



ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายย่อมคำนึงถึง จุดประสงค์ นโยบาย และการดำเนินการ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ เพื่อให้มีการเพิ่มผลผลิต และเพื่อยกมาตรฐานรายได้ของประชาชน ในชาติให้สูงขึ้น การพัฒนาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องพัฒนาทั้งด้านสังคม ด้านการลงทุน และด้าน ทรัพยากรธรรมชาติไปพร้อม ๆ กัน แต่กำลังคนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาทั้งหลาย และเครื่องมือ ในการพัฒนากำลังคนก็คือการศึกษา การศึกษาไม่เพียงแต่จะฝึกฝนกำลังคนเพื่อความก้าวหน้า ทางอุตสาหกรรม ทางการเมือง และทางสังคมเท่านั้น แต่การศึกษาจะต้องสร้างพื้นฐานของสังคม คือ สร้างคุณธรรมทางจิตใจ ค่านิยม ทัศนคติ พลังจิตใจ สุขภาพอนามัย ตลอดจนความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของประเทศ และเป็นที่ยอมรับแล้วว่า ในกระบวนการพัฒนาประเทศนั้น ระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ จึงมุ่งรวมเอาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เข้ากับการวางแผนพัฒนาประเทศ ทางพัฒนาการศึกษา ให้สัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง ถือว่าการวางแผนการศึกษา มีความสำคัญ และจำเป็นที่สุดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น การวางแผนการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของ การวางแผนพัฒนาส่วนรวมนั้น ต้องให้ประสานกับความต้องการกำลังคน เหมาะสมกับแหล่งทรัพยากรที่จะลงทุน ตรงตามความมุ่งหมายของสังคม ซึ่งล้วนเป็นภาระหน้าที่ประเทศ เรื่องพัฒนากำลังคนเดิณอยู่" ด้วยเหตุนี้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และสำนักงานประมวลได้ตระหนักในปัญหาอันสำคัญข้อนี้เป็นอย่างดี ในการจัด

¹สำนักงานวางแผนการศึกษา การวางแผนการศึกษาระหว่าง ๆ โดยอาศัยหลักวิชา
อันคล้าย ๑ โรงพิมพ์ส่งเสริมอาชีพ พระนคร 2509 หน้า 2.

งบประมาณการศึกษา ปีงบประมาณ 2510 ได้จัดงบประมาณการศึกษาเป็นลำดับที่ 2 รองจาก งบประมาณการ เศรษฐกิจ ดังปรากฏในเอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 ว่า ² "จำนวนงบประมาณการ เศรษฐกิจประมาณ 5,353.3 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 29.0 ส่วนงบประมาณการศึกษา คือ 2,866.6 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 15.5" เพราะในระยะนี้ เป็นระยะแผนพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2511) กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ รั้งงบประมาณเพิ่มขึ้นจากเดิมมาก ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้งบประมาณที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ หรือ กำลังคนของประเทศให้ทันกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นทางด้านการพัฒนา อุตสาหกรรม และ เทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จำเป็นอย่างรีบด่วนภายในประเทศ

นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลกโดยผ่าน UNESCO และธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกู้เงินเพื่อมาลงทุนในการศึกษาระดับต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อรับเร่งพัฒนาการศึกษาของชาติ ไตร่สอดคล้องกับความต้องการกำลังคน และให้สัมพันธ์กับ การพัฒนาส่วนรวมของประเทศ แต่ปรากฏว่า เนื่องจากได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นมาก ทำให้เกิด วิกฤติในเรื่องระบบการบริหารและการกำเนินการทางด้านการเงิน จนเป็นเหตุให้งบประมาณที่ ได้รับของบางกรมกองใช้ไม่หมด ต้องตัดฝากกระทรวงการคลัง และคืนยังสำนักงบประมาณเช่น งบประมาณของกรมอาชีวศึกษาประมาณ 281.5 ล้านบาท ปรากฏว่า เมื่อสิ้นปีงบประมาณตัดฝาก กระทรวงการคลังประมาณ 90 ล้านบาท หรือของกรมวิสามัญศึกษา เงินงบประมาณ 370.9 ล้าน บาท เหลือประมาณ 40 ล้านบาท เป็นต้น

ทุกปีกระทรวงศึกษาธิการ ได้ตั้งงบประมาณไว้อย่างมีเป้าหมาย โครงการและแผนงาน อย่างแน่นอนว่าจะใช้งบประมาณนั้นอย่างไร เงินที่ได้รับจัดสรรมานั้น จึงมีจำนวนมากบ้างน้อยบ้าง แตกต่างกันไปแต่ละปี แต่ปรากฏว่าเงินงบประมาณที่ได้รับของแต่ละกรม แต่ละหมวดในกระทรวง ศึกษาธิการ มักจะใช้ไม่หมดตามกำหนดเวลาบ้าง ต้องตัดฝากกระทรวงการคลังบ้าง ต้องเบิกจ่าย รั้งปีบ้าง ต้องคืนสำนักงบประมาณบ้าง ยิ่งในปีงบประมาณ 2510 ซึ่งเป็นระยะโครงการพัฒนา

² สำนักงบประมาณ งบประมาณประจำปี งบประมาณ 2510 เอกสารงบประมาณฉบับที่

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นมาก ดังปรากฏตัวเลขในตอนต้นแล้ว ปัญหาเรื่องการใช้เงินไม่หมด ยิ่งเกิดเพิ่มมากเป็นเงาตามตัว ดังตัวอย่างเงินที่คงค้างของกรมอาชีวศึกษา และ กรมวิสามัญศึกษา เป็นต้น เมื่อลองสอบถามดู มักจะได้รับคำตอบต่าง ๆ กัน เช่น มีปัญหาในการเบิกเงิน การอนุมัติเงินประจำงวดบ้าง ระเบียบปฏิบัติและแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่ใช้ไม่สอดคล้องกันและไม่ช่วยให้สะดวกบ้าง เกิดอุปสรรคต่าง ๆ ในการออกแบบก่อสร้างบ้าง มีปัญหาในการประสานงานบ้าง ดังนี้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวนี้ยังไม่มีใครได้หาวิธีการศึกษาค้นคว้าและวิจัยอย่างจริงจังทั้ง ๆ ที่ปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเป็นประจำมากบ้างน้อยบ้างเกือบทุกปี นอกจากนั้นยังไม่มีผู้ใดได้ศึกษาดูว่าปัญหาดังกล่าวนี้เป็นผลเสียหายหรือกระทบกระเทือนถึงการดำเนินงานด้านการศึกษาของชาติ หรือไม่และมากน้อยเพียงใด

ดังนั้นเมื่อผู้เขียน ได้ไปปฏิบัติงานด้านบริหารการศึกษาที่กองวางแผนการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้เป็นเหตุจูงใจให้ผู้เขียน คิดที่จะศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้อง ตลอดจนความไม่สะดวกต่าง ๆ ในระบบการบริหารงานด้านงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ โดยถือเอาปีงบประมาณ 2510 ซึ่งเป็นแนวทางที่ดีในการค้นคว้าวิจัยว่าเป็นเพราะเหตุใดจึงไม่สามารถใช้เงินงบประมาณได้ตามกำหนดเวลา และเพราะเหตุใดจึงต้องตัดเงินงบประมาณฝากกระทรวงการคลัง และการใช้เงินไม่หมดตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในงบประมาณนี้ มีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานด้านการศึกษาของกรมกองต่าง ๆ หรือไม่ ทั้งนี้ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปริมาณเงินงบประมาณในปี 2510 ว่ามีจำนวนงบประมาณที่ใช้ไม่หมดตามกำหนดเวลาที่คงค้างกระทรวงการคลัง และที่ต้องส่งคืนสำนักงบประมาณ เป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด และศึกษาปัญหาการใช้เงินไม่หมดตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในงบประมาณของกรมต่าง ๆ ในปีงบประมาณ 2510 และผลกระทบกระเทือนในการดำเนินงานด้านการศึกษาเนื่องจากปัญหาดังกล่าวนี้มีหรือไม่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระบบบริหารงานค่างบประมาณ (Budget Execution) ของกระทรวงศึกษาธิการเป็นส่วนรวม และศึกษาระเบียบปฏิบัติงานเกี่ยวกับงบประมาณเป็นรายกรม
2. เพื่อศึกษาปริมาณเงินงบประมาณที่ได้รับจริง ที่ใช้ไม่หมดตามกำหนดเวลาที่ควรตัดฝากกระทรวงการคลัง และที่ส่งคืนสำนักงบประมาณ
3. เพื่อรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการปฏิบัติและการใช้งบประมาณแต่ละกรมของกระทรวงศึกษาธิการ และกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. เพื่อพิจารณาหาสาเหตุทางแก้ไขการใช้งบประมาณแต่ละหมวด แต่ละกรมให้ใช้ได้ตามตรงตามระยะเวลาและเป้าหมายที่วางไว้
5. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการใช้เงินงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ ตัวอย่างประชากรที่ใช้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินทั้ง 9 กรม ของกระทรวงศึกษาธิการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินของสำนักงบประมาณ และของกระทรวงการคลังเท่านั้น
2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะปริมาณเงินในงบประมาณปี 2510 ที่ไม่สามารถใช้ให้หมดตามกำหนดเวลาที่ควรตัดฝากกระทรวงการคลัง และที่ต้องส่งคืนสำนักงบประมาณ และสาเหตุของการที่ไม่สะดวก ไม่สามารถใช้เงินงบประมาณให้หมดตามเป้าหมายในเวลาที่กำหนดของกรมต่าง ๆ และผลกระทบกระเทือนในการดำเนินการศึกษาอื่น เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเท่านั้น

ความจำกัดของการวิจัย

ผู้วิจัยสำรวจปัญหาในระดับกรมเท่านั้น ข้อมูลที่ได้อาจหลากหลายและมีความละเอียดละออน้อยกว่าการที่จะสำรวจลงไปถึงระดับกองและระดับโรงเรือน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ข้อตกลงเบื้องต้น (Assumption)

ผู้วิจัยมีข้อตกลงเบื้องต้นในการวิจัยครั้งนี้ว่า เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีความเชื่อถือได้และแม่นยำ (Validity)

ความสำคัญของปัญหา

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่าจะได้รับประโยชน์จากการวิจัย ดังนี้

1. ช่วยให้ทราบระเบียบปฏิบัติที่ใช้เป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับงบประมาณระหว่างกรม กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักนายกรัฐมนตรี
2. ช่วยให้ทราบปริมาณเงินงบประมาณที่ได้รับจริงที่ตัดฝากกระทรวงการคลังและส่งคืนสำนักงานงบประมาณ
3. ช่วยให้ทราบปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณ ของกระทรวงศึกษา เป็นส่วนรวม และของแต่ละกรมในกระทรวงศึกษาธิการ
4. เป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารงานเกี่ยวกับงบประมาณและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ร่วมมือกันวางแผนปรับปรุงและแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระยะเวลาตามเป้าหมายที่วางไว้ และอาจมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
5. อาจนำไปใช้ในการวางแผนการบริหารงานด้านงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นส่วนรวมและเป็นรายกรม

คำจำกัดความ

"ส่วนราชการ" หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการ
ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ

"งบประมาณ" หมายความว่า เอกสารหลายฉบับซึ่งรวบรวมขึ้นเป็นรูปแสดงถึงโครง
การของแต่ละหน่วยราชการว่า ทำอะไรบ้างในปีหนึ่ง ๆ .

"งบประมาณรายจ่าย" หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายตามวัตถุประสงค์
ประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

"เงินฝาก" หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ และจำป็นตามคำขอ
ของผู้ฝาก ตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

"เงินขายบิล" หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ ณ ที่แห่งหนึ่ง
เพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่ง ตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

"งบประมาณรายจ่ายข้ามปี" หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ทำได้เกินปีง
ประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย

"เจ้าของงบประมาณ" หมายความว่า ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบ
ประมาณรายจ่าย ไม่ว่าจะ เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
นั้น ๆ โดยเฉพาะ หรือเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ในงบกลาง และได้หมายความรวมตลอด
ถึงส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่ทำการ เบิกและจ่ายเงินแทนเจ้าของงบประมาณด้วย

"กรมเจ้าของงบประมาณ" หมายความว่า ส่วนราชการที่ได้รับอนุญาตให้จ่ายเงินตาม
กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และมีชื่อปรากฏในกฎหมายนั้น

"บัญชีถือจ่าย" หมายความว่า บัญชีรายละเอียดเกี่ยวกับการ เบิกจ่ายเงิน เดือนและค่า
จ้างของข้าราชการและลูกจ้าง ในแต่ละกรมซึ่งระบุถึงชื่อ ตำแหน่ง สังกัด อัตราเงินเดือนและ
เลขที่อัตราเงินเดือน ซึ่งต้องทำให้เป็นปัจจุบันที่สุด

"ใบสำคัญคู่จ่าย" หมายความว่า ใบเสร็จรับเงินหรือใบรับรองแทนใบเสร็จรับเงิน ตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่าย

"หลักฐานการจ่าย" หมายความว่า หลักฐานแสดงว่าได้มีการจ่ายเงินให้แก่ผู้รับ หรือเจ้าหน้าที่ตามข้อผูกพันถูกต้องแล้ว

"อนุมัติฎีกา" หมายความว่า อนุมัติให้จ่ายเงินจากคลัง

"คลัง" หมายความว่า คลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ แล้วแต่กรณี

"ปีงบประมาณ" หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่าย หรือให้ก่องหนี้ผูกพันในระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึง 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

"เงินประจำงวด" หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่องหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง

"เงินจัดสรร" หมายความว่า เงินประจำงวดที่อนุญาตให้เบิกกับคลังจังหวัดโดยกำหนดวงเงิน และให้หมายความรวมถึงเงินที่เจ้าของงบประมาณในราชการบริหารส่วนกลางแบ่งให้จังหวัด พระนครและธนบุรี เบิกกับกรมบัญชีกลางด้วย

"เงินทดรองราชการ" หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังจ่าย หรืออนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อสำรองเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง

วิธีดำเนินการวิจัย

ตัวอย่างประชากรคือ รองผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก และเจ้าหน้าที่การคลัง

ตลอดถึงผู้เกี่ยวข้องของฝ่ายการเงินของกรมทั้ง 9 กรมในกระทรวงศึกษาธิการ

เครื่องมือ

1. เอกสารและหนังสือเกี่ยวกับประวัติหน้าที่และระเบียบปฏิบัติงานด้านการเงินของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรมบัญชีกลาง

2. แบบสอบถาม ชนิดตอบโดยเสรี (Open - ended)

2.1 จำนวนเงินที่จ่ายจริงของแต่ละหมวด ในแต่ละกรมของกระทรวงศึกษาธิการ ในปีงบประมาณ 2510

2.2 จำนวนเงิน งบประมาณของแต่ละกรมที่ใช้ไม่หมดและที่ตัดฝากในปีงบประมาณ 2510

2.3 รวบรวมปัญหาและผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินการศึกษา อันเนื่องจากการไม่สามารถใช้เงินงบประมาณได้หมด ต้องตัดฝากกระทรวงการคลัง หรือส่งคืนสำนักงานประมาณ

3. ท้าแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) สำหรับปัญหาต่าง ๆ ที่เผชิญอยู่ในเรื่องอุปสรรคข้อขัดข้องและความไม่สะดวกต่าง ๆ ในการใช้งบประมาณ

4. สัมภาษณ์

เพื่อทราบและเพิ่มเติมรายละเอียดต่าง ๆ และเพื่อนำแบบสอบถามให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในเรื่องดังต่อไปนี้

ระเบียบปฏิบัติงาน

การดำเนินงาน

ปัญหาอื่น ๆ และข้อเสนอแนะต่าง ๆ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

แจกและเก็บแบบสอบถามจากกรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินทั้ง 9 กรม ในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้กรอกข้อความในแบบสอบถาม และทำการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล คิดค่าตอบเป็นร้อยละ และหาค่าเฉลี่ย (Mean) และเปรียบเทียบน้ำหนักเฉลี่ยของความคิดเห็นในปัญหาต่าง ๆ