

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การงบประมาณของประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่นาน เริ่มมีการจัดทำอย่างเป็นทางการมากขึ้น จนกระทั่งปี 2502 จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยกำหนดให้มีสำนักงานงบประมาณขึ้นนับตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นมา รัฐสภา ได้อนุมัติพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งใช้เป็นบทงบประมาณแผ่นดินไทยมาจนถึงปัจจุบัน งบประมาณด้านการศึกษานั้นรัฐบาลให้ความสำคัญมากเป็นอันดับแรกของกระทรวง เพื่อนำไปพัฒนาการศึกษาของชาติโดยคำนึงถึง 1) แผนการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2) นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการศึกษา การวางแผนทางการศึกษาแห่งชาติต่อไปและอนาคต (ธวัช เตียวเจริญ, 2547, หน้า 11-16)

นโยบายรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยจะไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับรัฐบาลชุดนั้น จะเน้นหนักในเรื่องของการศึกษา บางรัฐบาลอาจจะเน้นหนักในเรื่องของการศึกษาภาคบังคับ งบประมาณจึงถูกจัดสรรให้กับการศึกษาภาคบังคับมากกว่าเรื่องอื่น ๆ ทางการศึกษา แต่บางรัฐบาลอาจจะเน้นหนักเรื่องการศึกษาด้านอุดมศึกษา งบประมาณก็จะถูกจัดสรรให้แก่อุดมศึกษามากกว่าการศึกษาด้านอื่น ๆ การจัดทำงบประมาณการศึกษาต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับวงจรและหน่วยงานจัดทำ งบประมาณเป็นกระบวนการเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณรายรับ การจัดตั้งงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณเมื่อสิ้นสุดการใช้จ่าย งบประมาณในปีนั้น ๆ งบประมาณในความหมายกว้าง ๆ อาจอธิบายได้ว่าเป็นรูปแบบที่แสดงถึงแผนการใช้จ่ายเงินในอนาคต รวมทั้งเป็นเครื่องมือควบคุมหรือกำกับกับการปฏิบัติงานในอนาคต โดยมีการคาดประมาณเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นและการประมาณรายรับที่คาดว่าจะได้รับจากแหล่งต่าง ๆ ในช่วงที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณกล่าวอีกนัยหนึ่ง งบประมาณเป็นผลแสดงการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานหนึ่ง ๆ ที่แสดงถึงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยระบุถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและแผนงานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า แผนดังกล่าวนี้จะรวมถึงการคาดประมาณการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย หลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ในส่วนที่จะเกี่ยวข้องกับสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และโรงเรียน คือจะมีการกำหนดภารกิจ และผลผลิต ผลลัพธ์ การปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการได้รับและใช้จ่ายงบประมาณที่กรมจะจัดสรรให้เป็นเงินก้อน (Block Grant) แก่เขตพื้นที่เพื่อจัดสรรให้แก่

สถานศึกษา ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละโรงเรียนเพื่อสอดคล้องกับการกิจและเกิดผลผลิตที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าและเมื่อดำเนินการจนประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว ยังมีเงินเหลือก็ไม่ต้องส่งคืนคลังเช่นเดิม สามารถเก็บไว้ใช้ในปีต่อไปได้ ทั้งนี้จะมีการปรับปรุงระบบ การจัดซื้อจัดจ้างให้มีขั้นตอนรัดกุมและโปร่งใสปรับระบบการบัญชีและการเงินให้เชื่อมโยงกับ การคำนวณ ความคุ้มค่าเทียบกับผลผลิตเน้นการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเพื่อแสดงความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณ กำหนดให้มีการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้คุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุด จากหลักการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณดังกล่าว ต่อไปบุคลากรเขตพื้นที่ ผู้บริหาร โรงเรียน คณะครู – อาจารย์ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) ของแต่ละโรงเรียนจะมีบทบาทสำคัญมาก ในการรับผิดชอบตั้งแต่ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการปฏิบัติงานและขั้นตอนรายงานผลโดยมุ่งเน้นผลสำเร็จของงานและมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (จุฬาลักษณ์ สว่างรัตน์, 2547, หน้า 17)

ตามที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 และกำหนดแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐหลายแผน และแผนหนึ่งที่สำคัญ คือ แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ (Performance - Based Budgeting: PBB) โดยรัฐคาดหวังว่าจะเป็นมาตรการสำคัญที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ ระดับกรม รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในการกำกับของรัฐบาล ในกำกับของส่วนราชการ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้สำนักงานงบประมาณ ได้กำหนดเงื่อนไขก่อนจะกระจายอำนาจทางการเงิน คือ จัดสรรงบประมาณแบบวงเงินรวมหรือเป็นก้อน (Block Grant) ให้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยเงื่อนไขดังกล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีขีดความสามารถหรือมีมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน คือ การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) การคำนวณต้นทุนกิจกรรม (Activity - Based Costing) การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement - Management) การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control) การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting) และการตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

มาตรฐานจัดการทางการเงิน 7 ด้านเป็นเรื่องใหม่สำหรับหน่วยงานภาครัฐ แต่เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น ทุกหน่วยงานจึงควรเริ่มดำเนินการเพื่อให้สำเร็จในเวลาที่กำหนด

สำหรับการบริหารงานงบประมาณได้มีการปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณจากระบบเดิมเป็นระบบใหม่จึงเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการจัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป (Input) ควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด และมีความเคร่งครัดในการเบิกจ่าย

งบประมาณ มาเป็นระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานผลลัพธ์ (Performance - Based Budgeting) การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การวัดที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น โดยที่ผลผลิตคือ สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบ ทั้งเชิงบวก/ หรือเชิงลบ ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 16)

โรงเรียนเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่สำคัญที่สุด และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการให้บริการทางการศึกษากับเยาวชนของชาติ ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับที่พลเมืองทุกคนต้องได้รับ เพื่อพัฒนาคนในชาติให้มีความรู้ความสามารถ ทักษะคิด ค่านิยม คุณธรรมตามที่รัฐต้องการ ดังนั้นผู้บริหารโรงเรียนต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ศาสตร์และศิลป์ทางการบริหาร การศึกษา ต้องเป็นผู้มีคุณลักษณะ คุณสมบัติ และความสามารถอย่างเหมาะสมจึงจะดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ได้ ทั้งนี้จากความร่วมมือของบุคลากรในโรงเรียน ทุกฝ่ายร่วมกันดำเนินการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้โดยอาศัยทรัพยากร เทคนิค และกระบวนการต่าง ๆ ในการบริหาร โรงเรียนสามารถผลิตนักเรียน ไปเป็นกำลังที่สำคัญของประเทศไทยได้ในที่สุด (สมพร พิลาสันต์, 2545, หน้า 1)

การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ ในปัจจุบันเริ่มปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่ผ่านมาซึ่งสถานศึกษาต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางเกือบทั้งหมด (รุ่ง แก้วแดง, 2540, หน้า 246) แต่ความพร้อมของสถานศึกษาในการบริหารงบประมาณยังไม่ได้ก้าวไปในระดับที่ใกล้เคียงกับความก้าวหน้าด้านวิชาการ โดยผู้บริหารสถานศึกษาดันแบบ เห็นว่า สถานศึกษามีความพร้อมที่จะรองรับการกระจายอำนาจและควรมีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้กับสถานศึกษา เพราะสถานศึกษาส่วนใหญ่ขาดงบประมาณ เช่น สถานศึกษาอยากได้คอมพิวเตอร์ เพราะเห็นว่า มีความสำคัญ ก็จะใช้วิธีขอบริจาค จะทำให้สถานศึกษามีศักยภาพมากในการบริหารจัดการและได้รับการกระจายอำนาจแล้ว ผู้บริหาร ครู และกรรมการสถานศึกษาจะร่วมกันพิจารณาว่าหากได้งบประมาณจะทำอะไรบ้าง เนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จึงรู้ถึงความขาดแคลนและความต้องการของตัวเองได้ดี

ปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาในปัจจุบัน พบว่า สถานศึกษายังประสบปัญหาอุปสรรคจากกฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดมาก ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาไม่สามารถใช้เงินงบประมาณบางอย่างได้อย่างปลอดภัย และหากได้ผลงานก็จะมีประสิทธิภาพในการบริหาร แต่หากพลาดพลั้งผลก็จะตกอยู่กับผู้บริหาร นอกจากนี้ปัญหาลักษณะหนึ่งยังเกิดจากความเคยชินในวัฒนธรรมการรวมอำนาจและการสั่งการมานานทำให้คิดสร้างสรรค์ด้วยตัวเองไม่เป็น (สำนักงานคณะกรรมการ

การประถมศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 2) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณจะปรากฏอยู่หลายลักษณะ และนับวันจะยิ่งขยายมากขึ้นตามภารกิจ จึงทำให้ผู้บริหารงบประมาณต้องประสบปัญหานานัปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำอย่างไรให้การใช้งบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดใช้เงินน้อยได้งานมาก ประหยัดเวลา และไม่ผิดระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจากการติดตามการดำเนินงานของโรงเรียนนำร่องที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ประจำปีงบประมาณ 2545 (กรมสามัญศึกษา, 2546, หน้า 1-9) พบว่า การดำเนินงานของผู้บริหารและบุคลากรของสถานศึกษายังมีลักษณะการดำเนินงานหรือมีกิจกรรมแบบเดิม ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงขาดการทบทวนและการเอาใจใส่ต่องาน รวมถึงการขาดการวิเคราะห์สภาพทั่วไปของโรงเรียนในการที่จะนำมาเป็นข้อมูลในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ซึ่งสถานศึกษามักจะมองถึงจุดอ่อนและปัญหาของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการดำเนินงาน ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน อีกทั้งยังขาดความรู้ ความเข้าใจ มีบุคลากรในสถานศึกษาเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ที่มีความรู้เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นเหตุให้บุคลากรส่วนใหญ่ ไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และขาดความสนใจ ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่บุคลากรทุกคนจะต้องร่วมมือกัน ดำเนินการและรับผิดชอบงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่ผลผลิตองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคำนวณต้นทุนผลผลิตกิจกรรม และการวางแผนงบประมาณ ระบบบัญชีพึ่งรับพึ่งจ่าย ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ และไม่เคยมีปรากฏในระบบงานงบประมาณแบบเดิมที่ใช้อยู่ (ปกาศิต จำปาทอง, 2546, หน้า 43-44) ซึ่งในการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น บุคลากรทุกคนของสถานศึกษา รวมถึงเป้าหมายหรือจุดประสงค์ของสถานศึกษาล้วนเป็นองค์ประกอบและปัจจัยที่จะส่งผลต่อการดำเนินงานของสถานศึกษาว่าการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

การบริหารโรงเรียนประถมศึกษาให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน โรงเรียนประถมศึกษาทั้งระดับก่อนประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนมีความจำเป็นต้องมีการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องใช้พื้นฐานในการศึกษาซึ่งได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโรงเรียนนั้นคือ งบประมาณค่าตอบแทนค่าใช้สอยและวัสดุ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 27) ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการด้านการศึกษาใหม่โดยเน้นกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการและงบประมาณให้ถึงระดับสถานศึกษาซึ่งปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้มอบให้โรงเรียนดำเนินการจัดซื้อ/จัดจ้าง ทำให้โรงเรียนได้รับเงินในการจัดการมากยิ่งขึ้น ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานพึงปฏิบัติและระมัดระวังและควรให้การจ่ายเงินต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป้าหมาย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 1)

โรงเรียนมีภารกิจหลัก คือ การจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร โดยมีงานบริหารโรงเรียนอื่น ๆ เป็นงานส่งเสริมสนับสนุนการเรียนการสอนให้ดำเนินไปด้วยดี บรรดางานสนับสนุนที่มีความสำคัญงานหนึ่งก็คือ งานการเงิน บัญชีและพัสดุ เพราะเป็นงานที่ผู้บริหารและบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าวต้องเอาใจใส่เป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน บัญชีและพัสดุของโรงเรียน จะต้องมีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจในด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง อย่างชัดเจนและแม่นยำจึงจะส่งผลให้การปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นไปอย่างราบรื่นเรียบร้อยถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ (เสาวลักษณ์ จันทวัฒน์, 2545, หน้า 2-3)

เนื่องจากโรงเรียนบางโรงเรียนไม่มีบุคลากรที่บรรจุและแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติงานด้านการเงิน บัญชี และพัสดุโดยตรง จึงแต่งตั้งข้าราชการครูให้ปฏิบัติหน้าที่งานการเงิน บัญชี และพัสดุ ด้วยข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานด้านการเงิน บัญชี และพัสดุ ไม่มีพื้นความรู้ที่ได้ศึกษามาเกี่ยวกับด้านการบริหารงานงบประมาณมาก่อน จึงทำให้ปฏิบัติงานด้านนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะขาดความรู้ในเรื่องของการบริหารงานงบประมาณอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะมีการเปิดอบรมเพิ่มเติมก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน บัญชี พักตร์เข้าใจงานได้อย่างชัดเจนและแม่นยำ เพราะระเบียบการปฏิบัติงานเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมอยู่เสมอและการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ อย่างรวดเร็ว (สมพร พิลาสันต์, 2545, หน้า 1-10) กล่าวว่า การบริหารงานด้านการศึกษาในส่วนภูมิภาค ซึ่งควบคู่ไปกับการบริหารงานด้านการเงิน เมื่อให้ครู อาจารย์ ซึ่งทำหน้าที่ในด้านการสอนมาปฏิบัติงานในด้านการเงิน บัญชี พักตร์ ย่อมจะมีปัญหาเกิดขึ้นซึ่งไม่ใช่เป็นการทุจริตแต่เป็นข้อบกพร่อง ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นได้หลายประการ (ปรีชา โกศลพันธ์, 2522, หน้า 4) กล่าวว่า ถ้าผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้และสุจริตใจแล้ว การบริหารก็จะไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้และจะส่งผลสะท้อนไปยังการบริหารงานสาขาอื่น ๆ อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิชาการ (แสวง นิลพงษ์, 2522, หน้า 3) กล่าวว่า ความผิดพลาดและข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี จากผลตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรุปได้ดังนี้ 1) รับเงินแล้วไม่นำส่งหรือลงบัญชีการเงิน 2) เก็บรักษาเงินไว้เกินอำนาจการเก็บรักษา 3) จ่ายเงินผิดประเภทหรือวัตถุประสงค์โดยไม่ได้รับอนุญาต 4) รับ จ่าย เงิน โดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน หรือไม่มีใบสำคัญการจ่าย 5) เรียกเก็บนอกเหนือจากที่ระเบียบกำหนด 6) การซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ไม่เป็นไปตามระเบียบ 7) เบิกเงินค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน หรือเงินอื่น ๆ จากทางราชการ โดยหลักฐานเป็นเท็จ 8) แก้ไขหลักฐานการเงิน เช่น ใบเสร็จรับเงิน บัญชีรายจ่าย 9) สร้างหลักฐานเท็จเพื่อขอเบิกเงินจากทางราชการ

กล่าวโดยสรุปปัจจุบันสถานศึกษายังไม่มีอิสระในเรื่องการบริหารงานงบประมาณให้ก้าวหน้าโดยยังประสบปัญหาจากกฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดมาก และความเคยชินในวัฒนธรรมการรวมอำนาจและการสั่งการทำให้ไม่สามารถคิดสร้างสรรค์ด้วยตนเอง ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษามีความพร้อมที่จะรองรับการกระจายอำนาจด้านงบประมาณและเห็นควรให้มีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้กับสถานศึกษาสามารถบริหารงบประมาณให้สามารถขยายผลได้กว้างขึ้น การกระจายอำนาจงบประมาณ ก็จะมีความเป็นไปได้มาก โดยเฉพาะระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)

จากข้อมูลและเหตุผลข้างต้นจะเห็นว่า แม้จะได้มีการกำหนดนโยบายและมีการปฏิบัติในเรื่องการบริหารงานงบประมาณอยู่หลายประการแต่ก็ไม่มีรูปแบบที่สมบูรณ์ ดังนั้นผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาที่มีรายละเอียดชัดเจนเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติมากขึ้นเพื่อสร้างเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์และเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

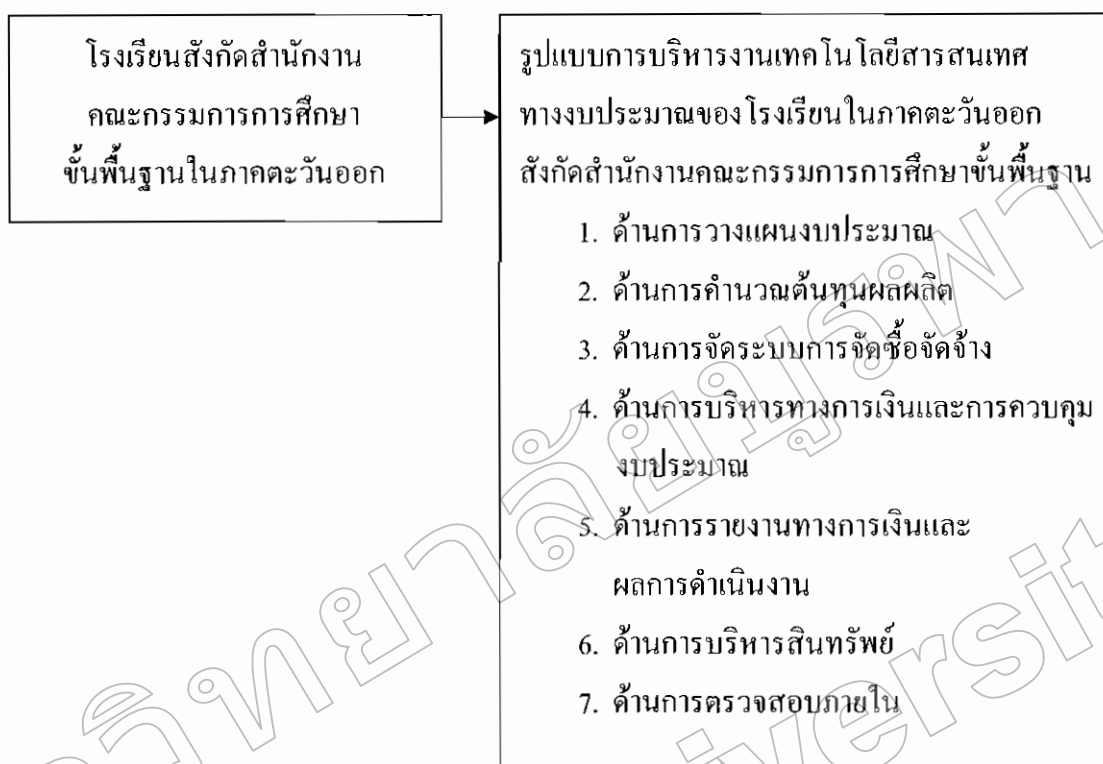
เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารงานเทคโนโลยีสารสนเทศทางงบประมาณของโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงใต้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คำถามในการวิจัย

รูปแบบการบริหารงานเทคโนโลยีสารสนเทศทางงบประมาณของโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงใต้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องมีลักษณะรูปแบบอย่างไร จึงจะมีประสิทธิภาพในการบริหารงานงบประมาณ

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายในการจัดการระบบงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนภาคตะวันออกเฉียงใต้ ตามแนวทางการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (ศูนย์ประสานงานปรับระบบงบประมาณ กรมสามัญศึกษา, 2544, หน้า 4) ตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน คือ ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมทางการเงินและผลการดำเนินงาน ด้านการบริหารสินทรัพย์ ด้านการตรวจสอบภายใน ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. เป็นข้อมูลให้กับผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานงบประมาณ สามารถนำไปกำหนดนโยบายการบริหารงานงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ทำให้การบริหารงานงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น
2. เป็นข้อมูลในการวางแผนและจัดทำโครงการเกี่ยวกับฝ่ายงานการบริหารงบประมาณของโรงเรียนประถมศึกษา
3. เป็นแนวทางในการพัฒนางานด้านการบริหารงานงบประมาณให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารในการจัดรูปแบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับสภาพโรงเรียนและความต้องการของสังคม

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเป็นการศึกษาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับลักษณะที่ควรจะเป็นในการบริหารงานงบประมาณในโรงเรียนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ยุคปฏิรูปการศึกษา โดยใช้เป็นแนวทางการวิจัยเชิงอนาคต คือ เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) เป็นการศึกษาเพื่อมองเหตุการณ์หรือพฤติกรรมในอนาคตที่เกี่ยวกับการทำนาย (Prediction) และ คาดการณ์ (Forecast) ใน 7 ด้าน ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต ด้าน การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ ด้านการรายงาน ทางการเงินและผลการดำเนินงาน ด้านการบริหารสินทรัพย์ ด้านการตรวจสอบภายใน

2. ในการศึกษาความคิดเห็นและแนวความคิดจากผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจะใช้ การวิจัยเชิงอนาคตแบบเทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) จำนวน 22 คน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ในการบริหารงานด้านงบประมาณ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. รูปแบบการบริหารงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้ง 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ ด้านการรายงานทางการเงินและ ผลการดำเนินงาน ด้านการบริหารสินทรัพย์ ด้านการตรวจสอบภายใน ในรูปแบบเทคโนโลยี สารสนเทศทางงบประมาณของโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงใต้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน หมายถึง การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาบริหารงานงบประมาณที่ควรเกิดขึ้น ในอนาคต

1.1 ด้านการวางแผนงบประมาณ หมายถึง การวางระบบการบริหารการเงินของโรงเรียน ยึดหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมในทุกระดับ การบริหารจัดการตนเอง และการมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบ โดยโรงเรียนจัดทำแผนรายได้และแผนการใช้จ่ายเงิน มีการควบคุม กำกับดูแล การดำเนินงานทางการเงินทุกด้าน

1.2 ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต หมายถึง การประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ระยะปานกลาง เพื่อขอจัดตั้งงบประมาณ

1.3 ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึง การดำเนินการให้ได้มาซึ่งสิ่งของ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่นการจัดซื้อ การจัดจ้าง เป็นต้น เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ และถูกต้อง

1.4 ด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ หมายถึงการจัดระบบ การเงินในโรงเรียนให้เกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลสูงสุด

1.5 ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน หมายถึง การนำเสนอข้อมูล ทางการเงินเพื่อแสดงฐานะการเงินของโรงเรียนให้แก่บุคคลภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้องลักษณะ

ของรายงานมีข้อมูลการตัดสินใจของผู้ใช้รายงานทางการเงิน ตัวชี้วัดถึงความสามารถในการบริหารการเงินของผู้บริหารโรงเรียน

1.6 ด้านการบริหารสินทรัพย์ หมายถึง การพยายามที่จะให้เกิดความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบภายในและการคำนวณต้นทุนผลผลิต กิจกรรมสำคัญครอบคลุมตั้งแต่การวางแผนการใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและจัดข้อมูลสินทรัพย์ที่เป็นปัจจุบันอยู่

1.7 ด้านการตรวจสอบภายใน หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานงานที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน การบริหารงานด้านอื่น ๆ ตลอดจนการตรวจสอบบัญชี การวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยงพอและประสิทธิผลของการประเมินภายใน ส่วนของราชการ รวมทั้งการรายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะ

2. เทคนิคเดลฟาย หมายถึง กระบวนการที่รวบรวมความคิดเห็นหรือการตัดสินใจในเรื่องรูปแบบการบริหารงานงบประมาณที่ควรจะเป็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความน่าเชื่อถือมากที่สุด

3. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง ผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหารงานงบประมาณ โดยใช้โปรแกรม GFMIS โดยมีทั้งระดับผู้นำในการกำหนดนโยบายและวางแผนดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ ผู้นำทางวิชาการซึ่งเป็นคณาจารย์ผู้สอนในระดับอุดมศึกษา และผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านบริหารงบประมาณที่มีความสามารถน่าเชื่อถือ

4. เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง การใช้โปรแกรมสำเร็จรูปต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ประกอบการบริหารงานงบประมาณ ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต ด้านการจัดระบบ การจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมทางการเงินและผลการดำเนินงาน ด้านการบริหารสินทรัพย์ ด้านการตรวจสอบภายใน ได้แก่ โปรแกรม GFMIS, โปรแกรมคำนวณต้นทุนผลผลิต เป็นต้น

5. โรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนที่ตั้งอยู่ใน 8 จังหวัดได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดชลบุรี จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด