

การศึกษาสาเหตุและแนวทางแก้ปัญหา
การบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา



นางพวงมณี ชัยเสรี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาวิจัยการศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2532


ISBN 974-576-877-4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

015746

I10301456

A STUDY ON THE CAUSES AND SOLUTIONS
OF THE PROBLEMS IN BUDGET MANAGEMENT
IMPLEMENTED IN THE DEPARTMENT OF
GENERAL EDUCATION



MRS. PAUNGMANEE CHAISAREE

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

1989

ISBN 974-576-877-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การศึกษาศาเหตุและแนวทางแก้ปัญหาการบริหารกระบวนการ
งบประมาณ ของกรมสามัญศึกษา

โดย

นางพวงมณี ชัยเสรี

ภาควิชา


วิจัยการศึกษา

อาจารย์ที่ปรึกษา


อาจารย์ นิสา ชูโต
ดร. เรือง เจริญชัย



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

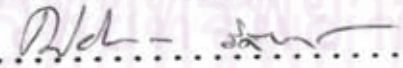

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วิชราภัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อุทุมพร จามรมาน)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ นิสา ชูโต)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ดร. เรือง เจริญชัย)


..... กรรมการ
(ดร. อิติรัตน์ วิศาลเวทย์)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



พวงมณี ยัยเลรี : การศึกษาล่าเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารระบบการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา (A STUDY ON THE CAUSES AND SOLUTIONS OF THE PROBLEMS IN BUDGET MANAGEMENT IMPLEMENTED IN THE DEPARTMENT OF GENERAL EDUCATION) อ.ที่ปรึกษา : อ.นิตา อุโตะ, ดร.เรือง เจริญชัย, 296 หน้า. ISBN 974-576-877-4

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาล่าเหตุของปัญหาการตัดท่างบประมาณ-การบริหารงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ตามการบริหารงานภายใน-ภายนอกกรมสามัญศึกษา (สำนักงานงบประมาณ และคณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภา) โดยศึกษาจาก (1) การวิเคราะห์เอกสาร การปฏิบัติ-บริหารระบบการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา 4 ปีย้อนหลัง (ปี 2528-2531) (2) การสัมภาษณ์บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา 80 คน (ผู้บริหารระดับกอง 12 คน และเจ้าหน้าที่งบประมาณ 68 คน) และวิเคราะห์ข้อมูลโดยคำนวณ ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ล่าเหตุของปัญหา การบริหารระบบการงบประมาณ ทั้งขั้นตัดท่างบประมาณ-บริหารงบประมาณ พบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษา คือ (1) การปฏิบัติ-บริหารงานการตัดท่างบประมาณ ตลอด 3 ปีงบประมาณ (ปี 2528-2529 และปี 2531) คลาดเคลื่อนย้ายไปจากระยะเวลาที่กำหนดระหว่าง 0.5-205 เดือน เนื่องจากขาดการปฏิบัติตามการตัดท่างบประมาณ ขาดการตัดท่างบประมาณ ละเอียดของงาน-โครงการก่อนตัดตั้งงบประมาณ ขาดนโยบายที่ชัดเจนรวดเร็ว และขาดการติดตามประเมินผลการตัดท่างบประมาณ (2) การปฏิบัติ-บริหารงานการบริหารงบประมาณ ในขั้นตอนการขออนุมัติเงินประจำงวดคลาดเคลื่อนล่าช้าจากแผนขออนุมัติเงินประจำงวด ตลอด 4 ปีงบประมาณ (ปี 2528-2531) เป็นระยะเวลาระหว่าง 1-6.5 เดือน จำนวนเงินระหว่าง 0.92-442.90 ล้านบาท เนื่องจากขาดการปฏิบัติตามการบริหารงบประมาณ ขาดนโยบายการบริหารที่ชัดเจน ขาดการติดตามประเมินผลให้มีการปฏิบัติงานตรงตามแผน และมีการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณมาก

2. แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารระบบการงบประมาณ ของกรมสามัญศึกษา คือ กรมสามัญศึกษาควรมีนโยบายและมาตรการให้ทุกกอง บริหารงานให้เป็นไปตามแผน-ปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมายงบประมาณ ด้วยการฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรด้านงบประมาณทุกระดับ เกี่ยวกับการตัดท่างบประมาณแบบแผนงาน โดยเฉพาะการติดตามประเมินผลการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาควิชา ศึกษาศาสตร์
สาขาวิชา ศึกษาศาสตร์
ปีการศึกษา 2532

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

PAUNGMANEE CHAISEREE : A STUDY OF THE CAUSES AND SOLUTIONS OF THE PROBLEMS BUDGET MANAGEMENT IMPLEMENTED IN THE DEPARTMENT OF GENERAL EDUCATION. THESIS ADVISOR : MRS. NISA XUTO, DR. RUANG CHAREONCHAI, 236 pp. ISBN 974-576-877-4

The purpose of the research was to study causes of the problems in budget preparation and execution of the Department of General Education which included the administration process of the Department and other relevant external organizations (i.e. the Budget Bureau and the House Budget Scruting Committee). The study was based on (1) An analysis of departmental documents on budget operation, execution and procedures of the last 4 years (FY1985-FY1988). and (2) Interviews of 80 personnel concerned with budgeting (12 division-level administrators and 68 budgeting personnel). The obtained data were then analyzed by employing frequency, percentage, mean (\bar{X}) and standard deviation.

The findings of this study were as follows:

1. The majority of problems in budget management, both at the preparation and execution stages were caused by internal administration of the Department : (1) The operation and administration at the preparation stage failed to meet the planned schedule in budget preparation during the last 3 years (FY1985-FY1986 and FY1988) between 0.5-2.5 months, owing to the administrative problems i.e. lack of planning, lack of work/project details before budget preparation, lack of clearcut and timely policy directives, and lack of follow-up and evaluation. (2) The operation and administration at the execution stage failed to meet the planned schedule in submitting a 4-monthly allocation proposal of about 0.92-442.90 million baht by 1-6.5 months, owing to the administrative problems i.e. lack of clearcut policy on budget execution, too many requests to change budgetary items, lack of follow-up and evaluation.

2. The solutions to the problems in budget management of the DGE might be suggested as follows: The DGE should formulate policy and measures to facilitate every division to administer its budget as planned and scheduled, and in accordance with budgetary legislation. Budgeting personnel at every level should be equipped with a knowledge in budget preparation, and execution on the PPBS basis, and especially in the follow-up and evaluation of program budgeting.



ภาควิชา ศึกษาศาสตร์
สาขาวิชา ศึกษาศาสตร์
ปีการศึกษา 2532

ลายมือชื่อนิสิต *MA A*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *Nisa Xuto*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาช่วย *RUANG CHAREONCHAI*



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ก็ด้วยความกรุณาจากอาจารย์
นิศา ชูโต และ ดร. เรือง เจริญชัย ที่ได้ช่วยเหลือในการแนะนำ ตรวจสอบแก้ไขข้อ
บกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งมาโดยตลอด จึงขอกราบขอบพระคุณเป็น
อย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา
และการงบประมาณของประเทศที่ได้ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องของ เครื่องมือการวิจัย
พร้อมทั้งให้คำแนะนำเป็นอย่างดี ตลอดจนขอขอบพระคุณบุคลากรด้านงบประมาณ ของ
กรมสามัญศึกษาทุกท่าน ที่ได้ให้ความกรุณาแสดงความคิดเห็นอันทรงคุณค่าในการวิจัย
ด้วยอริยาคัยอันดียิ่ง

ท้ายสุดนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบุพการี สามิ ญาติพี่น้องและเพื่อนทุกคน
ด้วยความสำนึกในพระคุณ และในน้ำใจที่ท่านได้มอบให้ อันเป็นกำลังใจและการช่วย
เหลือต่างๆแก่ผู้วิจัยด้วยความรักอย่างยิ่งตลอดมา

พวงมณี ชัยเสรี

ศูนย์วิจัยทรัพยากรชีวภาพ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญแผนภูมิ	ญ
บทที่	
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	9
ขอบเขตของการวิจัย	10
ความไม่สมบูรณ์ของการวิจัย	11
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย	11
ประโยชน์และความสำคัญของการวิจัย	12
2 วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง	14
ตอนที่ 1 ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ทั้งในด้านทฤษฎีและแนวปฏิบัติ	14
ตอนที่ 2 ระบบการบริหารกระบวนการงบประมาณของ กรมสามัญศึกษา	26
ตอนที่ 3 งานวิเคราะห์วิจัยที่เกี่ยวข้อง	49
3 วิธีดำเนินการวิจัย	62
ประชากรวิจัย	62
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	64
การเก็บรวบรวมข้อมูล	73
การวิเคราะห์ข้อมูล	74

4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	77
	ตอนที่ 1 สาเหตุของปัญหาการบริหาร กระบวนการ การจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน จำแนกตาม สายงานการบริหารงานภายใน-ภายนอกกรม สามัญศึกษา (สำนักงานงบประมาณ และคณะกรรมการ ธิการงบประมาณของรัฐสภา) พร้อมแนวทาง แก้ไขสาเหตุของปัญหา	77
	ตอนที่ 2 สาเหตุของปัญหาการบริหารงบประมาณแบบ แผนงานกรมสามัญศึกษา	123
5	สรุปและอภิปรายผลการวิจัย	170
	ข้อค้นพบ	171
	อภิปรายผลการวิจัย	180
	ข้อเสนอแนะ	186
	บรรณานุกรม	191
	ภาคผนวก	196
	ประวัติผู้เขียน	236

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	เปรียบเทียบงบประมาณได้รับจริงกับงบประมาณตามแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 4-6 พ.ศ.2520-2531 กรมสามัญศึกษา ..	50
2	เปรียบเทียบความคลาดเคลื่อนของระยะเวลาการจัดทำงบประมาณจริง กับระยะเวลาการจัดทำงบประมาณที่กำหนดไว้ตามขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในปฏิทินการจัดทำงบประมาณปี 2528-2529 และปี 2531 ของกรมสามัญศึกษา.....	80
3	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับความคิดเห็นบุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ต่อสิ่งที่เป็นปัญหาการจัดทำงบประมาณแบบแผนงานจาก 5 องค์ประกอบของการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน	87
4	จำนวนและร้อยละของแนวความคิดในการแก้ไขปัญหการจัดทำงบประมาณแบบแผนงานของกรมสามัญศึกษา จำแนกตาม 5 องค์ประกอบ ของทฤษฎีการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน	97
5	เปรียบเทียบระยะเวลาการจัดทำงบประมาณปี 2528-2529 ระหว่างสำนักงบประมาณ กับ กรมสามัญศึกษา ตามขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ปี 2528-2529	104
6	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นจากบุคลากรด้านงบประมาณ ของกรมสามัญศึกษา ต่อระดับของการเป็นสาเหตุของปัญหาการจัดทำงบประมาณอันเกิดจากเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ สายที่ 1 และสายที่ 2	106

7	<p>ประเด็นการชั่งถาถมงบประมาณปี พ.ศ. 2528-2531 ในแต่ละงาน-โครงการ/หมวดงบประมาณตามหลักเกณฑ์ การชี้แจงงบประมาณปี พ.ศ. 2528 ของคณะกรรมการ งบประมาณ</p>	113
8	<p>ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับความ คิดเห็น จากบุคลากรด้านงบประมาณ ของกรมสามัญ- ศึกษา ต่อปัญหาการชี้แจง งบประมาณของกรมสามัญ- ศึกษา ตามเกณฑ์การชั่งถาถมงบประมาณปี 2528 ของคณะกรรมการงบประมาณ ในเขตการพิจารณา งบประมาณ พ.ศ. 2528-2531</p>	118
9	<p>เปรียบเทียบระยะเวลาของการบริหารงบประมาณ ที่จัดทำจริง กับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินการ บริหารงบประมาณปี พ.ศ.2529-2531 ของ 5 กอง ในกรมสามัญศึกษาตามองค์ประกอบ 3 ขั้นตอนของ การบริหารงาน การจัดสรร'งบประมาณ</p>	126
10	<p>เปรียบเทียบระยะเวลาและจำนวนเงินที่กองการมัธยม ศึกษาและสำนักงานโครงการพิเศษ ดำเนินการขออนุมัติ เงินประจำงวดจริง กับ ระยะเวลา และจำนวนเงินที่ กำหนดในแผนขออนุมัติเงินประจำงวด ปี 2528-2531 และกับระยะเวลาการอนุมัติเงินประจำงวดของสำนัก งบประมาณ (งบประมาณค่าครุภัณฑ์ของ 1 งาน 3 โครงการที่มีผลการบริหารงบประมาณล่าช้า)</p>	132

11	เปรียบเทียบระยะเวลาและจำนวนเงินที่กองการมัธยมศึกษา และสำนักงานโครงการพิเศษจัดทำจริง กับระยะเวลาและ จำนวนเงินที่กำหนดไว้ในแผนขออนุมัติเงินประจำงวดปี 2528-2531 และกับระยะเวลาและจำนวนเงินที่สำนัก งบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดให้กรมสามัญศึกษา (งบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ของ 1 งาน 2 โครงการ ที่มีผลการบริหารงบประมาณล่าช้า)	136
12	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นต่อสิ่ง ที่เป็นปัญหา การบริหารงบประมาณแบบแผนงาน จาก 5 องค์ประกอบของการบริหารงบประมาณแบบแผนงาน	148
13	จำนวนและร้อยละของความคิดเห็นในการแก้ไขสาเหตุของ ปัญหาการบริหารงบประมาณล่าช้า จำแนกตาม 5 องค์ประกอบ ของการบริหารงบประมาณแบบแผนงาน	159
14	ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นจาก บุคลากรด้านงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ต่อระดับของ สาเหตุของปัญหาการปฏิบัติงานการบริหารงบประมาณล่าช้า ของกรมสามัญศึกษา โดยเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณสายที่ 1 และสายที่ 2	165

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1	โครงสร้างแผนงาน	21
2	การแบ่งส่วนราชการของกรมสามัญศึกษา	29
3	แสดงขั้นตอนการจัดและบริหารกระบวนการงบประมาณของ กรมสามัญศึกษา ในรูปคณะกรรมการแผนงานและงบประมาณ กับคณะอนุกรรมการงบประมาณ (ปี 2532)	32
4	การสร้างแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง	71



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย