

๖๕๑.๗๖๖๖๐๔

๗๔๔ ก

๖.๖

สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงศึกษาธิการ

ปริญญานิพนธ์

ของ

ประทุม สันธิรักษ์

๑๘ ส.ค. ๒๕๓๕

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกการบริหารการศึกษา

กรกฎาคม ๒๕๓๔

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

180127

คณะกรรมการควบคุมและคณะกรรมการสอบ ได้พิจารณาปริญญานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควร
รับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกการบริหารการศึกษา
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

คณะกรรมการควบคุม

.....

ประธาน

(รองศาสตราจารย์ ดร.ประชุม รอดประเสริฐ)

.....

กรรมการ

(อาจารย์ ดร.บุญลือ ทองอยู่)

คณะกรรมการสอบ

.....

ประธาน

(รองศาสตราจารย์ ดร.ประชุม รอดประเสริฐ)

.....

กรรมการ

(อาจารย์ ดร.บุญลือ ทองอยู่)

.....

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์สมบูรณ์ อุบัตินันท์)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกการบริหารการศึกษา ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสานมิตร

.....

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ ดร.สมพร บัวทอง)

วันที่ 24 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2534

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เพราะได้รับความกรุณาอย่างดียิ่งจาก
รองศาสตราจารย์ ดร.ประชุม รอคปรเสริฐ ประธานกรรมการที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.บุญลือ
ทองอยู่ และรองศาสตราจารย์ สมบูรณ์ อุปถัมภ์ กรรมการสอบปริญญานิพนธ์ ซึ่งเป็นผู้ที่คอยให้
คำปรึกษาแนะนำ ให้ปรับปรุงแก้ไขตั้งแต่ต้นจนสำเร็จเรียบร้อย ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง
ไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณคณะผู้เชี่ยวชาญ อาจารย์สัมฤทธิ์ ลำเจียก อธิการเลขาธิการคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ อาจารย์เสริม สุพรรณกุล คุณมนตรี สิงหนุต ดร.ปราโมทย์ เจนการ
ดร.อชิษฐ์ กลีสุนทร ดร.จำลอง นักพ่อน คุณสัมฤทธิ์ ฉ่ำเย็นอุรา คุณสุขุม มูลเมือง คุณเชิดศิริ
เขียวเข้ว่า และ ดร.ไพรัตน์ วงษ์นาม ที่ได้กรุณาให้ข้อคิดเห็นแนะนำในการสร้างแบบสอบถาม

ขอขอบคุณอาจารย์ธำรง ชูทัพ ดร.ชูศักดิ์ ชัมภลชิต คุณกนก อินทรพฤกษ์ และคุณ
เสริมปัญญา เทียมวัน ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือในการประมวลผลข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์
จนสำเร็จเรียบร้อย

ขอขอบคุณผู้อำนวยการกอง ศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ
ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการทุกท่านที่ได้กรุณาตอบและจัดส่งแบบสอบถามคืนผู้วิจัย
จนครบถ้วน ในการจัดพิมพ์ จัดส่งและรวบรวมข้อมูลได้รับความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก คุณวิภาวรรณ
ไทยวงศ์ คุณนันทพรณ์ การะวิโก และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงครามอีก
หลายท่าน ซึ่งไม่อาจจะกล่าวชานามได้ทั้งหมด ณ ที่นี้ ขอขอบพระคุณอาจารย์คุณหญิง วงศ์ศิริธร รองอธิบดี
กรมการศาสนา และขอขอบคุณคุณอุบล สนธิรักษ์ คุณกมลวรรณ คุณบุญฤทธิ์ และคุณสุฤษดิ์
สนธิรักษ์ ที่ได้มีส่วนช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้แก่ผู้วิจัยจนกระทั่งงานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงสมตาม
ความมุ่งหมาย ทุกประการ

ประชุม สนธิรักษ์

สารบัญ

บทที่

หน้า

1	บทนำ	1
	ภูมิหลัง	1
	ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า	5
	ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า	5
	ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า	6
	นิยามศัพท์เฉพาะ	7
2	เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
	ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ	10
	ความเป็นมาของระบบงบประมาณ	14
	การจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน (PPB)	22
	ลักษณะและวัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณ	23
	องค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน	24
	ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน	26
	การวิเคราะห์งบประมาณ	30
	การจัดทำงบประมาณของประเทศไทย	33
	ระบบการบริหารงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ	35
	องค์ประกอบที่มีบทบาทในการตัดสินใจระดับนโยบาย	36
	ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ	37

การจัดทำงบประมาณของส่วนกลาง	37
การจัดทำงบประมาณของส่วนภูมิภาค	44
การบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ	49
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	66
สมมติฐานในการศึกษาครั้งนี้	69
3 วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า	70
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	70
ประชากร	70
กลุ่มตัวอย่าง	71
เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล	72
ขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือ	73
การรวบรวมข้อมูลและการจัดกระทำกับข้อมูล	74
การรวบรวมข้อมูล	74
การจัดกระทำกับข้อมูล	75
สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล	77
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	79
สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล	79
การวิเคราะห์ข้อมูล	81
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	81

5	สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	102
	ความมุ่งหมายของการศึกษากันคว้า	102
	วิธีดำเนินการศึกษากันคว้า	102
	การตรวจสอบเครื่องมือ	103
	การวิเคราะห์ข้อมูล	103
	สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล	104
	การอภิปรายผล	105
	ข้อเสนอแนะ	117
	บรรณานุกรม	121
	ภาคผนวก	127
	ประวัติย่อของผู้วิจัย	162

บัญชีตาราง

ตาราง		หน้า
1	จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามตำแหน่งงาน	71
2	จำนวนแบบสอบถามที่ส่งไปและได้รับคืนจากกลุ่มตัวอย่างแยกตามตำแหน่ง	75
3	ค่าร้อยละของกลุ่มผู้บริหารในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	76
4	เกณฑ์พิจารณาค่าเฉลี่ยตามเกณฑ์ประเมิน	80
5	ค่าเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหาร ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้ง 4 ขั้นตอนเป็นรายด้าน	82
6	ค่าเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหาร ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในงานด้านการเตรียมงบประมาณและนำเสนอ	84
7	ค่าเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหาร ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในงานด้านการอนุมัติงบประมาณ	88
8	ค่าเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหาร ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในงานด้านการใช้จ่ายงบประมาณ	92
9	ค่าเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหาร ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในงานด้านควบคุมงบประมาณ	96
10	เปรียบเทียบทัศนะของผู้บริหารในส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาคที่มีต่อสภาพและปัญหา การบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ .	100

บัญชีภาพประกอบ

	ภาพประกอบ	หน้า
1	ความแตกต่างของระบบงบประมาณทั้ง 3 ระบบ	20
2	วงจรงบประมาณ	21
3	การเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับการวางแผน	28
4	ข้อพิจารณาในการวิเคราะห์ ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการในระบบงบประมาณ แบบแผนงาน	29
5	ขั้นการเตรียมงบประมาณและนำเสนอของงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ...	39
6	ขั้นตอนการรับรองและการอนุมัติงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ	41
7	ขั้นตอนการบริหารงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ	43
8	ขั้นตอนการของงบประมาณของส่วนภูมิภาค	45
9	ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ	47

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดที่รัฐใช้ในการพัฒนาประเทศทุกด้าน รัฐต้องการให้ประเทศพัฒนาไปในทางใด ก็จัดการศึกษามุ่งเน้นไปทางนั้น การศึกษาจะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ไปพัฒนาประเทศตามความต้องการได้เสมอ การจัดการศึกษาเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญยิ่งของรัฐที่จะต้องดำเนินการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 5 กำหนดไว้ว่า "การศึกษอาบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ" และตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ข้อ 10 ก็ได้กำหนดให้ "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา โดยถือว่าการศึกษาที่มีความสำคัญในอันดับสูงยิ่งแห่งกิจการของรัฐ" องค์การศึกษาแห่งสหประชาชาติหรือยูเนสโก เคยแนะนำว่า รัฐที่กำลังพัฒนาจะต้องจัดงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่ารวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (Gross National Product : GNP) ซึ่งประเทศไทย ใช้มูลค่าของมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) แทน เนื่องจากภาครัฐและเอกชนยังมิได้ส่งเงินไปลงทุนนอกประเทศมากนัก มูลค่าจึงใกล้เคียงกัน (ปิญญู สาธร. 2531 : 1) /

การงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศไทยที่แล้วมา ในปีงบประมาณ 2531 รัฐได้อนุมัติงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาเป็นจำนวนเงิน 43,860.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.0 ของงบประมาณแผ่นดิน และเป็นร้อยละ 3.2 ของมูลค่ามวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ ในปีงบประมาณ 2532 ได้อนุมัติเป็นจำนวนเงิน 47,550.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.7 ของงบประมาณแผ่นดิน และเป็นร้อยละ 3.1 ของมูลค่ามวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ (งบประมาณ. 2532 : 1 - 41)

ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ยูเนสโกแนะนำไว้มาก และถ้าหากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับมูลค่ารวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ จะเห็นได้ว่ามีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละของงบประมาณลดลงทุกปี สัดส่วนของงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจะเพิ่มในค่าน้อยตามนโยบายและข้อผูกพันของรัฐ เช่น ในปีงบประมาณ 2532 เพิ่มวงเงินงบกลางอีก 13,012.0 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 53.7 ของงบประมาณปี 2531 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินสวัสดิการและการพัฒนาชนบท เพิ่มด้านการคมนาคมอีก 2,944.3 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 25.8 ของงบประมาณปี 2531 เพิ่มด้านการอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีอีก 325.8 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 31.4 ของงบประมาณปี 2531 และเพิ่มให้กระทรวงการคลังอีก 7,990.9 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 13.1 ของงบประมาณปี 2531 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการชำระหนี้เงินกู้ (งบประมาณกระทรวงการคลัง, 68,886.6 ล้านบาท ชำระหนี้เงินกู้ 66,563.7 ล้านบาท) เป็นต้น (กรมบัญชีกลาง. 2531 : 37 - 40)

กระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐบาล มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ซึ่งจัดได้ว่าเป็นงานด้านบริการและพัฒนาสังคม มีความสำคัญมากที่สุด ในบรรดาภารกิจต่าง ๆ ของรัฐ ได้รับงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ในปีงบประมาณ 2531 เป็นเงินสามหมื่นเจ็ดพันล้านบาทและในปีงบประมาณ 2532 เป็นเงินถึงสี่หมื่นล้านบาท หรือประมาณ 1 ใน 5 ของงบประมาณทั้งประเทศแต่ละปี (สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ. 2531 : 183) แม้จะเป็นวงเงินที่ยังต่ำกว่าเกณฑ์ยูเนสโกแนะนำก็ตาม แต่ก็นับได้ว่าเป็นวงเงินจำนวนมากที่ได้นำมาใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างสมทุนมนุษย์ (Human Capital) ให้มีคุณภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต จำนวนวงเงินงบประมาณจะเพิ่มมากขึ้น และถ้าในสมัยใดรัฐบาลเห็นความสำคัญของการศึกษามาก กระทรวงศึกษาธิการก็มีโอกาสที่จะได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้นและในอัตราส่วนที่สูงขึ้น หรือหากในอนาคตงบประมาณมีความจำกัดขาดแคลน รัฐบาลไม่มีงบประมาณจะจัดสรรเพิ่มให้ได้ แต่งานยังคงจะต้องทำอยู่อย่างเต็มที่ กระทรวงศึกษาธิการจะมีวิธีใช้การงบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างไร จึงเป็นเรื่องที่ผู้บริหารของกระทรวงศึกษาธิการจะต้องเร่งช่วยกันศึกษาค้นหาวิธีการเตรียมการไว้

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นกรมกรหนึ่ง ในสังกัดกระทรวง
 ศึกษาธิการ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการ
 การตรวจสอบ ควบคุมและประสานงาน รวมทั้งให้คำแนะนำช่วยเหลือกรมและส่วนราชการต่าง ๆ
 ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้ปฏิบัติงานสอดคล้องกัน เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและของ
 กระทรวงศึกษาธิการ อีกลักษณะหนึ่งต้องปฏิบัติราชการทั่วไปของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวง
 ศึกษาธิการ และราชการอื่นที่มีได้เป็นหน้าที่ของกรมหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ (กระทรวง
 ศึกษาธิการ. 2528 : 1 - 2) มีหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง คือ กองต่าง ๆ 7 กอง
 สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา 1 สถาบัน และสำนักงานศึกษาธิการเขต 13 เขต มีหน่วยงานบริหาร
 ราชการส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
 กระจายอยู่ทั่วประเทศ ได้รับงบประมาณให้ถือจ่ายในปีงบประมาณ 2531 จำนวน 463.6 ล้านบาท
 และในปีงบประมาณ 2532 จำนวน 562.5 ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นวงเงินน้อยมากเมื่อพิจารณา
 เปรียบเทียบกับบทบาทตามภาระหน้าที่ดังกล่าว แต่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นงบประมาณค่าใช้จ่าย
 ในการดำเนินงานของหน่วยงานที่จะต้องตรวจสอบ ควบคุมแนะนำ และประสานการปฏิบัติงานของทุก
 กรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีงบประมาณค่าใช้จ่ายรวมกันปีละไม่ต่ำกว่า 43,000 ล้านบาท
 ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ (บันทึกสั่งการของนายมารุต บุญนาค รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 15 กันยายน 2530) ดังนั้น ในการบริหารงบประมาณของสำนักงาน
 ปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ จึงควรจะต้องมีระบบการบริหารงบประมาณที่ดี มีประสิทธิภาพ
 เป็นตัวอย่างที่ดีแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ แต่โดยสภาพความเป็นจริง
 การบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา
 แม้จนกระทั่งปัจจุบันนี้ ก็ยังไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติทุกขั้นตอน การจัดทำแผนการบริหารงบประมาณ
 การปฏิบัติตามแผนการบริหารงบประมาณยังถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหักท้วงตั้งข้อสังเกตอยู่เป็น
 ประจำทุกปี เช่น ในการตรวจสอบบัญชีของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในปีงบประมาณ 2532
 จำนวน 50 จังหวัด ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องอยู่ถึง 48 จังหวัด (ตามหนังสือสั่งการของปลัดกระทรวง
 ศึกษาธิการที่ ศธ.0203/46336 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2532)

สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ที่ประสบอยู่จากการปฏิบัติตามบทอาทอนาหน้าที และจากการถูกหักท้วงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีดังต่อไปนี้

1. ไม่มีเกณฑ์มาตรฐานใช้ในการเสนอขอตั้งงบประมาณ
2. ไม่มีการกำหนดกรอบนโยบายและจุดเน้นในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี
3. ได้รับงบประมาณจำกัด ไม่พอเป็นค่าใช้จ่ายในการที่จะต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่
4. ขาดการจัดทำแผนการใช้เงินงบประมาณ
5. เงินประจำงวดได้รับอนุมัติล่าช้า บางกรณีไม่ทันกับงานที่จำเป็นต้องปฏิบัติ
6. มีการใช้เงินผิดประเภทและไม่เป็นไปตามแผนงาน/งาน/โครงการ
7. ขาดคู่มือคำแนะนำในการปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณ
8. มีการทุจริตเกี่ยวกับการเงินเกิดขึ้นในหลายหน่วยงาน
9. มีความล่าช้าในการส่งหลักฐานการจ่ายเงินและรายงานการเงิน
10. ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณของบางหน่วยงาน

จากปัญหาที่สำคัญ ๆ ดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า ควรจะทำการศึกษาสภาพลักษณะการจัดทำงบประมาณ การบริหารงานงบประมาณ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อทราบลักษณะการปฏิบัติงานที่แท้จริง และปัญหาต่าง ๆ ที่หน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการประสบอยู่ แล้วนำผลมาวิเคราะห์ แก้ไขปรับปรุง กำหนดรูปแบบแนวทางการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณและการควบคุมงบประมาณที่เหมาะสม เสนอแนะเพื่อการพัฒนาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ให้สามารถบริหารงบประมาณซึ่งมีอยู่จำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหาร ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค -
2. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหาร ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
3. เพื่อเปรียบเทียบทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มีต่อสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

สมมติฐานในการศึกษาค้นคว้า

สภาพและปัญหาในการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและผู้บริหารส่วนภูมิภาค ไม่แตกต่างกัน

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ผลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง กล่าวคือ

1. เป็นข้อมูลของฝ่ายบริหารที่จะนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ กำหนดรูปแบบและวิธีการในการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ
2. เป็นข้อมูลให้ผู้บริหารของส่วนราชการอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ นำไปประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนางานด้านการบริหารงบประมาณที่ได้รับผิดชอบอยู่ให้ดียิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาการบริหารงบประมาณหรือการงบประมาณที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ จัดทำและได้รับอนุมัติตามขั้นตอนที่หน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ปฏิบัติ ตั้งแต่การเตรียมและนำเสนอ การอนุมัติการใช้จ่ายเงิน และการควบคุม โดยมุ่งเน้นศึกษางบประมาณในหมวด ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวด ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ในส่วนที่มีปัญหาสมควรได้รับการแก้ไข 4 ขั้นตอนคือ

1.1 การเตรียมงบประมาณและนำเสนอ มุ่งศึกษาเฉพาะ

- 1.1.1 ข้อมูลประกอบการเสนอขอตั้งงบประมาณ
- 1.1.2 เกณฑ์มาตรฐานในการเสนอขอตั้งงบประมาณ

1.2 การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย มุ่งศึกษาเฉพาะ

- 1.2.1 การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ
- 1.2.2 เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัด
- 1.2.3 การอนุมัติเงินประจำงวดให้ถือจ่าย

1.3 การใช้จ่ายเงินงบประมาณ มุ่งศึกษาเฉพาะ

- 1.3.1 การกำหนดผูกพันงบประมาณ
- 1.3.2 การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ

1.4 การควบคุมงบประมาณ มุ่งศึกษาเฉพาะ

- 1.4.1 การตรวจสอบหลักฐานการจ่าย
- 1.4.2 รายงานการเงินและการงบประมาณ

2. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ ผู้บริหาร ซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งหน่วยงานบริหารราชการ

ส่วนกลาง และหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 279 คน แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ

2.1 ส่วนกลาง ได้แก่ ผู้อำนวยการกอง ศึกษาธิการเขต และหัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณ จำนวน 63 คน

2.2 ส่วนภูมิภาค ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าฝ่ายแผนงานและวิชาการ หัวหน้าฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ จำนวน 216 คน

3. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นผู้บริหารที่เลือกมาทำการศึกษา ส่วนกลาง 59 คน ส่วนภูมิภาค 177 คน รวมกลุ่มตัวอย่าง 236 คน

4. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพของผู้บริหาร แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

4.1.1 ผู้บริหารส่วนกลาง

4.1.2 ผู้บริหารส่วนภูมิภาค

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ทักษะของกลุ่มตัวอย่างที่มีคือ

4.2.1 สภาพการบริหารงบประมาณของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง และหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค

4.2.2 ปัญหาการบริหารงบประมาณของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง และหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค จากการใช้แบบสอบถาม

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารงบประมาณ หมายถึง กระบวนการในการดำเนินงานงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในการวิจัยนี้จะศึกษาตามระบบการงบประมาณ

4 ขั้นตอน คือ การเตรียมงบประมาณและนำเสนอ การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย การใช้จ่ายงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ

1.1 การเตรียมงบประมาณและนำเสนอ หมายถึง การจัดเตรียมการของงบประมาณ การพิจารณาแนวนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาล และของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่มุ่งเน้นจะพัฒนาการศึกษาฯ ตามแผนงาน/งาน/โครงการ และเกณฑ์ในการเสนอของงบประมาณ โดยมุ่งเน้นจะศึกษาเกี่ยวกับข้อมูล และเกณฑ์มาตรฐานในการเสนอของงบประมาณ

1.2 การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย หมายถึง การพิจารณารายการค่าใช้จ่ายและการอนุมัติงบประมาณตามแผนงาน/งาน/โครงการ ให้ส่วนราชการถือจ่ายเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ โดยมุ่งเน้นจะศึกษาแนวทางการพิจารณาอนุมัติ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ และการอนุมัติเงินประจำงวดให้หน่วยงานในสังกัดถือจ่าย ตามวิธีการงบประมาณ

1.3 การใช้จ่ายเงินงบประมาณ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการ โดยมุ่งเน้นจะศึกษาการอนุมัติก่อนผูกพันงบประมาณ การเบิกเงินงบประมาณ และการจ่ายเงินงบประมาณตามระเบียบวิธีการงบประมาณ

1.4 การควบคุมงบประมาณ หมายถึง วิธีการกำกับ ควบคุม การใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้องตามระเบียบและบรรลุตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณ โดยมุ่งเน้นจะศึกษาเรื่องการตรวจสอบหลักฐาน และรายงานการเงิน การงบประมาณ

2. สภาพการบริหารงบประมาณ หมายถึง ลักษณะการปฏิบัติงานที่เป็นจริงในปัจจุบัน ผลการจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ

3. ปัญหาการบริหารงบประมาณ หมายถึง ความไม่เป็นไปตามปกติ อันเกิดจากการบริหารงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะทราบได้จากการสร้างเครื่องมือวัด หรือออกแบบสอบถามผู้บริหารที่ผู้จัดทำ และใช้จ่ายเงินงบประมาณของแต่ละหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

4. ผู้บริหารส่วนกลาง หมายถึง ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาผู้บริหาร การศึกษา ศึกษาธิการเขต หัวหน้าฝ่ายแผนงานวิชาการ หรือหัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติหน้าที่นี้ และ หัวหน้าฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ หรือหัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติหน้าที่นี้ ซึ่งปฏิบัติงานในส่วนกลาง หรือมี สำนักงานในส่วนภูมิภาคแต่เป็นข้าราชการส่วนกลาง และมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ หรือการ ควบคุมดูแลให้มีการจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ

5. ผู้บริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง ศึกษาธิการจังหวัด, หัวหน้าฝ่ายแผนงานและวิชาการ และหัวหน้าฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ ซึ่งปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคและมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ หรือควบคุมดูแลให้มีการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณของหน่วยงานในสำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

6. ทัศนะของผู้บริหาร หมายถึง ความคิดเห็นของผู้บริหารที่มีต่อการบริหารงบประมาณ ของแต่ละหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ โดยจะวัดได้จาก แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

7. หน่วยงาน หมายถึง หน่วยงานส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม อันได้แก่ กองต่าง ๆ สำนักงานศึกษาธิการเขต และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้เพื่อทราบสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ในบทนี้ได้นำเสนอลำดับหัวข้อ ตามเนื้อหาสาระเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของงบประมาณ ความเป็นมาของระบบงบประมาณ การจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน การจัดทำงบประมาณของไทย ระบบการบริหารงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ การบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณหรือทรัพยากรทางการเงิน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นและจำกัด โดยเฉพาะประเทศที่ยากจนและประเทศที่กำลังพัฒนา มีภารกิจที่จะต้องจัดทำตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทุกโครงการจำเป็นต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น หากงบประมาณมีอยู่อย่างเพียงพอก็สามารถดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ได้ทั้งหมด และประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ปัจจุบันประชากรโลกเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนมาก ทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างเริ่มขาดแคลนและมีจำกัด ต้นทุนวัตถุดิบและพลังงานมีราคาสูงขึ้น การบริหารงานยากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน งบประมาณมีจำกัดแม้มีงานโครงการต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องจัดทำอยู่มาก งบประมาณไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จได้ทุกโครงการ ความจำเป็นในการคิดค้นหาวิธีเพื่อประกอบการตัดสินใจเลือกที่จะจัดทำสิ่งใดก่อน และทำอย่างไรจึงจะใช้งบประมาณน้อยที่สุด แต่ให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนอย่างคุ้มค่าและสูงสุด จึงเป็นเรื่องของการงบประมาณที่จะต้องพิจารณากำหนดวิธีการและขั้นตอนไว้ หรืออาจเรียกว่า "วิธีการงบประมาณ"

ความหมายของงบประมาณ

งบประมาณในความหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับและเข้าใจกันโดยทั่วไปในระดับชาวบ้าน มักจะเข้าใจว่า "งบประมาณ" หมายถึง จำนวนเงินที่กำหนดไว้ใช้จ่ายเท่านั้น (ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์. 2528 : 7) จากความหมายของคำที่ได้ยินกันคุ้นหูว่า "ไม่มีงบประมาณ" แม้แต่ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ยังได้อธิบายไว้มีเพียงคำว่า "งบประมาณรายจ่าย" หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น (กรมบัญชีกลาง. 2529 : 30) ด้านการบริหารและด้านธุรกิจ คำว่างบประมาณได้มีผู้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน สุดแต่ผู้ให้ความหมายนั้นจะมองงบประมาณในด้านใด เช่น มองในแง่คุณประโยชน์ หรืออำนาจในการแลกเปลี่ยนแปรสภาพ หรืออิทธิพลของงบประมาณที่มีเหนือปัจจัยอื่น หรือมองในแง่ของเครื่องมือในการบริหาร เช่น

ชาญ อังสุโชติ (2522 : 26) เห็นว่างบประมาณ คือ หัวใจของกระบวนการทางการเมือง การงบประมาณนั้นเกี่ยวข้องกับการแปรเปลี่ยนทรัพยากรทางการเงินให้เป็นวัตถุประสงค์ของมนุษย์

เทียนฉาย กีระนันท์ (2520 : 98) กล่าวว่า งบประมาณคือแผนเบ็ดเสร็จที่แสดงไว้ในรูปตัวเงิน โดยแสดงถึงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในรอบเวลาหนึ่ง รวมทั้งระบุถึงนโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ ในรอบระยะเวลานั้นด้วย

กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2528 : 1) ระบุว่า "งบประมาณตามความหมายในคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ หมายความว่า แผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับรายจ่าย แสดงในรูปจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณก็คือการแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน"

เวลช์ (ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์. 2528 : 7; อ้างอิงมาจาก Welsch. 1957) กล่าวว่า "งบประมาณเป็นข้อความอย่างเป็นทางการของแผนการจัดการและนโยบายดำเนินงาน

สำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อใช้เป็นเครื่องชี้ทางหรือเป็นพิมพ์เขียวสำหรับการปฏิบัติงานขององค์การ สำหรับช่วงระยะเวลานั้น"

จากความหมายของคำว่างงบประมาณ ตามที่ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังกล่าว จึงพอสรุปได้ว่า งบประมาณนั้น หมายถึง

1. การกำหนดตัวเลขจำนวนเงินที่ประมาณรายรับรายจ่ายไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง
2. การกำหนดปริมาณงาน ความแผนงานโครงการที่จะต้องจัดทำแต่ละรายการให้แล้วเสร็จเป็นขั้นตอนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง
3. การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการใช้จ่ายและการรับเงิน

ความสำคัญของงบประมาณ

เนื่องจากความต้องการของมนุษย์นั้นมีอยู่มาก และเป็นความต้องการอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ตามที่ มาสโลว์ (Abraham H. Maslow) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ไว้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ได้ลำดับความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs) ไว้เป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ ความต้องการทางร่างกาย ความต้องการความปลอดภัย ความต้องการทางสังคม ความต้องการยกย่อง และความต้องการความสมหวังในชีวิต (กิตติมา ปรีดีศิลป. 2529 : 51) ซึ่งจะขอนำมากล่าวเฉพาะขั้นตอนที่ 1 เท่านั้น คือ ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ คือ ความต้องการปัจจัย 4 อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สามารถจะเสาะแสวงหาให้ได้มา โดยอาศัยงบประมาณหรือเงินเป็นเครื่องแลกเปลี่ยนได้ทั้งสิ้น แต่ทรัพยากรอันเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ต้องการดังกล่าววันวันมีแต่จะหมดไป ตรงกันข้ามกับมนุษย์ที่นับวันแต่จะเพิ่มปริมาณมากขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ความจำกัดและความขาดแคลนจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะประเทศที่ยากจนและประเทศที่กำลังพัฒนา มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามแผนงานและโครงการ

ต่าง ๆ อยู่มาก เป้าหมายก็เพื่อให้ประชาชนในประเทศของตนได้มีปัจจัยขั้นพื้นฐานเพียงพอแก่การดำรงชีพตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปร.) แต่คงจะไม่มีประเทศใดในโลกที่จะสามารถดำเนินงานตามแผนงานและโครงการที่พึงปรารถนาได้ทุกโครงการเพราะความจำกัดในด้าน "งบประมาณ" ของประเทศหรืองบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่ไม่เพียงพอ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (บทนำการสัมมนางบประมาณปี 2520 อัครสำเนา) กล่าวว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นแผนใช้จ่ายของรัฐบาลในปีหนึ่ง มีความสำคัญต่อทุก ๆ คนในประเทศ เพราะเป็นแผนใช้จ่ายของรัฐเพื่อให้บริการในด้านต่าง ๆ ต่อประชาชน และในขณะเดียวกันก็แสดงแผนการหาเงินมาใช้จ่ายตามแผนการต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ด้วย

ไกรยุทธ อธิษฐานันท์ (2528 : 7) กล่าวว่า การงบประมาณเป็นหัวใจของการปฏิบัติงานในหน่วยงานธุรกิจและในภาครัฐบาล ซึ่งหากขาดเสียแล้วหรือทำไม่ได้ก็ หน่วยงานนั้นก็อยู่รอดได้ยาก คณะผู้บริหารที่เป็นรัฐบาลของประเทศนั้นก็ประสบชะตากรรมในเชิงเดียวกัน แม้ว่าประเทศชาติจะไม่ล่มจมเช่นธุรกิจ แต่พลเมืองในประเทศก็จะไม่ได้รับบริการด้านสวัสดิการที่เท่าที่ควร

ไพศาล ชัยมงคล (2526 : 3 - 4) กล่าวว่า การงบประมาณแผ่นดินนับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ทั้งในฐานะที่เป็นวิชาการแขนงหนึ่งของการศึกษา (as a field of study) เพราะเป็นวิชาการที่เป็นที่สนใจของนักศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ พาณิชยศาสตร์การบัญชี ที่ต่างมุ่งศึกษาทั้งในแนวทางเศรษฐกิจ (Economic Approach) และแนวทางบริหาร (Management or Administrative Approach) หรือในฐานะที่เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของรัฐบาลนั้น เพราะงบประมาณแผ่นดินสามารถสนองวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้หลายอย่างในขณะเดียวกันจึงเปรียบเสมือน "เครื่องมือเอนกประสงค์" (Multipurpose Tool) ที่มี 6 ลักษณะ กล่าวคือ

1. งบประมาณเป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะเป็นที่แสดงออกของนโยบายการคลังของรัฐบาลว่าในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินนั้น จะต้องมีความรอบคอบ คือ การเก็บภาษีอากร และการใช้จ่ายของรัฐบาล จะมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร

2. งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนดำเนินการของรัฐบาล
3. งบประมาณเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐบาลจะต้องให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอเสียก่อน รัฐบาลจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมาณนั้นได้
4. งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารและประเมินผลของเจ้าหน้าที่
ทุกระดับ
5. งบประมาณเป็นมาตรการที่นักบริหารในระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน
6. งบประมาณเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะใช้ในการตัดสินใจวางนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข การป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวก การลดจนการบริการสังคมต่าง ๆ อีกมากมาย เพื่อสร้างและขยายสิ่งที่จะเป็นพื้นฐานแก่การพัฒนา (Infrastructure) ในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า

ชาญ อังสุโชติ (2522 : 26) เห็นว่างบประมาณคือหัวใจของกระบวนการทางการเมือง ตามความคิดเห็นของนักวิชาการและนักบริหาร ดังกล่าวนมาแล้วจึงสรุปได้ว่า "งบประมาณ" เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการทุกประเภท และเป็นเครื่องมือที่จำเป็นที่ผู้บริหาร ไม่ว่าจะเป็นทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลจะขาดมิได้ ผู้บริหารจะต้องตระหนักในคุณค่าของงบประมาณที่มีอยู่อย่างเอนกประสงค์ และคิดหาวิธีการดำเนินงานตามภาระหน้าที่ โดยใช้งบประมาณให้น้อยที่สุด แต่ให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์มากที่สุด หรือใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าที่สุด

ความเป็นมาของระบบงบประมาณ

งบประมาณเป็นปัจจัยที่จำเป็นในการบริหารงานทุกประเภท ที่ผู้บริหารจะขาดมิได้ แต่เนื่องจากงบประมานนั้นจะต้องมีการขาดแคลนและจำกัด ดังนั้น การคิดค้นหาวิธีการเพื่อพัฒนาการใช้งบประมาณอย่างประหยัดจึงเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่ง และไม่มีแบบที่ตายตัวแน่นอน ย่อมจะต้องมี

การพัฒนาเป็นขั้นตอนไปตามลักษณะการบริหาร และตามความต้องการของผู้บริหาร จากความหมายของคำว่า เงิน ที่ใช้เป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนโดยตรง เป็นงบประมาณ การแลกเปลี่ยนที่มีวิธีการเป็นขั้นตอนระหว่างเงินกับผลงาน มาเป็นการงบประมาณหรือระบบงบประมาณ ในความหมายที่ครอบคลุมถึงการดำเนินงานตามวิธีการ ขั้นตอน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยมีแผนงาน งาน โครงการ เป็นตัวบังคับควบคุมอยู่ด้วย โดยมีมุ่งประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ตามแผนพัฒนาประจำปีและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะต่าง ๆ ต่างก็ล้วนแต่เป็นวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณทั้งสิ้น และด้วยวัตถุประสงค์ในขั้นสุดท้ายเดียวกัน คือ "การใช้งบประมาณให้น้อยที่สุด แต่สามารถได้ผลตอบแทนตามวัตถุประสงค์มากที่สุด" วิธีการตามขั้นตอนของระบบใดเป็นที่นิยมใช้ของผู้บริหารธุรกิจประเภทใด ต่างกลุ่มผู้บริหาร ต่างวัตถุประสงค์, วิธีการย่อมจะแตกต่างกันไป

มนตรี สิงหนุต (2528 : 23 - 24) กล่าวว่า "ระบบงบประมาณในปัจจุบันมีอยู่ 4 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ แบบแสดงผลงาน แบบแสดงแผนงาน และแบบฐานที่ศูนย์ แต่ถ้าจะพิจารณากันอย่างถ่องแท้แล้วอาจจะเห็นได้ว่า ระบบงบประมาณมีอยู่มากมายหลายแบบ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ละระบบที่ได้มีการนำมาใช้ในประเทศไทย อาจจะกล่าวถึงในลักษณะที่สำคัญได้ดังนี้

1. ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting System) เป็นระบบงบประมาณที่มีมานานและใช้กันอย่างแพร่หลาย วัตถุประสงค์ของงบประมาณระบบนี้ มุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินมากกว่าจะมุ่งเน้นงานที่มีความประสงค์จะจัดทำ โดยลักษณะการควบคุมจะคุมตามหมวดเงิน และรายการตามจำแนกประเภทรายจ่ายโดยเคร่งครัด งบประมาณได้แบ่งออกเป็น 11 หมวดรายจ่าย คือ หมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ในการเสนอของงบประมาณของส่วนราชการ จะต้องทำรายละเอียดตามหมวดเงิน และจำแนกรายการค่าใช้จ่ายอย่างชัดเจน โดยยึดจากจำนวนเงินงบประมาณของปีที่ผ่านมาเป็นพื้นฐาน

ในการเสนอประมาณการใช้จ่ายในปีต่อไป ส่วนราชการผู้ขอส่วนมากจะพยายามจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายให้สูงขึ้นกว่าปีก่อนมาก ทำให้งบประมาณแต่ละปีขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การวิเคราะห์งบประมาณระบบนี้ ธงชัย สันติวงษ์ (2525 : 100 - 102) กล่าวไว้ สรุปได้ว่าการจัดทำงบประมาณมีเทคนิคในการวิเคราะห์ที่กระทำกันอย่างง่าย ใช้ระยะเวลาพิจารณาไม่มากจะสนใจเฉพาะปลายเหตุค่านึงถึงเรื่องเฉพาะหน้าเท่านั้น มีลักษณะวิธีการพิจารณาเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1.1 พิจารณาจากระดับค่าใช้จ่ายของปีที่แล้วมาประกอบในการประมาณการว่าแนวโน้มในปีต่อไปควรจะเป็นเท่าใด

1.2 พิจารณาค่าใช้จ่ายของปีต่อไป จากระดับต้นทุนเดิม เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ต้นทุนผลิตเท่าใด ควรจะเพิ่มตามระดับราคาที่สูงขึ้นเป็นเท่าใด

1.3 พิจารณาถึงงบประมาณที่เพิ่มขึ้นว่าจะสามารถนำไปใช้จ่ายสำหรับงานใหม่ตามแผนงาน โครงการอะไร เป็นเงินเท่าใด โดยมากมักจะคำนวณเป็นร้อยละของค่าใช้จ่ายใหม่ที่เพิ่มขึ้น

การใช้งบประมาณแบบแสดงรายการดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศเท่าที่ควร เพราะฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลไม่สามารถทราบได้ว่า รายจ่ายตามรายละเอียดต่าง ๆ ที่เสนอขอมานั้น จะเอื้ออำนวยให้เกิดผลงานอะไรบ้าง มากน้อยเพียงใด งานจะแล้วเสร็จหรือไม่ ไม่สามารถจะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงานโครงการที่กำหนดไว้ ฉะนั้น การจัดทำงบประมาณจึงได้เปลี่ยนมาใช้ระบบ "งบประมาณแบบแสดงผลงาน" แทนในระยะเวลาต่อมา (นัฏฐะ ผดุงวัตร. 2522 : 53)

2. ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting System) เป็นระบบงบประมาณที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขจุดอ่อนของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเตรียมงบประมาณเป็นคำดำเนินการตามโปรแกรมด้านต่าง ๆ เป็นงบประมาณแบบปฏิบัติการที่มุ่งแสดงผลที่ได้ของงาน แทนการแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายเป็นหมวดตามแบบแสดงรายการเพียงอย่างเดียว เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นการจัดการ (Management Orientation) หรือแบบ

ลักษณะงาน (Functional Budget) มีลักษณะการมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากร เพื่อให้บรรลุประโยชน์ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยจะต้องมีมาตรการวัดงาน (Work Measurement) มีระบบบัญชีข้อมูลที่แสดงราคาที่ถูกต้องแน่นอน สามารถตรวจสอบได้ว่าหน่วยราชการใดจะทำอะไร มีเป้าหมายอย่างไร และจะต้องใช้งบประมาณเท่าใด ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งในด้านการจัดทำงบประมาณและการควบคุมงบประมาณ เพราะงบประมาณแบบนี้จะวางเป้าหมาย (Targets) เป็นหน่วย ๆ (Units) ที่สามารถวัดได้ สามารถติดตามผลงานให้บรรลุสู่เป้าหมายได้อย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น จะเห็นได้ว่าประเด็นเหล่านี้กว้างขวางกว่าประเด็นที่อยู่ในความสนใจของงบประมาณแบบแสดงรายการ (ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 38 - 39) แต่ในการพิจารณางบประมาณจะต้องมีการเปรียบเทียบโครงการต่าง ๆ มีการแข่งขันกันมากขึ้น

3. ระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (Planning Programing and Budgeting System) เป็นระบบงบประมาณที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขจุดอ่อนของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและแบบแสดงผลงาน วิธีการงบประมาณตามระบบนี้จะเชื่อมโยงงบประมาณประจำปี ให้มีส่วนสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของภาครัฐบาล ตามที่กำหนดไว้ในแผนระยะยาวของประเทศ สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นระบบงบประมาณที่สามารถนำมาใช้ได้เป็นอย่างดีในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย เพราะตามปกติแล้วแผนพัฒนามีระยะเวลา 5 ปี หากงบประมาณมิได้นำไปใช้ในลักษณะที่เป็นเครื่องมือปฏิบัติตามแผนดังกล่าวแล้ว การวางแผนก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ สาเหตุสำคัญของงบประมาณระบบนี้ได้เน้นในเรื่องการวางแผน การจัดทำแผน จัดทำโครงการ การวิจัย สถิติ คณิตศาสตร์ ในการวิเคราะห์ต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น (มนตรี สิงหบุตร. 2528 : 24) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามคำขอของส่วนราชการจะเป็นการเน้นผลงานหรือผลผลิตของงานและโครงการที่เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์มากกว่าจะมุ่งเน้นเพียงความต้องการ (Input) หรือเพียง ผลผลิต (Output) ระบบงบประมาณประเภทนี้จะรวมเอาลักษณะการจัดทำตามหน้าที่ 3 ประการ คือ การควบคุม การจัดการ และการวางแผนเข้าไว้ด้วยกันทั้งหมด โดยเน้นเรื่องการวางแผนมากกว่าอย่างอื่น

(ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 40) เป็นระบบงบประมาณเพื่อการวางแผน โดยเน้นระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการ งานหรือกิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ และวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ปรารถนาจะบรรลุโดยผ่านโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น (ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์. 2528 : 1 - 2)

4. ระบบงบประมาณจากฐานที่ศูนย์ (Zero Base Budgeting System) มนตรีสิงหบุตร (2528 : 24) กล่าวว่า เป็นระบบงบประมาณที่เปลี่ยนจากการมุ่งวิเคราะห์รายละเอียดของโครงการในระบบแบบแผนงานโครงการ ไปมุ่งปรับลดประโยชน์ของโปรแกรมต่าง ๆ ที่มีให้เลือก ซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณโดยมิได้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในปีก่อน ๆ แต่จะใช้ฐานที่ศูนย์เป็นหลักในการกำหนดค่าใช้จ่าย โดยให้หน่วยงานกำหนดชุดตัดสินใจ (Decision Package) และจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการต่าง ๆ ในแต่ละหน่วย ตั้งแต่สำคัญน้อยที่สุด สำคัญปานกลาง และสำคัญมากที่สุด ให้สามารถพิจารณาได้กว้างขวางขึ้น "เป็นการใช้วิธีการกระจายอำนาจ เพราะเนื่องจากองค์การขยายตัวเติบโตขึ้น จำเป็นจะต้องมีวิธีการจัดการสมัยใหม่ เพื่อรับกับงานใหม่ที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น" (ธงชัย สันติวงษ์. 2525 : 97) ชุดตัดสินใจของหน่วยงานนี้ เป็นลักษณะการทำงานจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (Bottom up) จัดทำขึ้นโดยเจ้าของโครงการทุกระดับในหน่วยงานจัดทำและเสนอรายงาน จนถึงเจ้าหน้าที่ในระดับสูงพิจารณาคำใช้จ่ายของโครงการต่าง ๆ ทั้งหมด ก่อให้เกิดการกระจายค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมในทุกหน่วยงาน เป็นมาตรการที่สามารถลดความเผด็จการของผู้บริหารระดับสูงลงได้ การจัดทำงบประมาณตามระบบนี้ จะเป็นประโยชน์ในด้านการลดความขัดแย้งและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้อย่างมาก เพราะได้มีการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายประกอบผ่านการพิจารณาตามขั้นตอน ฝ่ายต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา เป็นการกระจายอำนาจลงสู่เจ้าหน้าที่ในระดับล่างให้มีส่วนร่วมด้วย (ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 74 - 77)

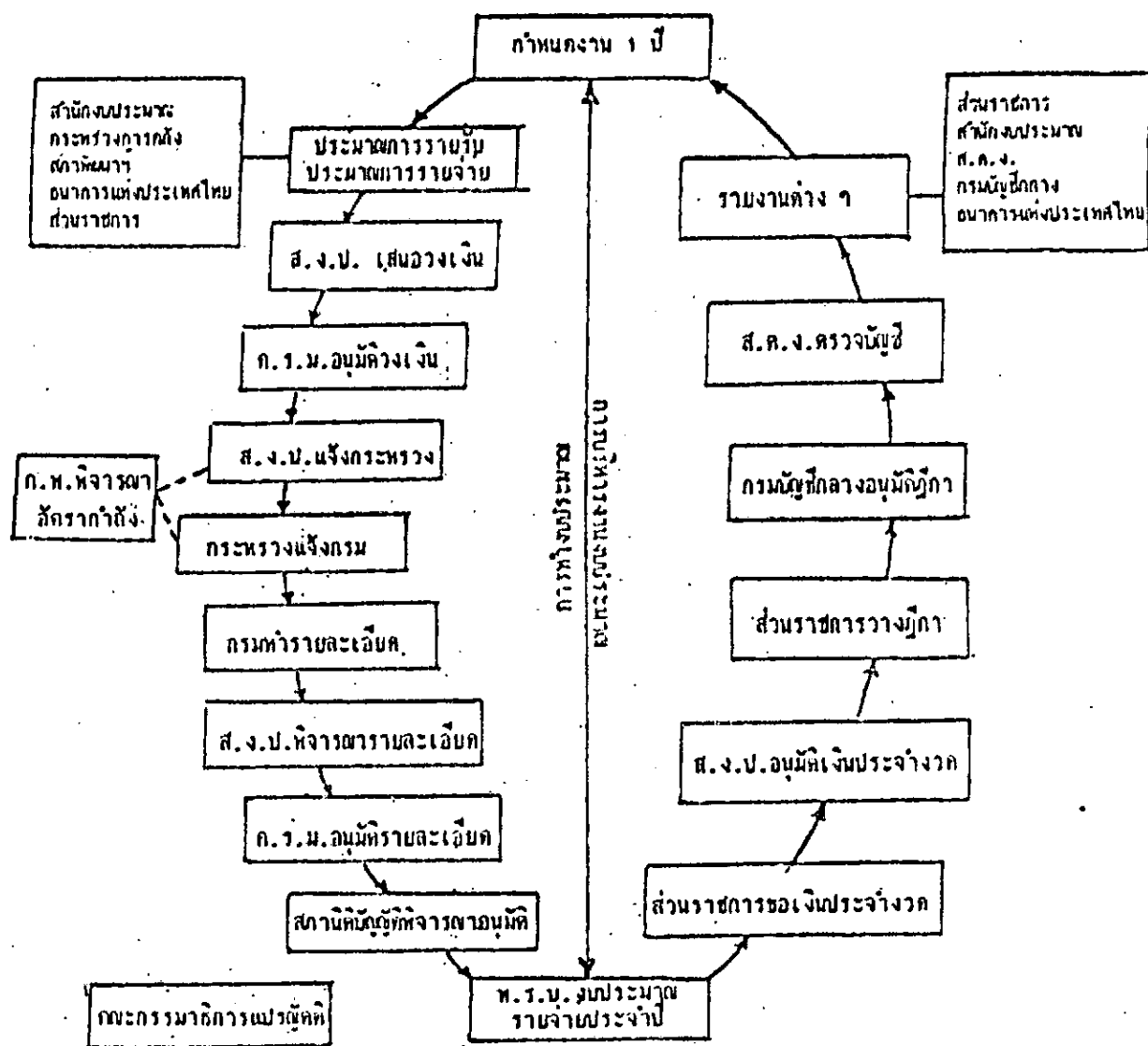
จากระบบงบประมาณแบบต่าง ๆ ที่ได้มีการพัฒนาวิธีการนำมาใช้แต่ละระบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน และระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ในระบบราชการของไทยขณะนี้ก็ตาม ลักษณะการจัดทำ

งบประมาณจะสะท้อนให้เห็นรูปแบบและสภาพการจัดทำ ประโยชน์ที่ได้รับจากแต่ละระบบ และความมุ่งหมายในการจัดทำงบประมาณ จะมีความแตกต่างกันไป ซึ่ง อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาส (2527 : 28) ได้ทำการวิเคราะห์และทำตารางเปรียบเทียบไว้ให้เห็นได้อย่างชัดเจน ดังได้นำมาเสนอไว้ตามภาพประกอบหมายเลข 1

การศึกษาค้นหาวิธีการเพื่อจัดสรรงบประมาณของรัฐให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริหาร และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ยังคงเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำกันต่อไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้กระบวนการงบประมาณ (Budget Process) หรือวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) หรือวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) (กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2530 : 19) ที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริหารได้ และสอดคล้องกับสถานการณ์ สำนักงานงบประมาณซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำงบประมาณของรัฐ ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณไว้ เป็นกระบวนการในลักษณะที่เป็นระบบเรียกว่า วงจรรวมงบประมาณ ดังได้นำมาเสนอไว้ตามภาพประกอบ 2

ระบบ	การสะท้อนภาพ	ประโยชน์ของระบบ	ความมุ่งหมาย	ระยะเวลาที่เป็นเป้าหมาย
งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budget)	สิ่งของ บริการที่รัฐบาลจะจัดหา (Input)	การใช้จ่ายเงินอย่างประหยัด (Economy)	การควบคุมในทางการเงิน (Fiscal Control)	ระยะสั้น (1 ปี)
งบประมาณแบบผลงาน (Performance Budgeting)	สิ่งที่มีรัฐบาลจะจัดหา (Output) และทรัพยากร (Resource) ที่จะใช้	ประสิทธิภาพ (Efficiency)	การควบคุมในทางจัดการ (Management Control)	ระยะสั้น (1 ปี)
งบประมาณแบบแผนงาน (Program budgeting)	1. สิ่งที่มีรัฐบาลจะจัดหา และทรัพยากรที่จะใช้ 2. ความเชื่อมโยงของสิ่งที่จะทำกับจุดมุ่งหมายของแผนระยะปานกลางหรือระยะยาว	1. ประสิทธิภาพของการบริหาร (Efficiency) 2. ประสิทธิภาพของการบริหาร (Effectiveness)	1. การควบคุมในทางจัดการ 2. เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุจุดมุ่งหมาย โดยมีส่วนร่วมของแผนฯ	ระยะสั้น (1 ปี) และระยะยาว (ระยะยาวสองแผนฯ)

ภาพประกอบ 1 ความแตกต่างของระบบงบประมาณทั้ง 3 ระบบ



ภาพประกอบ 2 วงจรงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน (PPB)

การจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน เป็นระบบที่มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน และเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรได้กระทำอย่างสมเหตุสมผล (Rational) กระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ได้นำระบบดังกล่าวมาใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1961 ซึ่งเป็นสมัยที่แมคนามารา (Robert McNamara) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และต่อมารัฐบาลสหรัฐได้นำแนวความคิดนี้ไปใช้กับกระทรวงฝ่ายพลเรือนด้วย และได้เป็นที่แพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ ซึ่ง อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ (2527 : 24) ได้ชี้แจงไว้ว่า ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) คือ ระบบที่มุ่งให้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. มีการกำหนดจุดมุ่งหมายของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลอย่างแน่ชัด และรวมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายเดียวกันไว้ในแผนงานเดียวกัน
2. มีการพิจารณากำหนดแนวทางต่าง ๆ ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ เพื่อใช้เป็นข่าวสารสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหาร
3. มีการแสดงปริมาณของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ
4. มีการพิจารณาผลสำเร็จของกิจกรรมต่าง ๆ และวัดผลสำเร็จของกิจกรรมนั้น ๆ
5. มีการพยากรณ์ค่าใช้จ่ายของทรัพยากรที่ใช้ (Input) สำหรับแผนงานต่าง ๆ และผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น (Output) จากการดำเนินงานตามแผนงานนั้น ๆ ในระยะยาว
6. มีการตรวจสอบและวิเคราะห์นโยบายอย่างต่อเนื่อง
7. จัดให้มีข้อมูลเพื่อพิจารณาบทวนผลงานเป็นประจำ และปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ ทั้งนี้โดยอาศัยระบบบริหารข้อมูล (Information Management System)

ลักษณะและวัตถุประสงค์ในการจัดทำ องค์ประกอบ ขั้นตอนในการจัดทำ และหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์งบประมาณ จากการศึกษาค้นคว้าทั้งตามทฤษฎี และความคิดเห็นจากฝ่ายปฏิบัติ จะขอนำมากล่าวดังต่อไปนี้

ลักษณะและวัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ เป็นการจัดทำงบประมาณที่เน้นในเรื่องการวางแผน การจัดทำแผน จัดทำโครงการ โดยพยายามเชื่อมโยงงบประมาณรายจ่ายประจำปี เข้ากับวัตถุประสงค์ของภาครัฐบาล ตามที่กำหนดไว้ในแผนระยะยาวของประเทศ ซึ่งสุธี สิงห์เสนห์ (2525 : 1 - 2) ได้สรุปความหมายไว้ในลักษณะที่สอดคล้องกันว่า งบประมาณแบบแผนงานโครงการเป็นระบบงบประมาณที่เน้นหนักในการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปอย่างประสานกลมกลืนกับการวางแผนในระยะปานกลางหรือระยะยาว เป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมืองที่จะใช้การงบประมาณเป็นเครื่องมือในการแปรเปลี่ยนทรัพยากรทางการเงิน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมนุษย์ (ชาญ อังศุโชติ. 2522 : 26)

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน จะสามารถทำให้การบริหารของรัฐบาลได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ การรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์โครงการต่าง ๆ จะมีการกระทำอย่างเป็นระบบ สามารถช่วยเหลือในการตัดสินใจของรัฐบาลได้ดีขึ้น (ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 41) เป็นระบบการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการ งาน หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ปรารถนาจะบรรลุผลโดยผ่านโครงการ/งาน หรือกิจกรรมเหล่านั้น (ไกรยุทธ อิศรายาคินทร์. 2526 : 1 - 2) เป็นระบบงบประมาณที่นำมาใช้เพื่อแก้ข้อบกพร่องของระบบงบประมาณที่ใช้มาก่อน คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) และระบบงบประมาณแบบผลงาน (Performance Budget) (อิสสระ นิตินันท์ประภาศ. 2527 : 19)

จากแนวความคิดและหลักการของระบบงบประมาณแบบแผนงาน ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจจะสรุปถึงลักษณะและวัตถุประสงค์ของงบประมาณระบบนี้ได้ว่า ระบบงบประมาณแบบแผนงานเป็นระบบการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามเป้าหมายทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ตามแผนพัฒนาประเทศ โดยมีข้อมูลของแผนงานโครงการ ประกอบการวิเคราะห์

เพื่อการตัดสินใจเลือกกระทำตามเป้าหมายอย่างมีระบบ เป็นวิธีการในเชิงระบบ หรือการวิเคราะห์ระบบเพื่อแก้ปัญหา (System Analysis/Approach) ซึ่งโดยวิธีการของระบบจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่เป็นตัวป้อน (Input) กระบวนการผลิต (Process) และผลผลิตหรือผลงาน (Output) ตามวัตถุประสงค์ ภายใต้สภาพแวดล้อม (Environment) โดยมีแผนงานโครงการ หรือกิจกรรมเป็นตัวบ่งชี้ประกอบการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

องค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน เป็นแนวความคิดเชิงระบบ ซึ่งเกิดขึ้นและวิวัฒนาการในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยได้นำแนวความคิดพื้นฐานมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย ซึ่ง สุธี สิงห์เสนี (2527 : 13 - 14) กล่าวว่า "ระบบที่จะนำมาใช้นี้จะต้องมีใช้ระบบที่สร้างขึ้นจากทฤษฎีล้วน ๆ หรือลอกมาจากประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่จะต้องเป็นระบบที่สร้างขึ้นจากทฤษฎีที่ปรับเข้ากับสภาพการณ์ และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี โดยการปรับปรุงระบบงบประมาณดังกล่าว จะต้องกระทำเป็นขั้นตอนเพื่อให้มั่นใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่ จะเกิดขึ้นจะต้องสามารถนำมาปฏิบัติได้โดยไม่มีปัญหา" บดี จุณยานนท์ (2527 : 4) ได้เสนอความเห็นว่ ความสมบูรณ์ของระบบงบประมาณแบบแผนงาน จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. องค์ประกอบด้านโครงสร้าง ต้องมีการพัฒนาโครงสร้างแผนงาน กำหนดแนวทางไว้ เพื่อให้ผู้บริหารใช้เป็นเครื่องมือสำหรับประกอบการตัดสินใจ
2. องค์ประกอบด้านการวิเคราะห์ การวิเคราะห์ระบบงบประมาณแบบแผนงาน เป็นการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย กับประสิทธิผลของแนวทางการดำเนินงานในลักษณะต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้

3. องค์ประกอบด้านข่าวสาร ในระบบงบประมาณแบบแผนงาน ข้อมูล ข่าวสาร นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้ในการวิเคราะห์ และการตัดสินใจของผู้บริหารในระดับต่าง ๆ และข้อมูล ข่าวสารที่เชื่อถือได้นั้น ทางหนึ่งจะได้รับจากระบบการติดตามและประเมินผลนั่นเอง"

ไพศาล ชัยมงคล (2526 : 45) ได้เสนอความเห็นเห็นว่า ส่วนประกอบสำคัญของระบบแผนงานโครงการที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา นั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่จะของบประมาณจากรัฐบาล จะต้องจัดทำเอกสาร 3 อย่างยื่นต่อสำนักงานประมาณ ซึ่งได้แก่

1. แผนงานรวม (Program Memorandum : PM) เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ กลยุทธ์โดยกว้าง ๆ ทางเลือกที่สำคัญ และข้อเสนอแนะคร่าว ๆ เกี่ยวกับแผนงานรวมฉบับหนึ่งใช้สำหรับแผนงานหนึ่ง ๆ เท่านั้น

2. แผนงานและแผนการเงิน (Program and Financial Plan : PFP) เป็นเอกสารที่แสดงความต้องการงบประมาณในปัจจุบันและอนาคต รวมตลอดถึงผลที่จะได้รับจากการตัดสินใจในปี โดยเอกสารชนิดนี้จะแสดงงบประมาณทั้งปัจจุบัน ปีต่อ ๆ ไปด้วย จึงมักเรียกว่าแผนงานและแผนการเงินระยะยาว (Multi-Year Program and Financial Plan)

3. การวิเคราะห์รายงาน (Special Studies : SS) เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์อันนำมาซึ่งการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในแผนงานรวมดังกล่าวข้างต้น ตามแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน ซึ่งฝ่ายบริหารในระดับสูง (บคิ จุณยานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ) และฝ่ายวิชาการ (ไพศาล ชัยมงคล) ได้เสนอไว้ ตามทฤษฎีหรือหลักการขั้นพื้นฐานนั้น อาจจะกล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ องค์ประกอบที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น จะต้องประกอบด้วย

1. การวางแผน โครงสร้างระบบแผนที่ดี
2. การวิเคราะห์ เปรียบเทียบค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์ตอบแทนที่จะได้รับเพื่อการตัดสินใจเลือก
3. ระบบข้อมูล แสดงตัวเลขความต้องการทั้งสภาพปัจจุบันและอนาคต ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ประกอบการพิจารณาเพื่อการตัดสินใจ

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน ได้พัฒนาขึ้นโดยมีสาเหตุจากการแสวงหาวิธีการจัดสรรทรัพยากรหรือจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักของประเทศ หรือวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การจะนำวิธีการตามระบบงบประมาณดังกล่าวมาใช้ได้อย่างสมบูรณ์ ให้เป็นระบบงบประมาณที่เหมาะสมของไทยนั้น จำเป็นจะต้องให้ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในระบบได้ให้ความสำคัญ ทำความเข้าใจ ศึกษาและพัฒนา ในเรื่องการวางแผน การวิเคราะห์ และการจัดระบบข้อมูลให้สามารถที่จะนำไปปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม

ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน

การจัดทำงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น ชูลทซ์ (ไพศาล ชัยมงคล. n.d. : 43 - 45; citing Schultze. 1965) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการดำเนินงานตามลักษณะของระบบงบประมาณแบบแผนงาน โดยสรุปจะมี 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1. ความต้องการขั้นแรกของระบบงบประมาณแบบแผนงาน คือ จะต้องกำหนดและวิเคราะห์วัตถุประสงค์สำคัญของโครงการ (Basic Program Objective) ของกิจกรรมที่สำคัญของรัฐบาลทุก ๆ สาขาอย่างละเอียดรอบคอบ การกระทำดังกล่าวนี้ เป็นการบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลต้องหันกลับไปพิจารณาว่าโครงการต่าง ๆ ที่กำลังปฏิบัติอยู่นั้น มีวัตถุประสงค์ใดหรือสิ่งใด คือ สิ่งที่กำลังพยายามปฏิบัติให้สำเร็จผล อย่างไรก็ตามในขณะที่เราต้องการพิจารณาวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ ก่อนนั้น ก็ควรระวังไม่ให้กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการกว้างมากเกินไป เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว เราจะไม่ได้รับประโยชน์อะไรจากการกำหนดวัตถุประสงค์เลย

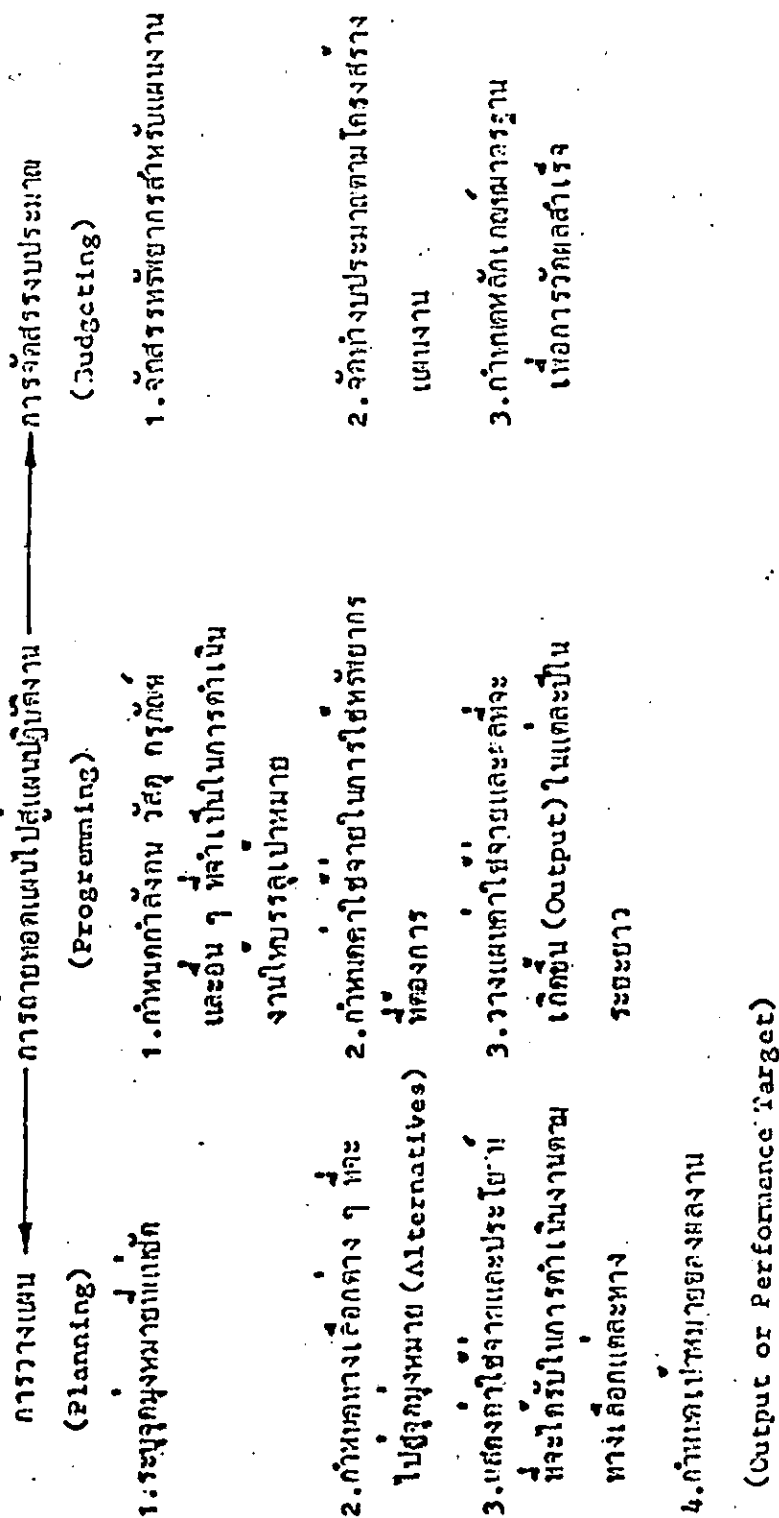
ขั้นที่ 2 การวิเคราะห์ผลลัพธ์ (Output) ของโครงการอันใดอันหนึ่ง โดยเทียบเคียงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วในข้อ 1 ข้างต้น การวิเคราะห์นี้จะต้องกระทำให้ละเอียดถี่ถ้วนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ขั้นที่ 3 การจัดค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Total Cost) ของโครงการ ซึ่งในการจัดหรือคิดคำนวณค่าใช้จ่ายนี้ ไม่ได้คิดเพียงปีเดียวเท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของโครงการนี้อีกในหลาย ๆ ปีข้างหน้าด้วย

ขั้นที่ 4 การวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ (Alternatives) กล่าวคือ การพิจารณาหาวิธีทางว่าทางใดจะเป็นวิธีทางที่มีประสิทธิผลสูงสุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

ขั้นที่ 5 การกำหนดให้วิธีการและเครื่องมือในการวิเคราะห์ต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วในขั้น 1 - 4 ข้างต้นนี้ ได้รับการถือปฏิบัติในวงการรัฐบาลอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อที่ว่า การตัดสินใจเรื่องงบประมาณจะได้กระทำไปบนพื้นฐานของการวิเคราะห์อย่างจริงจังนั่นเอง

การจัดทำงบประมาณแบบแผนงานนี้ เมื่อพิจารณาตามลักษณะวัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณ องค์ประกอบของระบบงบประมาณ และขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณตามที่ได้นำเสนอแล้วนั้น อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ (2527 : 22) ได้เสนอแนวความคิดและองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงานไว้ ซึ่งจะสามารถช่วยอธิบายให้เห็นรูปแบบและเข้าใจระบบงบประมาณแบบแผนงานนี้ได้เป็นอย่างดี จากคำอธิบายที่ว่าระบบงบประมาณนี้เป็นระบบที่มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการเชื่อมโยง การจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน และเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรได้กระทำอย่างสมเหตุสมผล มีการวิเคราะห์ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการในระบบงบประมาณแบบแผนงาน พร้อมกับได้จัดทำเอกสารประกอบแสดงการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับการวางแผนและข้อพิจารณาในการวิเคราะห์ไว้ ดังได้นำมาเสนอตามภาพประกอบ 3 และภาพประกอบ 4 แล้ว



ภาพประกอบ 3 การเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับการวางแผน

วัตถุประสงค์		การวางแผน (Planning)	การจัดสรรงบประมาณ (Budgeting)	การดำเนินงานตามแผน (Implementation)	การประเมินผล (Evaluation)
วัตถุประสงค์	(Object)	มุ่งหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นทางเลือก	ความสอดคล้องของคำขอรับประมาณกับจุดมุ่งหมายของแผน	เป้าหมายของผลที่ควรเกิดขึ้น (Targeted Output)	ความเหมาะสมของผลที่ตามมา (Outcome)
แผนงาน	(Programme)	แผนงานต่าง ๆ ซึ่ง เป็นทางเลือก	การแก้ไขแผนงาน	กำหนดเวลากำเนินงานเป็นช่วง ๆ (Programme Schedule)	ประสิทธิผลของงาน (Effectiveness)
ทรัพยากร	(Resource)	ความต้องการทรัพยากรอย่างหย่า ๆ และทรัพยากรที่จะนำมาใช้	ความสมบูรณ์ของทรัพยากรในรายละเอียดยกในร่องต่าง ๆ โดยเฉพาะ	การควบคุมทรัพยากร และการใช้ประโยชน์	ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร (Efficiency in Resource Utilization)

ภาพประกอบ 4 ข้อพิจารณาในการวิเคราะห์ตามขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการในระบบงบประมาณแบบแผนงาน

การวิเคราะห์งบประมาณ

การวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลนั้น นับว่าเป็นปัญหาที่ทั้งฝ่ายบริหารและนักวิชาการ ต่างได้พยายามศึกษา คิดค้นหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางที่จะยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ ในการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสม เพื่อที่จะแก้ปัญหาใน 2 ประเด็น (ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 59) คือ

1. การแบ่งปันทรัพยากรให้เหมาะสมระหว่างส่วนของรัฐกับส่วนของเอกชน และ
2. การจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐให้แก่กิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐ

คอมเต (August Comte) นักสังคมวิทยาผู้หนึ่ง เชื่อว่า สักวันหนึ่งในอนาคต ปัญหาที่สำคัญของรัฐทั้งหมด จะมีวิธีแก้ไขโดยใช้ข้อมูลทั้งหมดที่ได้มาจากความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งแนวคิดของเขาเรียกว่า "Positivon" เป็นที่ดึงดูดความสนใจของนักศึกษาในทางบริหารมาก (ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 62)

คีย์ (V.O. Key, Jr.) (ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 60 - 61) กล่าวว่าเรารู้เพียงเล็กน้อยเหลือเกินเกี่ยวกับปัญหาที่ว่า "เรามีกฎเกณฑ์อย่างไรในการที่จะตัดสินใจว่าจะจัดสรรเงิน "X" เหนือให้แก่งิจกรรม A แทนที่จะเป็นกิจกรรม B"

ลุยส์ (Verne B. Lewis) (ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 66) ได้เสนอทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการงบประมาณ (Economic theory of Budgeting) มีหลัก 3 ประการ คือ

1. เนื่องจากทรัพยากรย่อมขาดแคลน เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ ดังนั้น หลักเศรษฐศาสตร์ขั้นต้นที่จะต้องนำเข้าไปประยุกต์ใช้ คือการใช้จ่ายเงินทุกอย่าง ต้องให้ได้ผลตอบแทนคุ้มค่างบทุน แต่โดยการที่ใช้ต้นทุนให้เป็นประโยชน์นั้น ทำให้หลายอย่าง จึงควรเปรียบเทียบว่าจะเอาไปใช้เพื่อทำอะไร ซึ่งจะได้ประโยชน์มากกว่ากัน

2. จำนวนเงินส่วนที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ได้กำหนดไว้เดิม โดยคาดว่าจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นนั้น จะต้องวิเคราะห์ให้ดี เพราะอาจจะต้องประสบกับปรากฏการณ์ที่เรียกว่า "การลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์สุดท้าย" (Diminishing marginal utility) การวิเคราะห์ดังกล่าวในข้อนี้เรียกว่า "การวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้น" (Incremental analysis)

3. การเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ นั้น จะกระทำได้ด้วยการเปรียบเทียบ ถึงประสิทธิผลของทางเลือกแต่ละทางในอันที่จะให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Common objective) เท่ากัน

ลินด์บลอม (ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 69 - 72; อ้างอิงมาจาก Lindblom. 1961) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์งบประมาณเฉพาะแต่ในส่วนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของไวต์แกฟสกี (Aaron Wildavsky) โดยลินด์บลอมย้ำในเรื่องการวินิจฉัยเฉพาะงบประมาณในส่วนที่เพิ่มขึ้นการที่จะตัดสินใจนั้นจะเริ่มต้นโดยวิเคราะห์ว่า นโยบายใดแตกต่างไปจากสถานะเดิม (Status quo) อย่างไรหรือไม่ การจำกัดการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น ทำให้ผู้วิเคราะห์ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องราว 4 เรื่อง คือ นโยบายต่าง ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับส่วนที่เพิ่มขึ้น ผลที่ตามมาอีกหลายประการอันเนื่องมาจากนโยบายนั้น ๆ จุดประสงค์ซึ่งไม่สามารถบรรลุได้ด้วยวิธีการในปัจจุบัน และหาทางเลือกของนโยบายต่าง ๆ ซึ่ง Wildavsky ได้กล่าวว่า "งบประมาณนั้นถูกแยกพิจารณาเป็นส่วน โดยคณะอนุกรรมการแต่ละคณะต่างก็พิจารณาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ของคณะเท่านั้นจะไม่พิจารณาในรายละเอียดทุกรายการในงบประมาณ แต่มักจะสนใจเฉพาะรายการที่ใช้เงินเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากปีก่อน ๆ เท่านั้น" และโดยวิธีการดังกล่าวจะทำให้สามารถมีประสบการณ์ตลอดจนความคิดเห็นจากหลายฝ่ายมารวมกัน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวินิจฉัย การวิเคราะห์แบบนี้จะลดค่าใช้จ่ายลง และการพิจารณาไม่เกินความสามารถของมนุษย์ปุถุชน เพราะจะแบ่งเล็งแต่เฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่านั้น

ตามความเห็นและข้อเสนอในการวิเคราะห์งบประมาณของนักวิชาการ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นที่ตรงกัน อาจสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้วิเคราะห์งบประมาณหรือกรรมการพิจารณา งบประมาณ จะพิจารณาเฉพาะส่วนที่เป็นหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาในด้านใดด้านหนึ่ง จะไม่พิจารณาครอบคลุมไปทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจะสนใจมากเฉพาะรายการที่เพิ่ม หรือลดยอดเงินงบประมาณจากเดิมเท่านั้น ซึ่งไพศาล ชัยมงคล (2526 : 73) เสนอความเห็นว่าการวิเคราะห์งบประมานั้น "ถึงแม้ว่าการใช้ประโยชน์จากเครื่องคอมพิวเตอร์แบบทันสมัยและรวดเร็ว ช่วยลดภาระในการวิเคราะห์งบประมาณได้มากก็ตาม แต่ความสับสนของกระบวนการ งบประมาณนั้น จะไม่มีโอกาสได้ลดลงมาถึงขั้นที่จะใช้คอมพิวเตอร์ทำงานแทนได้เลย บุคคลผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมงบประมาณแต่ละคน จะยังคงเป็นศูนย์กลางของกระบวนการนี้อยู่ และเครื่องมือที่สำคัญยิ่งของบุคคลก็ยังคงเป็นการใช้กลยุทธ์ หรือการปรับกิจกรรมงบประมาณให้เป็นที่ยอมรับและเข้าใจซึ่งกันและกันอยู่ต่อไปอีกแน่นอน

การวิเคราะห์งบประมาณตามแนวทางปฏิบัติของไทย ซึ่งสำนักงานงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบอยู่นั้น มีแนวปฏิบัติ ซึ่งเสนอ นาคสุสุข (2522 : 41 - 42) ได้เสนอแนวคิดเห็นว่า ผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็คือ นักวิเคราะห์ งบประมาณ เพราะนักวิเคราะห์งบประมาณเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้น ที่รับผิดชอบในการศึกษาพิจารณา แผนดำเนินงานและการปฏิบัติของส่วนราชการอย่างละเอียดต่อเนื่อง จึงย่อมจะทราบความเป็นไป และความจำเป็นของส่วนราชการดี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นักวิเคราะห์งบประมาณเป็นผู้ทราบปัญหา ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ สำนักงานงบประมาณผู้อื่น เพราะมีเวลาศึกษาและติดตามการดำเนินการของหน่วยงานอย่างใกล้ชิดกว่า เมื่อทราบข้อเท็จจริงดี คำชี้แจงเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ จึงมีน้ำหนักมากที่คณะกรรมการพิจารณา มักจะให้ความเชื่อถือ จึงอาจจะกล่าวได้ว่าการจะได้รับหรือมิได้รับงบประมาณของส่วนราชการ จะขึ้นอยู่กับนักวิเคราะห์งบประมาณเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็น การวิเคราะห์งบประมาณขึ้นกำหนดวงเงิน หรือการวิเคราะห์งบประมาณขึ้นจัดทำรายละเอียด งบประมาณก็ตาม ในแต่ละขั้นตอนจะต้องพิจารณาในรายละเอียด

การจัดทำงบประมาณของไทย

ในการจัดทำงบประมาณประจำปีของไทย นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นครั้งแรก เมื่อปี 2533 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมานั้น ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์บ้านเมืองหลายครั้ง การปรับปรุงงบประมาณครั้งหลังสุด ระหว่างปีงบประมาณ 2525 - 2527 (สุทธิ สิงห์เสนห์. 2527 : 11) สำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นส่วนราชการที่ได้ตั้งขึ้น ตั้งแต่ปี 2502 ได้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินมาโดยตลอด การปรับปรุงครั้งใหญ่ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 มีเป้าหมายที่จะปฏิรูประบบงบประมาณให้เป็นระบบแผนงานโครงการ แทนการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการที่เน้นการควบคุมรายละเอียด การใช้จ่ายเงินที่ใช้อยู่เดิม และทางสำนักงานงบประมาณยังได้ถือโอกาสปรับปรุงระบบวิธีการทางงบประมาณบางอย่างไปด้วยพร้อม ๆ กัน เช่น เริ่มระบบการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด และรวมกระบวนการอนุมัติเงินประจำงวดและกระบวนการจัดสรรเงินประจำงวดไปเบิกจ่ายในส่วนภูมิภาคเข้าไว้ด้วยกัน เป็นต้น (บตี จุณยานนท์. 2527 : 1 - 2) ระบบงบประมาณของไทย จึงเริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา ได้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีการงบประมาณ และกำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ขึ้นใหม่ เพื่อให้การบริหารงบประมาณมีความคล่องตัวขึ้น จากระเบียบที่เคยเน้นการควบคุมรายการตามงบประมาณรายจ่ายทั้ง 11 หมวดรายจ่ายอย่างเคร่งครัด ส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องมีการโอนเงินระหว่างหมวด หรือเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายเงินจะต้องเสนอขออนุมัติไปยังผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณทุกกรณี มาเป็นการให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ สามารถอนุญาตให้มีการโอนเงินประจำงวดและเปลี่ยนแปลงเงินประจำงวดได้ตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกำหนด ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ข้อ 63 และปรับหมวดรายจ่ายเหลือเพียง 7 หมวด ให้งบประมาณในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่อนุมัติให้เป็นค่าใช้จ่ายของส่วนราชการในจังหวัด ตามพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นงบประมาณจังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 และบังคับใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับงบประมาณมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด โดยตามระเบียบดังกล่าวกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณจังหวัด จัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างเสนอขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ตามระเบียบฯ ข้อ 10 และห้ามโอนเงินที่ได้รับจัดสรรในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่มีใช่เป็นเงินเหลือจ่าย ไปตั้งจ่ายทางจังหวัดอื่นหรือโอนกลับส่วนกลาง ตามระเบียบฯ ข้อ 13 ทั้งนี้เพื่อต้องการให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี เป็นไปตามความต้องการของจังหวัด และเงินงบประมาณสามารถกระจายออกไปสู่ท้องถิ่นตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรัฐมีนโยบายมุ่งที่จะพัฒนาชนบทและได้รับอนุมัติงบประมาณไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น การใช้จ่ายเงินเพื่อกำเนินการตามแผนงาน งานโครงการที่ได้รับอนุมัติแม้จะมีการเพิ่ม - ลด เปลี่ยนแปลงวงเงินจัดสรรบ้าง ตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบได้กำหนดไว้แล้ว ก็ไม่ต้องเสียเวลาขออนุมัติไปยังผู้อำนวยการสำนักงบประมาณดังเช่นแต่ก่อน นับว่าเป็นการแบ่งเบาภาระสำนักงบประมาณ และลดขั้นตอนการดำเนินงานไปได้ส่วนหนึ่ง แต่สำนักงบประมาณก็ยังสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้เหมือนเดิม เพราะส่วนราชการมิได้เปลี่ยนแปลงแผนงาน หรือโครงการในส่วนที่สำคัญต่างไปจากหลักการเดิมที่ได้อนุมัติงบประมาณไว้แต่อย่างใด

การจัดทำงบประมาณของไทย ซึ่งได้ถือปฏิบัติตามระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 ตามความเป็นมาดังกล่าวแล้วนั้น สำนักงบประมาณได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ของไทยได้ยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวเดียวกัน และมีความเข้าใจตรงกัน แต่คู่มือดังกล่าวก็มีอยู่จำนวนจำกัด ไม่มีพอที่จะแจกจ่ายให้กับทุกส่วนราชการได้

ระบบการบริหารงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

ระบบการบริหารงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง วิธีการงบประมาณ หรือการจัดทำงบประมาณ ตามระบบงานงบประมาณแผ่นดินของไทย ที่ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันนี้ กระทรวงศึกษาธิการ ได้มอบให้กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์การขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีขั้นตอนการปฏิบัติที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นเตรียมการและนำเสนอ
2. ขั้นการรับรองอนุมัติงบประมาณ
3. ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณ จะทำหน้าที่ 2 สถานะ คือ ในฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ และในฐานะกรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ "มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นของบประมาณประจำปีของส่วนราชการ ต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ดังนั้น กระบวนการระยะเวลาการจัดทำงบประมาณจึงต้องสอดคล้องกับระบบงบประมาณแผ่นดิน (กองแผนงาน. 2531 : 1) โดยในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ มีองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับกระทรวง ประกอบด้วยกรมต่าง ๆ และระดับจังหวัด ประกอบด้วยสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ คือ

องค์กรระดับกระทรวง ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 2 หน่วยงาน คือ

1. กรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม และแผนของกรม ตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ จัดบริหารงบประมาณตามวงเงินที่ได้รับ

2. กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่วิเคราะห์การขอตั้งงบประมาณของกรมต่าง ๆ ติดตามการบริหารงบประมาณของกรมต่าง ๆ เป็นหน่วยงานประสานระหว่างสำนักงบประมาณกับหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ

องค์กรระดับจังหวัด มีคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด (ศทว.จ.) ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในจังหวัดเป็นกรรมการ พัฒนาการจังหวัด เกษตรจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชย์จังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของจังหวัด ซึ่งเป็นแผนเสนอของงบประมาณประจำปีของจังหวัด โดยสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นผู้จัดทำ กรรมการชุดนี้จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย

องค์กรที่มีบทบาทในการตัดสินใจระดับนโยบาย

ในการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการในระดับ การกำหนดนโยบาย การพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม การจัดทำแผนและการตัดสินใจดำเนินการ อันมีผลผูกพันไปถึงการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อจัดการศึกษา ตามหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ นั้น จะต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากองค์กร ใน 3 ระดับ คือ

1. คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมกระทรวงศึกษาธิการ (ศทว.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีจากกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 ท่าน เป็นกรรมการ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ คณะกรรมการชุดนี้ จะให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงบประมาณในระดัวงเงินแก่กระทรวงศึกษาธิการ โดยให้สอดคล้องกับนโยบาย แผนงาน แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการ และที่เกี่ยวข้อง

2. ที่ประชุมอธิบดี มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง อธิบดีทุกกรม ผู้ตรวจราชการกระทรวงทุกท่านเข้าประชุม โดยที่ประชุมอธิบดี จะเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี ของกระทรวงศึกษาธิการ

3. กรม ในฐานะหน่วยปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะด้าน เป็นผู้จัดทำงบประมาณทั้งระบบให้สอดคล้องกับนโยบาย แผนงาน และแนวทางตามที่ตกลงในที่ประชุมอธิบดีและตามนโยบายที่คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ให้ความเห็นชอบไว้

ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการมีหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ในการจัดทำงบประมาณจึงแยกกล่าวถึงการจัดทำงบประมาณของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแนวทางไว้ดังนี้ (กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2531 : 3 - 17)

การจัดทำงบประมาณของส่วนกลาง

การจัดทำงบประมาณของส่วนกลาง มีวิธีการหรือขั้นตอนในการดำเนินงานดังนี้

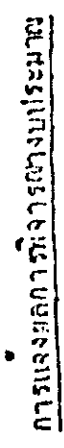
1. ขั้นเตรียมการและนำเสนอ ขณะที่สำนักงานงบประมาณเตรียมการกำหนดวงเงินงบประมาณแผ่นดินนั้น กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จัดทำนโยบายงบประมาณประจำปี โดยพิจารณาจากแผนพัฒนาประจำปีและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม (ศสว.) และนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมอธิบดี เมื่อที่ประชุมอธิบดีพิจารณาเห็นชอบแล้ว

กระทรวงศึกษาธิการแจ้งนโยบายงบประมาณประจำปีให้กรมต่าง ๆ ได้ทราบ กรมจะจัดทำนโยบาย และจุดเน้นของกรมที่จะดำเนินการ ต้องสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้อง แล้วนำเสนอกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วิเคราะห์กรอบนโยบาย และจุดเน้นของกรมต่าง ๆ แล้วเสนอทางเลือกงบประมาณต่อกระทรวง เพื่อให้ที่ประชุมอธิบดีพิจารณา เมื่อที่ประชุมอธิบดีพิจารณาเห็นชอบแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว กระทรวงศึกษาธิการให้กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แจ้งให้กรมต่าง ๆ ทราบ เพื่อจัดทำคำขอตังงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายได้ส่งให้กองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วิเคราะห์สรุปงบประมาณที่ขอตัง เสนอกระทรวงพิจารณา อนุมัติ เมื่อกระทรวงให้ความเห็นชอบแล้ว กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการส่งเอกสารคำขอตังงบประมาณให้สำนักงบประมาณพิจารณาต่อไป มีขั้นตอนตามภาพประกอบ 5

2. ขั้นการรับรองและการอนุมัติงบประมาณ เป็นการเตรียมรายละเอียดข้อมูลเพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร การดำเนินการเริ่มด้วยกระทรวงศึกษาธิการให้กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แจกกรม จัดทำคำชี้แจง ขณะเดียวกันกรมมีหนังสือถึงสำนักงานงบประมาณขอเอกสารงบประมาณ เพื่อจัดทำคำชี้แจงงบประมาณ กรมจัดทำคำชี้แจงรายละเอียดส่งถึงกระทรวง ผ่านกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จัดทำเอกสารคำชี้แจงเสนอกกระทรวง เพื่อเตรียมชี้แจงคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการชี้แจงรายละเอียดต่อคณะกรรมการ อธิบดีและเจ้าหน้าที่ของกรมต่าง ๆ จะเป็นผู้เข้าชี้แจง

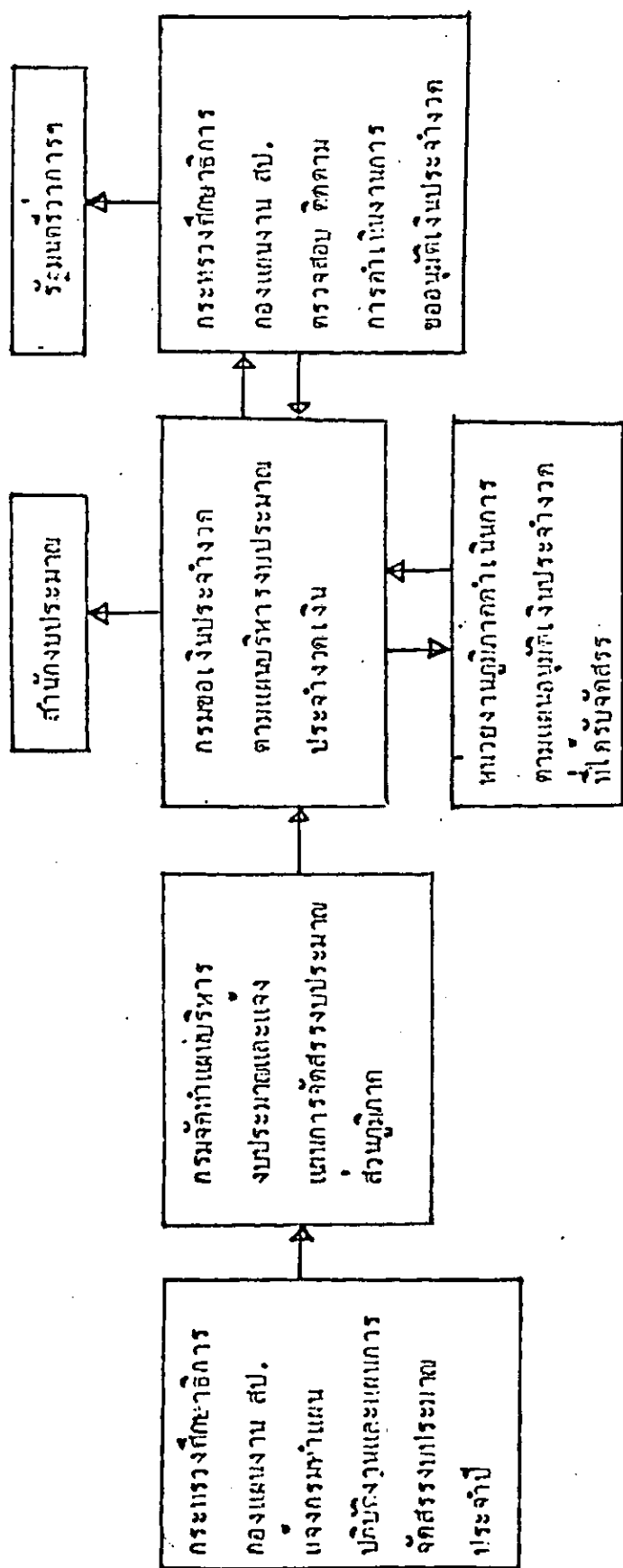
ถ้ากรมมีความจำเป็นจะต้องได้รับงบประมาณเพิ่มเติมในงาน/โครงการใด กรมจะส่งคำขอแปรญัตติเพิ่มเติมถึงกระทรวงศึกษาธิการ ผ่านกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะวิเคราะห์แล้วเสนอกกระทรวงศึกษาธิการ พิจารณา เมื่อเห็นชอบแล้วให้กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่งคำขอแปรญัตติเพิ่มให้สำนักงานงบประมาณพิจารณา เสนอต่อคณะกรรมการ ในการพิจารณางบประมาณ วาระที่ 2 และ 3 ของสภาผู้แทนราษฎร และจะประสานงานกับรัฐสภา เพื่อขอทราบคำขอสงวนแปรญัตติของกรรมการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อทราบผลจะแจ้งต่อกระทรวงและรัฐมนตรีเพื่อทราบ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จะประสานงานกับรัฐสภา เพื่อขอทราบรายการ คัด-เพิ่ม-เปลี่ยนแปลงงบประมาณ เมื่อทราบผลแล้วแจ้งให้กระทรวง และรัฐมนตรีได้ทราบ ให้ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แจ้งผลให้กรมต่าง ๆ ได้ทราบ มีขั้นตอนตาม ภาพประกอบ 6

Figure 1



ภาพประกอบ 6 แสดงขั้นตอนการปรับปรุงและการอนุมัติงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ (ส่วนกลาง)

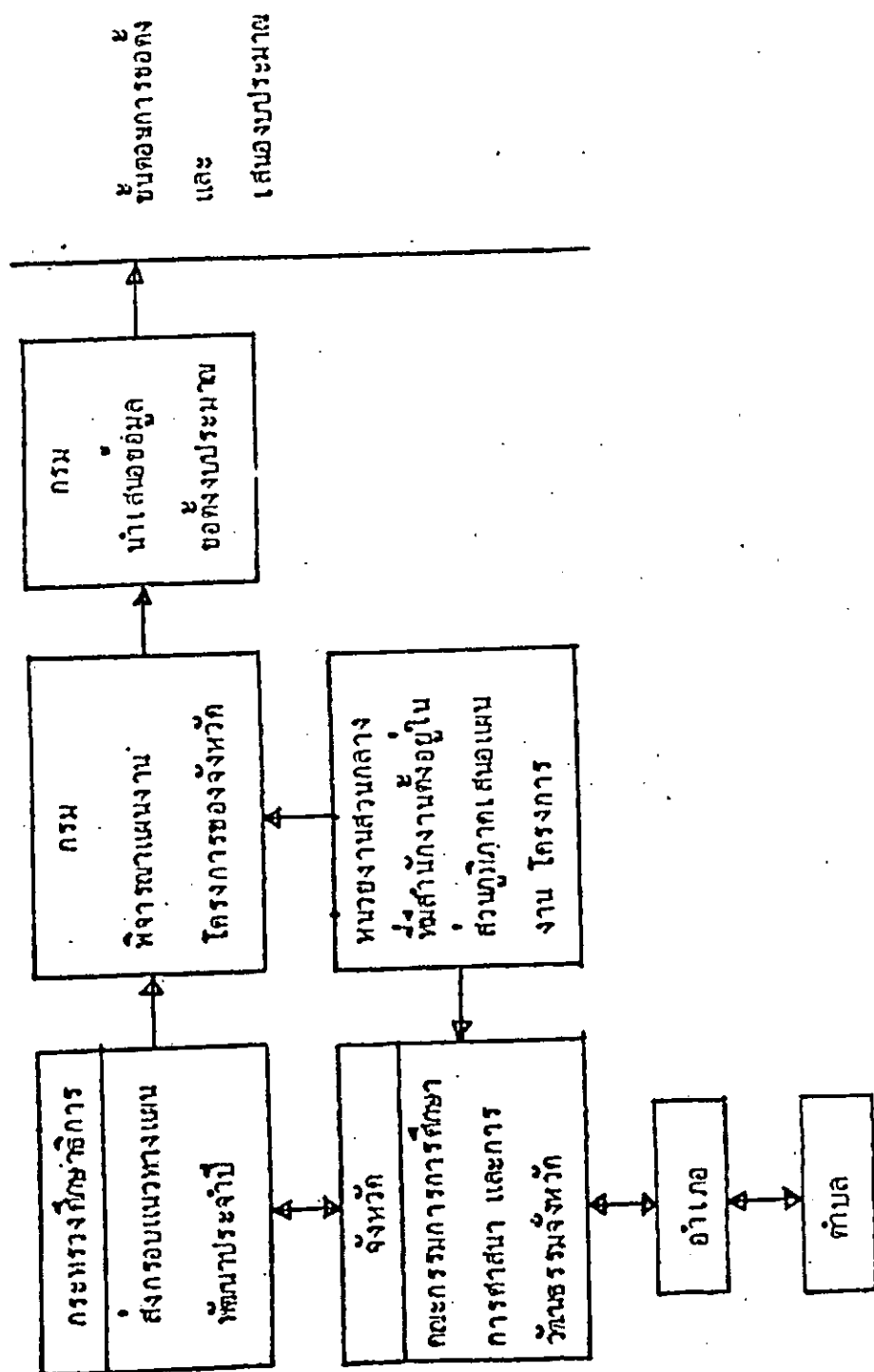
3. ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ เมื่อกรมต่าง ๆ ทราบงบประมาณที่ได้รับแล้ว กระทรวงศึกษาธิการโดยกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แจ้งให้กรมจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานบริหารงบประมาณประจำปี และแจ้งแผนการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนภูมิภาค ได้ทราบ กรมดำเนินการขออนุมัติการเงินประจำปีจากสำนักงานงบประมาณ เมื่อได้รับเงินประจำปี กรมดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปี ทุกสิ้นงวดเงิน กระทรวงให้กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ติดตามการได้รับและการใช้งบประมาณประจำปีของกรมต่าง ๆ กรมรายงานผลการได้รับอนุมัติและการใช้เงินประจำปี ให้กระทรวงศึกษาธิการได้ทราบ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สรุปผล เสนอกระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพื่อทราบ (สำหรับรายงานการใช้จ่ายเงินประจำปี ในงวดสุดท้ายของปีงบประมาณ กระทรวงจะให้กรมรายงานผลทุกเดือน) มีขั้นตอนตามภาพประกอบ 7



ภาพประกอบ 7 แสดงขั้นตอนการบริหารงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

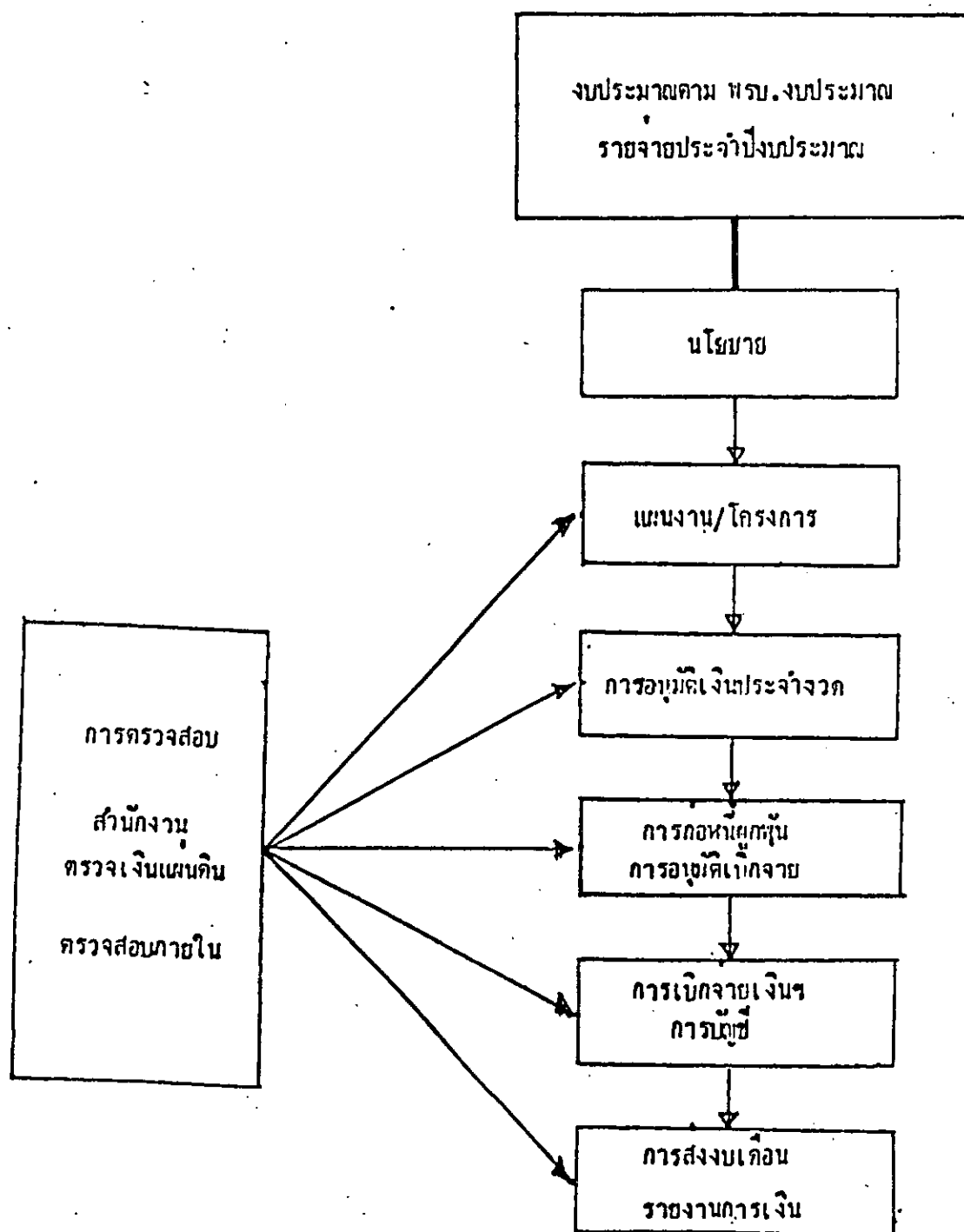
การจัดทำงบประมาณของส่วนภูมิภาค

การจัดทำงบประมาณของส่วนภูมิภาค เป็นการจัดทำแผนของงบประมาณ การจัดทำเป็นแผนพัฒนาประจำปีของจังหวัด ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปี กับแผนของกระทรวง พ.ศ. 2525 โดยอาศัยองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องการวางแผนการศึกษาของจังหวัด ปัจจุบันคือ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด (ศทว.จ.) ซึ่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนดังกล่าว การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด มีขั้นตอนหรือวิธีการโดยสังเขป คือ กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดกรอบและแนวทางพัฒนาประจำปีงบประมาณส่งให้จังหวัด จังหวัดนำเสนอคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม (ศทว.จ.) พิจารณากำหนดนโยบายของจังหวัด และมอบให้คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และการวัฒนธรรมของจังหวัด จัดทำเสร็จแล้วนำเสนอให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม (ศทว.จ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วส่งให้กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการโดยกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วิเคราะห์แผนแล้วส่งให้กรมต่าง ๆ พิจารณาให้เป็นแนวทางในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะไปประสานเข้าในวงจรขั้นเตรียมการ และนำเสนอของงบประมาณของส่วนกลางต่อไป มีขั้นตอนตามภาพประกอบ 8



ภาพประกอบ 8 แสดงขั้นตอนการของงบประมาณของส่วนภูมิภาค

4. ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ การควบคุมงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการ ได้ถือปฏิบัติตามระบบการบริหารงบประมาณของทางราชการ คือ ตั้งแต่การขออนุมัติเงินประจำงวด การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานในสังกัดถือจ่าย และการดำเนินการก่อนนี้ผู้กั้นงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การจัดทำงบเคียน และรายงานการเงิน ตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าวทุกประเภทและหมวดเงิน จะมีระเบียบกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ทั้งสิ้น การจ่ายเงินงบประมาณจะจ่ายได้ตามที่มีระเบียบกำหนดไว้ให้จ่ายได้เท่านั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินของรัฐจะต้องพิจารณาเสนอขออนุมัติใช้เงินงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายตามที่ระเบียบกำหนดไว้ และด้วยวิธีการอย่างประหยัคให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ การควบคุมเพื่อให้มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณของรัฐให้เป็นไปตามข้อจำกัดดังกล่าวเป็นหน้าที่โดยตรงของกรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ เมื่อมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไปแล้วก็ต้องส่งหลักฐานการจ่ายเงินหรือที่เรียกว่า "งบเคียน" ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบเป็นประจำทุกเคียน เป็นการควบคุมขั้นสุดท้าย การควบคุมตามขั้นตอนต่าง ๆ อาจแสดงให้เห็นได้ตามภาพประกอบ 9



ภาพประกอบ 9 แสดงขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สูงขึ้นอย่างมากในอัตราที่รวดเร็ว ของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จากที่เคยได้รับเมื่อปีงบประมาณ 2527 จำนวน 32,783.7 ล้านบาท (พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2527 มาตรา 15) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 ได้รับจำนวน 40,379.9 ล้านบาท ช่วงระยะเวลาเพียง 5 ปี ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นถึง 7,596.2 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ. 2531 : 40) หรือประมาณร้อยละ 23.17 กอปรกับระบบงบประมาณได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตามลำดับ จากระบบงบประมาณแบบควบคุมรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน การควบคุมงบประมาณจึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบงบประมาณ การควบคุมตามขั้นตอนเดิมไม่เป็นการเพียงพอ เพื่อให้การบริหารงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ นายมารุต บุนนาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้กำหนดมาตรการในการบริหารงบประมาณ และถือเป็นแนวปฏิบัติตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา ดังนี้

1. การวางแผนการบริหารงบประมาณ ขอให้ทุกกรมจัดทำแผนการบริหารงบประมาณของกรม และนำเสนอต่อที่ประชุมอธิบดีเป็นรายการให้ได้ภายในกลางเดือนตุลาคม 2530 โดยมอบให้สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นเจ้าของเรื่องในการเร่งรัด ตลอดจนสรุปและเตรียมการนำเสนอต่อที่ประชุมอธิบดี
2. การบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้เริ่มดำเนินการก่อสร้างได้ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2530 เป็นต้นไป เพื่อให้งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการมีส่วนในการเพิ่มรายได้ให้ชาวชนบทในช่วงฤดูร้อน
3. การควบคุม กำกับ คุดูแล ให้สำนักงานปลัดกระทรวงมอบให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรับผิดชอบในแต่ละเขตการศึกษา ได้ร่วมกับการที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนการติดตามประเมินผล และกำกับคุดูแลโดยให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการได้คุดูแลในเรื่องของการบริหารงบประมาณให้ทันตามเวลา การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริตและยุติธรรม

4. การรายงานผล ขอให้ทุกกรมรายงานผลการบริหารงบประมาณของงวดที่ 1 ภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2531 งวดที่ 2 ภายในเดือนมิถุนายน 2531 (บันทึกสั่งการที่ ศธ 0100/721 ลงวันที่ 15 กันยายน 2530)

ฉะนั้น ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากจะต้องถือปฏิบัติตามขั้นตอนของระบบการบริหารงบประมาณแล้ว ยังจะต้องถือปฏิบัติตามมาตรการในการบริหารงบประมาณ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้สั่งการไว้ ซึ่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้บันทึกสั่งการไปยังกรมต่าง ๆ ตามบันทึก ค่วนมากที่ ศธ 0205/26590 ลงวันที่ 22 กันยายน 2530 อีกทางหนึ่งด้วย

การบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

การบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง การจัดทำงบประมาณ หรือวิธีการงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นการศึกษาด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนที่หน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นผู้จัดทำและได้รับอนุมัติงบประมาณให้ถือจ่ายโดยตรง ไม่รวมถึงการจัดทำงบประมาณของกรมอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่มอบหมายให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัดในฐานะผู้แทนของกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ในส่วนภูมิภาค เป็นผู้จัดทำ และมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เป็นงบประมาณจังหวัด อันได้แก่งบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ และหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งโดยระบบการบริหารงบประมาณจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 5 ตามขั้นตอนต่าง ๆ คือ การเตรียมงบประมาณและการนำเสนอขออนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ แต่ละขั้นตอนในการจัดทำจะต้องมีความสอดคล้องต่อเนื่องกับระบบการบริหาร

งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ โดยจะต้องคำนึงถึงข้อแนะนำในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่สำนักงานงบประมาณแจ้งให้ส่วนราชการทราบ มีสภาพการจัดทำและปัญหาในการจัดทำตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การเตรียมงบประมาณและการนำเสนอ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณทั่วไปของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ จะต้องทำการวิเคราะห์แผนและแนวนโยบายในการจัดการศึกษา โดยยึดแผนพัฒนาการศึกษาศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ระยะ 5 ปี และนโยบายในการจัดการศึกษาของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภานโยบายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีมุ่งเน้นพัฒนา ซึ่งสำนักงานงบประมาณจะแจ้งให้ทราบ และเป้าหมายของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีมุ่งเน้นบริหารการศึกษาเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลนั้น ตามหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายบรรจง ชูสกุลชาติปลัดกระทรวงศึกษาธิการ คนปัจจุบัน พ.ศ. 2532) ได้กำหนดเป้าหมายหลักในการบริหารการศึกษาไว้ 4 ประการ คือ การส่งเสริมสวัสดิการ เสริมสร้างความสามัคคี สกสกรคุณภาพ ศีลโรราบ คุณธรรม โดยมีกลยุทธ์ในการทำงาน 7 ประการ คือ 'เร่งรัด รุกหน้า รวดเร็ว เรียบร้อย ราบรื่นสำเร็จและประหยัด' ในการเสนอของงบประมาณแต่ละปี กองแผนงานจะต้องกำหนดกรอบนโยบายและจุดเน้นให้ชัดเจน แผนงาน/โครงการใดที่สมควรจะเสนอขอตั้งงบประมาณเพิ่มได้เป็นกรณีพิเศษหรืองาน/โครงการใดควรระงับหรือลดวงเงินงบประมาณลง แจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบ เพื่อถือเป็นแนวทางในการเสนอขอตั้งงบประมาณ หรือทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีงบประมาณนั้น ๆ เสนอต่อสำนักงานงบประมาณต่อไป

การขอตั้งงบประมาณตามแผนงาน/งาน และโครงการ ตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ มีโครงสร้างของแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม (ตามแผนระยะที่ 6) มีอยู่ใน 4 แผนงานหลัก คือ

1. แผนงานหลักปริมาณนักเรียน
2. แผนงานหลักคุณภาพการศึกษา

3. แผนงานหลักการบริหารและสนับสนุน

4. แผนงานหลักการศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จะเสนอขอตั้งงบประมาณได้ในกรอบ 1

แผนงานหลัก คือ แผนงานหลักการบริหารและสนับสนุน มีแผนงานรองหรือแผนงานย่อยสำหรับ
ปีงบประมาณ 2532 13 แผนงาน คือ

1. แผนงานบริหารทั่วไป โครงการต่อเนื่องมี 4 งาน คือ

1.1 งานบริหารทั่วไป (ส่วนกลาง)

1.2 งานบริหารทั่วไป (ส่วนภูมิภาค)

1.3 งานให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ

1.4 งานประสานงานการพัฒนาและส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม

และเทคโนโลยี

2. แผนงานพัฒนาระบบการบริหาร โครงการใหม่มี 2 โครงการ คือ

2.1 โครงการพัฒนาโครงสร้าง และระบบบริหารการศึกษา ศาสนา และ

ศิลปวัฒนธรรม

2.2 โครงการศึกษาธิการตำบล

3. แผนงานพัฒนาบุคลากร โครงการต่อเนื่อง 1 โครงการ คือ

3.1 โครงการพัฒนาบุคลากรทางด้านการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม

ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ของกระทรวงศึกษาธิการ

4. แผนพัฒนาการบริหารงานบุคคลและสวัสดิการ โครงการต่อเนื่องมี 1 โครงการ

คือ

4.1 โครงการพัฒนาระบบงานบริหารงานบุคคลและสวัสดิการ ของสำนักงาน

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

5. แผนงานพัฒนาการบริหารธุรการ ระเบียบแนวทางปฏิบัติ โครงการต่อเนื่อง

มี 1 งาน คือ

5.1 งานบริหารโครงการเงินกู้ธนาคารโลกเพื่อพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 และระยะที่ 7 (สำนักงานกลางฯ)

6. แผนงานพัฒนาการงบประมาณและการเงิน โครงการต่อเนื่องมี 1 โครงการ คือ

6.1 โครงการพัฒนาการบริหารงบประมาณ การเงินและบัญชี

7. แผนพัฒนาการบริหารวัสดุ ครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่ โครงการต่อเนื่องมี 2 โครงการ 1 งาน คือ

7.1 โครงการบริหารจัดการวัสดุ ครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่

7.2 โครงการส่งเสริมการจัดที่ดินเพื่อการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม

7.3 งานจัดสร้างอาคารสำนักงานการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม จังหวัด โครงการใหม่ 1 โครงการ คือ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานหอประชุมกระทรวงศึกษาธิการ

8. แผนงานพัฒนาระบบงานการวางแผน เป็นโครงการต่อเนื่องมี 3 โครงการ คือ

8.1 โครงการปรับปรุงและพัฒนาระบบการวางแผนการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

8.2 โครงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม และแผนปฏิบัติการประจำปี ของกระทรวงศึกษาธิการ

8.3 โครงการสัมมนาเพื่อพัฒนานโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

9. แผนพัฒนาระบบสารสนเทศ โครงการต่อเนื่องมี 2 โครงการ คือ

9.1 โครงการพัฒนาการบริหารงานระบบสารสนเทศ

9.2 โครงการพัฒนาการประสานงานการจัดทำและรวบรวมข้อมูลสถิติ เพื่อการวางแผนและจัดการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

10. แผนงานวิจัย โครงการต่อเนื่องมี 1 โครงการ คือ
 - 10.1 โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
11. แผนงานการควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล โครงการต่อเนื่องมี 2 โครงการ คือ
 - 11.1 โครงการประเมินผล แผนงานและโครงการของกระทรวงศึกษาธิการ
 - 11.2 โครงการควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและนิเทศการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
12. แผนงานพัฒนาและประเมินผลมาตรฐานคุณภาพ เป็นโครงการต่อเนื่องมี 1 โครงการ คือ
 - 12.1 งานพัฒนาระบบการประเมินผลมาตรฐานคุณภาพ
13. แผนงานประสานงานและประชาสัมพันธ์ เป็นโครงการต่อเนื่อง มี 2 งาน 2 โครงการ คือ
 - 13.1 งานประสานงานการรับนักเรียน นักศึกษา ทุกประเภท
 - 13.2 งานประสานงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา
 - 13.3 โครงการประสานงานกิจการพิเศษของกระทรวงศึกษาธิการ
 - 13.4 โครงการพัฒนาประชาสัมพันธ์ของกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2529 : 133 - 135)

กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จะเป็นผู้แจ้งให้หน่วยงานในสังกัด เสนอขอตั้งงบประมาณและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ประจำปีงบประมาณ (แผนขอเงิน-งบประมาณ) ตามแบบรายการ และให้จัดส่งภายในกำหนด ตามปฏิทินงบประมาณ โดยหน่วยงานส่วนกลางประกอบด้วยกองต่าง ๆ สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานศึกษาธิการเขตทุกเขต หน่วยงานในส่วนภูมิภาคมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด รวม 72 จังหวัด ให้จัดทำงบประมาณสำหรับแผนงาน/งาน/โครงการ

ที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ตามอำนาจหน้าที่ เช่น กองแผนงาน รับผิดชอบแผนงานพัฒนาระบบ การวางแผนการศึกษา กองคลังรับผิดชอบแผนงานบริหารทั่วไป กองการเจ้าหน้าที่รับผิดชอบแผนงาน พัฒนาระบบการบริหาร และกองตรวจและรายงาน รับผิดชอบแผนงานการควบคุม ตรวจสอบติดตามและ ประเมินผล เป็นต้น

เกณฑ์ในการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี หน่วยงานต่าง ๆ จะต้อง พิจารณาประมาณการค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน ตามแผนงาน/งาน/โครงการ ในรอบปีงบประมาณ ตามแผนพัฒนาของปีนั้น ๆ โดยมีค่าใช้จ่ายตามหมวดเงิน และจำแนกประเภทรายจ่าย วิธีการ งบประมาณในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จะต้องระบุรายการ จำนวน และวงเงิน ตาม ราคามาตรฐานของสำนักงบประมาณ และคำนวณตัวเลขค่าใช้จ่ายทุกหมวด รวบรวมส่งกองแผนงาน ตามแบบรายการที่สำนักงบประมาณกำหนด และจัดส่งภายในกำหนดตามปฏิทินงบประมาณประจำปี กองแผนงานจะเป็นผู้รวบรวมตัวเลขเสนอของบประมาณขั้นต้นนี้ ซึ่งเรียกว่าขั้นกำหนดวงเงิน ของ ทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และรวบรวมงบประมาณของทุกกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เข้าสู่ระบบการจัดทำงบประมาณ เป็นงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

2. การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติวงเงิน งบประมาณตามที่สำนักงบประมาณเสนอแล้ว ส่วนราชการผู้เสนอของงบประมาณ จะต้องจัดเตรียม รายละเอียดคำชี้แจงงบประมาณพร้อมข้อมูล เหตุผลความจำเป็นในการเสนอขอตั้งงบประมาณ โดยเฉพาะแผนงาน/งาน/โครงการ ที่เป็นงานใหม่ หรืองานเดิมแต่มีวงเงินงบประมาณเพิ่มจากปี งบประมาณที่แล้วมากเป็นพิเศษ เพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร การดำเนินงานในขั้นนี้เป็นภาระหน้าที่ของ หน่วยงานราชการในส่วนกลางโดยตรง ส่วนราชการในส่วนภูมิภาคนั้น ตามปกติจะส่งรายละเอียด คำชี้แจงต่าง ๆ มาพร้อมในการทำแผนพัฒนาประจำปีแล้ว เว้นแต่รายการใดที่ไม่ชัดเจน ทาง หน่วยงานส่วนกลางต้องการหลักฐาน ข้อมูลหรือคำชี้แจงเพิ่มเติม เท่านั้น หน่วยงานส่วนกลางก็จะ แจ้งไปให้จังหวัดผู้ขอคำเนนการจัดทำเพิ่มเติมส่งมาให้

การเข้าชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการนี้ ในส่วนของกระทรวงเป็นหน้าที่ของ ปลัดกระทรวง ซึ่งจะต้องชี้แจงนโยบายของกระทรวงต่อคณะกรรมการในภาพรวมทั้งกระทรวง ศึกษาธิการมีความจำเป็นจะต้องขอตั้งงบประมาณตามแผนงานหลักต่าง ๆ ส่วนงบประมาณของแต่ละ กรมนั้น ตามปกติผู้เข้าชี้แจงจะเป็นอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ซึ่งจะต้องมีการชี้แจง งานของกรม พร้อมกับงาน/โครงการที่สำคัญ ๆ ที่เป็นงานใหม่ หรืองานต่อเนื่อง แต่จำเป็นจะต้อง ใช้งบประมาณเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ กรณีใดที่ส่วนราชการมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในชั้นวงเงินแล้ว ก็สามารถที่จะขอแปรญัตติเพิ่มเติมได้ ในระยะขั้นตอนนี้ ส่วนราชการระดับกรมโดยเฉพาะกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นทั้งผู้แทน กรมและผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ จะต้องจัดเจ้าหน้าที่คอยเฝ้าติดต่อบริหารงานกับสภาผู้แทนราษฎร อย่างใกล้ชิดตลอดเวลา เพื่อแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณระดับกรม หรือกอง จัดส่งข้อมูล คำชี้แจงหรือเข้าชี้แจงข้อหักท้วงด้วยตนเอง ตามที่คณะกรรมการงบประมาณต้องการ มิฉะนั้น งบประมาณตามรายการที่คำชี้แจงไม่ชัดเจน นั้น อาจจะถูกตัดไป หรือระงับไว้ยังไม่พิจารณา หรือ ตัดทอนวงเงินให้ได้รับน้อยกว่าจำนวนที่ขอตั้งไว้

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของคณะกรรมการงบประมาณวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการ เลือกตั้ง โดยภาระหน้าที่จึงต้องพยายามรักษา ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และประเทศ ชาติเป็นสำคัญ คณะกรรมการบางท่านก็ปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างดี แต่บางท่านก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ได้ดีเท่าที่ควร ขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความจริงจังต่อการรักษาผลประโยชน์ ของประชาชนและต่อประเทศชาติ ดังนั้น ในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการของสภาผู้แทน ราษฎร นอกจากในการขอตั้งงบประมาณนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้อง กับนโยบายของรัฐบาล ตามที่ส่วนราชการและสำนักงบประมาณได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้ว การจะ ได้รับอนุมัติหรือไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณให้ถือจ่ายตามที่ขอตั้งไว้ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการพิจารณาของ คณะกรรมการแต่ละท่านด้วย ในการเสนอของบประมาณของส่วนราชการบางหน่วยงาน จึงมีทั้งการ

ดำเนินการในรูปแบบและนอกรูปแบบ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาจนเป็นที่พอใจตามคำชี้แจงหรือที่ปรากฏหลักฐานชัดเจน ตามแผนงาน/งาน/โครงการ และมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา งบประมาณที่จะผ่านสภา ในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 จนประกาศใช้เป็นกฎหมาย เรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ... ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐถือจ่ายต่อไป ตามวิธีการงบประมาณและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

การจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการ งบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการได้รับอนุมัติให้ถือจ่ายนั้น รายจ่ายในบางหมวด เช่น หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จะระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นค่าใช้จ่ายอะไร จำนวนเท่าใด ให้แก่หน่วยงานใดของส่วนราชการนั้น เช่น ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2532 อนุมัติงบประมาณให้เป็นค่าก่อสร้างอาคารสำนักงานการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม จังหวัดสมุทรสงคราม 1 หลัง เป็นเงิน 3,000,000 บาท เป็นต้น แต่งบประมาณในบางหมวดรายจ่าย จะอนุมัติไว้เป็นวงเงินรวม ส่วนราชการจะต้องมาพิจารณาจัดสรรให้แก่หน่วยงานในสังกัดอีกชั้นตอนหนึ่ง เช่น งบประมาณในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ เป็นต้น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้จัดสรรงบประมาณดังกล่าว ให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาค คือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ และกิ่งอำเภอ ที่ตั้งกระจายอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยถือเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ ซึ่งได้มาจากห้องที่มีจำนวนพื้นที่ นักเรียน สถานศึกษา วัด ทางศาสนา ประชากร ความทุรกันดาร ของท้องที่ซึ่งแตกต่างกันตามสภาพ เป็นเกณฑ์ในการคำนวณจัดสรรให้จังหวัดถือตามเกณฑ์จำนวนอำเภอในจังหวัดนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรและให้จังหวัดจัดสรรให้อำเภอตามความเหมาะสมและจำเป็น อยู่ในดุลยพินิจของจังหวัด โดยกำหนดวงเงินขั้นค่าสุดที่จังหวัดจะต้องจัดสรรให้อำเภอ พร้อมทั้งมีหลักเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ (กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2530 :

2) จัดสรรตามวงเงินที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้รับ แต่ในการจัดสรรงบประมาณตามเกณฑ์กว้าง ๆ ดังกล่าว ก็ยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร และพิสูจน์ไม่ได้อย่างชัดเจนว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่เพียงพอและครอบคลุมพื้นที่ของการปฏิบัติงานจริง สามารถจะชี้แจงให้เป็นที่ยอมรับกันในหน่วยงาน

ของส่วนราชการในสังกัดได้ น่าจะมีเกณฑ์ที่เหมาะสมกว่าและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน เพื่อถือเป็น
เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ
ซึ่งเป็นตัวแทนกระทรวงอยู่ในส่วนภูมิภาค สำหรับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่มีค่าใช้จ่ายปกติ เช่น
ค่าขนย้ายครอบครัวในการเดินทางไปรับตำแหน่งใหม่ ค่าซ่อมแซมอาคาร บ้านพัก หรือค่าซ่อมแซม
ครุภัณฑ์สำนักงาน หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องได้รับงบประมาณเพิ่มเติมจากค่าใช้จ่ายปกติให้อำเภอและจังหวัดเสนอขอของบประมาณเพิ่มเติมไปยังกองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
กองคลังจะเป็นผู้พิจารณาเสนอขออนุมัติต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ตาม
ความจำเป็น เป็นครั้งคราวไป

การอนุมัติเงินประจำงวดให้หน่วยงานในสังกัดถือจ่าย หรือการอนุมัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น
ส่วนราชการจะเบิกจ่ายได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณแล้วเท่านั้น จึงจะ
ทำการก่อหนี้และเบิกจ่ายเงินจากคลังได้ ยกเว้นงบประมาณรายจ่าย และเงินงบกลาง รายการ
ต่อไปนี้

1. หมวกเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เฉพาะกรณีขอเบิกกับสำนักงานคลังจังหวัด
2. เงินงบกลาง รายการตั้งต่อไปนี้
 - ก. เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ
 - ข. เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง
 - ค. เงินช่วยเหลือค่าครองชีพข้าราชการและลูกจ้าง
 - ง. ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

(ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 18) งบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ในปี
งบประมาณหนึ่ง เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป ในแต่ละ
ปีงบประมาณให้มีเงินประจำงวดสามงวด แต่ละงวดมีระยะเวลาสี่เดือน ในกรณีที่ได้รับงบประมาณ
เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานปกติ เช่น ค่าใช้จ่ายในหมวกเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวก
ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ และหมวกค่าสาธารณูปโภค จะขออนุมัติเงินประจำงวดให้ตามปกติ 3 งวด

จวกละเท่า ๆ กัน แต่ในกรณีเป็นค่าใช้จ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จะขออนุมัติเงินประจำงวดเพียงครั้งเดียวในงวดใดงวดหนึ่ง ในกรณีขอเงินประจำงวดนั้น ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ข้อ 40 กำหนดให้ส่วนราชการที่ขอเงินประจำงวดส่งเอกสารประกอบการขอเงินประจำงวดของแต่ละแผนงาน ให้แสดงรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. เงินประจำงวดของแต่ละงานหรือโครงการในแผนงานนั้น ซึ่งขอเบิกกับสำนักเบิกแต่ละครั้ง
2. จำนวนเงินของแต่ละหมวดรายจ่ายของแต่ละงานหรือโครงการ ซึ่งขอเบิกกับสำนักเบิกแต่ละแห่ง

การอนุมัติเงินประจำงวดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือว่าจำเป็นขั้นต้นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งขั้นต้นหนึ่งในระบบการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ เพราะถ้าหากยังมิได้รับอนุมัติเงินประจำงวดให้ถือจ่ายแล้ว ส่วนราชการก็ไม้อาจจะใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่อย่างใด โดยเฉพาะรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งจำเป็นจะต้องดำเนินการจัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ต้องใช้เวลาในการสอบราคาหรือประกวดราคาตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับ ค่าใช้จ่ายบางรายการบางส่วนราชการไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายในปีงบประมาณ ต้องขอเกินเงินโดยมิได้ก่อหนี้ไว้จ่ายข้ามปีงบประมาณหรือถูกตัดงบประมาณไป หรือในบางกรณีก็สามารถก่อหนี้ไว้ได้ แต่ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ทันภายในปีงบประมาณ ต้องขอเกินเงินไว้จ่ายข้ามปี ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มีวงเงินเป็นจำนวนมาก การศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการขอเงินประจำงวด การส่งหลักฐานประกอบการขอเงินประจำงวดต่อสำนักงบประมาณ เพื่อให้ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดถือจ่ายโดยเร็ว มีเวลาในการจัดซื้อ จัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับเจ้าหน้าที่งบประมาณของทุกส่วนราชการ

3. การใช้จ่ายงบประมาณ งบประมาณที่ส่วนราชการได้รับอนุมัติเงินประจำงวด ให้ถือจ่ายแล้วนั้น ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานตามแผนงาน/งาน/โครงการของส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการ

ตามหมวดเงินหรือค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ๆ ทุกกรณี เช่น ค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือน การจะเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการได้ ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณนั้น จะต้องดำเนินการโดยถูกต้อง ตั้งแต่กระบวนการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ มีการรายงานตัวเข้าปฏิบัติราชการของข้าราชการผู้นั้นแล้ว จึงจะทำการเบิกจ่ายเงินเดือนให้ได้ เป็นต้น

การก่อกวนผูกพันงบประมาณ ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 53 ได้ระบุไว้โดยชัดเจนว่า "เจ้าของงบประมาณ (ส่วนราชการ) จะถือจ่ายเงินหรือก่อกวนผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้ หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง" เท่านั้น ซึ่งย่อมหมายถึงการที่ผู้มีอำนาจตามระเบียบจะอนุมัติให้ดำเนินการใด ๆ ก็ตาม อันมีผลผูกพันงบประมาณที่ทางราชการจะต้องเบิกจ่ายเงินให้ตามผลการกระทำอันเกิดจากการอนุมัติของผู้อนุมัตินั้น การกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ได้มีการดำเนินการแล้วถูกต้องตามระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ด้วย การดำเนินการใด ๆ ที่ไม่มีระเบียบให้กระทำได้ คณะรัฐมนตรีไม่เคยมีมติอนุมัติไว้ หรือกระทรวงการคลังไม่ได้อนุมัติไว้ การกระทำนั้นย่อมไม่มีผลผูกพันที่จะเบิกเงินงบประมาณได้ และในทางตรงกันข้าม การอนุมัติให้ข้าราชการไปปฏิบัติราชการตามหน้าที่ การอนุมัติการจัดซื้อวัสดุหรือครุภัณฑ์ การอนุมัติการจ้างทำการก่อสร้างอาคารของทางราชการ ที่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ตามวิธีการโดยถูกต้องแล้ว การอนุมัตินั้นถือเป็นการก่อกวนผูกพันงบประมาณ มีผลที่จะต้องทำการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทั้งสิ้น เช่น การอนุมัติให้ข้าราชการไปราชการ ย่อมมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ การอนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง มีข้อผูกพันที่จะต้องเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างแล้วแต่กรณี เป็นต้น ในการอนุมัติให้ดำเนินการใด ๆ ก็ตาม หัวหน้าหน่วยงานส่วนราชการจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงข้อผูกพันต่อทางราชการจากผลการอนุมัตินั้น และต้องทราบถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะอนุมัตินั้น รวมทั้งอำนาจในการอนุมัติตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือคำสั่งหรือระเบียบนั้น ๆ ด้วย

การก่อกำหนดผู้พันงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เช่น ในการอนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดเดินทางไปราชการ การอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นอำนาจโดยตรงของปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมาย โดยมีการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอหรือกิ่งอำเภอทุกอำเภอหรือทุกกิ่งอำเภอนั้น อำนาจการอนุมัติก่อกำหนดผู้พันในการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 52(1) และ 53(1) ศึกษาธิการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ในจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด ถึงแม้ว่าเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมหนึ่งกรมใดถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม ไม่มีอำนาจโดยตรงในการที่จะอนุมัติให้ส่วนราชการของตนสั่งซื้อหรือสั่งจ้างได้ ไม่ว่าจะมียกเงินเท่าใดก็ตาม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 "สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาค"

การเบิกเงินงบประมาณของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือส่วนราชการใดก็ตาม จะต้องปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 โดยส่วนราชการในส่วนกลางให้เบิกกับกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการในส่วนภูมิภาคให้เบิกกับสำนักงานคลังจังหวัด (ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 13) และจะเบิกได้เฉพาะภายในวงเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติให้เบิกกับกรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัด หรือตามที่ได้รับการยกเว้นเท่านั้น (ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 18) โดยส่วนราชการในส่วนกลาง ผู้อำนวยการกองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้เบิก และหัวหน้าฝ่ายบัญชี กองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้เบิกสำรอง ส่วนราชการในส่วนภูมิภาค ศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัดจะเป็นผู้เบิก และมีผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดในจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้เบิก

สำรองอีก 1 คน ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 14 และ 15 การเบิกเงินงบประมาณจากกรมบัญชีกลาง หรือจากสำนักงานคลังจังหวัดทุกจังหวัด ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 18 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ส่วนราชการจะเบิกเงินได้เฉพาะภายในวงเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติให้เบิกกับกรมบัญชีกลางหรือสำนักคลังจังหวัดฯ และให้เบิกตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง เท่านั้น ในกรณีที่ไม่มีระเบียบให้เบิกจ่าย แม้จะไม่ขัดต่อระเบียบหรือไม่มีระเบียบห้ามไว้ การเบิกจ่ายเงินก็จะกระทำมิได้

4. การควบคุมงบประมาณ โดยระบบของการบริหารงบประมาณของทางราชการนั้น จะมีขั้นตอนในการควบคุมงบประมาณอยู่ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเตรียมงบประมาณและนำเสนอการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องเป็นผู้วิเคราะห์ตามความเหมาะสม การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของส่วนราชการ การเสนอของงบประมาณที่ไม่เหมาะสม เช่น เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่มีใช้อำนาจหน้าที่โดยตรงของส่วนราชการที่ขอ หรือเป็นการของงบประมาณที่มีวงเงินสูงเกินกว่าความจำเป็นที่ส่วนราชการนั้นควรจะได้รับ เจ้าหน้าที่ผู้วิเคราะห์งบประมาณก็จะไม่อนุมัติหรือตัดทอนวงเงินงบประมาณให้ได้รับตามจำนวนที่เหมาะสม กรณีเช่นนี้นับว่าเป็นการควบคุมงบประมาณในเบื้องต้น

การควบคุมงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติงบประมาณให้ถือจ่าย ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และได้รับอนุมัติเงินประจำงวดให้ถือจ่ายแล้ว เป็นหน้าที่โดยตรงของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ ที่จะต้องมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือการบริหารงบประมาณให้เป็นไปโดยเหมาะสมและถูกต้องตามระเบียบและวิธีการงบประมาณ นับตั้งแต่การดำเนินการก่อนนี้ผู้กั้นงบประมาณ การเบิกเงินงบประมาณ การเก็บรักษาเงินและการจ่ายเงินงบประมาณ จะมีระเบียบกำหนดขั้นตอนแนวทางปฏิบัติไว้ทุกกรณี เพียงแต่เจ้าหน้าที่และหัวหน้าหน่วยงานส่วนราชการ ที่มีความรับผิดชอบและมีความสำนึกในหน้าที่ คอยเอาใจใส่ศึกษาระเบียบ ควบคุมดูแลให้มี

การปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบอยู่เสมอ การควบคุมงบประมาณก็จะไม่มีปัญหา และจะไม่เกิดการทุจริตได้เลย การเกิดความผิดพลาดที่เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหักหัวง การเกิดทุจริตขึ้นในหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ แม้ในระดับรัฐบาล สาเหตุจะมาจากการขาดความสำนึกในหน้าที่ขาดการเอาใจใส่ศึกษาระเบียบ และประมาทเลินเล่อ ขาดการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ

การส่งรายงานทางการเงินของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เช่น รายงานการใช้จ่ายเงินประจำงวด การส่งงบเดือน ตลอดจนการตรวจสอบภายในของเจ้าหน้าที่ เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมงบประมาณของทางราชการ คือ

1. รายงานการใช้จ่ายเงินประจำงวด เมื่อส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแล้วสิ้นงวดหนึ่ง ๆ ให้รายงานผลการดำเนินการและการใช้เงินให้กระทรวงศึกษาธิการทราบ โดยผ่านทางกองแผนงานเป็นผู้สรุปเสนอกระทรวงและรัฐมนตรีเพื่อทราบ

2. การส่งงบเดือน ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 68 กำหนดไว้ว่า เมื่อสิ้นเดือนหนึ่ง ๆ ให้ส่วนราชการผู้เบิก ท่างบเดือนแสดงรายการเงินที่ได้รับจากคลังและการจ่ายเงินนั้น พร้อมทั้งรวบรวมใบสำคัญคู่จ่าย ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายในวันสิ้นเดือนของเดือนถัดไป

3. การตรวจสอบภายใน ตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ข้อ 69 ให้ส่วนราชการแต่งตั้งข้าราชการเป็นผู้ตรวจสอบภายใน และให้มีหน้าที่ตามข้อ 70 คือ ตรวจสอบบัญชีการเงิน การรับ - จ่ายเงิน การพัสดุและการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย หรือตรวจสอบอื่นใดตามที่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

ตามมาตรการการควบคุมงบประมาณ ตั้งแต่การส่งรายงานการใช้จ่ายเงินประจำงวด การส่งงบเดือน และการตรวจสอบภายใน ซึ่งล้วนแต่มีขั้นตอนและแนวทางรายละเอียด

ในการดำเนินการแต่ละเรื่องอยู่อย่างชัดเจนในทุกเรื่องก็ตาม แต่การใช้จ่ายงบประมาณและการควบคุมงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะในราชการส่วนภูมิภาค ก็ยังมีปัญหาอยู่อีกในหลาย ๆ จังหวัด ตามผลการตรวจสอบบัญชีของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในรอบปีงบประมาณ 2532 จากการรายงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามบันทึกของผู้อำนวยการกองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2532 รายงานว่ามี 48 จังหวัด ที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่

ปัญหาในการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จากสภาพในการบริหารงบประมาณตามขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ที่มุ่งเน้นทำการศึกษาวิจัย 4 ขั้นตอน ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น จากการศึกษาและจากประสบการณ์ที่ได้มีส่วนรับผิดชอบและเกี่ยวข้องอยู่ในบางขั้นตอน เห็นว่า น่าจะมีปัญหาอยู่ตามขั้นตอนต่าง ๆ อย่างน้อย ดังนี้

ปัญหาการเตรียมงบประมาณและนำเสนอ

1. ข้อมูลประกอบการเสนอขอตั้งงบประมาณไม่มีเพียงพอ เช่น ไม่มีการแจ้งจุดเน้นและกรอบแนวนโยบายให้ชัดเจนพอที่จะยึดเป็นหลักในการเสนอของงบประมาณ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายนั้น
2. เกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน เช่น อุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ จำนวนครุภัณฑ์และราคาต่อหน่วยที่กอง หรือสำนักงานศึกษาธิการเขต หรือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด หรือสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ควรจะมีอยู่เท่าใด เป็นเหตุให้แต่ละหน่วยงาน ต่างก็ขอมาตามที่ได้เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม ทำให้มีความเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันมาก แผนพัฒนาการศึกษาประจำปีจังหวัดเสนอมา ไม่สามารถที่จะรับพิจารณาได้

ปัญหาในการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย

1. หน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือแม้แต่ในส่วนกลาง ที่มีได้มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการเสนอของงบประมาณ ไม่ทราบหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแต่อย่างใด

เพราะขาดคู่มือคำแนะนำเกี่ยวกับงานด้านการจัดทำงบประมาณ แม้แต่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเรื่องนี้โดยตรง บางคนก็ยังเข้าใจไม่ถูกต้องตามวิธีการและขั้นตอน ไม่อาจจะชี้แนะแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องแก่ผู้ที่มาปรึกษาหารือหรือขอคำแนะนำได้

2. การจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ได้รับงบประมาณจำกัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ได้รับงบประมาณไม่เพียงพอแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้สมบูรณ์ครบถ้วนตามที่ได้รับมอบหมายได้ ขาดแคลนงบประมาณ แม้แต่จะใช้เป็นค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์สำนักงานที่จำเป็น และครุภัณฑ์ยานพาหนะ

เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยใช้เกณฑ์เฉลี่ยอำเภอละเท่า ๆ กัน ยังไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติงานจริงของแต่ละหน่วยงาน (กองแผนงาน. 2530 : 2)

3. การอนุมัติเงินประจำงวด ในบางงวดและบางหมวดเงินได้รับอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้าเกินไป เป็นสาเหตุให้การปฏิบัติตามแผนงาน/งาน/โครงการ บางโครงการ มีผลต้องล่าช้าไม่ทันกาลตามไปด้วย

ปัญหาในการใช้จ่ายงบประมาณ

1. การก่อกวนผูกพันงบประมาณ หรือการที่จะพิจารณาอนุมัติให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ กระทำได้ยากมากและต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เนื่องจาก

1.1 ความจำกัดด้านงบประมาณ มีงานให้ต้องปฏิบัติจำนวนมาก แต่มีงบประมาณให้ไม่พอ หรือบางงานไม่มีงบประมาณให้ แต่จำเป็นต้องปฏิบัติ

1.2 งบประมาณมีน้อยกว่าราคาของที่จะต้องจัดซื้อจัดจ้าง จึงหาผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้ยากมาก เช่น งบประมาณค่าจัดซื้อรถยนต์ หรือค่าก่อสร้างอาคารสำนักงาน การศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม เป็นต้น เป็นสาเหตุให้การดำเนินการตามระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุ ล่าช้า ต้องประกาศสอบราคาหรือประกวดราคาหลายครั้ง จนกว่าจะได้ผู้รับจ้างทำการ ซึ่งบางครั้งก็หาผู้รับทำการไม่ได้ต้องกินงบประมาณ

2. การเบิกเงิน ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ในบางหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ขาดการเอาใจใส่ ขาดความรู้ความสามารถ และขาดด้านมนุษยสัมพันธ์ ทั้งในบางช่วงเวลา ผู้เบิกไปราชการต่างท้องที่ ทั้งผู้เบิกตัวจริงและผู้เบิกสำรองไม่สามารถวางฎีกาเบิกเงินได้ ทำให้การเบิกเงินล่าช้า

3. การรับเงิน และการเก็บรักษาเงิน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบโดยเคร่งครัด มีความประมาทในหลายหน่วยงานเป็นสาเหตุให้เกิดการทุจริตขึ้นได้

ปัญหาในการควบคุมงบประมาณ

1. การรายงานการใช้จ่ายเงินประจำงวด และการส่งงบเดือน เจ้าหน้าที่ไม่ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การจัดทาล่าช้าส่งเลยกำหนด การควบคุมดูแลทำได้ไม่ทั่วถึง เป็นสาเหตุให้เกิดการทุจริต เพราะมีการจ่ายเงินไปโดยมิได้มีการรวบรวมใบสำคัญส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้จ่ายเงินยังไม่ยอมจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่จริง เพราะยังไม่ต้องการใบสำคัญเพื่อส่งงบเดือน

2. การตรวจสอบภายใน บางหน่วยงานมิได้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายใน บางหน่วยงานมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งหรือบางหน่วยงานมีการแต่งตั้งและปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง แต่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งขาดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ หรือได้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดี แต่ไม่กล้าที่จะเสนอหักหัวงข้อบกพร่องตามที่ได้ตรวจพบ ต่อหัวหน้าหน่วยงาน หรือเสนอหักหัวงข้อบกพร่องต่อหัวหน้าหน่วยงานแล้ว แต่หัวหน้าหน่วยงานมิได้กำชับ เร่งรัดให้มีการปฏิบัติตามข้อหักหัวงนั้น

จากสภาพการจัดทำงบประมาณและปัญหาในการจัดทำงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ ดังได้กล่าวมาแล้ว จึงเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าจะทำการศึกษาวิจัยเพื่อทราบสภาพ และปัญหาในการจัดทำงบประมาณที่แท้จริง ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ และนำผลการวิจัยมาเป็นข้อเสนอแนะในการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และจะเป็นประโยชน์โดยตรง ผู้ทำการวิจัยและศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีส่วนรับผิดชอบและปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะที่ปรึกษา ภายใต้เงินกู้ธนาคารโลกเพื่อพัฒนาการศึกษา ครั้งที่ 6 (คพศ.6) (2530 : 30 - 31) ได้ทำการวิเคราะห์ระบบวางแผน และบริหารแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ตามนโยบายทั้ง 11 ข้อ ซึ่งแนวนโยบายข้อ 11 การบริหารและสนับสนุน ได้เสนอเป้าหมายที่ควรปรับปรุงใหม่ไว้ 2 ประการ คือ

1. พัฒนากลไกในการวางแผนและการบริหารการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน
 2. ปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการบริหาร ให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ มาตรการที่ควรปรับปรุงใหม่ตามแนวนโยบายข้อที่ 11
 1. พัฒนาและปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการบริหาร ให้มีความเหมาะสม ประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และเอื้อต่อการกระจายอำนาจ
 2. ปรับปรุงโครงสร้าง รูปแบบและวิธีการดำเนินงานให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ในทุกระดับและประเภทการศึกษา
 3. ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์และแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร และวิชาการ เกี่ยวกับการวางแผนและการบริหารงาน
 4. พัฒนาและกำหนดรูปแบบ และวิธีการประสานงานในการจัดการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียนให้ชัดเจน
 5. สรรหา พัฒนาและบริหารงานบุคลากร ให้มีความสามารถที่เหมาะสมกับงาน
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคนอื่น ๆ ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการลงทุนทางการศึกษา (2532 : 42 - 43) ได้สรุปผลการประเมินประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร ในภาพรวมว่า ในการปฏิรูปการศึกษา ได้มีการดำเนินงานตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา เช่น การปรับปรุงระบบการวางแผนให้มีกระบวนการวางแผนแต่ละระดับที่ชัดเจนพอที่

จะนำไปปฏิบัติได้ การจัดสรรงบประมาณเปลี่ยนรูปจากแบบแสดงรายการ หมวดรายจ่าย เป็นการเน้นถึงผลสำเร็จของงาน ฯ เป็นต้น แต่มีบางประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ยังไม่ได้นำมาปฏิบัติหรือปฏิบัติแล้วแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเสนอไว้ การประสานงานระหว่างหน่วยงาน การวางแผนและการจัดสรรงบประมาณ การดำเนินงานในเรื่องระบบงบประมาณแบบแผนงานยังมีอุปสรรคอยู่มาก ทำให้การดำเนินงานยังไม่ได้ผลอย่างเต็มที่ มีปัญหาอุปสรรค รัฐต้องสูญเสียงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาที่สมควรจะใช้ร่วมกันในแต่ละปี เป็นจำนวนมาก

กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2530 : 9 - 23) ได้ทำการศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และหาเกณฑ์ในการจัดสรร โดยสรุปผลการศึกษาวิจัยไว้ ดังนี้

1. สภาพปัจจุบันและปัญหาในการจัดสรรงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุให้แก่สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ มีวิธีการในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละจังหวัด สรุปได้ 3 วิธี คือ วิธีจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของจังหวัดฝ่ายเดียว วิธีจัดทำโดยคณะทำงานหรือคณะกรรมการที่จังหวัดจัดตั้ง และวิธีจัดทำโดยคณะกรรมการจัดตั้งซึ่งศึกษาธิการอำเภอมีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วย ส่วนเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวแต่ละจังหวัด ต่างก็กำหนดเกณฑ์ขึ้นมาอย่างน้อยไม่เท่ากัน และตัวเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นไม่สามารถวัดได้ชัดเจน แต่ก็มีตัวเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน คือ ระยะทางจากจังหวัดถึงอำเภอ ขนาดของอำเภอ การได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ส่วนปัญหาที่พบในการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ การได้รับงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอมีความไม่เสมอภาค และได้รับน้อยเกินไปไม่เหมาะสมกับงานที่สำนักงานศึกษาธิการอำเภอรับผิดชอบ

2. ตัวเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุให้แก่สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ มีทั้งหมด 26 ตัวเกณฑ์ ที่มีค่าน้ำหนักสูง คือ ระยะทางจากจังหวัดถึงอำเภอ จำนวนครั้งที่ออกไปปฏิบัติงานนอกสำนักงานในพื้นที่อำเภอ สภาพเส้นทางคมนาคมจากจังหวัดถึงอำเภอ จำนวนครั้งและจำนวนวันที่ออกไปราชการนอกพื้นที่อำเภอ สภาพเส้นทางคมนาคมภายใน

อำเภอ จำนวนแผนงาน/งาน/โครงการปกติ จำนวนแผนงาน/งาน/โครงการพิเศษและจำนวน และอายุการใช้งานของเครื่องใช้สำนักงานและพาหนะ ส่วนตัวเกณฑ์ที่มีน้ำหนักค่ามี 6 ตัวเกณฑ์ คือ จำนวนโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา จำนวนโรงเรียนการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐาน จำนวนกองลูกเสือ เนตรนารีและยุวกาชาด จำนวนเอกสารและข่าวสารที่ศึกษาธิการอำเภอจัดพิมพ์ เผยแพร่จำนวนโรงเรียนการศึกษาผู้ใหญ่ ระดับ 3 - 4 จำนวนโรงเรียนพระปริยัติธรรมและโรงเรียน สอนพุทธศาสนาวันอาทิตย์ จำนวนโบราณสถานและโบราณวัตถุ จำนวนลูกเสือชาวบ้าน และจำนวน ห้องสมุดประชาชน

นิพนธ์ แก้วสุทธา (2529 : 146 - 147) ได้วิเคราะห์การใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อ การบริหารการศึกษา ในส่วนภูมิภาคของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอในเขตการศึกษา 7 ประจำปี 2524 - 2526 เกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณ พบว่า

1. การจัดสรรเงินงบประมาณค่าใช้จ่าย ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอทุกแห่งในเขตการศึกษา 7 โดยวิธีการเฉลี่ยเท่ากันทั่วประเทศนั้น ยังไม่รัดกุมและไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจัยแวดล้อม และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินจริง ของ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอแต่ละอำเภอ

2. จังหวัดต่าง ๆ ภายในเขตการศึกษา 7 ได้พิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่าย ในการบริหารการศึกษา ให้แก่สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ยิ่งต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยทั่วประเทศของ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ธำรง อมโร (2531 : 184 - 264) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด พบว่า ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอมีความเห็นตรงกันว่า ศึกษาธิการ จังหวัด ซึ่งรับผิดชอบงานในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ปฏิบัติงานการเงิน บัญชี และพัสดุ มากกว่า ด้านอื่น ๆ และปฏิบัติงานทุก ๆ ด้านมาก ตามลำดับงาน คือ ลำดับที่ 1 งานการเงิน บัญชี และพัสดุ

ลำดับที่ 2 งานบริหารทั่วไป ลำดับที่ 3 งานประสานงานและกิจกรรมการศึกษา ลำดับที่ 4 งานแผนงานและวิชาการ และในส่วนที่เกี่ยวกับการการงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ผู้วิจัยพบว่า

ปัญหาการปฏิบัติงานการเงิน บัญชีและพัสดุ คือการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่ทันปีงบประมาณ การเบิกเงินล่าช้า การจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามขั้นตอนและเวลา ทรัพยากรในการปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอและไม่ทันสมัย บุคลากรไม่เพียงพอและขาดประสิทธิภาพ

ปัญหาการปฏิบัติงานแผนงานและวิชาการ คือการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศยังไม่มีประสิทธิภาพ บุคลากรทางวิชาการยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติงานทางวิชาการ แผนบูรณาการของจังหวัดไม่ได้รับความสนใจจากกรม และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการระดับจังหวัดจัดกระจายมากเกินไป การตรวจติดตามผลการปฏิบัติราชการยังไม่บรรลุเป้าหมาย รูปแบบการตรวจไม่ชัดเจน หน่วยงานทางการศึกษาให้ความสนใจนโยบาย แผนงาน โครงการของกระทรวงศึกษาธิการน้อยเกินไป

สมมุติฐานในการศึกษาค้นคว้า

จากการศึกษาเอกสารและงานการวิจัยที่กล่าวแล้ว ไม่มีเอกสารฉบับใดที่แสดงโดยชัดเจนว่า สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ตั้งสมมุติฐานไว้เป็นกลางดังนี้ "สภาพและปัญหาในการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและผู้บริหารส่วนภูมิภาคไม่แตกต่างกัน"

วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้ามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อทราบสภาพการปฏิบัติและปัญหาต่าง ๆ ที่หน่วยงานในสังกัดประสบอยู่จากการปฏิบัติจริง 4 ด้าน คือ การเตรียมงบประมาณและนำเสนอ การอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ โดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้ การเลือกประชากร และกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือ การรวบรวมข้อมูลและการจัดกระทำกับข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ
 - 1.1 ส่วนกลาง ได้แก่
 - 1.1.1 ผู้อำนวยการกอง
 - 1.1.2 ศึกษาธิการเขต
 - 1.1.3 หัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับแผนงานและวิชาการ
 - 1.1.4 หัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ
 - 1.2 ส่วนภูมิภาค ได้แก่
 - 1.2.1 ศึกษาธิการจังหวัด
 - 1.2.2 หัวหน้าฝ่ายแผนงานและวิชาการ
 - 1.2.3 หัวหน้าฝ่ายการเงินและพัสดุ

2. กลุ่มตัวอย่าง เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีการแบ่งชั้นหรือแบ่งพวก (Stratified Random Sampling) จากกลุ่มประชากรในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยใช้เกณฑ์การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างของเครซี และมอร์แกน (Krejcie and Morgan. 1970 : 608) ดังรายละเอียดในตาราง 1

ตาราง 1 จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามตำแหน่งงาน

ตำแหน่ง	ประชากร		กลุ่มตัวอย่าง	
	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค
ผู้อำนวยการกอง	8	-	8	-
ศึกษาธิการเขต	13	-	13	-
ศึกษาธิการจังหวัด	-	72	-	59
หัวหน้าฝ่ายแผนงานและวิชาการ	21	72	19	59
หัวหน้าฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ	21	72	19	59
รวม	63	216	59	177

59
236

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ เป็นแบบสอบถามที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นเพื่อสอบถามเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้ปฏิบัติระดับผู้บริหาร ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีคำถามรวม 54 ข้อ แบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามสภาพการบริหารงบประมาณ 54 จำนวน ตามกระบวนการบริหารงบประมาณในหัวข้อต่อไปนี้

1. การเตรียมงบประมาณและนำเสนอ 14 ข้อ
2. การอนุมัติงบประมาณ 14 ข้อ
3. การใช้จ่ายงบประมาณ 14 ข้อ
4. การควบคุมงบประมาณ 12 ข้อ

ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า ตามระดับปฏิบัติและระดับปัญหา ค้างนี้

ระดับปฏิบัติ

- | | | |
|---|------------|---|
| 3 | มาก | หมายถึง ปฏิบัติหรือกระทำเรื่องนั้นบ่อย ๆ |
| 2 | ปานกลาง | หมายถึง ปฏิบัติหรือกระทำเรื่องนั้นบ้างแต่ไม่บ่อย |
| 1 | น้อย | หมายถึง ปฏิบัติหรือกระทำเรื่องนั้นนาน ๆ ครั้ง |
| 0 | ไม่ปฏิบัติ | หมายถึง ไม่เคยปฏิบัติหรือไม่เคยกระทำเรื่องนั้นเลย |

ระดับปัญหา

- | | | |
|---|---------------|---|
| 3 | มาก | หมายถึง มีปัญหาที่มีสาเหตุมาจากเรื่องนั้นบ่อย ๆ |
| 2 | ปานกลาง | หมายถึง มีปัญหาที่มาจากสาเหตุนั้นบ้างแต่ไม่บ่อย |
| 1 | น้อย | หมายถึง มีปัญหาที่มาจากสาเหตุนั้นนาน ๆ ครั้ง |
| 0 | ไม่ได้ปฏิบัติ | หมายถึง ไม่เกิดปัญหาที่มาจากสาเหตุนั้นเลย |

ขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือ

1. ศึกษาเอกสาร ระเบียบ กฎหมาย จากตำราและสิ่งพิมพ์ เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ โดยมุ่งเน้นศึกษาในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อย่างละเอียด
2. รวบรวมข้อมูลที่เป็นประเด็นสภาพและปัญหาต่าง ๆ ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามเป้าหมายที่ต้องการทราบ
3. สร้างแบบสอบถาม กำหนดคำถามโดยมีข้อความครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการทราบ
4. นำร่างแบบสอบถามที่กำหนดแล้ว เสนอต่อคณะอาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อตรวจสอบแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม
5. นำร่างแบบสอบถามที่แก้ไขปรับปรุงแล้ว เสนอผู้เชี่ยวชาญ ตรวจสอบแก้ไขปรับปรุงให้สามารถสอบถามได้ครบประเด็น มีความเที่ยงตรงในเชิงเนื้อหา (Content Validity) ผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ได้แก่
 - 5.1 นายสัมฤทธิ์ ลำเจียก ผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
 - 5.2 นายเสริม สุพรรณกุล ผู้อำนวยการกองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 - 5.3 นายมนตรี สิงหนุต ผู้อำนวยการพิเศษด้านการวิจัย กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

5.4 คร.ปราโมทย์ เจนการ ศึกษาธิการจังหวัดฉะเชิงเทรา

5.5 คร.อธิปัทย์ กลิ่นสุนทร ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

5.6 คร.จำลอง นักพื่อน ศึกษาธิการจังหวัดชัยนาท

5.7 นายสัมฤทธิ์ ฉ่ำเย็นอุรา หัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์งบประมาณ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

6. นำแบบสอบถามที่ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบแล้วไปทดลองใช้กับศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าฝ่ายแผนงานวิชาการ และหัวหน้าฝ่ายการเงินและพัสดุฯ ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 39 คน เพื่อหาความเชื่อมั่น (Reliability) ได้ความเชื่อมั่นของสภาพปฏิบัติ 0.8219 และค่าความเชื่อมั่นของระดับปัญหา 0.9457 (ดังปรากฏในภาคผนวก ง.)

7. นำแบบสอบถามที่ได้ทดลองใช้และแก้ไขปรับปรุงโดยเหมาะสมแล้วจัดส่งไปยังประชากร และกลุ่มเป้าหมาย

การรวบรวมข้อมูลและการจัดกระทำกับข้อมูล

การรวบรวมข้อมูล

การรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยพิจารณาคำเนิการดังนี้

1. ขอรับหนังสือจากอธิการบดี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ถึงปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อขอความอนุเคราะห์ออกหนังสือส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานในสังกัด ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค

2. ขอรับหนังสือจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ นำส่งแบบสอบถามตาม 1 โดยในส่วนกลางจะนำส่งและขอรับคืนด้วยตนเอง ในส่วนภูมิภาคจัดส่งทางไปรษณีย์ พร้อมซองเปล่าปิดผนึก จ่าหน้าซองถึงผู้วิจัยโดยตรง โดยขอความกรุณาให้ผู้กรอกแบบสอบถามส่งกลับคืนมายังผู้วิจัยภายใน 20 วัน นับตั้งแต่วันส่ง

3. ติดตามทวงถามแบบสอบถาม กรณีที่ยังมิได้รับแบบสอบถามคืน เพื่อให้ได้แบบสอบถามคืนมาให้มากที่สุด อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 90 ของจำนวนที่ส่งไป ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ครบกำหนด

การจัดกระทำกับข้อมูล

1. หลังจากผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาแล้ว ได้ตรวจสอบความถูกต้อง ความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม ปรากฏว่าแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด 236 ฉบับ ได้รับคืนมาทั้งหมด 229 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 97.03 ซึ่งเป็นแบบสอบถามที่มีความสมบูรณ์ทั้งสิ้น ในตาราง 2

ตาราง 2 จำนวนแบบสอบถามที่ส่งไปและได้รับคืนจากกลุ่มตัวอย่างแยกตามตำแหน่ง

ตำแหน่ง	จำนวนแบบสอบถาม ที่ส่งไป	จำนวนแบบสอบถาม สอบถามที่ได้รับ	ร้อยละของแบบสอบถาม ถามที่ได้รับคืน
ผู้อำนวยการกอง	8	8	100
ศึกษาธิการเขต	13	12	92.30
ศึกษาธิการจังหวัด	59	59	100.00
หัวหน้าฝ่ายแผนงานและวิชาการ	78	75	83.33
หัวหน้าฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ	78	75	83.33
รวม	236	229	97.03

2. แยกแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามสถานภาพ โดยแยกออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้ผลดังตาราง 3

ตาราง 3 ค่าร้อยละของกลุ่มผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ผู้บริหาร	จำนวน	ร้อยละ
ส่วนกลาง	52	22.71
ส่วนภูมิภาค	177	77.29
รวมทั้งสิ้น	229	100.00

จากตาราง 3 พบว่า ผู้บริหารส่วนมากสังกัดส่วนภูมิภาค มีจำนวน 177 คน คิดเป็น ร้อยละ 77.29 และผู้บริหารสังกัดส่วนกลางมี จำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 22.71

3. นำแบบสอบถามตอนที่ 2 มาตรวจให้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้วนำมาลงรหัส บันทึกลงเทปแม่เหล็ก จัดทำโปรแกรม และประมวลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์

เกณฑ์การประเมินความคิดเห็น

การวิเคราะห์ข้อมูลพิจารณาจากตัวกลางเลขคณิตโดยยึดหลักการตามแนวคิดของเบสต์ (Best. 1981) ดังนี้

- 2.51 - 3.00 หมายถึง การปฏิบัติหรือการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งบ่อย ๆ หรือมีปัญห
อันมีสาเหตุมาจากเรื่องนั้นบ่อย ๆ
- 1.51 - 2.50 หมายถึง การปฏิบัติหรือการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งบ้างแต่ไม่บ่อยหรือ
มีปัญหอันมีสาเหตุมาจากเรื่องนั้นแต่ไม่บ่อย
- 0.51 - 1.50 หมายถึง การปฏิบัติหรือการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งนาน ๆ ครั้ง หรือ
มีปัญหอันมีสาเหตุมาจากเรื่องนั้นนาน ๆ ครั้ง
- 0.00 - 0.50 หมายถึง ไม่มีการปฏิบัติหรือไม่มีการกระทำเรื่องใดเรื่องนั้น ๆ และ
ไม่มีปัญหอันมีสาเหตุมาจากเรื่องนั้น ๆ

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติเพื่อนำไปใช้ในการแปลผล ผู้วิจัยได้ใช้ค่าสถิติพิเศษต่อไปนี้

1. ค่าสถิติพื้นฐาน

1.1 ค่าร้อยละ

1.2 ค่าคะแนนเฉลี่ย (Arithmetic Mean) โดยใช้สูตร

$$\bar{X} = \frac{\sum fX}{N}$$

เมื่อ $\bar{X}$ แทน ค่าเฉลี่ย

$\sum fX$ แทน ผลรวมของคะแนนทั้งหมด

N แทน จำนวนข้อมูล

(ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. 2531 : 61)

1.3 ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ใช้สูตร

$$S = \sqrt{\frac{N\sum fx^2 - (\sum fx)^2}{N(N-1)}}$$

เมื่อ S แทน ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน

$\sum fx^2$ แทน ผลรวมของคะแนนยกกำลังสอง

N แทน จำนวนคนในกลุ่มตัวอย่าง

(ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. 2531 : 64)

2. สถิติที่ใช้ในการทดสอบสมมติฐาน

ทดสอบความแตกต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างสองกลุ่ม โดยใช้ t-test

3. สถิติสำหรับการตรวจสอบเครื่องมือ

หาความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถามโดยวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์

แอลฟา (α-Coefficient) โดยใช้สูตร

$$\alpha = \frac{n}{n-1} \left\{ 1 - \frac{\sum S_1^2}{S_t^2} \right\}$$

เมื่อ α แทน ค่าสัมประสิทธิ์ของความเชื่อมั่น

n แทน จำนวนข้อของเครื่องมือ

S_1^2 แทน คะแนนความแปรปรวนเป็นรายข้อ

S_t^2 แทน คะแนนความแปรปรวนของเครื่องมือทั้งฉบับ

(ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. 2531 : 171)

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อความสะดวกในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายผู้วิจัยได้
ใช้สัญลักษณ์ ดังนี้

N	แทน	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง
$\bar{X}$	แทน	ค่าเฉลี่ยของคะแนน (Mean)
S	แทน	ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
t	แทน	ค่าอัตราส่วนวิกฤตของการแจกแจงแบบ t (t-distribution)
df	แทน	ชั้นของความเป็นอิสระ (Degree of Freedom)

เกณฑ์การประเมินความคิดเห็น

ใช้เกณฑ์พิจารณาค่าเฉลี่ยตามเกณฑ์ประเมิน ดังนี้

ตาราง 4 เกณฑ์พิจารณาค่าเฉลี่ยตามเกณฑ์ประเมิน

ค่าเฉลี่ย	เกณฑ์	การแปลผล
<u>ระดับปฏิบัติ</u>		
2.51 - 3.00	มาก	ปฏิบัติหรือกระทำเรื่องนั้นบ่อย ๆ
1.51 - 2.50	ปานกลาง	ปฏิบัติหรือกระทำเรื่องนั้นบ้างแต่ไม่บ่อย
0.51 - 1.50	น้อย	ปฏิบัติหรือกระทำเรื่องนั้นนาน ๆ ครั้ง
0.00 - 0.50	ไม่ได้ปฏิบัติ	ไม่เคยปฏิบัติหรือไม่เคยกระทำเรื่องนั้นเลย
<u>ระดับปัญหา</u>		
2.51 - 3.00	มาก	มีปัญหามีสาเหตุมาจากเรื่องนั้นบ่อย ๆ
1.51 - 2.50	ปานกลาง	มีปัญหามีสาเหตุมาจากเรื่องนั้นบ้างแต่ไม่บ่อย
0.51 - 1.50	น้อย	มีปัญหามีสาเหตุมาจากเรื่องนั้นนาน ๆ ครั้ง
0.00 - 0.50	ไม่มีปัญหา	ไม่เกิดปัญหามาจากสาเหตุเรื่องนั้นเลย

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับของจุดมุ่งหมายในการวิจัย ดังนี้

ตอนที่ 1 การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้ง 4 ขั้นตอน โดยการหาค่าเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานเป็นรายด้าน และรายข้อ

ตอนที่ 2 การเปรียบเทียบทัศนะของผู้บริหารส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาคที่มีต่อสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ทั้ง 4 ขั้นตอน โดยใช้ t-test

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ตอนที่ 1 การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหาร ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้ง 4 ขั้นตอน โดยการหาค่าเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานเป็นรายด้าน และรายข้อได้ผล ดังในตาราง 5

ตาราง 5 ค่าคะแนนเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ
ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
รวมทั้ง 4 ขั้นตอน เป็นรายด้าน

การบริหารงบประมาณ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S
1. การเตรียมงบประมาณและนำเสนอ	2.01	0.56	2.04	0.54	1.25	0.68	1.53	0.70
2. การอนุมัติงบประมาณ	1.85	0.40	1.98	0.38	1.49	0.67	1.74	0.57
3. การใช้จ่ายงบประมาณ	1.64	0.42	1.82	0.41	1.37	0.59	1.66	0.57
4. การควบคุมงบประมาณ	1.58	0.37	1.68	0.32	0.73	0.50	0.91	0.56
รวมเฉลี่ย	1.77	0.32	1.88	0.28	1.20	0.53	1.46	0.51

จากตาราง 5 เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยสภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลาง และผู้บริหารส่วนภูมิภาค โดยรวมทั้ง 4 ขั้นตอน
พบว่า มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่ามีการปฏิบัติอยู่ในระดับ
ปานกลางทุกด้าน

เมื่อพิจารณาคำเฉลี่ยปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยรวมทั้ง 4 ขั้นตอน พบว่ามีปัญหาอยู่ในระดับน้อย และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ผู้บริหารส่วนกลางมีทัศนะว่ามีปัญหาการบริหารงบประมาณอยู่ในระดับน้อยทุกด้าน

แต่ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีทัศนะว่ามีปัญหาการบริหารงบประมาณอยู่ในระดับปานกลาง รวม 3 ด้าน ดังนี้ คือ ด้านการอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการเตรียมงบประมาณและนำเสนอ ส่วนที่มีปัญหาในระดับน้อย คือ การควบคุมงบประมาณ

ตาราง 6 ค่าคะแนนเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพ และปัญหาการบริหารงบประมาณ
ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
ในงานด้านการเตรียมงบประมาณและนำเสนอ

รายการปฏิบัติด้านการเตรียมงบประมาณ และนำเสนอ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S
1. การวางแผนข้อตั้งงบประมาณประจำปี								
ประจำปี	2.00	0.95	2.01	0.88	1.46	1.04	1.73	0.98
2. การใช้แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี								
เป็นแนวทางในการของบประมาณ	1.94	1.07	2.18	0.90	1.29	0.91	1.69	1.05
3. การวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษา								
และกำหนดจุดเน้นการพัฒนาตาม								
แผนนั้น	1.67	1.00	1.81	1.01	1.10	0.91	1.64	1.00
4. ยึดจุดเน้นการพัฒนาประจำปีเป็น								
หลักสำคัญในการของบประมาณ	2.17	0.90	2.23	0.90	1.21	0.82	1.51	0.95
5. ใช้ข้อมูลความต้องการและความ								
จำเป็นของท้องถิ่น เป็นข้อมูลใน								
การตั้งงบประมาณ	1.67	0.92	2.27	0.88	1.15	0.89	1.60	0.94

ตาราง 6 (ต่อ)

รายการปฏิบัติด้านการเตรียมงบประมาณ และนำเสนอ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S
6. ใช้ข้อมูลด้านการเงินงบประมาณ ของปีที่ผ่านมา ประกอบการ พิจารณาตั้งงบประมาณ	2.63	0.74	2.40	0.78	1.13	0.84	1.43	0.92
7. บุคลากรในหน่วยงานเอาใจใส่ ให้ความสำคัญในการขอตั้ง งบประมาณ	2.17	0.78	1.89	0.79	1.46	0.94	1.63	0.96
8. ได้จัดทำเกณฑ์ความต้องการของ หน่วยงานไว้เพื่อใช้ในการขอตั้ง งบประมาณ	1.88	0.90	1.59	1.02	1.34	0.84	1.53	0.98
9. ยึดเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ใน การตั้งงบประมาณ	2.23	0.90	1.95	1.00	1.23	0.92	1.45	0.95
10. ประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ในการขอตั้งงบประมาณ	2.11	1.00	2.12	0.92	1.29	1.05	1.58	0.99
11. การขอตั้งงบประมาณ ขอตั้งตาม ความต้องการของหน่วยงานใน สังกัด	2.52	0.83	2.52	0.67	1.29	1.00	1.45	1.02

ตาราง 6 (ต่อ)

รายการปฏิบัติด้านการเตรียมงบประมาณ และนำเสนอ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S
12. ขอต้งงบประมาณตามที่หน่วยเหนือ สั่งและกำหนดให้ทำ	2.00	0.95	2.07	0.94	1.15	0.98	1.38	1.03
13. ขอต้งงบประมาณโดยเร่งด่วนเพื่อ ส่งหน่วยต้นสังกัด ให้ทันภายใน กำหนด	1.81	1.01	2.08	0.88	1.29	1.05	1.55	1.01
14. ขอต้งงบประมาณตามแผนไว้ ล่วงหน้าเป็นเวลานานเกินไป	1.27	0.95	1.45	0.95	1.06	0.96	1.30	1.06
รวมเฉลี่ย	2.01	0.56	2.04	0.54	1.25	0.68	1.53	0.70

จากตาราง 6 พบว่า ผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่าการบริหาร
งบประมาณด้านการเตรียมงบประมาณและการนำเสนอของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ
มีการปฏิบัติในระดับปานกลาง โดยผู้บริหารส่วนกลางเห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ
มีปัญหการปฏิบัติในด้านน้อยอยู่ในระดับน้อย แต่ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหการปฏิบัติในด้านนี้ในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ผู้บริหารส่วนกลางเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติในระดับมากในเรื่อง การใช้ข้อมูลด้านการเงินงบประมาณของปีที่ผ่านมา ประกอบการพิจารณาขอตั้งงบประมาณ (ข้อ 6) การขอตั้งงบประมาณขอตั้งตามความต้องการของหน่วยงานในสังกัด (ข้อ 11) และมีการปฏิบัติในระดับน้อยในเรื่องการขอตั้งงบประมาณตามแผนไว้ล่วงหน้าเป็นเวลานานเกินไป (ข้อ 14) ส่วนข้ออื่น ๆ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติในระดับปานกลาง สำหรับผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติมากในเรื่อง การขอตั้งงบประมาณขอตั้งตามความต้องการของหน่วยงานในสังกัด (ข้อ 11) ส่วนข้ออื่น ๆ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาปัญหาในการปฏิบัติด้านการเตรียมงบประมาณและนำเสนอ พบว่าผู้บริหารส่วนกลาง มีความเห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติในระดับน้อยทุกรายข้อ ส่วนผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาการปฏิบัติระดับน้อยในเรื่องการใช้ข้อมูลด้านการเงินงบประมาณของปีที่ผ่านมาประกอบการพิจารณาตั้งงบประมาณ (ข้อ 6) การยึดเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ใน การตั้งงบประมาณ (ข้อ 9) การขอตั้งงบประมาณ ขอตั้งตามความต้องการของหน่วยงานในสังกัด (ข้อ 11) การขอตั้งงบประมาณตามที่หน่วยเหนือสั่งและกำหนดให้ทำ (ข้อ 12) และการขอตั้งงบประมาณตามแผนไว้ล่วงหน้าเป็นเวลานานเกินไป (ข้อ 14) ส่วนข้ออื่น ๆ มีปัญหาในระดับปานกลาง

ตาราง 7 ค่าคะแนนเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพ และปัญหาการบริหารงบประมาณ
ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
ในงานด้านการอนุมัติงบประมาณ

รายการปฏิบัติด้านการอนุมัติงบประมาณ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S
1. การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ	2.11	0.83	2.24	0.78	1.31	0.96	1.34	0.07
2. การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องตามกรอบนโยบายและจุดเน้นของงาน	1.61	0.82	1.92	0.87	1.48	0.94	1.79	0.93
3. การเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามนโยบายและจุดเน้นของแผนพัฒนา	1.42	0.75	1.55	0.74	1.21	0.89	1.35	0.85
4. จัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท	2.29	0.80	2.64	0.616	2.00	1.07	2.42	0.79
5. อนุมัติงบประมาณให้ตามแผนงาน/งาน/โครงการ	2.19	0.69	2.08	0.77	1.46	0.83	1.65	1.05

ตาราง 7 (ต่อ)

รายการปฏิบัติด้านการอนุมัติงบประมาณ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S
6. การจัดทำเกณฑ์มาตรฐานในการ								
จัดสรรงบประมาณ	1.59	0.94	1.55	0.92	1.15	0.85	1.58	0.96
7. จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงาน								
ตามเกณฑ์ที่มีอยู่	2.10	0.82	1.94	1.91	1.04	0.71	1.44	0.97
8. จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงาน								
ตามวงเงินงบประมาณที่เคยได้รับ	2.25	0.97	2.17	0.80	1.36	0.99	1.40	0.97
9. จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงาน								
ในสังกัดโดยพิจารณาความจำเป็น	2.25	0.76	2.32	0.78	1.23	0.92	1.33	0.90
10. จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานใน								
สังกัดโดยมีคณะกรรมการจาก								
หลายฝ่าย	1.23	0.13	1.65	1.03	0.98	0.94	1.34	0.93
11. การอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า								
ทำให้การปฏิบัติงานตามโครงการ								
ช้าตามไปด้วย	2.13	0.97	2.50	0.72	1.94	1.13	2.43	0.82
12. อนุมัติค่าซ่อมครุภัณฑ์ของสำนักงาน								
ครุภัณฑ์ ยานพาหนะให้ไม่เพียงพอ	2.31	0.83	2.58	0.66	2.19	0.97	2.47	0.76

ตาราง 7 (ต่อ)

รายการปฏิบัติด้านการอนุมัติงบประมาณ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	s	$\bar{X}$	s	$\bar{X}$	s	$\bar{X}$	s
13. ได้รับเอกสารคู่มือแนะนำเกี่ยวกับ การเตรียมงบประมาณและการ อนุมัติงบประมาณ	1.58	0.91	1.51	0.81	1.63	0.97	1.91	0.88
14. การฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับ การจัดทำงบประมาณ	0.81	0.79	1.17	0.85	1.86	1.01	1.94	0.93
รวมเฉลี่ย	1.85	0.40	1.98	0.38	1.49	0.67	1.74	0.57

จากตาราง 7 พบว่า ผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า การบริหารงบประมาณด้านการอนุมัติงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีการปฏิบัติในระดับปานกลาง โดยผู้บริหารส่วนกลางเห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาการปฏิบัติในด้านนี้อยู่ในระดับน้อย แต่ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการมีปัญหาการปฏิบัติในด้านนี้ในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ผู้บริหารส่วนกลางเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติในระดับน้อยในเรื่อง การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ตามนโยบายและจุดเน้นของ แผนพัฒนา (ข้อ 3) จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัดโดยมีคณะกรรมการจากหลายฝ่าย (ข้อ 10) และการฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ (ข้อ 14) ส่วนข้ออื่น ๆ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติในระดับปานกลาง สำหรับผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าสำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติมากในเรื่อง การจัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท (ข้อ 4) อนุมัติค่าซ่อมครุภัณฑ์สำนักงาน ยานพาหนะให้ไม่เพียงพอ (ข้อ 12) ปฏิบัติน้อยในเรื่องการฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ (ข้อ 14) ส่วนข้ออื่น ๆ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาปัญหาในการปฏิบัติด้านการอนุมัติงบประมาณ พบว่าผู้บริหารส่วนกลางมีความเห็น มีปัญหาในการปฏิบัติในระดับปานกลาง ในเรื่องอนุมัติงบประมาณเป็นค่าซ่อมสำนักงาน ครุภัณฑ์ ยานพาหนะให้ไม่เพียงพอ (ข้อ 12) จัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอกับการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ (ข้อ 4) การอนุมัติเงินงบประมาณประจำงวดล่าช้า ทำให้การปฏิบัติงานตามโครงการช้าตามไปด้วย (ข้อ 11) การฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ (ข้อ 14) และได้รับเอกสารคู่มือ แนะนำเกี่ยวกับการเตรียมงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ (ข้อ 13) ส่วนอื่น ๆ มีปัญหาในระดับน้อย ส่วนผู้บริหารส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาการปฏิบัติระดับน้อยในเรื่องจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานตามเกณฑ์ที่มีอยู่ (ข้อ 7) จัดสรร งบประมาณให้หน่วยงานตามวงเงินงบประมาณที่เคยได้รับ (ข้อ 8) การเปลี่ยนแปลงงบประมาณตาม นโยบายและจุดเน้นของแผนพัฒนา (ข้อ 3) การศึกษาและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการ อนุมัติงบประมาณ (ข้อ 1) จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัดโดยมีคณะกรรมการจากหลายฝ่าย (ข้อ 10) และจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัดโดยมีคณะกรรมการจากหลายฝ่าย (ข้อ 10) และจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัด โดยพิจารณาตามความจำเป็น (ข้อ 9) ส่วนข้ออื่น ๆ มีปัญหาในระดับปานกลาง

ตาราง 8 ค่าคะแนนเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพ และปัญหาการบริหารงบประมาณของ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
ในงานด้านการใช้จ่ายงบประมาณ

รายการปฏิบัติด้านการใช้จ่ายงบประมาณ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S
1. แผนการใช้จ่ายงบประมาณ กระทำ								
ล่าช้า เพราะต้องรอการอนุมัติ								
งบประมาณ	2.10	0.75	2.47	0.60	1.85	0.96	2.32	0.82
2. ปฏิบัติตามที่ระเบียบกำหนดไว้								
มีหลายขั้นตอน	1.86	0.96	2.39	0.63	2.36	0.66	1.98	0.88
3. การอนุมัติการใช้จ่ายเงิน								
งบประมาณต้องคำนึงถึงหลาย								
ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	1.71	1.02	2.56	0.63	2.67	0.51	1.88	0.92
4. การจัดซื้อจัดจ้างตามราคากลาง								
ที่สำนักงานประมาณกำหนด ไม่								
สอดคล้องกับราคาในท้องตลาด	2.46	0.73	2.64	0.62	2.36	0.79	2.51	0.78

ตาราง 8 (ต่อ)

รายการปฏิบัติด้านการใช้จ่ายงบประมาณ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S
5. การจัดซื้อจัดจ้างต้องขอร้องให้ ผู้ประกอบการรับทำการ เพราะ ได้งบประมาณต่ำกว่าราคาใน ท้องตลาด	2.10	1.01	2.46	0.76	2.00	1.01	2.39	0.88
6. ต้องงกการดำเนินงานตามแผนงาน งานโครงการที่ควรจัดทำ เพราะ ไม่มีงบประมาณ	1.45	0.99	1.90	0.99	1.31	0.94	1.91	1.05
7. ปังงบประมาณเหลือต้องดำเนินงาน ใกล้สิ้นปีงบประมาณ	1.67	0.84	1.69	0.87	1.39	0.94	1.53	0.95
8. การอนุมัติที่ผิดต้องแก้ไขเพราะ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความสามารถ	1.19	0.74	1.17	0.70	0.85	0.78	1.07	0.85
9. เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินและบัญชี ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดมนุษยสัมพันธ์	1.27	0.87	1.37	0.84	1.13	1.05	1.28	0.96

ตาราง 8 (ต่อ)

รายการปฏิบัติด้านการใช้จ่ายงบประมาณ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S
10. ต้องชี้แจงทำความเข้าใจกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันมีสาเหตุ เกิดจากการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีใน หน่วยงาน	1.25	0.79	1.52	0.87	1.15	0.89	1.39	0.95
11. การเบิกเงินล่าช้าเพราะผู้เบิกไป ราชการนอกสำนักงาน	1.13	0.91	1.17	0.76	1.10	0.87	1.06	0.86
12. การเบิกเงินล่าช้าเพราะ หน่วยงานย่อยดำเนินงานไม่ถูกต้อง	1.25	0.99	1.69	0.84	1.02	0.94	1.53	0.91
13. การคืนเงินงบประมาณ เพราะ ไม่มีผู้รับทำการภายในวงเงินที่ได้ รับจัดสรร	0.73	0.69	0.88	0.79	0.69	0.70	1.10	1.97
14. การของงงบประมาณเพิ่มเติมจาก ต้นสังกัดมีแนวการปฏิบัติแน่นอน	1.35	0.76	1.60	0.89	1.10	0.87	1.33	0.89
รวมเฉลี่ย	1.64	0.42	1.82	0.41	1.37	0.59	1.66	0.57

จากตาราง 8 พบว่า ผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า การบริหารงบประมาณด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีการปฏิบัติในระดับปานกลาง โดยผู้บริหารส่วนกลางเห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาการปฏิบัติด้านนี้อยู่ในระดับน้อยแต่ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการมีปัญหาการปฏิบัติในด้านนี้ในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ผู้บริหารส่วนกลางเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ในเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างตามราคากลางที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ไม่สอดคล้องกับราคาในท้องตลาด (ข้อ 4) แผนการใช้จ่ายงบประมาณกระทำล่าช้า เพราะต้องรอการอนุมัติงบประมาณ (ข้อ 1) การจัดซื้อจัดจ้างต้องขอให้ผู้ประกอบการรับทำการ เพราะได้รับงบประมาณต่ำกว่าราคาในท้องตลาด (ข้อ 5) ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้มีหลายขั้นตอน (ข้อ 2) การอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณต้องคำนึงถึงหลายระเบียบที่เกี่ยวข้อง (ข้อ 3) มีงบประมาณเหลือต้องคำนึงงานใกล้สิ้นปีงบประมาณ (ข้อ 7) ส่วนข้ออื่น ๆ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติในระดับน้อย สำหรับผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติมากในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างตามราคากลางที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไม่สอดคล้องกับราคาในท้องตลาด (ข้อ 4) การอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณต้องคำนึงถึงหลายระเบียบที่เกี่ยวข้อง (ข้อ 3) ปฏิบัติในระดับน้อยในเรื่อง เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินและบัญชีปฏิบัติหน้าที่โดยขาดมนุษยสัมพันธ์ (ข้อ 9) การอนุมัติที่ผิดต้องแก้ไข เพราะเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความสามารถ (ข้อ 8) การเบิกเงินล่าช้าเพราะผู้เบิกไปราชการนอกสำนักงาน (ข้อ 11) การคืนเงินงบประมาณเพราะไม่มีผู้รับทำการภายในวงเงินที่ได้รับจัดสรร (ข้อ 13) ส่วนข้ออื่น ๆ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาปัญหาในการปฏิบัติด้านการใช้จ่ายงบประมาณ พบว่า ผู้บริหารส่วนกลาง มีความเห็นว่ามีความปัญหาในการปฏิบัติในระดับมากในเรื่อง การอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณต้องคำนึง

หลายระเบียบที่เกี่ยวข้อง (ข้อ 3) และมีปัญหาในระดับปานกลาง ในเรื่องการปฏิบัติตามที่ระเบียบกำหนดไว้มีหลายขั้นตอน (ข้อ 2) การจัดซื้อจัดจ้างตามราคากลางที่สำนักงานประมาณกำหนดไม่สอดคล้องกับราคาในท้องตลาด (ข้อ 4) และแผนการใช้งบประมาณกระทำล่าช้าเพราะต้องรอการอนุมัติงบประมาณ (ข้อ 1) ส่วนข้ออื่น ๆ มีปัญหาในระดับน้อย ส่วนผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาการปฏิบัติในระดับมากได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างตามราคากลางที่สำนักงานประมาณกำหนดไม่สอดคล้องกับราคาในท้องตลาด (ข้อ 4)

ตาราง 9 ค่าคะแนนเฉลี่ยและความเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพ และปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในงานด้านการควบคุมงบประมาณ

รายการปฏิบัติด้านการควบคุมงบประมาณ	ระดับปฏิบัติ		ระดับปัญหา	
	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค
	N = 52	N = 177	N = 52	N = 177
	$\bar{X}$ S	$\bar{X}$ S	$\bar{X}$ S	$\bar{X}$ S

1. การใช้จ่ายเงินงบประมาณตาม

แผนงาน/งาน/โครงการ 2.61 0.69 2.65 0.59 0.94 0.89 1.17 0.95

2. รายงานการเงินการงบประมาณ

หน่วยงานที่รายงาน กระทำไปโดย

ไม่มีผลย้อนกลับ 1.79 0.91 1.92 0.89 1.15 0.89 1.29 0.91

3. การตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่

ปฏิบัติได้ผลดีมาก 1.79 0.75 1.88 0.81 1.11 0.78 1.34 0.85

ตาราง 9 (ต่อ)

รายการปฏิบัติด้านการควบคุมงบประมาณ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S	$\bar{X}$	S
4. การตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ	2.00	0.69	1.98	0.79	1.04	0.82	1.27	0.85
5. หัวหน้าหน่วยงานเอาใจใส่ในการควบคุมงบประมาณ	2.50	0.58	2.53	0.59	0.94	0.78	1.16	0.88
6. การตรวจสอบภายในตามระเบียบในรอบปีงบประมาณ	1.42	0.87	1.44	0.80	0.98	0.87	1.10	0.84
7. การจัดส่งงบเดือนประจำเดือนตามระเบียบในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา	2.15	1.05	2.51	0.83	0.88	1.00	1.01	0.92
8. ถูกหักหักจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา	1.83	1.11	2.01	1.03	0.63	0.86	0.78	0.91
9. การใช้เงินผิดประเภทในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา	0.48	0.87	0.41	0.78	0.31	0.67	0.32	0.64
10. ถูกหักหักจาก สตง.และกองคลัง สป. เกี่ยวกับงบเดือนและรายงาน								

ตาราง 9 (ต่อ)

รายการปฏิบัติด้านการควบคุมงบประมาณ	ระดับปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	N = 52		N = 177		N = 52		N = 177	
	$\bar{X}$	s	$\bar{X}$	s	$\bar{X}$	s	$\bar{X}$	s
การเงินในรอบปีงบประมาณที่								
แล้วมารวมกัน	1.81	1.24	2.06	0.98	0.42	0.78	0.77	0.89
11. เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเงิน								
ในรอบปีที่แล้วมา	0.96	0.49	0.19	0.55	0.08	0.33	0.19	0.55
12. การหักทวงเรียกเงินคืนจากเจ้า								
หน้าที่ตรวจสอบภายในและสตง.								
ในรอบปีที่แล้วมารวมกัน	0.52	1.00	0.59	0.79	0.31	0.70	0.47	0.70
รวมเฉลี่ย	1.58	0.37	1.68	0.32	0.73	0.50	0.91	0.56

จากตาราง 9 พบว่า ผู้บริหารทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่าการบริหารงบประมาณด้านการอนุมัติงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีการปฏิบัติในระดับปานกลาง โดยผู้บริหารส่วนกลางเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีการปฏิบัติในด้านนี้อยู่ในระดับน้อย แต่ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาการปฏิบัติในด้านนี้ในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ผู้บริหารส่วนกลางเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติในระดับมากในเรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนงาน/งาน/โครงการ (ข้อ 1) ระดับไม่ได้ปฏิบัติ ได้แก่ การใช้เงินผิดประเภทในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา (ข้อ 9) ส่วนข้ออื่น สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางและระดับน้อย สำหรับผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติมากในเรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนงาน/งาน/โครงการ (ข้อ 1) ระดับไม่ได้ปฏิบัติ ได้แก่ การใช้เงินผิดประเภทในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา (ข้อ 9) ส่วนข้ออื่น สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางและระดับน้อย สำหรับผู้บริหารส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติมากในเรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนงาน/งาน/โครงการ (ข้อ 1) หัวหน้าหน่วยงานเอาใจใส่ในการควบคุมงบประมาณ (ข้อ 5) การจัดส่งงบเดือนประจำเดือนตามระเบียบในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา (ข้อ 7) ระดับไม่ได้ปฏิบัติในเรื่อง การหักหักวงเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในรอบปีที่แล้วมารวมกัน (ข้อ 12) และข้ออื่น ๆ ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางและระดับน้อย

เมื่อพิจารณาปัญหาในการปฏิบัติด้านการอนุมัติงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาในการปฏิบัติในระดับไม่มีปัญหาในเรื่องถูกหักหักวงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกองคลัง สป. เกี่ยวกับงบประมาณในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา (ข้อ 9) การหักหักวงเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในรอบปีที่แล้วมารวมกัน (ข้อ 12) เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเงินในรอบปีที่แล้วมา (ข้อ 11) ส่วนข้ออื่น ๆ มีปัญหาในระดับน้อย ส่วนผู้บริหารในระดับไม่มีปัญหาในเรื่อง การหักหักวงเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในรอบปีที่แล้วมารวมกัน (ข้อ 12) เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเงินในรอบปีที่แล้วมา (ข้อ 11) ส่วนอื่น ๆ มีปัญหาในระดับน้อย ส่วนผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาในระดับไม่มีปัญหาในเรื่องการหักหักวงเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในรอบปีที่แล้วมารวมกัน (ข้อ 12) การใช้เงินผิดประเภทในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา (ข้อ 9) เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเงินในรอบปีที่แล้วมา (ข้อ 11) ส่วนข้ออื่น ๆ มีปัญหาในระดับน้อย

ตอนที่ 2 การเปรียบเทียบทักษะของผู้บริหารส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาคที่มีต่อสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการทั้ง 4 ขั้นตอน ได้ผลดังในตาราง

ตาราง 10 เปรียบเทียบทักษะของผู้บริหารส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาคที่มีต่อสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

การบริหารงบประมาณ	ระดับการปฏิบัติ					ระดับปัญหา				
	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		t	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		t
	$\bar{X}$	s	$\bar{X}$	s		$\bar{X}$	s	$\bar{X}$	s	
1. การเตรียมงบประมาณ										
และนำเสนอ	2.01	0.56	2.04	0.54	-0.41	1.25	0.68	1.53	0.70	-2.60*
2. การอนุมัติงบประมาณ	1.85	0.40	1.98	0.38	-2.24*	1.49	0.67	1.74	0.57	-2.70*
3. การใช้จ่ายงบประมาณ	1.64	0.42	1.82	0.41	-2.74*	1.37	0.59	1.66	0.57	-3.11*
4. การควบคุมงบประมาณ	1.58	0.37	1.68	0.32	-1.85	0.73	0.50	0.91	0.56	-2.01*
รวมเฉลี่ย	1.77	0.32	1.88	0.28	-2.28*	1.20	0.53	1.46	0.51	-3.14*

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

$$t_{.05}(df, 227) = -1.960$$

จากตาราง 10 พบว่าทักษะของผู้บริหารส่วนกลางกับผู้บริหารส่วนภูมิภาคที่มีต่อสภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีระดับทักษะสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทักษะของผู้บริหารในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในเรื่องการอนุมัติงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณ โดยผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีระดับทักษะสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง ส่วนอีกสองด้านผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีทักษะแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

เมื่อพิจารณาทักษะของผู้บริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ที่มีต่อบัญชาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งโดยส่วนรวมและในแต่ละด้าน พบว่าผู้บริหารส่วนกลางและผู้บริหารส่วนภูมิภาค มีทักษะแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยในด้านการอนุมัติงบประมาณ และด้านการใช้จ่ายงบประมาณ โดยผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีระดับทักษะสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
2. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
3. เพื่อเปรียบเทียบทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ที่มีต่อสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ประกอบด้วยผู้บริหารการศึกษา จำนวน 279 คน โดยแยกเป็น 2 กลุ่ม คือ

ผู้บริหารส่วนกลาง ได้แก่ ผู้อำนวยการกอง จำนวน 8 คน ศึกษาธิการเขต จำนวน 13 คน หัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติเกี่ยวกับแผนงานและวิชาการ จำนวน 21 คน และ หัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ จำนวน 21 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 63 คน

ผู้บริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด จำนวน 72 คน หัวหน้าฝ่ายแผนงานและวิชาการ จำนวน 72 คน และหัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชี จำนวน 72 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 216 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้จากการเลือกจากกลุ่มประชากรโดยวิธีการแบ่งชั้นหรือแบ่งพวก (Stratified Random Sampling) โดยวิธีการสุ่มเลือกส่วนของกลุ่มตัวอย่าง จากตารางของเกรซีและมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970 : 608) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 236 คน จำแนกเป็น ผู้บริหารส่วนกลาง จำนวน 59 คน และผู้บริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 177 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่าเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 54 ข้อ โดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ

การเก็บรวบรวมข้อมูลได้แบบสอบถามกลับคืนมา จำนวน 229 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 97.03

การตรวจสอบเครื่องมือ

การตรวจสอบเพื่อหาคุณภาพเครื่องมือ กระทำโดยทดสอบกับศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าฝ่ายแผนงานและวิชาการ และหัวหน้าฝ่ายการเงินและพัสดุ ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 39 คน แล้วนำไปหาความเชื่อมั่น (Reliability) โดยวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา (α -Coefficient) ของครอนบัค ได้ความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับของสภาพการปฏิบัติ เท่ากับ 0.822 และระดับปัญหา เท่ากับ 0.946 (ดังปรากฏในภาคผนวก ง)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการดังนี้

1. ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้ง 4 ขั้นตอน โดยการหาค่าเฉลี่ย

และความเบี่ยงเบนมาตรฐานเป็นรายด้าน และรายข้อ โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS^X ของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ แล้วนำผลที่ได้ไปเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้

2. เปรียบเทียบทักษะของผู้บริหารส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ที่มีต่อสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ทั้ง 4 ขั้นตอน โดยใช้ t-test ในการทดสอบความแตกต่างใช้ระดับนัยสำคัญที่ .05

สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทักษะของผู้บริหารส่วนกลาง และผู้บริหารส่วนภูมิภาค ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีทักษะต่อสภาพการปฏิบัติ การบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งโดยรวมและแต่ละรายด้าน ในระดับปานกลาง

2. ผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีทักษะต่อปัญหาการปฏิบัติการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ โดยรวม ในระดับน้อย แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาการปฏิบัติการบริหารงบประมาณระดับปานกลาง ด้านการอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการเตรียมงบประมาณ และการนำเสนอ

3. ผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีทักษะต่อสภาพการปฏิบัติการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีทักษะสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ผู้บริหารทั้งสองกลุ่มมีทักษะต่อสภาพการปฏิบัติการบริหารงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารส่วนภูมิภาค มีระดับทักษะสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง

4. ผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีทักษะต่อปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งโดยรวมและแต่ละรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีระดับทักษะสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง

อภิปรายผล

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทักษะของผู้บริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

1. จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีทักษะต่อการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งโดยรวมและแต่ละด้านในระดับปานกลาง ซึ่งหมายถึงได้มีการปฏิบัติในด้านการเตรียมงบประมาณและการนำเสนอ การอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ อยู่ในระดับปกติธรรมดา ไม่มีการปฏิบัติด้านหนึ่งด้านใดมาก หรือปฏิบัติได้ดีเป็นพิเศษ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะมีสาเหตุมาจากสภาพลักษณะการปฏิบัติงานของข้าราชการตามระบบราชการของไทย ซึ่ง อรุณ รักธรรม (2527 : 170) ได้กล่าวถึงระบบราชการไว้ว่า ระบบราชการมีลักษณะพิเศษอยู่ 4 ประการ คือ การทำงานตามลักษณะเฉพาะในระดับสูง มีสายการบังคับบัญชาที่เข้มงวด มีกฎเกณฑ์และการควบคุมอย่างละเอียดถี่ถ้วน และมีความเป็นทางการ ซึ่งลักษณะพิเศษทั้ง 4 ข้อนี้นั้นได้ก่อให้เกิดความล่าช้าหรือเป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน แม้ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ และมีความตั้งใจหลายท่านได้พยายามพัฒนาหน่วยงานส่วนราชการของตน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุก ๆ ด้าน แต่ก็จะไม่ประสบผลสำเร็จทุกด้าน การพัฒนาจะเป็นไปเพียงบางด้าน บางแผนงาน/งาน/โครงการเท่านั้น ในที่สุดก็จะกลับสู่สภาพเดิมและอาจจะมีปัญหาอื่นเกิดขึ้นตามมาอีก หรืออาจจะเป็นเพราะสาเหตุมาจากระบบราชการ ซึ่ง ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2523 : 189) ได้กล่าวไว้ว่า

การบริหารงานตามระบบราชการไทย มักได้รับการวิจารณ์อยู่เสมอว่า ขาดประสิทธิภาพและมีข้อบกพร่องต่าง ๆ มากมาย การแก้ปัญหาที่ผ่านมา ได้แก่ การพัฒนาเฉพาะตัวนักบริหารและระบบราชการ ส่งเสริมให้ข้าราชการมีความรู้ความสามารถสูงขึ้น เป็นผลให้มีการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรต่าง ๆ มีการจัดองค์กรที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น มีการดำเนินงานใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นมาก แต่ไม่ได้มีการพัฒนาระบบการเมืองควบคู่กันไป ระบบราชการจึงไม่ก้าวหน้าและไม่พัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งบรรจง ชูสกุลชาติ อธิบดีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีความเห็นว่า งานราชการไม่ก้าวหน้าเพราะมีสาเหตุมาจากการทำงานของข้าราชการแบบถึงก็ชั่งไม่ถึงก็ชั่ง แบบเช้าขามเย็นขาม (ศตวรรษ 2530 : 46)

การรวมอำนาจการบริหารราชการไว้ส่วนกลางโดยไม่กระจายไปยังส่วนภูมิภาค เป็นสาเหตุให้การปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคขาดความคล่องตัว งานดำเนินไปอย่างล่าช้า ข้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณเกินกว่าที่ควร ถึงแม้ว่าจะได้มีการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการขยายหน่วยงานของกรม กอง และส่วนราชการส่วนกลางออกไปสู่ส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น การบริหารราชการขยายตัวและซับซ้อนขึ้น (กระทรวงศึกษาธิการ. 2530 : 300) การบริหารงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของการบริหารประเทศ (ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2532 : 147) ตามระบบการบริหารราชการของไทย เมื่อส่วนราชการต้นสังกัดส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็จะมีการมอบหมายงาน และสั่งการไปให้หน่วยงานส่วนราชการในสังกัดที่อยู่ในส่วนภูมิภาคถือปฏิบัติตาม และทั้งส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างก็จะต้องถือปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ตามระเบียบเดียวกัน เช่น ในการบริหารงบประมาณ จะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

อนึ่ง อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อ 24 กำหนดให้ สำนักงานปลัดกระทรวง มี

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมีไว้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมหนึ่งกรมใดในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ ดังนั้น ส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จะปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่เป็นงานประสานงานและบริการทั่วไปในลักษณะที่เป็นศูนย์ 3 ศูนย์ คือ ศูนย์ข้อมูลสถิติ และวางแผน ศูนย์บริการและประสานงาน และศูนย์ติดตามและประเมินผล (กระทรวงศึกษาธิการ. 2531 : 14 - 15) การปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวถึงแม้จะปฏิบัติได้ด้วยความยากลำบาก เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องประสานและให้บริการมิได้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ การติดตามและประเมินผลงานกระทำได้ยาก ปริมาณงานที่ปฏิบัติไม่สามารถวัดและประเมินให้เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้ การได้รับงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจึงอยู่ในวงจำกัดพอที่จะปฏิบัติงานเพื่อดำรงหรือรักษาสภาพงานเดิมไว้เท่านั้น ดังนั้นจึงอาจเป็นเหตุผลที่ทำให้การปฏิบัติโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การที่จะปฏิบัติงานโครงการใหม่ ๆ ไม่อาจกระทำได้ เพราะนอกจากจะไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณตามลักษณะหน้าที่ที่ไม่มีปริมาณงานที่เป็นรูปธรรมชัดเจนแล้ว ยังขาดความพร้อมทั้งในด้านการกำลังและวัสดุอุปกรณ์การบริหารอีกด้วย

จากสภาพลักษณะการปฏิบัติราชการตามระบบราชการของไทยในลักษณะเฉพาะด้าน มีสายการบังคับบัญชาที่เข้มงวด มีกฎเกณฑ์การควบคุมเป็นขั้นตอนเป็นทางการ โดยมีศูนย์รวมอำนาจอยู่ส่วนกลางและมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้ค่อนข้างชัดเจน จึงเป็นสาเหตุให้ข้าราชการทุกคนต้องถือปฏิบัติตามกรอบระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ ทั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 74 ยังได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และคนอื่น ๆ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531 : 300) มีความเห็นว่า ข้าราชการทั้งประเทศเกือบ 600,000 คน ต้องอยู่ภายใต้การปฏิบัติราชการที่มากไปด้วยระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายต่าง ๆ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และอยู่ภายใต้การปกครองที่มีระเบียบวินัยโดยใช้อำนาจ จึงคุ้นเคยกับการปฏิบัติราชการที่เป็นแบบพิธีการ อีกอาศว่า ล่ำช้า ขุ่นเคยกับการทำงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ขุ่นเคยกับการทำงานที่ใช้แบบฟอร์มบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร การทำงาน

ไว้ประสิทธิภาพ ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการโดยทั่วไปจึงอยู่ในระดับปานกลาง หรือมีการปฏิบัติไปตามปกติธรรมดา

2. จากผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีทัศนะต่อปัญหาการปฏิบัติงานการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ โดยรวมในระดับน้อย ซึ่งหมายความว่าผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ค่อยมีปัญหาในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะงานด้านการบริหารงบประมาณนั้น มีระเบียบกำหนดแนวทาง ขั้นตอนการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ผู้บริหารที่มีความเอาใจใส่ต่องานในหน้าที่ ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรับผิดชอบ จะสามารถปฏิบัติงานด้านการบริหารงบประมาณโดยมิให้เกิดปัญหาได้ หรืออาจเกิดได้บ้างเพราะเหตุสุดวิสัยก็จะเกิดขึ้นได้น้อยมาก สอดคล้องกับงานวิจัยของวิเชียร ชุ่มช่วย (2533 : 87 - 88) ซึ่งได้ทำการวิจัยปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด พบว่าศึกษาธิการจังหวัดส่วนใหญ่เคยประสบปัญหาทางการเงินและบัญชี ในเรื่อง การเบิกจ่าย การตรวจสอบ การส่งรายงานการเงิน และการจัดซื้อ จัดจ้าง ซึ่งเป็นงานด้านการใช้จ่ายงบประมาณ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นในหน่วยงาน และอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหาร ผู้บริหารจะต้องหาทางแก้ไข มิฉะนั้นอาจจะต้องได้รับโทษทางวินัย และในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดการทุจริต ก็จะต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ชดใช้ค่าทรัพย์สินที่เสียหายและหรือสูญหายให้แก่ทางราชการอีกด้วย ดังนั้นผู้บริหารส่วนภูมิภาคและผู้บริหารส่วนกลาง จึงมีความระมัดระวังเอาใจใส่มิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยรวมปัญหาจึงเกิดขึ้นไม่มาก หรือมีปัญหในระดับน้อย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวิรัตน์ ศรีแก้ว (2533 : 105) ที่ได้ทำการวิจัยถึงปัญหาการปฏิบัติงานเรื่องการเงินและบัญชีประจำสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นด้านหนึ่งของการบริหารงบประมาณ พบว่ามีปัญหาในระดับน้อย

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งหมายถึงสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด มีปัญหาการปฏิบัติการบริหารงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการเตรียม

งบประมาณและนำเสนอ ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแต่ละด้านตั้งกล่าวส่วนภูมิภาค มีสภาพการปฏิบัติต่างไปจากส่วนกลาง กล่าวคือ

ด้านการอนุมัติงบประมาณ ส่วนภูมิภาคได้รับแจ้งการอนุมัติงบประมาณล่าช้า จึงทำให้การจัดทำแผนปฏิบัติการทำให้ล่าช้าและดำเนินการตามแผนล่าช้าตามไปด้วย นอกจากนี้ส่วนภูมิภาคยังได้รับอนุมัติงบประมาณจำกัดไม่พอเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ได้ทุกด้านในบางท้องที่ บางกรณีจำเป็นต้องใช้งบประมาณมากกว่าปกติ สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ นิพนธ์ แก้วสุทธา (2529 : 141 - 142) ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคของสำนักงานศึกษาดิจิทัลอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 ประจำปีงบประมาณ 2524 - 2526 พบว่าลักษณะวิธีการและระบบการจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการทั่วประเทศยังไม่รัดกุมและไม่เหมาะสมเพียงพอ เพราะจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดโดยถือเกณฑ์เฉลี่ยให้แก่แต่ละอำเภอเท่ากันทั้งประเทศ และให้จังหวัดพิจารณาจัดสรรให้อำเภออย่างน้อยไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงแล้วสภาพอำเภอแต่ละอำเภอมีความแตกต่างกันมากในเรื่องของพื้นที่ ประชากร จำนวนสถานศึกษา ตลอดจนปริมาณงานตามแผนงาน/งาน/โครงการ ที่แต่ละอำเภอจะต้องปฏิบัติ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงควรจะมีเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ (ซึ่งขณะนี้กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดทำโครงการวิจัยเรื่องรูปแบบและเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมของสำนักงานศึกษาดิจิทัลจังหวัดแล้ว)

ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนภูมิภาคมีข้อจำกัดมากกว่าส่วนกลาง กล่าวคือ การได้รับแจ้งอนุมัติงบประมาณประจำปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานล่าช้าตามระบบการปฏิบัติราชการของไทย ซึ่งจะต้องมีความแน่นอน มีหลักฐานที่มาและเป็นลายลักษณ์อักษร จึงจะวางแผนปฏิบัติการประจำปีและพิจารณาอนุมัติแผนฯ ได้ ทำให้เหลือเวลาในการดำเนินงานน้อย นอกจากนี้ในเรื่องของการก่อกำหนดผูกพันงบประมาณนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วเท่านั้น

ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2502 เมื่อหน่วยงานส่วนภูมิภาคได้รับอนุมัติเงิน
 ประจำงวดล่าช้าการดำเนินการก็มีผลล่าช้าตามไปด้วย โดยเฉพาะในการจัดซื้อจัดจ้างบางรายการ
 ต้องดำเนินการโดยวิธีพิเศษ เพราะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดใกล้สิ้นปีงบประมาณ ไม่มีเวลาพอที่จะ
 ประกาศแจ้งความสอบราคาหรือประกวดราคาได้ บางรายการไม่สามารถจะหาผู้รับทำการได้ แม้จะ
 ได้มีการประกาศประกวดราคาถึง 2 - 3 ครั้งแล้วก็ตาม ทั้งนี้เป็นเพราะราคาตามวงเงินที่ได้รับ
 จัดสรรต่ำกว่าราคาจริงในท้องตลาด และบางรายการหาผู้รับทำการไม่ได้ เพราะเป็นท้องถิ่นที่อยู่
 ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก มีผู้ประกอบการในท้องถิ่นแต่มีพฤติกรรมในลักษณะผูกขาด หรือ
 รวมตัวกันเสนอราคารับทำการให้แก่ทางราชการในราคาที่สูงเกินกว่าราคาในท้องตลาด หรือราคา
 ที่ควรจะเป็นจริง ปัญหาต่าง ๆ ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ดังที่กล่าวมาแล้ว เป็นส่วนหนึ่งของสภาพ
 ปัญหาที่เป็นจริงในส่วนภูมิภาค ซึ่งปัญหาเหล่านี้ในส่วนกลางจะมีน้อยกว่า ตามทัศนะของผู้บริหารส่วน
 ภูมิภาคจึงมีความเห็นว่าในด้านการใช้จ่ายงบประมาณมีปัญหาในระดับปานกลาง ในขณะที่ผู้บริหาร
 ส่วนกลางเห็นว่ามีปัญหาในระดับน้อย

ด้านการเตรียมงบประมาณและนำเสนอ ส่วนภูมิภาคขาดข้อมูลและคู่มือการปฏิบัติที่ดี
 และเป็นปัจจุบันเหมาะสมกับสถานการณ์ นอกจากนั้นตามผลการวิจัยของธำรง อมโร (2531 : 261)
 และวิเชียร ชุ่มช่วย (2533 : 90) ยังพบว่าสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดต่าง ๆ ส่วนใหญ่มองขาด
 ความพร้อมทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ การขาดความพร้อมในด้าน
 ระบบข้อมูล และคู่มือการปฏิบัติที่ดีเป็นปัจจุบันเหมาะสมกับสถานการณ์ เป็นสาเหตุให้การจัดทำแผน
 พัฒนาการศึกษ ศาสนาและการวัฒนธรรมประจำปี ซึ่งเป็นแผนขอตั้งงบประมาณของจังหวัดขาดความ
 สมบูรณ์ ไม่มีความสำคัญพอที่ส่วนกลางจะถือเป็นหลักในการพิจารณาขอตั้งงบประมาณให้ตามแผน
 ที่เสนอมาได้ เพราะบางรายการได้ขอตั้งวงเงินสูงเกินไป บางรายการไม่มีข้อมูลหรือคำชี้แจง
 ประกอบให้สามารถเห็นได้ชัดว่าตามวงเงินงบประมาณที่ขอตั้งมานั้นจะสามารถสนองนโยบายตาม
 แผนงาน/งาน/โครงการใดมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ในกรณีเช่นนี้การที่จะขอให้หน่วยงาน
 ส่วนราชการค้นสังกัดส่วนกลางยึดแผนพัฒนาประจำปีจังหวัดเสนอมา เป็นแนวทางในการจัดสรร

งบประมาณให้จึงกระทำไม่ได้ การขาดคู่มือคำแนะนำในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการเตรียมงบประมาณและการนำเสนอ นับว่าเป็นปัญหาต่อการพัฒนางานในหน้าที่อย่างยิ่ง แม้แต่เพียงจะให้เจ้าหน้าที่ตามสายงานในหน่วยงานในสังกัดปฏิบัติให้ถูกต้อง มีความเข้าใจตรงกันตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต้นสังกัดก็เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ในการจัดทำคู่มือแนะนำการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องจัดทำและแจกจ่ายให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง เพราะจะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจตรงกัน ปฏิบัติตามได้ถูกต้องตามรูปแบบและขั้นตอน เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น ๆ ยิ่งขึ้น

3. ผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีทัศนะต่อสภาพการปฏิบัติการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีทัศนะสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง ซึ่งหมายถึงการที่ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า การปฏิบัติงานในด้านการเตรียมงบประมาณและนำเสนอ การอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ ส่วนภูมิภาคมีการปฏิบัติในสภาพที่มีขั้นตอน มีความสลับซับซ้อนมากกว่าส่วนกลาง มีความพร้อมและความสะดวกรวดเร็ว หรือความคล่องตัวน้อยกว่าส่วนกลาง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสาเหตุของสภาพของส่วนราชการ ความพร้อมและสภาพความแตกต่างระหว่างส่วนราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค กล่าวคือ

สภาพภาพของส่วนราชการ ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ 2502 "ส่วนราชการ" หมายถึง กระทรวง ทบวง กรมฯ ซึ่งเป็นส่วนราชการส่วนกลางเท่านั้น ไม่รวมถึงหน่วยงานส่วนราชการในส่วนภูมิภาค อำนาจต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ข้อ 25 กำหนดให้ การโอนเงินฯ และการเปลี่ยนแปลงรายการงบกลาง และข้อ 59 การโอนเงินประจำงวดและการเปลี่ยนแปลงเงินประจำงวด เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น ลักษณะการปฏิบัติราชการส่วนกลางอยู่ในฐานะเป็นผู้สั่งการให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้ถือปฏิบัติตามเป็นส่วนใหญ่ ส่วนภูมิภาค

ไม่มีอำนาจที่จะตัดสินใจโดยตรง ต้องเสนอขออนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณซึ่งอยู่ในส่วนกลางก่อน ในบางกรณีหัวหน้าส่วนราชการก็ได้มีการมอบอำนาจบางส่วนให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณาอนุมัติแทน แต่ในกรณีที่มิได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือการที่จะต้องได้รับแจ้งการจัดสรรหรือการอนุมัติ ส่วนภูมิภาคก็ต้องรอรับคำสั่งหรือการแจ้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากทางส่วนกลางก่อน นอกจากนี้การปฏิบัติด้านการบริหารงบประมาณในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ในภูมิภาคยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ มากกว่าส่วนกลาง ผู้บริหารส่วนภูมิภาคจึงมีทักษะสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง

ด้านความพร้อมของปัจจัยการบริหาร ส่วนราชการส่วนกลางมีความพร้อมมากกว่าส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นในด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ระบบงานตามสายงานและลักษณะงานที่จะต้องปฏิบัติจริงในพื้นที่ส่วนภูมิภาคอยู่ในสภาพที่ยังขาดความพร้อม หรือมีความพร้อมน้อยกว่าส่วนกลาง การปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคจึงมีข้อจำกัดมากกว่า จากผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า ในการจัดซื้อจัดจ้างตามราคากลางที่สำนักงบประมาณกำหนดไม่สอดคล้องกับราคาในท้องตลาด หากผู้รับทำการไต่ยาก ได้รับงบประมาณน้อยแต่มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติอยู่มาก บุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ทั้งบุคลากรที่มีอยู่ยังขาดความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์น้อย ซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ บ่อยเกินไป โดยบางคนได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งเพียงหนึ่งปีหรือยังไม่ถึงหนึ่งปีก็มีการย้ายแล้ว ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการนั้นเปิดกว้าง ให้สิทธิแก่ผู้ที่มีความขยันหมั่นเพียรรักษาความก้าวหน้าสอบในตำแหน่งต่าง ๆ ใช้เป็นทางผ่านมากเกินไป นอกจากนี้ในการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคยังขาดคู่มือคำแนะนำต่าง ๆ อีกมาก จากผลงานวิจัยของวิเชียร ชุ่มช่วย (2533 : 90) ซึ่งได้ทำการศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด พบว่าตามที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดโครงสร้างตามกรอบอัตรากำลังระยะที่ 2 (ปีงบประมาณ 2533 - 2535) โดยปรับให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งเดิมมีอยู่ 4 ฝ่าย เพิ่มเป็น 6 ฝ่าย มีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักไปในลักษณะที่เป็นศูนย์ 3 ศูนย์ คือ ศูนย์บริการและศูนย์ประสานงาน ศูนย์ข้อมูลสถิติและวางแผน และศูนย์ติดตามและประเมินผล

นั้น ในการปฏิบัติงานตามโครงสร้างใหม่ยังขาดความพร้อมในด้านกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือที่ทันสมัย ตลอดจนแนวทางและวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งก็สอดคล้องกับผลงานวิจัยของธำรง อมโร (2531 : 261) ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด และพบปัญหาในลักษณะเดียวกัน

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทราบถึงสภาพปัญหาความไม่พร้อมของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด ทั้งที่อยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นอย่างดี ได้พยายามพัฒนาหน่วยงานและบุคลากรในสังกัดมาโดยตลอด เช่น มีการฝึกอบรม ประชุมและสัมมนาเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ อยู่เป็นประจำ ตามกำลังงบประมาณที่ได้รับอย่างจำกัด ได้มีการเสนอขอตั้งงบประมาณเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นค่าจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ การบริหารที่ทันสมัย และเป็นเงินเดือนสำหรับอัตราบุคลากรที่ตั้งใหม่ ดังจะเห็นได้จากเอกสารคำชี้แจงการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น ประจำปีงบประมาณ 2534 ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้ขอตั้งงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2533 เป็นจำนวนเงิน ถึง 651.95 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้ส่วนหนึ่งเพิ่มเป็นค่าวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน และเป็นเงินเดือนสำหรับอัตราตั้งใหม่ในตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน เช่น ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างาน และสำหรับตำแหน่งข้าราชการครู เช่น ตำแหน่งศึกษาธิการกิ่งอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการกิ่งอำเภอที่ตั้งใหม่ เป็นต้น อัตราต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. และ ก.ค. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติตามกรอบอัตรากำลัง และมีเลขที่อัตราแล้วทั้งสิ้น แต่ไม่มีตัวเงินงบประมาณที่จะนำมาตั้งจ่ายในหมวดเงินเดือนสำหรับบุคลากรตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวได้ ซึ่งมีอยู่ถึงจำนวน 4,852 อัตรา เพราะเนื่องจากสถานการณ์ทางการเงินของประเทศไม่เอื้ออำนวย และรัฐบาลยังมองเห็นความจำเป็นของการพัฒนางานด้านการบริหารและบริการทางการศึกษาน้อยกว่างานด้านอื่นซึ่งจำเป็นต้องได้รับงบประมาณและอัตรากำลังที่มีอยู่จำกัดไปใช้จ่ายก่อนตามมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือที่ สร. 0203/ว.245 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ปัญหาในเรื่องความไม่พร้อมดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน ยากที่จะแก้ไขให้หมดไปจากหน่วยงาน ส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง

ศึกษาธิการ โดยเฉพาะสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค และเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในทุกจังหวัดและทุกอำเภอหรือกิ่งอำเภอทั่วประเทศได้

นอกจากนั้นส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังมีความแตกต่างกันตามลักษณะสภาพสังคมเมืองและชนบท โดยส่วนราชการส่วนกลางตั้งอยู่ในเขตเมืองซึ่งมีความพร้อมและมีความเจริญในด้านต่าง ๆ แต่ส่วนราชการส่วนภูมิภาคในอีกหลาย ๆ จังหวัดตั้งอยู่ห่างไกลความอุดมสมบูรณ์ การคมนาคมในบางท้องที่ยังไม่สะดวก อยู่ห่างไกลแหล่งผลิตหรือสถานประกอบการ มีผู้ประกอบการน้อย การแข่งขันโดยทั่วไปมีไม่มาก ผู้ประกอบการมีลักษณะผูกขาดเพราะขาดคู่แข่ง รวมถึงบุคลากรหรือข้าราชการที่หวังความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ มักไม่ยอมที่จะออกไปอยู่ในต่างจังหวัด ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยเฉพาะด้านการบริหารงบประมาณในส่วนภูมิภาคจึงมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ผู้บริหารส่วนภูมิภาคจึงมองเห็นว่าในด้านการบริหารงบประมาณนั้น การปฏิบัติในส่วนภูมิภาคจะต้องปฏิบัติในสภาพที่ยากหรือซับซ้อน มีขั้นตอนหลายขั้นตอนมากกว่าส่วนกลาง จึงมีทัศนะต่อการปฏิบัติงานบริหารงบประมาณสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง

4. ผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีทัศนะต่อปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งโดยรวมและแต่ละรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีระดับทัศนะสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง ซึ่งหมายถึงการที่ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมองเห็นว่าในด้านการเตรียมงบประมาณและนำเสนอ การอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณโดยลักษณะการปฏิบัติตามสภาพที่เป็นอยู่ในส่วนภูมิภาค มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางในขณะที่ผู้บริหารส่วนกลางมีความเห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาจากผลการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นแต่ละรายด้านแล้ว สามารถที่จะสรุปได้ว่ามีสาเหตุมาจากกระบวนการต่าง ๆ ตามขั้นตอนของระบบราชการ สภาพความพร้อมและความแตกต่างระหว่างส่วนราชการส่วนกลางและส่วนราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ

กระบวนการตามขั้นตอนของระบบราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการส่วนภูมิภาค จะต้องถือปฏิบัติตามกรอบแนวนโยบายและขั้นตอน ตลอดจนกำหนดระยะเวลาที่ส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยต้นสังกัดเป็นผู้กำหนด แม้จะมีระเบียบกฎหมาย ให้ถือปฏิบัติฉบับเดียวกันเป็นแนวเดียวกัน แต่ส่วนราชการส่วนภูมิภาคก็จะต้องรอคำสั่ง รอหลักฐาน การแจ้งอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการตามรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรก่อน เช่น การแจ้งอนุมัติ การจัดสรรงบประมาณ การอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างได้ (ในกรณีที่วงเงินเป็นอำนาจของหัวหน้า ส่วนราชการส่วนกลางและมีใ้ค้มอบอำนาจให้แก่ว่าราชการจังหวัด) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างและข้อจำกัด ตลอดจนด้านความร่วมมือระหว่างส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตาม สภาพการปฏิบัติดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 3 เมื่อแยกพิจารณาปัญหาการบริหารงบประมาณของ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เป็นรายด้าน จึงพบว่ามีรายละเอียดที่มีปัญหาการ ปฏิบัติแตกต่างกัน คือ

ด้านการเตรียมงบประมาณและการนำเสนอ เช่น การวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษา และการกำหนดจุดเน้นตามแผนการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานในการขอตั้งงบประมาณ และการขอตั้งงบประมาณโดยเร่งด่วนเพื่อส่งหน่วยต้นสังกัดให้ทันภายในกำหนด เป็นต้น ผู้บริหารส่วน ภูมิภาคมีความเห็นว่าการปฏิบัติมีปัญหาโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ผู้บริหารส่วนกลาง มีความเห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับน้อย ในเรื่องการเตรียมงบประมาณและนำเสนอ นั้นนับว่าเป็นขั้นตอน ที่สำคัญยิ่งขั้นตอนหนึ่งที่จะทำให้ได้รับงบประมาณมาเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติ และเพื่อพัฒนางานตามแผนงาน/งานโครงการใหม่ ๆ ที่ผู้บริหารคิดค้นขึ้นมา ดังนั้น ในเรื่องของ ข้อมูล คำชี้แจงประกอบ และรูปแบบตามส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ได้กำหนดไว้จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ ส่วนราชการผู้เสนอของงบประมาณจะต้องปฏิบัติตามอย่างถูกต้อง การเสนอของงบประมาณโดยขอตั้งไป ตามแผนงานโครงการที่กำหนดไว้เดิม ตามข้อมูลเดิมไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จะไม่ได้รับงบประมาณเพิ่มเติม และกรณีเช่นนี้คณะกรรมการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2532 ของสภาผู้แทนราษฎร เคยตั้งข้อสังเกตและขอให้ส่วนราชการ

วิเคราะห์และทบทวนแผนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้พยายามระงับแผนงานหรือโครงการที่สมควรยกเลิก เพราะหมดความจำเป็นอันเนื่องมาจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป (สรุปรายงานผลการดำเนินงานตามข้อสั่งเเกของคณะกรรมการวิสามัญฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ) เกี่ยวกับเรื่องนี้ การจัดทำคู่มือคำชี้แจงแนวทางปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ จากหน่วยงานต้นสังกัด แจกจ่ายแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะเป็นเครื่องมือช่วยให้การปฏิบัติได้ถูกต้องเป็นผลดีแก่ส่วนราชการยิ่งขึ้น

ด้านการอนุมัติงบประมาณ ในการอนุมัติงบประมาณจากต้นสังกัดหลังจากได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว เป็นอำนาจโดยตรงของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณส่วนกลางหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีสิทธิที่จะพิจารณาอนุมัติจัดสรรให้กับส่วนราชการใดในสังกัดและจำนวนเท่าใดตามแต่จะพิจารณาเห็นสมควรตามความจำเป็นและวงเงินงบประมาณที่มีอยู่ ข้อมูลจากผลการวิจัยค่านี้นพบว่า การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องตามกรอบ นโยบายและจุดเน้นของงาน และการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานในการจัดสรรงบประมาณที่ปฏิบัติอยู่ ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าส่วนภูมิภาคมีปัญหายุบรวมอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ผู้บริหารส่วนกลางมีความเห็นว่าปัญหายูบรวมอยู่ในระดับน้อย แต่ในกรณีการจัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท ทั้งผู้บริหารส่วนกลางและส่วนผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีทัศนะตรงกันว่าปัญหายูบรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งหมายถึงการจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงิน งบประมาณ ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า การปฏิบัติในส่วนภูมิภาคมีปัญหายุบรวมมาก ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างตามราคากลางที่สำนักงานประมาณกำหนด ซึ่งไม่สอดคล้องกับราคาในท้องตลาด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะในส่วนภูมิภาคมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การอยู่ห่างไกลจากแหล่งผู้ประกอบการ การคมนาคมไม่สะดวก และได้รับแจ้งการอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการช้าเกินไป มีเวลาคำเนินการจัดซื้อจัดจ้างกระชั้นชิด เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ในส่วนกลางมีน้อยกว่า ผู้บริหารส่วนกลางจึงมองเห็นว่าปัญหายูบรวมอยู่ในระดับปานกลาง ในด้านการที่ต้องงกดำเนินงานตามแผนงาน/งาน/โครงการที่ควรจัดทำ

เพราะไม่มีงบประมาณ การเบิกเงินงบประมาณล่าช้า เพราะหน่วยงานย่อยดำเนินการไม่ถูกต้อง ผู้บริหารส่วนภูมิภาคเห็นว่าปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ผู้บริหารส่วนกลางมีความเห็นว่า ปัญหาอยู่ในระดับน้อย ทั้งนี้เป็นเพราะส่วนภูมิภาคขาดความพร้อม ทั้งในด้านคู่มือการปฏิบัติงาน ตลอดจนผู้มีประสบการณ์ที่จะให้คำแนะนำชี้แจง ทั้งบุคลากรที่มีอยู่ส่วนหนึ่งขาดความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์น้อย เพราะมีการแต่งตั้งโยกย้ายสับเปลี่ยนงานกันบ่อย งานด้านการใช้จ่ายงบประมาณ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายและมีประสบการณ์พอสมควร เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติขาดคุณสมบัติดังกล่าว จึงมีปัญหามากกว่าดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้บริหารส่วนภูมิภาคจึงมองว่าโดยรวมด้านการใช้จ่ายงบประมาณส่วนภูมิภาคมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ผู้บริหารส่วนกลางมีความเห็นว่าปัญหาอยู่ในระดับน้อย

ด้านการควบคุมงบประมาณ ซึ่งได้แก่ การกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไป ด้วยความเรียบร้อยถูกต้องตามระเบียบ ในด้านนี้ทั้งผู้บริหารส่วนกลางและผู้บริหารส่วนภูมิภาค มีทัศนะ ตรงกัน คือ มีความเห็นว่าปัญหาอยู่ในระดับน้อย ทั้งนี้เป็นเพราะในการที่จะใช้จ่ายงบประมาณซึ่งได้ มาจากภาษีอากรของประชาชนได้นั้น จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระบบของการงบประมาณ และ ตามขั้นตอนที่ระเบียบกำหนดไว้

ข้อเสนอแนะ

จากผลของการวิจัยสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ สามารถจำแนกข้อเสนอแนะออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

จากผลการวิจัยพบว่าสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และมีความอยู่ในระดับน้อย ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ จึงควรปรับปรุง

ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อยกระดับสถานภาพการบริหารงบประมาณให้เกิดความคล่องตัวและสามารถปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น ดังนี้

1.1 ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบตลอดจนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เห็นว่าจะมีผลทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปฏิบัติงานได้ไม่สะดวก หรือต้องปฏิบัติงานในหลายขั้นตอนให้ลดน้อยลง เพราะจะมีผลทำให้การปฏิบัติคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 ควรกระจายอำนาจให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคได้มีโอกาสตัดสินใจในการดำเนินงานด้วยตนเองให้มากยิ่งขึ้น เพราะนอกจากจะเกิดประโยชน์กับหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังจะก่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ตลอดจนมีความเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะการให้ส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงรายการในการจัดซื้อจัดจ้างได้

1.3 ควรมีการพัฒนาบุคลากรประจำการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานการเงินและงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของการให้ความรู้ การประชุมสัมมนาหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพราะจะทำให้บุคลากรได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และทักษะในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ตลอดจนจะได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน อันจะมีผลทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.4 ควรจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแจกให้กับหน่วยงานในสังกัด และหน่วยงานที่จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องของระบบงบประมาณ เพื่อจะได้มีความรู้ และมีความเข้าใจในระเบียบและกฎเกณฑ์ของการบริหารงบประมาณที่ถูกต้องตรงกัน เพื่อที่จะได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ทำให้งานรวดเร็วขึ้น ไม่ต้องเสียเวลาทักท้วงในเรื่องรูปแบบและความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน

1.5 ควรกำหนดให้มีเนื้อหาวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณอยู่ในหลักสูตรการฝึกอบรมผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่ง ตำแหน่งศึกษานิเทศก์อำเภอ ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์อำเภอ ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด และศึกษานิเทศก์จังหวัด ของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ผู้บริหารได้มีความรู้ที่แท้จริงเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ และสามารถนำความรู้นั้นไปใช้

ได้ถูกต้อง เกิดประโยชน์ในการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการต่อไป

2. ข้อเสนอแนะสำหรับทำวิจัยต่อไป

จากผลการวิจัยมีข้อค้นพบที่ควรจะมีการศึกษาต่อเนื่องเพื่อความชัดเจนและลุ่มลึกของข้อมูล ดังต่อไปนี้

2.1 เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ ศึกษาจากความคิดเห็นของผู้บริหารระดับกองและระดับจังหวัดเท่านั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนและมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงน่าจะทำการศึกษาในลักษณะคล้ายกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลจากศึกษาธิการอำเภอและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติระดับอำเภอด้วย

2.2 เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้พบว่า ผู้บริหารส่วนภูมิภาคกับผู้บริหารส่วนกลาง มีความเห็นแตกต่างกันทั้งสภาพการปฏิบัติและปัญหาการบริหาร งบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ฉะนั้น จึงน่าจะศึกษาถึงสาเหตุของความเห็นที่แตกต่าง และศึกษาถึงสาเหตุของปัญหา และหาแนวทางแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จากกลุ่มบุคคลดังกล่าว และจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

กระมล ทองธรรมชาติ และคนอื่น ๆ. การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2531.

กิตติมา ปรีดีคิลก. ทฤษฎีการบริหารองค์การ. กรุงเทพฯ : ธนะการพิมพ์, 2529.

ไกรยุทธ อัครยาคีนันท์. หลักการงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2529.

คณะที่ปรึกษากายใต้โครงการเงินกู้ธนาคารโลกเพื่อพัฒนาการศึกษา ครั้งที่ 6. การพัฒนาระบบวางแผนและงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ. อักสำเนา.

งบประมาณ, สำนักงาน. งบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2531 และ 2532. กรุงเทพฯ : สำนักงานงบประมาณ, 2531.

ชาญ อังศุโชติ. "งบประมาณ คือ หัวใจของกระบวนการทางการเมือง," ใน สำนักงานงบประมาณ 20 ปี. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2522.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมืองกับการบริหาร. กรุงเทพฯ : ดวงกมลการพิมพ์, 2523.

ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. วิวัฒนาการกฎหมายการจัดการศึกษาไทย. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2532. อักสำเนา.

ธงชัย สันติวงษ์. เทคนิคการบริหารแผนใหม่. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

ธำรง อมโร. ความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด. วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531. อักสำเนา.

นัฏระ ผดุงวัตร. "งบประมาณ การแสวงหาเส้นทางสายใหม่," สำนักงานงบประมาณ 20 ปี. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2522.

นิพนธ์ แก้วสุทธา. วิเคราะห์การใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 ประจำปี 2524 - 2526.

ปริญญานิพนธ์ กศ.ม. ชลบุรี : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน, 2529. อัดสำเนา.
นิพนธ์ ห้วพงศ์กร และคนอื่น ๆ. รายงานผลการศึกษากิจการจัศสรทรัพยากรเพื่อการลงทุนทางการศึกษา. กรุงเทพฯ : 2522.

บตี จุณณานนท์. "แนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณของประเทศ," ใน สำนักงานงบประมาณ 25 ปี. กรุงเทพฯ : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2527.

บัญญัติกลาง, กรม. การเงินการคลัง. 4(21) : 40; 2531.

บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สถาบัน. บทนำการสัมมนางบประมาณปี 2522. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520.

ประชุม รอดประเสริฐ. นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี กรุงเทพฯ : เนติกุลการพิมพ์, 2533.

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงาน. การจัดการศึกษาของไทยตามแผนการศึกษาแห่งชาติ : อดีต - ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530.

_____. คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานตามมาตรการบริหารงบประมาณ 2531 ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิเคราะห์งบประมาณ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530. อัดสำเนา.

_____. คู่มือปฏิบัติงาน สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2531.

_____. แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ของกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2530.

_____. ระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิเคราะห์งบประมาณ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2531. อัดสำเนา.

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงาน. รายงานผลการทดลอง การวางแผนพัฒนาการศึกษา

ประจำปี 2529 ของจังหวัดลำปาง 2528.

_____. รายงานการวิจัยเพื่อวางแผนการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา. กรุงเทพฯ :
กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2531.

_____. รายงานการวิจัย รูปแบบและเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ
การศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมของของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด. กรุงเทพฯ :
กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530.

_____. เอกสารประกอบการบรรยายโครงการอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษา สังกัด
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 2530 ณ สถาบันพัฒนาผู้บริหาร
การศึกษา เรื่อง การบริหารงบประมาณ การเงิน บัญชีและพัสดุ. กรุงเทพฯ :
กองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530.

ไพศาล ชัยมงคล. งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526.

ปิฎกธรรมาสาร. "การลงทุนเพื่อการศึกษา," การวิจัยทางการศึกษา. เล่มที่ 12 ฉบับที่ 1;
2531.

มนตรี สิงหนุต. ระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : กองแผนงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2528. อัดสำเนา.

ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. หลักการวิจัยทางการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :
บริษัท ศึกษาพร จำกัด, 2531.

วัลลภ กัณหทรัพย์. "บทวิเคราะห์ปัญหาในการวิจัยทางการศึกษาในปัจจุบัน," ใน รวมบทความที่
เกี่ยวข้องกับการวิจัยทางการศึกษา เล่ม 2. กรุงเทพฯ : กองวิจัยการศึกษา สำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2532.

วิเชียร ชุ่มช่วย. ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด.

ปริญญานิพนธ์ ศศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2533.
อัดสำเนา.

วิรัตน์ ศรีแก้ว. ปัญหาการปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีประจำสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร. ปริญญาโท กศ.ม. ชลบุรี : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน, 2533. อักสำเนา.

ศึกษาธิการ, กระทรวง. นโยบายและแนวทางการวิจัยของกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2528.

_____. บันทึกสั่งการที่ ศธ 0100/721 เรื่องมาตรการในการบริหารงบประมาณ 2531.
ลงวันที่ 15 กันยายน 2530.

_____. บันทึกสั่งการด่วนมากที่ ศธ 0205/26590 เรื่องมาตรการในการบริหารงบประมาณ 2531. ลงวันที่ 22 กันยายน 2531.

_____. คำสั่งที่ สป 342/2527 เรื่องการมอบอำนาจสั่งซื้อ สั่งจ้างให้ศึกษาธิการเขต
ดำเนินการแทน. ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2527.

_____. บันทึกสั่งการที่ ศธ 0203/46336 เรื่องรายงานการตรวจสอบบัญชี สำนักงาน
ศึกษาธิการจังหวัด ตั้งแต่ตุลาคม 2531 - กันยายน 2532. ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2532.

สุธี สิงห์เสนห์. "การปรับปรุงงบประมาณของประเทศไทย," ใน สำนักงานประมาณ 25 ปี.
กรุงเทพฯ : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2527.

เสนห์ นาคสู่สุข. "ปัญหาการเตรียมงบประมาณของไทย," ใน สำนักงานประมาณ 20 ปี.
กรุงเทพฯ : บริษัท บพิทธการพิมพ์ จำกัด, 2522.

อรุณ รักธรรม. หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527.

อิสสระ นิตินันท์ประภาส. "แนวความคิดและองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน," ใน
สำนักงานประมาณ 25 ปี. กรุงเทพฯ : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2527.

Best, John W. Research in Education. 2nd ed., Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1981.

Krejcie, Robert V. and Daryle W. Morgan. "Determining Sample Size for Research Activities," Journal for Educational and Psychological Measurement. 30 : 607 - 610; November, 1970.

Lindblom, Charles E. "Decision Making in Taxation and Expenditure," in Public Finances : Needs, Sources and Utilization. National Bureau of Economic Research, Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1961.

Welsch, Glenn A. Budgeting : Profit Planning and Control. Modern Asia Editions, Japan : Prentice Hall, 1957.

ภาพผนวก

ภาคผนวก ก.

หนังสือขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

1. หนังสือจากอธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ถึงปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. หนังสือจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ถึงผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
3. หนังสือจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ถึงศึกษาธิการเขต และศึกษาธิการจังหวัด
4. หนังสือจากผู้ทำการวิจัยถึงผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
5. หนังสือจากผู้ทำการวิจัยถึงศึกษาธิการเขต และศึกษาธิการจังหวัด

ที่ ทม 1007/13๕๐



บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

สุขุมวิท 23 กรุงเทพฯ 10110

๒ กรกฎาคม 2533

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์

เรียน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

บัณฑิตวิทยาลัย ขอรับรองว่า นายประชุม สอนธิกุล

เป็นนิสิตระดับ

☐ ปริญญาเอก สาขา☒ ปริญญาโท วิชาเอก การบริหารการศึกษา

ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

นิสิตผู้นี้มีความประสงค์จะมาศึกษาเพื่อต่อความสะดวกในการศึกษากันกว่า เพื่อทำวิทยานิพนธ์
เรื่อง สภาวะและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ทั้งนี้ขอในความควบคุมดูแลของ

ดร.ประชุม รอดประเสริฐ

ประธาน

ดร.บุญเหลือ ทองอยู่

กรรมการ

กรรมการ

สิ่งที่นิตินิพนธ์ขอความอนุเคราะห์ คือ ขออนุญาตให้ผู้อำนวยการกองในสังกัด สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงศึกษาธิการ ศึกษาธิการเขตทุกเขต และศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด ตอบแบบสอบถาม
ในเดือนกรกฎาคม 2533 เพื่อเป็นข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าท่านจะกรุณาให้ความร่วมมือในครั้งนี้ และขอขอบคุณ
ในความช่วยเหลืออนุเคราะห์ใด ๆ ที่ท่านจะโปรดให้แก่นิสิตผู้นี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายสมพร บัวทอง)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

บัณฑิตวิทยาลัย

ปฏิบัติราชการแทนอธิการบดี

โทร. 258-4119

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กองการเจ้าหน้าที่ โทร.2822716

ที่ ศธ 0202/23302

วันที่ 30 กรกฎาคม 2533

เรื่อง ขอกความอนุเคราะห์ให้ความสะดวกในการศึกษาค้นคว้าเพื่อทำปริญญานิพนธ์

เรียน ผู้อำนวยการกอง ทุกกอง ใน สป.

ด้วยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาอนุญาตให้ นายประชุม สนธิรักษ์ ตำแหน่ง ศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม นิสิตระดับปริญญาโท วิชาเอกการบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ส่งแบบสอบถามให้ ผู้อำนวยการกอง ทุกกองในสังกัดสำนักงานปลัด กระทรวงศึกษาธิการ ศึกษาธิการเขต ทุกเขตการศึกษา และศึกษาธิการจังหวัด ทุกจังหวัด เพื่อ ขอกความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถามเพื่อเป็นข้อมูลในการทำปริญญานิพนธ์ เรื่อง สภาพและปัญหา การบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และกรุณาตอบแบบสอบถามทั้งแบบ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ส่ง ไปยัง นายประชุม สนธิรักษ์ ณ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงครามต่อไปด้วย จะขอบคุณมาก

(นายวินัย เกษมเศรษฐ์)

ผู้ตรวจราชการกระทรวง รักษาราชการแทน

รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ที่ ศธ 0202/23303

กระทรวงศึกษาธิการ

กทม. 10300

30 กรกฎาคม 2533

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้ความสะดวกในการศึกษาค้นคว้าเพื่อทำปริญญานิพนธ์

เรียน ศึกษาธิการเขต ทุกเขตการศึกษา และศึกษาธิการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถาม 3 ชุด

ด้วยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาอนุญาตให้ นายประชุม สนธิรักษ์
ตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งเป็นนิสิตระดับปริญญาโท วิชาเอกการบริหารการศึกษา
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ส่งแบบสอบถามให้ผู้อำนวยการกอง ทุกกอง
ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ศึกษาธิการเขต ทุกเขตการศึกษา และศึกษาธิการจังหวัด
ทุกจังหวัด ช่วยอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถามเพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าเพื่อจัดทำปริญญานิพนธ์
เรื่องสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และกรุณาตอบแบบสอบถามดังกล่าว เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วขอให้ส่ง
ไปยัง นายประชุม สนธิรักษ์ ณ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม ต่อไปด้วย จะขอบคุณมาก

ขอแสดงความนับถือ

(นายวินัย เกษมเศรษฐ์)

ผู้ตรวจราชการกระทรวง รักษาการแทน

รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานปลัดกระทรวง

กองการเจ้าหน้าที่

โทร. 2822716, 2810813

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม

ถนนสมุทรสงคราม - บางแพ สส 75000

19 สิงหาคม 2533

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

เรียน ผู้อำนวยการกอง

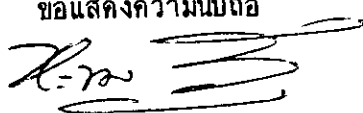
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถาม จำนวน 3 ชุด

ตามที่ กระทรวงศึกษาธิการอนุญาตให้กระผมลาไปศึกษาต่อเป็นเวลา 2 ปี ตั้งแต่ปีการศึกษา 2531 - 2532 นั้น บัดนี้ กระผมได้กลับเข้ารับราชการตามปกติแล้ว ตั้งแต่เดือนมกราคม 2533 แต่การจัดทำปริญญานิพนธ์ยังไม่แล้วเสร็จ จำเป็นจะต้องได้ข้อมูลจากท่านและหัวหน้าฝ่ายในหน่วยงานของท่าน รวม 3 ท่าน คือ

1. ผู้อำนวยการกอง
2. หัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติเกี่ยวกับแผนงานและวิชาการ
3. หัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินและบัญชี

จึงเรียนมาเพื่อขอความกรุณาจากท่านช่วยเป็นธุระให้กระผมด้วย เสร็จแล้วรวบรวมส่งพร้อมกันทั้ง 3 ชุด คืนไปให้กระผมตามที่อยู่และเจ้าหน้าที่ได้เตรียมมาให้ด้วยแล้วพร้อมนี้ อย่างช้าขอความกรุณาส่งคืนภายในวันที่ 20 กันยายน 2533 และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ ด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายประชุม สนธิรักษ์)

ศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม

ถนนสมุทรสงคราม - บางแพ สส 75000

19 สิงหาคม 2533

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

เรียน ท่านศึกษาธิการ (เขต/จังหวัด)

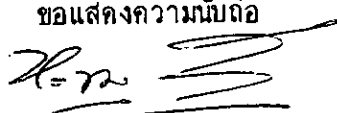
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถาม จำนวน 3 ชุด

ตามที่ กระทรวงศึกษาธิการอนุญาตให้กระผมลาไปศึกษาต่อเป็นเวลา 2 ปี ตั้งแต่ปีการศึกษา 2531 - 2532 นั้น บัดนี้ กระผมได้กลับเข้ารับราชการตามปกติแล้ว ตั้งแต่เดือนมกราคม 2533 แต่การจัดทำปริญญานิพนธ์ยังไม่แล้วเสร็จ จำเป็นจะต้องได้ข้อมูลจากท่านและหัวหน้าฝ่ายในหน่วยงานของท่าน รวม 3 ท่าน คือ

1. ศึกษาธิการเขตหรือศึกษาธิการจังหวัด
2. หัวหน้าฝ่ายแผนงานและวิชาการ
3. หัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชี

จึงเรียนมาเพื่อขอความกรุณาจากท่านช่วยเป็นธุระให้กระผมด้วย เสร็จแล้วรวบรวมส่งพร้อมกันทั้ง 3 ชุด คืนไปให้กระผมตามที่อยู่และเจ้าหน้าที่ได้เตรียมมาให้ด้วยแล้วพร้อมนี้ อย่างช้าขอความกรุณาส่งคืนภายในวันที่ 20 กันยายน 2533 และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายประชุม สนธิรักษ์)

ศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม

ภาคผนวก ข.

1. หนังสือขอความร่วมมือจากผู้ทำการวิจัยถึงผู้เชี่ยวชาญ
2. ประวัติผู้ผู้เชี่ยวชาญ

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม

ถนนสมุทรสงคราม - บางแพ สส 75000

มิถุนายน 2533

เรื่อง ขอความกรุณาเป็นผู้ตรวจแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

เรียน (ผู้เชี่ยวชาญ 7 ท่าน)

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. ใบเสนอความเห็นเกี่ยวกับผลการตรวจแบบสอบถาม 1 ฉบับ
2. แบบสอบถามเพื่อการวิจัย 1 ฉบับ

ด้วยกระผม นายประชุม สนธิรักษ์ ศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งได้รับอนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการให้ลาศึกษาต่อภายในประเทศ ระดับปริญญาโท การศึกษามหาบัณฑิต วิชาการบริหารการศึกษา ที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ตั้งแต่ปีการศึกษา 2531 และบัดนี้ได้รับอนุมัติจากมหาวิทยาลัยให้จัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่องสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

วัตถุประสงค์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เพื่อต้องการศึกษาค้นคว้า คือ

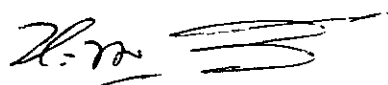
1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหาร ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
2. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3. เพื่อเปรียบเทียบทัศนะของผู้บริหารส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาค ที่มีต่อสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลของฝ่ายบริหารที่จะนำผลจากการศึกษาวิเคราะห์ กำหนดรูปแบบและวิธีการในการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณ เพื่อแก้ปัญหาที่ประสบอยู่ และมีรูปแบบแนวทางที่ดีในการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ต่อไป

ฉะนั้น จึงขอความกรุณาจากท่าน ได้โปรดตรวจสอบและให้ความเห็นเกี่ยวกับแบบสอบถามดังกล่าวของกระผมด้วย และเมื่อได้พิจารณาแล้ว ขอได้โปรดส่งคืนกระผมตามที่อยู่ข้างบนนี้ด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายประชุม สินธิรักษ์)

ศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม

ความเห็นเกี่ยวกับแบบสอบถามเพื่อการวิจัย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลจัดทำปริญญานิพนธ์
ของ นายประชุม สนธิรักษ์

ที่

วันที่ เดือน

ข้าพเจ้าเป็นผู้ตรวจแบบสอบถาม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลจัดทำปริญญานิพนธ์
ของนายประชุม สนธิรักษ์ นิสิตปริญญาโท วิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เรื่องสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงาน
ปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ แล้ว มีความเห็นว่าแบบสำรวจดังกล่าว

- ☐ มีความเหมาะสมและเนื้อหาสมบูรณ์ทุกประการ
☐ ควรให้แก้ไขแบบสอบถามในหัวข้อดังต่อไปนี้

1. การเตรียมงบประมาณและนำเสนอ

.....

2. การอนุมัติงบประมาณ

.....

3. การบริหารงบประมาณ

.....

4. การควบคุมงบประมาณ

.....

ลงชื่อ ผู้ตรวจสอบ

(.....)

ตำแหน่ง

คุณวุฒิทางการศึกษา

ประวัติของผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

ชื่อ นายสัมฤทธิ์ ชื่อสกุล ลำเจียก วุฒิ พ.ม.

เกิดวันที่ 20 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2471 อายุ 63 ปี

ที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่ 326 ถนนเทศบาลนิมิตรเหนือ ซอย 16 แขวงลาดยาว เขตบางเขน

จังหวัด กรุงเทพมหานคร

โทร. 589-5938

- ประสบการณ์ (เคยดำรงตำแหน่ง)
1. ประจำแผนกบัญชีกองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 2. หัวหน้าแผนกบัญชีกองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 3. ศึกษาธิการจังหวัดปทุมธานี
 4. ผู้อำนวยการกองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 5. รองเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ

สถานที่ทำงานปัจจุบัน สำนักงานสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ

โทร. 282-5609

ประวัติของผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

ชื่อ นายเสริม ชื่อสกุล สุพรรณกุล วุฒิ ศศ.บ., พบ.ม.

เกิดวันที่ 14 เดือน เมษายน พ.ศ. 2479 อายุ 55 ปี

ที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่ 32/345 หมู่บ้านสหกรณ์การบินไทย ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัด นนทบุรี โทร. 573-6939

ประสบการณ์ (เคยดำรงตำแหน่ง) 1. ศึกษาธิการอำเภอโท อำเภอท่าเรือ จ.พระนครศรีอยุธยา
2. ศึกษาธิการจังหวัดอุตรดิตถ์
3. ศึกษาธิการจังหวัดเชียงใหม่
4. ผู้อำนวยการกองศาสนสมบัติ กรมการศาสนา
5. ผู้อำนวยการกองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงศึกษาธิการ

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองตรวจและรายงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวง
ศึกษาธิการ

สถานที่ทำงานปัจจุบัน กองตรวจและรายงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
โทร. 282-0974

ประวัติของผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

ชื่อ นายปราโมทย์ ชื่อสกุล เจนการ วุฒิ กศ.บ., พบ.ม., กศ.ค.

เกิดวันที่ 25 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2486 อายุ 48 ปี

ที่อยู่ปัจจุบัน บ้านพักศึกษานิเทศก์จังหวัดฉะเชิงเทรา อำเภอเมือง จังหวัด ฉะเชิงเทรา

โทร. (038)511710

- ประสบการณ์ (เคยดำรงตำแหน่ง)
1. วิทยากรโท งานประเมินผลและรายงาน กองแผนงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 2. นักวิชาการศึกษา 5 ฝ่ายประเมินผลและรายงาน
กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 3. นักวิชาการศึกษา 6 งานวิจัยเศรษฐกิจการศึกษา
กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 4. ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์เขต เขตการศึกษา 11 จังหวัด
นครราชสีมา (เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษา 7)
 5. ศึกษาธิการจังหวัดฉะเชิงเทรา

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ศึกษาธิการจังหวัดฉะเชิงเทรา

สถานที่ทำงานปัจจุบัน สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดฉะเชิงเทรา อ.เมือง จ.ฉะเชิงเทรา

โทร. (038)511108

ประวัติของผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

ชื่อ นายจำลอง ชื่อสกุล นักพ่อน วุฒิ กศ.บ., พบ.ม., กศ.ค.

เกิดวันที่ 23 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2489 อายุ 45 ปี

ที่อยู่ปัจจุบัน บ้านพักศึกษานิเทศก์จังหวัดชัยนาท อำเภอเมือง จังหวัดชัยนาท

โทร. (056)411536

- ประสบการณ์ (เคยดำรงตำแหน่ง)
1. นักวิชาการศึกษา 5 ฝ่ายวิเคราะห์แผนงานและโครงการ
กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 2. ศึกษาธิการอำเภอกระทุ่มแบน จ.พิษณุโลก
 3. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 งานควบคุม
พัฒนาการศึกษา กองตรวจและรายงาน สำนักงาน
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 4. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 หัวหน้าฝ่ายส่งเสริม
และประสานเขตการศึกษา กองตรวจและรายงาน สป.
 5. ศึกษาธิการจังหวัดชัยนาท

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ศึกษาธิการจังหวัดชัยนาท

สถานที่ทำงานปัจจุบัน สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดชัยนาท อ.เมือง จ.ชัยนาท

โทร. (056)411782

ประวัติของผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

ชื่อ นายมนตรี ชื่อสกุล สิงหบุตร วุฒิ อกศ.บ., M.Ed.

เกิดวันที่ 20 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 อายุ 45 ปี

ที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่ 1274 ถนน ตากสิน แขวง บุคคโล เขตธนบุรี จังหวัดกรุงเทพฯ

โทร. 4689940

- ประสบการณ์ (เคยดำรงตำแหน่ง)
1. นักบริหารการศึกษา 6 ฝ่ายวิเคราะห์งบประมาณ
กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 2. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 หัวหน้าฝ่าย
วิเคราะห์งบประมาณ กองแผน สำนักงานปลัดกระทรวง
ศึกษาธิการ
 3. ผู้อำนวยการพิเศษด้านวิจัย (นักวิชาการศึกษา 7)
กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 4. เจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป 7 ฝ่ายการเมืองและประสาน
นโยบาย สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวง
ศึกษาธิการ
 5. เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 8 หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการ
รัฐมนตรี

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 8 หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

สถานที่ทำงานปัจจุบัน สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ

โทร. 280-0309

ประวัติของผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

ชื่อ นายอริบัตย์ ชื่อสกุล คลี่สุนทร วุฒิ บ.บ., ค.ม., พบ.ม., M.S. in Ed., Ph.D.

เกิดวันที่ 16 เดือน มกราคม พ.ศ. 2487 อายุ 47 ปี

ที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่ 326 ถนน เทพบาลนิมิตรเหนือ ซอย 16 แขวงลาดยาว เขตบางเขน

จังหวัดกรุงเทพมหานคร โทร. 588-4498

ประสบการณ์ (เคยดำรงตำแหน่ง) 1. ครูโรงเรียนการช่างชัยนาท

2. ครูตรี ครูโท โรงเรียนการช่างชัยนาท

3. นักวิชาการศึกษา 3 ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา

4. นักวิชาการศึกษา 4 ฝ่ายวิเคราะห์กองแผนงานและ

โครงการ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

5. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 กองแผนงาน สป.

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ระบบงานคอมพิวเตอร์ 7 ทำหน้าที่ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ

กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

สถานที่ทำงานปัจจุบัน ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

โทร. 281-7050

ประวัติของผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาแบบสอบถามเพื่อการวิจัย

ชื่อ นายสัมฤทธิ์ ชื่อสกุล ฉ่ำเย็นอุรา วุฒิ กศ.บ.

เกิดวันที่ 12 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2484 อายุ 50 ปี

ที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่ 41 ถนนลูกหลวง เขตคูสิต จังหวัดกรุงเทพฯ

โทร. 282-2319

- ประสบการณ์ (เคยดำรงตำแหน่ง)
1. วิทยากรตรี กองวางแผน
 2. วิทยากรโท กองวางแผน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 3. นักวิชาการศึกษา 5 ฝ่ายวิเคราะห์งบประมาณ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 4. นักวิชาการศึกษา 6 กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 5. เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 ฝ่ายบริหารทั่วไป กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์งบประมาณ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

สถานที่ทำงานปัจจุบัน กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

โทร. 281-9803

ภาคผนวก ก.

แบบสอบถามเพื่อการวิจัย

แบบสอบถามเพื่อการวิจัย

เรื่อง สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

คำชี้แจงในการตอบแบบสอบถาม

1. การวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

2. การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ และเปรียบเทียบทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณใน 4 ขั้นตอน คือ

2.1 การเตรียมงบประมาณและนำเสนอ มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับข้อมูลและเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ในการเสนอของงบประมาณ

2.2 การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย มุ่งเน้นจะศึกษาแนวการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ และการอนุมัติเงินประจำงวด ให้ส่วนราชการในสังกัดถือจ่าย

2.3 การใช้จ่ายงบประมาณ มุ่งเน้นจะศึกษาเกี่ยวกับการอนุมัติการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักเงินงบประมาณ การเบิกเงินงบประมาณ

2.4 การควบคุมงบประมาณ มุ่งเน้นจะศึกษาการตรวจสอบหลักฐานการเงินและรายงานการเงิน การงบประมาณ

3. เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้มีความถูกต้องสมบูรณ์ ตรงตามความเป็นจริง จึงขอความกรุณาจากท่านได้โปรดให้ข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นตามหัวข้อที่ผู้วิจัยมุ่งจะศึกษา ตามสภาพความเป็นจริงที่หน่วยงานของท่านได้จัดทำหรือประสบอยู่ ซึ่งจะมีความหมายต่อการวิจัยครั้งนี้อย่างยิ่ง ขอความกรุณาจากท่านได้โปรดตอบแบบสอบถามให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกข้อด้วย

ผู้วิจัย นายประชุม สนธิรักษ์

สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มศว ประสานมิตร

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง โปรดกาเครื่องหมาย / ลงในช่อง ☐ หน้าข้อความที่เป็นจริง

1. ตำแหน่งราชการในปัจจุบัน

- ☐ ผู้อำนวยการกอง/สถาบัน
☐ ศึกษาธิการเขต
☐ ศึกษาธิการจังหวัด
☐ หัวหน้าฝ่ายแผนงานและวิชาการ ☐ เขต ☐ จังหวัด
☐ หัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชี ☐ เขต ☐ จังหวัด
☐ หัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ ☐ กอง ☐ สถาบัน
☐ หัวหน้าฝ่ายที่ปฏิบัติเกี่ยวกับแผนงานและวิชาการ ☐ กอง ☐ สถาบัน

2. ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ

- ☐ ส่วนกลาง (ราชการบริหารส่วนกลาง) ☐ กอง ☐ เขต ☐ สถาบัน
☐ ส่วนภูมิภาค (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค)

ตอนที่ 2 สภาพปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

คำชี้แจง

โปรดอ่านรายละเอียดของแบบสอบถาม แล้วพิจารณาแต่ละข้อว่าในสำนักงานของท่าน มีสภาพการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ในเรื่องต่าง ๆ ตามหัวข้อต่อไปนี้มาก - น้อยเพียงใด และการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ เหล่านั้นมีปัญหามาก - น้อยเพียงใด โปรดตอบโดยกาเครื่องหมาย / ลงในช่องระดับปฏิบัติและระดับปัญหา 1 ช่อง ตามระดับปฏิบัติและระดับปัญหา ดังนี้

ระดับปฏิบัติ

มาก หมายถึง ปฏิบัติหรือกระทำเรื่องนั้นบ่อย ๆ
 ปานกลาง หมายถึง ปฏิบัติหรือกระทำเรื่องนั้นบ้างแต่ไม่บ่อย
 น้อย หมายถึง ปฏิบัติหรือกระทำเรื่องนั้นนาน ๆ ครั้ง
 ไม่ได้ปฏิบัติ หมายถึง ไม่เคยปฏิบัติหรือไม่เคยกระทำเรื่องนั้นเลย

ระดับปัญหา

มาก หมายถึง มีปัญหาที่มีสาเหตุมาจากเรื่องนั้นบ่อย ๆ
 ปานกลาง หมายถึง มีปัญหาที่มีสาเหตุมาจากเรื่องนั้นบ้างแต่ไม่บ่อย
 น้อย หมายถึง มีปัญหาที่มีสาเหตุมาจากเรื่องนั้นนาน ๆ ครั้ง
 ไม่ได้ปฏิบัติ หมายถึง ไม่เกิดปัญหาจากสาเหตุเรื่องนั้นเลย

ข้อที่	รายการปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
		มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ
1	1. <u>การเตรียมงบประมาณและนำเสนอ</u>								
2	การวางแผนขอตั้งงบประมาณประจำปี								
3	การใช้แผนพัฒนาการศึกษาประจำปีเป็นแนวทางในการของบประมาณ								
3	การวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษา และกำหนดจุดเน้นการพัฒนาตามแผนนั้น								

ข้อที่	รายการปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
		มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ
4	ยึดจุดเน้นของแผนพัฒนาประจำปีเป็นหลักสำคัญในการของบประมาณ								
5	ใช้ข้อมูลความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่น เป็นข้อมูลในการตั้งงบประมาณ								
6	ใช้ข้อมูลด้านการเงินและงบประมาณของปีที่ผ่านมา ประกอบพิจารณาตั้งงบประมาณ								
7	บุคลากรในหน่วยงานเอาใจใส่ให้ความสำคัญในการขอตั้งงบประมาณ								
8	ได้จัดทำเกณฑ์ความต้องการของหน่วยงานไว้เพื่อใช้ในการขอตั้งงบประมาณ								
9	ยึดเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ในการตั้งงบประมาณ								
10	ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานในการขอตั้งงบประมาณ								
11	การขอตั้งงบประมาณ ขอตั้งตามความต้องการของหน่วยงานในสังกัด								
12	ขอตั้งงบประมาณตามที่หน่วยเหนือสั่งและกำหนดให้ทำ								

ข้อที่	รายการปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
		มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ
13	ขอตั้งงบประมาณโดยเร่งด่วนเพื่อส่งหน่วย ต้นสังกัด ให้ทันภายในกำหนด								
14	ขอตั้งงบประมาณตามแผนไว้ล่วงหน้าเป็นเวลานานเกินไป								
	2. การอนุมัติงบประมาณ								
1	การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ								
2	การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องตาม กรอบนโยบายและจุดเน้นของงาน								
3	การเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามนโยบาย และจุดเน้นของแผนพัฒนา								
4	จัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติ หน้าที่ตามบทบาท								
5	อนุมัติงบประมาณให้ตามแผนงาน/งาน/ โครงการ								

ข้อที่	รายการปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
		มาก	ปาน กลาง	น้อย	ไม่ได้ ปฏิบัติ	มาก	ปาน กลาง	น้อย	ไม่ได้ ปฏิบัติ
6	การจัดทำเกณฑ์มาตรฐานในการจัดสรรงบประมาณ								
7	จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานตามเกณฑ์ที่มีอยู่								
8	จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานตามวงเงินงบประมาณที่เคยได้รับ								
9	จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัดโดยพิจารณาความจำเป็น								
10	จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัดโดยมีคณะกรรมการจากหลายฝ่าย								
11	การอนุมัติเงินงบประมาณประจำปี ทำให้การปฏิบัติงานตามโครงการช้าตามไปด้วย								
12	อนุมัติค่าซ่อมครุภัณฑ์สำนักงาน ครุภัณฑ์ยานพาหนะ ให้ไม่เพียงพอ								
13	ได้รับเอกสารคู่มือแนะนำเกี่ยวกับการเตรียมงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ								
14	การฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ								

ข้อที่	รายการปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
		มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ
	<u>3. การใช้จ่ายงบประมาณ</u>								
1	แผนการใช้งบประมาณ กระจุกตัวซ้ำ เพราะต้องรอการอนุมัติงบประมาณ								
2	ปฏิบัติตามที่ระเบียบกำหนดไว้ มีหลายขั้นตอน								
3	การอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ต้องคำนึงถึงหลายระเบียบที่เกี่ยวข้อง								
4	การจัดซื้อจัดจ้างตามราคากลางที่สำนักงบประมาณ แนะนำ แทน ไม่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์								
	ในห้องตลาด								
5	การจัดซื้อจัดจ้างต้องขอร้องให้ผู้ประกอบการรับทำการ เพราะได้รับงบประมาณต่ำกว่าราคาในห้องตลาด								
6	ต้องงดการดำเนินงานตามแผนงาน/งาน/โครงการ ที่ควรจัดทำ เพราะไม่มีงบประมาณ								
7	มีงบประมาณเหลือต้องดำเนินงานใกล้สิ้นปีงบประมาณ								
8	การอนุมัติที่ผิดต้องแก้ไขเพราะเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความสามารถ								

ข้อที่	รายการปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
		มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ
9	เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินและบัญชีปฏิบัติหน้าที่โดยขาดมนุษยสัมพันธ์								
10	ต้องชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันมีสาเหตุเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีในหน่วยงาน								
11	การเบิกเงินล่าช้าเพราะผู้เบิกไปราชการนอกสำนักงาน								
12	การเบิกเงินล่าช้าเพราะหน่วยงานย่อยดำเนินงานไม่ถูกต้อง								
13	การคืนเงินงบประมาณ เพราะไม่มีผู้รับทำการภายในวงเงินที่ได้รับจัดสรร								
14	การของบประมาณเพิ่มเติมจากต้นสังกัด มีแนวการปฏิบัติแน่นอน								
	4. <u>การควบคุมงบประมาณ</u>								
1	การใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนงานงาน/โครงการ								

ข้อที่	รายการปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
		มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ
8	จัดทำส่งทันกำหนดไม่ต่ำกว่า 5 - 8 เดือน = ปานกลาง								
	จัดทำส่งทันกำหนดไม่ต่ำกว่า 1 - 4 เดือน = น้อย								
9	จัดทำแต่ส่งไม่ทันกำหนด = ไม่ได้ปฏิบัติ								
	ถูกหักหัวงจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน ในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา (เป็นลายลักษณ์อักษร) (แนวตอบ) ไม่ถูกหักหัวง = มาก								
	ถูกหักหัวง 1 - 2 ครั้ง = ปานกลาง								
	ถูกหักหัวง 3 - 5 ครั้ง = น้อย								
	ถูกหักหัวงเกิน 6 ครั้ง = ไม่ได้ปฏิบัติ								
	การใช้เงินผิดประเภทในรอบปีงบประมาณ ที่แล้วมา (แนวตอบ) เกินกว่า 3 รายการ = มาก								
	มี 2 - 3 รายการ = ปานกลาง								
	มี 1 รายการ = น้อย								
	ไม่มี = ไม่ได้ปฏิบัติ								

ข้อที่	รายการปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
		มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ
10	ถูกหักหัวงจาก สตง. และกองคลัง สป. เกี่ยวกับงบเคื่อนละรายงานการเงินในรอบปี งบประมาณที่แล้วมารวมกัน (แนวตอบ) ไม่ถูกหักหัวง = มาก ถูกหักหัวง 1 - 2 ครั้ง = ปานกลาง ถูกหักหัวง 3 - 5 ครั้ง = น้อย ถูกหักหัวงเกิน 6 ครั้ง = ไม่ได้ปฏิบัติ								
11	เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเงินในรอบปี ที่แล้วมา (แนวตอบ) เกิดทุจริตเกินกว่า 2 ราย = มาก เกิดทุจริต 2 ราย = ปานกลาง เกิดทุจริต 1 ราย = น้อย ไม่มีการทุจริต = ไม่ได้ปฏิบัติ								

ข้อที่	รายการปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ				ระดับปัญหา			
		มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ
12	การหักทวงเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน และสตง. ในรอบปีที่แล้วมารวมกัน (แนวตอบ) มีเกินกว่า 6 ราย = มาก มี 3 - 5 ราย = ปานกลาง มี 1 - 2 ราย = น้อย ไม่มี = ไม่ได้ปฏิบัติ 								

ภาคผนวก ง.

การหาค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานรายข้อ
และค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ

ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานรายข้อและค่าความเชื่อมั่นของแบบทดสอบ
 ทหาโดยใช้สูตร α -Coefficient

ข้อ	สภาพการปฏิบัติ		ระดับปัญหา		หมายเหตุ
	ค่าเฉลี่ย	ค่าความเบี่ยงเบน	ค่าเฉลี่ย	ค่าความเบี่ยงเบน	
1	1.8718	0.8329	1.5385	0.9416	
2	1.8974	1.0207	1.6154	1.0910	
3	1.6667	0.9551	1.6923	0.9775	
4	2.1282	0.9509	1.3333	0.8983	
5	2.2564	0.9095	1.7179	0.8870	
6	2.2564	0.9380	1.3077	0.8631	
7	1.8462	0.8124	1.4872	0.9699	
8	1.4615	0.9959	1.2821	0.8568	
9	1.8462	1.0891	1.3846	0.9351	
10	2.1282	0.8938	1.4103	0.8801	
11	2.5641	0.5980	1.4359	1.0207	
12	2.0769	1.0101	1.3077	1.0798	
13	2.2564	0.8497	1.5641	1.0710	
14	1.5897	0.9380	1.2308	1.0377	
15	2.2564	0.7853	1.1026	0.7879	
16	1.9231	0.8074	1.5641	0.8206	

ข้อ	สภาพการปฏิบัติ		ระดับปัญหา		หมายเหตุ
	ค่าเฉลี่ย	ค่าความเบี่ยงเบน	ค่าเฉลี่ย	ค่าความเบี่ยงเบน	
17	1.5385	0.6426	1.3333	0.8377	
18	2.5128	0.6833	2.4359	0.7538	
19	2.1282	0.8006	1.5641	0.9678	
20	1.7692	0.9021	1.3333	0.8686	
21	2.0769	0.8074	1.4103	0.9380	
22	2.0000	0.9459	1.3846	1.0666	
23	2.1795	0.8545	1.3333	0.8983	
24	1.5128	0.9699	1.2821	0.9986	
25	2.5385	0.6426	2.6154	0.6734	
26	2.6667	0.5774	2.5128	0.6437	
27	1.4872	0.8231	1.7949	0.9509	
28	1.1282	0.8639	2.0000	0.9733	
29	2.4615	0.5547	2.3077	0.8631	
30	2.4103	0.6373	1.9231	0.9286	
31	2.5641	0.5980	1.7179	0.9719	
32	2.5897	0.6373	2.5897	0.7152	
33	2.4359	0.6804	2.4615	0.7199	
34	1.8205	0.9423	1.8718	1.1281	

ข้อ	สภาพการปฏิบัติ		ระดับปัญหา		หมายเหตุ
	ค่าเฉลี่ย	ค่าความเบี่ยงเบน	ค่าเฉลี่ย	ค่าความเบี่ยงเบน	
35	1.7436	0.8181	1.3846	0.9898	
36	1.1026	0.6405	0.9231	0.7741	
37	1.1282	0.7671	1.0000	0.8272	
38	1.3590	0.8732	1.3077	0.8931	
39	1.1538	0.6299	1.0769	0.7393	
40	1.7949	0.8006	1.5897	0.7853	
41	0.7949	0.6147	0.8462	0.7085	
42	0.6410	0.8732	1.3333	0.8686	
43	2.7436	0.4983	1.1282	0.8938	
44	2.2051	0.8006	1.2051	0.8938	
45	1.9487	0.8255	1.3077	0.7998	
46	1.9744	0.7429	1.1795	0.7905	
47	2.7436	0.4983	1.0256	0.7429	
48	1.5128	0.7564	1.0769	0.8998	
49	2.6410	0.7776	1.0000	0.9177	
50	2.1795	0.9699	0.6923	0.8931	
51	0.4872	0.7564	0.3077	0.5691	
52	2.1538	0.8124	0.8462	0.8124	

ข้อ	สภาพการปฏิบัติ		ระดับปัญหา		หมายเหตุ
	ค่าเฉลี่ย	ค่าความเบี่ยงเบน	ค่าเฉลี่ย	ค่าความเบี่ยงเบน	
53	0.1282	0.5221	0.1026	0.3074	
54	0.7692	0.8724	0.5385	0.7199	
N=39	Reliability	0.8219	Reliability	0.9457	

การคำนวณค่าความเชื่อมั่นแบบสอบถามทั้งสภาพการปฏิบัติและระดับปัญหา ใช้สูตร

$$\alpha = \frac{n}{n-1} \left\{ 1 - \frac{\sum s_i^2}{s_t^2} \right\}$$

ประวัติย่อของผู้วิจัย

ชื่อ นายประชุม ชื่อสกุล สนธิรักษ์

เกิดวันที่ 8 มีนาคม

พุทธศักราช 2484

สถานที่เกิด

ตำบลบางมะฝ่อ อำเภोगโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์

สถานที่อยู่ปัจจุบัน

บ้านพักศึกษานิเทศการจังหวัด อำเภอมืองฯ จังหวัดสมุทรสงคราม

ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน

ศึกษานิเทศการจังหวัดสมุทรสงคราม

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2496 ประถมศึกษาปีที่ 4 จากโรงเรียนวัดบางมะฝ่อ อำเภोगโกรกพระ

จังหวัดนครสวรรค์

พ.ศ. 2501 ประโยคมัธยมอาชีวศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนการช่างนครสวรรค์

พ.ศ. 2506 ครูพิเศษมูล พ. สมัตรสอบวิชาชุดครู พ.

พ.ศ. 2508 พ.กศ. สมัตรสอบวิชาชุดครู พ.กศ.

พ.ศ. 2515 พ.ม. สมัตรสอบวิชาชุดครู พ.ม.

พ.ศ. 2522 ก.บ. วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

พ.ศ. 2534 กศ.ม. (การบริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงศึกษาธิการ

บทคัดย่อ
ของ
ประชุม สนธิรักษ์

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกการบริหารการศึกษา

กรกฎาคม 2534

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเปรียบเทียบทัศนะของผู้บริหารในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคที่มีต่อสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารส่วนกลาง จำนวน 52 คน และผู้บริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 177 คน รวมทั้งสิ้น 229 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่าเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการเตรียมงบประมาณและการนำเสนอการอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการหาค่าเฉลี่ย ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ร้อยละ และทดสอบสมมติฐานการวิจัยด้วยค่าวิกฤต (t -test)

ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า

1. สภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ในระดับน้อย
3. ผู้บริหารส่วนกลางกับผู้บริหารส่วนภูมิภาค มีทัศนะต่อสภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีระดับทัศนะสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง
4. ผู้บริหารส่วนกลางกับผู้บริหารส่วนภูมิภาค มีทัศนะต่อปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีระดับปัญหาสูงกว่าผู้บริหารส่วนกลาง

THE CONDITIONS AND PROBLEMS OF BUDGETARY ADMINISTRATION
OF THE OFFICE OF PERMANENT SECRETARY, THE MINISTRY
OF EDUCATION

AN ABSTRACT

BY

PRACHOOM SONTIRUKSA

Presented in partial fulfillment of the requirement for the
Master of Education degree in Educational Administration
at Srinakharinwirot University

July 1991

This research was aimed to study conditions and problems of budgetary administration of the Office of the Permanent Secretary Ministry of Education according to the central and provincial educational administrators' opinions.

The sample utilized in the study comprised of 52 Central and 177 provincial educational administrators. Questionnaires were used in data collecting processes. The statistics implemented in data analysis were arithmetic mean, percentage, standard deviation, and the t-test.

Based on the analyses of data, the conclusions could be drawn as follows:

1. In general, the conditions of budgetary administration of the Office of the Permanent Secretary Ministry of Education were found at moderate level.
2. According to the administrators' opinions toward the problems of budgetary administration of the Office of the Permanent Secretary were detected at low level.
3. The Provincial administrators' opinions toward the conditions of budgetary administration were found to be differed from and to be higher than those of the central administrators' ones.
4. The provincial administrators' opinions toward the problems of the budgetary administration were also found to be differed from and to be higher than those of the central administrators' ones