

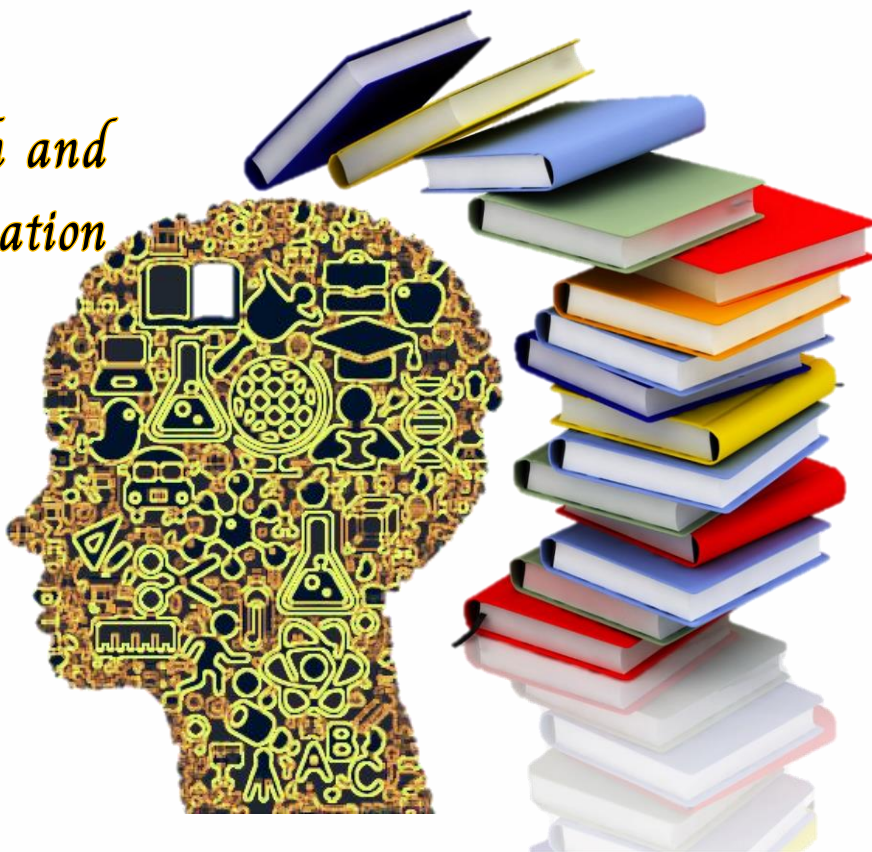


The Parliamentary Budget Office

บทสรุป

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ
แผนงานบูรณาการด้านส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

*The Research and
Innovation*



คณะผู้ศึกษา

นางสาวกมลลา ชินพงศ์

นางสาวปิยวรรณ เงินคล้าย

นางสาวสาวิตรี วาระคำ



การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการด้านส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

การวิจัยและพัฒนาที่ผ่านมาผลงานวิจัยส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ หรือ “วิจัยขึ้นหิ้ง” รัฐบาลจึงมีความพยายามที่จะใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัย หรือ “วิจัยขึ้นห้าง” โดยมีการจัดทำ “แผนงานบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา” เพื่อกำหนดความร่วมมือสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 เห็นชอบให้จัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 339/2558 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ประเด็นการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา โดยมีรองนายกรัฐมนตรี พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง เป็นประธาน และให้สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สป.วท.) เป็นเจ้าภาพในการประสานงานและติดตามผลการดำเนินงาน โดยมีงบประมาณตามแผนงานบูรณาการและส่งเสริมการวิจัย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 15,408.2059 ล้านบาท โดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สป.วท.) เป็นเจ้าภาพหลัก และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย 15 กระทรวง (131 หน่วยงาน) 3 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีฯ 1 หน่วยงานของรัฐสภา 1 หน่วยงานของศาล 2 หน่วยงานอิสระ 5 รัฐวิสาหกิจ และ 1 กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน

การศึกษาครั้งนี้ได้นำแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่างๆ มาเป็นกรอบในการศึกษาประกอบด้วย

1. หลักการและแนวคิดการบูรณาการ จะให้ความหมายของการบูรณาการและแนวทางการบูรณาการด้านนโยบายและงบประมาณ เช่น การบูรณาการหน่วยงานเพื่อลดปัญหาการประสานงานตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา ออกแบบกลไกในการติดต่อสื่อสารให้เกิดประสิทธิภาพ กลยุทธ์จากรัฐบาลกลางในการผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติ การออกแบบระบบงบประมาณให้เหมาะสม ระบบการทำงานต้องเพิ่มการทำงานแบบ Network และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน

2. การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ.2560 มีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินงานของ 2 กระทรวงขึ้นไปมีความเชื่อมโยง สอดคล้อง เกิดผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า ไม่ซ้ำซ้อน ดังนั้น จึงได้กำหนดแนวทาง กลไกและกระบวนการจัดทำงบประมาณไว้โดยมีคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงาน และติดตามผลการดำเนินงาน



3. กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับวันที่ 29 มีนาคม 2559 ซึ่งให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างความรู้ การพัฒนาและนวัตกรรม 2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยเน้นในเรื่องการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพื่อยกระดับการผลิตจากการใช้นวัตกรรมในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทั้งในสาขาอุตสาหกรรม เกษตร และการบริการ 3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่มีแนวทางการพัฒนา เช่น เร่งส่งเสริมการลงทุนวิจัยและพัฒนาและผลักดันสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์และเชิงสังคม พัฒนาผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี พัฒนาสถานะแวดล้อมของการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม เช่น ด้านบุคลากรวิจัย โครงสร้างพื้นฐานการวิจัย และด้านการบริหารจัดการ 4) คำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งสนับสนุนการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาประเทศให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 ของ GDP โดยมีสัดส่วนระหว่างรัฐต่อเอกชนเท่ากับ 70:30 ปรับปรุงหรือจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานด้านการวิจัยและส่งเสริมสร้างสังคมนวัตกรรม และ ปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ สิ่งจูงใจต่างๆ 5) นโยบาย Thailand 4.0 ที่มีแนวคิดขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยนวัตกรรม เพื่อให้เกิด “ทำน้อย ได้มาก” โดยเน้นการลงทุน 5 กลุ่ม เทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเป้าหมาย 6) แนวทางการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่เน้นการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความประหยัด คุ่มค่ามีประสิทธิภาพ และไม่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน 7) ประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 ที่ระบุว่าการบูรณาการระหว่างหน่วยงานควรกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด แผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่เหมาะสม มีกลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผลสำเร็จอย่างชัดเจน 8) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีกรอบการศึกษา คือ การประเมินขั้นตอนของการจัดทำแผนงานบูรณาการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และติดตามขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ผลการเบิกจ่ายงบประมาณแผนบูรณาการ การรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไข ของหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ต่อหน่วยงานเจ้าภาพหลัก ซึ่งได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างไว้ 11 หน่วยงาน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มกำหนดนโยบาย ได้แก่ เครือข่ายองค์กรบริหารงานวิจัยแห่งชาติ (คอบช.) จำนวน 6 หน่วยงาน สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 2) กลุ่มหน่วยงานปฏิบัติ คือ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และ 3) ตัวแทนภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการงานวิจัย ได้แก่ บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) และ บริษัท เจริญโภคภัณฑ์ การเกษตร จำกัด โดยใช้การวิจัยเอกสาร (documentary research) จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนงานการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ การวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบ การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



การดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเริ่มจากมติรัฐมนตรี วันที่ 27 ตุลาคม 2558 เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขัน ด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศ โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ขึ้น ซึ่งคณะกรรมการฯมีหน้าที่ 1) พิจารณากลับกรอง ข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ประเด็นการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา 2) จัดทำข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ส่งสำนักงบประมาณ และ 3) กำกับ ดูแล ติดตามและ ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

การกำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ขอบเขต และแนวทางการดำเนินงาน เชื่อมโยงกับแผน ยุทธศาสตร์ของชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งกำหนดเป้าหมายไว้ว่า “ศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศสูงขึ้นและสามารถ แก้ไขปัญหาการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ” มีตัวชี้วัด ประกอบด้วย 1) ภาคการผลิตมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยการประยุกต์ใช้ผลผลิตงานวิจัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 2) สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1 ของ GDP 3) สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชนต่อภาครัฐ สูงขึ้นเป็นร้อยละ 70:30 4) สัดส่วนบุคลากรวิจัยต่อประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 15 คน : 10,000 คน จาก เป้าหมายข้างต้นจึงได้กำหนดเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ 3 ด้านประกอบด้วย วิจัยและพัฒนามุ่ง ตอบสนองภาคการผลิตสาขายุทธศาสตร์และแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ วิจัยเพื่อสร้าง/สะสมองค์ ความรู้ที่มีศักยภาพ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการวิจัย บุคลากรด้านการวิจัยและระบบ มาตรฐานการวิจัย ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยมีแนวทางการดำเนินการ 10 แนวทาง เช่น การวิจัยเพื่อตอบสนอง Super Clusters/10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย การวิจัยมุ่งเป้า การวิจัยพื้นฐาน และการพัฒนาบุคลากรและโครงสร้างพื้นฐานด้านการวิจัย

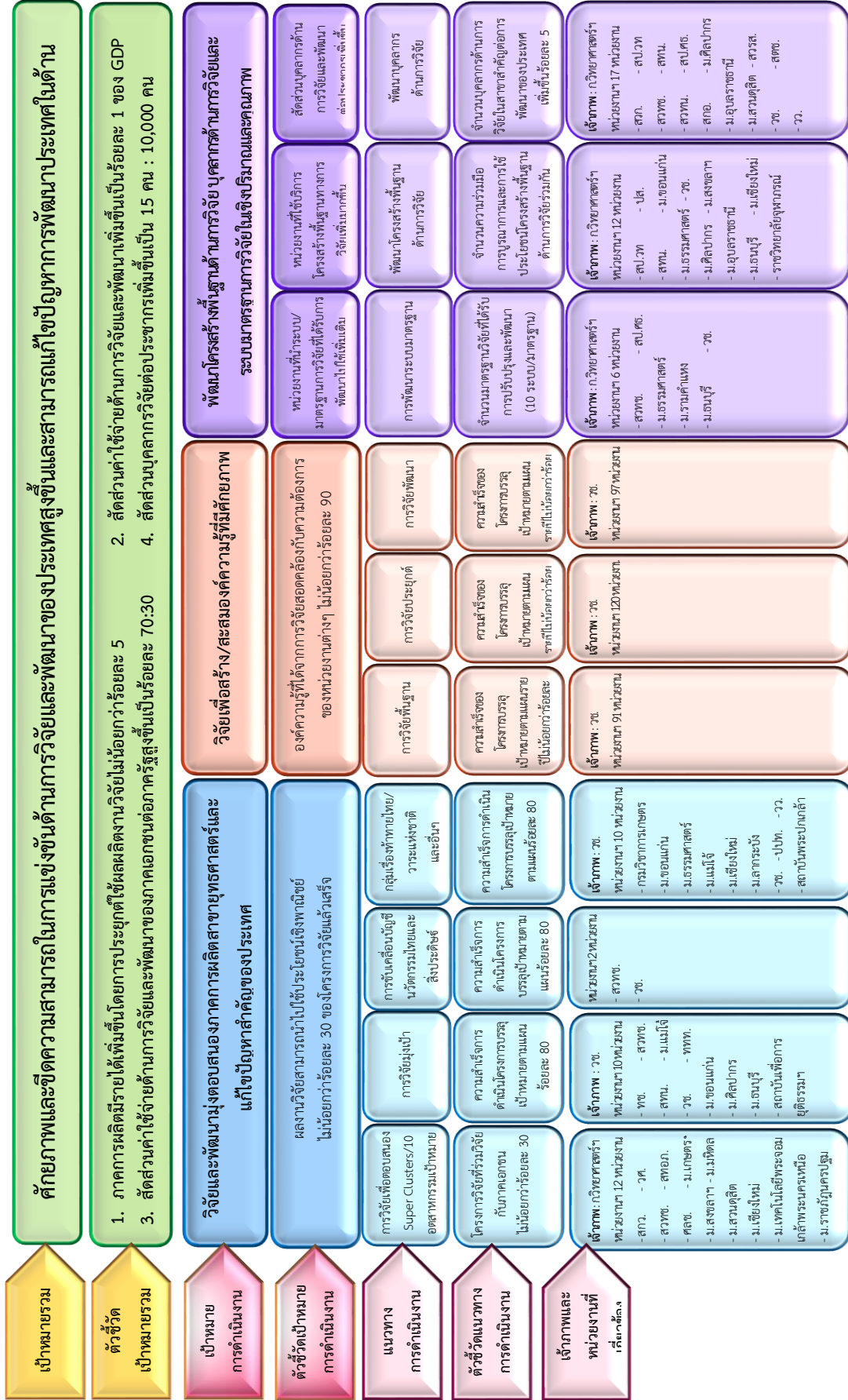
ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

1) กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ โดยกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหลักและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะร่วมพิจารณาจัดทำ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดแนวทางการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์แผนงานบูรณาการฯ

2) การดำเนินการของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้แผนปฏิบัติการ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของสำนัก งบประมาณ และ ปฏิทินการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการด้านการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) เพื่อให้ส่วนราชการภายใต้ แผนบูรณาการฯ ใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานจัดทำค่าของงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณ



แผนภาพความเชื่อมโยงกรอบแผนงานบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560



ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560



ปีงบประมาณ พ.ศ.2560 หน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยตามแผนงานบูรณาการฯ สูงสุด คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามลำดับ นอกจากนี้ สัดส่วนของการจัดสรรงบประมาณจำแนกตามแนวทางการบูรณาการต่องบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ มีรายละเอียดดังนี้ วิจัยเพื่อสร้าง/สะสมองค์ความรู้ที่มีศักยภาพ ร้อยละ 46.64 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการวิจัย บุคลากรด้านการวิจัย และระบบมาตรฐานการวิจัย ร้อยละ 27.41 และวิจัยพัฒนาเพื่อตอบสนองภาคการผลิตและแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ ร้อยละ 25.95

การบริหารงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ.2560 มีการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณผ่านกลไกในรูปแบบของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประกอบด้วย 1) คณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 2) สภานโยบายวิจัยและนวัตกรรม (สวทช.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559 เพื่อมุ่งเน้นการปฏิรูประบบวิจัยและนวัตกรรม การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปวิทยาแขนงต่างๆ ให้มีทิศทางเดียวกันทั้งประเทศ ลดความซ้ำซ้อน และให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง 3) คณะกรรมการอำนวยการปฏิรูประบบวิจัยและนวัตกรรม เพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจของสภานโยบายวิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ

การติดตามการดำเนินงานและงบประมาณ มีหน่วยงานที่มีระบบติดตามผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประกอบด้วย 1) สำนักงบประมาณ ผ่านระบบระบบ BB EvMIS เป็นระบบสารสนเทศสำหรับการติดตามผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ 2) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ผ่านระบบการบริหารจัดการงานวิจัยแห่งชาติ (National Research Management System : NRMS) เป็นระบบของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ซึ่งระบบการบริหารจัดการที่ครอบคลุมถึงการบริหารจัดการงบประมาณและงานวิจัยของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานแหล่งทุน และหน่วยงานอื่นๆ และ 3) สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สป.วท.) ผ่านระบบฐานข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology Infrastructure Databank : STDB) ซึ่งมีข้อมูล นักวิทยาศาสตร์ ผลงานวิจัย เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ และห้องปฏิบัติการ โดยรายงานตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด

ผลการดำเนินงานภายใต้แผนบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาปีงบประมาณพ.ศ.2560 (ณ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560) ประกอบด้วย 1) โครงการที่ได้รับงบประมาณ จำนวน 5,646 โครงการ ดำเนินการเสร็จสิ้น 544 โครงการ อยู่ระหว่างดำเนินการ 5,102 โครงการ งบประมาณที่ปรากฏจากระบบ NRMS รวม 4,248 ล้านบาท (จากงบประมาณที่ได้รับจัดสรร 15,408.2059 ล้านบาท) แบ่งเป็น ใช้จ่ายจริง 352 ล้านบาท อยู่ระหว่างดำเนินการ 3,895 ล้านบาท ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติให้ข้อมูลว่าผลการดำเนินงานโครงการ และงบประมาณที่ปรากฏในระบบ NRMS ต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรจำนวนมาก เกิดจากการที่ส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณด้านการวิจัยไม่บันทึกรายการโครงการ เข้าไปในระบบ NRMS เพราะไม่ได้เป็นการบังคับให้มีการบันทึกข้อมูล แต่เป็นเพียงการขอความร่วมมือ ในส่วนของจำนวนบุคลากรด้านการวิจัย งบประมาณด้านการพัฒนาบุคลากรด้านการวิจัย ได้รับการจัดสรรอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2558 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 3,843.7200 ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ 2559 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 3,168.4578 ล้านบาท



ผลการใช้จ่ายงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา จำนวน 15,408.2059 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2559 ร้อยละ 8.47 และมีการเบิกจ่ายงบประมาณ ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560 จำนวน 8,046.3149 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 52.22 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร และมีส่วนราชการที่ยังไม่มีการเบิกจ่ายคือ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่เบิกจ่ายสูงสุด คือ กระทรวงพาณิชย์ โดยเบิกจ่ายงบประมาณเท่ากับร้อยละ 100

ผลการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคด้านต่างๆ

1. ขาดนโยบายและทิศทางการวิจัยที่ชัดเจน

1.1 ขาดความชัดเจนและต่อเนื่องของนโยบายในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดเป้าหมายไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้ระบุเจาะจงในเรื่องสำคัญ นโยบายวิจัยรายสาขายังไม่ได้ตอบสนองต่อการวิจัยภาพรวมของประเทศ การกำหนดทิศทาง หรือนโยบายด้านการวิจัยไม่ได้กำหนดเป้าหมายในอนาคตที่ต้องการให้บรรลุในช่วง 10-20 ปีข้างหน้า การกำหนดโจทย์การวิจัยยังคงเป็นไปตามความสนใจของหน่วยงาน/นักวิจัย (Supply Push) มากกว่าที่จะกำหนดตามความต้องการของผู้ใช้งาน (Demand Pull) เช่น ความต้องการของภาคเอกชน หรือทิศทางการพัฒนาของประเทศ จึงเป็นที่มาของคำพูดที่ว่า “วิจัยขึ้นหิ้ง” นอกจากนี้ ยังขาดการวางแผนการพัฒนาบุคลากรด้านการวิจัยเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงหรือเป้าหมายที่ภาครัฐกำหนดไว้

1.2 ขาดการเชื่อมโยงเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานระดับนโยบาย และหน่วยงานดำเนินการวิจัย กล่าวคือ การจัดทำยุทธศาสตร์การวิจัย จะกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ในขณะที่การจัดทำค่าของงบประมาณในระดับโครงการ/กิจกรรมของส่วนราชการไม่ได้คำนึงถึงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในภาพรวมเท่าที่ควร และหน่วยงานเจ้าภาพหลักมีระยะเวลาการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยจำกัด ทำให้การดำเนินงานวิจัยไม่บรรลุตามเป้าหมายระดับประเทศที่กำหนดไว้

2. การพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัย

2.1 หน่วยงานระดับนโยบายไม่ได้กำหนดนโยบายและทิศทางที่เป็นเป้าหมายหรือจุดเน้นไว้อย่างชัดเจน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของประเทศ และนโยบายการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมากำหนดไว้อย่างกว้างเกินไป ไม่มีจุดเน้นที่สำคัญ หรือตำแหน่งยุทธศาสตร์ (Positioning) ของประเทศในด้านการวิจัย หน่วยงานที่พิจารณาข้อเสนอรายสาขาพิจารณาเชิงวิชาการมากกว่าการนำไปใช้งานจริง และหน่วยงานผู้เสนอขอรับทุนวิจัยจะเสนอขอรับการจัดสรรตามความสนใจของตนเอง

2.2 หน่วยงานจัดสรรทุนมีการทำงานที่ซ้ำซ้อน ไม่บูรณาการ ขาดเอกภาพ เนื่องจากขาดการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันในการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยของหน่วยงานผู้ขอรับการจัดสรรทุน เช่น การจัดกลุ่มส่งข้อเสนอการวิจัยเข้าพิจารณา คณะกรรมการพิจารณาจะมีความรู้เฉพาะด้าน เนื่องจากคณะกรรมการจัดตั้งตามสาขาวิชา ส่วนใหญ่เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งแนวทางการบริหารงานวิจัยปัจจุบันจะต้องใช้รูปแบบตามสหวิชา (Multi-Disciplinary) ที่จะระบุความต้องการในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการวิจัยเพื่อตอบสนองต่ออุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ และการนำผลงานวิจัยไปใช้ โดยบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง



3. การจัดสรรงบประมาณ

3.1 การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนทุนวิจัย/โครงสร้างพื้นฐาน การจัดสรรงบประมาณเน้นการวิจัยเพื่อสร้าง/สะสมองค์ความรู้มากกว่าการวิจัยเชิงประยุกต์ มีการจัดสรรงบประมาณเป็นรายปี ไม่ผูกพันงบประมาณข้ามปี และจัดสรรเป็นโครงการย่อยๆ ไม่มีความต่อเนื่องขาด Value Chain ที่จะนำไปใช้ประโยชน์หรือต่อยอดเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ ระยะเวลาตั้งแต่จัดทำข้อเสนอโครงการวิจัยจนถึงได้รับจัดสรรงบประมาณใช้เวลาเกือบ 2 ปี ทำให้บางโครงการล่าสมัย ไม่ทันเวลาที่ใช้งานหรือไม่ทันความต้องการของตลาด

3.2 กรอบระยะเวลาในการจัดทำค่าของงบประมาณตามแผนปฏิบัติงานการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ของสำนักงบประมาณ และ ปฏิทินการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการด้านการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ไม่สอดคล้องกัน ทำให้สำนักงบประมาณไม่สามารถใช้ข้อมูลข้อเสนอโครงการวิจัยที่กลั่นกรองโดยหน่วยงานเจ้าภาพในการจัดสรรงบประมาณในขั้น pre ceiling ได้

3.3 การบริหารงบประมาณจะต้องผ่านคณะกรรมการ และอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องหลายคณะ ต้องใช้ระยะเวลาในการจัดประชุมเพื่อเห็นชอบเรื่องต่างๆ ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความล่าช้า อาจไม่ทันต่อเหตุการณ์

4. ระบบข้อมูล

ข้อมูลการบริหารจัดการงานวิจัยไม่สามารถเชื่อมโยงตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ปีงบประมาณ พ.ศ.2560 ปัจจุบัน มีระบบข้อมูลบริหารงานวิจัยหลักๆ เช่น ระบบ TNRR. ของคอบช. ระบบ NRMS. ของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ระบบ STDB. ของสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สป.วท.) ระบบ e-Budgeting และ BB EvMIS. ของสำนักงบประมาณ ซึ่งประสบปัญหา ดังนี้

4.1 ระบบไม่ชัดเจนทำให้ผู้บันทึกข้อมูลขาดความเข้าใจจึงบันทึกข้อมูลไม่ถูกต้อง

4.2 ระบบติดตามมีหลายระบบซึ่งแต่ละหน่วยงานออกแบบระบบสำหรับใช้ข้อมูลเฉพาะส่วนที่ตนเองสนใจ

4.3 ระบบข้อมูลของหน่วยงานกลางทั้งหมดไม่ได้ออกแบบมาเพื่อใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เช่น การจัดทำคำขอต้องบันทึกข้อมูลผ่านระบบ NRMS. และ e-Budgeting หรือ ระบบติดตามประเมินผลต้องบันทึกในระบบ NRMS. STDB. และ BB EvMIS. ทำให้เพิ่มภาระงานกับผู้บันทึกข้อมูล และข้อมูลที่ประมวลผลได้ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้

4.4 หน่วยงานวิจัยต่างมีระบบฐานข้อมูลด้านการวิจัยของตนเอง และไม่ได้แบ่งปันข้อมูลข้ามสังกัด ทำให้หัวข้องานวิจัยอาจจะซ้ำซ้อนกันได้



ข้อเสนอแนะ

ด้านนโยบาย

1. การจัดทำทิศทาง เป้าหมาย แนวทาง

1.1 หน่วยงานระดับสูงด้านนโยบายการวิจัย เช่น สภานโยบายวิจัยและนวัตกรรม (สวทช.) ควรกำหนดสัดส่วนประเภทการวิจัยที่เหมาะสม และระบุหัวข้อโครงการวิจัยขนาดใหญ่ในลักษณะรายชื่อ (Shop list) และเป้าหมายที่ต้องการ และกำหนดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะทำการวิจัย โดยอาจเป็นโครงการต่อเนื่องผูกพันงบประมาณหลายปี หรือจัดสรรแบบเงินก้อน (Block Grant) เพื่อให้หน่วยงาน/นักวิจัยที่สนใจรวบรวมพันธมิตรทำสัญญากับรัฐในลักษณะรับจ้างวิจัยและนำผลงานวิจัยไปสู่งานใช้งานอย่างเป็นรูปธรรม

1.2 การจัดสรรทุนวิจัย อาจกำหนดเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) ทุนวิจัยตามสาขา พิจารณาโดยหน่วยงานจัดสรรทุนที่เกี่ยวข้อง และ 2) ทุนวิจัยสำหรับโครงการขนาดใหญ่ พิจารณาโดยสภานวทช. กำหนดเรื่องที่เป็นประเด็นสำคัญและการวิจัยเพื่อรองรับอนาคต 5-10 ปีข้างหน้า โดยอาจจัดสรรทุนวิจัยในลักษณะ Block Grant หรืออาจจะมีลักษณะผูกพันงบประมาณข้ามปี กำหนดรายละเอียดโครงการวิจัย หน่วยงานผู้รับผิดชอบและจัดหาพันธมิตรเข้าร่วมดำเนินการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่กำหนดไว้

1.3 ควรสร้างกลไกในการเชื่อมโยงโครงการวิจัยตั้งแต่ต้นน้ำ – กลางน้ำ – ปลายน้ำ โดยให้มีการส่งต่อผลผลิตในลักษณะห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) ซึ่งทำให้นักวิจัยสามารถส่งต่อไปยังภาคการผลิตหรือเกิดผลกระทบต่อสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิจัยในอุตสาหกรรมเป้าหมาย S-curve จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกในการส่งต่อผลงานวิจัยไปสู่ผู้ใช้ เช่น กระทรวง A เป็นผู้วิจัย กระทรวง B เป็นหน่วยรับรองมาตรฐาน กระทรวง C เป็นหน่วยจัดหาผู้ผลิต กระทรวง D เป็นหน่วยงานเชิงการตลาด

1.4 ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ก่อนออกสู่ตลาด (Feasibility Study) ก่อนการทำวิจัย เพื่อให้ทราบความต้องการของลูกค้า (Demand Push) และผลิตออกมาในเวลาที่ถูกต้องการหมด ความนิยม/จำเป็น หรือล้ำสมัย

1.5 ควรเพิ่มการจัดตั้ง Technology Park ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆให้กับผู้ประกอบการ นักวิจัย และนักศึกษากระจายไปทุกภูมิภาคเพื่อเป็นสถานที่ทดสอบความเป็นไปได้ในเชิงพาณิชย์ (Up scale) และสร้างสรรค์นวัตกรรม

1.6 ส่งเสริมการศึกษาในทุกระดับเพื่อเป็นหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจตามความถนัด (Skill Future) โดยจะมีกลไกการส่งเสริมความสามารถด้านเทคโนโลยี (Tech Skill Accelerator) ที่เข้ามาช่วยเรื่องความขาดแคลนบุคลากรสายงานเทคโนโลยี เช่น วิศวกร นักพัฒนา Data Scientists และ Cyber Security ที่มีคุณภาพผ่านระบบการฝึกอบรมและมีระบบการรับรองคุณสมบัติ (Certificate) ที่ชัดเจน

1.7 สนับสนุนให้มีการตั้งกองทุนเพื่อการวิจัย (National Research Fund : NRF.) เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาคธุรกิจและวิจัยภาครัฐ



1.8 นโยบายด้านการวิจัยต้องมีความต่อเนื่อง ไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล หรือ รัฐมนตรี เช่น นโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมาย ต้องมีการวางแผนกำลังคนเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมนั้นๆ อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงการเชื่อมโยงระหว่างสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยของไทย ที่ผ่านมา อุตสาหกรรมรถยนต์เชื่อมโยงกับภาคการศึกษาไม่มากพอ ทำให้ขาดนักวิจัยที่ต่อยอดผลงาน นอกจากนี้ ระบบราชการต้องเข้มแข็งพอที่จะบริหารอุตสาหกรรมเป้าหมายได้ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อน

2. การพัฒนาบุคลากรและโครงสร้างพื้นฐาน

2.1 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ควรเพิ่มหรือปรับปรุงหลักเกณฑ์ การเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการโดยให้ตำแหน่งทางวิชาการกับผู้ที่มีผลงานวิจัยที่มีผลกระทบต่อสังคมหรือ เศรษฐกิจ

2.2 ต้องเร่งสร้างบุคลากรด้านการวิจัยให้เป็นสินทรัพย์ขององค์กรและส่งเสริมวัฒนธรรม องค์กรให้เป็นวัฒนธรรมแห่งนวัตกรรม (Innovation Culture) ด้วยการให้นักวิจัยภาครัฐไปทำงานกับ ภาคเอกชน และผู้บริหารจะต้องเป็น Role Model ให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์กร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปรับมุมมองให้ เป็นคนเปิดกว้าง และชอบความท้าทาย และนำแนวคิดวงจรคุณภาพ Planning – Do – Check – Action (PDCA) มาใช้ในการบริหารงานวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนามาตรฐานด้านการวิจัย

2.3 สนับสนุนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านโครงสร้างพื้นฐานงานวิจัยกำหนดกรอบ ครุภัณฑ์ เครื่องมือ อุปกรณ์ที่ได้มาตรฐานสากลทั้งคุณภาพและปริมาณ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมี กรอบการจัดสรรงบประมาณและสถานที่ย่างชัดเจน และพัฒนาศักยภาพของห้องทดลองให้มีมาตรฐาน เพื่อให้ได้รับการรับรองในระดับนานาชาติ

2.4 สนับสนุนให้มีการใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณมี การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านการดำเนินงานแผนงานบูรณาการ

1. ระบบงบประมาณ

1.1 ปรับระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยเป็นแบบเงินก้อน (Block Grant) เฉพาะโครงการที่มีการวางแผน มีการคาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจหรือสังคมค่อนข้างแน่นอน หรือ เป็นโครงการระดับนโยบายสำคัญ

1.2 การขับเคลื่อนบัญชีนวัตกรรมควรเป็นสิ่งประดิษฐ์หรือผลงานที่เป็นนวัตกรรมคิดค้น ใหม่ ไม่ควรกำหนดจากสิ่งประดิษฐ์หรือนวัตกรรมที่มีอยู่ในท้องตลาดแล้ว

1.3 หน่วยงานดำเนินงานวิจัยจะต้องจัดส่งรายงานการวิจัยเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อ ประโยชน์ในการสืบค้นในอนาคต

1.4 ปฏิทินงบประมาณของสำนักงบประมาณและปฏิทินการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เจ้าภาพจะต้องชัดเจน ให้ระยะเวลาดำเนินการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยอย่างเพียงพอ



2. ระบบการติดตาม

2.1 ระบบฐานข้อมูลของโครงการวิจัยจะต้องครอบคลุมและทันเวลา โดยต้องสร้างระบบติดตามโครงการวิจัยทุกโครงการ พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษหน่วยงาน/นักวิจัยที่ไม่บันทึกข้อมูลการติดตามเข้าสู่ระบบ

2.2 ระบบรายงานของแผนงานบูรณาการที่สะท้อนไปยังผลลัพธ์ หรือตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการที่กำหนดไว้ยังไม่มี ความชัดเจน ส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ยากต่อการติดตามกระบวนการและวัดผลสัมฤทธิ์ตามแผนงานบูรณาการฯ ทั้งนี้ระบบรายงานการติดตามจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้ข้อมูลและกรอกข้อมูลเท่าที่จำเป็นต่อการนำไปใช้ประโยชน์

2.3 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ในฐานะผู้ดูแลระบบ NRMS. และสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สป.วท.) ในฐานะผู้ดูแลระบบ STDB. ต้องออกแบบระบบให้ง่ายต่อการใช้งาน และสร้างความเข้าใจให้กับผู้ใช้งาน นอกจากนี้อาจสอบถามความต้องการข้อมูลจากหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงบประมาณ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) โดยออกแบบรองรับการบันทึกข้อมูลเพียงครั้งเดียวแต่สามารถออกรายงานให้กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ (Single Window)

3. ด้านกฎหมายและภาษี

3.1 ต้องมีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้เกิดการส่งเสริมให้มีการวิจัย และการบังคับใช้กฎหมายจะต้องไม่ล่าช้า เช่น การจดสิทธิบัตร อนุสิทธิบัตรต่างๆต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จที่แน่นอน เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถวางแผนการตลาดได้อย่างเหมาะสม

3.2 ควรมีการสนับสนุนสิทธิพิเศษด้านภาษี เงินอุดหนุน การช่วยเหลือธุรกิจ SMEs ส่วนลดภาษีสำหรับบริษัทเอกชน ที่มีความตั้งใจอย่างเพียงพอและรัฐไม่เสียประโยชน์

4. ด้านความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

4.1 หากนโยบายของสภาวิจัยและนวัตกรรม (สวทช.) ไม่ชัดเจน ล่าช้า ไม่กำหนดหัวข้อการวิจัยสำคัญและสัดส่วนการลงทุนที่เหมาะสม ให้หน่วยงานจัดสรรทุนแต่ละด้านดำเนินการเอง อาจเกิดความซ้ำซ้อน ไม่เป็นไปตามผลลัพธ์ที่คาดหวัง ได้ผลงานวิจัยที่ไม่สามารถต่อยอดหรือไปใช้ประโยชน์ และงบประมาณจะเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต

4.2 ระเบียบการบริหารงบประมาณแผนงานบูรณาการในอนาคตกำหนดให้มีการโอนงบประมาณข้ามส่วนราชการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันได้ ควรคำนึงถึงระยะเวลาพิจารณา

การขอโอนเปลี่ยนแปลง และต้องกำหนดหลักเกณฑ์และผู้มีอำนาจในการโอนไว้อย่างชัดเจน และต้องพิจารณาอย่างรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการใช้จ่ายงบประมาณ

4.3 ผลงานวิจัยที่ผ่านมาถือเป็นความรู้สาธารณะ (Public knowledge) ซึ่งมีแนวคิดจะให้ประชาชน/หน่วยงาน/ผู้ประกอบการเข้ามาใช้งานวิจัยได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในการผลิต แต่ในสภาพความเป็นจริง ผู้ประกอบการจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากเพื่อนำผลงานวิจัยไปสู่ภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น หากผู้ประกอบการไม่ได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอาจมีคู่แข่งในการผลิต ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่ผู้ประกอบการไม่สนใจนำผลการวิจัยไปต่อยอดในเชิงพาณิชย์ได้

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยไม่จำเป็นต้องใช้วงเงินงบประมาณสูง แต่จะต้องกำหนดประเด็นการวิจัยที่ตอบโจทย์ความต้องการของผู้ใช้งานรวมถึงความต้องการในอนาคตด้วย ดังนั้น จึงควรจัดสรรงบประมาณให้เฉพาะโครงการวิจัยที่จำเป็นหรือมีความสำคัญสอดคล้องทิศทาง และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพื่อให้มีการต่อยอดหรือใช้ประโยชน์ต่อไป



สำนักงานประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 02 244 2222 โทรสาร 02 244 2088
www.parliament.go.th