

บทที่ 5

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษาสาเหตุและแนวทางแก้ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษามีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษาหาสาเหตุของการเกิดปัญหาการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ที่ได้จัดทำในรูปแบบงบประมาณแบบแผนงานในช่วงปีงบประมาณ 2528-2531 โดยศึกษาจากวงจรการบริหารกระบวนการงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน (ขั้นตอนการจัดทำ-การบริหารงบประมาณ) และตามการกำหนดสายงานการบริหารกระบวนการงบประมาณภายใน-ภายนอก ของกรมสามัญศึกษา (สำนักงานงบประมาณ และคณะกรรมการการงบประมาณ)

วิธีการศึกษามี 2 วิธีการหลัก คือ การวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์

1. การวิเคราะห์เอกสาร เกี่ยวกับการบริหารงานการจัดทำงบประมาณของกรมสามัญศึกษา 3 ปีย้อนหลัง (ปีงบประมาณ 2528-2529 และปี 2531) ของสำนักงานงบประมาณ 2 ปีย้อนหลัง (ปีงบประมาณ 2528-2529) เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลและเอกสารการชักถามงบประมาณของกรมสามัญศึกษาโดยคณะกรรมการการงบประมาณของรัฐสภา 4 ปีย้อนหลัง (ปีงบประมาณ 2528-2531) และเอกสารเกี่ยวกับการบริหารงาน การบริหารงบประมาณของกรมสามัญศึกษา 4 ปีย้อนหลัง (ปีงบประมาณ 2528-2531)

2. การสัมภาษณ์ บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ทั้งหมด 80 คน รวม 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหาร ได้แก่ ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการกอง และผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง กับกลุ่มระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการงานงบประมาณของ 11 กองในสังกัดกรมสามัญศึกษา ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาของการจัดทำและการบริหารงบประมาณแบบแผนงาน อันเกิดจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษาและภายนอกกรมสามัญศึกษา คือ สำนักงานงบประมาณและคณะกรรมการการงบประมาณของรัฐสภา

โดยผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการคำนวณค่าความถี่ สัดส่วน ร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ข้อค้นพบ

1. สาเหตุของปัญหาการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน อันเกิดจากการบริหารงานภายใน (11 กองของกรมสามัญศึกษา) และการบริหารงานภายนอกของกรมสามัญศึกษา (สำนักงานงบประมาณและคณะกรรมการมาธิการงบประมาณของรัฐสภา) สรุปได้ว่า สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษาและส่วนน้อยเกิดจากการบริหารงานของสำนักงานงบประมาณ สำหรับคณะกรรมการมาธิการงบประมาณไม่ได้เป็นแหล่งการเกิดปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากมีวิธีการชกถามงบประมาณที่ตรงตามแนวทางที่ได้แจ้งให้ส่วนราชการเตรียมการชี้แจงไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ตลอดทั้ง 4 ปีงบประมาณ (ปี 2528-2531) ของการชกถาม-ชี้แจง ในประเด็นข้อมูลผลการบริหารงบประมาณของปีก่อน และประเด็นข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเหตุผลความจำเป็นของการขอจัดตั้งงบประมาณใหม่

จากข้อมูลที่วิเคราะห์พบสาเหตุของปัญหาว่าเกิดจากการบริหารงานภายในและภายนอกกรมสามัญศึกษา ดังนี้

1.1 สาเหตุปัญหาส่วนมากจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษา คือ มีการปฏิบัติ-บริหารงานการจัดทำงบประมาณ ส่งให้สำนักงานงบประมาณวิเคราะห์เข้าไปจากปฏิทินการจัดทำงบประมาณตลอด 3 ปีงบประมาณ (ปี 2528-2529 และ 2531) ความล่าช้าเกิดขึ้นเป็นระยะเวลาระหว่าง 0.5-2.5 เดือน และขั้นตอนการจัดทำงบประมาณที่เป็นประจำ 4 ขั้นตอน คือขั้นตอนที่ 3 และ ขั้นตอนที่ 5-7 อันได้แก่ขั้นตอนที่ 3 เป็นขั้นตอนของการบริหารงานของผู้บริหารระดับกรม ที่ต้องแจ้งนโยบายการจัดตั้งงบประมาณและพิจารณาว่าแนวทางการจัดตั้งงบประมาณ เพื่อกำหนดวงเงินให้ทุกกองนำไปปฏิบัติ มีความล่าช้าทั้งช่วง 2 ปี (ปี 2528 และปี 2531) ในระยะเวลา 0.5 และ 1 เดือน ตามลำดับ อันส่งผลให้การบริหารงานการจัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่ายของจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทุกกองส่งให้กองแผนงานวิเคราะห์ตรวจสอบเสนออธิบดีพิจารณา เพื่อส่งให้สำนักงานงบประมาณวิเคราะห์ต่อไปภายในระยะเวลาปฏิทินงบประมาณ (ขั้นตอนที่ 5-7) นั้น มีความล่าช้าไปด้วย โดยเฉพาะกองกรมสามัญศึกษาเกิดความล่าช้ามากที่สุด เพราะต้องจัดตั้งงบประมาณเป็นจำนวนมากกว่ากองอื่นๆในกรมเดียวกัน ความล่าช้าในขั้นตอนที่ 5-7 ตลอด 3 ปีงบประมาณดังกล่าว

เป็นระยะเวลา 0.5-1 เดือน, 0.5 เดือน, 2-2.5 เดือน ตามลำดับ (ตารางที่ 3) โดยปัญหาความล่าช้านี้ เนื่องมาจากการปฏิบัติและบริหารงานการจัดทำงบประมาณแบบแผนงานตาม 5 องค์ประกอบของระบบงบประมาณนี้ บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ได้ระบุว่า เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ปัญหาเกิดอย่างมาก 11 ปัญหา อันจำแนกเป็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานของผู้บริหารระดับกรม 5 ปัญหา และจากการบริหารงานของทุกกอง 10 ปัญหา (รายละเอียดดังตารางที่ 3)

ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่บุคลากรด้านงบประมาณได้ให้ข้อคิดเห็น อันมีผลต่อความล่าช้าของการจัดทำงบประมาณตามลำดับความสำคัญ ได้แก่

1.1.1 ด้านการวางแผน มีปัญหาสำคัญ 3 รายการ คือ (1) ขาดการใช้ปฏิทินที่ได้ตกลงกันไว้แล้วในการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากผู้บริหารระดับสูงไม่ยึดความสำคัญของปฏิทินการจัดทำงบประมาณ และไม่ได้เน้นให้ทุกกองถือปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกองการมัธยมศึกษา นอกจากนี้ไม่เห็นความสำคัญแล้ว ยังมีแนวความคิดว่า เป็นปฏิทินที่มีกำหนดเวลาที่ไม่อาจปฏิบัติให้เป็นจริงได้ (2) ขาดการกำหนดนโยบายการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการจัดตั้งงบประมาณของระดับเจ้าหน้าที่ เนื่องจากบุคลากรระดับบริหารมีภาระงานมาก ขาดการศึกษาแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ประกอบ และ (3) มีการขอจัดตั้งงบประมาณเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดการจัดตั้งใหม่อีกหลังจากครบกำหนดระยะเวลาแล้ว เนื่องจากบุคลากรระดับบริหารให้มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวตามความต้องการของตนเอง และทางการเมืองอีกส่วนหนึ่งที่ขาดไปจากรายการวางแผนการจัดตั้งงบประมาณไว้เป็นการล่วงหน้า แม้จะไม่มากรายการ แต่ขั้นตอนการขอเปลี่ยนแปลงมีมาก เป็นสาเหตุทำให้เกิดความล่าช้า

1.1.2 ด้านโครงสร้างแผนงาน มีปัญหาสำคัญ 2 รายการ คือ (1) ขาดการเขียนรายละเอียดของงาน-โครงการ ให้เรียบร้อยก่อนดำเนินการจัดตั้งงบประมาณ เนื่องจาก ระดับบริหารยังไม่ทราบว่า รายละเอียดของโครงการเป็นสิ่งสำคัญที่จะชี้แจงให้ได้รับงบประมาณ ไม่เห็นความสำคัญในการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ต้องจัดทำให้เสร็จก่อนการจัดตั้งงบประมาณ และทุกกองยังขาดการประสานงานกันภายในกองและระหว่างกอง โดยฝ่ายหรือกองที่มีหน้าที่วิเคราะห์จัดทำราย

ละเอียดโครงการไม่ได้ เป็นเจ้าหน้าที่จัดตั้งงบประมาณ ไม่เห็นความสำคัญที่จะจัดทำให้ โดยเฉพาะกองการมัธยมศึกษา มักจะจัดตั้งงบประมาณโดยการตั้งวงเงินไปก่อน รายละเอียดข้อมูลจะจัดทำต่อ เมื่อถูกสำนักงบประมาณเร่งรัดเรียกให้ชี้แจง (2) ขาดการชี้แผนปฏิบัติการประจำปีในการจัดทำรายละเอียดคำขอจัดตั้งงบประมาณ

1.1.3 ด้านระบบข้อมูล มีปัญหาสำคัญ 3 รายการ คือ (1) ขาดการจัดระบบข้อมูลในรูปแบบสารสนเทศ เพื่อใช้ในการจัดตั้งงบประมาณ เนื่องจากการบริหารงานของทุกกอง โดยเฉพาะกองการมัธยมศึกษา ยังไม่มีเจ้าหน้าที่เฉพาะที่ทำหน้าที่จัดตั้งงบประมาณตลอดทั้งปี ขาดคนรับผิดชอบการจัดระบบข้อมูลสำหรับการจัดตั้งงบประมาณ (2) กองแผนงานขาดการจัดทำระบบข้อมูลที่จะให้ทุกกองนำไปใช้ประกอบการชี้แจงคำขอจัดตั้งงบประมาณ เนื่องจากยังไม่สามารถวิเคราะห์วิจัย จัดสร้างเกณฑ์การจัดตั้งจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมกับหลักสูตรมัธยมศึกษาในปัจจุบันนี้ได้ และ (3) ขาดการรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาการจัดทำ-การบริหารงบประมาณจากอดีตมาจัดสร้างเป็นสารสนเทศและตัวบ่งชี้ เช่น ค่าวัสดุต่อหัวนักเรียน สำหรับการเปรียบเทียบ และให้ชี้แจงการจัดตั้งงบประมาณ เนื่องจากทุกกอง โดยเฉพาะกองการมัศึกษายังไม่เห็นความสำคัญของการวิเคราะห์ข้อมูลจากอดีตและยังนิยมจัดตั้งงบประมาณด้วยการคาดคะเนตัวเลขกำหนดวงเงินไปก่อน

1.1.4 ด้านการประเมินผล มีปัญหาสำคัญ 2 รายการ คือ (1) กองแผนงานขาดการประเมินผลการจัดทำงบประมาณ ในทุกแผนงาน-งาน-โครงการ กับขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากมีบุคลากรเพียงพอที่จะจัดทำได้ภายในระยะเวลาการจัดทำงบประมาณอันจำกัดมาก (2) ขาดการตรวจสอบคำขอจัดตั้งงบประมาณกับผลการประเมินผลการจัดทำ-การบริหารงบประมาณของปีก่อน เนื่องจากผู้บริหารระดับกรมให้ความสนใจข้อมูล ผลการประเมินผลการจัดทำ-การบริหารงบประมาณของปีก่อนน้อยมาก และการบริหารงานของทุกกอง โดยเฉพาะกองการมัธยมศึกษา เจ้าหน้าที่งบประมาณต้องทำงานซ้ำซ้อนหลายรายการในช่วงเวลาเดียวกัน อาทิ ติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณปีก่อน วิเคราะห์งบขอจัดตั้งปีใหม่ และบริหารงบประมาณปีปัจจุบัน และกองแผนงานไม่สามารถตรวจสอบได้เช่นกัน เพราะได้รับเอกสารรายละเอียดคำขอจัดตั้งงบประมาณเมื่อเลยระยะเวลาที่ต้องส่งให้สำนักงบประมาณแล้วแทบทุกปี

1.2 สาเหตุของปัญหาส่วนน้อยจากการบริหารงานภายนอกกรม

สามัญศึกษา : โดยสำนักงบประมาณ คือ การวิเคราะห์งบประมาณให้กรมสามัญศึกษาของสำนักงบประมาณ ต้องกระทำอย่างรวบรัดขั้นตอนของการวิเคราะห์และเร่งรีบทั้ง 2 ปีงบประมาณ (2528-2529) ด้วยเหลือระยะเวลาในการวิเคราะห์จำกัดเพียง 1 ถึง 1.5 เดือน ตามลำดับ ซึ่งไม่ถึง 2 เดือนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการจัดทำงบประมาณของสำนักงบประมาณ(รายละเอียดดังตารางที่ 5) เพราะสำนักงบประมาณมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามปฏิทินงบประมาณของประเทศ และตามกฎหมายงบประมาณที่จะต้องเสนอร่างรายละเอียดงบประมาณและวงเงินให้นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ทันตามเวลาที่กำหนด เพื่อขึ้นสุดท้าย นายกรัฐมนตรี สามารถนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติได้ก่อนระยะเวลา 2 เดือน ที่จะเริ่มปีงบประมาณใหม่ ตามกฎหมายงบประมาณกำหนด หรือภายในระยะเวลา 90 วัน ที่จะเริ่มปีงบประมาณใหม่ แต่กรมสามัญศึกษา ยังไม่สามารถจัดส่งรายละเอียดค่าของงบประมาณ ให้สำนักงบประมาณวิเคราะห์ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และการวิเคราะห์งบประมาณอย่างเร่งรีบได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากต่อการได้งบประมาณของกรมสามัญศึกษา บุคลากรด้านปฏิบัติงานของกรมสามัญศึกษา ให้ความเห็นว่า ปัญหาเกิดขึ้นมากที่การวิเคราะห์งบประมาณของเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณสายที่ 1 โดยเฉพาะวิธีการบริหารงานของบุคลากรระดับหัวหน้าสาย รวม 4 ปัญหา (จากทั้งหมด 10 ปัญหา รายละเอียดดังตารางที่ 6) ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณสายที่ 1 ดังนี้

1.2.1 เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ทำการวิเคราะห์งบประมาณให้กรมสามัญศึกษา ด้วยวิธีการพิจารณาทีละรายการ (Line-item) และเน้นการขอข้อมูลเจาะลึกตามทุกรายการ

1.2.2 เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ขาดความสนใจในปัญหาการขาดงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ของกรมสามัญศึกษา และไม่เห็นความสำคัญของงาน-โครงการที่กรมสามัญศึกษามีนโยบายจัดทำเพื่อมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศ

2.1.3 เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ได้ตัดทอนงบประมาณในบางรายการของกรมสามัญศึกษา ก่อนจะเสนอคณะกรรมการมาธิการงบประมาณ โดยที่ไม่



ได้แจ้งหลักเกณฑ์และรายละเอียดให้คณะกรรมการมาธิการงบประมาณทราบ ดังนั้น จึงเป็น ปัญหาของกรมสามัญศึกษาจะต้องปรับหรืออธิบายเหตุผลให้อยู่ในวงเงินที่สำนักงบประมาณอนุมัติก่อนจะถึงกรมมาธิการงบประมาณ

2.1.4 เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ขาดความเข้าใจ

หรือมีทัศนคติที่ติดต่อกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่งบประมาณ ของกรมสามัญศึกษาและเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ ในประเด็นที่สำนักงบประมาณมองว่า กรมไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล และปิดบังข้อเท็จจริง กับที่ทางกรมมองว่า สำนักงบประมาณมุ่งจับผิดการดำเนินงานเพื่อตัดลดงบประมาณ

2. สาเหตุของปัญหาการบริหารงบประมาณแบบแผนงาน

สาเหตุของปัญหาส่วนมากเกิดจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษาก่อน และส่วนน้อยเกิดจากการบริหารงานภายนอกกรมสามัญศึกษา โดยสำนักงบประมาณ เช่นเดียวกับสาเหตุของปัญหาการจัดทำงบประมาณ ดังนี้

2.1 สาเหตุของปัญหาส่วนมาก เกิดจากการปฏิบัติ-บริหารงาน

งบประมาณภายในกรมสามัญศึกษาลำช้า คือ

(1) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณของ 5 กอง (3 กองปฏิบัติการ คือ กองการมัธยมศึกษา กองการศึกษาพิเศษ และสำนักงานโครงการพิเศษ และ 2 กองบริการ คือ หน่วยศึกษานิเทศก์ และกองการเจ้าหน้าที่) ลำช้าจากปฏิทินการบริหารงบประมาณตลอด 3 ปีงบประมาณ (ปี 2529-2531) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองการมัธยมศึกษา ความล่าช้าเกิดขึ้นทั้ง 3 ขั้นตอน (การขออนุมัติเกณฑ์การจัดสรร-บัญชีการจัดสรร-การแจ้งจัดสรร) ระหว่างระยะเวลา 1.5-5.0 เดือน สำหรับอีก 4 กอง (กองการศึกษาพิเศษ สำนักงานโครงการพิเศษ หน่วยศึกษานิเทศก์ และ กองการเจ้าหน้าที่) มีล่าช้า เฉพาะขั้นตอนที่ 1 คือ การขออนุมัติเกณฑ์การจัดสรร ตลอด 3 ปีงบประมาณดังกล่าว เป็นระยะเวลาระหว่าง 1-6.5 เดือน (รายละเอียดดังตารางที่ 9)

(2) ความล่าช้าเกิดขึ้นในการดำเนินการขออนุมัติเงินประจำงวดของ 2 กอง คือ กองการมัธยมศึกษา และสำนักงานโครงการพิเศษ ในหมวดงบประมาณค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างของ 1 งาน 3 โครงการ (งานดำเนินการ

มัธยมศึกษา โครงการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาใหม่ โครงการปรับปรุงโรงเรียนที่
เปิดแล้ว แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์เรียนถาวร และ โครงการโรงเรียนมัธยมเพื่อพัฒนาชนบท
มพข.2) มีความล่าช้า ตลอด 4 ปีงบประมาณ (ปี 2528-2531) จากระยะเวลาและ
จำนวนเงินที่กำหนดไว้ในแผนขออนุมัติเงินประจำงวด เป็นระยะเวลา 1-8 เดือน
และเป็นจำนวนเงินระหว่าง 0.92- 442.90 ล้านบาท หรืออัตราร้อยละ 1-113
โดยบริหารงบประมาณค่าครุภัณฑ์คลาดเคลื่อนในลักษณะ 100% เป็นส่วนใหญ่ (ราย
ละเอียดดังตารางที่ 10) ซึ่งบ่งชี้ว่า กรมสามัญศึกษาไม่ได้มีการใช้เงินงบประมาณค่า
ครุภัณฑ์ได้เลยในงบประมาณ 2528 และปี 2531 ของงานดำเนินการมัธยมศึกษา
และในระหว่างปี 2528-2531 ของโครงการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาใหม่ สำหรับ
การบริหารงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง มีความล่าช้าในการขออนุมัติเงินประจำ
งวดในงบประมาณส่วนจังหวัด (ระหว่าง 3-113%) มากกว่าเงินงบประมาณส่วนกลาง
(1-19.38%) และความล่าช้าของการขออนุมัติเงินประจำงวดมีจำนวนเงินสูงถึง 100%
และ 113% มีอยู่ในการบริหารงบประมาณของ 2 โครงการ คือ โครงการจัดตั้ง
โรงเรียนมัธยมศึกษาใหม่ และโครงการโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท มพข.2
ได้มีจำนวนเงินล่าช้าเป็นเงินงบประมาณไทย 100% ในปี 2528 และขออนุมัติล่าช้า
เป็นเงินกู้ต่างประเทศ 113% ในปี 2529 (รายละเอียดดังตารางที่ 11)

โดยปัญหาการบริหารงบประมาณล่าช้ามีปัญหาอย่างมากเกิดขึ้น 12 ปัญหา
จากทั้งหมด 16 ปัญหา ซึ่งเจ้าหน้าที่งบประมาณให้ความคิดเห็นว่า เกิดจากการบริหาร
งานของผู้บริหารระดับกรม 6 ปัญหา และเกิดจากการบริหารงานของทุกกอง 11
ปัญหา (รายละเอียดดังตารางที่ 12) ดังมีรายละเอียดของประเด็นปัญหาตามลำดับ
ความสำคัญ (พิจารณาจากค่าเฉลี่ยที่มีลำดับสูงๆ) ได้แก่

2.1.1 ด้านการวางแผน คือ การขาดความสนใจในการใช้
ปฏิทินการบริหารงบประมาณ สำหรับการบริหารงบประมาณ เนื่องจาก ผู้บริหารระดับ
กรมมีภาระงานมาก และมองว่า งานบริหารงบประมาณ เป็นงานประจำ ขาดความ
สนใจที่จะให้ทุกกองใช้ปฏิทินดังกล่าวในการบริหารงบประมาณ และขาดความสนใจการ
กำหนดนโยบายการบริหารงบประมาณที่ชัดเจน ตลอดจนเจ้าหน้าที่งบประมาณและผู้
บริหารระดับกองบางกองไม่เห็นความสำคัญของการบริหารงบประมาณให้ทันกับระยะ
เวลาปีงบประมาณ และมีความคิดเห็นว่า ปฏิทินนี้ไม่สามารถนำมาปฏิบัติให้เป็นจริงได้

2.1.2 ด้านโครงสร้างแผนงาน คือ ทุกกองที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัด ขาดการจัดทำร่างแผนปฏิบัติการจัดสรรเตรียมไว้ก่อนล่วงหน้าเพื่อปรับปรุงใช้ได้ทันทีที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณผ่านรัฐสภา เนื่องจากทุกกองโดยเฉพาะกองการมัธยมศึกษาขาดความสนใจการใช้ปฏิทินการบริหารงบประมาณ อยู่มาก จึงไม่จัดทำ และประกอบกับเจ้าหน้าที่งบประมาณที่มีความรู้และจัดทำได้มีไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่มีมาก และระยะเวลาที่จำกัด

2.1.3 ด้านการวิเคราะห์ คือ เจ้าหน้าที่งบประมาณของทุกกองขาดการวิเคราะห์ข้อมูลที่อิงระเบียบกฎหมายงบประมาณ ในการเสนอเรื่องการบริหารงบประมาณที่มีปัญหา ให้ผู้บริหารใช้ตัดสินใจ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมาย การบริหารงบประมาณมีน้อยมากและยังขาดทักษะในการวิเคราะห์เสนอทางเลือกหลายๆทางให้ผู้บริหารใช้ตัดสินใจได้รวดเร็ว

2.1.4 ด้านระบบข้อมูล มีปัญหาสำคัญ 2 รายการ คือ (1) ได้ขาดการประมวลข้อมูลปัญหาการบริหารงบประมาณจากอดีต ที่แต่ละกองได้รับงบประมาณต่ำกว่าที่ขอจัดตั้ง หรือต่ำกว่าแผนพัฒนาการศึกษา เนื่องจาก ผู้บริหารระดับกรมหลายท่านที่ผ่านมา ไม่ทราบว่า การประมวลข้อมูลดังกล่าวเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นเอกสารหลักฐานที่เป็นเหตุผลชัดเจน ในการขอโอน-ขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการงบประมาณ ตลอดจนใช้ชี้แจงการขอจัดตั้งงบประมาณได้สะดวกยิ่งขึ้น จึงไม่มีมาตรการให้กองต่างๆ โดยเฉพาะกองที่ต้องบริหารงบประมาณเป็นจำนวนมาก อาทิ กองการมัธยมศึกษา จัดทำข้อมูลดังกล่าว และเจ้าหน้าที่งบประมาณของกองการมัศึกษายังไม่เห็นความสำคัญของการจัดทำข้อมูลนี้ ตลอดจนระดับบริหารขาดความสนใจการบริหารงานงบประมาณ แต่สนใจการบริหารงานบุคลากรมากกว่า (2) ขาดการจัดทำระบบข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่สำคัญต่อการใช้บริหารงบประมาณ บริการแก่เจ้าหน้าที่งบประมาณ เนื่องจาก ผู้บริหารระดับกองขาดความสนใจงานการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะกองการมัธยมศึกษา และเจ้าหน้าที่งบประมาณล้นมาก ขาดความสนใจที่จะศึกษาข้อมูลดังกล่าว

2.1.5 ด้านการประเมินผล มีปัญหาสำคัญ 2 รายการคือ (1) ฝ่ายติดตามและประเมินผล กองแผนงาน ยังขาดวิธีการติดตามและวิเคราะห์หาสาเหตุของการใช้เงินงบประมาณล่าช้าได้อย่างรวดเร็วที่จะแก้ปัญหาได้ทัน เนื่องจาก

ผู้บริหารระดับกรมขาดความสนใจศึกษาข้อมูลการติดตามงานตามแผนอยู่มาก และ กองแผนงานขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการติดตามประเมินผลการบริหารงบประมาณแบบแผนงานอยู่มาก ตลอดจนสามารถทำการติดตามได้เฉพาะการรวบรวมปัญหาจากกองต่างๆ เสนอให้ผู้บริหารระดับกรมแก้ปัญหาเท่านั้น โดยขาดการรายงานที่ชัดเจนว่า สาเหตุของปัญหานั้นเป็นมาอย่างไร (2) การขาดความร่วมมือ ระหว่างกองต่างๆ กับกองแผนงานในการแจ้งข้อมูล เพื่อจัดทำการประเมินผลงาน-โครงการ เนื่องจากกองการมัธยมศึกษามีการกระจายการทำงานงบประมาณเป็นเขต ขาดศูนย์กลางการรวบรวมข้อมูล เจ้าหน้าที่ที่จะทำหน้าที่ติดตามงานมีน้อย ระยะเวลาจำกัด ข้อมูลส่วนมากต้องขอจากแหล่งปฏิบัติการ คือ โรงเรียนที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ และแบบฟอร์มการรายงานมีรายละเอียดมากเกินไป จึงไม่สามารถให้ความร่วมมือได้เต็มที่

2.2 สาเหตุของปัญหาส่วนน้อยของการบริหารงบประมาณ อันเกิดจากสำนักงบประมาณ คือ ความล่าช้าของการอนุมัติเงินประจำงวดของสำนักงบประมาณ อันสืบเนื่องมาจากการขอเงินประจำงวดล่าช้าของกรมสามัญศึกษา นอกจากนี้ กรมสามัญศึกษายังมีการขอโอนเงินงบประมาณในระยะเวลาที่ใกล้กับการสิ้นสุดปีงบประมาณถึง 22 ครั้ง จาก 33 ครั้ง ของการขออนุมัติเงินประจำงวด หมวดค่าครูภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างของ 1 งาน 3 โครงการ ในรอบ 4 ปีงบประมาณ คือปี 2528-2531 (รายละเอียดดังตารางที่ 10-11) ความล่าช้าดังกล่าวถึงแม้ว่าจะ เป็นปัญหาส่วนน้อยก็ตาม แต่บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษาให้ความเห็นว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาของเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ สายที่ 1 รวม 8 ปัญหา จากทั้งหมด 10 ปัญหา (รายละเอียดดังตารางที่ 14) ปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติการของสำนักงบประมาณสายที่ 1 ดังนี้

2.2.1 สำนักงบประมาณมีนโยบายในการจัดสรรงบประมาณ โดยตรงงบดำเนินการโดยขาดการพิจารณาข้อมูลรายจ่ายที่เป็นจริงของกรมสามัญศึกษา โดยเฉพาะข้อมูลค่าเช่าบ้านข้าราชการครู ลังกักกองการมัธยมศึกษาซึ่งเป็นปัญหาการขาดงบประมาณรายการนี้มานานแล้ว ถึงจะจัดตั้งงบประมาณเพิ่มให้ แต่กรมก็ต้องขออนุ โอน เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณมาแก้ปัญหาเป็นอย่างมาก

2.2.2 เจ้าหน้าที่บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา มีความรู้สึก ว่า เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติการขอ

แก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ให้กรมสามัญศึกษานานเกินควว

2.2.3 เจ้าหน้าที่บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ให้ความเห็นว่าเป็นเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการอนุมัติ การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

2.2.4 เจ้าหน้าที่บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ให้ความเห็นว่าเป็นเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ยังขาดการให้คำปรึกษา ที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา

3. แนวทางแก้ไขสาเหตุของปัญหาการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณที่ล่าช้า ตามความคิดเห็นของบุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา สรุปได้ว่าจะต้องแก้ไขด้วยการบริหารงานของผู้บริหารระดับกรม และระดับกอง ในลักษณะกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการให้เกิดการปฏิบัติ-บริหารกระบวนการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ คือ

(1) ด้านการวางแผน ควรต้องให้เกิดการใช้แผน คือ ปฏิทินการจัดทำงบประมาณ ปฏิทินการบริหารงบประมาณ และแผนขออนุมัติเงินประจำงวด ในการปฏิบัติ-การบริหารงานมากยิ่งขึ้น

(2) ด้านโครงสร้างแผนงาน ควรต้องกำหนดเป็นนโยบาย ให้ทุกกองต้องจัดทำรายละเอียดของงาน-โครงการ ให้แล้วเสร็จก่อน จึงจะนำไปขอจัดตั้งงบประมาณได้ และต้องจัดทำรายละเอียดของบัญชีการจัดสรรเตรียมไว้ล่วงหน้าเพื่อการบริหารงบประมาณที่รวดเร็ว

(3) ด้านการวิเคราะห์ ควรต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่งบประมาณ ให้มีความรู้และทักษะการวิเคราะห์ข้อมูลที่อิสระ เบี่ยงกฎหมายงบประมาณมากยิ่งขึ้น และควรให้มีการวิเคราะห์วิจัยสร้างเกณฑ์การจัดตั้งงบประมาณในลักษณะ เป็นดัชนีบ่งชี้ที่ชัดเจน สอดคล้องกับหลักสูตรการจัดการเรียนการสอน และต้องเป็นเกณฑ์เดียวกันกับการจัดสรรงบประมาณ

(4) ด้านระบบข้อมูล ควรต้องให้มีการฝึกอบรมและแบ่งเจ้าหน้าที่ของกองการมัธยมศึกษาจัดทำหน้าที่จัดตั้ง-จัดสรรงบประมาณ เป็นคนละกลุ่มกัน เพื่อสามารถจัดทำข้อมูลสำหรับใช้ในการจัดตั้ง-จัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบสารสนเทศ และกองแผนงาน ควรพัฒนาระบบข้อมูลที่มีอยู่ให้เป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการ

จัดตั้งงบประมาณได้

(5) ด้านการประเมินผล ควรต้องมีนโยบายกำหนดวิธีการประเมินผล-รายงานผลการประเมินที่ชัดเจน และมีกรอบมำเจ้าหน้าที่งบประมาณให้มีทักษะการประเมินผลการบริหารกระบวนการงบประมาณแบบแผนงานมากยิ่งขึ้นด้วย (รายละเอียดดังตารางที่ 4 และ 13)

อภิปรายผลการวิจัย

สาเหตุของปัญหาการจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณแบบแผนงานตามสายงานการบริหารงานภายใน-ภายนอกกรมสามัญศึกษา (สำนักงานงบประมาณ และคณะกรรมการบริหารงบประมาณ) และแนวทางแก้ไขสาเหตุของปัญหา จากผลการวิจัยพบว่า สาเหตุของปัญหาส่วนมากเกิดขึ้นจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษา และสาเหตุของปัญหาส่วนน้อย เกิดขึ้นจากการบริหารงานภายนอก โดยการบริหารงานของสำนักงานงบประมาณ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาควระกระทำที่การบริหารงาน ภายในกรมสามัญศึกษาก่อน จำแนกการอภิปรายตามผลการวิจัยดังต่อไปนี้

1. สาเหตุของปัญหาส่วนมาก อันเกิดจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษา คือ (1) การปฏิบัติ-บริหารงานการจัดทำงบประมาณ ในขั้นตอนการจัดทำเอกสารรายละเอียดคำขอจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งให้สำนักงานงบประมาณวิเคราะห์ ได้มีความล่าช้าตลอด 3 ปีงบประมาณ (ปี 2528-2529 และปี 2531) และ (2) การปฏิบัติ-บริหารงานการบริหารการใช้งบประมาณของผู้บริหารระดับกรม และของกองการมัธยมศึกษา กับสำนักงานโครงการพิเศษ ในขั้นตอนการดำเนินการจัดสรรงบประมาณ ให้หน่วยงานในสังกัดทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในขั้นตอนการดำเนินการขออนุมัติเงินประจำงวด ตามบัญชีการจัดสรรงบประมาณ กับสำนักงานงบประมาณ ได้มีความล่าช้าในหมวดงบประมาณค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ของ 1 งาน 3 โครงการ ตลอด 3 ปีงบประมาณ (ปี 2529-2531) โดยการจัดทำงบประมาณล่าช้าสืบเนื่องมาจากเกิดปัญหาอย่างมากถึง 11 ปัญหา ในการปฏิบัติและบริหารงานการจัดทำงบประมาณ อาทิ การขาดการชี้แผน-ปฏิทินการจัดทำงบประมาณ การขาดการจัดทำรายละเอียดของงาน-โครงการก่อนการจัดตั้งงบประมาณขาดการจัดทำระบบข้อมูลแบบสารสนเทศ และขาดการติดตามประเมินผลการจัดทำงบประมาณ และการบริหาร

งบประมาณล่าช้าของ 2 กองดังกล่าว สืบเนื่องมาจากเกิดปัญหาอย่างมากถึง 12 ปัญหา ในการปฏิบัติ-บริหารการใช้งบประมาณ อาทิ การขาดการชี้แจง-ปฏิทินการบริหารงบประมาณ ขาดการจัดทำบัญชีจัดสรรไว้ล่วงหน้า ขาดการวิเคราะห์ จัดระบบ ข้อมูลตามระเบียบกฎหมายการบริหารงบประมาณ และขาดการติดตาม-รายงานผลการประเมินผลถึงสาเหตุของปัญหาการบริหารงบประมาณล่าช้า อันเป็นสาเหตุของปัญหาที่ตรงกับผลการวิจัยของพัชราวดี แพริตตกุล (2527: 39, 104) ที่พบว่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งเป็นส่วนราชการเช่นเดียวกับกรมสามัญศึกษา ได้ประสบปัญหาการบริหารงบประมาณ และการบริหารงบประมาณแบบแผนงาน ในด้านการวางแผน ด้านจัดทำโครงสร้างแผนงาน ด้านการวิเคราะห์ ด้านการจัดระบบข้อมูล และด้านการประเมินผล ในลักษณะการขาดการถ่ายทอดแผนและการขาดเกณฑ์การประเมินผล เป็นต้น ดังนั้น สาเหตุของปัญหาดังกล่าวของกรมสามัญศึกษาได้เป็นผลการวิจัยที่เป็นหลักฐานยืนยันอย่างชัดเจนว่าการปฏิบัติ-บริหารกระบวนการงบประมาณของการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษา ในขั้นตอนการบริหารงานของผู้บริหารระดับกรม และทุกกอง โดยเฉพาะ 2 กอง ดังกล่าว ที่ต้องบริหารตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน อันเป็นระบบงบประมาณแบบใหม่ ซึ่งรัฐบาลโดยสำนักงานงบประมาณได้ประกาศให้ทุกส่วนราชการใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา เป็นปัญหาทั้งระบบงบประมาณของประเทศ

ในขณะที่กรมสามัญฯ เพิ่งเริ่มใช้ระบบบริหารแบบแผนงาน และการบริหารงบประมาณมีปัญหาข้อจำกัดต่างๆ เกิดขึ้นก็เป็นเรื่องควรปรับปรุงแก้ไขต่อไป เพราะระบบงบประมาณแบบนี้เป็นระบบงบประมาณที่มีข้อจำกัดในตัวทฤษฎีของมันเอง ซึ่งผู้ใช้จะต้องคำนึงถึง คือ (1) ต้องมีการจัดอัตรากำลังคนให้เพียงพอ (2) ต้องสามารถประสานงานการจัดทำและเรียงลำดับโครงการ (Program Accounting) ให้มีความสัมพันธ์ต่อกัน ระหว่างผู้วางโครงการให้เป็นไปตามแผน กับผู้นำโครงการไปปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน ที่มักจะเป็นคนละบุคคล และต่างคณะกัน (3) ต้องสามารถรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการจัดทำในแต่ละวันของแต่ละเดือน รวบรวมไว้เป็นแต่ละปี ให้เป็นระบบสารสนเทศให้ได้ (4) ต้องฝึกรวมไม้ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณนำการเป็นปฏุชน (Human Nature) คือ มีอารมณ์ทั้ง 4 ได้แก่ รัก โกรธ เกลียด และหลง เข้ามาพัวพันในการปฏิบัติงาน เพราะจะทำให้ระบบงบประมาณนี้ล้มเหลวลงอย่างสิ้นเชิง (5) ต้องเน้นการประเมินผล (Evaluation) อย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นระบบ ด้วยการฝึก

อบรมบุคลากรทุกระดับจากแผนก กอง กรม และกระทรวง และ (6) ต้องคำนึงถึงการกำหนดตัวเลขงบประมาณในการวางแผนงบประมาณระยะยาว (Multi year planning) ที่จะต้องให้เกิดความคล่องตัวของฝ่ายบริหารงบประมาณด้วย (นัฏระ ผดุงวัตร, อ้างอิงในสำนักงบประมาณ 20 ปี 2522: 52-54) ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวนี้ย่อมเป็นสาเหตุของปัญหา ในกรมสามัญศึกษา เพราะทางกรมเพิ่งจะเริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานเมื่อปี 2525 นี้เอง กรมยังขาดประสิทธิภาพ ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ผู้สามารถ ในระบบดังกล่าวทั้ง 6 ประการ

สำหรับปัญหาเรื่องการจัดทำงบประมาณล่าช้า ของส่วนราชการนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นกับทุกหน่วยราชการ ดังผลการวิเคราะห์เอกสารของ เสน่ห์ นาคคู่สุข (อ้างอิงในสำนักงบประมาณ 20 ปี, 2522: 45) ที่พบว่า ส่วนราชการต่างๆ เสนอค่าของงบประมาณให้สำนักงบประมาณ ไม่ตรงตามกำหนดเวลาในปฏิทินงบประมาณ ทำให้สำนักงบประมาณต้องวิเคราะห์อย่างรวบรัด เร่งรีบ ขาดความถี่ถ้วนรอบคอบ เพื่อให้เสร็จทันเวลาในช่วงสุดท้ายเท่านั้น อันเป็นผลเสียหายต่อการได้งบประมาณของส่วนราชการนั้นเอง และปัญหาการบริหารงบประมาณล่าช้าของส่วนราชการ ก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นกับทุกส่วนราชการเช่นเดียวกัน ดังผลการวิเคราะห์เอกสารของ บดี จุณยานนท์ (อ้างอิงในงบประมาณ 20 ปี, 2522: 34-35) ที่พบว่า ส่วนราชการมีการขออนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า เนื่องจากขาดการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ให้สอดคล้องกับงาน-โครงการ และเป็นไปตามจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้เป็นการล่วงหน้า ก่อนจะถึงเวลาการขอวงเงินและหัวหน้าส่วนราชการส่วนมาก จะขาดความสนใจในการจัดทำแผนเป็นการล่วงหน้าดังกล่าวหรือถ้าจัดทำก็เป็นการจัดทำของเจ้าหน้าที่ระดับผู้น้อย ที่จัดทำภายในระยะเวลาก่อนเริ่มระยะเวลาเงินประจำงวดเล็กน้อย หรือเลยระยะเวลาไปแล้ว ทำให้ส่วนราชการต้องขอวงเงินหลายครั้งในงวดหนึ่งๆ อันส่งผลให้การบริหารงบประมาณล่าช้า

กรมสามัญศึกษาเองก็ประสบปัญหาความล่าช้าตลอดมา ในช่วง 10 ปีงบประมาณ (ปี 2521-2531) คือ การจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณล่าช้า ต้องขออนุมัติกันเงินงบประมาณไว้เบิกเหลือมปี ดังเช่นผลการวิจัยดังกล่าวแล้ว ซึ่งส่งผลต่อการเกิดปัญหาการขาดงบประมาณในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และส่งผลกระทบต่อปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณให้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยพัฒนา

คุณภาพการศึกษา อีกทั้งการบริหารงบประมาณล่าช้า ยังส่งผลเสียหายต่อสภาวะการเศรษฐกิจของประเทศด้วย ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาใหญ่ของระบบราชการที่ควรจะแก้ไข ปรับปรุง ทั้งระบบอย่างเร่งด่วน

สาเหตุของปัญหาในกรมสามัญศึกษาก็เช่นเดียวกัน ลักษณะของปัญหาเป็นลูกโซ่เชื่อมโยงซึ่งกันและกันตามวงจรการบริหารกระบวนการงบประมาณโดยตลอด กล่าวคือ เมื่อกรมสามัญศึกษา ไม่ได้รับงบประมาณตามความต้องการที่จะปฏิบัติงาน ก็จำเป็นต้องมีการขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงและโอนเงินงบประมาณตามการจัดลำดับความสำคัญของงานที่จะจัดทำใหม่ และต้องจัดทำเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณใหม่เช่นกัน ซึ่งขั้นตอนของการจัดทำดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาและจัดหาวิเคราะห์ข้อมูลประกอบมาก เพื่อชี้แจงและขออนุมัติจากสำนักงบประมาณให้ได้ตามที่ประสงค์ แต่ผลการบริหารงบประมาณในจำนวนที่จำกัด ในลักษณะดังกล่าว กลับยิ่งทำให้เกิดความล่าช้า หรือคลาดเคลื่อนมากยิ่งขึ้น จนส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการชี้แจงการขอจัดตั้งงบประมาณในปีต่อไปกับสำนักงบประมาณและคณะกรรมการมาธิการงบประมาณ โดยเฉพาะคณะกรรมการงบประมาณ คณะที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีก่อน ดังเช่น กรรมการมาธิการงบประมาณ คณะที่พิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณปี 2528 ได้ซักถามอธิบดีกรมสามัญศึกษาขณะนั้น ถึงประเด็นข้อมูลการเบิกจ่ายจริงของงบประมาณค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าสาธารณูปโภค และค่าวัสดุของการบริหารงบประมาณปี 2527 ตลอดจนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับแบบรูปรายการอาคารเรียน อาคารประกอบ และรายละเอียดของคุณลักษณะเฉพาะตลอดจนราคาของครุภัณฑ์ของกรมสามัญศึกษา ผลการชี้แจง-ซักถาม ทำให้คณะกรรมการมาธิการงบประมาณมีมติให้เปลี่ยนแปลงจำนวนเงินงบประมาณค่าก่อสร้างอาคารเรียนอาคารประกอบ ที่มีราคาสูงกว่า 5.0 ล้านบาทขึ้นไป จากเดิมให้จัดตั้งงบประมาณเต็มราคาใน 1 ปีงบประมาณ มาเป็น จัดตั้งงบประมาณในระยะเวลา 2 ปีงบประมาณแทน โดยปีแรกให้จัดตั้งในราคา 60% ของราคาเต็มหลัง และปีที่สอง ให้จัดตั้งอีก 40% ของราคาที่เหลือ ด้วยเหตุผลที่ว่า กรมสามัญศึกษาบริหารงบประมาณรายการนี้ล่าช้า (เอกสารบันทึกคำชี้แจง-ซักถาม งบประมาณประจำปี 2528 ของกรมสามัญศึกษา 252:5-6) และกรรมการมาธิการงบประมาณยังได้ขอให้อธิบดีกรมสามัญศึกษา รับปากว่า ในการบริหารงบประมาณปีถัดไป จะต้องสามารถเบิกจ่ายใช้เงินงบประมาณได้หมดทันภายในระยะ

เวลาปีงบประมาณ มิฉะนั้นจะตัดงบประมาณรายการที่ใช้ล่าช้านั้นลงในกาพิจารณา
งบประมาณปีต่อไป จากที่ต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดตั้งงบประมาณ เป็นผูกพัน 2 ปี
งบประมาณดังกล่าว ยิ่งส่งผลให้เกิดการบริหารงบประมาณปีต่อไปยุ่งยากและล่าช้ามาก
ยิ่งขึ้น เพราะขั้นตอนการบริหารงบประมาณค่าก่อสร้างในลักษณะการผูกพันงบประมาณ
นั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นอีกขั้นตอนหนึ่งด้วย

ดังนั้นการปฏิบัติ-บริหารงานตามขั้นตอนต่างๆที่ต้องจัดทำ เพื่อให้เกิดการ
ได้มาและใช้ไปของงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องขึ้นอยู่กับจำนวนบุคลากรที่
เพียงพอ โดยเฉพาะบุคลากรด้านงบประมาณ ทุกระดับควรต้องมีความรู้ในระบบ
งบประมาณแบบ PPBS มีความสามารถ มีประสบการณ์ และต้องขึ้นอยู่กับระบบการตัด
สินใจที่รวดเร็ว ชัดเจน ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายงบประมาณของผู้บริหารระดับกรม
ด้วย เนื่องจาก Smithies (อ้างในไกรยุทธ อิศยา คีรินทร์ 2527: 10-12) ได้
กล่าวว่า การตัดสินใจของผู้บริหารจะก่อให้เกิด (1) การกำหนดวัตถุประสงค์
(Determination of Objectives) (2) การวางแผน (Planning) (3) การ
กำหนดแผนงาน (Programming) (4) การกำหนดงบประมาณ (Budget Formu-
lation) (5) การดำเนินงานใช้งบประมาณ (Budget Execution) และ (6)
การประเมินผลการใช้งบประมาณ (Budget Review and Evaluation) ขณะ
ที่บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษาในปัจจุบันมีเพียง 80 คน ถึงแม้ว่าส่วน
ใหญ่ได้เป็นผู้ที่มีพื้นความรู้ดี คือ ระดับปริญญาตรีถึง 46 คน (58%) ปริญญาโท 26 คน
(32%) ปริญญาเอก 4 คน (5%) อีกทั้งได้เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติ-บริหาร
กระบวนการงบประมาณของกรม ตั้งแต่ระหว่างระยะเวลา 6 ปีขึ้นไป ถึง 20 ปี มี
39 คน (เป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน 32 คน 47% และระดับบริหาร 7 คน 58%)
ซึ่งเป็นกลุ่มที่สามารถให้เหตุผลเกี่ยวกับปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในการบริหารงบประมาณ
ของกรมได้ก็ตาม แต่ยังมีบุคลากรอีกกลุ่มหนึ่งจำนวน 41 คน (เป็นระดับปฏิบัติงาน 36
คน 53% และระดับบริหาร 5 คน 42%) ได้เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติ-บริหาร
กระบวนการงบประมาณเพียง 1-5 ปี ดังนั้น จึงเกิดปัญหาการทำงานไม่ทัน เจ้าหน้าที่
ต้องทำงานซ้ำซ้อนกันหลายรายการในระยะเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะกองที่มีกา
บริหารเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากที่สุดของกรม (กองการมัธยมศึกษา) จึงควรสนับสนุน
ให้บุคลากรที่มีประสบการณ์น้อย หรือยังขาดความรู้ในการบริหารกระบวนการ

งบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) ได้รับการฝึกอบรมอันจะทำให้การบริหารกระบวนการงบประมาณมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สาเหตุของปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณในลักษณะเป็นลูกโซ่หรือวงจรต่อเนื่องก็จะลดลง และอาจหมดไปได้ในที่สุด

2. สาเหตุของปัญหาส่วนน้อย อันเกิดจากการบริหารงานภายนอกกรมสามัญศึกษา โดยสำนักงานงบประมาณ ที่ผลการวิจัยพบว่า

วิธีการบริหารงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ สายที่ 1 โดยเฉพาะบุคลากรระดับหัวหน้าสาย ได้มีวิธีการบริหารงานที่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากต่อการจัดทางงบประมาณและการบริหารงบประมาณแบบแผนงาน ของกรมสามัญศึกษา คือ การนิยมวิเคราะห์งบประมาณแบบทีละรายการ (Line-item) การขาดความสนใจปัญหาการขาดงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของกรมสามัญศึกษา การขาดการพิจารณาข้อมูลรายจ่ายจริงของกรมสามัญศึกษาด้วยยึดนโยบายตริงงบังคับการ การขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณาอนุมัติการขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา และการมีมนุษยสัมพันธ์และทัศนคติที่ไม่ดีต่อกันได้เป็นผลการวิจัยที่มีความสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ของไพศาล ชัยมงคล และไกรยุทธ อีรยาศินันท์ (2526: 328-330, 2528: 259-262) ที่ต่างก็พบว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณบางคนยังมีวิธีการปฏิบัติในการวิเคราะห์งบประมาณให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบด้วยการให้ความสนใจในเรื่องแคบๆ แทนที่จะให้ความสนใจกับประเด็นใหญ่ๆ เสียก่อน คือ เน้นการวิเคราะห์แบบทีละรายการ (Line-item) อย่างจริงจัง โดยขาดการวิเคราะห์เชิงประเมินโครงการ ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถทางวิชาการมาก จะใช้เพียงความจดจำ หรือประสบการณ์อย่างการวิเคราะห์แบบทีละรายการไม่ได้ และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณยังขาดหลักการและเกณฑ์การอนุมัติที่แน่นอน ซึ่งในประเด็นนี้ได้สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ของเสน่ห์ นาคสู่อุซ (อ้างในสำนักงานงบประมาณ 20 ปี 2522: 45) ที่วิเคราะห์ไว้ว่า นักวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ยังมีคุณภาพที่แตกต่างกันมาก และหลักเกณฑ์หรือแนวการพิจารณาก็แตกต่างกันออกไป แล้วแต่ความถนัดหรือความสนใจของแต่ละคน ซึ่งทำให้งบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ลักลั่นไม่อยู่ในเกณฑ์เดียวกัน

ดังนั้น ถึงแม้ว่าสาเหตุของปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณจะเกิดขึ้นที่การบริหารงาน ของกรมสามัญศึกษาก่อน และเป็นจำนวนมากกว่าก็ตาม แต่วิธี

การบริหารกระบวนการงบประมาณแบบแผนงาน เป็นวิธีการบริหารแบบลูกโซ่ คือ การจัดทำ-การบริหารงบประมาณต้อง เริ่มต้นจากสำนักงบประมาณด้วยการแจ้ง เกณฑ์การจัดทำงบประมาณและแจ้งการอนุมัติงบประมาณให้กับแต่ละส่วนราชการนำไปปฏิบัติ-บริหาร ภายในเงื่อนไขกฎหมายว่าด้วยเรื่องงบประมาณ และส่วนราชการต้องบริหารงานการจัดทำ-การบริหารงบประมาณตามเกณฑ์การจัดทำงบประมาณและตามวัตถุประสงค์ในพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นหลัก ถ้าจะเปลี่ยนแปลงแก้ไข ต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ โดยการบริหารกระบวนการงบประมาณทั้ง 2 ขั้นตอน ต่างต้องผ่านการวิเคราะห์จากสำนักงบประมาณ เพื่ออนุมัติงบประมาณและอนุมัติเงินประจํางวด มาให้ส่วนราชการดำเนินการต่อไป อันเป็นวงจรการบริหารแบบลูกโซ่เช่นนี้ เรื่อยไป จนทำให้สาเหตุของปัญหาจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษาส่งผลกระทบต่อ การบริหารกระบวนการงบประมาณของ เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ที่ต้องเร่งรัดดำเนินการ โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ ที่ได้มีวิธีการบริหารงานอันเป็นปัญหาในเรื่องของตัวบุคคลมากกว่า เป็นปัญหาในระบบงบประมาณแบบแผนงานดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมทำให้ เพิ่มน้ำหนักและซ้ำเติมการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษาเพิ่มเป็นเงาตามตัวขึ้นไปอีก

ปัจจุบันสำนักงบประมาณได้มีหน่วยงานฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารกระบวนการงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) ให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ-บริหารงบประมาณทุกกรม กองอยู่แล้ว เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ของสำนักงบประมาณควรจะได้รับ เชิญไป เป็นวิทยากร หรือเข้าร่วมสัมมนา พบปะหารือกับเจ้าหน้าที่ที่มาจากกรม กองที่ผู้วิเคราะห์งานรับผิดชอบ เพื่อรับรู้ปัญหาต่างๆในการปฏิบัติ ผู้วิจัยเชื่อว่า ปัญหาอันเกิดขึ้นในกรมสามัญศึกษา ซึ่งมีน้อยอยู่แล้ว ก็จะสามารถขจัดไปได้ในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

จากการการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบว่า สาเหตุของปัญหาได้มีเกิดขึ้นก่อน และเกิดขึ้นในลักษณะปัญหาของการไม่สามารถปฏิบัติ-บริหาร กระบวนการงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบแผนงานได้ครบทั้ง 5 องค์ประกอบ ของระบบงบประมาณนี้ อย่างมีประสิทธิภาพได้ เป็นจำนวนมาก ที่การบริหารภายในของกรมสามัญศึกษา แล้ว จึงส่งผลให้เกิดปัญหากับการบริหารงานภายนอกกรมสามัญศึกษา คือ การบริหารงาน

ของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานของรัฐบาล ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกระบวนการงบประมาณของประเทศ อันต้องบริหารตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน อาทิ สำนักงานงบประมาณควรมีการแก้ไขปรับปรุงระบบกระบวนการ การบริหารงบประมาณของประเทศไทยทั้งระบบอย่างรีบด่วน ด้วยการจัดแผนหรือโครงการ การฝึกอบรมสืบเนื่องระยะเวลา 5 ปี หรือ 3 ปีให้กับบุคลากรทุกระดับของทุกส่วนราชการ ที่มีหน้าที่ในการบริหารกระบวนการงบประมาณ เพื่อให้ได้ผู้รู้ ผู้สามารถ ที่เพียงพอต่อการบริหารกระบวนการงบประมาณแบบแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถจัดทำบริหารงบประมาณที่รับผิดชอบได้ถูกต้อง รวดเร็วทันกับระยะเวลาปีงบประมาณก่อนเกิดการเสียหาย ทั้งกับสถานะเศรษฐกิจ และสังคม แบบสะสมเรื่อยไป

2. ข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหารในระดับกรม ของกรมสามัญศึกษา

ผู้บริหารระดับกรมสามัญศึกษา ควรให้ความสนใจและให้การสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่งบประมาณทุกระดับด้วยการให้ความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องการบริหารกระบวนการงบประมาณทั้งขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ-บริหารงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน ภายใต้งบประมาณปีงบประมาณอันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องงบประมาณ โดยผู้บริหารระดับกรมควรจะปฏิบัติหน้าที่สำคัญ 3 ประการของการเป็นผู้บริหาร ได้แก่ (นิตยา ชูโต, อัจฉริยวารสารวิธีวิทยาการวิจัย, 2531: 12)

(1) กำหนดทิศทางการทำงาน รับผิดชอบ ไม่เพียงแต่จะให้เกิดการทำงานประจำวันตามทรัพยากร สังคม เงิน วัสดุอุปกรณ์ ตารางเวลา กระบวนการทำงานและเทคนิคต่างๆ ให้เป็นไปด้วยดีและอย่างต่อเนื่องไปจนบรรลุแผนในช่วงเวลาต่างๆ ตามช่วงระยะของโครงการ คือ ครึ่งปี 1 ปี ครึ่งโครงการ หรือจบโครงการ ในกรณีเรื่องงบประมาณ ก็ควรเป็นไปตามช่วงระยะเวลาของงวดงบประมาณและจบปีงบประมาณ

(2) กำกับ ควบคุม ให้กระบวนการทำงานเป็นไปตามแผนเวลา กำลังงาน กำลังเงิน มีมาตรการให้ทุกหน่วยดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ บังเกิดงาน และกระบวนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล

(3) ให้การสื่อสารติดต่ออย่างเป็นระบบ ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ตามระเบียบและตามกำหนดเวลา

ดังนั้น ผู้บริหารของกรมสามัญศึกษาควรกำหนดนโยบายอันก่อให้เกิดมาตรการในการปฏิบัติ-บริหารงาน การบริหารกระบวนการงบประมาณของบุคลากร ด้านงบประมาณ ภายในกรมสามัญศึกษาทุกระดับ ให้มีประสิทธิภาพ และไม่เกิดปัญหา ความล่าช้า คือ

(1) การจัดทำงบประมาณ ความมีนโยบายให้มีการปฏิบัติดังนี้

(1.1) ควรให้กองแผนงาน วางแผนและจัดทำรายละเอียด ค่าของจัดตั้งงบประมาณให้กับกองการมัธยมศึกษา ซึ่งมีปัญหาการจัดทำงบประมาณล่าช้า มากกว่าทุกกอง และได้มีบุคลากรงบประมาณของกองนี้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า เจ้าหน้าที่ งบประมาณของกองการมัธยมศึกษาต้องทำงานซ้ำซ้อนหลายรายการในระยะเวลาเดียวกัน อาทิ ติดตามผลการบริหารงบประมาณปีก่อน ขณะที่ต้องบริหารงบประมาณปัจจุบัน และต้องทำการจัดตั้งงบประมาณปีใหม่ด้วย อีกทั้งต้องบริหารงบประมาณเป็นจำนวนที่มากที่สุด ระหว่าง 95-96% ของยอดเงินงบประมาณทั้งหมดของกรม และมากกว่า งบประมาณของทุกกองรวมกัน ดังเช่นงบประมาณปี 2528-2531 เป็นงบประมาณของกองการมัธยมศึกษาจำนวน 6,464.44 (95%), 6,567.11 (96%), 6,779.10 (96%) และ 7,343.21 (96%) ล้านบาท ตามลำดับ (เอกสารแผนขออนุมัติเงิน ประจำงวด กรมสามัญศึกษา, 2528-2531: 1-3)

หรือ (1.2) ควรให้กองการมัธยมศึกษาแบ่งบุคลากรด้านงบประมาณ ออกเป็น 2 กลุ่ม สำหรับทำหน้าที่จัดตั้งงบประมาณกลุ่มหนึ่ง และบริหารงบประมาณอีกกลุ่มหนึ่ง เพื่อไม่ให้ทำงานซ้ำซ้อนหลายรายการในขณะเดียวกัน โดยสนับสนุนให้ได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณและบริหารงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) ที่เน้นการวางแผนและจัดทำโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) อันประกอบด้วย กลุ่มแผนงานหลัก (Program Categories) กลุ่มแผนงานย่อย (Program Subcategories) และหน่วยกิจกรรม (Program Elements) คือรายละเอียดของงาน-โครงการ และจัดลำดับความสำคัญ (Priority) ของกิจกรรมให้แล้วเสร็จก่อนการจัดตั้งงบประมาณเสมอ (ไกรยุทธ ธีรทยา คินันท์ 2526: 122-123) และมีมาตรการให้ปฏิบัติบริหารงานการจัดทำงบประ

มาดทุกชั้นตอนให้แล้วเสร็จตรงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินการจัดทำงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

(1.3) สำหรับอีก 10 กอง (ยกเว้นกองการมัธยมศึกษา) ควรมีมาตรการให้มีการปฏิบัติ-บริหารงานการจัดทำงบประมาณ ให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินการจัดทำงบประมาณของกรมสามัญศึกษาด้วยเช่นกัน

(2) การบริหารงบประมาณ ควรมีนโยบายให้มีการปฏิบัติดังนี้

(2.1) ควรสนับสนุนให้บุคลากรด้านงบประมาณทุกระดับ (ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน และเจ้าหน้าที่) ของทุกกองได้รับการอบรมเกี่ยวกับ เทคนิควิธีการติดตามประเมินผล การบริหารงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) เพื่อมีความเข้าใจตรงกันและสามารถประสานงานการติดตามควบคุมกำกับ และประเมินผลการบริหารงบประมาณในระหว่างกอง สรุปมาเป็นผลรวมของกรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2.2) ควรมีมาตรการให้ทุกกอง โดยเฉพาะกองการมัธยมศึกษา ปฏิบัติ-บริหารงานการบริหารงบประมาณให้แล้วเสร็จตรงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินการบริหารงบประมาณ และในแผนขออนุมัติเงินประจำงวด

3. ข้อเสนอแนะสำหรับบุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา (ผู้บริหารระดับกองและผู้ช่วยผู้อำนวยการกองและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการงานงบประมาณ)

เนื่องจากบุคลากรด้านงบประมาณ มีส่วนอย่างมากต่อการบริหารกระบวนการงบประมาณ ให้เกิดความสำเร็จ มีประสิทธิภาพทันต่อระยะเวลาปีงบประมาณ และลดปริมาณปัญหาของการปฏิบัติ-บริหารกระบวนการงบประมาณลงได้ จึงเป็นกำลังพลอันสำคัญอย่างมากต่อการได้มาและใช้ไปของงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะงบประมาณค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง อันเป็นงบประมาณสำคัญยิ่งรายการหนึ่ง ที่จะส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา คุณภาพชีวิต ให้แก่นักเรียน โรงเรียน และประชาชนในชุมชนนั้นๆได้ ดังนั้น บุคลากรด้านงบประมาณทุกระดับ จึงควรเป็นผู้มีคุณสมบัติของการเป็นนักวิเคราะห์งบประมาณที่เหมาะสมกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน ดัง 3 ข้อต่อไปนี้

(1) ควรเป็นผู้บริหาร-ปฏิบัติงานที่สามารถให้ข้อเสนอแนะที่ถูกต้องในการจัดทำแผนงาน-งาน-โครงการ จัดทำคู่มือการปฏิบัติ-บริหารงานตามแผนได้

รวบรวมข้อปัญหาจากอดีตมาจัดสร้างเป็นข้อมูลค่าดัชนีบ่งชี้ได้ โดยเฉพาะข้อปัญหาของการบริหารงบประมาณค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ด้วยการได้รับความรู้จากการเข้าฝึกอบรมตามนโยบายของกรมสามัญศึกษา

(2) ควรเป็นผู้บริหาร-ปฏิบัติงาน ด้วยการเอาใจใส่ ขยันขันแข็งต่อหน้าที่ ใช้ความรอบคอบละเอียดละออ หมั่นศึกษาหาความรู้ โดยเฉพาะวิชากฎหมาย งบประมาณ รัฐประศาสนศาสตร์ วิชาการบัญชี หรือเศรษฐศาสตร์ ตลอดจนควรรอบรู้ในเรื่องนโยบายหลัก และหรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการเงิน เป็นต้น

(3) ควรเป็นผู้บริหารงาน-ปฏิบัติงาน ด้วยการมีมนุษยสัมพันธ์ เชื่อถือไว้วางใจซึ่งกันและกัน ยอมรับแผน-ปฏิบัติการบริหารงาน-การติดตามควบคุมกำกับงาน มีความเชื่อข้อมูลและนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ

4. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

เพื่อให้การบริหารกระบวนการงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) มีประสิทธิภาพจึงควรมีการวิจัยเกี่ยวกับ

(1) ดัชนีบ่งชี้ เกณฑ์การจัดตั้ง-จัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมกับหลักสูตรมัธยมศึกษาที่เป็นหลักสูตรแบบกว้าง อาทิ ดัชนีค่าวัสดุการศึกษาต่อหัวนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น-ตอนปลาย เกณฑ์อัตราครูต่อจำนวนนักเรียน เกณฑ์อาคารเรียนต่อจำนวนนักเรียน จำนวนตามแผนการเรียนการสอน ตามขนาดแผนจัดชั้นเรียนของโรงเรียน

(2) ระบบข้อมูลในการบริหารกระบวนการงบประมาณ อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมของกรมสามัญศึกษา

(3) ระบบการติดตามประเมินผลการบริหารกระบวนการงบประมาณที่เหมาะสมกับการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษา

(4) องค์ประกอบ อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารกระบวนการงบประมาณ ที่ต้องบริหารตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน ของบุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา