

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายอำนาจการบริหารและการศึกษาทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง เพื่อเป็นการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการบริหารด้านงบประมาณในปัจจุบัน รัฐบาลได้นำแผนกลยุทธ์มาใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบกับแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อจัดโครงสร้างหน่วยงานราชการให้กะทัดรัด มุ่งผลลัพธ์โดยรวมในการวัดผลการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายที่เป็นระบบ มีความโปร่งใส ลดขั้นตอนการตัดสินใจ เพื่อให้การทำงานมีความรวดเร็ว คล่องตัว บังเกิดผลโดยตรงกับประชาชน จึงกำหนดการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ 5 ด้าน ประกอบด้วย (บุญเสริม วิสสุท และคณะ, 2546)

1. การปรับเปลี่ยนบทบาท การกิจและวิธีการทำงานภาครัฐ
2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและพัสดุ
3. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล
4. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ

จะเห็นว่า การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและพัสดุเป็นหนึ่งในแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting : PBB) ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบมีเงื่อนไขมาใช้ กล่าวคือ ทุกหน่วยงานจะได้รับอิสระในการบริหารทางการเงินโดยมีหลักประกันเบื้องต้นได้ว่า จะสามารถนำงบประมาณไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล หลักประกันที่หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการ คือ มาตรฐานทางการเงิน 7 ประการ (7 Hurdles) ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลผลิต

การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและ ผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2544)

งานงบประมาณ นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารสถานศึกษา เพราะนอกจากจะอยู่ในขอบข่ายงานหลักแล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะขับเคลื่อนงานอื่นๆ ให้ดำเนินไปได้ด้วยดี ดังที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545) เสนอว่า กระบวนการบริหารมีปัจจัยที่ให้การสนับสนุนการบริหารจัดการที่สำคัญ 4 ประการคือ

1. คน (Man) เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในปัจจัยทั้งหมด เพราะคนเป็นตัวจักร สำคัญที่จะทำให้กระบวนการบริหารงาน และ โครงการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายได้สำเร็จ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีความรับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมาย และสภาพแวดล้อมสอดคล้องประสานกันได้อย่างดี

2. วัสดุอุปกรณ์ (Material) หมายถึง เครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนการทำงาน ซึ่งจะต้องมีครบและใช้การได้ตามต้องการ จะต้องเป็นอุปกรณ์ใช้ง่าย สะดวก มีคุณภาพและทันสมัย เพื่ออำนวยความสะดวกให้กระบวนการบริหาร โครงการสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. การจัดการหรือบริหาร (Management) หมายถึง วิธีการดำเนินงาน เช่น การจัดคนรับผิดชอบ แบ่งงาน ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงาน การบริหารงบประมาณ ให้สอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ ไม่ว่าแผนงานหรือโครงการ งบประมาณและอุปกรณ์จะดี มีคุณภาพทันสมัยเพียงใดก็ตาม หากการจัดการไม่ดี ย่อมก่อให้เกิดความล้มเหลวได้ การจัดการกิจกรรมนักเรียน ตลอดจน การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นต้น ผู้บริหารจะต้องใช้ทักษะทางการบริหาร เพื่อให้งานเหล่านี้ดำเนินไปด้วยดี

4. งบประมาณหรือเงิน (Money) การบริหารงานจะต้องมีเงินเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่สนับสนุนให้แผนงานหรือโครงการดำเนินไปสู่เป้าหมายและวัตถุประสงค์ แผนงานหรือโครงการใดไม่มีเงิน ไปรุ่ง งบประมาณจะได้เท่าไร จะได้มากหรือน้อย ได้มาจากไหน ก็จะทำให้การบริหารแผนงานหรือโครงการสำเร็จได้ยาก

ปัจจัยดังกล่าวข้างต้น ล้วนมีความสำคัญต่อการบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษา แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า เงิน เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าปัจจัยอื่น ผู้บริหารสามารถใช้เงินเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้การดำเนินงาน เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ เพราะผู้บริหารสถานศึกษาสามารถใช้เงินเป็นเงินเดือน ค่าจ้างหรือใช้งบประมาณในการกำหนดอัตราค่าจ้างของสถานศึกษาได้ ใช้เงินซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ได้

แต่ถ้าผู้บริหารสถานศึกษาไม่สามารถบริหารเงินของสถานศึกษาให้ดีและถูกต้องแล้ว จะก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานด้านอื่นๆ ด้วย เหตุนี้เงินจึงเป็นปัจจัยสำคัญมากในการศึกษาทุกระดับ นอกจากนี้ บุญเสริม วิสสุท และคณะฯ (2546) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาในปัจจุบัน พบว่าสถานศึกษายังประสบปัญหา อุปสรรค จากกฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาไม่สามารถใช้เงินบางอย่างได้อย่างคล่องตัว ปลอดภัย ถ้าหากได้ผลงาน ก็จะมีประสิทธิภาพในการบริหาร แต่หากพลาดพลั้งผลก็จะตกอยู่กับผู้บริหาร และส่วนหนึ่งเกิดจากความเลขชินในวัฒนธรรมการรวมอำนาจ และการสั่งการมานานทำให้คิดสร้างสรรค์ด้วยตนเองไม่เป็น และจากการติดตามการดำเนินงานของโรงเรียนนำร่องที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ประจำปีงบประมาณ 2545 (กรมสามัญศึกษา, 2546) พบว่า การดำเนินงานของผู้บริหารและบุคลากรของสถานศึกษา ยังมีลักษณะการดำเนินงานหรือกิจกรรมแบบเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ขาดการทุ่มเท และการเอาใจใส่ต่องาน รวมถึงการขาดการวิเคราะห์งานทั่วไปของสถานศึกษา ในการนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ซึ่งสถานศึกษา ก็จะมองถึงจุดอ่อนและปัญหาของสถานศึกษา โดยไม่นำเอาจุดแข็งของสถานศึกษาที่มีอยู่ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากร ยังไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงาน ตามระบบงบประมาณ อีกทั้งยังขาดความรู้ ความเข้าใจ มีบุคลากรในสถานศึกษาเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ที่มีความรู้เกี่ยวกับระบบงบประมาณ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน แต่มิได้มีการชี้แจงให้บุคคลในส่วนอื่นๆ มีความเข้าใจในระบบงบประมาณ เป็นเหตุให้บุคคลส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจและขาดความสนใจ ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ ที่บุคลากรทุกคนจะต้องร่วมมือกันดำเนินการและรับผิดชอบงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของสถานศึกษา การกำหนดกลยุทธ์ในการส่งเสริม พัฒนาและแก้ไขการดำเนินงานของสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่ผลผลิตขององค์กรยังเป็นลักษณะหรือกิจกรรมเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังพบว่า ส่วนใหญ่แล้วสถานศึกษายังไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคำนวณต้นทุนกิจกรรม และการวางแผนงบประมาณระบบบัญชีพึงรับ ซึ่งง่าย ซึ่งเป็นเรื่องใหม่และไม่เคยปรากฏในระบบงบประมาณแบบเดิมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ปกาศิต จำปาทอง (2546) กล่าวว่า ในการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น บุคลากรทุกคนของสถานศึกษา รวมถึงเป้าหมาย หรือจุดประสงค์ของสถานศึกษา ล้วนเป็นองค์ประกอบและปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของสถานศึกษาว่า การดำเนินงานตามระบบแบบมุ่งเน้นผลงาน จะประสบกับความสำเร็จหรือล้มเหลว ส่วน ศรีพรรณ งามสีขำ (2546)

ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางการเงินและบัญชีของคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่าผู้บริหารสถานศึกษานอกจากจะบริหารการเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังต้องควบคุมดูแลการดำเนินงานด้านการเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบการเงิน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และคำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องกับการเงินอีกด้วย

ในส่วนของงานด้านการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น จากอดีตการบริหารจัดการด้านงบประมาณ จะได้รับการจัดสรรและบริหารจัดการตามนโยบายของส่วนกลางเป็นหลัก แต่เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้ประกาศและมีผลบังคับใช้ ส่งผลให้สถานศึกษาต้องทำการบริหารจัดการ ในเรื่องงบประมาณ จากที่เคยรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติ กลายมาเป็นการบริหารจัดการเอง ตั้งแต่เริ่มกระบวนการของการบริหารจัดการงบประมาณ ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายที่สถานศึกษาจะต้องบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ตามขอบข่ายมาตรฐานทางการเงิน ทั้ง 7 ด้าน ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์และตรวจสอบภายในด้วยตนเอง ดำเนินการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

จากการติดตามผลการบริหารงานงบประมาณของเจ้าพนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ ปัญหาขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และการบริหารงบประมาณระดับสถานศึกษา ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลในจำนวนจำกัด ไม่สามารถสนองต่อการพัฒนาการศึกษาได้อย่างเต็มที่

ดังนั้นในการจัดสรรและการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบาย และแผนการใช้เงินงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาสูงสุด แต่ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารและปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการงบประมาณดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยสงสัยว่าทำอย่างไร จึงจะทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่ามีปัจจัยอะไร มีผลต่อประสิทธิภาพ การบริหารงบประมาณของผู้บริหารสถานศึกษา ตลอดจนกระบวนการ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการบริหารงบประมาณของผู้บริหารโรงเรียนชุมชนบ้านน้ำดิบ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ที่ดำเนินงานด้านการบริหารงบประมาณตามมาตรฐานทางการเงิน 7 ด้าน ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และตรวจสอบภายใน

ทั้งนี้เพื่อนำผลการศึกษา ครั้งนี้ไปพัฒนาการดำเนินงานด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา
ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นกรณีศึกษาโรงเรียนชุมชนบ้านน้ำดิบ โดยผู้วิจัยได้กำหนด
วัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา
ชั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2
2. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารงบประมาณของผู้บริหารสถานศึกษา ชั้นพื้นฐาน
ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2
3. เพื่อศึกษาปัญหาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของผู้บริหาร
สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากร
เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้เลือกศึกษาเฉพาะ
กรณีโรงเรียนชุมชนบ้านน้ำดิบ อำเภอแม่สะเรียง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน
เขต 2 ดังนั้น จึงเลือกศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เลือกแบบเจาะจง ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการ
โรงเรียน 1 คน รองผู้อำนวยการโรงเรียน 1 คน ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงบประมาณโรงเรียน 1 คน
ครูผู้สอน 7 คน พนักงานราชการ 3 คน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 2 คน
รวมทั้งสิ้น 15 คน

2. ขอบเขตด้านพื้นที่
สถานที่ ที่ใช้ในการศึกษา คือ โรงเรียนชุมชนบ้านน้ำดิบ อำเภอแม่สะเรียง
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา
การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ
ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ตามมาตรฐาน
การจัดการทางการเงินของสำนักงานงบประมาณ 7 ด้าน

- 3.1 การวางแผนงบประมาณ
- 3.2 การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน
- 3.3 การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง
- 3.4 การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ
- 3.5 การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน
- 3.6 การบริหารสินทรัพย์
- 3.7 การตรวจสอบภายใน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงปัจจัยที่เอื้อต่อการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การวางแผนพัฒนากระบวนการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ให้มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม
2. ได้ข้อมูลผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
3. ได้ข้อมูลเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ในการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณในสถานศึกษา ให้มีการปฏิบัติงานได้ถูกต้อง

นิยามศัพท์เฉพาะ

ปัจจัย หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่สนับสนุนการดำเนินงานด้านงบประมาณของสถานศึกษา ให้บรรลุความสำเร็จ

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้เงินตามงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการสถานศึกษา ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และให้เป็นไปตามข้อบังคับระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

กระบวนการบริหารงบประมาณ หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินงานด้านงบประมาณของสถานศึกษาในการวางแผนงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารและการติดตาม

ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารจัดการ งบประมาณที่ได้รับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เกิดประโยชน์สูงสุด คุ่มค่า ถูกต้องตามระเบียบ

สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนชุมชนบ้านน้ำดิบ อำเภอแม่สะเรียง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ โรงเรียนชุมชนบ้านน้ำดิบ อำเภอแม่สะเรียง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

บุคลากรในสถานศึกษา หมายถึง ครู คศ.1 ครู คศ.2 ครู คศ.3 และพนักงานราชการ โรงเรียนชุมชนบ้านน้ำดิบ อำเภอแม่สะเรียง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

เจ้าหน้าที่งบประมาณสถานศึกษา หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานการเงิน บัญชี และพัสดุ ของโรงเรียนชุมชนบ้านน้ำดิบ อำเภอแม่สะเรียง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2