

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้เสนอหลักการและแนวคิด ซึ่งได้ศึกษาจากเอกสาร บทความ ตำรา และงานวิจัย นำเสนอเป็นลำดับขั้นตอนดังนี้

1. ความหมายของงบประมาณ
2. ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน
3. ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินที่ดี
4. พัฒนาการของระบบงบประมาณที่ใช้ในประเทศไทย
5. ความหมายของระบบงบประมาณแบบแผนงาน
6. หน้าที่ของระบบงบประมาณแบบแผนงาน
7. องค์ประกอบของการบริหารกระบวนการงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน
8. ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย
9. ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา
10. ตัวอย่างรายการค่าใช้จ่ายงบประมาณหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุของกรมสามัญศึกษา
11. กระบวนการงบประมาณ (Budget Process)
12. การวางแผนงานในโรงเรียนมัธยมศึกษาปัจจุบัน
13. แผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนกับการจัดสรรการใช้จ่ายเงิน
14. แหล่งงบประมาณโรงเรียน
15. ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียน
16. การกำหนดแนวทางการใช้เงินบำรุงการศึกษา กรมสามัญศึกษาปัจจุบัน

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของงบประมาณ

ราชกิจจานุเบกษา (2502) ได้กำหนดว่า งบประมาณ หมายถึง จำนวนเงินที่กำหนดไว้ใช้จ่าย หรือจะจ่ายได้ สำหรับความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อธิบายเพียงคำว่า งบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ซึ่งหมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อนที่ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 : 20) ได้ระบุว่า งบประมาณ หมายถึง แนวทางหรือแผนการดำเนินงานสำหรับผู้ปฏิบัติในการดำเนินงานนั้น ๆ โดยให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานดังกล่าว งบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้อีกด้วย

อุทัย บุญประเสริฐ (2527 : 105) ได้สรุปความหมายของการเงินการงบประมาณว่าเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการวางแผน เป็นแผนที่แสดงออกในรูปตัวเงิน ซึ่งรวบรวมรายละเอียดโครงการ กิจกรรมค่าใช้จ่าย และทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามแผนให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้

งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จ ที่แสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมด ภายในระยะเวลาหนึ่ง ๆ มีการระบุถึงนโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ตลอดจนการระบประมาณการค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนด (Sherwood. 1954 : 13, อเนก เขียรถาวร และคนอื่น ๆ. 2517 : 22, และ เกษนลาภ กิระนันท์. 2530 : 98)

จากความหมายของงบประมาณ สรุปได้ว่า งบประมาณเป็นแผนการเงินของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่จัดทำขึ้น เพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาล

กำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละแผนงาน หรือโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด และจะหาเงินจากทางใดมาใช้จ่ายตามแผนงาน หรือโครงการนั้น

ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

ไพศาล ชัยมงคล (2526 : 3 - 4) และ ไกรยุทธ ธีรธาคนันท์ (2528 : 7) ได้กล่าวว่า งบประมาณมีความสำคัญเพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล ต่อการบริการประชาชนและการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการบริหารงานของผู้บริหารในทุกๆระดับ ตัวของงบประมาณมีลักษณะเป็นเครื่องมือเนกประสงค์ (Multipurpose Tool) สำหรับการบริหารงานของรัฐใน 6 ประการ คือ

1. เป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะเป็นที่แสดงออกของนโยบายการคลังของรัฐบาล ว่าในการจัดทำงานงบประมาณแผ่นดินนั้น จะต้องมีความรอบคอบคือ การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล จะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไร
2. เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นพิมพ์เขียว สำหรับการปฏิบัติงานขององค์การสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง
3. เป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบ แก่งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอเสียก่อน รัฐบาลจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมาณนั้นได้
4. เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหารและประเมินผลของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ
5. เป็นมาตรการที่นักบริหารระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน
6. เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะใช้ในการตัดสินใจ วางนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข การป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวกสาธารณะ ตลอดจนการบริหารทางสังคมต่าง ๆ อีกมากมาย เพื่อสร้างและขยายสิ่งที่จะเป็นพื้นฐานแก่การพัฒนา (Infrastructure) ในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า

ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินที่ดี

ไพศาล ชัยมงคล (2526 : 28 - 30) ไกรยุทธ ธีรตยาตีพันธ์ (2528 : 265 - 266) และ ณรงค์ สัจพันโรจน์ (ม.ป.ป. : 4) ได้กล่าวว่า ในการบริหารกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ทั้งขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและขั้นตอนการบริหารงบประมาณของรัฐบาล และ/หรือทุกส่วนราชการที่จะให้มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน 4 ประการ คือ

1. จะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดินให้อยู่ในแหล่งเดียวกัน เพราะจะทำให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญก่อนหลัง หรือมากน้อยของงาน (Priority) ได้อย่างถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน ซึ่งจะ เป็นกำลังผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าไป
2. จะต้องถือหลักพัฒนา คือ การจัดทำงบประมาณนั้นจะต้องมุ่งพัฒนาในทุก ๆ ด้านของประเทศ พยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลต้องระมัดระวังมิให้ใช้จ่ายในสิ่งที่เรียกว่างบประมาณประจำ (Current Expenditure) มากเกินควร และควรใช้จ่ายในงบประมาณการลงทุน (Capital Expenditure) ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้
3. จะต้องถือหลักประหยัด คือ ต้องพยายามให้มีการใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ในงบประมาณของรัฐบาลให้ได้ผลเต็มที่ ไม่ให้มีการใช้เงินของรัฐผิดระเบียบผิดประเภท
4. จะต้องมีระยะเวลาเหมาะสม คือ ต้องบริการการจัดทำและการควบคุมงบประมาณตามระยะเวลาปีงบประมาณ (Fiscal Year) ซึ่งปีงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันเริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน ปีถัดไป และระยะเวลางบประมาณแต่ละครั้งจะต้องเท่ากันเสมอ เช่น กำหนดให้ 1 ปี ก็ควรจะเป็น 1 ปีตลอด เพื่อจะได้เปรียบเทียบผลของงบประมาณแต่ละครั้งได้โดยสะดวก สำหรับประเทศไทยกฎหมายกำหนดให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนวันเริ่มปีงบประมาณถัดไปเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน เพื่อให้รัฐสภาได้มีเวลาพิจารณาให้แล้วเสร็จทั้ง 3 วาระ ภายในระยะเวลา 90 วัน

พัฒนาการของระบบงบประมาณที่ใช้ในประเทศไทย

1. ก่อนปี พ.ศ. 2502 ประเทศไทยได้มีการบริหารระบบการงบประมาณทั้งขึ้นจัดทำงานงบประมาณ และบริหารหรือควบคุมงบประมาณ ด้วยระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budget) ซึ่งเป็นระบบที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายให้อยู่ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติแต่เพียงอย่างเดียว มีการจัดทำงบประมาณอย่างละเอียด แบ่งออกเป็น 11 หมวดรายจ่าย แต่ละหมวดรายจ่ายจะต้องแจกแจงรายการที่จะใช้จ่าย และการใช้จ่ายจะถูกควบคุมตรวจสอบทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล และฝ่ายบริหารคือสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการอีกทีหนึ่ง และใช้วิธีวิเคราะห์เพื่อประมาณการวงเงินงบประมาณปีต่อไปด้วยแบบการวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Budget) ซึ่งมีการดำเนินการวิเคราะห์ 3 ขั้นตอน คือ (1) การพิจารณาจากระดับค่าใช้จ่ายในปีที่ผ่านมา เพื่อให้ประกอบในการประมาณการค่าใช้จ่ายในปีต่อไปว่าแนวโน้มควรจะเป็นเท่าใด (2) การประมาณการระดับประมาณค่าใช้จ่ายของปีต่อไปว่างบประมาณสำหรับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือต้นทุนการผลิตควรจะเพิ่มขึ้นเท่าใด และ (3) การพิจารณาถึงความสามารถในการที่จะนำงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนั้น มาดำเนินการสำหรับแผนงานและโครงการใหม่ที่เพิ่มขึ้น โดยพิจารณาจากอัตราส่วนของผลงานที่เพิ่มขึ้นต่อค่าใช้จ่ายที่ตั้งไว้ ซึ่งมักจะระบุว่า เป็นค่าร้อยละ จึงมีปัญหาเกิดขึ้น ในการใช้ระบบงบประมาณที่เน้นการควบคุมนี้ เพราะการบริหารงบประมาณยังไม่เชื่อมกับวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาประเทศเท่าที่ควร และการวิเคราะห์จัดทำงบประมาณในแบบส่วนที่เพิ่มขึ้น เป็นการจัดทำงบประมาณที่ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน และขาดการจัดลำดับความสำคัญ (ชงชัย สันติวงษ์. 2525 : 100 - 102 และ ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 129 - 201)

2. ในปี พ.ศ. 2502 ประเทศไทยได้เปลี่ยนระบบงบประมาณแบบรายการเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) ในการบริหารระบบการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งระบบงบประมาณนี้เน้นในเรื่องการจัดการ (Management) ให้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดบรรลุผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยมีมาตรการในการวัดงาน (Work

Measurement) ที่ดีและมีระบบบัญชีที่แสดงราคาต่อหน่วย (Cost Accounting System) ที่ถูกต้องและแน่นอน ด้วยเป็นระบบงบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินตามลักษณะของงาน กิจกรรม และโครงการ มีประโยชน์ในด้านการจัดทำงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ และการบริหาร ของทุกส่วนราชการ ในการติดตามผลงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ หรือหลักการในการจัดอันดับ หรือคัดเลือกโครงการว่าโครงการใด เหมาะสมที่สุดที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณ

3. จนกระทั่งปี พ.ศ. 2525 ระบบงบประมาณของประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้แบบ ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS: Planning, Programming Budgeting System) เพื่อให้เป็นระบบมาตรฐานสากล เช่นเดียวกับอารยประเทศ และมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อให้ การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เป้าหมาย และนโยบายของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะจุดที่จะเชื่อมโยงระหว่างแผนแม่บทและแผนการเงิน ก็คือ โครงสร้างแผนงาน ซึ่งได้มีการจัดทำและนำมาใช้ครบทุกส่วนราชการ ในปีงบประมาณ 2528 เป็นต้นมา (พัชรชาติ แพรัตกุล. 2528 : 13)

ความหมายของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

อเนก เขียรถาวร (2517 : 25) สุกี สิงห์เสนห์ (2525 : 1 - 2) ไพศาล ชัยมงคล (2526 : 41) และ ไกรยุทธ ธีรธาคนันท์ (2528 : 119 - 123) ได้สรุปว่า ระบบงบประมาณแบบแผนงาน หมายถึง ระบบงบประมาณที่จัดทำในลักษณะที่มีการวางแผนจาก เบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top Down) โดยการใช้วิเคราะห์ (Analysis) กำหนดเป้าหมาย และ นโยบายในอนาคต ซึ่งพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของงาน (Purpose of Work) และจัดทำเป็น แผนระยะยาว-ระยะสั้น ในรูปแบบโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) อันมี 3 องค์ประกอบ คือ (1) กลุ่มแผนงานหลัก (Program Categories) (2) กลุ่มแผนงานย่อย (Program Subcategories) และ (3) หน่วยกิจกรรม (Program Elements) คือ งาน หรือโครงการประเภทใดก็ได้ จะเป็นงานหรือโครงการใหญ่เล็ก เก่าใหม่ ก็สุดแล้วแต่กรณี ซึ่ง

โครงสร้างแผนงานนี้เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจ สำหรับผู้บริหารระดับสูงเกี่ยวกับการบริหารกระบวนการงบประมาณใน 2 ขั้นตอน คือ (1) การจัดทำงบประมาณ ที่มี 2 ขั้นตอนย่อย ได้แก่ การเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) และการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) และ (2) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) ให้สอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป้าหมายของแผนพัฒนาประเทศ

หน้าที่ของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

เทียนฉาย กิระนันท์ (2530 : 104 - 105) ได้สรุปว่า ระบบงบประมาณแบบแผนงาน มีหน้าที่ครอบคลุม 3 จุด คือ (1) หน้าที่ของการวางแผนจัดทำโครงสร้างแผนงาน (2) หน้าที่ของการจัดการ และ (3) หน้าที่ของการกำกับและติดตามงาน อันมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ จากการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานเข้ามาใช้ในประเทศไทย รวม 3 วัตถุประสงค์ คือ (1) เชื่อมโยงการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณประจำปี ได้แก่ ค่าใช้จ่ายและเป้าหมายผลผลิต เข้ากับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2) เป็นเครื่องมือในการบริหารให้แก่ผู้บริหารระดับสูงในการวินิจฉัยสั่งการ เกี่ยวกับผลงานและความก้าวหน้าของแผนงานและโครงการในแต่ละปีงบประมาณ และ (3) เพื่อให้เกิดการควบคุมทางด้านบัญชีรัดกุมรอบคอบ โดยการควบคุมค่าใช้จ่ายอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบของการบริหารกระบวนการงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน

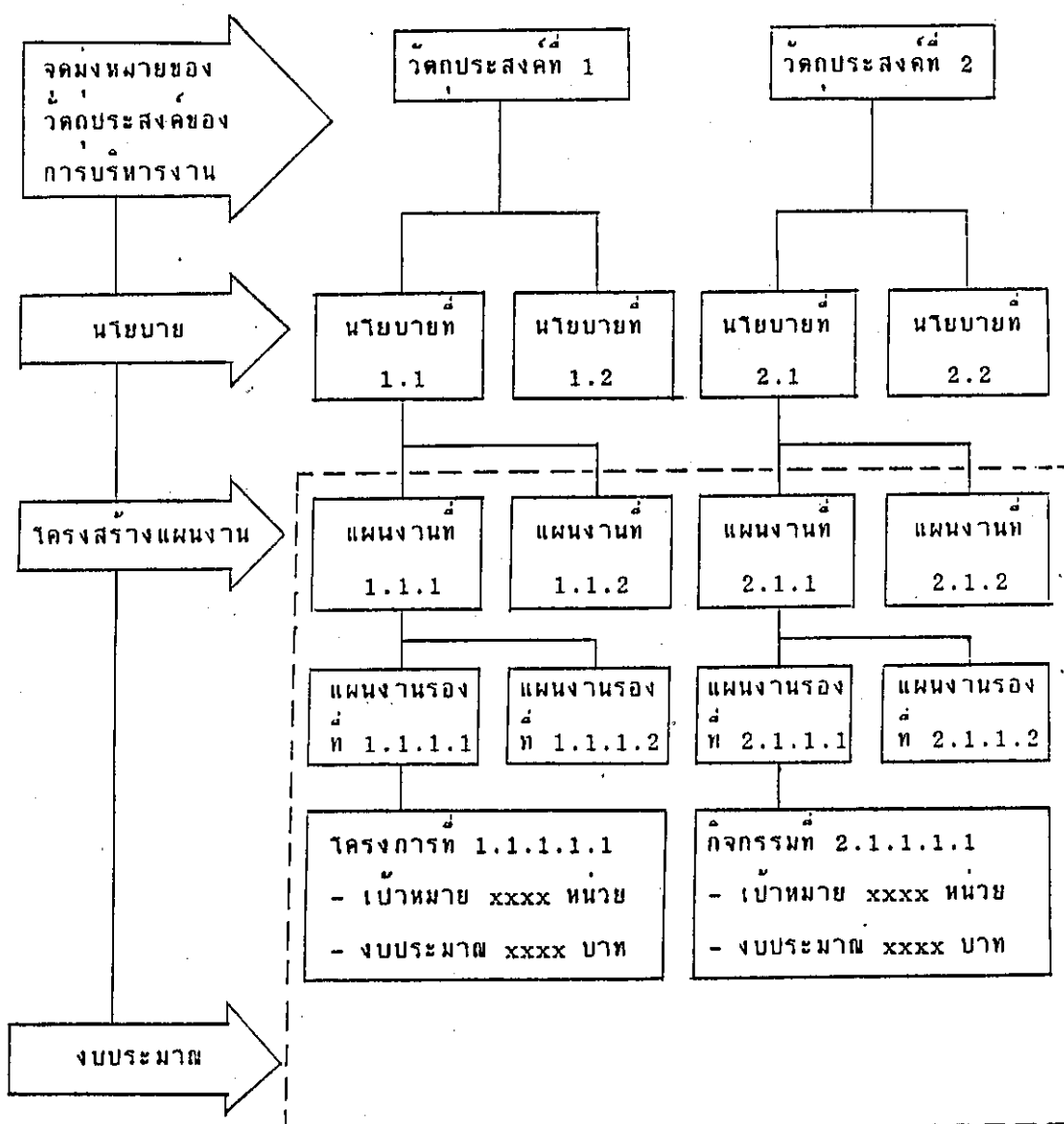
มี 5 องค์ประกอบหลัก คือ (1) การวางแผน (2) การจัดทำโครงสร้างแผนงาน (3) การวิเคราะห์ (4) การจัดระบบข้อมูล และ (5) การประเมินผล เพื่อให้เกิดการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้กับ งาน โครงการ ในภาครัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวนโยบายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สุธี สิงห์เสนห์. 2525 : 1 - 2 และ ธงชัย สันติวงษ์. 2525 : 183 - 184) โดย 5 องค์ประกอบดังกล่าวมีรายละเอียดความหมายดังต่อไปนี้

1. การวางแผน หมายถึง กระบวนการที่มีการจัดทำอย่างเป็นระบบต่อเนื่องสอดคล้อง และมีหลักวิชาที่เป็นวิทยาศาสตร์ ด้วยการอาศัยข้อมูล ข้อสนเทศ และสถิติต่าง ๆ เป็นเครื่องมือ ในการตัดสินใจกำหนด นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติงานที่ดีที่สุด ไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด และภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด (อนันต์ เกตุวงศ์. 2523 : 16 และ เกียนฉาย กิระนันท์. 2530 : 1 - 3)

2. โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) หมายถึง แผนงานอันประกอบด้วย กลุ่มของกิจกรรม คือ งานและโครงการ (Project) ที่มีความสัมพันธ์กับจุดมุ่งหมายและแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจ จัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศ (สุทธิ สิงห์เสนห์. 2525 : 3 และ สมใจ ชีรตยาสินันท์. ม.ป.ป. : 4) หรือ คืออุปกรณ์ในรูปแผนภูมิเพื่อให้เป็นกรอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ (และหามาได้) ในรอบปีงบประมาณ และแสดงข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลและหน่วยราชการที่ได้ จัดสรรไปแล้ว (ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์. 2528 : 122)

ดังนั้น โครงสร้างแผนงานจึงมีส่วนประกอบย่อย 3 ส่วน คือ แผนงานหลัก (Program Categories) แผนงานรอง (Program Subcategories) และหน่วยกิจกรรม (Program Elements) อันประกอบด้วย งาน และโครงการ โดยมีขั้นตอนการถ่ายทอดแผนจากแผนงานหลักที่จะกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักที่มุ่งจะให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเดี๋ยวมายาวไปสู่แผนงานรอง ซึ่งเป็นแผนงานย่อย ๆ และมีวัตถุประสงค์รองเป็นตัวกำกับแผนงานรองแต่ละแผนงาน ซึ่ง วัตถุประสงค์รองนี้จะนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักเดี๋ยวก่อน และถ่ายทอดมาสู่กิจกรรมย่อย ๆ ที่กำหนดไว้ในรูปของกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายหลักของประเทศชาติ รายละเอียดดังภาพประกอบ 1 ต่อไปนี้ (จรัส สุวรรณมาลา. 2528 : 13)

ภาพประกอบ 1 แผนภูมิแสดงโครงสร้างแผนงาน (Program Structure)



3. การวิเคราะห์ (Analysis) หมายถึง การวิเคราะห์งาน/โครงการ เพื่อกำหนดจำนวนงบประมาณที่ต้องการใช้จ่ายในอัตราที่เหมาะสม และในระบบงบประมาณแบบแผนงานนี้มีวิธีการวิเคราะห์ 3 วิธี คือ (พงศสัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์. 2525 : 54 - 57)

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

3.2 การวิเคราะห์เชิงปริมาณ เป็นการวิเคราะห์ในด้านตัวเลขหรือปริมาณ ค่าใช้จ่าย และความเป็นไปได้ของผลที่จะได้รับจากโครงการ โดยอาศัยวิชาสถิติ คณิตศาสตร์ และแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์มากมาย เช่น การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายกับผลที่ได้รับ กฎการผลิตที่มีกำไรคุ้มทุน และกฎของการลดน้อยถอยลงของผลตอบแทนที่ได้รับ เป็นต้น

3.3 การวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ เป็นการประเมินค่าผลที่ได้รับทั้งที่เป็นวัตถุและไม่เป็นวัตถุ ซึ่งจะวัดได้เป็นตัวเลขหรือไม่เป็นก็ได้ โดยใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณมาเป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณา

ดังนั้นสรุปได้ว่า การวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเป็นโครงสร้างการวิเคราะห์งบประมาณโดยใช้หลักเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ ส่วนการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบจัดเป็นเครื่องมือที่จะนำมาใช้ช่วยวิเคราะห์โครงสร้าง เพื่อศึกษาและกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ในการดำเนินงานของโครงการ และช่วยในการตัดสินใจ จัดสรรงบประมาณของผู้บริหารด้วย

4. ระบบข้อมูล (Data System) หมายถึง การจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ด้วยวิธีการวิเคราะห์อย่างง่าย ในกรณีจัดทำเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ และด้วยวิธีการวิจัยสถาบันในกรณีจัดทำเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ ให้เป็นระบบถูกต้องและอยู่ในลักษณะ

ที่ส่งเสริมให้ผู้บริหาร สามารถใช้ในการวางแผน ตัดสินใจ และควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ (วิจิตร ศรีสะอ้าน. ม.ป.ป. : 7 - 9) สำหรับระบบข้อมูลที่ใช้ในการบริหารกระบวนการงบประมาณแบบแผนงานมี 2 ระบบ ดังนี้

4.1 ระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร หมายถึง ระบบข้อมูลที่ได้จากการจัดระเบียบและรวบรวมข้อมูลที่ต้องการมาจากแหล่งภายในและภายนอกองค์การโดยอาศัยบุคคล เครื่องจักร และระเบียบวิธีต่าง ๆ ในการดำเนินการจัดระบบ ซึ่งระบบข้อมูลประเภทนี้มีประโยชน์ช่วยในการวางแผน ควบคุมและดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งเป็นเครื่องช่วยผู้บริหารในการตัดสินใจด้วย

4.2 ระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ หมายถึง ระบบข้อมูลที่ประกอบด้วยข้อมูล 3 ชนิด คือ ข้อมูลการวางแผน (Planning Information) ข้อมูลการควบคุม (Control Information) และข้อมูลสำหรับการดำเนินงาน (Operation Information) ซึ่งต้องจัดกระทำให้มีความพร้อมและทันเวลา เพื่อให้เกิดกระบวนการตัดสินใจในการบริหารงานขององค์การในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ (ชงชัย สันติวงษ์. 2525 : 470 - 472) โดยรายละเอียดของข้อมูล 3 ชนิดดังกล่าวมีดังนี้

4.2.1 ข้อมูลการวางแผน (Planning Information) ข้อมูลชนิดนี้จะเกี่ยวข้องกับงานของฝ่ายจัดการระดับสูง ที่จะต้องพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ให้สำเร็จตามเป้าหมาย รวมทั้งนโยบายที่จะใช้กับการทำงานต่าง ๆ ข้อมูลเหล่านี้มักจะมาจากแหล่งภายนอก

4.2.2 ข้อมูลการควบคุม (Control Information) ข้อมูลชนิดนี้จะมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เพื่อกำกับให้งานดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเพื่อให้แน่ใจว่าการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลที่ใช้ควบคุมนี้จะช่วยให้ผู้บริหารระดับกลางได้ทราบว่าผลงานที่ทำได้จริงต่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด ข้อมูลส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลที่มีอยู่ภายใน

4.2.3 ข้อมูลสำหรับการดำเนินงาน (Operation Information) ข้อมูลชนิดนี้จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมประจำวันขององค์กร ข้อมูลส่วนมากจะเป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นตามปกติที่ต้องมีอยู่เสมอ ข้อมูลเหล่านี้ผลิตออกมาจากจุดของงานแต่ละด้านที่ทำ

5. การประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การวัดผลงานในเชิงปริมาณที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลงาน (Output) ที่เกิดขึ้นและวัดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ด้วยวิธีการกำหนดมาตรฐานหรือเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งอาจจะได้มาจากประสบการณ์ในการทำงานและการหาค่าเฉลี่ย หรืออัตราเฉลี่ย ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า จะต้องเป็นเกณฑ์ที่เป็นไปได้ และมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาถึงความสำคัญของงานที่สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายที่ลงทุนไป และใช้ประกอบการตัดสินใจในการวางแผนจัดสรรงบประมาณ ซึ่งการวัดผลงานอาจกระทำได้ 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

5.1 วัดอัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่ได้รับ (Cost-Benefit Ratio) ใช้เปรียบเทียบผลงานในเวลาต่างกัน หรือเปรียบเทียบประสิทธิภาพของหน่วยงานต่าง ๆ

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 องค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งอีก 3 ประการ คือ

1. การตัดสินใจของผู้บริหารได้มีความสำคัญมากต่อระบบงบประมาณแบบแผนงาน ซึ่งเป็นการบริหารแบบเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top Down) เนื่องจากการตัดสินใจนี้เป็นแหล่งที่มาของนโยบายหรือการกำหนดวัตถุประสงค์ (Determination of Objectives) อันจะทำให้เกิดการวางแผน (Planning) การกำหนดแผนงาน (Programming) การกำหนดงบประมาณ (Budget Formulation) การดำเนินงานใช้งบประมาณ (Budget Execution)

และการประเมินผลการใช้งบประมาณ (Budget Review and Evaluation) ที่เป็นกระบวนการทำงานอย่างถูกต้อง โดยสามารถกำหนดงบประมาณและใช้งบประมาณได้ตรงตามแผนภายใต้เงื่อนไขเวลาอันจำกัด รวมทั้งสามารถมีการแก้ไขปัญหาข้อผิดพลาดได้ทันในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานอย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น (ไกรยุทธ ธีรศาศินี. 2528 : 10 - 13)

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

2.1 ความพร้อมในเรื่องความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ของตัวบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานงบประมาณในระบบนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณเอง

2.2 ควรจะเลือกใช้ในกรณีที่มีลักษณะของงาน/โครงการนั้นเหมาะสมกับการวิเคราะห์ด้วยระบบเท่านั้น

3. ข้อจำกัดในตัวทฤษฎีของระบบงบประมาณแบบแผนงาน ซึ่งผู้ใช้จะต้องคำนึงถึงคือ (นิรุทธ ผดุงวัตร. 2525 : 52 - 54)

3.1 ต้องมีการจัดอัตรากำลังคนให้เพียงพอ

3.2 ต้องสามารถประสานงาน การจัดทำและเรียงลำดับโครงการ (Program Accounting) ให้มีความสัมพันธ์ต่อกัน ระหว่างผู้ร่างโครงการให้เป็นไปตามแผน กับผู้นำโครงการไปปฏิบัติให้เห็นไปตามแผน ที่มีจะเป็นคนละบุคคลและต่างคณะกัน

3.3 ต้องสามารถรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการจัดทำในแต่ละวันของแต่ละเดือน รวบรวมไว้เป็นแต่ละปี ให้เป็นระบบสารสนเทศให้ได้

3.4 ต้องฝึกอบรมไม่ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณนำการเป็นปฏิปักษ์ (Human Nature) คือ มีอารมณ์ทั้ง 4 ได้แก่ รัก โกรธ เกลียด และหลง เข้ามาพัวพันในการปฏิบัติงาน เพราะจะทำให้ระบบงบประมาณล้มเหลวลงอย่างสิ้นเชิง

ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

ได้ศึกษาผลงานการวิเคราะห์วิจัยเอกสารเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย อันเกิดจากการกระทำของสำนักงานประมาณและคณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภา รวมทั้งสภาพปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) รายละเอียดมีดังนี้

สภาพปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยที่เกิดจากสำนักงานประมาณและคณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภา มีผลงานการวิเคราะห์วิจัยไว้ดังนี้

เส้นที่ นาคสุสุข (2525 : 45) วิเคราะห์ไว้ว่า นักวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานประมาณ ยังมีคุณภาพที่แตกต่างกันมาก และหลักเกณฑ์หรือแนวการพิจารณาก็แตกต่างกันออกไปแล้วแต่ความถนัดหรือความสนใจของแต่ละคน ซึ่งทำให้งบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ลักลั่นไม่อยู่ในเกณฑ์เดียวกัน

ไพศาล ชัยมงคล (2526 : 328 - 336) วิเคราะห์ปัญหาการงบประมาณของประเทศไทย อันเกิดจากสำนักงานประมาณ มี 6 รายการ และเกิดจากคณะกรรมการงบประมาณมี 2 รายการ ตามลำดับคือ

1. การขาดความเข้าใจ หรือมีทัศนคติที่ตื้อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณ และของส่วนราชการต่าง ๆ เพราะส่วนราชการต่าง ๆ เข้าใจว่าสำนักงานประมาณมุ่งจับผิดการดำเนินงาน เพื่อจะได้ตัดงบประมาณลง จึงทำให้พยายามปกปิดการดำเนินงาน หรือไม่บอกข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้แก่สำนักงานประมาณ ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง วินิจฉัยเรื่องล่าช้า และต้องมองกันอย่างศัตรูมิใช่เพื่อนถ้าราชการที่มุ่งทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จึงเกิดความเสียหายทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายปฏิบัติงาน ย่อมได้รับความกระทบกระเทือนมาก เพราะไม่ได้งบประมาณไปดำเนินการ

2. การวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณ ในการตั้งงบประมาณให้ส่วนราชการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังนิยมใช้วิธีวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Analysis) คือ ใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายของปีที่แล้วเป็นตัวตั้ง และบวกด้วยค่าใช้จ่ายที่คิดว่าควรจะได้รับเพิ่มขึ้น เช่น

ร้อยละ 5 หรือ 10 ของงบประมาณปีที่แล้ว ซึ่งไม่เหมาะสมและควรจะใช้การวิเคราะห์แบบครอบคลุม (Comprehensive Analysis) คือ ทำการวิเคราะห์ตั้งแต่เริ่มต้นใหม่หมด โดยวิเคราะห์ทั้ง 105 หรือ 110 บาท ไม่ใช่พิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มเพียง 5 บาท หรือ 10 บาท เท่านั้น

3. วิธีการปฏิบัติในการวิเคราะห์การตั้งงบประมาณของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณบางคน ยังให้ความสนใจในเรื่องที่แคบ ๆ คือ เน้นพิจารณางบประมาณรายจ่ายเป็นรายหมวด และแต่ละรายการอย่างละเอียดจริงจัง โดยไม่สนใจกับประเด็นใหญ่ ๆ เสียก่อน คือ ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ของโครงการ ความคุ้มค่ากับการลงทุน และมีประโยชน์แก่ใครมากน้อยเพียงใด มีความซ้ำซ้อนหรือขัดกับงาน โครงการอื่น ๆ ของรัฐหรือไม่ เพราะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณคนนั้นยังไม่มีความรู้ความสามารถมากนัก ถนัดแต่จะใช้ความฉลาดหรือประสบการณ์เท่านั้น

4. เจ้าหน้าที่กองต่าง ๆ ของสำนักงานประมาณ ยังไม่ได้ประสานงานกันมากเท่าที่ควร คือ กองในฝ่ายวิเคราะห์ ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการบริการของกองในฝ่ายวิชาการ ซึ่งจะช่วยเหลือบริการข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ได้ และกองในฝ่ายวิชาการยังไม่ได้ประสานงานกับฝ่ายวิเคราะห์ ซึ่งต้องติดต่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ทำให้ไม่ทราบปัญหาหรือข้อเท็จจริงบางด้านดีเท่าที่ควร

5. การไม่มีการฝึกอบรมหรือสัมมนาร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จึงก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงบประมาณ เพราะระเบียบต่าง ๆ ทางงบประมาณเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีเพิ่มใหม่มาก ทำให้เข้าใจไม่ตรงกันได้

6. การอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า ในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างของสำนักงานประมาณ เพราะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณบางคนยังปฏิบัติไม่เหมาะสม โดยจะอนุมัติเงินประจำงวดหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างให้ส่วนราชการต่อเมื่อได้ทราบผลการประกวดราคาหรือผลการสืบราคาแล้ว ซึ่งระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507

และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้กำหนดเช่นนั้น แต่จะกำหนดว่าส่วนราชการจะต้องส่งรายละเอียดผลการประกวดราคาหรือสืบราคา ก็แต่เฉพาะการอนุมัติเงินประจำงวดเพิ่มเติม หรือขอเปลี่ยนแปลงรายการ เพราะครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างรายการนั้น ไม่สามารถจัดซื้อหรือดำเนินการได้ เนื่องจากราคาเกินวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ หรือด้วยเหตุอื่นก็ตามเท่านั้น

7. กรรมาธิการงบประมาณหลายท่านที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังเน้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยวิธีการพิจารณารายละเอียดแบบรายการ (Line-item) อยู่มาก

8. กรรมาธิการงบประมาณบางท่าน ไม่คำนึงถึงระยะเวลาที่จำกัด โดยมีการอภิปรายกันมาก เสียเวลานาน และยิ่งอาจเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกรรมาธิการงบประมาณด้วย

ไกรยุทธ ชีรตยาสินนท์ (2528 : 258 - 267) ได้วิเคราะห์สภาพการงบประมาณของไทยว่ายังไม่มีคุณภาพ โดยมีปัญหาที่เกิดจากสำนักงานประมาณ 5 รายการ และคณะกรรมการงบประมาณ 1 รายการ ตามลำดับดังนี้

1. สำนักงานประมาณได้จัดทำงบประมาณ โดยขาดการวิเคราะห์งานและโครงการในระดับลึก และขาดหลักการเกณฑ์อนุมัติที่แน่นอน ในการจัดสรรงบประมาณให้แต่ละส่วนราชการ

2. เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณ ยังไม่มีความรู้พิเศษเกี่ยวกับลักษณะงาน วัตถุประสงค์ของงาน และปัจจัยที่จะช่วยให้ส่วนราชการทำงานได้สัมฤทธิ์ผล จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณไม่สามารถจะช่วยให้ส่วนราชการได้จัดทำงบประมาณให้มีคุณภาพดีขึ้นได้

3. เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของส่วนราชการที่ของงบประมาณในเรื่องเทคนิคการปฏิบัติ และส่วนราชการไม่ขอให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล เพราะเกรงว่าจะนำไปสู่การตัดงบประมาณ ทำให้การประสานงานขาดคุณภาพและไม่เป็นประโยชน์ต่อกัน

4. เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณบางท่านสร้างความล่าช้าในการอนุมัติเงินประจำงวดเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ ไม่ขอมอบอนุมัติเงินประจำงวดในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จนกว่าจะได้มีการสืบราคา หรือทราบผลของการประกวดราคาเสียก่อน ทั้ง ๆ ที่ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ให้กระทำเช่นนั้น

5. สำนักงานประมาณขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการอนุมัติในเรื่องการโอนงบประมาณ และการขอเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณของส่วนราชการ ทำให้เกิดผลและความสัมพันธ์ส่วนตัว มีบทบาทสำคัญในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ

6. รัฐสภา โดยคณะกรรมการงบประมาณ พิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดหลักเกณฑ์ และล่าช้า

สภาพปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) ของประเทศไทย มีผลงานการวิเคราะห์วิจัยไว้แล้ว ดังนี้

เทียนฉาย กิระนันท์ (2530 : 137 - 138) วิเคราะห์เรื่อง การงบประมาณ ของไทย พบว่า งบประมาณแผ่นดินของไทยใช้ระบบที่ผสมระหว่างแบบแสดงแผนงานกับแบบแสดง รายการ เพราะว่า รัฐสภาสั่งดำเนินการพิจารณาตามระบบงบประมาณแบบเก่า (Line-item) แทนที่จะพิจารณาตามงาน/โครงการและแผนงาน และยังขาดระบบการประเมิน ผลการปฏิบัติงานที่ต้องประเมินทุก ๆ ระยะเวลาหนึ่ง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค ที่พึงแก้ไขหรือปรับปรุงกระบวนการและวิธีทำงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น

ไกรยุทธ ชีรตยาฉินันท์ (2528 : 267) ได้วิเคราะห์เรื่อง สภาพปัญหาการงบประมาณไทย พบว่า ระบบการบริหารกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยทั้งขั้นตอนการจัดทำ งบประมาณและขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงานไม่มีคุณภาพ เนื่องจากมีปัญหาดังนี้

1. การขาดการวางแผนและการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน (ส่วนที่ไม่เกี่ยวกับงบประมาณพัฒนาการ)
2. การขาดข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการทำงบประมาณ
3. การขาดแผนการใช้เงินงบประมาณ ทำให้ไม่มีการกำหนดแผนการใช้เงินเพื่อขอ อนุมัติเงินประจำงวด
4. การขาดระบบการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง
5. การขาดการประเมินผลลัพธ์ของงานโครงการ

ป
379.1208
ส4711 ก

- 2 เล.ย. 2536

3640143



25
สำนักหอสมุด

มหาวิทยาลัยนเรศวร

จรัส สุวรรณมาลา (2528 : 155) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน (PPBS) ของสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2528 มีวัตถุประสงค์การวิจัยที่จะศึกษาว่า การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร มีความสอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานหรือไม่อย่างไร และมีปัจจัยใดบ้าง ที่มีผลอย่างสำคัญต่อลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยวิธีการศึกษาตัวแปร 3 ประการ คือ

1. เอกสารงบประมาณ ปี 2528
2. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และ
3. ทศนคติ ความรู้ ความเข้าใจ ของคณะกรรมการการงบประมาณต่อการเสนองบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสังเกต สัมภาษณ์ ใช้แบบสอบถาม

ซึ่งมีผลการวิจัยสรุปว่า

1. ลักษณะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของคณะกรรมการการงบประมาณมีความสอดคล้องกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานน้อย เพราะมีสาเหตุว่าเอกสารงบประมาณมีโครงสร้างไม่สมบูรณ์ มีการตัดข้อมูลที่แสดงถึงรายการใช้จ่ายในรายละเอียดออกไปเป็นต้น
2. กรรมการการงบประมาณ ยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบรายละเอียดของวิธีการทำงาน และรายการใช้จ่ายในหมวดต่าง ๆ มากกว่าประเด็นอื่น ๆ เพราะกรรมการการงบประมาณมีทัศนคติความเชื่อว่าส่วนราชการส่วนใหญ่ใช้งบประมาณไว้สูงเกินความจำเป็น และมุ่งขยายหน่วยงานออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ทำให้เกิดการดำเนินงานซ้ำซ้อนอย่างมากมาช้านั้น
3. กรรมการการงบประมาณมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานน้อย และ
4. กรรมการการงบประมาณมีข้อมูล และศักยภาพในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะ

การทำงานของส่วนราชการน้อย และมีการใช้ข้อมูลจากการวิเคราะห์ประเมินอย่างเป็นระบบ
น้อย ส่วนใหญ่จะใช้ประสบการณ์ส่วนตัวในการพิจารณา

ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา

กรมสามัญศึกษาประสบปัญหาในการบริหารกระบวนการงบประมาณ ทั้งขึ้นจัดทำงบ
ประมาณ และขึ้นบริหารงบประมาณ อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา
ของกรมสามัญศึกษา ทั้งการมัธยมศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ และการศึกษาพิเศษ ดังหลักฐาน
เอกสารการวิเคราะห์วิจัยและการประเมินผลการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา รายละเอียด
ดังนี้

1. ปัญหาการได้รับงบประมาณต่ำกว่าแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี และต่ำกว่าที่ขอ
จัดตั้งงบประมาณ ดังหลักฐานการวิเคราะห์เอกสารแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ฉบับที่ 4-6
เปรียบเทียบกับเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2520-2531 พบว่า
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2521-2531 รวมระยะเวลา 10 ปี กรมสามัญศึกษาได้รับงบประมาณต่ำ
กว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี มาตลอด โดยต่ำกว่าแผนในอัตรารายปี
ร้อยละ 27.89, 28.84, 16.80, 11.52, 16.27, 23.07, 30.96, 36.29, 42.14,
9.02 และ 6.09 ตามลำดับ รายละเอียดการเปรียบเทียบดังตาราง 1

ตาราง 1 เปรียบเทียบงบประมาณได้รับจริงกับงบประมาณตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับที่ 4-6
พ.ศ. 2520-2531 กรมสามัญศึกษา

(หน่วย : ล้านบาท)

รายการ	ปีงบประมาณ				
	2520	2521	2522	2523	2524
งบประมาณตามแผนฯ 4	2,562.15	4,744.36	5,066.65	5,002.85	5,199.60
งบประมาณได้รับจริง	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	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)

ตาราง 1 (ต่อ)

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	-	-	-
ต่ำกว่าแผนฯ 6	-702.81	-498.11	-	-	-
คิดเป็นร้อยละ	(-9.02)	(-6.09)	-	-	-

ที่มา : เอกสารแผนพัฒนาการศึกษา กรมสามัญศึกษา ฉบับที่ 4-6 และเอกสารรายงานประจำปี
งบประมาณ 2527 กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา รวมทั้งเอกสารงบประมาณรายจ่าย
กรมสามัญศึกษา ปีงบประมาณ 2520-2531

ซึ่งผลของการได้รับงบประมาณต่ำกว่าแผนดังกล่าวนี้ ทำให้กรมสามัญศึกษาเกิดการขาดแคลนปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน และทำให้เกิดการบริหารงบประมาณล่าช้าได้อีกด้วย เนื่องจากความต้องการใช้เงินมีมาก แต่เงินมีจำกัด จึงทำให้ต้องขอเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณและ/หรือขออนุมัติโอนเงินงบประมาณ โดยเฉพาะถ้าเหตุการณ์นั้นมีมากในตอนปลายปีงบประมาณ ก็จะทำให้การใช้เงินงบประมาณไม่ทันมีมากองตั้งขึ้นสำหรับการขาดแคลนปัจจัยการจัดการเรียนการสอนได้มีผลงานการประเมินผลและผลงานวิจัยสนับสนุนดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2529 ก : 23 - 38) ได้รายงานการประเมินสภาพการจัดการศึกษาและการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5

(พ.ศ. 2525-2529) ระดับมัธยมศึกษา ในหัวข้อ "สภาพการพัฒนาการมัธยมศึกษาตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 1-4" ซึ่งได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการศึกษาที่มีสาเหตุมาจากการขาดปัจจัยสำคัญในการจัดการศึกษาไว้ดังนี้

1. ขาดแคลนอาคารเรียน อาคารประกอบ และอุปกรณ์การสอน โดยเฉพาะในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ยังขาดแคลนบ้านพักครู และสวัสดิการบางประการ ซึ่งทำให้ครูที่มีวุฒิไม่นิยมไปสอนในต่างจังหวัด

2. อุปกรณ์การเรียนการสอนในบางโรงเรียนและบางสาขาวิชาไม่มีครบ และไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในต่างจังหวัด ทำให้คุณภาพการเรียนการสอนบางโรงเรียนไม่ดีเท่าที่ควร

3. ขาดแคลนครูสอนวิชาพิเศษบางประเภท เช่น ครูช่าง ครูศิลปศึกษา ครูพลศึกษา ครูแนะแนว ครูเกษตร และครูนาฏดุริยางคศิลป์

4. ความแตกต่างในด้านคุณภาพการศึกษา ซึ่งแตกต่างกันมากระหว่างโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชนบทกับตัวเมือง และระหว่างต่างจังหวัดกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณได้รับการสนับสนุนไม่เท่ากัน สัดส่วนบุคลากร ระบบบริหารบุคคล อุปกรณ์การเรียนการสอน และกระบวนการเรียนรู้ไม่ทัดเทียมกัน จึงทำให้เด็กในชนบทไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในเมือง และเด็กต่างจังหวัดไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในกรุงเทพมหานคร

5. การสอนวิชาชีพยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตร พ.ศ. 2521 และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 เนื่องจากขาดครูวิชาชีพ ขาดวัสดุครุภัณฑ์ สถานฝึกงานไม่เพียงพอ รวมทั้งการนิเทศก์และการแนะแนวทำได้ไม่เต็มที่

กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา (2531 : 350 - 364, 2535 : 46 - 58, 2530 ง : 21 - 56) ได้สรุปผลการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 4 (2520-2521) และผลการประเมินผลงานประจำปีของกรมสามัญศึกษา พบว่า กรมสามัญศึกษามีอุปสรรคในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการบริหารงานของกองบริการไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ เพราะมีปัญหาการขาดงบประมาณ สะสมมาตลอด โดยกองบริการได้รับงบประมาณน้อยมากต่ำกว่า

รายจ่ายจริง และต่ำกว่าแผนพัฒนาการศึกษา ในรายการ ค่าเช่าบ้าน ค่าตัดสบบบรรจุครู ค่าจัดทำเครื่องหมายตอบแทน ค่าซ่อมแซมสถานพำนัก และค่าขนส่งอุปกรณ์การศึกษาขององค์การบริหารส่วนนครุภัณฑ์ (รสป.) เป็นต้น ทำให้กองบริการต้องขอแบ่งเงินจากกองปฏิบัติการ คือ กองการมัธยมศึกษามาใช้ในทุกปีงบประมาณ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานทั้งกองบริการ และกองการมัธยมศึกษาอย่างมาก และการนิเทศก์การศึกษาทำได้ในวงจำกัดและไม่ทั่วถึง ดังจะเห็นได้ว่าโรงเรียนร้อยละ 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 และกองการศึกษาพิเศษได้รับงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ เพียง 0.17 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.92 ของงบเงินเดือนครู แต่ต้องใช้พัฒนาโรงเรียนถึง 36 โรงเรียน และทำให้เด็กพิการ 1,200 คน มีโอกาสได้เรียนเพียง 2 คน และโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในปี 2530 ไม่ได้รับงบประมาณเลย กรมสามัญศึกษาต้องบริหารโครงการโดยเบียดบังงบประมาณของกองการมัธยมศึกษามาใช้ และโครงการปรับปรุงโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กก็ไม่ไต่งบประมาณมาตลอด นับแต่เริ่มโครงการกรมสามัญศึกษาจึงต้องบริหารโครงการโดยเบียดบังจากงบประมาณของงานดำเนินการมัธยมศึกษาเช่นกัน

2. ปัญหาการบริหารงบประมาณล่าช้า

กรมสามัญศึกษามีผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับมาในจำนวนที่จำกัดล่าช้า อันส่งผลกระทบต่อการจัดและพัฒนาคุณภาพการศึกษา เนื่องจากโรงเรียนไม่ได้รับวัสดุครุภัณฑ์หรือรายการงบประมาณอื่นจำเป็นต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการเรียนการสอนของปีงบประมาณนั้นได้ และเป็นผลกระทบสืบเนื่องถึงสภาวะเศรษฐกิจเนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างที่ล่าช้า ทำให้เอกชนจำเป็นต้องบวกดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลให้ส่วนราชการต้องซื้อของในราคาแพง (ไกรยุทธ ธีรธาศินันท์. 2528 : 265) รวมทั้งเป็นผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการชี้แจงการจัดตั้งงบประมาณในปีต่อไปอย่างมากอีกด้วย

สำหรับหลักฐานที่แสดงว่า กรมสามัญศึกษา มีปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณ คือ ปัญหาการบริหารงบประมาณล่าช้าสืบเนื่องเป็นระยะเวลานับ 10 ปี และต้องขออนุมัติกันเงินงบประมาณเบิกเหลื่อมปีเป็นจำนวนมาก คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2521-2528 ได้มียอดการกันเงินงบประมาณเบิกเหลื่อมปีอยู่ในช่วง 1,014.28-1,412.49 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2529-2530 มียอดการกันเงินดังกล่าวอยู่ในช่วง 466.66-633.98 ล้านบาท ดังรายละเอียดที่มาจากเอกสารรายงานการเงินของแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2521-2530 ของกองประมวลบัญชีและรายได้ กรมบัญชีกลาง ได้สรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2521-2530 กับเอกสารของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่แสดงยอดเงินงบประมาณรายจ่ายจริงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2521-2530 ของกรมสามัญศึกษา และแสดงผลต่างคือ ยอดเงินกันเบิกเหลื่อมปีงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ในปี พ.ศ. 2521 - 2530 ในบทนี้ขอยกตัวอย่างให้เห็นโดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2526-2530 ดังนี้

ปีงบประมาณ 2526 งบประมาณที่ได้รับ (ตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี) 6,162,507,800 บาท มีงบประมาณรายจ่าย (ตามที่ได้รวมเงินงบกลางและเงินเพิ่มระหว่างปี) 6,394,923,980 บาท เงินกันเบิกเหลื่อมปีเท่ากับ 1,309,011,570.80 บาท

ปีงบประมาณ 2527 งบประมาณที่ได้รับ (ตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี) 6,444,731,500 บาท มีงบประมาณรายจ่าย (ตามที่ได้รวมเงินงบกลางและเงินเพิ่มระหว่างปี) 6,701,283,160 บาท เงินกันเบิกเหลื่อมปีเท่ากับ 1,412,485,666.50 บาท

ปีงบประมาณ 2528 งบประมาณที่ได้รับ (ตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี) 6,750,422,800 บาท งบประมาณรายจ่าย (ตามที่ได้รวมเงินงบกลางและเงินเพิ่มระหว่างปี) 7,026,288,880 บาท เงินกันเบิกเหลื่อมปีเท่ากับ 1,085,552,947.75 บาท

ปีงบประมาณ 2529 งบประมาณที่ได้รับ (ตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี) 6,864,384,600 บาท งบประมาณรายจ่าย (ตามที่ได้รวมเงินงบกลางและเงินเพิ่มระหว่างปี) 7,165,055,420 บาท เงินกันเบิกเหลื่อมปีเท่ากับ 633,982,884.98 บาท

ปีงบประมาณ 2530 งบประมาณที่ได้รับ (ตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี) 7,089,640,400 บาท งบประมาณรายจ่าย (ตามที่ได้รวมเงินงบกลางและเงินเพิ่มระหว่างปี) 7,461,750,597 บาท เงินกันเบิกเหลื่อมปีเท่ากับ 466,055,936.63 บาท

หมายเหตุ เงินกันเบิกเหลื่อมปีตั้งแต่ปี 2528 ถึงปี 2530 เป็นตัวเลขประมาณการ ยังไม่มีการรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2526 : 1) ได้ศึกษาเรื่อง การลดความสูญเสียนในหน่วยงาน พบว่า ส่วนราชการมีปัญหาการบริหารงบประมาณหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างล่าช้า และจ่ายเงินงบประมาณไม่ทันตามกำหนดเวลา ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาประเทศ และมีผลกระทบต่อการเศรษฐกิจและกิจการของภาคอื่น ๆ ด้วย

สรุป กรมสามัญศึกษา เป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญมากหน่วยงานหนึ่งในการพัฒนาคน เพื่อพัฒนาประเทศ และต้องใช้กระบวนการงบประมาณเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนา การบริหารงานการจัดการศึกษาที่กรมสามัญศึกษารับผิดชอบให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ เนื่องจากกระบวนการงบประมาณในปัจจุบันต้องบริหารตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) และจะต้องถูกควบคุมโดยองค์กรสำคัญของรัฐ คือ สำนักงานประมาณและคณะกรรมการบริหารงบประมาณของรัฐสภา แม้ว่ากรมสามัญศึกษาจะได้พยายามปรับปรุงแบบการบริหารงานให้เข้ากับระบบงบประมาณแบบแผนงานแล้วก็ตาม การบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ยังคงจะต้องได้รับการปรับปรุงต่อไป เนื่องจากยังมีปัญหาการได้รับงบประมาณจำกัด และการใช้งบประมาณยังล่าช้าอยู่ ซึ่งปัญหานี้เกี่ยวข้องกับและสืบเนื่องไปถึงโครงสร้างของการบริหารงานของประเทศทั้งระบบ

ตัวอย่างรายการค่าใช้จ่ายงบประมาณหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ของกรม
สามัญศึกษา

ค่าตอบแทน

1. ค่าสอบบรรจุครู
2. ค่าเช่าบ้าน
3. ค่าอาหารทำการนอกเวลา
4. ค่าตอบแทนวิทยากร
5. ค่าสอนสองผลัด
6. ค่าจ้างสอนศาสนาอิสลาม
7. ค่ารางวัลกรรมการสอบ
8. ค่าสอนพิเศษ
9. ค่าสอนวิชาชีพตามความต้องการท้องถิ่น
10. เงินสมนาคุณ
11. ค่าเช่าบ้านที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากผลกระทบของการปรับอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง
12. ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงานให้ราชการ
13. ค่าตอบแทนอื่น ๆ

ค่าใช้จ่ายสอย

1. ค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเช่าที่พัก และค่าพาหนะ
2. ค่าซ่อมแซมยานพาหนะและขนส่ง
3. ค่าจัดส่งนิตยสาร และอุปกรณ์การศึกษาทาง ร.ส.พ.
4. ค่าซ่อมแซมทรัพย์สิน
5. ค่าเครื่องหมายตอบแทน
6. ค่าจ้างเหมาบริการ

7. ค่าเช่าที่ดิน
8. ค่าใช้จ่ายในการรับส่งเด็ก
9. ค่าใช้จ่ายในการประชุมสัมมนาและฝึกอบรม
10. ค่าจัดทำต้นฉบับวีดีโอเทป
11. ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการปรับอัตราค่าใช้จ่าย
12. ค่าจัดนิทรรศการ
13. ค่าจัดทำสโปดโทรทัศน์
14. ค่าพิธีการอบรมสัมมนา
15. ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์
16. ค่าซ่อมแซมสิ่งก่อสร้าง
17. ค่าใช้สอยอื่น ๆ

ค่าวัสดุ

1. ค่าวัสดุสำนักงาน
2. ค่าวัสดุจัดสอนบรรจุครู
3. ค่าพิมพ์แบบพิมพ์และวัสดุงานพิมพ์
4. ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น
5. ค่าวัสดุบรรจุหีบห่อ
6. ค่าวัสดุติดตั้งและปรับซ่อม
7. ค่าวัสดุงานบ้าน
8. ค่าวัสดุยานพาหนะและขนส่ง
9. ค่าพิมพ์เอกสาร
10. ค่าวัสดุการศึกษา
11. ค่าวัสดุคอมพิวเตอร์
12. ค่าเสื้อผ้า เครื่องเขียน แบบเรียน และวัสดุการศึกษาสำหรับนักเรียนประจำ

13. ค่าวัสดุการศึกษาสำหรับนักเรียนไป-กลับ
14. ค่าวัสดุการศึกษาสำหรับโครงการจัดชั้นเรียนร่วมในโรงเรียนและสิ่งพิมพ์สำหรับ

คนตาบอด

15. ค่าวัสดุในการจัดสัมมนาและฝึกอบรม
16. ค่าหนังสือพิมพ์เรียนของนักเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
17. ค่าอุปกรณ์การเกษตรในโรงเรียนที่อยู่ในชนบทห่างไกล (กษช.)
18. ค่าอุปกรณ์เครื่องครัว สำหรับที่พักนักเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในชนบทห่างไกล

(กษช.)

19. ค่าวัสดุกิจกรรมสาธิตอาชีพเลี้ยงโคนม แผนงานเร่งรัด (อีสานเขียว)
20. ค่าวัสดุซื้อหนังสือให้ห้องสมุดโรงเรียน
21. ค่าเอกสารอบรม
22. ค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่
23. ค่าวัสดุเครื่องแต่งกาย
24. ค่าวัสดุการเกษตร

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2530-2535 เล่มที่ 5 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

กระบวนการงบประมาณ (Budget Process)

กระบวนการงบประมาณ (Budget Process) หรือวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) หมายถึง กิจกรรมทุกขั้น เริ่มต้นตั้งแต่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอของงบประมาณเรือ่สไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาชั้นต่าง ๆ ของกระบวนการหรือวิธีการงบประมาณแผ่นดินนี้มีอยู่หลายขั้นด้วยกัน อย่างไรก็ตาม หากจะจำแนกออกเป็นขั้นที่สำคัญแล้วจะมี 3 ขั้น คือ

1. ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

2. ขั้นการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

3. ขั้นการควบคุมงบประมาณ (Budget Execution)

กระบวนการงบประมาณเป็นงานที่มีความละเอียดอ่อนอย่างมาก ในทางปฏิบัติหัวหน้าหน่วยงานของราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าสถานศึกษาของรัฐต่างก็ยอมรับกันว่า การงบประมาณนั้นเป็นงานในหน้าที่ที่จะต้องให้ความสามารถและมีผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ เพราะการบริหารงานงบประมาณที่มีประสิทธิภาพจะเอื้ออำนวยให้การบริหารงานด้านอื่น ๆ ดำเนินไปได้ด้วยดี

สมัย รุ่งสรวง (2525 : 165) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพว่า จะสามารถช่วยให้การบริหารงานถูกต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ สะดวกรวดเร็ว บรรลุเป้าหมายตามแผนงานที่วางไว้ นอกจากนี้ยังสามารถป้องกันตนเองและบุคคลผู้อยู่ในบังคับบัญชา รอดพ้นจากการถูกกล่าวหาในทางเสื่อมเสียชื่อเสียงได้

การวางแผนงานในโรงเรียนมัธยมศึกษาปัจจุบัน

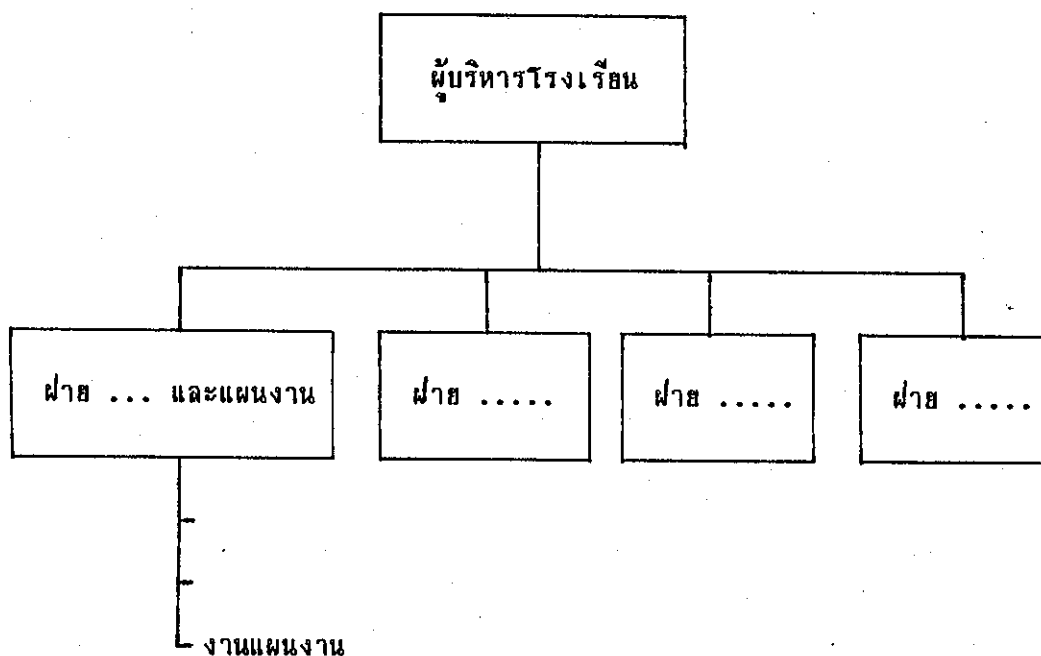
กรมสามัญศึกษา (2530 ก : 1) ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผนปฏิบัติการในโรงเรียนมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2522 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาและการใช้เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนให้ เป็นไปตามแนวทางที่กรมกำหนดและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียน นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2530 เป็นต้นมา กรมสามัญศึกษาได้ปรับปรุงระบบแผนงานทั้งในระดับกรม ระดับจังหวัด และระดับโรงเรียน โดยมีการพัฒนาโครงสร้างแผนงานขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับนโยบายและโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ และให้มีการจัดทำแผนระดับโรงเรียน 3 ประเภท คือ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี โดยการจัดทำแผนทุกประเภทมุ่งเน้นให้สอดคล้องกับนโยบายที่กรมกำหนด และสภาพปัญหาความต้องการของหน่วยงาน

ระบบแผนงานในโรงเรียนประกอบด้วยคณะกรรมการแผนงาน โดยมีประธานกรรมการเป็นผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารที่ดูแลงานแผนงานหรือบุคคลอื่นที่โรงเรียนเห็นสมควรและมีหัวหน้า

แผนงานทำหน้าที่เลขานุการคณะทำงาน สาขางานแผนงานนั้นให้เป็นงานหนึ่ง ชั้นตรงต่อผู้บริหาร หรือผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยเติมคำว่า "และแผนงาน" ต่อท้ายฝ่ายนั้น เช่น ถ้าชั้นต่อ ฝ่ายวิชาการก็จะเรียกว่า ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ดังภาพประกอบ 2 (กรมสามัญศึกษา.

2530 ค : 4)

ภาพประกอบ 2 แผนภูมิการจัดตั้งงานแผนงานในโรงเรียน



ในรายละเอียดของการจัดทำงานและโครงการนั้นจะพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนงาน แต่ละแผนงาน ซึ่งแต่ละโรงเรียนย่อมมีงานและโครงการตลอดจนเงินที่ใช้แตกต่างกันออกไป
 หนึ่ง ในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ตั้งแต่ปีการศึกษา 2530-2532 ที่ผ่านมานั้น ได้ยึดแนวปฏิบัติตามระเบียบและเอกสารของกองแผนงาน กรมสามัญศึกษา ดังต่อไปนี้

1. หนังสือกรมสามัญศึกษา ที่ ศธ. 0804/3305 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2530 เรื่อง ระบบวางแผนของกรมสามัญศึกษา

2. เอกสาร "กผ.สศ. 10/30 ระบบวางแผนของกรมสามัญศึกษา"
3. เอกสาร "กผ.สศ. 39/30 สรุปแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม
ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)"
4. เอกสาร "กผ.สศ. 60/30 คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน
กลุ่มโรงเรียน และคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด"
5. เอกสารทิศทางการพัฒนาการศึกษา ของกรมสามัญศึกษาปี 2530
6. แนวปฏิบัติที่เป็นจุดเน้นความนโยบายและแผนกรมสามัญศึกษา ปีการศึกษา 2530 -
2532
7. โครงสร้างและแผนงานการบริหารและพัฒนาการศึกษา กรมสามัญศึกษา ตามแผน
พัฒนาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)
8. แนวนโยบายการบริหารงบประมาณปี 2531 ของกรมสามัญศึกษา
9. หนังสือกรมสามัญศึกษา ที่ คำวนมาก ศธ. 0804/32551 ลงวันที่ 15 ธันวาคม
2530 เรื่อง การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน และคณะกรรมการ
สามัญศึกษาจังหวัด
10. หนังสือกรมสามัญศึกษาที่ คำวนมาก ศธ. 0804/0879 ลงวันที่ 27 มกราคม 2531
เรื่อง ที่แจ้งการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน และคณะกรรมการ
สามัญศึกษาจังหวัด
11. หนังสือกรมสามัญศึกษาที่ คำวนมาก ศธ. 0804/27192 ลงวันที่ 14 ธันวาคม
2531 เรื่อง การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี 2532 ของโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน และคณะ
กรรมการสามัญศึกษาจังหวัด
12. เอกสาร "กผ.สศ. 42/30 คู่มือสำหรับโรงเรียนในการดำเนินงานตามกรอบ
นโยบายของกรมสามัญศึกษา"

แผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนกับการจัดสรรการใช้จ่ายเงิน

ตามโครงสร้างของแผนปฏิบัติการประจำปี ตั้งแต่ปีการศึกษา 2530 เป็นต้นมา แบ่งหมวดเงินทั้งเงินงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณออกตามลักษณะการเสนอตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 (ข้อ 52) ออกเป็น 7 หมวด คือ

1. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมายถึง งบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการหรือลูกจ้างประจำของส่วนราชการเป็นรายเดือน โดยมีอัตราแน่นอนในบัญชีถือจ่ายรายปี
2. หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมายถึง เป็นส่วนเงินงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับเบิกจ่ายให้ลูกจ้างชั่วคราวเป็นรายเดือน
3. หมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ หมายถึง ส่วนงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับเบิกจ่ายให้กับผู้ปฏิบัติงานให้กับราชการเฉพาะกรณี เช่น ค่าที่พัก ค่าเบี้ยประชุม เป็นต้น หรือเงินที่ได้มาซึ่งบริการใด ๆ นอกจากรายจ่ายค่าสาธารณูปโภค รวมทั้งรายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ และรายการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายในลักษณะใดได้ เช่น ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าธรรมเนียม ค่าเช่าทรัพย์สิน เป็นต้น และค่าวัสดุ หมายถึง งบประมาณสำหรับให้เบิกจ่ายสำหรับจัดหาสิ่งของซึ่งโดยสถานการณ์ใช้งานจะสิ้นเปลือง เปลี่ยนหรือสลายตัวในระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้รวมทั้งสิ่งของที่เข้ามาเพื่อการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน สิ่งของที่มีอายุการใช้งานอันยาวแต่กระทรวงการคลังกำหนดให้เบิกจ่ายเป็นวัสดุ และรายจ่ายต่าง ๆ ในการจัดซื้อสิ่งของจากต่างประเทศโดยตรงที่ต้องชำระพร้อมค่าส่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าเบี้ยประกัน เป็นต้น
4. หมวดค่าสาธารณูปโภค หมายถึง งบประมาณส่วนที่กำหนดไว้ให้เบิกจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภคที่สำคัญ 4 กรณี คือ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ ค่าน้ำ ค่าไปรษณีย์และโทรเลข
5. หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

5.1 ค่าครุภัณฑ์ เป็นงบส่วนที่กำหนดค่าใช้จ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนสิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานยืนนาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบ คัดแปลง ต่อเติม และค่าใช้จ่ายในการสั่งซื้อสิ่งของตามลักษณะข้างต้นจากต่างประเทศโดยตรง เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าเบ็ดเสร็จ เป็นต้น

5.2 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นงบส่วนที่กำหนดค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดกับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จากการปรับปรุงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งไม่ใช้การซ่อมแซมตามปกติ

6. หมวดเงินอุดหนุน หมายถึง งบประมาณที่กำหนดไว้ให้เบิกจ่ายเพื่อช่วยเหลือหรือ จ่ายเป็นค่าบำรุงแก่องค์กร เอกชน นิติบุคคล หรือกิจการสาธารณประโยชน์

7. หมวดรายจ่ายอื่น ๆ เป็นรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดใด หมวดหนึ่งข้างต้น และสำนักงบประมาณกำหนดให้อยู่ในหมวดนี้ เช่น เงินราชการลับ เป็นต้น

การใช้จ่ายเงินตามหมวดเงินดังกล่าวโดยเฉพาะเงินบำรุงการศึกษา ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการในโรงเรียนมากขึ้น ต้องยึดระเบียบแบบแผนและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต่อไป

1. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเงินบำรุงการศึกษา พ.ศ. 2520 และฉบับแก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523

2. หนังสือกรมสามัญศึกษา ที่ ศธ. 0806/19769 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2527 เรื่อง การปรับปรุงสัดส่วนการใช้เงินบำรุงการศึกษาในโรงเรียน

3. หนังสือกรมสามัญศึกษา ที่ ศธช 0806/4266 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2529 เรื่อง การกำหนดสัดส่วนการใช้เงินบำรุงการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยกรเก็บเงินบำรุงการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2520 ข้อ 20 บังคับไว้ว่า "สถานศึกษาต้องใช้จ่ายเงินบำรุง การศึกษาที่เรียกเก็บให้เกิดประโยชน์ต่อกิจการของสถานศึกษานั้น โดยให้อธิบดีเจ้าสังกัดพิจารณา กำหนดวิธีการให้สถานศึกษาจัดทำแผนการใช้เงินบำรุงการศึกษาประจำปีไว้เป็นแนวทาง ดำเนินงานด้วย"

กรมสามัญศึกษาได้สั่งการให้โรงเรียนมัธยมศึกษาทุกโรงเรียนจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ให้โรงเรียนมีแผนการใช้เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียน และ
2. ให้โรงเรียนจัดกิจกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

แหล่งงบประมาณโรงเรียน

วิโรจน์ สารัตนะ (2532 : 158) ได้กล่าวว่า โรงเรียนมัศึกษามีแหล่งงบประมาณที่สำคัญ 2 แหล่ง คือ แหล่งจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และแหล่งจากเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน ดังนี้

1. แหล่งจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

การเสนอตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายนั้น ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 (ข้อ 52) ได้กำหนดเป็น 7 หมวดดังนี้คือ

 - 1.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
 - 1.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว
 - 1.3 หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ
 - 1.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค
 - 1.5 หมวดเงินอุดหนุน
 - 1.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
 - 1.7 หมวดรายจ่ายอื่น
2. แหล่งจากเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน

เงินนอกงบประมาณแผ่นดินมีแหล่งที่มา 2 แหล่ง คือ

 - 2.1 จากเงินบำรุงการศึกษา
 - 2.2 จากเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค

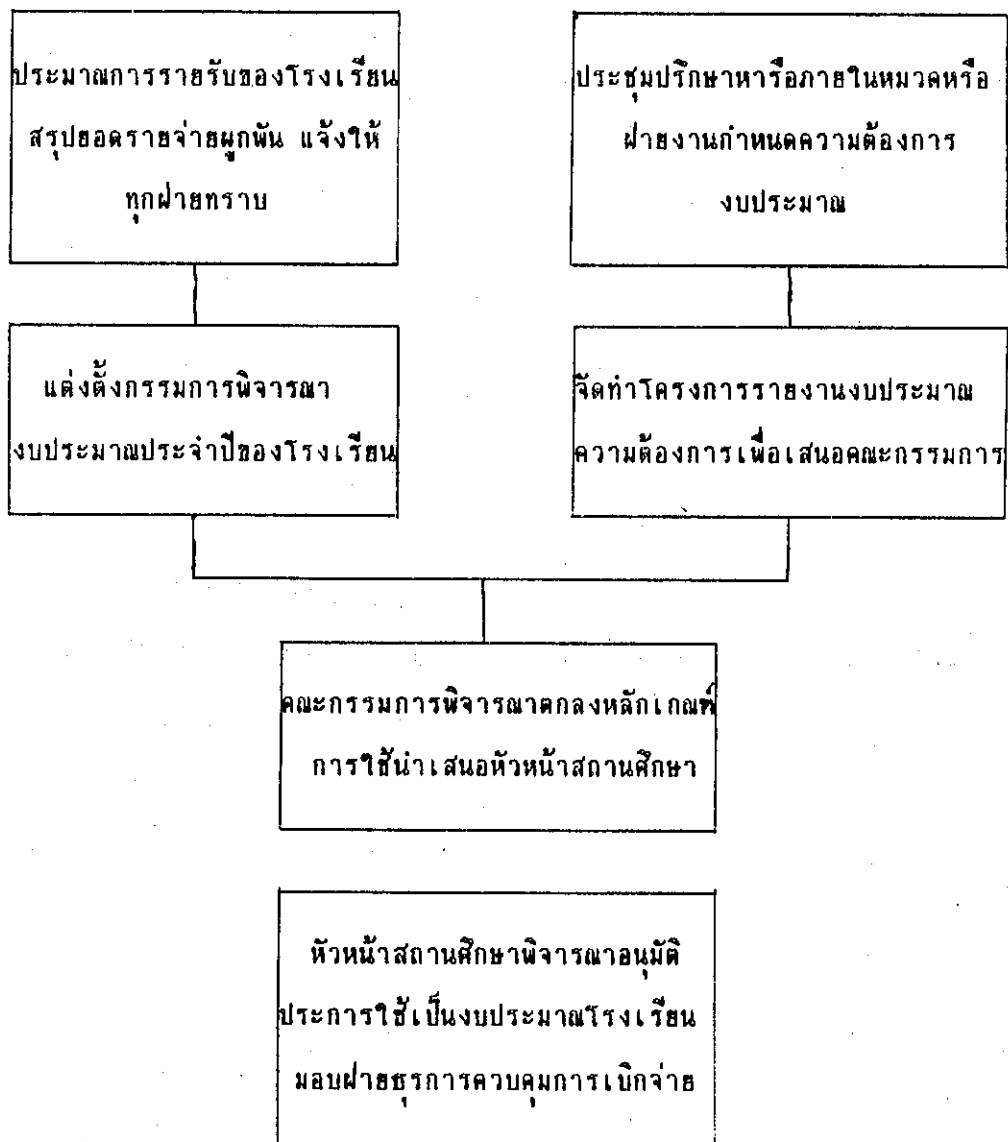
ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียน

เสวี ลากโรจน์ (2531 : 209) ได้กำหนดขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนไว้ดังภาพประกอบ 3

ภาพประกอบ 3 แผนภูมิแสดงขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียน

หน้าที่ของหัวหน้าสถานศึกษา

หน้าที่ของหัวหน้าหมวดวิชาหรือหัวหน้าฝ่ายงาน



การกำหนดแนวการใช้เงินบำรุงการศึกษากรมสามัญศึกษาปัจจุบัน

ปัจจุบันได้กำหนดสัดส่วนเงินบำรุงการศึกษาไว้ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา. 2530 ข)

1. งบวิชาการ กำหนดในช่วงร้อยละ 50-70 ของเงินบำรุงการศึกษา (เดิมเรียก งบพัฒนาการเรียนการสอน)
 2. งบบริหารทั่วไป กำหนดในช่วงร้อยละ 20-30 ของเงินบำรุงการศึกษา
 3. งบสำรองจ่าย กำหนดในช่วงร้อยละ 10-20 ของเงินบำรุงการศึกษา
- งบทั้ง 3 นี้ สัดส่วนเมื่อรวมแล้วจะต้องได้ครบร้อยละ 100 ของเงินบำรุงการศึกษาทั้งหมด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เจริญ แน่นหนา (2526) ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนในโครงการโรงเรียนผู้นำการใช้หลักสูตรมัธยมศึกษา เขตการศึกษา 12 ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็ก มีกระบวนการบริหารงานด้านการงบประมาณ โดยเฉพาะอยู่ในเกณฑ์ปานกลางค่อนข้างสูง แต่ผู้บริหารโรงเรียนขนาดกลางมีกระบวนการบริหารงานด้านการงบประมาณโดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์สูง ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนในโครงการโรงเรียนผู้นำการใช้หลักสูตรมัธยมศึกษาที่มีขนาดกลางมีการดำเนินงานเกี่ยวกับการเงิน การวางโครงการใช้เงิน หรือการจัดทำงบประมาณการเบิก-จ่ายเงิน รับเงิน การจ้าง การซื้อ การเก็บรักษาเงิน และการควบคุม ตรวจสอบการเงินอยู่ในระดับสูงกว่าการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าโรงเรียนขนาดกลางเป็นโรงเรียนที่กำลังจะเติบโตเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ในอนาคต เนื่องจากจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น จึงทำให้ได้รับการสนับสนุนทางด้านบุคลากรและด้านงบประมาณเพิ่มมากขึ้น และทำให้ผู้บริหารต้องปฏิบัติงานด้านการเงินอย่างรัดกุม เพราะเรื่องการเงินเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้บริหารได้มาก หากมีการปฏิบัติผิดพลาดเกิดขึ้น ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่ซึ่งมี

จำนวนนักเรียนและครูอาจารย์มาก มีเงินงบประมาณและวงเงินหมุนเวียนมาก และในทางตรงข้าม โรงเรียนขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนนักเรียนและครูอาจารย์น้อย มีเงินงบประมาณและวงเงินหมุนเวียนในโรงเรียนน้อย จึงทำให้ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ปฏิบัติงานด้านงบประมาณด้วยความเคยชิน ซึ่งน้อยกว่าการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนขนาดกลางดังกล่าวข้างต้น

นัชราตรี แพร่ตกุล (2527) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ : ศึกษาเฉพาะกรณี มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาการดำเนินการและปัญหาของการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ประชากรวิจัย 33 คน และทำการวิเคราะห์เอกสาร ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ยังขาดความสมบูรณ์ใน 5 องค์ประกอบที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงาน คือ (1) ขาดการแปลแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษามาเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี และขาดการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีอย่างมีประสิทธิภาพ (2) การนำโครงสร้างแผนงานมาใช้ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะเป็นโครงสร้างแผนงานที่ยังไม่ครอบคลุมการปฏิบัติงานในทุก ๆ ด้าน (3) การวิเคราะห์งาน โครงการ ที่จะจัดตั้งงบประมาณยังมีวิธีการที่ไม่เหมาะสม จากหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน (4) ระบบข้อมูลในระดับหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยยังไม่มี คงมีเฉพาะระดับมหาวิทยาลัยเท่านั้น และ (5) การประเมินผลของมหาวิทยาลัยในด้านงบประมาณ ยังขาดการวางระบบที่จะทำให้งานสามารถนำผลไปใช้ได้มีประสิทธิภาพ

สมคิด คมคาย (2527) ได้ศึกษาเรื่อง สภาพและปัญหาการใช้อาคารและสถานที่ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตการศึกษา 9 ผลการวิจัยพบว่า ในด้านสาธารณูปโภค ได้แก่ น้ำ ไฟฟ้า พบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่ส่วนมากใช้น้ำประปา โรงเรียนขนาดกลางใช้น้ำบาดาล โรงเรียนขนาดเล็กใช้น้ำบ่อหรือน้ำสระ ในเรื่องกระแสไฟฟ้านั้นพบว่า โรงเรียนส่วนมากมีไฟฟ้าใช้อย่างสะดวกนับว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะการเรียนการสอนในปัจจุบันต้องอาศัยทั้งน้ำและไฟฟ้าเป็นอย่างมาก ในด้านโทรศัพท์ทั้งภายนอกและภายในโรงเรียน พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ที่ไม่มีโทรศัพท์ ทั้งนี้เป็นเพราะการบริการด้านนี้ของรัฐยังไม่ทั่วถึงทุกท้องที่

ศักดิ์ชัย ปัญหา (2529) ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการวางแผนปฏิบัติการโรงเรียน มีธอมศึกษา เขตการศึกษา 6 พบว่า ข้าราชการครูมีทัศนะต่อระบบการวางแผนปฏิบัติการโรงเรียนด้านการจัดทำแผน ด้านการปฏิบัติตามแผน และด้านการประเมินผลงานตามแผนระดับปานกลาง เห็นว่าการจัดทำแผนระดับโรงเรียนมีความจำเป็นและสำคัญ โดยเฉพาะเรื่อง การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับหน่วยเหนือ การประชุมชี้แจงความสำคัญของแผน การกำหนดวิธีการความรับผิดชอบและวิธีการในแต่ละโครงการ และการจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานของโรงเรียน การจัดทำแผนไม่ได้เกิดจากความต้องการของโรงเรียน แต่เป็นไปเพื่อปฏิบัติตามระเบียบของกรมสามัญศึกษาเท่านั้น ด้านการปฏิบัติตามแผนนั้นพบปัญหามากในเรื่องการขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาเรื่องงบประมาณ การปฏิบัติตามแผนเป็นเรื่องยุ่งยาก มีความเห็นว่าการไม่มีแผนก็สามารถทำงานได้ ผู้ปฏิบัติตามแผนมิได้มีส่วนในการวางแผนด้านการประเมินผลงานตามงาน ข้าราชการครูมีค้อยเห็นความสำคัญเท่าความเห็นของผู้บริหาร

ในด้านทัศนะของผู้บริหารนั้น ให้ความสำคัญของการวางแผนปฏิบัติงานมาก การจัดทำแผนภูมิผู้บริหารทำเองหรือตั้งคณะทำงานขึ้นมาโดยเฉพาะ ผู้สอนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนและรับรู้เรื่องแผนงานมากนัก ด้านการปฏิบัติตามแผน ผู้บริหารหวังอย่างยิ่งว่าบุคลากรในโรงเรียนต้องปฏิบัติตามแผน และอยู่ในวิสัยที่ผู้สอนทำได้และการประเมินผลตามแผนเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแผนหรือแก้ไขปัญหา ตลอดจนรายงานหน่วยเหนือ

สุพจน์ น้อยจินดา (2530) ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการวิจัยสรุปได้ว่า โรงเรียนส่วนมากมีการวางแผนบริหารโรงเรียน เรื่องที่โรงเรียนได้จัดทำโดยมีความถี่สูงคือ การชักชวนความเข้าใจในการจัดทำแผนให้แก่คณะครู การกำหนดและจัดทำรายละเอียดของโครงการ การดำเนินงานตามโครงการและการมีแผนประเมินโครงการ

พวงมณี ชัยเสรี (2532) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1. สาเหตุของปัญหา การบริหารกระบวนการงบประมาณทั้งชั้นจัดทำงบประมาณบริหารงบประมาณ พบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษา คือ

1.1 การปฏิบัติ-บริหารงานการจัดทำงบประมาณ ตลอด 3 ปีงบประมาณ (ปี 2528-2529 และปี 2531) คลาดเคลื่อนต่ำไปจากระยะเวลาที่กำหนดระหว่าง 0.5-2.05 เดือน เนื่องจากขาดการใช้ปฏิทินการจัดทำงบประมาณ ขาดการจัดทำรายละเอียดของงาน - โครงการก่อนจัดตั้งงบประมาณ ขาดนโยบายที่ชัดเจนรวดเร็ว และขาดการติดตามประเมินผลการจัดทำงบประมาณ

1.2 การปฏิบัติ-บริหารงานการบริหารงบประมาณ ในขั้นตอนการขออนุมัติเงิน ประจำงวดคลาดเคลื่อนต่ำจากแผนขออนุมัติเงินประจำงวด ตลอด 4 ปีงบประมาณ (ปี 2528 - 2531) เป็นระยะเวลาระหว่าง 1-6.5 เดือน จำนวนเงินระหว่าง 0.92-442.90 ล้านบาท เนื่องจากขาดการใช้ปฏิทินการบริหารงบประมาณ ขาดนโยบายการบริหารที่ชัดเจน ขาดการติดตามประเมินผลให้มีการปฏิบัติงานตรงตามแผน และมีการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณมาก

2. แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณ ของกรมสามัญศึกษา คือ กรมสามัญศึกษาคควรมีนโยบายและมาตรการให้ทุกกองบริหารงานให้เป็นไปตามแผน-ปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย งบประมาณ ด้วยการฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรด้านงบประมาณทุกระดับ เกี่ยวกับการจัดทำ-การบริหารงบประมาณแบบแผนงาน โดยเฉพาะการติดตามประเมินผลการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านปัญหาของการวางแผนนั้น พบว่า เรื่องที่เป็นปัญหาค่อนข้างมาก ได้แก่ การขาดงบประมาณ บุคลากรของโรงเรียนมีงานอื่นอยู่มากแล้ว บุคลากรของโรงเรียนขาดความรู้เรื่อง การวางแผน ทราบผลการจัดสรรงบประมาณล่าช้า และนโยบายของหน่วยเหนือไม่สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนโดยตรง

คุณผู้ ภาชนะพรหม (2533) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารเงินบำรุงการศึกษา ตามทฤษฎีของผู้บริหารโรงเรียนและผู้ปฏิบัติการงานการเงินของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7 ผลการวิจัยพบว่า การจัดทำแผนการใช้เงินบำรุงการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีทฤษฎีแตกต่างกันในเรื่องเงินบำรุง

การศึกษาของโรงเรียน เก็บได้น้อยไม่เพียงพอในการบริหาร และจากการเปรียบเทียบทรัพย์สินของผู้นับถือการงานการเงินโรงเรียนแยกตามขนาดโรงเรียน ผลปรากฏว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ในด้านการจัดทำแผนการใช้เงินบำรุงการศึกษาคือ โรงเรียนขนาดเล็กมีความแตกต่างกับโรงเรียนขนาดใหญ่ในเรื่องการจัดทำแผนใช้เงินบำรุงการศึกษาล่วงหน้านานเกินไป ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ในการจัดทำแผนควรปฏิบัติตามขั้นตอนและควรได้รับความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่าย นับตั้งแต่ครูน้อย หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าแผนก หัวหน้างานและผู้บริหาร

บุญศักดิ์ โมตรีจิตร (2533) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์แผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา 2530-2532 โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก จากการวิจัยพบว่า งานและโครงการเกี่ยวกับจัดซื้อ จัดซ่อมจัดสร้างอุปกรณ์ศึกษาในหมวดวัสดุ มีข้อดีใช้เงินนอกงบประมาณสูง ทั้งนี้แต่ละโรงเรียนได้มุ่งพัฒนางานการเรียนการสอนเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาและด้านคุณภาพการศึกษาให้ได้บังเกิดผลมากที่สุดนั่นเอง ในหมวดค่าครุภัณฑ์จะเป็นงานจัดซื้อจัดซ่อม จัดสร้างเกี่ยวกับครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง นอกเหนือจากที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินในหมวดค่าสาธารณูปโภคนั้นเป็นเงินเสริมใช้จ่ายสมทบกับที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่าย ทั้งแต่ละโรงเรียนไม่เพียงพอ เพราะได้รับมาอัตราไม่เพิ่มมากนัก ในขณะที่หนี้สินผูกพันมากทุกปีการศึกษา ในหมวดค่าจ้างชั่วคราว พบในโรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดกลาง และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ พบในปีการศึกษา 2532 เท่านั้น

สุปราณี บัวงามดี (2533) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์งบประมาณแผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตพิษณุโลก ระหว่างปีงบประมาณ 2528-2532 ผลการวิจัยพบว่า เมื่อพิจารณารายคณะพบว่าได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี เมื่อรวมทุกหมวดรายจ่าย ยกเว้นคณะมนุษยศาสตร์และคณะศึกษาศาสตร์ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด

ศุภรักษ์ หมั่นธา (2534) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์งบประมาณหมวดสาธารณูปโภคของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7 ผลการวิจัยพบว่า ค่าใช้จ่าย

งบประมาณหมวดสาธารณูปโภค ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7 ปีงบประมาณ 2531-2533 มีลักษณะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ค่าใช้จ่ายงบประมาณหมวดสาธารณูปโภค ของโรงเรียนมัธยมศึกษาเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของโรงเรียนแล้วปรากฏว่า โรงเรียนขนาดใหญ่ใช้จ่ายสูงกว่าขนาดกลางและขนาดเล็ก ค่าใช้จ่ายงบประมาณหมวดสาธารณูปโภคของ โรงเรียนมัธยมศึกษาที่เปิดสอน ทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายใช้จ่ายสูงกว่าโรงเรียน มัธยมศึกษาตอนต้น อัตราการเพิ่ม-ลด ของค่าใช้จ่ายหมวดสาธารณูปโภคแต่ละประเภทไม่แน่นอน โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่มีแนวโน้มว่าค่าใช้จ่ายด้านไฟฟ้าลดลง แต่โรงเรียนขนาดกลางและ ขนาดเล็ก ค่าใช้จ่ายด้านไฟฟ้าสูงขึ้น

เคอร์ริด (Currid. 1982) ได้ศึกษาเรื่อง การวางแผนของโรงเรียนในชนบท ในมลรัฐเวอร์จิเนียตะวันตก โดยศึกษาประชากรที่อาศัยในท้องที่ต่าง ๆ ที่เป็นที่ตั้งของโรงเรียน จะมีอิทธิพลต่อการวางแผนการศึกษาอย่างไรหรือไม่ โดยใช้แบบสอบถามกับผู้บริหารโรงเรียน พบว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรม เขตที่อยู่อาศัยของคนรวย เขตที่อยู่อาศัยของคนหลาย เชื้อชาติ และเขตชุมชนมีความสัมพันธ์ต่อการวางแผนต่ำ การวางแผนที่ดีขึ้นอยู่กับความสามารถ ของผู้บริหารโรงเรียนเป็นสำคัญ