



การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8
 “Research 4.0 Innovation and Development SSRU’s 80th Anniversary”

การนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า

POLICY IMPLEMENTATION OF BUDGET ADMINISTRATIVE OF MARINE DEPARTMENT

วัชรพงษ์ สิมมาทอง¹, รศ.ดร.ฤเดช เกิดวิชัย²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

²อาจารย์ที่ปรึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

luedech.gi@ssru.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า ศึกษาผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกระบวนการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า ศึกษาปัญหาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของบุคลากรกรมเจ้าท่า และศึกษาข้อปรับปรุงและพัฒนาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาคำเนินการศึกษาวิจัยตามกระบวนการศึกษาวิจัยและระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงบประมาณของกรมเจ้าท่า จำนวน 10 ท่าน ใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า ได้ดำเนินการตามกระบวนการและทำให้ผลของการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่าสามารถดำเนินการได้ผลในระดับหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่าซึ่งมีระดับปานกลาง โดยการดำเนินงานบางส่วนยังไม่เต็มประสิทธิภาพดี ถึงแม้ว่าผลการเบิกจ่ายของกรมเจ้าท่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จะดีขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา แต่ก็ยังไม่ถึงเป้าหมายที่รัฐบาลตั้งไว้เพราะการดำเนินการในแต่ละเรื่องมีเงื่อนไขและองค์ประกอบอื่น โดยปัญหาที่พบโดยเฉพาะเรื่องบุคลากรและโครงสร้าง อาทิ ปัญหาปริมาณงานไม่สอดคล้องกับบุคลากรที่มีอยู่ ปัญหาบุคลากรกรมเจ้าท่าขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากในการทำงานจะต้องรับผิดชอบในส่วนที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานที่กระชั้นชิดทำให้ดำเนินการได้ไม่ทันเวลา รวมทั้งบุคลากรยังไม่เห็นความสำคัญของการบริหารงบประมาณให้ได้ตามเป้าหมาย เพราะยังมีแนวคิดว่าเป็นนโยบายที่จับต้องไม่ได้ ทำให้การบริหารงบประมาณไม่เป็นไปตามกรอบเวลากระบวนการบริหารงบประมาณล่าช้าติดขัดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณต่ำกว่าเป้าหมาย เพราะฉะนั้นจะต้องมีการเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน จัดโครงสร้างของกรมเจ้าท่า



การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8
“Research 4.0 Innovation and Development SSRU’s 80th Anniversary”

ใหม่ให้มีหน่วยที่รับผิดชอบงานด้านการบริหารงบประมาณและการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะ จัดระบบการประเมินผลงานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณให้ส่งผลกระทบต่อผู้รับผิดชอบงานโดยตรงในแต่ละโครงการอันจะสร้างความท้าทายและความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 1, การบริหารงบประมาณ 2, กรมเจ้าท่า 3

Abstract

This study aimed to investigate the process for the administration of the budget to the implementation of the Marine Department. The study showed that Marine Department has followed a policy of bringing the budget into action, thus resulting in a certain degree. This is consistent with the analysis of feedback is moderate. The problems in personnel and infrastructure workloads such problems do not comply with existing personnel. The work will be responsible for the uncontrollable. The staff did not see the importance of the budget to meet the target. The idea that there is a policy that is not tangible. The budget does not meet the time frame. The budget problems in congestion delays. As a result, the budget below the target. It will have to increase the rates are adequate to the task. Restructuring of the Marine Department has a new unit responsible for managing a budget and track your spending budget, especially precipitation, which makes the performance is on target and effective.

Keywords Policy Implementation 1, Budget Administrative 2, Marine Department 3

บทนำ

ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณที่ล่าช้าในปีงบประมาณที่ผ่านมาของกรมเจ้าท่า ไม่เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาลและนโยบายที่สำนักงบประมาณได้กำหนดไว้ นั่นเกิดจากสาเหตุหลัก 2 ประการ ประกอบด้วย (1) บุคลากร และ (2) นโยบาย โดยเฉพาะ บุคลากร ซึ่งเป็นผู้มีส่วนในการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่าให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ทั้งผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารงบประมาณโดยตรง และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่ในด้านการจัดทำโครงการและรายละเอียดประกอบโครงการ การจัดทำคำขอของงบประมาณ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจการจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณให้ผู้รับจ้าง โดยผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการบริหารงบประมาณ หากแก้ไขประเด็นนี้ได้ จะทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณที่รวดเร็วและเป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาลจึงต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลดน้อยลง



การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8
“Research 4.0 Innovation and Development SSRU’s 80th Anniversary”

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รัฐบาลได้กำหนดมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย อันเป็นแนวนโยบายซึ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทุกส่วนต้องดำเนินการ โดยการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณภาพรวมและรายจ่ายลงทุน การจัดกลุ่มรายการรายจ่ายลงทุนตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อให้ก้อนนี้ผูกพันและเบิกจ่ายของแต่ละกลุ่มได้ภายในที่กำหนด รวมถึงสำนักงบประมาณก็ได้มีนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณให้เข้าสู่ “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง” เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล และยกระดับสำนักงบประมาณเข้าสู่ระบบงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (e-Budgeting) เต็มรูปแบบ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาสร้างนวัตกรรมใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการวางแผน วิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ

บุคลากรผู้มีส่วนในการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าทำให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งมีหน้าที่ในด้านต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรการของรัฐบาล และนโยบายของสำนักงบประมาณ โดยเมื่อกรมเจ้าท่าได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานบริหารงานตามแผนงานโครงการในเอกสารงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ต่าง ๆ แล้ว ผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารงบประมาณโดยตรง และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จะต้องดำเนินการบริหารงบประมาณ เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายมีประสิทธิภาพสูงสุด ก่อให้เกิดการพัฒนา และขับเคลื่อนตามทิศทางนโยบายรัฐบาลต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้แนวคิดของพาร์สัน (Parsons, 1995 : 469) คือ ทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom - Up Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่สามารถอธิบายปัญหาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่าได้ แล้วจึงวิเคราะห์ภาพรวมด้วยตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ยึดหลักเหตุผล โดยศึกษาปัญหา และศึกษาข้อเสนอแนะปรับปรุงพัฒนาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณกรมเจ้าท่า โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง จำนวน 10 ท่าน ตามเครื่องมือ ซึ่งมีประเด็นคำถามตามกระบวนการต่าง ๆ ได้แก่ การวางแผนและการควบคุม การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ระบบการวัดผล วัดดูประสงค์ของนโยบาย มาตรฐานในการปฏิบัติงาน มาตรการในการให้คุณให้โทษ นำไปสู่ผลของการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่าในที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า
2. เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกระบวนการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า
3. เพื่อศึกษาปัญหาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของบุคลากรกรมเจ้าท่า



การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8
“Research 4.0 Innovation and Development SSRU’s 80th Anniversary”

4. เพื่อศึกษาข้อปรับปรุงและพัฒนาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาถึงการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่า ตามตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ยึดหลักเหตุผล โดยศึกษาปัญหา และศึกษาข้อเสนอแนะปรับปรุงพัฒนาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณกรมเจ้าท่า ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ได้แก่ การวางแผนและการควบคุม การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ระบบการวัดผล วัดดูประสงคฺ์ของนโยบาย มาตรฐานในการปฏิบัติงาน มาตรการในการให้คุณให้โทษ นำไปสู่ผลของการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่าในที่สุด

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) เฉพาะผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงบประมาณ จำนวน 10 ท่าน โดยพิจารณาเลือกดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารงบประมาณโดยตรง ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักแผนงาน ผู้อำนวยการกองคลัง หัวหน้ากลุ่มนโยบายและแผนงาน หัวหน้าฝ่ายบัญชีและงบประมาณ หัวหน้าฝ่ายพัสดุ และยานพาหนะ และหัวหน้างานงบประมาณ จำนวน 6 ท่าน

กลุ่มที่ 2 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ได้แก่ กรรมการตรวจการจ้าง โครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 4 ท่าน

3. ขอบเขตด้านเวลา

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษาทั้งสิ้น 80 วัน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา (Description Research) ใช้บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยวิเคราะห์ ดำเนินการศึกษาวิจัยตามกระบวนการศึกษาวิจัยและระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในประเด็นการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่า อันจะนำไปแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการบริหารงบประมาณของกรมเจ้าท่าให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

2. ขั้นตอนการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัยจากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง คือ ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของกรมเจ้าท่า โดยผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ หนังสือ ผลงานที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากแหล่งอินเทอร์เน็ต และข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์



การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8
“Research 4.0 Innovation and Development SSRU’s 80th Anniversary”

ประชากรกลุ่มตัวอย่าง โดยได้กำหนดเครื่องมือในการศึกษาวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์ ที่สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย แล้วทำการสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) เฉพาะผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงบประมาณ จำนวน 10 ท่าน แล้วเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ผล

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลตามแบบสัมภาษณ์เชิงลึกของประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่ม ผู้ศึกษาได้เก็บข้อมูลด้วยตนเอง โดยนำแบบสัมภาษณ์เชิงลึกเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่ม จำนวน 10 ท่าน โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการ 14 วัน ในการสนทนาเป็นการพบปะพูดคุยกันอย่างสะดวกเวลาที่ใช้ในการพูดคุยไม่เป็นทางการ โดยมีการนัดหมายแจ้งวัตถุประสงค์ประเด็นที่จะพูดคุยกันไว้ล่วงหน้า เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน และได้ข้อมูลที่ถูกต้องตรงประเด็น แล้วนำข้อมูลจากบทสรุปและการจดบันทึก การถอดเสียงบันทึกการสนทนามาวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไข ตลอดจนข้อเสนอแนะ กระบวนการบริหารงบประมาณของกรมเจ้าท่า

ผู้ศึกษาได้เก็บข้อมูลด้วยตนเองหลังจากการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลตามแบบประเมินที่มีความเข้าใจตรงกันกับผู้ศึกษาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่า

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลตามแบบสัมภาษณ์เชิงลึกของประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่ม โดยการนำแบบสัมภาษณ์แหล่งข้อมูลมาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ข้อ ได้แก่ กระบวนการ ผล ปัญหา และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขของการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่า

การนำเสนอข้อมูลจะใช้การบรรยายและพรรณนา ในส่วนของการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ การวิเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการอภิปรายผลการศึกษา เพื่อให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น

ผลการวิจัย

จากการศึกษาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่าตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. กระบวนการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า

กระบวนการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า ประกอบด้วย การวางแผนและการควบคุม การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การมีระบบการวัดผล การมีวัตถุประสงค์ของนโยบาย การมีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน การมีมาตรการในการให้คุณให้โทษ ซึ่งความคิดเห็นของผู้สัมภาษณ์มีความหลากหลาย แต่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสถานการณ์ของการบริหารงานของกรมเจ้าท่าในปัจจุบัน กล่าวคือ ในบางประเด็นเหมาะสมดีแล้ว และควรนำไปปฏิบัติต่อไป หรือในบางประเด็นที่เห็นควรแก้ไขให้เหมาะสม คือ มีการวางแผนและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยนำแผนไปใช้เป็นเครื่องมือในการมอบหมายงานแก่บุคลากรของกรมเจ้าท่าตามความสามารถและความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ตามหน้าที่ของโครงสร้างตาม



การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8
“Research 4.0 Innovation and Development SSRU’s 80th Anniversary”

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในแต่ละรอบปีจะต้องมีผลการดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์ โดยกรมเจ้าท่าจะใช้ผลการดำเนินงานเป็นตัววัดผลตามตัวชี้วัด แต่ปัจจุบันพบว่ายังไม่ทำท่าย ไม่สะท้อนผลงานจริง ทุกหน่วยงานให้ค่าคะแนนตัวชี้วัดไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ถึงแม้ว่าบางส่วนจะเห็นว่าตัวชี้วัดรายบุคคลและตัวชี้วัดรวมมีความเหมาะสมแล้วก็ตาม

2. ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกระบวนการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า

จากการดำเนินการตามกระบวนการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า พบว่า ผลของการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่าสามารถดำเนินการได้ผลในระดับหนึ่ง โดยทุกหน่วยรับทราบถึงแผนและเป้าหมายในการใช้จ่ายงบประมาณ และบุคลากรกรมเจ้าท่าในภาพรวมได้ใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ และการร่วมแรงร่วมใจกันเป็นกลไกในการขับเคลื่อนและปฏิบัติตามหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย แต่การดำเนินงานบางส่วนยังไม่เต็มประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าผลการเบิกจ่ายของกรมเจ้าท่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จะดีขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา แต่ก็ยังไม่ถึงเป้าหมายที่รัฐบาลตั้งไว้เพราะการดำเนินการในแต่ละเรื่องมีเงื่อนไขและองค์ประกอบอื่น

3. ปัญหาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของบุคลากรกรมเจ้าท่า

ปัญหาที่พบโดยเฉพาะเรื่องบุคลากรและโครงสร้าง ถึงแม้ว่ามีความพยายามดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานและเป้าหมายที่กำหนด โดยการเร่งรัดเบิกจ่ายงบประมาณให้ได้ตามแผนที่รัฐบาลกำหนดและให้มีผลการใช้จ่ายงบประมาณอยู่ในระดับที่ดีขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา แต่ก็พบปัญหาอยู่บ้าง เช่น ปัญหาปริมาณงานไม่สอดคล้องกับบุคลากรที่มีอยู่ เนื่องจากปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่งของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาให้มีความทั่วถึง การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามภารกิจและตามที่ประชาชนหรือพื้นที่ร้องขอมีจำนวนมากขึ้น แต่ภาครัฐมีนโยบายในการจำกัดอัตรากำลัง ปัญหาบุคลากรกรมเจ้าท่าขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากในการทำงานจะต้องรับผิดชอบในส่วนที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานที่กระชั้นชิดทำให้ดำเนินการได้ไม่ทันเวลา การจัดส่งข้อมูลจากหน่วยงานอื่น รวมทั้งบุคลากรยังไม่เห็นความสำคัญของการบริหารงบประมาณให้ได้ตามเป้าหมาย เพราะยังมีแนวคิดว่าเป็นนโยบายที่จับต้องไม่ได้ ทำให้การบริหารงบประมาณไม่เป็นไปตามกรอบเวลา กระบวนการบริหารงบประมาณล่าช้าติดขัดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณต่ำกว่าเป้าหมาย

4. ข้อเสนอปรับปรุงและพัฒนาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่การปฏิบัติของกรมเจ้าท่า

เห็นควรให้มีการเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน จัดโครงสร้างของกรมเจ้าท่าใหม่ให้มีหน่วยที่รับผิดชอบงานด้านการบริหารงบประมาณและการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายงบประมาณโดยเฉพาะจัดสรรเครื่องมืออุปกรณ์ในการดำเนินงานอย่างครบถ้วน จัดระบบการประเมินผลงานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณให้ส่งผลต่อผู้รับผิดชอบงานโดยตรงในแต่ละโครงการอันจะสร้างความท้าทายและความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสร้างขวัญและกำลังใจที่ดีแก่บุคลากรของกรม โดยเฉพาะบุคลากรที่มีส่วนในการบริหารงบประมาณของกรมเจ้าท่าเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงบุคลากรทุกคนที่สังกัดกรมเจ้าท่า ส่งเสริมให้



การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8
“Research 4.0 Innovation and Development SSRU’s 80th Anniversary”

บุคลากรตระหนักถึงงานที่ปฏิบัติ ซึ่งก็คืองานราชการที่ต้องอาศัยกำลังกาย กำลังใจ พุ่มเทอย่างเต็มความสามารถ

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่าเปรียบเทียบกับผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2 ประเด็น โดยจำแนกได้ดังนี้

1. การบริหารงบประมาณ

จากการศึกษาความเห็นในประเด็นการบริหารงบประมาณกรมเจ้าท่า โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ 10 ท่าน มีความเห็นว่า กรมเจ้าท่าสามารถเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ดีขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา แต่ก็ยังไม่ถึงเป้าหมายที่รัฐบาลตั้งไว้ ควรมีการบริหารงบประมาณให้สามารถเบิกจ่ายได้มากยิ่งขึ้น โดยอาจจะกระจายอำนาจในการดำเนินการบริหารงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างไปสู่หน่วยงานในสังกัดให้สามารถดำเนินการได้เอง หรือเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน จัดโครงสร้างของกรมเจ้าท่าใหม่ให้มีหน่วยที่รับผิดชอบงานด้านการบริหารงบประมาณและการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายงบประมาณโดยเฉพาะ

สาเหตุเพราะการดำเนินการในแต่ละเรื่องมีเงื่อนไขและปัจจัยภายนอกต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ การรวมอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป และเรื่องอัตรากำลังมีไม่เพียงพอ ซึ่งตามทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom – Up Theory) ของเอลเมอร์ (Elmore, 1982 : 19-21) ก็ได้อธิบายไว้ในลักษณะที่ว่า ผลกระทบ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น มาจากสิ่งที่ผู้ปฏิบัติได้กระทำ เช่นนั้นแล้วหากในการบริหารงบประมาณไม่มีอัตรากำลัง บุคลากรที่เพียงพอ ก็ย่อมไม่เกิดผลในสิ่งที่ต้องการ หากแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จะทำให้การบริหารงบประมาณมีความคล่องตัวมากขึ้น เบิกจ่ายได้มากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับงานศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณเทศบาลตำบลปง อำเภอปง จังหวัดพะเยา และการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น พบว่า การบริหารงบประมาณจะต้องนำข้อมูลจากการประเมินผลมาใช้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการงบประมาณในปีต่อไป เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งควรจัดโครงสร้างการบริหารงบประมาณให้มีขนาดเล็กจะทำให้เกิดความคล่องตัวได้มากขึ้น และให้มีการวิเคราะห์ภาระงานใหม่จะช่วยให้ลดความซ้ำซ้อนของงานลงได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่าที่ควรให้มีการเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน จัดโครงสร้างของกรมเจ้าท่าใหม่ให้มีหน่วยที่รับผิดชอบงานด้านการบริหารงบประมาณและการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายงบประมาณโดยเฉพาะ มีการกระจายงานให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณหรืออาจเป็นการกระจายอำนาจในการดำเนินการบริหารงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างไปสู่หน่วยงานในสังกัดให้สามารถดำเนินการได้เอง ซึ่งตรงกับแนวคิดของทฤษฎีล่างขึ้นบนที่ให้ความสำคัญกับระดับผู้ปฏิบัติ เป็นผู้ขับเคลื่อนให้การบริหารงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายได้



การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8
“Research 4.0 Innovation and Development SSRU’s 80th Anniversary”

2. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากการศึกษาความเห็นในประเด็นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติกรมเจ้าท่า โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ 10 ท่าน มีความเห็นว่า ควรมีการถ่ายทอดนโยบายในการบริหารงบประมาณสู่ระดับผู้ปฏิบัติอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ มีการจัดลำดับความสำคัญของงาน พัฒนาระบบการสื่อสารภายในกรมเจ้าท่าให้ดีขึ้น เน้นการมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบาย โดยอาศัยเทคโนโลยีใหม่เป็นเครื่องในการถ่ายทอดนโยบาย มีการแลกเปลี่ยนความรู้ ถ่ายทอดประสบการณ์เชิงนโยบายอย่างครบถ้วน สร้างขวัญและกำลังใจที่ให้แก่บุคลากรของ และจัดสรรอัตรากำลังให้เพียงพอสำหรับการดำเนินงานตามนโยบาย

สาเหตุเพราะในการบัญชางานต่าง ๆ การออกนโยบายหรือคำสั่งการมีความไม่ชัดเจน ขาดการประเมินความสามารถของตัวบุคคลหรือทั้งภาพรวมของกรมเจ้าท่า ทำให้บุคลากรต้องทำงานหนักเกินความเหมาะสม เมื่อเปรียบเทียบกับงานศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการให้บริการแบบศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ไปปฏิบัติ ศึกษากรณี สำนักงานเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ควรมีการเร่งจัดทำแผนยุทธศาสตร์การให้บริการเน้นการให้บริการในเชิงรุกควบคู่กับการพัฒนาระบบการให้บริการ ทบทวนนโยบายการสรรอัตรากำลังคนให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานและการสร้างขวัญกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ มีหน่วยงานกลางเป็นเจ้าภาพในการรับผิดชอบงาน มีระบบการประเมินผลการให้บริการ ต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคล ในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผล รายงานผล และทบทวนอยู่เป็นประจำ นโยบายต้องเกิดจากการมีส่วนร่วม ที่สำคัญผู้บริหารสูงสุดต้องเข้าใจและสนับสนุนนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม ต้องตอบโจทย์ปัญหาของประเทศให้ได้ และจัดทำนโยบายที่เป็นรูปธรรมชัดเจน มีเป้าหมายชัดเจนสู่ทุกระดับ มีการควบคุมอย่างต่อเนื่อง วางแผน พัฒนาอย่างต่อเนื่องเต็มรูปแบบ พัฒนาศักยภาพให้มีความรู้ ความเข้าใจ เข้าถึงความเจริญก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการศึกษานโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติของกรมเจ้าท่าจะต้องมีการสร้างขวัญและกำลังใจที่ให้แก่บุคลากรของกรม ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในการบริหารงบประมาณของกรมในทุกมิติ ทำให้ผลของการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณบรรลุเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลได้ โดยมีการถ่ายทอดนโยบายในการบริหารงบประมาณสู่ระดับผู้ปฏิบัติอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกภาคส่วน มีการจัดลำดับความสำคัญของงาน กระจายงานให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของกรมเจ้าท่าทุกคน

หากวิเคราะห์ตามทฤษฎีล่างขึ้นบนแล้วจะสามารถมองเห็นปัญหาและแนวทางแก้ไขได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรณีของการบริหารงบประมาณที่ต้องอาศัยระดับผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายไปใช้ และก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ผ่านการทำงานเป็นลำดับขั้นตอนตามโครงสร้างของกรมเจ้าท่า โดยในส่วนของการบริหารงบประมาณจะต้องดำเนินการตามกระบวนการต่าง ๆ จนสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามเป้าหมาย โดยต้องมีบุคลากรซึ่งเป็นอัตรากำลังที่มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งสัมพันธ์กับแนวคิดที่ผู้ศึกษาได้ทบทวนกล่าวคือ “จุดเริ่มต้นของการศึกษาตามทฤษฎีล่างขึ้นบน จึงไม่ใช่วัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่เป็นพฤติกรรมใดพฤติกรรมหนึ่งของผู้ปฏิบัติระดับต่ำสุดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อบรรยายถึงพฤติกรรมนี้เสร็จแล้ว จึงค่อยไปดูโครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไป



การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8
“Research 4.0 Innovation and Development SSRU’s 80th Anniversary”

ปฏิบัติ โดยตั้งคำถาม 2 ข้อ คือ หน่วยงานนี้มีความสามารถอะไรบ้างที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และหน่วยงานนี้ต้องการทรัพยากรอะไรบ้างที่ทำให้เกิดผลกระทบดังกล่าว จากนั้นในขั้นสุดท้ายจึงวิเคราะห์ว่าผู้กำหนดนโยบายได้กำหนดทรัพยากรไว้เพียงพอที่จะทำให้เกิดผลกระทบดังกล่าว” ทั้งนี้ ในปัจจุบันนั้นผู้บริหารกรมเจ้าท่าได้ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวอย่างมาก ซึ่งคาดว่าในอนาคตอันใกล้นี้ กรมเจ้าท่าจะสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ พัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งทางน้ำ พัฒนากิจการพาณิชย์นาวีของประเทศไทยให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

ข้อเสนอแนะ

1. ในการนำนโยบายในการบริหารงบประมาณไปสู่ปฏิบัติ ควรมีการถ่ายทอดนโยบายในการบริหารงบประมาณสู่ระดับผู้ปฏิบัติอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกภาคส่วน มีการจัดลำดับความสำคัญของงาน กระจายงานให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือกระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานในสังกัดให้สามารถดำเนินการได้เอง ควรให้มีการเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน จัดโครงสร้างใหม่ให้มีหน่วยที่รับผิดชอบงานเฉพาะด้าน ไม่ใช้บุคลากรข้ามสายงาน จัดสรรเครื่องมืออุปกรณ์ในการดำเนินงานอย่างครบถ้วน จัดระบบการประเมินผลงานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานให้ส่งผลต่อผู้รับผิดชอบงานโดยตรง อันจะสร้างความท้าทายและความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสร้างขวัญและกำลังใจที่ดีแก่บุคลากรทุกคนที่สังกัดกรมเจ้าท่า ส่งเสริมให้บุคลากรตระหนักถึงงานที่ปฏิบัติ ซึ่งก็คืองานราชการที่ต้องอาศัยกำลังกาย กำลังใจ ท่วมท้อย่างเต็มความสามารถ

2. ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลได้ โดยใช้เทคโนโลยีในการกำกับติดตามและบริหารงาน วิเคราะห์ปัญหาและร่วมพิจารณากับบุคลากรเพื่อแก้ไขปัญหาและหาทางออก รวมทั้งผู้ปฏิบัติเองก็ต้องมีการแลกเปลี่ยนความรู้ ถ่ายทอดประสบการณ์ในการบริหารงบประมาณอย่างครบถ้วน โดยอาจทำการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งจะเป็นการต่อยอดองค์ความรู้และพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถมากยิ่งขึ้นได้

3. ในการทำวิจัยครั้งต่อไปควรมีการศึกษาครอบคลุมถึงระดับผู้บริหารในการกำหนดนโยบายการบริหารงบประมาณ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลอย่างสมบูรณ์แบบเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารงบประมาณต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ชัชวาลย์ เรืองประพันธ์. (2539). **สถิติพื้นฐาน**. ขอนแก่น : โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา.

_____. (2543). **สถิติพื้นฐานพร้อมตัวอย่างการวิเคราะห์ด้วยโปรแกรม Minitab SPSS และ SAS**.

ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8
 “Research 4.0 Innovation and Development SSRU’s 80th Anniversary”

- บพิธ รัตนบุรี. (2552). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการให้บริการแบบศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ไปปฏิบัติ ศึกษากรณี สำนักงานเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร. ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2544). งบประมาณแผ่นดิน = Government budget. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มยุรี ทิพย์สิงห์. (2553). การพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น. รายงานการค้นคว้าอิสระปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- มยุรี อนุমানราชธน. (2547). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดกระบวนการ และการวิเคราะห์. ม.ป.พ.: ม.ป.ท.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2551). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค.
- วัชรินทร์ สุทธิชัย. (2555). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- สมบัติ อารังธัญวงค์. (2548). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อนุราช เทศทอง. (2555). ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณเทศบาลตำบลป่าแฝก อำเภอบึงสามพัน จังหวัดพะเยา. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- Elmore, Richard F. (1982) 'Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions', in W. Williams, R.F. Elmore, J.S. Hall et al. (eds). **Studying Implementation**. Chatham NJ: Chatham House Publishers, pp. 18 – 35