the Prime Minister. (in Thai)

Meksawan, T. (2002). *Self-study series. Administrative courses A new way of managing public sector, the second set of subjects, the management focused on results*. Bangkok:

Arthit Products Group Co., Ltd. (in Thai)

Ministry of Finance. (D.D.S. (Public Administration) Ramkhamhaeng University, Bangkok.

(in Thai)

Office of the National Economic and Social Development Board Office of the Prime Minister.

(2010). (in Thai)

Phimonathien, S. (2008). Budgetary system according to the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand 2007. *Budget Journal* 5 (17). (in Thai)

Pinpathomrat, P. et al. (2006). *Development of budgetary management process,*

Rajamangala University of Technology Thanyaburi by the performance-oriented budgeting system according to the national strategy. Faculty of Agricultural

Technology Research Project Rajamangala University of Technology, Pathum Thani.

(in Thai)