

การศึกษามีอิทธิพลการใช้งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 2510



โดย

นาง ป้าเพ็ญ กฤษณกาญจน์

501357

วิทยานิพนธ์นี้

เป็นส่วนประกอบการศึกษาคณะระเบียบปริญญาโท

ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนกวิชาบริหารการศึกษา

พ.ศ. 2514

116009031

A Study of Problems Related to Budget Execution in the Ministry
of Education in 1967

Mrs. Bampen Krishnakan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Education
Department of Administration
Graduate School
Chulalongkorn University

1971

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้ เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาคามหลักสูตรปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ ประธานกรรมการ
..... กรรมการ
..... กรรมการ
..... กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย : ดร. ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์

หัวข้อวิทยานิพนธ์ : การศึกษาปัญหาการใช้งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 2510

ชื่อ : นาง บำเพ็ญ กฤษณกาญจน์ แผนกวิชาบริหารการศึกษา

ปีการศึกษา : 2513

บทคัดย่อ



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาการใช้งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นส่วนรวมและของแต่ละกรม ที่ไม่สามารถจะใช้จ่ายเงินในหยกได้ตามกำหนดเวลาในปีงบประมาณ 2510 การวิจัยนี้มุ่งศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ปริมาณเงินงบประมาณที่ได้รับ ที่ไม่สามารถใช้หมดตามกำหนดเวลา ที่ต้องตัดฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงบประมาณ
2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการใช้เงินงบประมาณไม่หมดตามกำหนดเวลา

วิธีวิจัย

ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามรวม 2 ฉบับ ไปยังรองผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนกการคลัง เจ้าหน้าที่การคลัง และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในสำนักปลัดกระทรวงและกรมทั้ง 8 กรม ของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับแรกเป็นแบบตอบเสรี มีผู้ตอบ 9 คน คือ เจ้าหน้าที่ชั้นหัวหน้าตั้งแต่หัวหน้าแผนกขึ้นไป ส่วนฉบับที่ 2 เป็นแบบประมาณค่า ผู้ตอบทั้งสิ้น 100 คน คือตั้งแต่รองผู้อำนวยการกองคลัง จนถึงเจ้าหน้าที่ในกองหรือแผนกคลัง และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ผู้เกี่ยวข้อง แบบสอบถามที่สร้างขึ้นทั้ง 2 ฉบับเพื่อใช้ค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณเงิน งบประมาณปี 2510 ที่ได้รับจริง และที่มีปัญหาในการใช้ให้หมดตามกำหนดเวลาไม่ได้ และเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามในปัญหาต่าง ๆ ของแต่ละหมวดรายจ่าย การวิเคราะห์

ข้อมูล ใช้วิธีหาค่าร้อยละ และ ค่าเฉลี่ย แล้วนำเสนอเป็นรูปตาราง

ผลการวิจัย

1. เงินที่ใช้ไม่หมดตามกำหนดเวลา ที่ตัดฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงานงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อคิดเทียบกับงบประมาณที่ได้รับในปีงบประมาณ 2510 ปรากฏว่า เงินงบประมาณที่ใช้ไม่หมดตามกำหนดเวลา ร้อยละ 8.47 เงินงบประมาณที่ตัดฝากกระทรวงการคลัง ร้อยละ 7.84 และเงินงบประมาณที่ส่งคืนสำนักงานงบประมาณ ร้อยละ 2.31

2. กรมที่เหลือเงินงบประมาณมากที่สุดในปีงบประมาณ 2510 คือ กรมวิสามัญศึกษา และกรมที่ไม่มีปัญหาในเรื่องนี้เลย คือ กรมศิลปากร และสำนักงานปลัดกระทรวง กรมฝึกคักเงินฝากกระทรวงการคลัง และส่งเงินคืนสำนักงานงบประมาณมากที่สุดคือ กรมอาชีวศึกษา ส่วนกรมที่ไม่มีปัญหาในการคัดเงินฝาก กระทรวงการคลัง คือ กรมวิชาการ ส่วนกรมที่มีปัญหาในการส่งเงินคืนสำนักงานงบประมาณ มี 3 กรม เท่านั้น

3. ปัญหาในหมวดต่าง ๆ ที่เป็นเหตุให้ใช้งบประมาณ ไม่หมดตามกำหนดเวลา ที่ควรนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในระดับกระทรวงมีดังต่อไปนี้

3.1 ใช้อัตราบรรจุอัตรากำลังไม่เหมาะสม

3.2 ได้รับอัตราจ้าง 12 เดือน แต่บรรจุจริง ๆ ได้เพียง 9 เดือน เป็นอย่างเร็ว

3.3 การทำบัญชีถือจ่ายไม่สะดวกและได้รับเงินล่าช้า

3.4 อาคารบางชนิดต้องใช้เวลายาวนานและกว่าจะเริ่มงานก็ใกล้ถึงปลายปีงบประมาณ

3.5 การตรวจกระดานคำตอบ ค่าเบี้ยเลี้ยงค้างไว้มิพอติดกับจ่ายจริง

3.6 มีอุปสรรคขัดข้องในการปฏิบัติงาน

3.7 ระหว่างปีมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น

- 3.8 ขาดการประชุมอบรมเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน
- 3.9 ต้องส่งเอกสารหลายครั้ง ในเรื่องเดียวกันทำให้งานล่าช้า
- 3.10 ต้องตัดฝากไว้เพื่อชำระหนี้ตามสัญญาผูกพัน

4. นอกจากนั้นยังมีปัญหา โดยเฉพาะที่แตกกว้างกันของแต่ละกรม ในหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งควรนำไปพิจารณาหาสาเหตุแก้ไขในระดับกรม และกรมที่ควรนำปัญหาไปพิจารณา คือ กรม อาชีวศึกษา กรมวิสามัญศึกษา กรมสามัญศึกษา กรมศาสนา และสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

5. ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานค่านางประมาณ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และของรัฐอยู่ในระดับสูง จึงควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือทำความเข้าใจในระหว่างเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย เพื่อให้การปฏิบัติงานค่านางประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

Thesis Title : A Study of Problems Related to Budget Execution
in the Ministry of Education in 1967.

Name : Mrs. Bampen Krishnakan
Department of Educational Administration

Academic Year : 1970

Abstract

Purpose

The aim of this research was to study the problems in budget execution in the ministry of Education and its various departments which resulted in failure to fully utilize the allotments allocated for the ministry as a whole and for each individual department within the budget period of 1967, this research was made to deal with :-

1. The amounts of budget received and the amount which remained unused at the end of the budget period, which had to be re-deposited with the Ministry of Finance and those which had to be forfeited at the Budget Bureau.

2. Thoughts and opinions related to the problems of failure of fully utilize the budget within in the budget period.

Procedure

Two sets of questionnaires were sent to deputy director, chief of division, chiefs of sections, financial officers and

officials in charge with financial execution in the office of Undersecretary and eight departments of the ministry of Education, the first set of questionnaire was of open-ended type with a sample of 9, consisting exclusively of high ranking officials from chief of section up. The second set of questionnaire was of rating scale type with a sample of 100 consisting of all the official in charge of or relating to financial execution from deputy directors to clerks. The questionnaires were designed to collect data in connections with the budget allotment of 1967, the problems of unused portion of the budget and opinions of the official as to the causes of the problem under this study. The data collected were analysed by method of mean and percentage and were presented in tables.

Major Findings

1. Analysis of the data obtained revealed on 8.47% portion of the 1967 budget for the ministry of Education remaining unused at the end of the budget period. The amount re-deposited with the ministry of finance was 7.84 % of the budget and the amount forfeited at the Budget Bureau was 2.31% of the budget for the same period.

2. The Department of Secondary Education shew the highest percentage of unused budget while the Department of Fine Arts and the office of the Undersecretary had the least problem of utilizing the budget in time. The Department of Vocational Education had to re-deposit and to forfeit the largest portion of its budget while

the Department of Educational Techniques did not have the problem. Three department had to forfeit a part of their budget which was left unused at the Budget Bureau.

3. Problems of the unused portion of the budget which would have to be solved at the ministerial level, were found in this research to have been caused by:-

3.1 appointment of new official during the course of the budget period.

3.2 Personnel procedure for new appointments which allows, at best utilization of only 9 out of 12 months allotment for it.

3.3 Difficulties in preparing detailed list of expenditures for approval effecting allocated fund and tardiness in monetary procedure.

3.4 Delay in long term construction program.

3.5 Estimate of Perdiem and special allowance for grading examination papers being inaccurate.

3.6 Obstacles in executing tasks.

3.7 Unforeseen increase in expenditures during the course of budget period.

3.8 Lack of Training seminar for financial officers.

3.9 Inefficiency and complexity in document procedure.

3.10 Deferred payments in contracts which necessitated deposition of certain part of allotted fund for the purpose.

4. There existed problems unique for each individual department which remained to be studied and solved in the departmental

level. Special problem study should be made in the Department of Vocational Education, the Department of Secondary Education, the Department of Religious Affairs and the Office of the Undersecretary.

5. Problems, Obstacles and difficulties encountered in executing the budget was seriously affecting the Ministry of Education in its undertaking to carry out the National program of Education, Further detailed study is evidently needed to correct, improve, or modify the budgetary system and all the officials concerned should be trained in budget executing procedure and have a clear concept of budgeting in order to improve the efficiency of performance.

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ครบคือ เพราะผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลือร่วมมือเป็น
 อย่างดีจากบุคคลหลายฝ่าย อาทิเช่น ท่านอธิบดีกรมวิสามัญศึกษา อาจารย์ ดร. กอ สวัสดิ์-
 พาดิษฐ์ อาจารย์ ดร. สนั่น อินทรประเสริฐ รองศาสตราจารย์ สุจิต เพ็ชรชอบ และ
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประคอง กรวรรณสุต ซึ่งเป็นผู้ควบคุมและให้คำปรึกษาหารือ แนะนำ-
 แก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่ง ท่านอาจารย์ ดร. สนั่น อินทรประเสริฐ ได้ช่วย
 เหลือมาตั้งแต่ต้น คือ ตั้งแต่การเลือกเรื่องในการทำวิทยานิพนธ์ ช่วยจัดหาหนังสือและเอก
 สารต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ และช่วยตรวจแก้ไขมาโดยตลอด
 และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประคอง กรวรรณสุต ได้ช่วยตรวจแก้ ตำนานสถิติและการเสนอข้อมูล
 ต่าง ๆ

นอกจากนั้นยังได้รับความช่วยเหลือร่วมมือจากท่านหัวหน้ากองวางแผนการศึกษา
 รองผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก และเจ้าหน้าที่แผนกคลังทุกท่าน ตลอดจน
 เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ และเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง
 เป็นต้น ซึ่งเป็นแหล่งวิทยากร และให้ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความอนุ-
 เถระหทัยของทุก ๆ ท่านที่กล่าวแล้วบ้างจึง ขอกราบขอบพระคุณ และขอบคุณไว้ ณ โอกาส
 นี้ด้วย

บัวเพ็ญ กฤษณกาญจน์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ญ
รายการตาราง ประกอบ	ร
รายการแผนผังประกอบ	ข
รายการแผนภูมิภาพ	ฅ



บทที่

1 บทนำ	1
ความเป็นมาของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
ความจำกัดของการวิจัย	5
ความสำคัญของปัญหา.....	5
คำจำกัดความ	6
วิธีดำเนินการวิจัย.....	7
ลำดับขั้นของการ เสนอข้อมูล	9
2 ผลงานค้นการ เขียนและงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง.....	10
ระบบเศรษฐกิจ.....	10
เศรษฐกิจการศึกษา	13
การพัฒนาเศรษฐกิจการศึกษาในไทย	17

เกณฑ์การวางเป้าหมายและการวางแผนการศึกษา	20
สำนักงานประมาณ	24
สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	39
การคลัง	43
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	44
กรมบัญชีกลาง	47
การคลังในกระทรวงศึกษาธิการ	58
งบประมาณ	67
ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ	79
งานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง	84
สรุป	89
3 วิธีดำเนินการวิจัยและการรวบรวมข้อมูล	91
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	97
5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	148
บรรณานุกรม	168
ภาคผนวก	174
ประวัติการศึกษา	220

รายการตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
1	ความสัมพันธ์และลักษณะผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ	15
2	งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ 2509-2513	16
3	อัตรากำลังกองการคลังและสำนักเลขาธิการกรม	66
4	รายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน	73
5	รายจ่ายจำแนกตามหน่วยงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ	75
6	งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา	76
7	งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 2509-2512	77
8	งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 2510-2512	78
9	จำนวนประชากรที่ใช้ในการวิจัย	92
10	งบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้รับจริง ที่ใช้ไม่หมดตาม กำหนดเวลา ที่ตัดฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงบประมาณ ปีงบประมาณ 2510	99
11	งบประมาณของกรมการฝึกหัดครู ที่ได้รับจริง ที่ใช้ไม่หมดตามกำหนดเวลา ที่ตัด ฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงบประมาณ ปีงบประมาณ 2510 ..	100
12	งบประมาณของกรมการศาสนา ที่ได้รับจริง ที่ใช้ไม่หมดตามกำหนดเวลา ที่ตัด ฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงบประมาณ ปีงบประมาณ 2510 ..	101
13	งบประมาณของกรมพลศึกษา ที่ได้รับจริง ที่ใช้ไม่หมดตามกำหนดเวลา ที่ตัด ฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงบประมาณ ปีงบประมาณ 2510 ..	102
14	งบประมาณของกรมวิชาการ ที่ได้รับจริง ที่ใช้ไม่หมดตามกำหนดเวลา ที่ตัด ฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงบประมาณ ปีงบประมาณ 2510 ..	103
15	งบประมาณของกรมวิสามัญศึกษา ที่ได้รับจริง ที่ใช้ไม่หมดตามกำหนดเวลา ที่ ตัดฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงบประมาณ ปีงบประมาณ 2510 ..	104

ตารางที่ ๑

หน้า

16	งบประมาณของกรมศิลปากร ที่ได้รับจริง ที่ใช้ไม่หมด ที่ตัดฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงานงบประมาณ ปีงบประมาณ 2510	105
17	งบประมาณของกรมสามัญศึกษา ที่ได้รับจริง ที่ใช้ไม่หมด ที่ตัดฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงานงบประมาณ ปีงบประมาณ 2510	106
18	งบประมาณของกรมอาชีวศึกษา ที่ได้รับจริง ที่ใช้ไม่หมด ที่ตัดฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงานงบประมาณ ปีงบประมาณ 2510	107
19	จำนวนเงินงบประมาณและรายละเอียดของงบประมาณที่ได้รับ ที่ใช้ไม่หมด ที่ตัดฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงานงบประมาณ ปีงบประมาณ 2510	112
20	วิธีของผู้กรอกแบบสอบถาม	115
21	ค่าเฉลี่ยน้ำหนักความคิดเห็นปัญหาหมวดเงินเดือน ค่าจ้างและค่าจ้างชั่วคราว	121
22	ค่าเฉลี่ยน้ำหนักความคิดเห็นปัญหาหมวดค่าใช้สอย ค่าวัสดุและค่าครุภัณฑ์	125
23	ค่าเฉลี่ยน้ำหนักความคิดเห็นปัญหาหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	136
24	ค่าเฉลี่ยน้ำหนักความคิดเห็นปัญหาหมวดค่าตอบแทน ค่าอุดหนุนและรายจ่ายอื่นๆ	133
25	ค่าเฉลี่ยน้ำหนักความคิดเห็นหมวดปัญหาทั่วไป	137
26	ค่าเฉลี่ยน้ำหนักความคิดเห็นในการที่ต้องตัดงบประมาณฝากกระทรวงการคลัง	140

รายการแผนผังประกอบ

แผนผังที่		หน้า
1	การแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ	28
2	วงจรงบประมาณ (Budget Cycle)	36
3	ขบวนการงบประมาณ (Recommended Budget Process).....	37
4	ขบวนการงบประมาณ (Present Budget Process).....	38
5	ส่วนราชการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	40
6	ส่วนราชการกระทรวงการคลัง	45
7	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	46
8	ส่วนราชการกรมบัญชีกลาง	49
9	การแบ่งส่วนราชการกระทรวงศึกษาธิการ	61
10	การแบ่งส่วนราชการกระทรวงศึกษาธิการ	62
11	การแบ่งส่วนราชการกระทรวงศึกษาธิการ	63

รายการแผนภูมิภาพ

แผนภูมิภาพที่		หน้า
1	งบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2510 จำแนกตามหน่วยงาน.....	74
2	ทฤษฎีการจัดหน่วยงานแบบ (Classic).....	๘๘