

บทที่ 2

ระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา

การจัดสรรงบประมาณเป็นการกระจายทรัพยากรการเงินจากรายได้ของรัฐบาลบางส่วนลงไปยังหน่วยงานทางการศึกษาเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานประจำปี มีระบบการจัดสรรที่แตกต่างกัน ในที่นี้กล่าวถึงด้านงบประมาณ งบดำเนินการและงบลงทุนทางการศึกษา ซึ่งถือเป็นทรัพยากรการเงินในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ที่รัฐจัดสรรโดยใช้หลักการเดิม คือ จัดให้การศึกษาระดับก่อนวัยเรียนและระดับประถมศึกษาเป็นอันดับหนึ่งของงบประมาณทั้งหมด รองลงมาคือ จัดให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานทางการศึกษา เพื่อใช้ในการจัดการศึกษาเป็นรายปีโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความเสมอภาคดังนี้

- 1) ให้ความสำคัญกับการกระจายในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและลดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ
- 2) จัดสรรให้การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาระดับอุดมศึกษาเน้นการผลิตกำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้ทุนการศึกษาและโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษามากขึ้น
- 3) ให้สถานศึกษามีอิสระ ให้ยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดมากขึ้น มีการกระจายอำนาจและจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนรวม (Block Grant)

สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาการขอจัดตั้งงบประมาณจากกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งกำหนดเกณฑ์การจัดตั้งให้อยู่ในรูปโครงสร้าง แผนงาน และสาขาต่าง ๆ ไว้พิจารณา เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วงจรงบประมาณ มี 3 ขั้นตอน คือ

- 1) การเตรียมงบประมาณ ด้านรายรับและรายจ่าย
- 2) การอนุมัติงบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา พิจารณาและมีอำนาจในการวิเคราะห์ ตัด แก้ไข เปลี่ยนแปลงงบประมาณ ที่ฝ่ายบริหารเสนอขึ้นมาให้พิจารณา
- 3) การบริหารงบประมาณ เป็นการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระบบรายการ แผนงานที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ ประจำปี ควบคุมโดยการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงินและการรายงานผลการดำเนินงานแผนงาน/โครงการในปัจจุบัน โครงสร้าง แผนงาน แผนงานรอง และ งาน/โครงการของประเทศไทย ดังปรากฏในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ภาพรวมโครงสร้าง แผนงาน/โครงการ ในปัจจุบัน

| ด้านที่เสนอขอจัดตั้งงบประมาณ | สาขา | แผนงาน | แผนงานรอง | งาน/โครงการ |
|---|------|--------|-----------|-------------|
| 1.การเกษตร | 6 | 25 | 59 | 373 |
| 2.การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ | 2 | 7 | 14 | 50 |
| 3.การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร | 5 | 19 | 28 | 153 |
| 4.การพาณิชย์และท่องเที่ยว | 4 | 6 | 13 | 51 |
| 5.การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน | 3 | 11 | 18 | 122 |
| 6.การศึกษา | 7 | 28 | 71 | 984 |
| 7.การสาธารณสุข | 9 | 16 | 39 | 253 |
| 8.การบริการสังคม | 4 | 12 | 28 | 172 |
| 9.การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ | 3 | 4 | 6 | 73 |
| 10.การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน | 2 | 3 | 13 | 90 |
| 11.การบริหารงานทั่วไปของรัฐ | 2 | 7 | 26 | 20 |
| 12.การชำระหนี้เงินกู้ | 1 | 1 | 1 | 3 |
| รวม | 48 | 139 | 316 | 2,530 |

ที่มา: กองนโยบายงบประมาณ สำนักงบประมาณ อ้างถึงใน ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2540:162)

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้กล่าวถึงเฉพาะระบบการจัดสรรของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ตามลำดับต่อไปนี้

การจัดสรรงบประมาณตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ

การดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) และ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนด เป้าหมายคุณภาพนักเรียน (Output) เพื่อให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดใช้เป็นเป้าหมายสำหรับการพัฒนาคุณภาพของนักเรียนให้บรรลุตามจุดหมายของหลักสูตร แต่ยังมีได้มีการกำหนดทิศทาง หรือแนวทางที่จะพัฒนาไปสู่จุดหมายดังกล่าวอย่างชัดเจน โดยเฉพาะด้านกระบวนการ (Process) และปัจจัย (Input) การจัดการศึกษาที่ครอบคลุมทุกภารกิจของโรงเรียน ในส่วนของการจัดตั้ง งบประมาณเป็นการจัดตั้งโดยวิเคราะห์ความขาดแคลนจากข้อมูลที่เป็นอยู่กับความเป็นไปได้ตาม ฐานะของงบประมาณของประเทศ จึงทำให้เกิดสภาวะการขอจัดตั้งงบประมาณค่อนข้างสูงและ ไม่สามารถบอกได้ว่าปริมาณเท่าใดจึงจะเพียงพอ ซึ่งเป็นผลให้เกิดความยุ่งยากของหน่วยงาน แต่ละระดับที่พิจารณาตัดทอนหรือเพิ่มงบประมาณว่าควรจะมีลดแผนงาน/โครงการใดจึงจะ เหมาะสม เนื่องจากไม่มีเกณฑ์กลางในการกำหนดงบประมาณให้กับงาน/โครงการใด จำนวน เท่าใดจึงจะเหมาะสม เพื่อการดำเนินงานที่จะบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาตามภารกิจของ หน่วยงานนั้น ๆ

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน โรงเรียนประถมศึกษา ให้ครอบคลุมภารกิจงานของโรงเรียนประถมศึกษา ในทุกระดับการศึกษา ได้แก่

- 1) เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536
- 2) เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา:ระดับก่อนประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ.2537
- 3) เกณฑ์มาตรฐานวัสดุครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2538

จากเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนดังกล่าว หากโรงเรียนสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษาให้บรรลุผลตามเกณฑ์ มาตรฐานนั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากรัฐบาลเพื่อให้โรงเรียนมีทรัพยากร

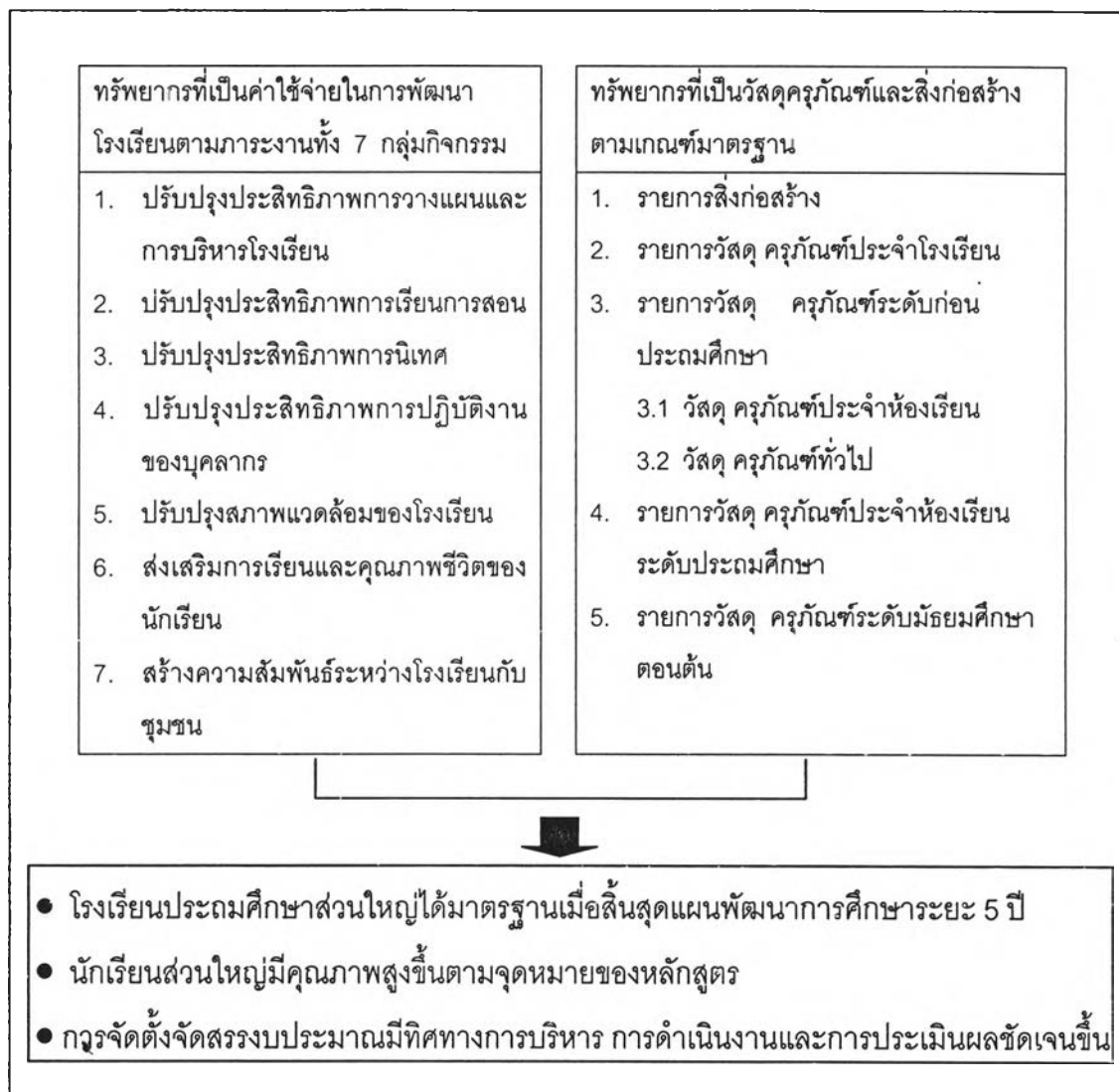
ดังกล่าวในการบริหารงานและพัฒนาโรงเรียนไปสู่มาตรฐานในที่สุด ซึ่งทรัพยากรที่รัฐบาลจะสนับสนุนนั้น มีความจำเป็นต้องหาคำตอบให้ได้ว่าหากมุ่งหวังจะให้โรงเรียนประถมศึกษาบรรลุมาตรฐาน จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้างจำนวนเท่าใดจึงจะเพียงพอสำหรับการบริหารงานโรงเรียน ทั้งนี้โดยการวิเคราะห์เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาในทุกมาตรฐานและตัวบ่งชี้ว่ามีกิจกรรมสำคัญอะไรบ้าง และแต่ละกิจกรรมจำเป็นต้องมีปัจจัยเบื้องต้นอะไร จำนวนเท่าใด

การจัดตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนปัจจัยเบื้องต้นดังกล่าว จึงเป็นการจัดตั้งที่มีฐานการคิดวิเคราะห์ที่มีทิศทางค่อนข้างจะชัดเจนและเชื่อมั่นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณตรงกับความต้องการในการพัฒนาอันจะนำไปสู่มาตรฐานโรงเรียน และหากมีการนิเทศติดตามของหน่วยงานในระดับอำเภอ จังหวัด และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติอย่างจริงจังและต่อเนื่องแล้ว จะทำให้โรงเรียนประถมศึกษายกระดับคุณภาพไปสู่มาตรฐานในที่สุด ดังแผนภูมิที่ 1

การจัดตั้งงบประมาณโดยใช้ข้อมูลจากผลการประเมินเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนเป็นฐาน มีหลักการสำคัญต่อไปนี้

- 1) กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
- 2) ประเมินมาตรฐานโรงเรียนและใช้ผลการประเมินเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดปัญหาความต้องการ
- 3) วางแผนและกำหนดความต้องการระยะยาวและรายปี
- 4) เสนอขอจัดตั้งงบประมาณจากหน่วยปฏิบัติภายใต้กรอบนโยบายและวงเงินของกรมเจ้าสังกัด (Bottom up และ Top down)

แผนภูมิที่ 1 ทรัพยากรการบริหารโรงเรียนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2538:124)

เพื่อให้การจัดตั้งงบประมาณตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา เป็นไปตามหลักการดังกล่าวควรนำแนวทางไปดำเนินการจัดตั้งงบประมาณตั้งแต่ระดับโรงเรียน สำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยปรับปรุงวิธีการหรือรายละเอียดในแต่ละระดับ ส่วนขั้นตอนสำคัญ ๆ ยังเป็นตามขั้นตอนของกระบวนการจัดตั้งงบประมาณปัจจุบันทุกประการ ซึ่งทำให้การจัดทำแผนการจัดตั้งจัดสรรงบประมาณมีความชัดเจนสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการของโรงเรียนอย่างแท้จริง โรงเรียนต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ 5 ปี ในการกำหนดเป็นนโยบายและใช้เป็นเกณฑ์ในการของงบประมาณประจำปี

ในทางปฏิบัติมีการกำหนดเป็นการจัดส่งงานและตรวจสอบความถูกต้องและเป็นไปได้ของแผนงาน ตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด แล้วส่งผ่านระดับชาติไปยังสำนักงานประถมตรวจสอบอีกต่อหนึ่ง ใช้เกณฑ์การจัดสรรเป็นขนาดโรงเรียนขนาดต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อถือเป็นนโยบายร่วมกัน

ส่วนรายการวัสดุนั้น เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรายการครุภัณฑ์เป็นรายการวัสดุเป็นประจำทุกค่าใช้จ่าย กำหนดเกณฑ์ตามขนาดของโรงเรียน ดังมีรายละเอียดในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 จำนวนนักเรียนและโรงเรียนจำแนกตามขนาดของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

| โรงเรียนขนาดที่ | จำนวนนักเรียน | จำนวนโรงเรียน |
|-----------------|----------------|---------------|
| 1 | 120 คนลงมา | 11,247 |
| 2 | 121 – 300 | 14,489 |
| 3 | 301 – 600 | 4,681 |
| 4 | 601 – 900 | 686 |
| 5 | 901 – 1,200 | 160 |
| 6 | 1,201 – 1,500 | 64 |
| 7 | 1,501 คนขึ้นไป | 114 |
| รวม | | 31,441 |

ข้อมูล: กองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ปัญหาการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นเรื่องการกำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบ แม้จะมีหน่วยตรวจสอบภายในของสำนักงานทางการศึกษา ตั้งแต่ระดับกรม กอง ลงไปถึงระดับอำเภอและโรงเรียน แต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนเรื่องการใช้จ่ายเงินประจำงวดเท่าที่ผ่านมาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 5-6 เป็นการจัดสรรล่าช้า ไม่ทันปีงบประมาณในงวดที่ 3 ทำให้มีการเร่งใช้ในปลายเดือนกันยายนเกือบทุกปี (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2538 และ 2539)

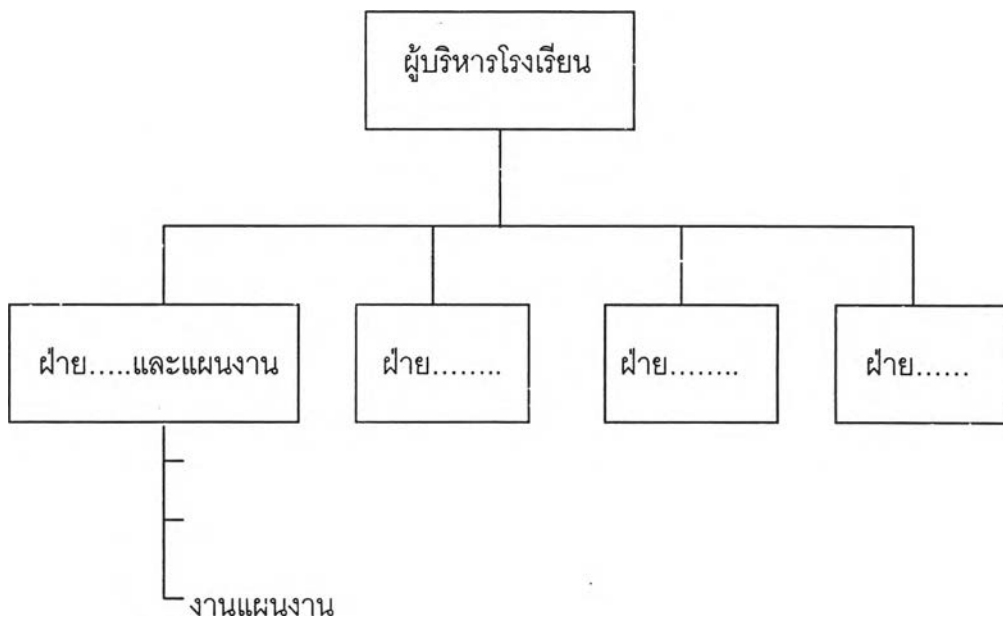
การจัดสรรงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

กรมสามัญศึกษาตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผนปฏิบัติการในโรงเรียนมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2522 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาและการใช้เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนให้เป็นไปตามแนวทางที่กรมกำหนดและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียนนับตั้งแต่ปีการศึกษา 2530 เป็นต้นมา กรมสามัญศึกษาได้ปรับปรุงระบบแผนงานทั้งในระดับกรม ระดับจังหวัด และระดับโรงเรียน โดยมีการพัฒนาโครงสร้างแผนงานขึ้นมาใหม่ให้สอดคล้อง

กับนโยบายและโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ และให้มีการจัดทำแผนระดับโรงเรียน 3 ประเภท คือ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาประจำปีและแผนปฏิบัติการประจำปี โดยการจัดทำแผนทุกประเภทมุ่งเน้นให้สอดคล้องกับนโยบายที่กรมกำหนดและสภาพปัญหาความต้องการของหน่วยงาน

ระบบแผนงานในโรงเรียนประกอบด้วยคณะกรรมการแผนงาน โดยมีประธานกรรมการเป็นผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารที่ดูแลงานแผนงานหรือบุคคลอื่นที่โรงเรียนเห็นสมควรและมีหัวหน้าแผนงานทำหน้าที่เลขานุการคณะทำงาน สายงานแผนงานนั้นให้ป็นงานหนึ่งขึ้นตรงต่อผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยเติมคำว่า "และแผนงาน" ต่อท้ายฝ้ายนั้น เช่น ถ้าขึ้นต่อฝ่ายวิชาการก็จะเรียกว่า ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 การจัดตั้งงานแผนงานในโรงเรียน



ที่มา: กรมสามัญศึกษา, 2530 ค

ในรายละเอียดของการจัดทำงานและโครงการนั้นจะพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนงานแต่ละแผนงาน ซึ่งแต่ละโรงเรียนย่อมมีงานและโครงการตลอดจนเงินที่ใช้แตกต่างกันออกไป

กรมสามัญศึกษาได้สั่งการให้โรงเรียนมัธยมศึกษาทุกโรงเรียนจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) ให้โรงเรียนมีแผนการใช้เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียน และ
- 2) ให้โรงเรียนจัดกิจกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

แหล่งงบประมาณโรงเรียน

จิโรจน์ สารรัตนะ (2532:58) ได้กล่าวว่าโรงเรียนมัศึกษามีแหล่งงบประมาณที่สำคัญ 2 แหล่ง คือ แหล่งจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และแหล่งจากเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน ดังนี้

- 1) แหล่งจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

การเสนอตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายนั้น ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2535 (ข้อ 52) ได้กำหนดเป็น 7 หมวด ดังนี้คือ

- (1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- (2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- (3) หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ
- (4) หมวดค่าสาธารณูปโภค
- (5) หมวดเงินอุดหนุน
- (6) หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- (7) หมวดรายจ่ายอื่น

- 2) แหล่งจากเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน

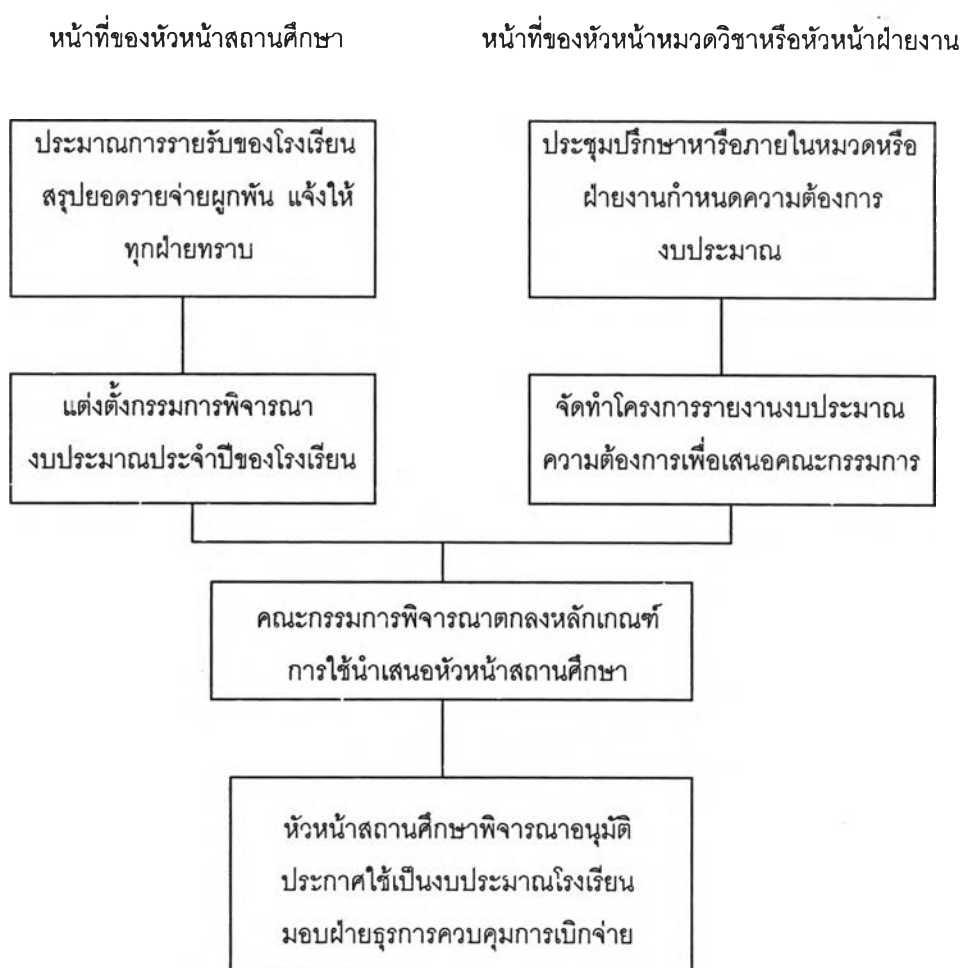
เงินนอกงบประมาณแผ่นดินมีแหล่งที่มา 2 แหล่ง คือ

- (1) จากเงินบำรุงการศึกษา
- (2) จากเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค

ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียน

เสรี ลาซโรจน์ (2531:209) ได้กำหนดขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียน ดังแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียน



ที่มา: กรมสามัญศึกษา, 2535

ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

กรมสามัญศึกษาประสบปัญหาในการบริหารกระบวนการงบประมาณ ทั้งขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและขั้นบริหารงบประมาณ อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา ทั้งการมัธยมศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ และการศึกษาพิเศษ ซึ่งจากผลการวิเคราะห์วิจัยและการประเมินผลการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษาพบว่า

1) ปัญหาการได้รับงบประมาณต่ำกว่าแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี และต่ำกว่าที่ขอจัดตั้งงบประมาณ และเพื่อวิเคราะห์แผนการพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ฉบับที่ 5-6 เปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2525-2534 พบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525-2534 รวมระยะเวลา 10 ปี กรมสามัญศึกษาได้รับงบประมาณต่ำกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีมาตลอด โดยต่ำกว่าแผนในอัตรารายปี ร้อยละ 23.07, 30.96, 36.29, 42.14, 9.02, 6.09, 0.64, 0.00 และ 18.51 ตามลำดับ รายละเอียดการเปรียบเทียบดังตารางที่ 8

ผลของการได้รับงบประมาณต่ำกว่าแผนดังกล่าว ทำให้กรมสามัญศึกษาเกิดการขาดแคลนปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน และทำให้เกิดการบริหารงบประมาณล่าช้าได้อีกด้วย เนื่องจากความต้องการใช้เงินมีมาก แต่เงินมีจำกัด จึงจำเป็นต้องขอเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณและ/หรือขออนุมัติโอนเงินงบประมาณ โดยเฉพาะในปลายปีงบประมาณ ทำให้การใช้เงินงบประมาณไม่ทัน สำหรับการขาดแคลนปัจจัยการจัดการเรียนการสอนมีผลงานการประเมินผลและผลงานวิจัยสนับสนุน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2529 ก:23-38) ได้รายงานการประเมินสภาพการจัดการศึกษาและการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ระดับมัธยมศึกษาในหัวข้อ "สภาพการพัฒนาการมัธยมศึกษาตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 1-4" ซึ่งได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการศึกษาที่มีสาเหตุมาจากการขาดปัจจัยสำคัญในการจัดการศึกษาไว้ดังนี้

(1) ขาดแคลนอาคารเรียน อาคารประกอบ และอุปกรณ์การสอน โดยเฉพาะในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ยังขาดแคลนบ้านพักครูและสวัสดิการบางประการ ซึ่งทำให้ครูที่มีวุฒิการศึกษาสูง เช่น ปริญญาตรีหรือปริญญาโท ไม่นิยมไปสอนต่างจังหวัด

(2) อุปกรณ์การเรียนการสอนในบางโรงเรียนและบางสาขาวิชาไม่ครบและไม่เพียงพอโดยเฉพาะในต่างจังหวัด ทำให้คุณภาพการเรียนการสอนบางโรงเรียนไม่ดีเท่าที่ควร

(3) ขาดแคลนครูสอนวิชาพิเศษบางประเภท เช่น ครูช่าง ครูศิลปศึกษา ครูพลศึกษา ครูแนะแนว ครูเกษตรและครูนาฏดุริยางคศิลป์

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบงบประมาณได้รับจริงกับงบประมาณตามแผนการศึกษาฉบับที่ 5-6
พ.ศ.2525-2534 กรมสามัญศึกษา

| รายการ | ปีงบประมาณ | | | | |
|--------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2525 | 2526 | 2527 | 2528 | 2529 |
| งบประมาณตามแผนฯ 5 | 6,548.09 | 8,010.73 | 9,333.60 | 10,590.81 | 11,864.08 |
| งบประมาณได้รับจริง | 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 | ปีงบประมาณ | | | | |
|--------------------|------------|----------|----------|----------|-----------|
| | 2530 | 2531 | 2532 | 2533 | 2534 |
| งบประมาณตามแผนฯ 6 | 7,792.45 | 8,178.69 | 8,931.71 | 9,785.13 | 10,772.11 |
| งบประมาณได้รับจริง | 7,089.64 | 7,680.58 | 8,989.30 | 9,785.53 | 8,778.17 |
| ต่ำกว่าแผนฯ 6 | -702.81 | -498.11 | +57.59 | +0.40 | -1,993.94 |
| คิดเป็นร้อยละ | (-9.02) | (-6.09) | (0.64) | (0.00) | (-18.51) |

(4) ความแตกต่างในด้านคุณภาพการศึกษา ซึ่งแตกต่างกันมากระหว่างโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชนบทกับตัวเมือง และระหว่างต่างจังหวัดกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณได้รับการสนับสนุนไม่เท่ากัน สัดส่วนวุฒิคู ระบบบริหารบุคคล อุปกรณ์การเรียนการสอนและกระบวนการเรียนรู้ไม่ทัดเทียมกัน จึงทำให้เด็กในชนบทไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในเมือง และเด็กต่างจังหวัดไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในกรุงเทพมหานคร

(5) การสอนวิชาชีพยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตร พุทธศักราช 2521 และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 เนื่องจากขาดครูวิชาชีพ ขาดวัสดุครุภัณฑ์ สถานฝึกงานไม่เพียงพอ รวมทั้งการนิเทศและการแนะแนวทำได้ไม่เต็มที่

กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา (2531:350-364, 2535:46-58, 2530 ง:21-56) ได้สรุปผลการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 4 (2520-2521) และผลการประเมินผลงานประจำปีของกรมสามัญศึกษา พบว่า กรมสามัญศึกษามีอุปสรรคในการพัฒนาการศึกษาและการบริหารงานของกองบริการไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์เพราะมีปัญหาการขาดงบประมาณสะสมมาตลอด โดยกองบริการได้รับงบประมาณน้อยมากต่ำกว่ารายจ่ายจริงและต่ำกว่าแผนพัฒนาการศึกษา ในรายการค่าเช่าบ้าน ค่าจัดสอบบรรจุครู ค่าจัดทำเครื่องหมายตอบแทน ค่าซ่อมแซมยานพาหนะ และค่าขนส่งอุปกรณ์การศึกษาขององค์การรับส่งพัสดุภัณฑ์ (รสพ.) เป็นต้น ทำให้กองบริการต้องขอแบ่งเงินจากกองปฏิบัติการ คือ กองการมัธยมศึกษามาใช้ในทุกปีงบประมาณ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานทั้งกองบริการและกองการมัธยมศึกษาอย่างมาก และการนิเทศการศึกษาทำได้ในวงจำกัดและไม่ทั่วถึง ดังจะเห็นได้ว่าโรงเรียนร้อยละ 57 ได้รับการนิเทศ 1-2 ครั้ง ร้อยละ 24 ได้รับ 3-4 ครั้ง ร้อยละ 7 ได้รับมากกว่า 4 ครั้ง และร้อยละ 12 ไม่ได้รับการนิเทศเลยตลอดปี โครงการจัดการศึกษาพิเศษเรียนร่วมในโรงเรียนปกติไม่สามารถขยายได้ตามแผนในปี 2528 เพราะขาดงบประมาณด้านอัตรากำลังครูและงบประมาณสนับสนุนการจัดการเรียนร่วม รวมทั้งขาดอุปกรณ์และครุภัณฑ์ในการดำเนินงานศึกษาพิเศษด้วย เช่น เครื่องตรวจวัดการได้ยิน เครื่องฝึกพูด และขาดบุคลากรสนับสนุน อาทิ นักจิตวิทยาและนักกายภาพบำบัด สำหรับแผนงานมัธยมศึกษา ขาดแคลนอาคารเรียนอาคารประกอบ อุปกรณ์การสอนโดยเฉพาะในสายวิทยาศาสตร์และวิชาชีพ และสวัสดิการที่จูงใจครูให้ไปสอนในชนบทห่างไกล ขาดงบประมาณเพื่อพัฒนาหรือเปลี่ยน พฤติกรรมการสอนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทั้งสองแผนงานคือ แผนงานจัดการศึกษาพิเศษและแผนงานมัธยมศึกษา ได้รับงบประมาณการพัฒนา

คุณภาพน้อยมาก เพราะงบประมาณที่ได้รับส่วนใหญ่จะเป็นงบเงินเดือน อาทิ ปีงบประมาณ 2529 กองการมัธยมศึกษาได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนเพียง 15.29 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.03 ของเงินเดือนครู แต่ต้องใช้พัฒนาโรงเรียนมัธยมศึกษาในปี 2528 ถึง 1,672 โรง และกองการศึกษาพิเศษได้รับงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพของโรงเรียน การศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ เพียง 0.17 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.92 ของเงินเดือนครู แต่ต้องใช้พัฒนาโรงเรียนถึง 36 โรง และทำให้เด็กพิการ 1,200 คน มีโอกาสได้เรียนเพียง 2 คน และโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในปี 2530 ไม่ได้รับงบประมาณเลย กรมสามัญศึกษาต้องบริหารโครงการโดยเบียดบังงบประมาณของกองการมัธยมศึกษามาใช้ และโครงการปรับปรุงโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กก็ไม่ได้งบประมาณมาตลอด นับตั้งแต่เริ่มโครงการกรมสามัญศึกษา จึงต้องบริหารโครงการโดยเบียดบังจากงบประมาณของงานดำเนินการมัธยมศึกษาเช่นกัน

2) ปัญหาการบริหารงบประมาณล่าช้า

กรมสามัญศึกษามีผลการใช้เงินงบประมาณที่ได้รับมาในจำนวนที่จำกัดล่าช้า อันส่งผลกระทบต่อการจัดและพัฒนาคุณภาพการศึกษา เนื่องจากโรงเรียนไม่ได้รับวัสดุ ครุภัณฑ์หรือรายการงบประมาณอันจำเป็นต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการเรียนการสอนของปีงบประมาณนั้นได้ และเป็นผลกระทบสืบเนื่องถึงสถานะเศรษฐกิจเนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างที่ล่าช้า ทำให้เอกชนจำเป็นต้องบวกดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นและส่งผลให้ส่วนราชการต้องซื้อของในราคาที่สูง (ไกรยุทธ ธีรตยา คีรินทร์, 2528:265) รวมทั้งเป็นผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการชี้แจงการจัดตั้งงบประมาณในปีต่อไปอย่างมากอีกด้วย

การจัดสรรงบประมาณของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สำหรับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีรูปแบบการจัดสรรงบประมาณต่างไปจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา เพราะใช้วิธีให้แต่ละเทศบาลของงบประมาณไปยังส่วนกลาง โดยกำหนดแผนงาน/โครงการขึ้นมา (Bottom up) และมีเงินอุดหนุนจากส่วนกลางอีกจำนวนหนึ่งกระจายลงไปในส่วนขอโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาก็มีงบประมาณเพิ่มเติมให้ นอกเหนือจากการบริหารงานโดยตรงจากเทศบาลนั้น ๆ ในปี

งบประมาณ 2520 เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2524:59) วิจัยพบว่า เทศบาลมีการลงทุนต่อหัว 1,263.53 บาท โดยรัฐช่วย 1,073.35 บาท เทศบาลช่วยเหลือ 190.18 บาท เทศบาลตำบล ลงทุนน้อยกว่าเทศบาลเมือง เทศบาลในภาคกลางลงทุนต่อหัวมากที่สุด ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือลงทุนน้อยที่สุด แต่รัฐกลับอุดหนุนเทศบาลภาคใต้มากที่สุด

ในปี 2538 รัฐมีงบประมาณอุดหนุนเฉพาะโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สูงถึง 57,941,200 บาท (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538:28) แต่กรมสามัญศึกษาได้รับจัดสรร จำนวน 879,927,600 บาท ซึ่งแบ่งเป็นงบค่าตอบแทน 185,426,600 บาท ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง จำนวน 90,144,000 บาท เงินอุดหนุน จำนวน 595,121,800 บาท และหมวดรายจ่ายอื่น 9,235,200 บาท (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538:32) ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้รับจัดสรร จำนวน 1,107,378,000 บาท โดยแบ่งเป็น ค่าตอบแทน 264,872,000 บาท ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 457,026,000 บาท และได้รับเงินอุดหนุน 273,960,000 บาท มีรายจ่ายอื่นอีก 111,520,000 บาท (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538:30) เป็นการจัดสรรให้อย่างทั่วถึงทุกระดับ และทุกกรมที่รับผิดชอบงานขยายโอกาสทางการศึกษา

เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน

สำนักงานประมาณ (2540 อ้างถึงใน ณรงค์ สัจพันโรจน์, 2540:76-77) ยึดถือเอากรอบวงเงินแต่ละด้านเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรใช้เป็นหลักการพิจารณา ตามความเหมาะสม สอดคล้องและสนับสนุนต่อนโยบายนั้น ๆ

เกณฑ์พิจารณา มีรายการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐต้องพิจารณาเร่งด่วนหากแผนที่ทำไว้นั้นตรงกับนโยบายย่อมได้รับการพิจารณาก่อน
- 2) นโยบายรัฐบาลเนื่องด้วยรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน จึงยึดเป็นนโยบายเป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนต้องการต้องได้รับพิจารณาด้วย
- 3) หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ ที่ของงบประมาณ หากขอไปย่อมได้รับการพิจารณา เพราะมีผู้รับผิดชอบจะได้กำกับติดตามผล

- 4) ความพร้อมในการปฏิบัติ หากผู้จัดตั้งงบประมาณเพื่อขอสนับสนุนจากรัฐบาลก็ย่อมพิจารณาถึงความพร้อมของหน่วยงาน
- 5) ความประหยัด สำนักงบประมาณถือว่าต้องมีความประหยัด แม้จะมีแผนดี มีโครงการ/กิจกรรมดี ย่อมไม่สูญเสียงบไปโดยเปล่าแน่นอน
- 6) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ต้องคำนึงถึงผลที่ได้รับในงบประมาณที่จำกัด มีผู้รับผิดชอบซึ่งหากมีแผนขอไปหลายแผน ย่อมเกิดการเปรียบเทียบจากเกณฑ์ร่วมกัน
- 7) ประโยชน์ที่ได้รับ พิจารณาจากการกำหนดผลผลิตโครงการว่ามีประโยชน์เพียงใด
- 8) เกณฑ์อื่น ๆ นอกจากมีเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วหน่วยงานสามารถกำหนดเกณฑ์เองได้ ก็ย่อมไม่มีปัญหาเพื่อส่งไปให้สำนักงบประมาณพิจารณา หลักการสำคัญในการจัดสรรเพื่อการศึกษา ทำอย่างไรจึงจะเกิดความคล่องตัวต่อการบริหารการเงินเพื่อการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการตรวจสอบที่ดี มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

หลักการงบประมาณ

สำหรับหลักการงบประมาณที่ดีนอกจากหลักพัฒนาและหลักประหยัดตามคุณสมบัติของงบประมาณที่ดีแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงหลักการอื่น ๆ ด้วย ดังต่อไปนี้

- 1) หลักคาดการณ์ไกล (Foresight) การจะทำอะไรจะใช้จ่ายเงินในปีใดเท่าใดต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ไม่ใช่ว่าต้องการจะใช้จ่ายเงินเท่าใดก็เพียงหาเงินจากแหล่งต่าง ๆ โดยไม่คำนึงว่ามีอนุมัติไว้ในงบประมาณหรือไม่
- 2) หลักประชาธิปไตย (Democracy) ต้องให้ราษฎรผู้เสียภาษีมีส่วนร่วม เห็น และให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และรายจ่าย ในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยพอสมควร รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรมก็เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาและอนุมัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีอากรและการจ่ายเงิน
- 3) หลักดุลยภาพ (Balance) งบประมาณควรจะสมดุลกัน ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า จะต้องสมดุลทุกปี บางปีอาจจะขาดดุล บางปีอาจจะเกินดุล ซึ่งจะขาดดุลหรือเกินดุลก็ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก แต่เมื่อนำงบประมาณหลาย ๆ ปี รวมกันแล้วควรจะสมดุล ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ประเทศเกิดหนี้สินล้นพ้นตัว
- 4) หลักสารัตถประโยชน์ (Utility) การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นหลัก ควรจะมีการจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอเป็นส่วนสัดเหมาะสมกับรายจ่าย

5) หลักยุติธรรม (Equity) คือ ให้มีความยุติธรรม (มีศีลธรรมและความชอบธรรม) ทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย เช่น กรณีเงินรายได้จากการเก็บภาษีต้องให้ยุติธรรมที่สุด คนมีรายได้มากก็ควรเสียภาษีมากกว่าคนมีรายได้น้อย เป็นต้น

6) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักนี้เกี่ยวกับวิธีการควบคุมงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง ซึ่งเกี่ยวกับหน่วยราชการทุกแห่งทั้งที่มีหน้าที่เก็บเงินและจ่ายเงินกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณมีหน้าที่ดูแลและส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพ ในการกระทำกิจกรรมหนึ่งให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์มากที่สุด (ไกรยุทธ ธีรตยา คินันท์, 2533:73 ; อ้างถึงใน จิตรา เตมีย, 2540)

การจัดงบประมาณแบบเงินอุดหนุน

งบประมาณแบบเงินอุดหนุน กล่าวกันว่าเป็นรูปแบบการจัดงบประมาณที่มีความเหมาะสมงานด้านการศึกษา ในต่างประเทศหลายประเทศได้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาในลักษณะเงินอุดหนุน เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับเงินอุดหนุน จึงควรศึกษาประเภทและหลักการของการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบนี้

ประเภทของเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ตามลักษณะการใช้คือ

1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดแบบให้เปล่ากับหน่วยงานโดยไม่กำหนดวัตถุประสงค์การใช้ เช่น ค่าใช้จ่ายการศึกษาในโรงเรียน แบ่งแยกออกได้อีก 2 ประเภทย่อย คือ

(1) แบบจำนวนรวม (Lump-sum General Grants) เป็นเงินจำนวนหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่งเท่า ๆ กัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

(2) แบบแข่งขัน (Effort-related General Grants) เป็นเสมือนเงินตอบแทนความพยายามทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดให้ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการแสวงหารายได้มาเพิ่มเติม รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจได้รับไม่เท่ากัน

2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grants) เป็นเงินที่รัฐบาลกลางจะให้ตามโครงการที่ได้รับการเห็นชอบ มีทั้งที่ให้แบบเป็นจำนวนรวมและแบบให้สมทบ

การจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน (Grants)

หลักการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน รัฐบาลกลางสามารถกำหนดเป้าหมายทิศทางการพัฒนาหน่วยงานที่ใช้งบประมาณได้อย่างกว้างขวาง โดยอาศัยหลักการการจัดสรรที่สำคัญ 7 ประการ คือ

- 1) มีความง่ายต่อการบริหาร
- 2) มีความเพียงพอ
- 3) มีความยืดหยุ่น
- 4) มีเสถียรภาพและสามารถทำนายได้
- 5) มีความเป็นธรรมหรือเสมอภาค
- 6) มีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ
- 7) มีการกระจายอำนาจและความสามารถให้ท้องถิ่นตรวจสอบได้

ในระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานทั้ง 3 สังกัดนั้น แม้จะมีส่วนคล้ายกัน คือ ได้รับจัดสรรจากรัฐโดยความเห็นชอบของสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง แต่เมื่อกระจายลงไปยังหน่วยงานปฏิบัติการแล้ว การบริหารจัดการหรือรูปแบบการกระจายที่แท้จริงจะมีความเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่เป็นประเด็นที่ต้องศึกษา