

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกอบกิจการใดๆ ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล ไม่ว่าจะ เป็นด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรือการให้บริการ จะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 5 ประการ คือ คน การบริหาร วิธีปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์และเงิน โดยผู้บริหารเป็นผู้จัดการให้การใช้จ่ายคน วัสดุอุปกรณ์ และเงินอย่างเต็มประสิทธิภาพ มิให้สิ้นเปลือง หรือเกิดความสูญเสีย (Waste) งานดังกล่าวถ้าเป็นกิจการของเอกชน การประสบความสำเร็จจะรู้ได้ในช่วงการปิดบัญชี คือ เวลา 1 ปี และจะเกิดผลในวงจำกัด คือ เกิดขึ้นเฉพาะแก่ผู้เป็นเจ้าของกิจการและ/หรือผู้ถือหุ้นเท่านั้น แต่ถ้าการสูญเสียนั้นเกิดขึ้นกับส่วนราชการ ความเสียหายจะส่งผลกระทบต่อต่างๆ ได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม คือ ทั้งต่อรัฐและประชาชน เพราะเงินงบประมาณ ซึ่งมาจากภาษีอากรที่ถูกใช้จ่ายไปโดยได้รับผลตอบแทนแก่สาธารณชนไม่คุ้มค่า เป็นภาระให้รัฐต้องหาเงินมาใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเกินความจำเป็น (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า 2530:43)

กรมสามัญศึกษา เป็นส่วนราชการที่ต้องใช้เงินงบประมาณของรัฐในจำนวนหลายพันล้านบาทต่อปี ดังเช่นปีงบประมาณ 2520-2531 ได้ใช้เงินงบประมาณระหว่าง 2,562-8,178 ล้านบาท สำหรับการจัดและพัฒนาการศึกษา ที่กรมสามัญศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงอย่างกว้างขวาง คือ การมัธยมศึกษา การศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ ให้เป็นพื้นฐานในการผลิตคนเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังรายละเอียด คือ

1. ระดับมัธยมศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งให้นักเรียนมีความรู้ทั้งด้านวิชาการและวิชาอาชีพที่เหมาะสมกับวัย รู้จักสำรวจความถนัดและความสนใจของตนเอง โดยมุ่งฝึกให้ผู้เรียนมีประสบการณ์ มีความรู้ มีความชำนาญ ที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อประกอบอาชีพได้จริงอย่างหนึ่ง และเพื่อให้เห็นแนวทางที่จะศึกษาเพิ่มเติมความ

ถนัด และความสนใจของแต่ละบุคคลอีกอย่างหนึ่งด้วย (กรมสามัญศึกษา, กองการมัธยมศึกษา 2525:1,31)

2. การจัดการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ ในระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาให้แก่เด็กยากไร้ หรือพลาดโอกาสทางการศึกษา อันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งความพิการทางร่างกายและปัญญา เพื่อให้เด็กเหล่านี้มีความรู้ ความสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่เป็นภาระต่อครอบครัวและสังคม อีกทั้งยังส่งเสริมให้ได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาโดยเน้นการเรียนการสอนที่ให้มีอาชีพช่วยเหลือตนเองได้ (กรมสามัญศึกษา, กองแผนงาน 2530:269)

ปัจจุบัน กรมสามัญศึกษามีหน่วยงาน ในการจัดและพัฒนาการศึกษาทั้ง 2 ระดับดังกล่าว เป็นหน่วยงานระดับกอง 11 กอง คือ เป็นกองบริการ 8 กอง และกองปฏิบัติการ 3 กอง เป็นหน่วยงานระดับโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนมัธยมศึกษา 1,775 โรงเรียน โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ 24 โรงเรียน โรงเรียนศึกษาพิเศษ 12 โรงเรียน รวมทั้งการจัดการศึกษาแก่นักเรียนร่วมกับโรงเรียนของมูลนิธิและหน่วยงานอื่นอีก 24 แห่ง (กรมสามัญศึกษา, กองแผนงาน 2531:1-2) นอกจากนี้ยังมีสำนักงานที่กระจายอยู่ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด รวม 72 สำนักงาน และสำนักงานหน่วยศึกษานิเทศก์ประจำเขตการศึกษา รวม 12 สำนักงาน (กรมสามัญศึกษา, กองการมัธยมศึกษา 2532:239-437)

ดังนั้น กรมสามัญศึกษาจึงมีวิธีการจัดหาและบริการเงินงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัดด้วยวิธีการบริหารกระบวนการงบประมาณ โดยแบบการรวมอำนาจที่ส่วนกลาง (Centralization) คือ อำนาจการจัดตั้งจัดสรรงบประมาณ การจัดการศึกษาทุกด้าน อาทิ การกำหนดอัตรากำลังข้าราชการครู ข้าราชการพลเรือน ลูกจ้างประจำ จำนวนและแบบอาคารเรียนอาคารประกอบ จำนวน ชนิด หรือประเภทของครุภัณฑ์การศึกษา ครุภัณฑ์สำนักงาน-ยานพาหนะ และจำนวนงบประมาณหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน ตลอดจนงบประมาณหมวดรายจ่ายอื่น จะถูกกำหนดจากภายในกรม โดยบุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการงานงบประมาณ และกลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร ของ 11 กองในกรมสามัญศึกษา

แนวทางการบริหารกระบวนการงบประมาณ ของกรมสามัญศึกษา สามารถแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ (1) การจัดทำงบประมาณ และ (2) การบริหารงบประมาณ ดังรายละเอียดคือ

1. การจัดเตรียมและการอนุมัติงบประมาณ หรือ การจัดทำงบประมาณ
วิธีการดำเนินงานแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ การดำเนินงานภายในและภายนอกกรมสามัญศึกษา ดังนี้

1.1 การดำเนินงานภายในกรมสามัญศึกษา คือ ทุกกองมีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณสำหรับใช้ในการบริหารงาน-โครงการของกองตนเอง โดยบุคลากรด้านงบประมาณภายในกอง ซึ่งจะผ่านขั้นตอนการบริหารงานการจัดตั้งงบประมาณ ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, กองแผนงาน 2530:1-8)

1.1.1 ขั้นตอนการบริหารงานการจัดตั้งงบประมาณของผู้บริหารระดับกรม คือ อธิบดีกรมสามัญศึกษา จะกำหนดนโยบายการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามร่างของฝ่ายงบประมาณ กองแผนงาน และแจ้งให้ทุกกองยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในการจัดทำเอกสารรายละเอียดขอจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามกรอบของแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ซึ่งกองแผนงานได้จัดทำไว้

1.1.2 ขั้นตอนการบริหารงานการจัดตั้งงบประมาณของกองแผนงาน ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผน การจัดระบบข้อมูล และการติดตามและประเมินผล ดังนี้

(1) ฝ่ายโครงการและแผนงาน เป็นฝ่ายจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีของกรมสามัญศึกษา สำหรับให้ทุกกองใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณทุกๆ 5 ปี

(2) ฝ่ายงบประมาณ จัดทำ

(2.1) ปฏิทินการจัดทำงบประมาณอันประกอบด้วย ขั้นตอนและระยะเวลาของการดำเนินงานที่สอดคล้องกับ ปฏิทินงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ เสนออธิบดีสั่งการ แจ้งทุกกองให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินการจัดทำงบประมาณแต่ละปี

(2.2) ร่างแนวทางการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือมวงเงิน ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี กำหนดเป็นนโยบายแจ้งทุกกองปฏิบัติ เพื่อเสนอให้อธิบดีอนุมัติและแจ้งผลให้กองต่างๆ

(2.3) การรวบรวมเอกสารรายละเอียดคำขอจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทุกกอง ทำการวิเคราะห์ตรวจสอบความถูกต้องของการจัดตั้งงบประมาณตามเกณฑ์การจัดตั้งงบประมาณที่ยอมรับร่วมกัน และตรวจสอบกับนโยบายของกรมสามัญศึกษา รวมทั้งแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี เพื่อสรุปเสนออธิบดีพิจารณา ก่อนนำส่งกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงบประมาณ ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในปฏิทินงบประมาณของสำนักงบประมาณ

(2.4) การประสานงานกับฝ่ายสถิติวิเคราะห์และวิจัย ในการจัดระบบข้อมูลที่โรงเรียนในสังกัดได้รายงานเข้ามาที่ฝ่ายสถิติวิเคราะห์และวิจัย เพื่อจัดทำเป็นข้อมูลประกอบการชี้แจงการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(3) ฝ่ายติดตามและประเมินผล จัดทำกรรณายงานผลงานการบริหารงบประมาณของปีก่อนการจัดตั้งงบประมาณ ให้ผู้บริหารระดับกรมและทุกกองทราบ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการชี้แจงการจัดตั้งงบประมาณ และทำหน้าที่ติดตามงานการจัดตั้งงบประมาณของกรมสามัญศึกษาให้แล้วเสร็จตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการล่าช้า และเพื่อสำนักงบประมาณจะได้จัดทำเป็นร่างรายละเอียดและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศ เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติให้สำนักงบประมาณ จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาก่อนวันเริ่มปีงบประมาณต่อไปเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน (ณรงค์ สัจพันโรจน์ อัครสาเนา:4)

1.2 การดำเนินงานภายนอกกรมสามัญศึกษา ซึ่งประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการชี้แจงกับสำนักงบประมาณและขั้นตอนการชี้แจงกับคณะกรรมการงบประมาณดังนี้

1.2.1 ขั้นตอนการชี้แจงงบประมาณที่ขอจัดตั้งกับสำนัก

งงบประมาณ

สำนักงบประมาณได้แบ่งสายงานการบริหารงานการวิเคราะห์และควบคุมงบประมาณของกรมสามัญศึกษาออกเป็น 2 สายงาน ได้แก่

(1) สายที่ 1 ทำหน้าที่ วิเคราะห์งบประมาณทุกงาน-โครงการ ที่กองการมัธยมศึกษาขอจัดตั้งงบประมาณ อาทิ งานดำเนินการมัธยมศึกษา โครงการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาใหม่ โครงการปรับปรุงโรงเรียนที่เปิดแล้วแต่ยังไม่มีอาคารเรียนถาวร และโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น

(2) สายที่ 2 ทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณทุกงาน-โครงการ ที่ขอจัดตั้งงบประมาณ ของกองต่างๆรวม 10 กอง ได้แก่ กองการศึกษาพิเศษ สำนักงานโครงการพิเศษ หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานเลขานุการกรม กองออกแบบและก่อสร้าง กองคลัง กองแผนงาน กองกำรเจ้าหน้าที่ กองการพัสดุและอุปกรณ์การศึกษา และหน่วยตรวจสอบภายใน อาทิ งานบริหารทั่วไป งานดำเนินการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ งานนิเทศและอบรม นอกจากนี้ยังมีโครงการพัฒนา อันได้แก่ โครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท (มพช. 2)

แนวทางปฏิบัตินั้น สำนักงบประมาณจะแจ้งปฏิทินงบประมาณ พร้อมหลักเกณฑ์การขอจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ทุกส่วนราชการยึดถือปฏิบัติในการจัดตั้งงบประมาณปี 2528 มีหลักเกณฑ์ 6 ข้อ ดังนี้

(1) ให้เสนอค่าขอตั้งงบประมาณโดยประหยัด สำหรับงาน/โครงการเดิม ให้ตั้งงบประมาณเฉพาะที่มีความจำเป็น หากจะของบประมาณเพิ่ม ก็ควรขอตั้งงบประมาณเพิ่มสำหรับงาน-โครงการใหม่ หรือ งาน-โครงการที่ต้องขยายงาน หรือเพิ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ ต้องเป็นงาน/โครงการที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 แล้ว หรือเป็นไปตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการในปี 2528

(2) การขอตั้งงบประมาณสำหรับงาน/โครงการพัฒนา หรือตามนโยบายรัฐบาล ขอให้กำหนดงานที่จะทำ และประมาณการค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่

กำหนดไว้ตามนโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 สำหรับงาน/โครงการใหม่ที่จะเสนอขอจัดตั้งงบประมาณ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งให้จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของงาน/โครงการใหม่ด้วย

(3) งบประมาณที่ผูกพันตามมติคณะรัฐมนตรี หรือ ตามสัญญาให้จัดลำดับงบประมาณ เพื่อจ่ายสมทบโครงการเงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และรายจ่ายตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล

(4) การขอตั้งงบประมาณ เพื่อปรับปรุงงานเดิม หรือ เพิ่มเป้าหมาย ขอให้กระทรวงภายในขอเสนอแนะหน้าที่ของส่วนราชการ โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการปรับปรุงงานเดิม หรือ เพิ่มเป้าหมายด้วย

(5) การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายแต่ละรายการ ในงานหรือโครงการหนึ่งๆ ให้คำนึงถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานและประหยัดงบประมาณ

(6) หน่วยงานใดที่มีโครงการเงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ขอให้กรอกข้อมูลประมาณการเบิกจ่ายเงินกู้ และเงินงบประมาณที่จะสมทบตามแบบ 901 เพิ่มเติมด้วย

1.2.2 ขั้นตอนการชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (คณะกรรมการงบประมาณ) ของรัฐสภาโดยหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งมีหลักการให้ถือปฏิบัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2527 ดังหนังสือสำนักงบประมาณที่ นร 0311/ว.19567 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2527 เรื่อง การชี้แจงงบประมาณปี 2528 ดังนี้

(1) ขอให้หัวหน้าส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจไปชี้แจงด้วยตนเอง พร้อมกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงของแต่ละงาน/โครงการ ที่สามารถชี้แจงในรายละเอียดได้

(2) ขอให้เตรียมคำชี้แจงตามแนวทางดังต่อไปนี้

(2.1) สรุปผลงาน งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2527

(2.2) สรุปนโยบายและแผนดำเนินงาน ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ พ.ศ.2528 รวมทั้งวัตถุประสงค์ เป้า

หมายและงานที่จะทำในปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 สำหรับงาน/โครงการที่สำคัญ

(2.3) ค่าชี้แจงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ.2528 ของงาน/โครงการต่างๆ

(2.4) ค่าชี้แจงรายละเอียดงบประมาณเกี่ยวกับค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่มีการผูกพันงบประมาณรายจ่าย โดยให้มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับ วงเงินงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายทั้งสิ้น ได้เริ่มก่อนนี้ หรือทำสัญญาผูกพันงบประมาณตั้งแต่เมื่อใด และสิ้นสุดเมื่อใด ได้รับเงินตามข้อผูกพันไปแล้วเป็นจำนวนเท่าใด คงเหลือที่จะต้องจ่ายในปีที่ตั้งงบประมาณและในปีต่อไป เป็นจำนวนเท่าใด

2. การบริหารงบประมาณ

วิธีดำเนินงานแบ่งได้ 2 ลักษณะ เช่นเดียวกัน คือ จากภายในและภายนอกกรมสามัญศึกษา ดังนี้

2.1 การดำเนินงานภายในกรมสามัญศึกษา ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ

2.1.1 ขั้นตอนการขออนุมัติเกณฑ์และบัญชีการจัดสรร

จาก 11 กองภายในกรม มี 5 กองที่ต้องแจ้งจัดสรรงบประมาณ ให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่ กองการมัธยมศึกษา กองการศึกษาพิเศษ สำนักงานโครงการพิเศษ หน่วยศึกษานิเทศก์ และกองการเจ้าหน้าที่ ทั้ง 5 กองจะต้องเสนอขออนุมัติเกณฑ์การจัดสรรกับอธิบดีกรมสามัญศึกษา ในกรณีที่ได้รับงบประมาณเป็นยอดวงเงินรวม ยังไม่มีรายละเอียดการจัดสรรปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลังจากได้รับการอนุมัติเกณฑ์แล้วจึงจัดทำบัญชีการจัดสรรเพื่อขออนุมัติและแจ้งรายการ และยอดเงินการจัดสรรให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคเพื่อเตรียมการบริหารและเตรียมการวางฎีกาขอเบิกเงินงบประมาณไปใช้ ทั้งนี้ ทั้ง 5 กอง ต้องดำเนินการขออนุมัติเกณฑ์และบัญชีการจัดสรรพร้อมทั้งแจ้งจัดสรร ภายในกรอบเวลาตามปฏิทินการบริหารงบประมาณที่กองแผนงานได้จัดวางไว้ เตรียมดำเนินการขออนุมัติเงินประจำงวดต่อไป



2.1.2 ขั้นตอนการขออนุมัติเงินประจำงวด

กองแผนงาน ฝ่ายงบประมาณจะเป็นผู้แจ้งให้แต่ละกอง
ในกรมเสนอแผนขออนุมัติเงินประจำงวด ตามแบบฟอร์มที่กำหนด และหลังจาก
ตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ก็จะจัดส่งให้กองคลัง กรมสามัญศึกษา จัดส่งให้สำนักงบ
ประมาณต่อไป ทั้งนี้ กองคลังต้องชี้แจงแผนดังกล่าวควบคุม ให้ทุกกองสามารถขออนุมัติ
เงินประจำงวดให้ได้ตรงตามจำนวนเงินและตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผน

2.2 การดำเนินงานภายนอกกรมสามัญศึกษา

คือสำนักงบประมาณมีหน้าที่วิเคราะห์และตรวจสอบการขออนุมัติ
เงินประจำงวดของกรมสามัญศึกษา รวมทั้งการขออนุมัติโอนเงิน หรือขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง
รายการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายว่าด้วย
การบริหารงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2525

ดังนั้น การที่จะได้มาและใช้ไปของเงินงบประมาณ อันเป็นแหล่งของปัจจัย
หลัก 5 ประการคือ คน การบริหาร วิธีปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์ และเงิน ในจำนวนที่
เพียงพอและเหมาะสมกับสภาพและปริมาณของงาน/โครงการที่ต้องการจัดทำ ให้บรรลุ
เป้าหมายภายในระยะเวลาปีงบประมาณนั้น ขึ้นอยู่กับกลไกสำคัญ คือ วิธีการบริหาร
กระบวนการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ทั้งขั้นตอนการบริหารงานภายในและภายนอก
กรมสามัญศึกษา ซึ่งต้องบริหารกระบวนการงบประมาณตามรูปแบบที่รัฐบาลกำหนด
และรัฐบาลโดยสำนักงบประมาณ ได้ประกาศให้ทุกส่วนราชการ บริหารกระบวนการ
งบประมาณตามรูปแบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS: Planning, Programming
and Budgeting System) นับแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา (สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ, กองนโยบายและแผนการศึกษา 2529:57)

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2521-2531 กรมสามัญศึกษาประสบปัญหาการ
ได้รับงบประมาณ ในจำนวนที่จำกัด คือ ต่ำกว่าที่ขอจัดตั้งและต่ำกว่าแผนพัฒนาการ
ศึกษาในอัตรารายปีร้อยละ 6.09-42.14 (รายละเอียด บทที่ 2 หน้า 54) แต่การ
ใช้เงินงบประมาณที่ได้รับมาจากัดดังกล่าวก็ล่าช้า โดยต้องขออนุมัติกันเงินงบประมาณ
เบิกเหลื่อมปี ในจำนวนที่สูง คืออยู่ในช่วง 466.06-1,412.49 ล้านบาท (ดังหลัก
ฐานที่ปรากฏในเอกสารของกรมบัญชีกลาง รายละเอียดบทที่ 2 หน้า 58 และหนังสือ
ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เลขที่ สร.0201/ว.106 ลงวันที่ 27

มิถุนายน พ.ศ. 2522 และเลขที่ นร.60/2504 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2524) ว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้ทักท้วงให้กรมสามัญศึกษาเร่งรัดการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามแผนและเบิกจ่ายได้หมดทันภายในระยะเวลาปีงบประมาณ ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่การจัดและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของกรมสามัญศึกษา(ดังผลวิเคราะห์ในบทที่ 2 หน้า 49-55)

นับตั้งแต่กรมสามัญศึกษาได้ปรับงานบริหารงบประมาณตามนโยบาย พ.ศ. 2525 การบริหารกระบวนการงบประมาณภายในกรมสามัญศึกษา ยังไม่เคยได้รับการศึกษาวิจัยมาก่อน และผู้วิจัยเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการงานงบประมาณ อยู่ในกรมสามัญศึกษา การศึกษาเอกสารพบว่า กรมสามัญศึกษายังประสบปัญหาการได้รับงบประมาณจำกัด แต่การใช้จ่ายเงินงบประมาณล่าช้า ทั้งที่กรมสามัญศึกษาได้กำหนดองค์กรในการบริหารกระบวนการงบประมาณที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาสาเหตุของปัญหาการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณแบบแผนงานตามสายงานการบริหารทั้งภายในและภายนอกกรมสามัญศึกษา โดยศึกษาจากเอกสารการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ระหว่าง 3-4 ปีย้อนหลังและศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษาทั้งหมด เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมากที่สุด อันจะนำไปสู่การยอมรับและการปรับปรุงแก้ไขให้กระบวนการงบประมาณเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษา เพื่อพัฒนาคนเยาวชนของชาติให้สามารถพัฒนาประเทศได้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุของปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณ ของกรมสามัญศึกษาจากวงจรงบประมาณ 2 ขั้นตอน คือ

1.1 การจัดทำงบประมาณที่จำแนกตามสายงานการบริหารงาน และตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน

1.2 การบริหารงบประมาณที่จำแนกตามสายงานการบริหารงานและตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน

2. เพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขสาเหตุของปัญหาการบริหาร
กระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรที่ทำการศึกษาคั้งนี้ คือ

1.1 เอกสารเกี่ยวกับการปฏิบัติและบริหารกระบวนการงบประมาณ
ของกรมสามัญศึกษา ตามสายงานการบริหารงานภายใน-ภายนอกกรมสามัญศึกษา รวม
4 ปีย้อนหลัง (ปี 2528-2531) ได้แก่ เอกสารการจัดตั้งงบประมาณ-การบริหาร
งบประมาณ (การขออนุมัติเงินประจำงวด) และเอกสารบันทึกการชี้แจง-ซักถาม-
งบประมาณปี 2528-2531 ระหว่างกรมสามัญศึกษา กับ คณะกรรมการงบประมาณ
ของรัฐสภา

1.2 บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ใน 11 กอง ได้แก่
สำนักงานเลขานุการกรม กองการพัสดุและอุปกรณ์การศึกษา กองออกแบบและก่อสร้าง
กองแผนงาน กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ กองการมัธยมศึกษา กองการศึกษาพิเศษ
หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานโครงการพิเศษ และหน่วยตรวจสอบภายในกรมสามัญ
ศึกษา

2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

2.1 ตัวแปรด้านกระบวนการการจัดทำงบประมาณ ตามสายงานการ
บริหารงานการจัดทำงบประมาณ มี 3 ขั้นตอน คือ

- (1) ขั้นตอนจากภายในกรมสามัญศึกษา
- (2) ขั้นตอนการเกี่ยวข้องกับสำนักงานงบประมาณ
- (3) ขั้นตอนการชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการ
งบประมาณของรัฐสภา

2.2 ตัวแปรด้านกระบวนการบริหารงบประมาณ ตามสายงานการ
บริหารงานการบริหารงบประมาณ มี 2 ขั้นตอน คือ

- (1) ขั้นตอนจากภายในกรมสามัญศึกษา
- (2) ขั้นตอนจากการเกี่ยวข้องกับสำนักงานงบประมาณ

2.3 ตัวแปรด้านกระบวนการจัดทำงบประมาณ และด้านการ

บริหารงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงานของกรมสามัญศึกษา มี 5 องค์ประกอบ ได้แก่

- (1) ด้านการวางแผน
- (2) ด้านโครงสร้างแผนงาน
- (3) ด้านการวิเคราะห์
- (4) ด้านระบบข้อมูล
- (5) ด้านการติดตามและประเมินผล

ความไม่สมบูรณ์ของการวิจัย

เอกสารที่นำมาวิเคราะห์ มีเอกสารที่ผู้วิจัยไม่สามารถค้นคว้าให้ครบและตรงตามที่กำหนดไว้ในการจัดทำโครงการวิจัยนี้ รวม 3 รายการ คือ (1) เอกสารการจัดทำงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ปีงบประมาณ 2530 (2) เอกสารการจัดทำงบประมาณของกรมสามัญศึกษา โดยสำนักงบประมาณ ปีงบประมาณ 2530-2531 และ (3) เอกสารการจัดสรรงบประมาณปี 2528

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. กระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา หมายถึง วิธีการที่กรมสามัญศึกษาใช้ในการจัดทำงบประมาณ และบริหารงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน และตามสายงานการบริหารงานทั้งจากภายในและภายนอกกรมสามัญศึกษา

2. การจัดทำงบประมาณ ของกรมสามัญศึกษา หมายถึง วิธีการที่กรมสามัญศึกษาใช้บริหารงานการจัดทำงบประมาณ อันมี 2 ขั้นตอนของการบริหารงานภายในกรม คือ ขั้นตอนการบริหารงาน การจัดทำงบประมาณโดยอธิบดีกรมสามัญศึกษา และขั้นตอนการบริหารงานของ 11 กอง ผ่านกองแผนงาน ตรวจสอบวิเคราะห์ และอีก 2 ขั้นตอนของการบริหารงานภายนอกกรม คือ ขั้นตอนการชี้แจงงบประมาณกับสำนักงบประมาณ และคณะกรรมการสภาการงบประมาณของรัฐสภา

3. การบริหารงบประมาณของกรมสามัญศึกษา หมายถึง วิธีการที่กรมสามัญศึกษาใช้ในการบริหารและควบคุมงบประมาณของ 11 กอง ในกรมสามัญศึกษาอัน

มี 2 ขั้นตอนของการบริหารงานภายในกรมคือ

3.1 การดำเนินงานจัดสรรงบประมาณจำแนกได้ 3 ขั้นตอนย่อย ได้แก่

(1) ขั้นตอนการขออนุมัติเกณฑ์การจัดสรร

(2) ขออนุมัติบัญชีจัดสรร และ

(3) ขออนุมัติการแจ้งจัดสรรงบประมาณของ 5 กองที่ต้อง

จัดสรรงบประมาณที่เป็นยอดวงเงินรวมตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาค กับอธิบดีกรมสามัญศึกษาโดยผ่านกองแผนงาน

3.2 ขั้นตอนการขออนุมัติเงินประจำงวดของ 11 กองกับอธิบดีกรมสามัญศึกษาโดยผ่านกองคลัง และอีก 1 ขั้นตอนของการบริหารงานภายนอกกรม คือ ขั้นตอนการขออนุมัติเงินประจำงวด และ/หรือขอโอนเงิน ขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการงบประมาณกับสำนักงานงบประมาณ

4. บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา หมายถึง บุคลากรที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ได้แก่

4.1 เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการงานงบประมาณ คือ บุคลากรระดับหัวหน้าฝ่าย (ระดับ 7) หัวหน้างาน (ระดับ 6) และข้าราชการระดับ 3-5 ของ 11 กอง ในกรมสามัญศึกษา ที่ปฏิบัติงานการบริหารกระบวนการงบประมาณ อยู่ในปี พ.ศ. 2531

4.2 เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร คือ บุคลากรระดับผู้อำนวยการกอง (ระดับ 8) และผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง (ระดับ 7) ที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารกระบวนการงบประมาณของ 11 กอง ในกรมสามัญศึกษา และเป็นผู้ที่บริหารงานงบประมาณอยู่ในปี พ.ศ. 2531

ประโยชน์และความสำคัญของการวิจัย

1. เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารของกรมสามัญศึกษาที่จะนำผลวิจัยนี้ไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานการบริหารกระบวนการงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน ในกรมสามัญศึกษา

2. เป็นประโยชน์ต่อหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานประมาต คณะกรรมการองบประมาณของรัฐสภา ในการทราบถึงสาเหตุของปัญหาการบริหาร งบประมาณการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา เพื่อดำเนินการปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวข้อง ต่อไป

3. เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาบุคลากรด้านงบประมาณ ของกรมสามัญศึกษา ในเรื่องการบริหารงบประมาณการงบประมาณ ตามระบบงบประมาณ แบบแผนงาน



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย