

217
การปฏิบัติตามนโยบายให้ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รพกก.) ของกองทัพบก



พันโท สมควร แสงภัทรเนตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2537

ISBN 974-632-322-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16649680

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การปฏิบัติตามนโยบายให้ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รพทง.)
 ของกองทัพบก
 โดย พันโท สมควร แสงภัทรเนตร
 ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์
 อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

Santi S.

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
 (รองศาสตราจารย์ ดร. สันติ อังสุวรรณ)



คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

สุภชัย ยาวะประภาส
 ประธานกรรมการ
 (รองศาสตราจารย์ ดร.สุภชัย ยาวะประภาส)

พิทยา บวรวัฒนา
 อาจารย์ที่ปรึกษา
 (รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา)

แพอินทร์
 อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
 (พันเอกสนอง เปาอินทร์)

จรัส สุวรรณมาลา
 กรรมการ
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

ทศพร คิริสัมพันธ์
 กรรมการ
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพร คิริสัมพันธ์)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การปฏิบัติตามนโยบายฯ ให้ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รพกก.) ของกองทัพบก



พันโท สมควร แสงภัทรเนตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2537

ISBN 974-632-322-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PLANNING PROGRAMMING BUDGETING SYSTEM IN THE ROYAL THAI ARMY



LIEUTENANT COLONEL SOMKUAN SEANGPATTARANETR

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Public Administration

Graduate School

Chulalongkorn University

1994

ISBN 974-632-322-9

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	๖
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๗
กิตติกรรมประกาศ	๘
รายการตารางประกอบ	๙
รายการแผนภาพประกอบ	๑๐



บทที่

1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	3
ขอบเขตการวิจัย	3
สมมุติฐานการวิจัย	4
ข้อจำกัดการวิจัย	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
2 กรอบคิดทฤษฎี	8
กรอบคิดทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ	8
ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ	9
การนำนโยบายไปปฏิบัติ	12
ตัวแบบยึดหลักเหตุผล	16
ตัวแบบทางด้านการจัดการ	18
ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร	20
ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ	22
ตัวแบบทางการเมือง	24
ตัวแบบทั่วไป	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3 ระเบียบวิธีวิจัย	37
สมมติฐานในการวิจัย	37
ตัวแปรในการวิจัย	39
นิยามศัพท์ปฏิบัติการ	41
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	46
แหล่งข้อมูล	50
กลุ่มตัวอย่าง	50
การเก็บรวบรวมข้อมูล	50
การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ	51
การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล	51
สรุป	52
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	53
การวิเคราะห์ข้อมูล	57
5 สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ	107
สรุปผลการวิจัยและการทดสอบสมมติฐาน	107
ข้อเสนอแนะ	116
รายการอ้างอิง	123
ภาคผนวก	138

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

สมควร แสงภัทรเนตร : การปฏิบัติตามนโยบายให้ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน
(รผกง.) ของกองทัพบก (THE PLANNING PROGRAMMING BUDGETING SYSTEM
IN THE ROYAL THAI ARMY) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.พิทยา บวรวัฒนา, 142 หน้า.
ISBN 974-632-322-9

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อหาสาเหตุที่ทำให้กองทัพบกไม่บรรลุผลสำเร็จในการนำ
นโยบายให้ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (รผกง.) ไปปฏิบัติ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการ
แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยปัญหาสำคัญที่เป็นสาเหตุทำให้กองทัพบกไม่บรรลุผลสำเร็จในการ
นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติมี 4 ประการคือ 1. ความไม่สมบูรณ์ของนโยบายฯ 2. สำนักงาน
ปลัดบัญชาการกองทัพบกขาดสมรรถนะในการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ 3. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดอิสระ
และแรงจูงใจในการทำงาน 4. การขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาได้แก่ 1. ใช้เทคนิคการสื่อความเข้าใจ 2. ใช้เทคนิค
การวางแผน 3. ใช้เทคนิคการสร้างทีมงาน 4. ใช้เทคนิคการตรวจสอบภายใน



ภาควิชา.....รัฐประศาสนศาสตร์
สาขาวิชา.....รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา.....2537

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

C330589 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION
KEY WORD: PPBS IN THE ROYAL THAI ARMY

SOMKUAN SEANGPATTARANETR : THE PLANNING PROGRAMMING BUDGETING
SYSTEM IN THE ROYAL THAI ARMY. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF.
PITTAYA BOVORNWATTANA, Ph.D. 142 pp. ISBN 974-632-322-9

The objective of research are to find the problems which obstruct
the implementation of PPBS policy of the Royal Thai Army and to suggest
for how to solve those problems that have been occurring.

From the research, it was found that there are four main problems
in the implementation of the PPBS policy of The Royal Army. First is
the unreasonability of the policy itself. Second is the inefficiency of
The Army Comptroller. Third is the lack of the independence in decision
making of the staff. Forth the lack of cooperation from the Directorate
of Logistics.

The suggestions are technique of comprehensive, feasibility
planning, creating team work, interenal organization overview.



ภาควิชา.....รัฐประศาสนศาสตร์
สาขาวิชา.....รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา.....2537

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ



ปัจจัยแห่งความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ประกอบขึ้นด้วย ความเมตตา ความกรุณา ความปรารถนาดี ความรักความห่วงใย ความเอื้ออาทร และการช่วยเหลือเกื้อกูลทั้งทางด้านกำลังใจ ภาย กำลังใจ กำลังความคิด จากบุคคลผู้มีพระคุณหลายฝ่าย หลายท่าน อย่างดีเลิศ นับเป็น อานิสงฆ์อันประเสริฐสุดที่ผู้เขียนได้รับและ เป็นสิ่งที่จะต้องบันทึกไว้ในความทรงจำแห่งห้วงวิถีชีวิต ตลอดไป.... บุคคลเหล่านั้นได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา รองศาสตราจารย์ ดร.พุ่มชัย ยาวะประภาษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา และ พ.อ.สนอง เปาร์อินทร์....

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะนายทหาร สังกัดสำนักงานปลัดบัญชา กองทัพบก ทุกท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถาม และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี และนอกจากผู้มีอุปการะคุณที่กล่าวแล้ว ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คณะเจ้าหน้าที่ของบัณฑิตวิทยาลัย คณะเจ้าหน้าที่ธุรการ คณะเจ้าหน้าที่ห้องสมุด คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียนหลาย ๆ ด้าน ตลอดมา

คุณประโยชน์ใด ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากผลการศึกษาวิจัยนี้ ผู้เขียนขอมอบให้คุณพ่อ-คุณแม่ น้อง ๆ ทุกคน ที่ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจตลอดมาจนสำเร็จการศึกษานี้ หากมีสิ่งใดผิดพลาด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่ผู้เดียว

พันโท สมควร แสงภัทรเนตร

9 มีนาคม 2538

สารบัญตารางประกอบ

ตารางที่

หน้า

1	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นยศ กับระดับการ เป็นปัญหาที่เกิดจาก นโยบายนฯ กำหนดภารกิจ และมอบหมายงานให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไว้ไม่ชัดเจน	64
2	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุราชการกับระดับการ เป็นปัญหาที่เกิดจาก นโยบายนฯ กำหนดภารกิจ และมอบหมายงานให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ชัดเจน	65
3	แสดงผลความถี่และร้อยละ ของการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง เกี่ยวกับปัจจัยปัญหาที่เกิดจากนโยบายนฯ ขาดระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ที่ชัดเจน	71
3.1	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นยศกับระดับการ เป็นปัญหาที่เกิดจาก การที่นโยบายนฯ ขาดระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	72
3.2	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุราชการกับระดับการ เป็นปัญหาที่เกิดจาก นโยบายนฯ ขาดระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	73
4	แสดงผลความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่แสดงความคิดเห็นต่อปัญหาที่เกิด จากนโยบายนฯ ขาดการกำหนดมาตรฐานงานที่ชัดเจน	74
4.1	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นยศกับระดับการ เป็นปัญหาที่เกิดจาก นโยบายนฯ ขาดการกำหนดมาตรฐานงานที่ชัดเจน	75
5	แสดงผลความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่แสดงความคิดเห็นต่อปัญหาที่ เกิดจากนโยบายนฯ ขาดระบบการให้คณาให้โทษที่ชัดเจน	77
5.1	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นยศกับระดับการ เป็นปัญหาที่เกิดจากนโยบายนฯ ขาดระบบการให้คณาให้โทษที่ชัดเจน	78

สารบัญตารางประกอบ (ต่อ)

	หน้า
5.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุราชการกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจาก บรรยายฯ ขาดระบบการให้คุณให้โทษที่ชัดเจน	79
6 แสดงผลความถี่และร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างที่แสดงความคิดเห็นต่อปัญหาที่ เกิดจาก สบช.ทบ.ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านบุคคลากร	80
6.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นยศกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจาก การที่ สบช.ทบ.ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมของบุคคลากร.....	81
6.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุราชการกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจาก การที่ สบช.ทบ. ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านบุคคลากร.....	82
7 แสดงผลความถี่และร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างที่แสดงความคิดเห็นต่อ ปัญหาที่เกิดจาก สบช.ทบ. ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์	84
7.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นยศกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจาก การที่ สบช.ทบ.ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์	85
7.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุราชการกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจาก การที่ สบช.ทบ.ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์	86
8 แสดงผลความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่แสดงความคิดเห็นต่อปัญหา ที่เกิดจาก สบช.ทบ.ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านอาคาร สถานที่ในการนันทนาการบรรยายไปปฏิบัติ	87
8.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นยศกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจาก การที่ สบช.ทบ.ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านอาคารสถานที่ ...	88
8.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุราชการกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจาก การที่ สบช.ทบ.ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านอาคารสถานที่ ในการนันทนาการบรรยายไปปฏิบัติ	89
9 แสดงผลความถี่และร้อยละของการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง มีต่อปัจจัยปัญหาที่เกิดจาก สบช.ทบ.ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อม ด้านข้อมูลระบบสารสนเทศ	91

สารบัญตารางประกอบ (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
9.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นยศกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจากการที่ สบช.ทบ.ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลระบบสารสนเทศในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	92
9.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุราชการกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจากการที่ สบช.ทบ.ขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลระบบสารสนเทศในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	93
10 แสดงผลความถี่และร้อยละของการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของ สบช.ทบ.ขาดอิสระในการใช้วิจารณญาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	96
10.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นยศกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจากการเจ้าหน้าที่ สบช.ทบ.ขาดอิสระในการใช้วิจารณญาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	97
10.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุราชการกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของ สบช.ทบ.ขาดอิสระในการใช้วิจารณญาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	98
11 แสดงผลความถี่และร้อยละของการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจาก สบช.ทบ.ขาดความร่วมมือจากกรมส่งกำลังบำรุงทหารบกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	100
11.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นยศกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจาก สบช.ทบ.ขาดความร่วมมือจากกรมส่งกำลังบำรุงทหารบกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	101
11.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุราชการกับระดับการเป็นปัญหาที่เกิดจาก สบช.ทบ.ขาดความร่วมมือจากกรมส่งกำลังบำรุงทหารบกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	102
ตารางแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูลและทดสอบสมมติฐาน.....	104

สารบัญแผนภาพประกอบ

แผนภูมิที่	หน้า
1 ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นตอนอื่น ๆ ในกระบวนการ ของนโยบาย	11
2 ทิศทางและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค .	14
3 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล.....	17
4 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการจัดการ.....	18
5 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการพัฒนา องค์การ	21
6 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านกระบวนการ ของระบบราชการ	23
7 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง	25
8 ตัวแบบทั่วไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในธรรมชาติของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น	27
9 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ อันมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	32