

บทที่ 2

วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้เสนอหลักการและแนวคิด ซึ่งได้ศึกษาจากเอกสาร บทความ ตำรา และงานวิจัย นำเสนอเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ทั้งในด้านทฤษฎีและแนวปฏิบัติ

ตอนที่ 2 ระบบการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

ตอนที่ 3 งานวิเคราะห์วิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 1 ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยทั้งในด้านทฤษฎีและแนวปฏิบัติ

ศึกษาใน 2 ประเด็น คือ

1. ความหมาย ความสำคัญ และลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน
2. พัฒนาการของระบบงบประมาณที่ใช้ในประเทศไทย
3. ความหมาย หน้าที่ และองค์ประกอบของการบริหารกระบวนการ

งบประมาณตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS)

1. ความหมาย ความสำคัญ และลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน

1.1 ความหมายของงบประมาณ

งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จ ที่แสดงออกในรูปแบบตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมด ภายใต้วงระยะเวลาหนึ่งๆ มีการระบุถึง นโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ตลอดจนการประมาณการค่าใช้จ่าย และทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนด (Frank P. Sherwood, เอนก เขียวถาวร และ เทียนฉาย กิระนันท์ 1954: 13, 2517: 22, 2530: 98).

1.2 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณมีความสำคัญเพราะ เป็นเครื่องมืออันสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล ต่อการบริการประชาชนและการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ

สังคม และการเมือง รวมทั้งเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการบริหารงานของผู้บริหาร ในทุกระดับ ด้วยงบประมาณมีลักษณะเป็นเครื่องมืออเนกประสงค์ (Multipurpose Tool) สำหรับการบริหารงานของรัฐใน 6 ประการ คือ

(1) เป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะเป็นที่แสดงออกของนโยบายการคลังของรัฐบาล ว่าในการจัดทางงบประมาณแผ่นดินนั้น จะต้องมีความรอบคอบ คือ การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล จะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไร

(2) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นพิมพ์เขียว สำหรับการปฏิบัติงานขององค์การสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง

(3) เป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบ งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอเสียก่อน รัฐบาลจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมาณนั้นได้

(4) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหารและประเมินผลของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ

(5) เป็นมาตรการที่นักบริหารระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน

(6) เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะใช้ในการตัดสินใจ วางนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข การป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวก ตลอดจนการบริการทางสังคมต่างๆอีกมากมาย เพื่อสร้างและขยายสิ่งที่จะเป็นพื้นฐานแก่การพัฒนา (Infrastructure) ในการพัฒนาประเทศ ให้เจริญก้าวหน้า (ไพศาล ชัยมงคล, ไกรยุทธ อีรยาศินันท์ 2526: 3-4, 2528: 7)

1.3 ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินที่ดี

ในการบริหารกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ทั้งขั้นตอนการจัดทางงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารงบประมาณของรัฐบาล และ/หรือทุกส่วนราชการที่จะให้มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องคำนึงถึง คุณลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน 4 ประการ คือ (ไพศาล ชัยมงคล, ไกรยุทธ อีรยาศินันท์ และ ฃรงค์ สัจพันโรจน์ 2526: 28-30, 2528: 265-266, อัศสนา: 4)

(1) จะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดินให้อยู่ในแหล่งเดียวกัน เพราะจะทำให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญก่อนหลัง หรือมากน้อยของงาน (Priority) ได้อย่างถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน ซึ่งจะเป็นกำลังผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าไป

(2) จะต้องถือหลักพัฒนา คือ การจัดทำงบประมาณนั้นจะต้องมุ่งพัฒนาในทุกๆ ด้านของประเทศ พยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลต้องระมัดระวังมิให้ใช้จ่ายในสิ่งๆ ที่เรียกว่างบประมาณประจำ (Current Expenditure) มากเกินควร และควรใช้จ่ายในงบประมาณการลงทุน (Capital Expenditure) ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

(3) จะต้องถือหลักประหยัด คือ ต้องพยายามให้มีการใช้จ่ายเงินตามโครงการต่างๆ ในงบประมาณของรัฐบาลให้ได้ผลเต็มที่ ไม่ให้มีการใช้เงินของรัฐผิดระบียบผิดประเภท

(4) จะต้องมียุทธศาสตร์เวลาเหมาะสม คือ ต้องบริหารการจัดทำและการควบคุมงบประมาณตามระยะเวลาปีงบประมาณ (Fiscal Year) ซึ่งปีงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันเริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนปีถัดไป และระยะเวลาปีงบประมาณแต่ละครั้งจะต้องเท่ากันเสมอ เช่น กำหนดให้ 1 ปี ก็ควรจะเป็น 1 ปีตลอด เพื่อจะได้เปรียบเทียบผลของงบประมาณแต่ละครั้งได้โดยสะดวกสำหรับประเทศไทย กฎหมายกำหนดให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนวันเริ่มปีงบประมาณถัดไปเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน เพื่อให้รัฐสภาได้มีเวลาพิจารณาให้แล้วเสร็จทั้ง 3 วาระภายในระยะเวลา 90 วัน

2. พัฒนาการของระบบงบประมาณที่ใช้ในประเทศไทย

2.1 ก่อนปี พ.ศ. 2502 ประเทศไทยได้มีการบริหารการระบวงงบประมาณทั้งขึ้นจัดทำงบประมาณ และบริหารหรือควบคุมงบประมาณ ด้วยระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budget) ซึ่งเป็นระบบที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายให้อยู่ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติแต่เพียงอย่างเดียว มีการจัดทำงบประมาณอย่างละเอียด

แบ่งออกเป็น 11 หมวดรายจ่าย แต่ละหมวดรายจ่ายจะต้องแจกแจงรายการที่จะใช้จ่าย และการใช้จ่ายจะถูกควบคุมตรวจสอบทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล และฝ่ายบริหารคือสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการ อีกทั้งหนึ่งและใช้วิธีวิเคราะห์เพื่อประมาณการวงเงินงบประมาณปีต่อไปด้วยแบบการวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Budget) ซึ่งมีการดำเนินการวิเคราะห์ 3 ขั้นตอน คือ (1) การพิจารณาจากระดับค่าใช้จ่ายในปีที่ผ่านมา เพื่อใช้ประกอบในการประมาณการค่าใช้จ่ายในปีต่อไปว่าแนวโน้มควรจะเป็นเท่าใด (2) การประมาณการระดับงบประมาณค่าใช้จ่ายของปีต่อไปว่างบประมาณสำหรับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือต้นทุนการผลิตควรจะเพิ่มขึ้นเท่าใด และ (3) การพิจารณาถึงความสามารถในการที่จะนำงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนั้น มาดำเนินการสำหรับแผนงานและโครงการใหม่ ที่เพิ่มขึ้น โดยพิจารณาจากอัตราส่วนของผลงานที่เพิ่มขึ้น ต่อค่าใช้จ่ายที่ตั้งไว้ ซึ่งมักจะระบุเป็นคำร้อยละ จึงมีปัญหาเกิดขึ้น ในการใช้ระบบงบประมาณที่เน้นการควบคุมนี้ เพราะการบริหารงบประมาณยังไม่เชื่อมกับวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาประเทศเท่าที่ควรและการวิเคราะห์จัดทางงบประมาณในแบบส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้ เป็นการจัดทางงบประมาณที่ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน และขาดการจัดลำดับความสำคัญ (องชัย สันติวงศ์, ไพศาล ชัยมงคล 2525: 100-102, 2526: 129-201)

2.2 ในปี พ.ศ.2502 ประเทศไทยได้เปลี่ยนระบบงบประมาณแบบรายการเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) ในการบริหารกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งระบบงบประมาณนี้เน้นในเรื่องการจัดการ (Management) ให้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดบรรลุผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยมีมาตรการในการวัดงาน (Work Measurement) ที่ดีและมีระบบบัญชีที่แสดงราคาต่อหน่วย (Cost Accounting System) ที่ถูกต้องและแน่นอน ด้วยเป็นระบบงบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินตามลักษณะของงาน กิจกรรม และโครงการ มีประโยชน์ในด้านการจัดทางงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ และการบริหารของทุกส่วนราชการ ในการติดตามดูผลงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ หรือ หลักการในการจัดอันดับ หรือ คัดเลือกโครงการว่าโครงการใดเหมาะสมที่สุดที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณ

2.3 จนกระทั่งปี พ.ศ.2525 ระบบงบประมาณของประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้แบบระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS: Planning, Programming-Budgeting System) เพื่อให้เป็นระบบมาตรฐานสากล เช่นเดียวกับอารยประเทศ และมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เป้าหมาย และนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะจุดที่จะเชื่อมโยงระหว่างแผนแม่บทและแผนการเงิน ก็คือ โครงสร้างแผนงาน ซึ่งได้มีการจัดทำและนำมาใช้ครบทุกส่วนราชการในปีงบประมาณ 2528 เป็นต้นมา (พัชราวดี แพร่ตกุล 2528: 13)

3. ความหมาย หน้าที่ และองค์ประกอบของการบริหารกระบวนการงบประมาณของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

3.1 ความหมายของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน หมายถึง ระบบงบประมาณที่จัดทำในลักษณะที่มีการวางแผนจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top Down) โดยการวิเคราะห์ (Analysis) กำหนดเป้าหมาย และนโยบายในอนาคต ซึ่งพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของงาน (Purpose of Work) และจัดทำเป็นแผนระยะยาว-ระยะสั้น ในรูปแบบโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) อันมี 3 องค์ประกอบ คือ (1) กลุ่มแผนงานหลัก (Program Categories) (2) กลุ่มแผนงานย่อย (Program Subcategories) และ (3) หน่วยกิจกรรม (Program Elements) คือ งานหรือโครงการ ประเภทใดก็ได้ จะเป็นงานหรือโครงการใหญ่เล็ก เก่าใหม่ ก็สุดแล้วแต่กรณี ซึ่งโครงสร้างแผนงานนี้เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจ สำหรับผู้บริหารระดับสูง เกี่ยวกับการบริหารกระบวนการงบประมาณใน 2 ขั้นตอน คือ (1) การจัดทำงบประมาณ ที่มี 2 ขั้นตอนย่อย ได้แก่ การเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) และการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) และ (2) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) ให้สอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป้าหมายของแผนพัฒนาประเทศ (เอนก เขียวถาวร, สุธี สิงห์เสน่ห์, ไพศาล

ชัยมงคล, ไกรยทธ อีรตยาคินันท์ 2517: 25, 2525: 1-2, 2526: 41, 2526: 119-123)

3.2 หน้าที่ของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน มีหน้าที่ครอบคลุม 3 จุด คือ (1) หน้าที่ของการวางแผน จัดทำโครงสร้างแผนงาน (2) หน้าที่ของการจัดการ และ (3) หน้าที่ของการกำกับและติดตามงาน อันมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ จากการทำระบบงบประมาณแบบแผนงานเข้ามาใช้ในประเทศไทย รวม 3 วัตถุประสงค์ คือ (1) เชื่อมโยงการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณประจำปี ได้แก่ ค่าใช้จ่ายและเป้าหมายผลผลิต เข้ากับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2) เป็นเครื่องมือในการบริหารให้แก่นักบริหารระดับสูง ในการวินิจฉัยสั่งการ เกี่ยวกับผลงานและความก้าวหน้าของแผนงานและโครงการในแต่ละปีงบประมาณ และ (3) เพื่อให้เกิดการควบคุมทางด้านบัญชีรัดกุมรอบคอบ โดยการควบคุมค่าใช้จ่ายอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ (ลาร์รี่ จี ยิง, เทียนฉาย กิระนันท์ 2524: 9-16, 2530: 104-105)

3.3 องค์ประกอบของการบริหารกระบวนการงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน

มี 5 องค์ประกอบหลัก คือ (1) การวางแผน (2) การจัดทำโครงสร้างแผนงาน (3) การวิเคราะห์ (4) การจัดระบบข้อมูล และ (5) การประเมินผล เพื่อให้เกิดการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้กับ งาน โครงการ ในภาครัฐบาล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวนโยบายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สุวิ ลิงห์ เสน่ห์, ธงชัย สันตวงษ์ 2525: 1-2, 2525: 183-184) โดย 5 องค์ประกอบดังกล่าวมีรายละเอียดความหมายดังต่อไปนี้

(1) การวางแผน หมายถึง กระบวนการที่มีการจัดทำอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องสอดคล้องและมีหลักวิชาที่เป็นวิทยาศาสตร์ ด้วยการอาศัย ข้อมูล ข้อเสนอ และสถิติต่างๆ เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจกำหนด นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติงานที่ดีที่สุด ไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด และภายใต้ทรัพยากรที่มี



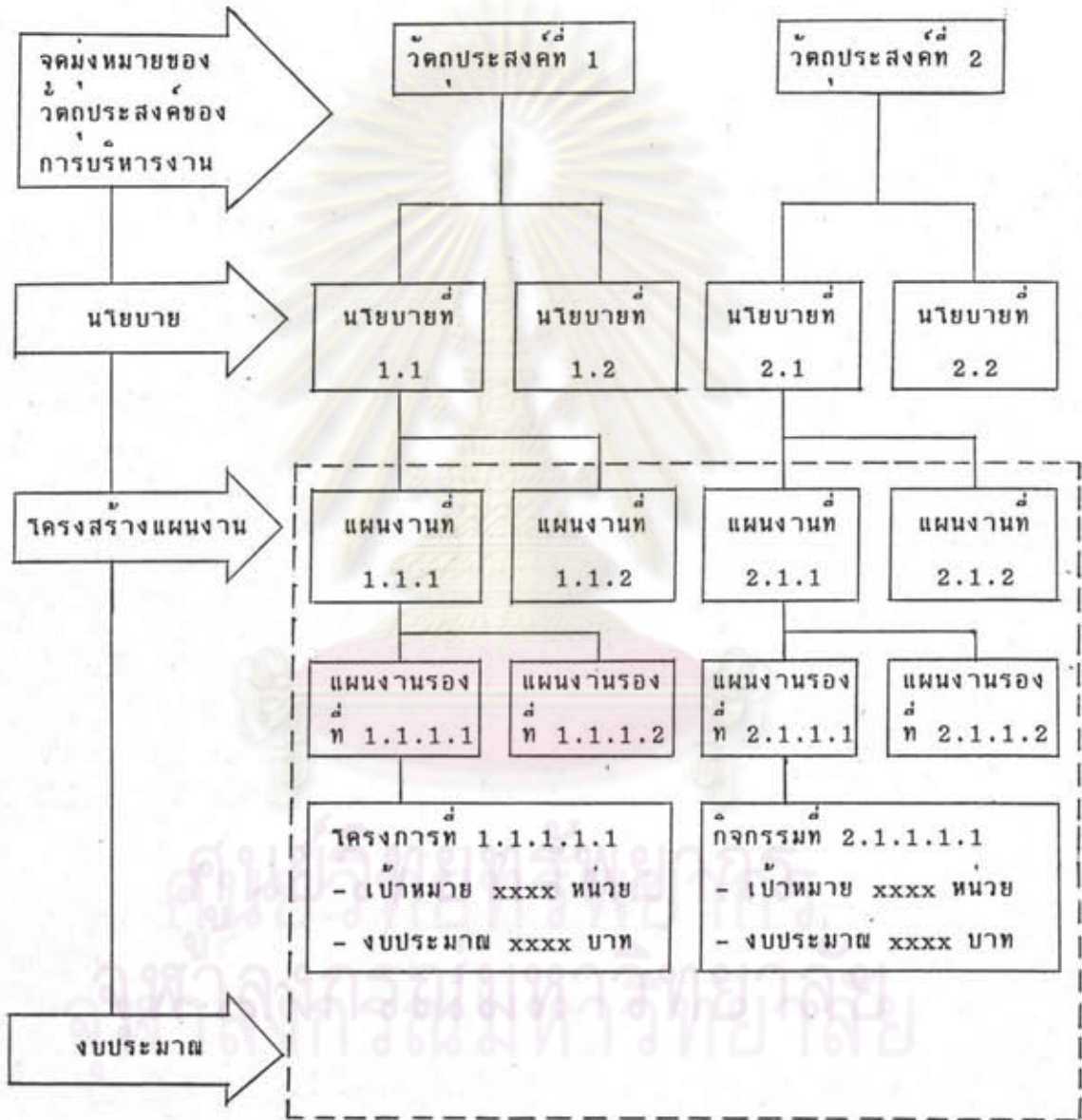
อยู่จำกัด (อนันต์ เกตุวงศ์, เทียนฉาย กิระนันท์ 2523: 16, 2530: 1-3)

(2) โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) หมายถึง แผนงาน อันประกอบด้วย กลุ่มของกิจกรรม คือ งานและโครงการ (Project) ที่มีความสัมพันธ์กับจุดมุ่งหมายและแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศ (สุธี สิงห์เสนห์, สมใจ อีรตยาคินันท์ 2523: 3, อัดสาเนา: 4) หรือ คืออุปกรณ์ในรูปแบบภูมิเพื่อให้เป็นกรอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ (และหามาได้) ในรอบปีงบประมาณ และแสดงข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลและหน่วยราชการที่ได้จัดสรรไปแล้ว (ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์ 2526: 122)

ดังนั้น โครงสร้างแผนงานจึงมีส่วนประกอบย่อย 3 ส่วน คือ แผนงานหลัก (Program Categories) แผนงานรอง (Program Subcategories) และ หน่วยกิจกรรม (Program Elements) อันประกอบด้วย งาน และ โครงการ โดยมีขั้นตอนการถ่ายทอดแผนจากแผนงานหลักที่จะกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักที่มุ่งจะทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเดี่ยว มาสู่แผนงานรอง ซึ่งเป็นแผนงานย่อยๆ และมีวัตถุประสงค์รองเป็นตัวกำกับกับแผนงานรองแต่ละแผนงาน ซึ่งวัตถุประสงค์รองนี้จะนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักเดียวกัน และถ่ายทอดมาสู่กิจกรรมย่อยๆที่กำหนดไว้ในรูปของกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายหลักของประเทศชาติ รายละเอียดตั้งแผนภูมิต่อไปนี้ (จรัส สุวรรณมาลา 2528: 13)

ศูนย์วิจัยที่โรงพยาบาล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1.1
 โครงสร้างแผนงาน
 (Program Structure)



(3) การวิเคราะห์ (Analysis) หมายถึง การวิเคราะห์งาน/โครงการ เพื่อกำหนดจำนวนงบประมาณที่ต้องการใช้จ่ายในอัตราที่เหมาะสม และในระบบงบประมาณแบบแผนงานนี้ มีวิธีการวิเคราะห์ 3 วิธีคือ (พงค์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ 2525: 54-57)

(3.1) การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (System Analysis) หมายถึง การวิเคราะห์ทั้งระบบอย่างครบถ้วน ตั้งแต่การจำแนกนโยบาย เป้าหมายของนโยบาย และการจัดทำวัตถุประสงค์ของเป้าหมายในแต่ละด้าน การวิเคราะห์จะมุ่งเน้นการหาความสัมพันธ์ระหว่างผลงานกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และความถูกต้องของรายละเอียดดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องวิเคราะห์ตั้งแต่ระดับโครงการย่อย (Program Element) อันเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานจริง เพื่อใช้ในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากร โดยอาจใช้เทคนิคการวิเคราะห์งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-base Budget Analysis) มาประกอบด้วยได้

(3.2) การวิเคราะห์เชิงปริมาณ เป็นการวิเคราะห์ในด้านตัวเลขหรือปริมาณค่าใช้จ่าย และความเป็นไปได้ของผลที่จะได้รับจากโครงการ โดยอาศัยวิชาสถิติ คณิตศาสตร์ และแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์มากมาย เช่น การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายกับผลที่ได้รับ กฎการผลิตที่มีกำไรคุ้มทุน และ กฎของการลดน้อยถอยลงของผลตอบแทนที่ได้รับ เป็นต้น

(3.3) การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เป็นการประเมินค่าผลที่ได้รับ ทั้งที่เป็นวัตถุและไม่เป็นวัตถุ ซึ่งจะวัดได้เป็นตัวเลขหรือไม่เป็นก็ได้ โดยใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณมาเป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณา

ดังนั้น สรุปได้ว่า การวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเป็นโครงสร้างการวิเคราะห์งบประมาณโดยใช้หลักเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ ส่วนการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบจัดเป็นเครื่องมือที่จะนำมาใช้ช่วยวิเคราะห์โครงสร้าง เพื่อศึกษาและกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ในการดำเนินงานของโครงการ และช่วยในการตัดสินใจ จัดสรรงบประมาณของผู้บริหารด้วย

(4) ระบบข้อมูล (Data System) หมายถึง การจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ด้วยวิธีการวิเคราะห์อย่างง่าย ในกรณีจัดทำเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ และด้วยวิธีการวิจัยสถาบันในกรณีจัดทำเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ ให้

เป็นระบบถูกต้องและอยู่ในลักษณะที่ส่งเสริมให้ผู้บริหาร สามารถใช้ในการวางแผน ตัดสินใจ และควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ (วิจิตร ศรีสอ้าน ม.ป.ป.: 7-9) สำหรับระบบข้อมูลที่ใช้ในการบริหารกระบวนการ งบประมาณแบบแผนงานมี 2 ระบบดังนี้

(4.1) ระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร หมายถึง ระบบข้อมูลที่ได้รับการจัดระเบียบและรวบรวมข้อมูลที่ถูกต้องมาจากแหล่งภายในและภายนอกองค์การโดยอาศัยบุคคล เครื่องจักรและระเบียบวิธีต่างๆในการดำเนินการจัดระบบ ซึ่งระบบข้อมูลประเภทนี้มีประโยชน์ช่วยในการวางแผน ควบคุมและดำเนินงานด้านต่างๆขององค์การ รวมทั้งเป็นเครื่องช่วยผู้บริหารในการตัดสินใจด้วย (Smith, Brien and Stafford 1968: 7)

(4.2) ระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ หมายถึง ระบบข้อมูลที่ประกอบด้วยข้อมูล 3 ชนิด คือ ข้อมูลการวางแผน (Planning Information) ข้อมูลการควบคุม (Control Information) และข้อมูลสำหรับการดำเนินงาน (Operation Information) ซึ่งต้องจัดกระทำให้มีความพร้อมและทันเวลา เพื่อให้เกิดกระบวนการตัดสินใจ ในการบริหารงานขององค์การในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ (ธงชัย สันติวงศ์ 2523: 470-472) โดยรายละเอียดของข้อมูล 3 ชนิดดังกล่าวมีดังนี้

(4.2.1) ข้อมูลการวางแผน (Planning Information) ข้อมูลชนิดนี้จะเกี่ยวข้องกับงานของฝ่ายจัดการระดับสูง ที่จะต้องพิจารณา กำหนดวัตถุประสงค์ให้สำเร็จตามเป้าหมาย รวมทั้งนโยบายที่จะใช้กับการทำงานต่างๆ ข้อมูลเหล่านี้มักจะมาจากแหล่งภายนอก

(4.2.2) ข้อมูลการควบคุม (Control Information) ข้อมูลชนิดนี้จะมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจเรื่องต่างๆ เพื่อกำกับให้งานดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเพื่อให้แน่ใจว่าการใช้ทรัพยากรต่างๆเป็นไปอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลที่ใช้ควบคุมนี้จะช่วยให้ผู้บริหารระดับกลางได้ทราบว่าผลงานที่ทำได้จริงต่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด ข้อมูลส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลที่มีอยู่ภายใน

(4.2.3) ข้อมูลสำหรับการดำเนินงาน (Operation Information) ข้อมูลชนิดนี้จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมประจำวันขององค์กร ข้อมูลส่วนมาก

จะเป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นตามปกติที่ต้องมีอยู่เสมอ ข้อมูลเหล่านี้ผลิตออกมาจากจุดของงานแต่ละด้านที่ทำ

(5) การประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การวัดผลงานในเชิงปริมาณที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลงาน (Output) ที่เกิดขึ้น และวัดผลกระทบต่อสังคมโดยส่วนรวม ด้วยวิธีการกำหนดมาตรฐานหรือเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งอาจจะได้มาจากประสบการณ์ในการทำงานและการหาค่าเฉลี่ย หรือ อัตราเฉลี่ย ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า จะต้องเป็นเกณฑ์ที่เป็นไปได้ และมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาถึงความสำเร็จของงานที่สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายที่ลงทุนไป และใช้ประกอบการตัดสินใจในการวางแผนจัดสรรงบประมาณ ซึ่งการวัดผลงานอาจกระทำได้ 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้ (ดิพาร์ทเมนท์ ออฟ เอคอนอมิค แอนด์ โซเชียล แอฟแฟร์ 2524: 24)

(5.1) วัดอัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่ได้รับ (Cost-Benefit Ratio) ใช้เปรียบเทียบผลงานในเวลาต่างกัน หรือเปรียบเทียบประสิทธิผลของหน่วยงานต่างๆ

(5.2) วัดอัตราส่วนผลผลิต (Productivity Ratio) ใช้สำหรับผู้บริหารระดับสูง โดยแสดงผลผลิตและแนวการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการเปรียบเทียบกัน

(5.3) วัดผลปฏิบัติงานและเงินที่ใช้ (Measures of Work Performed and Funds Used for Individual Programmes and activities) ซึ่งแสดงถึงค่าใช้จ่ายขั้นต่ำที่ต้องการในแต่ละแผนงาน และกิจกรรม ใช้ในการพิจารณาค่าของงบประมาณและติดตามความก้าวหน้าของงาน

(5.4) วัดงานและอัตราต้นทุนต่อหน่วย (Work Measurement and Unit Cost Ratio) ใช้วัดอัตราการใช้แรงงาน และอัตราส่วนผลการปฏิบัติงาน

การใช้ระบบบริหารงบประมาณตามแบบแผนงานจะมีประสิทธิภาพได้นั้น องค์ประกอบที่สำคัญอย่างอื่นอีก 3 ประการคือ

(1) การตัดสินใจของผู้บริหารได้มีความสำคัญมากต่อระบบงบประมาณแบบแผนงาน ซึ่งเป็นการบริหารแบบเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top Down) เนื่องจากการ

ตัดสินใจนี้เป็นแหล่งที่มาของนโยบายหรือการกำหนดวัตถุประสงค์ (Determination of Objectives) อันจะทำให้เกิดการวางแผน (Planning) การกำหนดแผนงาน (Programming) การกำหนดงบประมาณ (Budget Formulation) การดำเนินงานใช้งบประมาณ (Budget Execution) และการประเมินผลการทำงานใช้งบประมาณ (Budget Review and Evaluation) ที่เป็นกระบวนการทำงานอย่างถูกต้อง โดยสามารถกำหนดงบประมาณและใช้งบประมาณได้ตรงตามแผนภายใต้เงื่อนไขเวลาอันจำกัด รวมทั้งสามารถมีการแก้ไขปัญหาข้อผิดพลาดได้ทันในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานอย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น (ไกรยุทธ อัครยาคินันท์ 2527: 10-13)

(2) การนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) มาใช้ในประเทศไทยนั้น เนื่องจากเป็นทฤษฎีใหม่ เพิ่งเริ่มมีการประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2525 จึงต้องคำนึงถึงข้อสังเกตที่สำคัญคือ (ไพศาล ชัยมงคล 2526: 50-51)

(2.1) ความพร้อมในเรื่องความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ของตัวบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานงบประมาณในระบบนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณเอง

(2.2) ควรจะเลือกใช้ในกรณีที่มีลักษณะของงาน/โครงการนั้นเหมาะสมกับการวิเคราะห์ด้วยระบบเท่านั้น

(3) ข้อจำกัดในตัวทฤษฎีของระบบงบประมาณแบบแผนงาน ซึ่งผู้ใช้จะต้องคำนึงถึง คือ (นัฏฐะ ผดุงวัตร, อ้างในสำนักงานงบประมาณ 20 ปี 2525: 52-54)

(3.1) ต้องมีการจัดอัตรากำลังคนให้เพียงพอ

(3.2) ต้องสามารถประสานงาน การจัดทำและเรียงลำดับโครงการ (Program Accounting) ให้มีความสัมพันธ์ต่อกัน ระหว่างผู้วางโครงการให้เป็นไปตามแผน กับ ผู้นำโครงการไปปฏิบัติให้เห็นไปตามแผน ที่มักจะเป็นคนละบุคคลและต่างคณะกัน

(3.3) ต้องสามารถรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการจัดทำในแต่ละวันของแต่ละเดือน รวบรวมไว้เป็นแต่ละปี ให้เป็นระบบสารสนเทศให้ได้

(3.4) ต้องฝึกรวมไม้ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณนำการเป็นปฏุข (Human Nature) คือ มีอารมณ์ทั้ง 4 ได้แก่ รัก โกรธ เกลียด และ หลง เข้ามาพัวพันในการปฏิบัติงาน เพราะจะทำให้ระบบงบประมาณนี้ล้มเหลวลงอย่างสิ้นเชิง

(3.5) ต้องเน้นการประเมินผล (Evaluation) อย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นระบบ ด้วยการฝึกอบรมบุคลากรทุกระดับจากแผนก กอง กรม และกระทรวง

(3.6) ต้องคำนึงถึงการกำหนดตัวเลขงบประมาณ ในการวางแผนงบประมาณระยะยาว (Multi Year Planning) ที่จะต้องให้เกิดความคล่องตัวของฝ่ายบริหารงบประมาณด้วย

ตอนที่ 2 ระบบการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

นับตั้งแต่กรมสามัญศึกษาได้รับนโยบายในการบริหารแบบแผนงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 กรมสามัญศึกษาได้พยายามปรับและจัดองค์กร ตลอดจนการดำเนินงาน ดังนี้

1. การจัดองค์กรการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

มี 3 ชั้นตอน ดังรายละเอียด คือ

1.1 กรมสามัญศึกษา แบ่งส่วนราชการออกเป็นกองและหน่วยงานเทียบเท่ากอง 12 หน่วยงาน จำแนกเป็น (กรมสามัญศึกษา, กองแผนงาน 2528:1-9)

1.1.1 กองบริการ 8 กอง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการกรม (สล.) กองการเจ้าหน้าที่ (กจ.) กองคลัง (กค.) กองแผนงาน (กผ.) กองการพัสดุและอุปกรณ์การศึกษา (กพอ.) กองออกแบบและก่อสร้าง (กอ.) หน่วยงานนิเทศก์ (ศน.) และ หน่วยตรวจสอบภายใน (ตสน.)

1.1.2 กองปฏิบัติการ 3 กอง ได้แก่ กองการมัธยมศึกษา (กม.) กองการศึกษาพิเศษ (กศ.) และสำนักงานโครงการพิเศษ (สคศ.) ซึ่งเป็นกองที่มีโรงเรียนอยู่ในสังกัด โดยเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาปกติและโรงเรียนมัธยมศึกษาในโครงการโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท (มพช.2) รวม 1,775 โรงเรียนโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ 24 โรงเรียนโรงเรียนศึกษาพิเศษ 12 โรงเรียน และการจัดการศึกษาแก่นักเรียนร่วมกับโรงเรียนของมูลนิธิและหน่วยงานอื่นอีก 24 แห่ง (กรมสามัญศึกษา, กองแผนงาน 2531: 1-2)

1.1.3 หน่วยงานจัดตั้งใหม่เป็นการภายใน คือ สำนักงานผู้ตรวจราชการกรมสามัญศึกษา

1.2 กรมสามัญศึกษาได้จัดให้ 11 กอง กำหนดฝ่ายและงานในการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรม ดังนี้

1.2.1 กองบริการ 8 กอง กำหนดให้ทีมงานงบประมาณของกองอยู่ที่ฝ่ายบริหารทั่วไป ในงานการเงินและพัสดุ โดยมีเจ้าหน้าที่เฉลี่ยกองละ 2-3 คน ทำหน้าที่จัดตั้ง จัดสรร ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณภายในกอง แต่กองที่มีลักษณะหน้าที่เฉพาะของการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรม จะต้องจัดฝ่าย หรืองานรองรับหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งมี 3 กอง ได้แก่

(1) กองแผนงาน ทำหน้าที่ วางแผน จัดระบบข้อมูล เสนอแนะนโยบาย การจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณ วิเคราะห์ ตรวจสอบการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณและติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณในทุกแผนงาน-งาน-โครงการ ของทุกกองในกรมสามัญศึกษา จึงต้องมี

(1.1) ฝ่ายโครงการแผนงาน มีเจ้าหน้าที่ 8 คน ทำหน้าที่วางแผน จัดทำโครงการ และแผนงาน อาทิ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี

(1.2) ฝ่ายงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่ 5 คน ทำหน้าที่วิเคราะห์ตรวจสอบเสนอแนะนโยบายการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณประจำปี ตามแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(1.3) ฝ่ายวิจัยพัฒนาและสถิติวิเคราะห์ มีเจ้าหน้าที่ 11 คน ทำหน้าที่เก็บรวบรวมวิเคราะห์วิจัยข้อมูล เพื่อให้ทุกกองใช้ในการบริหารงาน โดยเฉพาะงานการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ

(1.4) ฝ่ายติดตามและประเมินผล มีเจ้าหน้าที่ 8 คน ทำหน้าที่ติดตามรายงาน ประเมินผล การบริหารงานงบประมาณของทุกแผนงาน งาน โครงการ

(2) กองคลัง มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ วิเคราะห์ และควบคุมการใช้จ่ายเงิน ทั้งเงินงบประมาณ เงินรายรับ เงินนอกงบประมาณ เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนและเงินอุดหนุนราชการ โครงการเงินกู้ต่างประเทศ จึงมี

หลักในการดำเนินการขออนุมัติเงินประจำงวด เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณในกรณีที่ได้รับงวดเงินมาแล้ว และควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ จึงต้องมีฝ่ายงบประมาณการศึกษาและตรวจสอบ งานงบประมาณ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ 6 คน ทำหน้าที่บริการงานบริหารงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

(3) หน่วยศึกษานิเทศก์ มีหน่วยงานกระจายอยู่ในส่วนภูมิภาค คือ หน่วยศึกษานิเทศก์เขตและจังหวัด จึงต้องมีฝ่ายวางแผนและประเมินผล ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ 7 คน ทำหน้าที่วางแผนประเมินผลความต้องการซึ่งงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว และวิเคราะห์จัดทางงบประมาณประจำปี รวมทั้งประสานงานระหว่างหน่วยศึกษานิเทศก์ภายในกรม กับ หน่วยศึกษานิเทศก์เขตและจังหวัดด้วย

1.2.2 กองปฏิบัติการ 3 กอง โดยกองการมัธยมศึกษา และกองการศึกษาพิเศษ กำหนดให้งานงบประมาณของกองอยู่ที่ฝ่ายบริหารทั่วไป ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ 2-3 คน ทำหน้าที่จัดตั้ง จัดสรร ควบคุมการซึ่งงบประมาณของกอง แต่สำหรับการจัดตั้ง จัดสรรวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้โรงเรียนในสังกัด จะแตกต่างกันดังนี้

(1) กองการมัธยมศึกษา กำหนดให้ฝ่ายบริหารโรงเรียน ฝ่ายที่ 1, 2, 3, และ 4 ในงานบริหารงบประมาณและงานการเงิน ซึ่งมีเจ้าหน้าที่งบประมาณรวม 27 คน ทำหน้าที่วางแผนการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนในสังกัด

(2) กองการศึกษาพิเศษ กำหนดให้ฝ่ายบริหารการศึกษาพิเศษ และฝ่ายบริหารการศึกษาสงเคราะห์ ในงานบริหารงบประมาณและการเงิน ซึ่งปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ 3 คน ทำหน้าที่วางแผนการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนในสังกัด

สำหรับสำนักงานโครงการพิเศษ กำหนดให้ฝ่ายแผนงานและติดตามผลงานโครงการ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ 2 คน ทำหน้าที่ทั้งจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณของกอง และวางแผนจัดตั้ง จัดสรร ควบคุมการซึ่งงบประมาณของโรงเรียนในโครงการพร้อมกันไปด้วย

รายละเอียดการจัดองค์กรดังกล่าว ปรากฏในแผนภูมิภาพการแบ่งส่วนราชการของกรมสามัญศึกษา ดังแผนภูมิภาพที่ 2

1.3 กรมสามัญศึกษากำหนดรูปแบบคณะกรรมการ ในการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา จากปีงบประมาณ 2529 จนถึงปัจจุบัน คือ ปีงบประมาณ 2532 ดังนี้

(1) ปีงบประมาณ 2529

กรมสามัญศึกษาจัดตั้ง"คณะกรรมการติดตามควบคุมกำกับและดูแลการใช้งบประมาณของกรมสามัญศึกษา" ตามคำสั่งกรมสามัญศึกษาที่ 1212/2528 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2528 รวม 17 คน โดยมีรองอธิบดีฝ่ายแผนงานและวิชาการ เป็นประธาน รองอธิบดีฝ่ายการเงินและพัสดุ เป็นรองประธาน หัวหน้าฝ่ายติดตามและประเมินผลกองแผนงานเป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่งบประมาณอื่นเป็นตัวแทนของแต่ละกองร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ติดตามควบคุมกำกับและดูแลการใช้งบประมาณปี 2529 ของกรมสามัญศึกษา เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพและสนองนโยบายของ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่ต้องการให้ทุกหน่วยงานในสังกัดใช้เงินงบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติงบประมาณ และใช้ทันภายในระยะเวลาปีงบประมาณ

(2) ปีงบประมาณ 2530-2532

กรมสามัญศึกษา ได้ปรับปรุงคณะกรรมการสำหรับการบริหารกระบวนการงบประมาณใหม่ โดยอธิบดีกรมสามัญศึกษาขณะนั้น คือ นายพะยอม แก้วกำเนิด ได้จัดทำเอกสารการแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการในการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ดังคำสั่งกรมสามัญศึกษาที่ 3335/2530 ลง วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2530 ซึ่งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้ (กรมสามัญศึกษา 2530: 8-10)

(2.1) คณะกรรมการแผนงานและงบประมาณ

มีจำนวน 13 คน อธิบดีกรมสามัญศึกษา เป็นประธาน รองอธิบดีกรมสามัญศึกษาฝ่ายที่ 1 (นายกมล อิโสภา) เป็นรองประธาน หัวหน้าฝ่ายโครงการและแผนงาน กองแผนงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่งบประมาณอื่นเป็นตัวแทนของแต่ละกองร่วมเป็นกรรมการ โดยให้คณะกรรมการคณะนี้มีหน้าที่รับผิดชอบและพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับแผนงาน นโยบายและแผน และแผนงานการงบประมาณ ซึ่งต้องกำหนดนโยบายและแผน กำหนดและ

วิเคราะห์งาน-โครงการ-แผนงาน จัดทำโครงการพัฒนาระบบการวางแผน พัฒนาระบบงบประมาณทั้งการตั้งงบประมาณและการบริหารงบประมาณ

(2.2) คณะอนุกรรมการงบประมาณ

มีจำนวน 16 คน ผู้อำนวยการกองแผนงาน เป็นประธาน ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองการมัธยมศึกษาเป็นรองประธาน หัวหน้าฝ่ายงบประมาณ กองแผนงาน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ หัวหน้างานติดตามและประเมินผลกองแผนงาน เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และมีเจ้าหน้าที่งบประมาณจากกองต่างๆร่วมเป็นกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการชุดนี้มีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับแผนงาน การงบประมาณ 3 ขั้นตอน คือ

(2.2.1) งานการตั้งงบประมาณ หรืองานการจัดทำงบประมาณมี 11 หน้าที่ ได้แก่ การจัดทำแผนการบริหารงบประมาณ การวิเคราะห์และกำหนดวงเงินงบประมาณ การวิเคราะห์และจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ การจัดทำข้อมูลประกอบคำชี้แจงคำขอจัดตั้งงบประมาณ การประสานงานและการชี้แจงคำของบประมาณ การปรับปรุงวงเงินและรายละเอียดงบประมาณ ตามวงเงินที่สำนักงบประมาณอนุมัติ การปรับปรุงราคาและรายการค่าก่อสร้างครุภัณฑ์และอุปกรณ์การศึกษา การวิเคราะห์และรวบรวมเงินบริจาค การวิเคราะห์แบบร่างรายการอาคารเรียนอาคารประกอบ การวิเคราะห์รายได้และรายจ่ายบำรุงการศึกษา และการวิเคราะห์ความขาดแคลนครุภัณฑ์ อาคารเรียน อาคารประกอบ และบุคลากร

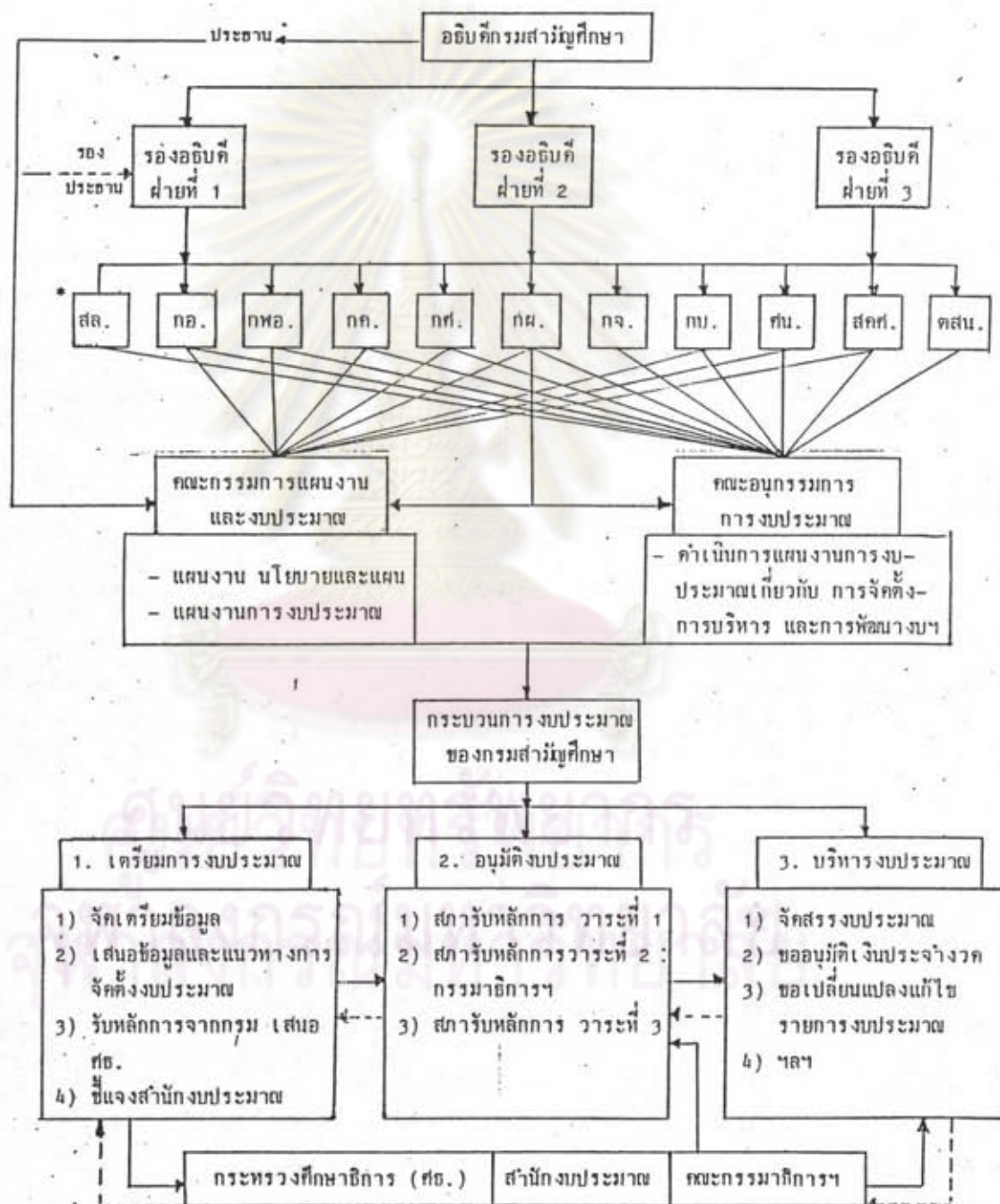
(2.2.2) งานการบริหารงบประมาณ มี 6 หน้าที่ ได้แก่ งานการจัดทำแผนการขอเงินประจำงวด การวิเคราะห์และจัดทำเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ การวิเคราะห์และตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณ การวิเคราะห์และจัดสรรเงินเหลือจ่าย การวิเคราะห์และแก้ปัญหางบประมาณ และการวิเคราะห์และรายงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณการพัฒนาชนบทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2.2.3) งานการพัฒนาระบบงบประมาณ มี 2 หน้าที่ ได้แก่ การวิเคราะห์ระบบบริหารงบประมาณของกรม จังหวัด และโรงเรียน และการพัฒนาระบบการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ

สำหรับรูปแบบคณะกรรมการแผนงานและงบประมาณ และคณะอนุกรรมการ การงบประมาณ ที่มีส่วนสัมพันธ์กับสายงานการบริหารกระบวนการงบประมาณของ

หน่วยงานภายนอกกรม ผู้วิจัยได้สรุปแสดงไว้ในแผนภูมิที่ .3 ดังนี้

แผนภูมิที่ .3 แสดงขั้นตอนการจัดและบริหารกระบวนการงบประมาณของกรม
สามัญศึกษา ในรูปคณะกรรมการแผนงานและงบประมาณกับคณะอนุกรรมการ
การงบประมาณ (ปี 2532)



2. การจัดองค์การการบริหารระบบงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ตาม 5 องค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS)

นับแต่ปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา กรมสามัญศึกษาได้เน้นการวางแผน และจัดทำโครงสร้างแผนงาน ใน 2 รูปแบบ คือ (1) แผนระยะยาว 5 ปี ได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี และ (2) แผนระยะสั้น 1 ปี ได้แก่ ปฏิทินการจัดทำงบประมาณ ปฏิทินการบริหารงบประมาณ และแผนขออนุมัติเงินประจำงวด ที่เป็นอุปกรณ์ในรูปตาราง แสดงขั้นตอน ระยะเวลา และจำนวนเงิน (กรณีแผนขออนุมัติเงินประจำงวด) ของการจัดทำค่าของงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณ จำแนกตามกลุ่มของกิจกรรม (งาน-โครงการ-วงเงินงบประมาณที่หามาได้ และที่มีอยู่) ในรอบ 1 ปีงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพ โดยกรมสามัญศึกษาได้กำหนดองค์การการบริหารระบบงบประมาณแบบแผนงาน ตาม 5 องค์ประกอบของระบบงบประมาณนี้ คือ

2.1 การวางแผน และการจัดโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) การบริหารระบบงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

(1) ฝ่ายโครงการแผนงาน กองแผนงาน โดยเจ้าหน้าที่งานโครงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ของกรมสามัญศึกษา ซึ่งระยะเวลาของการจัดทำแผนใหม่ จะเริ่มจัดทำเมื่อได้มีการประเมินผลแผนเดิมที่ได้ใช้มาแล้วในระยะเวลาครึ่งแผน โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่อง ทำการประเมินผลครึ่งแผนร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ อันมีฝ่ายติดตามและประเมินผลกองแผนงาน ประสานงานในการประเมินผลที่เกี่ยวกับกรมสามัญศึกษา และสรุปรายงานผลการประเมินผล เพื่อทำการปรับปรุงและกำหนดเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ฉบับใหม่ต่อไป ทั้งนี้ต้องจัดทำแผนใหม่ให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายนของปีสุดท้ายของแผน 5 ปี อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีของกรมสามัญศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) บัดนี้ได้เริ่มจัดทำแล้ว เนื่องจากมีการประเมินผลครึ่งแผนของแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) แล้วและตามหลักการต้องจัดทำแผนฉบับที่ 7 ให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน พ.ศ. 2534 เนื่องจากเดือนตุลาคม พ.ศ.2534 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2535 จะเป็นระยะเวลาของการบริหารงบประมาณปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นระยะเวลาปีแรกของ

แผนฉบับที่ 7 โดยแผน 5 ปีนี้ กรมสามัญศึกษาต้องจัดทำเพื่อเป็นการวางแผนกำหนด
 แนวทางในการบริหารงานการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษาภายในระยะเวลา 5 ปี
 และเพื่อเป็นการวางแผนกำหนดโครงสร้างแผนงานโดยการจัดวาง งาน-โครงการ
 สำหรับเป็นกรอบในการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในระยะเวลา 5 ปีด้วย
 (เสริม กมลประภา, สัมภาษณ์)

(2) ฝ่ายงบประมาณ กองแผนงาน โดยเจ้าหน้าที่งานงบประมาณ
 5 คน ร่วมกับตัวแทนของกองต่างๆ จัดทำปฏิทินการจัดทำงบประมาณ ภายในเดือน
 กรกฎาคม-สิงหาคมของทุกปี และจัดทำปฏิทินการบริหารงบประมาณภายในเดือน
 พฤษภาคม-มิถุนายนของทุกปี รวมทั้งร่วมกับเจ้าหน้าที่งบประมาณของทุกกองจัดทำแผน
 ขออนุมัติเงินประจำงวด ภายในเดือนกันยายน-ตุลาคมของทุกปี เพื่อเป็นการวางแผน
 กำหนดเป็นโครงสร้างแผนงานให้ทุกกอง ในกรมสามัญศึกษายึดเป็นแนวปฏิบัติใน
 การจัดตั้ง-จัดสรร-ควบคุมงบประมาณ ให้ทันภายในระยะเวลาปีงบประมาณ (ฉวีวรรณ
 สินสุวรรณ, สัมภาษณ์)

อนึ่ง การจัดทำงบประมาณ กรมสามัญศึกษาจะจัดทำได้ทุกแผนงาน งาน
 โครงการที่ปรากฏอยู่แล้วในเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ของกรมสามัญ
 ศึกษา แต่เมื่อคำขอตั้งงบประมาณผ่านการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณแล้ว โครง-
 สร้างแผนงานที่ใช้ตั้งงบประมาณไปนั้นอาจมีบางแผนงาน-งานโครงการ ที่สำนักงาน
 งบประมาณพิจารณาขบรวม หรือยังไม่ให้จัดตั้งงบประมาณในปีนั้นๆก็อาจเป็นได้ อาทิ
 โครงสร้างแผนงานในเอกสารรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.
 2532 ของกรมสามัญศึกษา ได้เสนอไป 4 แผนงานหลัก ประกอบด้วย 5 งาน 3
 โครงการและ 13 โครงการย่อย แต่ได้รับอนุมัติในเอกสารพระราชบัญญัติงบประมาณ
 รายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2532 เพียง 4 แผนงานหลัก 5 งาน 3 โครงการ โดย
 โครงการย่อย 13 โครงการ สำนักงานงบประมาณได้ตัดออก 8 โครงการ และเปลี่ยน
 แปลงชื่อโครงการให้ใหม่ 2 โครงการ ดังนี้

เอกสารคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายปี 2532	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี 2532
<p>1. แผนงานบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษา</p> <p>1) โครงการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อ ให้ข้าราชการครูผู้สำหรับจัดสร้าง บ้านผ่อนส่ง</p> <p>2) งานบริหารทั่วไป</p> <p>2.1) โครงการประชาสัมพันธ์ เพื่อการศึกษา</p> <p>2.2) โครงการประชุมฝักอบรวม ข้าราชการลูกจ้างที่ปฏิบัติ ราชการในหน่วยงานของ กรม</p> <p>2.3) โครงการเตรียมข้อมูลเพื่อ ปฏิสังขรณ์อาคารเดิม</p> <p>3) งานวางแผนและประเมินผล</p> <p>3.1) โครงการพัฒนาระบบสาร สนเทศเพื่อการบริหารงาน กรมสามัญศึกษา</p> <p>3.2) โครงการพัฒนาการบริหาร งานกรมสามัญศึกษาระดับ จังหวัด</p> <p>2. แผนงานจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา</p> <p>1) งานดำเนินการมัธยมศึกษา</p> <p>2) โครงการจัดตั้งโรงเรียนมัธยม ศึกษาใหม่</p>	<p>1. แผนงานบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษา</p> <p>1) โครงการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อ ให้ข้าราชการครูผู้สำหรับจัดสร้าง บ้านผ่อนส่ง</p> <p>2) งานบริหารทั่วไป</p> <p>3) งานวางแผนและประเมินผล</p> <p>2. แผนงานจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา</p> <p>1) งานดำเนินการมัธยมศึกษา</p> <p>2) โครงการจัดตั้งโรงเรียนมัธยม ศึกษาใหม่</p>

เอกสารค่าขอตี้งงบประมาณรายจ่ายปี 2532	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี 2532
<p>3) โครงการขยายโอกาสทางการศึกษา</p> <p>3.1) โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น</p> <p>3.2) โครงการจัดที่พักในโรงเรียนที่อยู่ในชนบทห่างไกล (กชช.)</p> <p>3.3) โครงการจัดรถรับส่งนักเรียน</p> <p>3. แผนงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา</p> <p>1) งานดำเนินการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ</p> <p>4. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับมัธยมศึกษา</p> <p>1) งานนิเทศและอบรม</p> <p>1.1) โครงการโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในชนบท (กชช.)</p> <p>1.2) โครงการส่งเสริมความสามารถพิเศษ</p> <p>1.3) โครงการจัดกิจกรรมสหกรณ์ในสถานศึกษาของกรมสามัญศึกษา</p>	<p>3) โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น</p> <p>3.1) โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น</p> <p>3.2) โครงการจัดที่พักในโรงเรียนที่อยู่ในชนบทห่างไกล (กชช.)</p> <p>3. แผนการจัดการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ</p> <p>1) งานดำเนินการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ</p> <p>4. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับมัธยมศึกษา</p> <p>1) งานนิเทศและอบรม</p> <p>1.1) โครงการโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในชนบท (กชช.)</p> <p>1.2) โครงการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการในโรงเรียนโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น</p>

เอกสารค่าขอตีงบประมาณรายจ่ายปี 2532	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี 2532
<p>1.4) โครงการศึกษาเพื่อพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี</p> <p>1.5) โครงการศึกษาเพื่อความ มั่นคงแห่งชาติ ของกรม สามัญศึกษา</p>	<p>1.3) โครงการส่งเสริมอิสลาม ศึกษาระดับมัธยมศึกษา</p>

2.2 ระบบข้อมูลของกรมสามัญศึกษา

ฝ่ายวิจัยพัฒนาและสถิติวิเคราะห์ กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา มีเจ้าหน้าที่ 11 คน จัดทำระบบข้อมูลของกรมสามัญศึกษา ให้เป็นระบบข้อมูลรวม โดยทำหน้าที่เก็บรวบรวม วิเคราะห์ วิจัย ประมวลผล เผยแพร่และให้บริการข้อมูลแก่หน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในกรมและภายนอกกรม และทำหน้าที่ประสานงานกับทุกกองภายในกรม ติดตามการเก็บรวบรวมข้อมูลของแต่ละกอง เพื่อนำมาจัดทำระบบข้อมูลให้ประสานสอดคล้องและไม่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันได้โดยสะดวกรวดเร็ว และการจัดทำระบบข้อมูลนี้ กองแผนงานได้จัดทำจากการส่งแบบรายงานข้อมูลให้โรงเรียนและจังหวัดรายงานเข้ามาในแต่ละปีการศึกษา ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, กองแผนงาน 2528: 47-49)

(1) แบบรายงานเร่งด่วน ประกอบด้วยข้อมูล จำนวนห้องเรียน นักเรียน รายชั้น และข้อมูลการสมัครรับได้ของนักเรียน ส่งให้เฉพาะโรงเรียนสังกัดกองการมัธยมศึกษาเท่านั้น

(2) แบบรายงานตามปกติ ได้แก่

(2.1) แบบรายงานการศึกษา (ภาคสถิติ) หรือแบบ รศ. ซึ่งแยกออกเป็น (1) แบบ รศ.1 สำหรับการศึกษาระดับอนุบาล เด็กเล็ก และระดับประถมศึกษา เฉพาะโรงเรียนในสังกัดกองการศึกษาพิเศษ ประกอบด้วยข้อมูล จำนวนห้องเรียน นักเรียน และการจัดการเรียนการสอน และ (2) รศ.2 สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

ระดับมัธยมศึกษา (สำหรับโรงเรียนทุกโรงเรียนสังกัดกองการมัธยมศึกษา และบางโรงเรียนในสังกัดกองการศึกษาพิเศษ) ประกอบด้วยข้อมูล จำนวนห้องเรียน นักเรียน การเรียนการสอน และการเงินของโรงเรียน

(2.2) แบบรายงานครู หรือ แบบ รค. ประกอบด้วยข้อมูล รายละเอียดเกี่ยวกับครูแต่ละคน จำแนกออกได้เป็น (1) แบบ รค.1 สำหรับครูที่สอนระดับประถมศึกษา และ (2) แบบ รค.2 สำหรับครูที่สอนระดับมัธยมศึกษา

(2.3) แบบรายงานงบประมาณ (ที่ดิน อาคาร และ ค่าใช้จ่าย) สำหรับโรงเรียนทั้งในสังกัดกองการมัธยมศึกษา และกองการศึกษาพิเศษ ประกอบด้วยข้อมูลอาณาบริเวณโรงเรียน ผังพื้นอาคารเรียนและอาคารประกอบ รายละเอียดเกี่ยวกับสนามกีฬา ถนน และรั้วของโรงเรียน

(2.4) แบบรายงานโดยเฉพาะของโรงเรียนในสังกัดกองการศึกษาพิเศษ ประกอบด้วยข้อมูล จำนวนนักเรียนชาย เขา นักเรียนพื้นราบ (สำหรับโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์บางโรงเรียน) การศึกษาต่อ และการประกอบอาชีพของนักเรียนที่จบ ป.6 รายชื่อครูการศึกษาพิเศษที่ได้รับเงินเพิ่มพิเศษ (พคศ.)

2.3 การวิเคราะห์ของกรมสามัญศึกษา

การวิเคราะห์งาน/โครงการในแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ของกรมสามัญศึกษา เพื่อกำหนดจำนวนงบประมาณที่ต้องการใช้จ่ายในอัตราที่เหมาะสม นั้น กรมสามัญศึกษาได้จัดทำโดยให้เจ้าหน้าที่งานโครงการ 3 คน ในฝ่ายโครงการ และแผนงาน กองแผนงาน ทำหน้าที่ตรวจสอบวิเคราะห์จากรายละเอียดของงาน/โครงการที่แต่ละกองในกรมสามัญศึกษาได้จัดทำ เสนอมาและ เสนออธิบดีกรมสามัญศึกษาให้ความเห็นชอบ เพื่อนำเสนอกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาวิเคราะห์ตรวจสอบอีกครั้ง ก่อนนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาต่อไป เมื่องาน/โครงการใดได้รับอนุมัติให้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว กรมสามัญศึกษาก็สามารถนำงาน/โครงการนั้นมาจัดทำค่าของจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามวงเงินที่กำหนดไว้ ต่อสำนักงบประมาณได้ต่อไป (ฉวีวรรณ สิ้นสุวรรณ, สัมภาษณ์)

2.4 การประเมินผลและรายงานของกรมสามัญศึกษา

กรมสามัญศึกษา กำหนดให้ฝ่ายติดตามและประเมินผล กองแผนงาน



โดยเจ้าหน้าที่ประเมินผล 3 คน เจ้าหน้าที่งานติดตาม 5 คน ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางหลักและประสานงานการติดตาม รายงาน ประเมินผลการบริหารงาน การจัดการศึกษาและการบริหารงบประมาณในทุกแผนงาน-งาน-โครงการ ของทุกกองในกรมสามัญศึกษา โดยจัดทำในลักษณะดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, กองแผนงาน 2528: 5-22, 2530: 1-2)

(1) เอกสารรายงานประจำปีของกรมสามัญศึกษา มีโครงสร้างการรายงานเหมือนกันทุกปี รวม 5 ตอน คือ

ตอนที่ 1 อำนวยการและส่วนราชการ รวมทั้ง
อัตรากำลังในกรมสามัญศึกษา

ตอนที่ 2 ผลการดำเนินงานตามโครงสร้างแผนงาน

ตอนที่ 3 งาน/โครงการสำคัญตามแผนของกรมสามัญศึกษา

ตอนที่ 4 งาน/โครงการสำคัญที่จะดำเนินงานในปีต่อไป

ตอนที่ 5 งบประมาณของกรมสามัญศึกษา

(2) แบบฟอร์มให้โรงเรียนในสังกัดที่ได้รับงบประมาณ รายงานผลการบริหารงบประมาณ จำแนกการรายงานตามงาน โครงการ และหมวดรายจ่ายซึ่งเน้นเป็นพิเศษสำหรับหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เพราะเป็นหมวดรายจ่ายที่ได้รับงบประมาณสูงเป็นอันดับ 2 รองจากหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และยังมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานที่ยุ่งยากซับซ้อน โดยกำหนดระยะเวลาการรายงานปีละ 5 ครั้ง คือสิ้นงวดทุกงวด กลางงวดที่ 2 และกลางงวดที่ 3 การรายงานแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ (กรมสามัญศึกษา 2531: 2-4)

(2.1) ระดับโรงเรียน และหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ให้รายงานตาม 3 แบบรายงาน คือ (1) แบบ สศ.02/31 โรงเรียนรายงานข้อมูลผลการบริหารงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายที่ได้รับงบประมาณ (2) แบบ สศ.01/29 โรงเรียนรายงานข้อมูลผลการบริหารงบประมาณหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยโรงเรียนในส่วนกลางรายงานที่ กองต้นสังกัดและกองแผนงาน โรงเรียนในส่วนภูมิภาครายงานต่อคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ปีละ 5 ครั้ง และ (3) แบบ สศ.02/30 เฉพาะหน่วยศึกษานิเทศก์ เขตการศึกษา รายงานข้อมูลผลการบริหารงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายต่อหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา ปีละ 5 ครั้ง

(2.2) ระดับจังหวัด ให้คณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ประมวลผลข้อมูลที่ได้รับรายงานจากโรงเรียน และกลุ่มโรงเรียน เป็นภาพรวมการบริหารงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายของจังหวัด โดยใช้แบบ สศ.02/30 จำแนกตามงานโครงการ รายงานต่อกองต้นสังกัด ปีละ 5 ครั้ง

(2.3) ระดับกอง ให้กองต่างๆรายงานผลการบริหารงบประมาณทุกหมวดรายจ่าย ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต่อกองแผนงาน โดยใช้แบบ สศ.03/29 จำแนกตามงานโครงการ รายงานปีละ 5 ครั้ง

(2.4) ระดับกรม ให้กองแผนงาน รายงานผลการบริหารงบประมาณของกรมสามัญศึกษาให้กับ 3 หน่วยงาน ดังนี้

1) กระทรวงศึกษาธิการ รายงานเกี่ยวกับผลความก้าวหน้าของการดำเนินงาน การก่อหนี้ผูกพัน การเบิกจ่ายงบประมาณ และปัญหาอุปสรรคตามแบบรายงาน บ.100 บ.200 บ.200/1 บ.300 ง.400 และ ง.500

2) สำนักงบประมาณ รายงานผลการบริหารงบประมาณที่ได้ก่อหนี้ผูกพัน และการเบิกจ่ายทุกหมวดรายจ่าย จำแนกตามรายละเอียดที่ระบุในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามแบบฟอร์มที่สำนักงบประมาณกำหนด คือ

2.1) แบบ ง.302 ศ.1 เป็นแบบรายงานข้อมูลทั่วไปด้านอาคารสถานที่ และงบประมาณ (ทั้งเงินบำรุงการศึกษาและเงินนอกงบประมาณ) โดยให้โรงเรียนเป็นผู้รายงาน จัดส่งสำนักงบประมาณ และกรมสามัญศึกษา ปีละ 1 ครั้ง จำนวน 2 ชุด ภายใน 15 วันหลังสิ้นสุดงวด 3

2.2) แบบ ง.302 ศ.2 แบบรายงานแผนและผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา โรงเรียนสังกัดกองการศึกษาพิเศษ รายงานโดยจัดส่งให้สำนักงบประมาณและกรมสามัญศึกษา จำแนกเป็นแผนให้จัดส่งปีละ 1 ครั้ง จำนวน 2 ชุด ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี สำหรับผลส่งปีละ 3 ครั้ง ภายใน 15 วันหลังสิ้นงวดแต่ละงวด

2.3) แบบ ง.302 ศ.3 แบบรายงานแผนและผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ทั้งในโรงเรียนสังกัดกองการศึกษาพิเศษ และกองการมัธยมศึกษา โดยกำหนดส่งสำนักงบประมาณและ

กรมสามัญศึกษา เหมือนแบบ ง.302 ศ.2

2.4) แบบ ง.301 สำหรับโรงเรียนส่วนกลาง และแบบ ง.311 สำหรับโรงเรียนส่วนภูมิภาค รายงาน แผนการจัดซื้อ จัดจ้าง เมื่อได้รับงบประมาณหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ครั้งหนึ่งที่มีราคาตั้งแต่ 50,000 บาทขึ้นไป เพื่อแสดงขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยโรงเรียนส่งให้สำนักงานงบประมาณ และกรมสามัญศึกษา จำนวน 2 ชุด ภายใน 15 วัน หลังจากเริ่มดำเนินการตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละวิธี

2.5) แบบ ง.301 ก. สำหรับโรงเรียนในส่วนกลาง และแบบ ง.311 ก. สำหรับโรงเรียนในส่วนภูมิภาค รายงานผลการจัดซื้อ จัดจ้าง เพื่อยืนยันแผนการจัดซื้อจัดจ้าง และแผนการใช้จ่ายเงินตามงวดสัญญา ส่งสำนักงานงบประมาณและกรมสามัญศึกษา จำนวน 2 ชุด ภายใน 15 วัน หลังจากวันเซ็นสัญญา วันส่งมอบ หรือแล้วเสร็จ หรือวันสิ้นปีงบประมาณ

2.6) แบบ ง.301 ข. สำหรับโรงเรียนในส่วนกลาง และแบบ ง.311 ข. สำหรับโรงเรียนในส่วนภูมิภาค รายงานเหตุขัดข้องในการปฏิบัติงานตามแผนการจัดซื้อจัดจ้างเดิม เพื่อแสดงสาเหตุที่ต้องยกเลิกการจัดซื้อ และวิธีการแก้ไข ส่งสำนักงานงบประมาณและกรมสามัญศึกษา จำนวน 2 ชุด ภายใน 15 วัน นับจากเมื่อการจัดซื้อจัดจ้างไม่ได้ผลต้องยกเลิก

3) สภาผู้แทนราษฎร รายงานผลการบริหารงบประมาณ รายการค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และยอดรายจ่ายจริงของงบประมาณหมวดรายจ่าย

3. ขั้นตอนการดำเนินการจัดหางบประมาณ (Budget Preparation and Budget Adoption) และการบริหารงบประมาณ (Budget Execution) ของกรมสามัญศึกษา

กรมสามัญศึกษาดำเนินการบริหารกระบวนการงบประมาณทั้งขั้นตอนการจัดหางบประมาณ และขั้นตอนการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน ภายใต้ตัวงจรงบประมาณของประเทศ ภายใต้แผนปฏิบัติงานดังนี้

3.1 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จะเริ่มทำก่อน 1 ปี งบประมาณ อาทิ จะจัดตั้งงบประมาณปี 2531 จะต้องเริ่มจัดทำตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ 2530 หรือปลายปีงบประมาณ 2529 เพื่อให้สอดคล้องและทันกับระยะเวลาการจัดทำงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณ (Budget Calendar) ของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งมี 2 ขั้นตอนหลัก ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, กองแผนงาน 2530: 1-11)

3.1.1 ขั้นตอนเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน คือ

(1) กองต่างๆ เตรียมจัดทำรายละเอียดข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดตั้งงบประมาณ เริ่มและเสร็จสิ้นภายในเดือนพฤศจิกายนของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(2) กองแผนงานเสนอแนวทางการจัดตั้งงบประมาณให้กรมสามัญศึกษา(อธิบดี) อนุมัติ เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 15 พฤศจิกายน-15 ธันวาคมของปีก่อนปีการจัดตั้งงบประมาณ

(3) กรมสามัญศึกษาลังการนัดประชุมทุกกอง เพื่อแจ้งนโยบายการจัดตั้งงบประมาณ และพิจารณาว่างและวงเงินการจัดตั้งงบประมาณตามที่กองแผนงานเสนอ และกองแผนงานแจ้งกองต่างๆจัดทำรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณ โดยเริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 15 พฤศจิกายน-15 ธันวาคมของปีก่อนปีการจัดตั้งงบประมาณ

(4) กองแผนงานแจ้งกองต่างๆ ปรับวงเงินการจัดตั้งให้อยู่ในวงเงินที่กระทรวงศึกษาแจ้ง เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 1-15 ธันวาคมของปีก่อนปีการจัดตั้งงบประมาณ

(5) กองต่างๆส่งรายละเอียดคำขอของงบประมาณเสนอกรมสามัญศึกษา ผ่านกองแผนงานตรวจสอบและวิเคราะห์ เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 1-31 ธันวาคมของปีก่อนปีจัดตั้งงบประมาณ

(6) กองแผนงานวิเคราะห์รายละเอียด และวงเงินที่กองต่างๆขอจัดตั้งงบประมาณเสนอกรมสามัญศึกษาพิจารณา เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 15-31 ธันวาคมของปีก่อนปีจัดตั้งงบประมาณ

(7) กองแผนงานจัดส่งรายละเอียดของจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาผ่านความเห็นชอบของอธิบดีกรมสามัญศึกษา ให้กระทรวงศึกษาธิการตรวจสอบ วิเคราะห์ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นำเสนอสำนักงบประมาณ 15 ชุด โดยกองแผนงานต้องเริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 15 ธันวาคม-15 มกราคมของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(8) กองแผนงานรวบรวมข้อมูลจากกองต่างๆ และจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมส่งสำนักงบประมาณตามที่ขอ เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 1 กุมภาพันธ์-15 มีนาคมของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

3.1.2 การจัดเตรียมงบประมาณที่ต้องสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกกรมสามัญศึกษา

สำหรับขั้นตอนนี้มีหน่วยงานที่สำคัญมากต่อการได้งบประมาณของกรมสามัญศึกษา คือ สำนักงบประมาณและคณะกรรมการบริหารงบประมาณของรัฐสภา โดยเฉพาะสำนักงบประมาณได้กำหนดเจ้าหน้าที่ทำการวิเคราะห์งบประมาณของกรมสามัญศึกษา ออกเป็น 2 สายงาน ดังนี้

(1) สายงานที่ 1 ทำหน้าที่ วิเคราะห์งบประมาณทุกงาน-โครงการ ที่กองการมัธยมศึกษาขอจัดตั้ง

(2) สายงานที่ 2 ทำหน้าที่ วิเคราะห์งบประมาณทุกงาน-โครงการของ 10 กอง ภายในกรมสามัญศึกษาที่ขอจัดตั้ง และ 10 กองนั้นได้แก่ กองการศึกษาพิเศษ สำนักงานโครงการพิเศษ หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานเลขานุการกรม กองออกแบบและก่อสร้าง กองคลัง กองแผนงาน กองการเจ้าหน้าที่ กองการพัสดุและอุปกรณ์การศึกษา และหน่วยตรวจสอบภายในกรมสามัญศึกษา

โดยสำนักงบประมาณได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาของกรมสามัญศึกษา ในปีงบประมาณ 2528-2531 รวม 9 ขั้นตอน และกำหนดช่วงระยะเวลาการพิจารณาของแต่ละขั้นตอนดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, กองแผนงาน 2531: 1-4)

(1) สำนักงบประมาณแจ้งปฏิทินการจัดตั้งงบประมาณพร้อมหลักเกณฑ์การจัดตั้งงบประมาณ ให้ทุกส่วนราชการทราบและปฏิบัติ เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 1-30 พฤศจิกายน ของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(2) เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ พิจารณารายละเอียด ค่าขอจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมต่างๆ เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 15 มกราคม-15 มีนาคม ของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(3) เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ขอทราบนโยบายการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการ และของกรมสามัญศึกษา เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 15 มกราคม-15 กุมภาพันธ์ ของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(4) เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณวิเคราะห์รายจ่ายจากรายละเอียดค่าของงบประมาณของกรมสามัญศึกษา และของทุกส่วนราชการ เสนอคณะกรรมการพิจารณางบประมาณประจำปีของสำนักงานงบประมาณ เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 1-31 มีนาคม ของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(5) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เสนอวงเงินให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมให้คำปรึกษาหารือ เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 15-31 มีนาคมของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(6) สำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมด้วยเอกสารงบประมาณ ต่อ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 1-30 เมษายน ของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(7) สำนักงานงบประมาณ ปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย และรายได้ ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสารงบประมาณ เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 15-31 พฤษภาคม ของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(8) สำนักงานงบประมาณ เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสารงบประมาณ ต่อ นายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาเสนอรัฐสภา เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 1-15 มิถุนายน ของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(9) คณะรัฐมนตรี เสนอ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมเอกสารงบประมาณ ต่อ รัฐสภา เริ่มและเสร็จสิ้นภายใน 15-

30 มิถุนายน ของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า สำนักงานงบประมาณต้องจัดทำงบประมาณของทุกส่วนราชการให้แล้วเสร็จตรงตามระยะเวลาที่กำหนดเป็นสำคัญ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดทำงบประมาณมาตราที่ 15 กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น (ไพศาล ชัยมงคล 2526: 341) และตามหลักการควรเหลือเวลาอีก 3 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น สำหรับให้รัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ครบ 3 วาระภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ 90 วัน นับตั้งแต่วันที่รัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากคณะรัฐมนตรี (ณรงค์ ลัจฉินโรจน์ อัดสำเนา: 4)

3.1.3 ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

กรมสามัญศึกษาจะดำเนินการชี้แจงงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และตามแนวทางที่รัฐสภาโดยคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กำหนด (หนังสือสำนักงานงบประมาณที่ นร 0311/ว 19567 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2527)

(1) ขั้นสภาผู้แทนราษฎร รับหลักการวาระที่ 1 กองแผนงาน กรมสามัญศึกษาต้องรวบรวมค่าใช้จ่าย และข้อมูลต่างๆ ของกองต่างๆ สรุปเสนออธิบดีกรมสามัญศึกษา เพื่อใช้ในการชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการงบประมาณ ของรัฐสภา โดยจะเริ่มและสิ้นสุดภายในวันที่ 1-15 กรกฎาคม ของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(2) ขั้นประชุมสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 2 กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา จะทำการขอแปรญัตติงบประมาณ ตามรายการที่อธิบดีกรมสามัญศึกษาสั่งการ ซึ่งขั้นตอนนี้สภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณารับหลักการ และอภิปรายในส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้ที่แปรญัตติหรือผู้ที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น โดยเริ่มต้นและสิ้นสุดภายในวันที่ 1-15 กันยายน ของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 3 ให้เสร็จทันและเสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายให้พระเจ้าแผ่นดินลงพระปรมาภิไธย เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายงบประมาณได้

ภายในวันที่ 15-30 กันยายนของปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

3.2 ขั้นตอนการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Budget Execution)

กรมสามัญศึกษา ดำเนินการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตาม ขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ กรมสามัญศึกษา และตามสายงานการบริหารงบประมาณ 2 ขั้นตอน ที่สำคัญ ดังนี้

3.2.1 การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายในกรมสามัญศึกษา ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ (กรมสามัญศึกษา, กองแผนงาน 2531: 12-13)

(1) การดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ อันมี 3 ขั้นตอนย่อย ได้แก่

(1.1) ขั้นตอนการขออนุมัติเกณฑ์การจัดสรร กองต่างๆ เสนอ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณผ่านกองแผนงาน เสนออธิบดีกรมสามัญศึกษาอนุมัติ เริ่มและสิ้นสุดภายในวันที่ 15 กรกฎาคม-15 สิงหาคมของปีก่อนปีงบประมาณนั้น ซึ่งรายการงบประมาณที่ต้องเสนอขออนุมัติเกณฑ์การจัดสรร ได้แก่ รายการงบประมาณที่เป็นยอดวงเงินรวมโดยมิได้ปรากฏรายละเอียดการจัดสรรไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อาทิ รายการค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน หมวดย่อยอื่น (อนุมัติรายละเอียดโครงการ) ค่าครุภัณฑ์และค่าก่อสร้าง อันได้แก่ ค่าก่อสร้างบ้านพักครู ห้องน้ำ-ห้องส้วม ถังน้ำ ค่าติดตั้งไฟฟ้า-ประปา และค่าปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียนอาคารประกอบ และกองที่ต้องขออนุมัติเกณฑ์ดังกล่าวมีเพียง 5 กอง คือ กองการมัธยมศึกษา กองการศึกษาพิเศษ สำนักงานโครงการพิเศษ หน่วยศึกษานิเทศก์ และกองการเจ้าหน้าที่ เนื่องจากมีการตั้งงบประมาณในรายการดังกล่าวและต้องจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

(1.2) ขั้นตอนการขออนุมัติบัญชีการจัดสรรงบประมาณกองต่างๆ (5 กองดังกล่าวข้างต้น) เสนอบัญชีการจัดสรรให้อธิบดีกรมสามัญศึกษาอนุมัติ โดยผ่านกองแผนงาน ทั้งนี้ต้องเริ่มต้นและสิ้นสุดภายในวันที่ 1 สิงหาคมของปี ก่อนปีงบประมาณนั้น ถึงวันที่ 30 เมษายน ของทุกปีในปีงบประมาณ

นั้น โดยจำแนกเป็นการขออนุมัติบัญชีจัดสรร ภายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้อีก 4 ขั้นตอนย่อย คือ

(1.2.1) ครั้งที่ 1 ขออนุมัติภายใน วันที่ 1-31 สิงหาคมของปีก่อนปีงบประมาณนั้น

(1.2.2) ครั้งที่ 2 ขออนุมัติได้เฉพาะ งบประมาณรายการค่าวัสดุ ภายในวันที่ 1-30 เมษายน ของปีงบประมาณนั้น

(1.2.3) โรงเรียนเปิดใหม่ ขออนุมัติ บัญชีจัดสรรสำหรับโรงเรียนเปิดใหม่ได้ภายในวันที่ 1-31 มกราคมของปีงบประมาณ นั้น

(1.2.4) โรงเรียนเปิด ม.ปลาย ขออนุมัติบัญชีจัดสรรสำหรับโรงเรียนเปิดชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายได้ภายในวันที่ 1-28 กุมภาพันธ์ ของปีงบประมาณนั้น

(1.3) ขั้นตอนการขออนุมัติการแจ้งจัดสรร งบประมาณทั้ง 5 กอง แจ้งจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

(1.3.1) กองแผนงาน แจ้งรายการ จัดสรรให้กระทรวงศึกษาธิการ เขตและจังหวัด และกองต้นสังกัด แจ้งรายการจัดสรร ให้หน่วยงานในสังกัด โดยมีระยะเวลาการแจ้งจัดสรร คือ ครั้งที่ 1 ให้แจ้งจัดสรร ภายในเดือนกันยายนของปีก่อนปีงบประมาณนั้น และครั้งที่ 2 เป็นการแจ้งจัดสรร งบประมาณรายการค่าวัสดุ รายการจัดสรรให้โรงเรียนเปิดใหม่ และโรงเรียนเปิด ม.ปลาย โดยต้องแจ้งภายในเดือนกันยายน-พฤษภาคม ของปีงบประมาณ

(1.3.2) กองคลัง แจ้งและโอนเงิน งบประมาณตามรายการในบัญชีจัดสรรให้กับจังหวัดที่มีหน่วยงานของกรมสามัญศึกษาตั้ง อยู่ โดยผ่านการขออนุมัติเงินงบประมาณตามแผนขออนุมัติเงินงบประมาณงวดกับสำนัก งบประมาณก่อน

(2) การดำเนินงานการขออนุมัติเงินงบประมาณ มีรายละเอียดดังนี้ กองต่างๆจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และแผนขออนุมัติเงินงบประมาณ ของงบประมาณรายจ่ายปีนั้นๆโดยเริ่มและสิ้นสุดภายในวันที่ 15 สิงหาคม-15 กันยายน ของปีก่อนปีงบประมาณนั้น เพื่อกองแผนงานสรุปแผนการใช้จ่ายเงินเสนอกองคลังดำเนิน

การขออนุมัติเงินประจำงวดที่ 1 ภายในวันที่ 1-15 กันยายนของทุกปีก่อนปีงบประมาณนั้น เพื่อให้ทันกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ข้อ 7 ที่กล่าวว่า การขอเงินประจำงวดครั้งแรกของแต่ละงวด ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานงบประมาณก่อนวันเริ่มต้นของระยะเวลาของงวดนั้นๆ เป็นเวลาอย่างน้อย 15 วัน (ไพศาล ชัยมงคล 2526: 348) หลังจากนั้นจึงจะแจ้งขออนุมัติเงินประจำงวด ตามจำนวนเงิน และภายในระยะเวลาที่กำหนดในแผนขอเงินประจำงวด ผ่านกองคลัง เสนออธิบดีกรมสามัญศึกษาลงนาม เพื่อขออนุมัติจากสำนักงานงบประมาณต่อไป

3.2.2 การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายนอกกรม สามัญศึกษา

หน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการบริหารงบประมาณของกรมสามัญศึกษามาก คือ สำนักงานงบประมาณ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการบริหารงบประมาณของทุกส่วนราชการ โดยใช้ระบบเงินประจำงวด เป็นเครื่องมือการควบคุมและระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 ข้อ 6 ได้กำหนดให้สำนักงานงบประมาณมีอำนาจควบคุมงบประมาณของส่วนราชการ อาทิ เรื่องการขอเงินประจำงวดการขอโอนเงินประจำงวด การแสดงรายละเอียดประกอบการขอเงินประจำงวด การขอใช้เงินทรงพระราชการ การขอจัดสรรเงินงบกลาง การโอนเงินงบกลาง การขอเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด การเปลี่ยนแปลงรายการงบกลางและการรายงานตามระเบียบนี้ ให้ทุกส่วนราชการกระทำตามแบบฟอร์มที่สำนักงานงบประมาณกำหนด (ไพศาล ชัยมงคล 2526: 348) และในปฏิทินการบริหารงบประมาณปี 2531 ของกรมสามัญศึกษาได้ระบุระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการควบคุมงบประมาณของกรมสามัญศึกษา โดยสำนักงานงบประมาณ ดังนี้

(1) สำนักงานงบประมาณแจ้งวงเงินงบประมาณที่กรมสามัญศึกษาได้รับตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายในระหว่างวันที่ 15 มิถุนายน-31 กรกฎาคม ของทุกปีก่อนปีงบประมาณที่จัดตั้ง

(2) สำนักงานงบประมาณ พิจารณาการขออนุมัติเงินประจำงวดของกรมสามัญศึกษากับแผนการขออนุมัติเงินประจำงวด ที่กรมสามัญศึกษา จัดทำส่งให้สำนักงานงบประมาณ พร้อมทั้งตรวจสอบให้ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525

ตอนที่ 3 งานวิเคราะห์วิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่จะศึกษาถึง คือ

1. ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณ ของกรมสามัญศึกษา
2. ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

1. ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

กรมสามัญศึกษาประสบปัญหาในการบริหารกระบวนการงบประมาณ ทั้งขั้นจัดหางบประมาณ และขั้นบริหารงบประมาณ อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา ทั้งการมัธยมศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ และการศึกษาพิเศษ ดังหลักฐานเอกสารการวิเคราะห์วิจัยและการประเมินผลการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา รายละเอียดดังนี้

1.1 ปัญหาการได้รับงบประมาณต่ำกว่าแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี และต่ำกว่าที่ขอจัดตั้งงบประมาณ ดังหลักฐานการวิเคราะห์เอกสารแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ฉบับที่ 4-6 เปรียบเทียบกับเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2520-2531 พบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2521-2531 รวมระยะเวลา 10 ปี กรมสามัญศึกษาได้รับงบประมาณต่ำกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี มาตลอด โดยต่ำกว่าแผนในอัตรารายปีร้อยละ 27.89, 28.84, 16.80, 11.52, 16.27, 23.07, 30.96, 36.29, 42.14, 9.02 และ 6.09 ตามลำดับ รายละเอียดการเปรียบเทียบดังตารางที่ 1

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบงบประมาณที่ได้รับจริงกับงบประมาณตามแผนพัฒนาการศึกษา
ฉบับที่ 4-6 พ.ศ.2520-2531 กรมสามัญศึกษา

(หน่วย : ล้านบาท)

รายการ	บงบประมาณ				
	2520	2521	2522	2523	2524
งบประมาณตามแผนฯ 4	2,562.15	4,744.36	5,066.65	5,002.85	5,199.60
งบประมาณที่ได้รับจริง	2,692.76	3,421.18	3,605.26	4,162.18	4,600.87
ต่ำกว่าแผนฯ 4	130.21	-1,323.18	-1,461.39	-840.67	-598.73
คิดเป็นร้อยละ	(+5.08)	(-27.89)	(-28.84)	(-16.80)	(-11.52)
รายการ	บงบประมาณ				
	2525	2526	2527	2528	2529
งบประมาณตามแผนฯ 5	6,548.09	8,010.73	9,333.60	10,590.81	11,864.08
งบประมาณที่ได้รับจริง	5,482.13	6,162.51	6,444.73	6,750.42	6,864.38
ต่ำกว่าแผนฯ 5	-1,065.96	-1,848.22	-2,888.87	-3,840.39	-4,999.70
คิดเป็นร้อยละ	(-16.27)	(-23.07)	(-30.96)	(-36.29)	(-42.14)
รายการ	บงบประมาณ				
	2530	2531	2532	2533	2534
งบประมาณตามแผนฯ 6	7,792.45	8,178.69	8,931.71	9,785.13	10,772.11
งบประมาณที่ได้รับจริง	7,089.64	7,680.58	-	-	-
ต่ำกว่าแผนฯ 6	-702.81	-498.11	-	-	-
คิดเป็นร้อยละ	(-9.02)	(-6.09)	-	-	-

ที่มา : เอกสารแผนพัฒนาการศึกษา กรมสามัญศึกษา ฉบับที่ 4 - 6 และเอกสารรายงาน
ประจำปีงบประมาณ 2527 กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา รวมทั้ง เอกสารงบประมาณ
รายจ่ายกรมสามัญศึกษา งบประมาณ 2520 - 2531.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ซึ่งผลของการได้รับงบประมาณต่ำกว่าแผนดังกล่าวนี้ ทำให้กรมสามัญศึกษาเกิดการขาดแคลนปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน และทำให้เกิดการบริหารงบประมาณล่าช้าได้อีกด้วย เนื่องจากความต้องการใช้เงินมีมาก แต่เงินมีจำกัด จึงทำให้ต้องขอเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณและ/หรือขออนุมัติโอนเงินงบประมาณ โดยเฉพาะถ้าเหตุการณ์นี้มีมากในตอนปลายปีงบประมาณ ก็จะยิ่งทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่ทันมีมากยิ่งขึ้น สำหรับการขาดแคลนปัจจัยการจัดการเรียนการสอนได้มีผลงานการประเมินผลและผลงานวิจัยสนับสนุนดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2529: 23, 28-29, 38) ได้รายงานการประเมินสภาพการจัดการศึกษาและการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ระดับมัธยมศึกษา ในหัวข้อ "สภาพพัฒนาการมัธยมศึกษาตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 1-4" ซึ่งได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการศึกษาที่มีสาเหตุมาจากการขาดปัจจัยสำคัญในการจัดการศึกษาไว้ดังนี้

1) ขาดแคลนอาคารเรียน อาคารประกอบ และอุปกรณ์การสอน โดยเฉพาะในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ยังขาดแคลนบ้านพักครู และสวัสดิการบางประการซึ่งทำให้ครูที่มีวุฒิไม่นิยมไปสอนในต่างจังหวัด

2) อุปกรณ์การเรียนการสอนในบางโรงเรียนและบางสาขาวิชาไม่ครบ และไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในต่างจังหวัด ทำให้คุณภาพการเรียนการสอนบางโรงเรียนไม่ดีเท่าที่ควร

3) ขาดแคลนครูสอนวิชาพิเศษบางประเภท เช่น ครูช่าง ครูศิลปศึกษา ครูพลศึกษา ครูแนะแนว ครูเกษตร และครูนาฏดุริยางคศิลป์

4) ความแตกต่างในด้านคุณภาพการศึกษา ซึ่งแตกต่างกันมากระหว่างโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชนบทกับตัวเมือง และระหว่างต่างจังหวัดกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณได้รับการสนับสนุนไม่เท่ากัน สัดส่วนวุฒิครู ระบบบริหารบุคคล อุปกรณ์การเรียนการสอน และกระบวนการเรียนรู้ไม่ทัดเทียมกัน จึงทำให้เด็กในชนบทไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในเมือง และเด็กต่างจังหวัดไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในกรุงเทพมหานคร

5) การสอนวิชาชีพยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตร พ.ศ. 2521 และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 เนื่องจากขาดครูวิชาชีพ ขาดวัสดุ ครุภัณฑ์ สถานฝึกงานไม่เพียงพอ รวมทั้งการนิเทศก์และการแนะแนวทำไม่ได้เต็มที่

กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา (2522: 350-364, 2528: 46-58, 2530: 21-56) ได้สรุปผลการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4 (2520-2521) และผลการประเมินผลงานประจำปีของกรมสามัญศึกษา พบว่า กรมสามัญศึกษามีอุปสรรคในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการบริหารงานของกองบริการไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ เพราะมีปัญหาการขาดงบประมาณ สะสมมาตลอด โดยกองบริการได้รับงบประมาณน้อยมาก ต่ำกว่ารายจ่ายจริง และต่ำกว่าแผนพัฒนาการศึกษา ในรายการ ค่าเช่าบ้าน ค่าจัดสอบบรรจุครู ค่าจัดทำเครื่องหมายตอบแทน ค่าซ่อมแซมยานพาหนะ และค่าขนส่งอุปกรณ์การศึกษาขององค์การรับส่งพัสดุภัณฑ์ (รสพ.) เป็นต้น ทำให้กองบริการต้องขอแบ่งเงินจากกองปฏิบัติการ คือ กองการมัธยมศึกษามาใช้ในทุกปีงบประมาณ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานทั้งกองบริการ และกองการมัธยมศึกษาอย่างมาก และการนิเทศก์การศึกษาทำได้ในวงจำกัดและไม่ทั่วถึง ดังจะเห็นได้ว่า โรงเรียนร้อยละ 57 ได้รับการนิเทศก์ 1-2 ครั้ง ร้อยละ 24 ได้รับ 3-4 ครั้ง ร้อยละ 7 ได้รับมากกว่า 4 ครั้ง และร้อยละ 12 ไม่ได้รับการนิเทศก์เลยตลอดปี โครงการจัดการศึกษาพิเศษเรียนร่วมในโรงเรียนปกติ ไม่สามารถขยายได้ตามแผนในปี 2528 เพราะขาดงบประมาณด้านอัตรากำลังครู และงบประมาณสนับสนุนการจัดการเรียนร่วม รวมทั้งขาดอุปกรณ์และครุภัณฑ์ในการดำเนินงานศึกษาพิเศษด้วย เช่น เครื่องตรวจวัดการได้ยิน เครื่องฝึกพูด และขาดบุคลากรสนับสนุน อาทิ นักจิตวิทยา และนักกายภาพบำบัด สำหรับแผนงานมัธยมศึกษา ขาดแคลนอาคารเรียนอาคารประกอบ อุปกรณ์การสอน โดยเฉพาะในสายวิทยาศาสตร์และวิชาชีพ และสวัสดิการที่จูงใจครูให้ไปสอนในชนบทห่างไกล ขาดงบประมาณเพื่อพัฒนาหรือเปลี่ยนพฤติกรรมการสอนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทั้งสองแผนงานคือ แผนงานจัดการศึกษาพิเศษ และแผนงานมัธยมศึกษา ได้รับงบประมาณการพัฒนาคุณภาพน้อยมาก เพราะงบประมาณที่ได้รับส่วนใหญ่จะเป็นงบเงินเดือน อาทิ ปีงบประมาณ 2529 กองการมัธยมศึกษา ได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนเพียง 15.29 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.03 ของเงินเดือนครู แต่ต้องใช้พัฒนาโรงเรียนมัธยมศึกษา ในปี 2528 ถึง

1,672 โรงเรียน และกองการศึกษาพิเศษได้รับงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพของโรงเรียน การศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ เพียง 0.17 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.92 ของงบเงินเดือนครู แต่ต้องใช้จ่ายพัฒนาโรงเรียนถึง 36 โรงเรียน และทำให้เด็กพิการ 1,200 คน มีโอกาสได้เรียนเพียง 2 คน และโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในปี 2530 ไม่ได้รับงบประมาณเลย กรมสามัญศึกษาต้องบริหารโครงการโดยเบียดบังงบประมาณของกองการมัธยมศึกษามาใช้ และโครงการปรับปรุงโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กก็ไม่ได้งบประมาณมาตลอด นับแต่เริ่มโครงการ กรมสามัญศึกษาจึงต้องบริหารโครงการโดยเบียดบังจากงบประมาณของงานดำเนินการมัธยมศึกษาเช่นกัน

ทัศนีย์ ใจชื่อ (2525: 128-129) ทำวิจัยเรื่อง "ปัญหาการจัดแผนการเรียนวิชาอาชีพในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตกรุงเทพมหานคร" พบว่า กรมสามัญศึกษามีปัญหาการจัดแผนการเรียนวิชาอาชีพในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายมาก คือ ปัญหาการขาดเอกสาร หลักสูตร คู่มือ การขาดความพร้อมในเรื่องโรงฝึกงาน ห้องปฏิบัติการ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และขาดครูวิชาอาชีพ

บุญมี พันธุ์ไทย (2521: 35-36) ทำวิจัยเรื่อง "การใช้อาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ของโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษา" พบว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาส่วนมากมีปัญหาเรื่อง อาคารเรียน อาคารประกอบ คือ ห้องสมุด ห้องพยาบาล และบ้านพักครูไม่เพียงพอ

1.2 ปัญหาการบริหารงบประมาณล่าช้า

กรมสามัญศึกษามีผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับมาในจำนวนที่จำกัดล่าช้า อันส่งผลกระทบต่อการจัดและพัฒนาคุณภาพการศึกษา เนื่องจากโรงเรียนไม่ได้รับวัสดุครุภัณฑ์ หรือรายการงบประมาณอันจำเป็นต่างๆ มาใช้ในการจัดการเรียนการสอนของปีงบประมาณนั้นได้ และเป็นผลกระทบสืบเนื่องถึงภาวะเศรษฐกิจเนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างที่ล่าช้า ทำให้เอกชนจำเป็นต้องบวกดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลให้ส่วนราชการต้องซื้อของในราคาที่แพง (ไกรยุทธ ธีรทยา คินันท์ 2528: 265) รวมทั้งเป็นผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการชี้แจงการจัดตั้งงบประมาณในปีต่อไปอย่างมากอีกด้วย

สำหรับหลักฐานที่แสดงว่ากรมสามัญศึกษา มีปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณ คือ ปัญหาการบริหารงบประมาณล่าช้าสืบเนื่องเป็นระยะเวลานานับ 10 ปี และต้องขออนุมัติกันเงินงบประมาณเบิกเหลื่อมปีเป็นจำนวนมาก คือ งบประมาณ พ.ศ. 2521-2528 ได้มียอดการกันเงินงบประมาณเบิกเหลื่อมปีอยู่ในช่วง 1,014.28-1,412.49 ล้านบาท และงบประมาณ 2529-2530 มียอดการกันเงินดังกล่าว อยู่ใน ช่วง 466.66-633.98 ล้านบาท รายละเอียดดังตารางสรุปการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2521-2530 กับเอกสารของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่แสดงยอดเงินงบประมาณรายจ่ายจริงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2521-2530 ของกรมสามัญศึกษา และแสดงผลต่าง คือ ยอดเงินกันเบิกเหลื่อมปีงบประมาณของกรมสามัญศึกษาในปี พ.ศ. 2521-2530 ดังนี้

(หน่วย : บาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณได้รับ (ตาม พ.ร.บ. งบประมาณ ประจำปี)	งบประมาณรายจ่าย (ตามที่ได้รวมเงิน งบกลางและเงิน เพิ่มระหว่างปี)	เงินกันเบิกเหลื่อมปี	หมายเหตุ
2521	3,421,186,783	3,507,789,223	1,014,820,391.26	รายงานยอดเงิน
2522	3,554,704,900	4,080,511,000	1,025,209,069.14	ณ 30 กันยายน
2523	4,162,187,600	4,622,294,231	924,502,222.18	ของทุกปีงบประมาณ
2524	5,180,057,700	4,849,793,161	1,068,648,516.32	
2525	5,490,096,500	6,002,118,275	1,262,976,042.71	
2526	6,162,507,800	6,394,923,980	1,309,011,570.80	
2527	6,444,731,500	6,701,283,160	1,412,485,666.50	
2528	6,750,422,800	7,026,288,880	1,085,552,947.75	เงินกันปี 2528
2529	6,864,384,600	7,165,055,420	633,982,884.98	-2530 เป็นค่า
2530	7,089,640,400	7,461,750,597	466,055,936.63	เลขประมาณการ
-	-	-	-	ยังไม่มีการรับ
-	-	-	-	รองจากสำนักงาน
				คณะกรรมการ
				ตรวจเงินแผ่นดิน

ที่มา : กองประมวลบัญชีและรายได้ กรมบัญชีกลาง "เอกสารรายงานการเงินของแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2521-2530"

สมาน แสงมะลิ (2530: 1-13) ได้กล่าวไว้ในเอกสารการประชุมปฏิบัติการจัดทำแผนบริหารเงินงบประมาณ ประจำปี 2530 ของกระทรวงศึกษาธิการ ความว่า การบริหารงบประมาณของกรมต่างๆในกระทรวงศึกษาธิการยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจาก

(1) ไม่มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนการบริหารงบประมาณ จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินงบประมาณล่าช้า ต้องก่อกั้นผูกพันข้ามปีงบประมาณ ขอยขยายเวลาเบิกจ่ายและขอเงินไว้เบิกเหลือมปี รวมทั้งขอผูกพันโดยยังไม่มีสัญญา ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สมควรให้เกิดขึ้น

(2) การเขียนชี้แจงในขณะขอตั้งงบประมาณ กับเวลาใช้งบประมาณจริงยังแตกต่างกัน ซึ่งไม่ตรงกันในกฎหมายงบประมาณ ทำให้เกิดการใช้จ่ายเงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการขอจัดตั้งงบประมาณ และต้องขอเปลี่ยนแปลงหรือขออนุมัติโอนเงินงบประมาณ ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงบประมาณ และเป็นสาเหตุให้ถูกคณะกรรมการการงบประมาณซักถามได้อย่างมาก

สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้มีหนังสือเร่งรัดให้กรมสามัญศึกษาทำการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามแผน และเสร็จสิ้นทันภายในระยะเวลาปีงบประมาณ ตามหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.60/2504 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2524 เรื่อง การจ่ายเงินตามงบประมาณ และที่ สร.0201/ว.106 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2522 เรื่อง การดำเนินงานที่ได้รับงบประมาณประจำปี

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2526: 1) ได้ศึกษาเรื่อง"การลดความสูญเสียในหน่วยงาน" พบว่า ส่วนราชการมีปัญหาการบริหารงบประมาณหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างล่าช้าและจ่ายเงินงบประมาณไม่ทันตามกำหนดเวลา ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาประเทศ และมีผลกระทบต่อ การเศรษฐกิจและกิจการของภาคอื่นๆ ด้วย

2. ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

ได้ศึกษาผลงานการวิเคราะห์วิจัย เอกสารเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย อันเกิดจากการกระทำของสำนักงานงบประมาณ

และคณะกรรมการมาธิการงบประมาณของรัฐสภา รวมทั้งสภาพปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) รายละเอียดมีดังนี้

2.1 สภาพปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยที่เกิดจากสำนักงานงบประมาณและคณะกรรมการมาธิการงบประมาณของรัฐสภา มีผลงานการวิเคราะห์วิจัยไว้ดังนี้

สามารถ พ่วงเกศรา (2521: 125-126, 228-229) ได้วิจัยเรื่องบทบาทของกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาว่า หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และบทบาทอย่างไรต่อการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี ที่กระทรวง ทบวง กรม ได้เสนอโครงการเข้ามาให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ รวมทั้งการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผลการวิจัยพบว่า สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุดในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับโครงการที่ส่วนราชการเสนอมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และมีบทบาทอย่างมากในการจัดสรรงบประมาณอันเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานโครงการของทุกส่วนราชการ เสน่ห์ นาคสูสุข (อ้างในสำนักงานงบประมาณ 20 ปี 2525: 45) วิเคราะห์ไว้ว่า นักวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ยังมีคุณภาพที่แตกต่างกันมาก และหลักเกณฑ์หรือแนวการพิจารณาก็แตกต่างกันออกไป แล้วแต่ความถนัดหรือความสนใจของแต่ละคน ซึ่งทำให้งบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ลักลั่น ไม่อยู่ในเกณฑ์เดียวกัน

ไพศาล ชัยมงคล (2526: 328-336) วิเคราะห์ปัญหาการงบประมาณของประเทศไทย อันเกิดจากสำนักงานงบประมาณ มี 6 รายการ และเกิดจากคณะกรรมการมาธิการงบประมาณ มี 2 รายการ ตามลำดับ คือ

(1) การขาดความเข้าใจ หรือมีทัศนคติที่ติดต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณและของส่วนราชการต่างๆ เพราะส่วนราชการต่างๆ เข้าใจว่า สำนักงานงบประมาณมุ่งจับผิดการดำเนินงาน เพื่อจะได้ตัดงบประมาณลง จึงทำให้พยายามปกปิดการดำเนินงาน หรือไม่บอกข้อเท็จจริงต่างๆ ให้แก่สำนักงานงบประมาณ ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง วินิจฉัยเรื่องล่าช้า และต้องมองกันอย่างศัตรูมิใช่เพื่อนข้าราชการที่มุ่งทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จึงเกิดความเสียหายทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่าย

ปฏิบัติงาน ย่อมได้รับความกระทบกระเทือนมาก เพราะไม่ได้งบประมาณไปดำเนินการ

(2) การวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ในการตั้งงบประมาณ ให้ส่วนราชการต่างๆ ส่วนใหญ่ยังนิยมใช้วิธีวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Analysis) คือ ใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายของปีที่แล้วเป็นตัวตั้ง และบวกด้วยค่าใช้จ่ายที่คิดว่าควรจะได้รับเพิ่มขึ้น เช่น ร้อยละ 5 หรือ 10 ของงบประมาณปีที่แล้ว ซึ่งไม่เหมาะสมและควรจะใช้การวิเคราะห์แบบครอบคลุม (Comprehensive Analysis) คือ ทว่าการวิเคราะห์ตั้งแต่เริ่มต้นทั้งหมด โดยวิเคราะห์ทั้ง 105 หรือ 110 บาท ไม่ใช้พิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มเพียง 5 บาท หรือ 10 บาท เท่านั้น

(3) วิธีการปฏิบัติในการวิเคราะห์การตั้งงบประมาณของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณบางคน ยังให้ความสำคัญในเรื่องที่แคบๆ คือ เน้นพิจารณางบประมาณรายจ่ายเป็นรายหมวด และแต่ละรายการอย่างละเอียดจริงจัง โดยไม่สนใจกับประเด็นใหญ่ๆ เสียก่อน คือ ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ของโครงการ ความคุ้มค่ากับการลงทุน และมีประโยชน์แก่ใคร่ครวญน้อยเพียงใด มีความซ้ำซ้อนหรือขัดกับงาน โครงการอื่นๆ ของรัฐหรือไม่ เพราะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณคนนั้นยังไม่มีความรู้ความสามารถมากนัก ถนัดแต่จะใช้ความฉลาดหรือประสบการณ์เท่านั้น

(4) เจ้าหน้าที่กองต่างๆ ของสำนักงานงบประมาณ ยังไม่ได้ประสานงานกันมากเท่าที่ควร คือ กองเงินฝ่ายวิเคราะห์ ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการบริการของกองเงินฝ่ายวิชาการ ซึ่งจะช่วยเหลือบริการข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ได้ และกองเงินฝ่ายวิชาการยังไม่ได้ประสานงานกับฝ่ายวิเคราะห์ ซึ่งต้องติดต่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ทำให้ไม่ทราบปัญหาหรือข้อเท็จจริงทางด้านนี้เท่าที่ควร

(5) การไม่มีการฝึกอบรมหรือสัมมนาร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ จึงก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงบประมาณ เพราะระเบียบต่างๆ ทางงบประมาณเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีเพิ่มใหม่ขึ้นมาก ทำให้เข้าใจไม่ตรงกันได้

(6) การอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า ในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างของสำนักงานงบประมาณ เพราะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณบางคนยังปฏิบัติไม่เหมาะสม โดยจะอนุมัติเงินประจำงวดหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างให้ส่วนราชการต่อเมื่อได้ทราบผลการประกวดราคาหรือผลการสืบราคาแล้ว ซึ่งระเบียบ

ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ กำหนดเช่นนั้น แต่จะกำหนดว่าส่วนราชการจะต้องส่งรายละเอียดผลการประกวดราคา หรือสืบราคา ก็แต่เฉพาะการอนุมัติเงินประจำงวดเพิ่มเติม หรือขอเปลี่ยนแปลง รายการ เพราะครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างรายการนั้น ไม่สามารถจัดซื้อหรือดำเนินการได้ เนื่องจากราคาเกินวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ หรือด้วยเหตุอื่นก็ตามเท่านั้น

(7) กรรมการงบประมาณหลายท่านที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังเน้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยวิธีการพิจารณา รายละเอียดแบบรายการ (Line-item) อยู่มาก

(8) กรรมการงบประมาณบางท่าน ไม่คำนึงถึงระยะเวลาที่จำกัด โดยมีการอภิปรายกันมาก เสียเวลานาน และยังอาจเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกรรมการ งบประมาณด้วย

ไกรยุทธ อีรตยา คีรินทร์ (2528: 258-267) ได้วิเคราะห์สภาพการงบประมาณของไทยว่ายังไม่มีคุณภาพ โดยมีปัญหาที่เกิดจากสำนักงานงบประมาณ 5 รายการ และคณะกรรมการงบประมาณ 1 รายการ ตามลำดับดังนี้

(1) สำนักงานงบประมาณได้จัดทำงบประมาณ โดยขาดการวิเคราะห์งานและโครงการในระดับลึก และขาดหลักการเกณฑ์อนุมัติที่แน่นอน ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละส่วนราชการ

(2) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ยังไม่มีความรู้พิเศษเกี่ยวกับลักษณะงาน วัตถุประสงค์ของงาน และปัจจัยที่จะช่วยให้ส่วนราชการทำงานได้สัมฤทธิ์ผล จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานไม่สามารถจะช่วยให้ส่วนราชการได้จัดทำงบประมาณให้มีคุณภาพดีขึ้นได้

(3) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของส่วนราชการที่ของงบประมาณในเรื่องเทคนิคการปฏิบัติ และส่วนราชการไม่ยอมให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล เพราะเกรงว่าจะนำไปสู่การตัดงบประมาณ ทำให้การประสานงานขาดคุณภาพและไม่เป็นประโยชน์ต่อกัน

(4) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณบางท่านสร้างความล่าช้าในการอนุมัติเงินประจำงวดเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ ไม่ยอมอนุมัติเงินประจำงวดในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จนกว่าจะได้มีการสืบราคา หรือทราบผลของการประกวด

ราคาเสียก่อน ทั้งๆที่ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ให้กระทำเช่นนั้น

(5) สำนักงานงบประมาณขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการอนุมัติในเรื่องการโอนงบประมาณ และการขอเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณของส่วนราชการ ทำให้สิทธิพลและความสัมพันธ์ส่วนตัวมีบทบาทสำคัญในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ

(6) รัฐสภา โดยคณะกรรมการมาธิการงบประมาณ พิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดหลักเกณฑ์และล่าช้า

2.2 สภาพปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) ของประเทศไทย มีผลงานการวิเคราะห์วิจัยไว้แล้ว ดังนี้

เทียนฉาย กิระนันท์ (2530: 137-138) วิเคราะห์เรื่องการงบประมาณของไทย พบว่า งบประมาณแผ่นดินของไทยใช้ระบบที่ผสมระหว่างแบบแสดงแผนงานกับแบบแสดงรายการ เพราะรัฐสภายังดำเนินการพิจารณาตามระบบงบประมาณแบบเก่า (Line-item) แทนที่จะพิจารณาตามงาน/โครงการและแผนงาน และยังขาดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ต้องประเมินทุกๆระยะเวลาหนึ่งๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับ ปัญหา อุปสรรค ที่พึงแก้ไขหรือปรับปรุงกระบวนการและวิธีทำงาน ให้มีประสิทธิภาพขึ้น

ไกรยุทธ อีรตยาศนันท์ (2528: 267) ได้วิเคราะห์เรื่องสภาพปัญหาการงบประมาณไทย พบว่า ระบบการบริหารกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยทั้งขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงานไม่มีคุณภาพ เนื่องจากมีปัญหาดังนี้

- (1) การขาดการวางแผนและการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน (ส่วนที่ไม่เกี่ยวกับงบประมาณพัฒนาการ)
- (2) การขาดข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการทำงบประมาณ
- (3) การขาดแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ทำให้ไม่มีการกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินเมื่อขออนุมัติเงินประจำงวด
- (4) การขาดระบบการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง
- (5) การขาดการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานโครงการ

จรัส สุวรรณมาลา (2528: 155) ได้ทำการวิจัยเรื่องการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน (PPBS) ของสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2528 มีวัตถุประสงค์

ประสงค์การวิจัยที่จะศึกษาว่า การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร มีความสอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงาน หรือไม่ อย่างไร และมีปัจจัยใดบ้าง ที่มีผลอย่างสำคัญต่อลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยวิธีการศึกษาตัวแปร 3 ประการ คือ (1) เอกสารงบประมาณ ปี 2528 (2) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และ (3) ทัศนคติ ความรู้ ความเข้าใจ ของคณะกรรมการองบประมาณต่อการเสนองบประมาณของส่วนราชการต่างๆ และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการ สัมภาษณ์ ใช้แบบสอบถาม ซึ่งมีผลการวิจัยสรุปว่า (1) ลักษณะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของคณะกรรมการองบประมาณ มีความสอดคล้องกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานน้อย เพราะมีสาเหตุว่าเอกสารงบประมาณมีโครงสร้างไม่สมบูรณ์ มีการตัดข้อมูลที่แสดงถึงรายการใช้จ่ายในรายละเอียดออกไป เป็นต้น (2) กรรมการองบประมาณ ยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบรายละเอียดของวิธีการทำงาน และรายการใช้จ่ายในหมวดต่างๆ มากกว่าประเด็นอื่นๆ เพราะกรรมการองบประมาณมีทัศนคติความเชื่อที่ว่าส่วนราชการส่วนใหญ่ใช้งบประมาณไว้สูงเกินความจำเป็น และมุ่งขยายหน่วยงานออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ทำให้เกิดการงานซ้ำซ้อนอย่างมากมายเท่านั้น (3) กรรมการองบประมาณมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานน้อย และ (4) กรรมการองบประมาณมีข้อมูล และศักยภาพในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะการทำงานของส่วนราชการน้อย และมีการใช้ข้อมูลจากการวิเคราะห์ประเมินอย่างเป็นระบบน้อย ส่วนใหญ่จะใช้ประสบการณ์ส่วนตัวในการพิจารณา

พัชรวาทิ แพร์ตกุล (2527: 3, 35, 39, 104) ได้วิจัยเรื่องการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี มีวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อศึกษาการดำเนินการและปัญหาของการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ประชากรวิจัย 33 คน และทำการวิเคราะห์เอกสาร ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ยังขาดความสมบูรณ์ใน 5 องค์ประกอบที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงาน คือ (1) ขาดการแปล

แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษามาเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี และขาดการวางแผน การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีอย่างมีประสิทธิภาพ (2) การนำโครงสร้างแผน งานมาใช้ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะเป็นโครงสร้างแผนงานที่ยังไม่ครอบคลุมการ ปฏิบัติงานในทุกๆด้าน (3) การวิเคราะห์งาน โครงการ ที่จะจัดตั้งงบประมาณยังมีวิธี การที่ไม่เหมาะสม จากหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน (4) ระบบข้อมูลในระดับหน่วยงานภายใน มหาวิทยาลัยยังไม่มี คงมีเฉพาะระดับมหาวิทยาลัยเท่านั้น และ (5) การประเมินผล ของมหาวิทยาลัยในด้านงบประมาณ ยังขาดการวางระบบที่จะทำให้หน่วยงานสามารถ นำผลไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป

กรมสามัญศึกษา เป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญมากหน่วยงานหนึ่งในการ พัฒนาคนเพื่อพัฒนาประเทศ และต้องใช้กระบวนการงบประมาณเป็นกลไกสำคัญในการ พัฒนา การบริหารงานการจัดการศึกษาที่กรมสามัญศึกษารับผิดชอบให้มีคุณภาพและ ประสิทธิภาพ เนื่องจาก กระบวนการงบประมาณในปัจจุบันต้องบริหารตามระบบ งบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) และยังคงต้องถูกควบคุมโดยองค์กรสำคัญของรัฐ คือ สำนักงบประมาณและคณะกรรมการมาธิการงบประมาณของรัฐสภา แม้ว่ากรมสามัญศึกษาจะ ได้พยายามปรับรูปแบบการบริหารงานให้เข้ากับระบบงบประมาณแบบแผนงานแล้วก็ตาม การบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษายังคงจะต้องได้รับการปรับปรุง ต่อไป เนื่องจากยังมีปัญหาการได้รับงบประมาณจำกัด และการใช้จ่ายงบประมาณยังล่าช้า อยู่ ซึ่งปัญหานี้เกี่ยวข้องกับและสืบเนื่องไปถึงโครงสร้างของการบริหารงานของประเทศ ทั้งระบบ