



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจัยที่เป็นทรัพยากรพื้นฐานสำคัญในการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไปนั้น ย่อมประกอบด้วย คน (man) เงิน (money) วัสดุ (material) การจัดการ (management) แต่ทรัพยากรที่มีบทบาทมากในการบริหารองค์การคือ เงินหรืองบประมาณ

โทศาล ชัยมงคล (2526 : 24) ได้กล่าวว่า งบประมาณมีความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐบาลมาก เพราะรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสนองวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังนี้

1. รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ เพราะว่างบประมาณคือ แผนทางการคลังของประเทศในการเก็บภาษีอากร การกู้ยืมเงินและการใช้จ่ายเงินของประเทศ ดังนั้น งบประมาณจึงมีผลโดยตรงต่อเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของประเทศ รัฐบาลจึงต้องวางนโยบายงบประมาณเพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ

2. ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่เป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ

3. ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้ดีขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยศึกษาจากรายงานการคลัง (financial report) และรายงานผลการปฏิบัติงาน (performance report) ของรัฐบาล การกระทำดังกล่าวเป็นผลให้

ฝ่ายบริหารได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ และได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้น  
ที่จะดำเนินการตามนโยบาย ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นสื่อกลางที่ดีในการก่อให้เกิดความ  
เข้าใจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

4. เป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ เพราะฝ่ายบริหาร  
สามารถใช้งบประมาณจัดการและควบคุมการบริหารงาน ใช้เป็นเครื่องมือในการ  
ประสานแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้สอดคล้องกัน และทำให้แผนงานต่าง ๆ ดำเนิน  
ไปตามทรัพยากรที่มีอยู่

5. เป็นเครื่องมือประสานสัมพันธ์ ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณสะท้อนให้เห็น  
แผนงานและบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำเพื่อประชาชน ทำให้ประชาชนเข้าใจถึง  
กระบวนการและความก้าวหน้าของการดำเนินงานของรัฐบาลทำให้ประชาชนให้ความ  
สนับสนุนรัฐบาลซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

รัตนา สายคณิต และ ชลลภา จามรกุล (2528 : 202) ได้กล่าวถึง  
ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินว่า การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นสิ่งจำเป็นเพราะ  
รัฐบาลจะได้มีการวางแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการไว้ล่วงหน้า มีการ  
วางแผนการใช้จ่ายและวางแผนการหารายรับไว้ล่วงหน้าทำให้สามารถคาดคะเนสภาพ  
เศรษฐกิจในปีต่อไปได้ นอกจากนั้นการจัดทำงบประมาณแผ่นดินยังช่วยให้รัฐบาลบริหาร  
การคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพในขอบเขตของงบประมาณที่จัดทำขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 3) ได้กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณ  
ว่าจะเป็นบทบาทอันสำคัญที่แสดงถึงการบริหารงานของฝ่ายบริหารที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ตนมี  
ความรับผิดชอบอยู่อย่างไร มีนโยบายจะทำอะไรบ้าง

จากความสำคัญของงบประมาณดังกล่าว ทำให้มีการพัฒนาระบบงบประมาณ  
ของประเทศไทย กล่าวคือ ในระยะก่อนปีงบประมาณ 2525 ระบบงบประมาณแผ่นดิน  
ของประเทศไทยเป็นระบบงบประมาณที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือที่เรียกว่าระบบ  
งบประมาณแบบแสดงรายการ ปัญหาที่เกิดจากการใช้ระบบงบประมาณนี้ก็คือ การบริหาร



งบประมาณไม่เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาประเทศเท่าที่ควร การวิเคราะห์ การจัดสรรงบประมาณ จะใช้วิธีพิจารณาส่วนที่เพิ่มจากปีก่อน (incremental budget) โดยไม่พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินอย่างจริงจัง ทำให้งบประมาณที่จัดสรรให้ส่วนราชการในแต่ละปีจึงสูงขึ้นตลอดมา อีกประการหนึ่ง การบริหารงานของ ภาครัฐบาลทำให้ความซับซ้อนมากขึ้น ทำให้การจัดสรรงบประมาณจำเป็นต้องได้รับการ พิจารณาอย่างลึกซึ้ง จากปัญหาทั้งกล่าวรัฐบาลโดยสำนักงานงบประมาณจึงได้ประกาศเปลี่ยน ระบบงบประมาณที่ใช้อยู่เดิมมาเป็นระบบงบประมาณแสดงแผนงานเมื่อปีงบประมาณ 2525 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายและนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณดังกล่าว สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการได้บริหารงานงบประมาณของหน่วยงานตามโครงสร้างและแผนงานที่กำหนด โดยปฏิบัติทั้งในหน่วยงานส่วนกลาง คือ กองกลาง ๆ และหน่วยงานในส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ แต่อย่างไรก็ตามการปฏิบัติ ความระบียบงบประมาณใหม่ ไม่ได้ทำอย่างจริงจังและประสบผลสำเร็จมากนัก ทำให้มี ผลกระทบต่อหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการอย่างยิ่ง โดยเฉพาะ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะต้องปฏิบัติดูแลรับผิดชอบ งานการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมในฐานะตัวแทน ของกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด

กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2529 : 6) ได้วิเคราะห์ ถึงสภาพปัญหาการงบประมาณที่มีผลต่อการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการโดยส่วน รวมพบว่า ความพยายามที่จะจัดระบบงบประมาณเป็นรูปแบบโปรแกรมหรือแผนงานที่ เป็นบูรณาการยังไม่ประสบผล การบริหารงบประมาณยังติดอยู่กับรูปแบบเดิมที่มุ่งพิจารณา จัดงบประมาณเป็นรายการและยังคงเน้นการบริหารงานงบประมาณโดยหน่วยงานส่วนกลาง เป็นสำคัญ สภาพเช่นนี้เป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการพัฒนาหน่วยงานส่วนรวม ตามแนวนโยบาย ของกระทรวงและไม่อาจสนับสนุนการพัฒนาหน่วยงานในระดับภูมิภาคได้อย่างเต็มที่

เมื่อไควเคาระหับัญหาเรื่องงบประมาณที่เกี่ยวกับหน่วยงานในภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด พบปัญหาว่า งบประมาณที่ได้รับล่าช้าแก่ปฏิบัติงานประจำก็ต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างระมัดระวังอยู่แล้ว และในขณะเดียวกันก็ต้องทำหน้าที่ประสานงานบริการให้แก่หน่วยงานและสถานศึกษาในท้องถิ่นอีกด้วยจึงทำให้งบประมาณที่ได้รับไม่พอเพียง

กล่าวโดยสรุป ปัญหาค้างงบประมาณของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีดังนี้ (กองแผนงาน 2529 : 94)

1. งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติภารกิจในฐานะตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการในระบับจังหวัดได้
2. การจ้กสรรเงินประจำวงกล้าช้า
3. การใช้งบประมาณในหมวดเงินค่างๆ ไม่คล่องตัว

โดยที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาค ปฏิบัติงานด้านการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ในนามของกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด เมืองงบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอ ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการได้รับเงินงบประมาณของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นการได้รับจ้กสรรจากส่วนกลาง ดังนั้นเกณฑ์ที่ใช้ในการจ้กสรรงบประมาณจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะถ้าการจ้กสรรงบประมาณเป็นไปคามหลักการและสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบแล้วก็ย่อมจะทำให้การบริหารงานในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีประสิทธิภาพ การจ้กสรรงบประมาณจะเป็นกระบวนการแรกที่จะทำให้การบริหารงบประมาณและการกำเนินการตามแผนงาน/โครงการ เป็นไปคามระบบ และจากการศึกษาพบว่า ที่นี้มามายังไม่มีการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับเกณฑ์การจ้กสรรงบประมาณสำหรับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดว่าไควใช้เกณฑ์อะไร และใช้วิธีการจ้กสรรงบประมาณอย่างไร ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาในเรื่องนี้



### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณและวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่ดำเนินการอยู่
2. เพื่อพัฒนาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณสำหรับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

งบประมาณ หมายถึง แผนที่แสดงให้เห็นถึงรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล โดยเน้นการประมาณการ กิจกรรม โครงการ ตลอดจนค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนด

ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน ( Planning-Programming-Budgeting System ) เป็นระบบงบประมาณเพื่อการวางแผนโดยเน้นระบบการจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายของรัฐบาลที่เชื่อมโยง ความสัมพันธ์ระหว่างงาน/โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ และวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ปรารถนาจะบรรลุผลโดยผ่านโครงการงาน หรือกิจกรรมเหล่านั้น

เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ คือ สิ่งหรือข้อกำหนดสำหรับใช้ในการจัดสรรงบประมาณให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

การพัฒนาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ คือ การปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสมยิ่งขึ้น หรือการสร้างเกณฑ์การจัดสรรและระบบการจัดสรรงบประมาณที่ควรจะเป็น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะได้ทราบ

ถึงแนวทางการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาใช้เกณฑ์ในการจัดสรร  
งบประมาณและวิธีดำเนินการจัดสรรงบประมาณ สำหรับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่  
ดำเนินการอยู่

2. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะได้เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่จะ  
นำไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดอย่าง  
เหมาะสมยิ่งขึ้น

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย 4 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 ประชากร ได้แก่ ข้าราชการกองคลังและกองแผนงาน  
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 92 คน

กลุ่มตัวอย่างได้จากการสุ่มแบบเจาะจง (purposive sampling)  
จากข้าราชการกองคลังและกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้อง  
ในการจัดสรรงบประมาณให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จำนวน 6 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการ  
กองคลัง หัวหน้าฝ่ายบัญชี หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบ เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและ  
บัญชี หัวหน้างานวิเคราะห์งบประมาณ และนักวิชาการศึกษา ผู้รับผิดชอบงานงบประมาณ  
ส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

กลุ่มที่ 2 ประชากร ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด 72 คน

กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด จำนวน 12 คน กำหนดกลุ่ม  
ตัวอย่างแบบเจาะจง เป็นศึกษาธิการในจังหวัดที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้เป็น  
จังหวัดผู้นำทดลองบริหารงานตามโครงสร้างใหม่

กลุ่มที่ 3 ประชากรได้แก่บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการทำ  
แผนและงบประมาณ กำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 10 คน โดยได้กำหนด  
คุณสมบัติของผู้จะเป็นกลุ่มตัวอย่าง รายละเอียดคุณสมบัติและรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก  
ปรากฏในบทที่ 3



กลุ่มที่ 4 ประชากรไต่ถาม ผู้อำนวยความสะดวกในสำนักงานปลัด  
กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 8 คน กำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงเฉพาะผู้อำนวย  
ความสะดวกที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

2.1 แบบวิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสาร  
งบประมาณ เอกสารการวิจัย รายงานการประชุม เอกสารการจัดสรรงบประมาณ  
ของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการประณ  
ศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมการฝึกหัดครู และ  
วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา

2.2 แบบสัมภาษณ์มี 3 ชุด ประกอบด้วย

ชุดที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่  
เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณสำหรับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเพื่อศึกษาถึงแนว  
ทางการจัดสรรงบประมาณ วิธีดำเนินการ ปัญหาที่พบในการจัดสรรงบประมาณไปให้  
สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

ชุดที่ 2 เป็นแบบสัมภาษณ์ที่ใช้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็น  
ศึกษาธิการจังหวัดในจังหวัดผู้นำในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ โครงสร้างใหม่ที่  
กระทรวงศึกษาธิการกำหนด เกี่ยวกับผลกระทบในการบริหารงานที่มีสาเหตุจากการได้  
รับจัดสรรงบประมาณ ปัญหา และข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดสรรและวิธีดำเนินการจัดสรร  
งบประมาณสำหรับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

ชุดที่ 3 เป็นแบบสัมภาษณ์ที่ใช้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในฐานะผู้  
เชี่ยวชาญเพื่อให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม  
สำหรับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเก็บรวบรวมเอกสาร สัมภาษณ์กลุ่ม  
ตัวอย่างด้วยตนเอง

#### 4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

- 4.1 ข้อมูลจากเอกสารใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)
- 4.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา หากค่าความถี่ (frequency) แล้วนำเสนอผลในรูปตารางประกอบความเรียง

#### 5. การพัฒนาเกณฑ์

- 5.1 ผู้วิจัยนำผลจากการวิเคราะห์เอกสาร ผลจากการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง มาจัดทำร่างเกณฑ์และวิธีดำเนินการ
- 5.2 นำเกณฑ์และวิธีการที่ร่างขึ้นไปให้ผู้บริหารของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นถึงความเหมาะสมที่จะนำไปใช้
- 5.3 ผู้วิจัยนำข้อคิดเห็นมาประกอบการนำเสนอเกณฑ์และวิธีดำเนินการที่จะใช้จัดสรรงบประมาณสำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

#### ลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

ในการเสนอรายงานผลการวิจัย ใ้จัดลำดับชั้นในการเสนอกังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ค่าจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ปรัชญาของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน แนวความคิดเรื่องการจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานทางการศึกษาในประเทศไทย

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ