

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจ จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่ต้องการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และพัฒนาอยู่เสมอ เพื่อสนองตอบหลักการดังกล่าว การบริหารงานจึงจำเป็นต้องมีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และการจัดการ (Management) การที่ถือว่าทรัพยากรทั้ง 4 ประการนี้เป็นปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร เพราะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานนั้น ขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์และคุณภาพของปัจจัยดังกล่าวเป็นสำคัญ การขาดปัจจัยอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่อาจทำให้การบริหารงานมีประสิทธิผลอย่างเต็มที่ได้ ในบรรดาปัจจัยพื้นฐานดังกล่าว ทรัพยากรเงินหรืองบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เกิดปัจจัยการบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าทรัพยากรแรงงาน วัสดุ อุปกรณ์ เทคโนโลยีรวมทั้งการจัดการ

ทรัพยากรเงินหรืองบประมาณมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารซึ่งประกอบด้วย การวางแผนงาน (Planning) การจัดหน่วยงาน (Organizing) การจัดตัวบุคคล (Staffing) การดำเนินการ (Directing) การประสานงาน (Co-Ordinating) การรายงาน (Reporting) การงบประมาณ (Budgeting) (ประชุม รอดประเสริฐ, 2533, หน้า 32-33) ในกระบวนการบริหารเหล่านี้ การบริหารงบประมาณนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดก็เป็นที่น่าใจได้ว่า การบริหารงานในองค์กรนั้น ๆ หรือหน่วยงานนั้นจะต้องเจริญก้าวหน้าได้อย่างดี มีประสิทธิภาพ และประหยัด ดังนั้นในองค์กรทุกประเภทจึงต้องจัดโครงสร้างและกระบวนการบริหารงบประมาณไว้เหมาะสม จึงจะถือได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดการบริหาร

การงบประมาณ (Budgeting) เป็นกระบวนการบริหารกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะการบริหารหรือการจัดการใด ๆ ก็ตาม นอกจากจะต้องใช้คนและวัสดุแล้ว เงินก็เป็นปัจจัยที่ขาดเสียมิได้ การจัดหาเงิน การเก็บรักษาเงิน และการใช้จ่ายเงินจะต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่รัดกุม การงบประมาณเป็นกระบวนการที่จะทำให้การบริหารเกิดขึ้นและควบคุมให้การบริหารดำเนินไปอย่างมีระเบียบและราบรื่น (อุทัย หิรัญโต, 2526, หน้า 268) การงบประมาณถือเป็นภารกิจที่สำคัญด้านหนึ่งของผู้บริหารทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นในระดับหน่วยงานและประเทศ

ผู้บริหารสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการทำให้นโยบาย แผนงาน ไปสู่การปฏิบัติ
 งบประมาณจึงเป็นเสมือนเชื้อเพลิงของเครื่องยนต์ (จิตรรา เติมีย์, 2540, หน้า 1 อ้างอิงจาก Berstein
 & O'Hara, 1979, p. 280) ในทางการเมืองงบประมาณมีบทบาทสำคัญยิ่งที่จะทำให้นโยบายของ
 พรรคการเมืองประสบความสำเร็จ เพราะหากขาดซึ่งงบประมาณที่จะดำเนินการแล้ว นโยบาย
 ที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาที่ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ ด้วยความสำคัญของงบประมาณ
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 179 ได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่าย
 ของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ และถือเป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญยิ่งของรัฐบาลที่
 จะต้องดำเนินการให้รัฐสภาอนุมัติ เพราะสิ่งต่าง ๆ ทั้งหลายที่รัฐบาลดำเนินการในแต่ละปีจะปรากฏ
 ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งสิ้น ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบกฎหมายฉบับนี้รัฐบาลก็ไม่สามารถ
 บริหารประเทศได้ และโดยมารยาท และธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติแล้ว รัฐบาลต้องตัดสินใจเลือกใน
 สองทางคือ ลาออกหรือยุบสภา (วิษณุ เครืองาม, 2546) ซึ่งก็คือการสิ้นสุดการเป็นรัฐบาลบริหาร
 ประเทศ จากที่กล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า งบประมาณมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารงานของ
 หน่วยงานให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

งบประมาณแผ่นดินเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการบริหารประเทศของรัฐบาลทุกยุค ทุกสมัย
 เพราะการที่จะดำเนินกิจกรรมใดให้สำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทั้งหลายมาประกอบกันซึ่ง
 งบประมาณจะเป็นตัวการจัดหา และจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นเหล่านี้ไปสู่แผนงาน โครงการ
 ต่าง ๆ ให้เหมาะสมตามความต้องการ งบประมาณจึงเปรียบเสมือนหัวใจของการบริหารประเทศที่
 ทำหน้าที่สูบฉีดทรัพยากรที่จำเป็นให้แก่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้สามารถทำงานได้ตามหน้าที่
 ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตามที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-
 2544 และกำหนดแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐหลายแผน และแผนหนึ่งที่สำคัญ คือ แผนการ
 ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรมาเป็นระบบ
 งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ (Performance-Based Budgeting: PBB) โดยรัฐคาดหวัง
 ว่าจะเป็นมาตรการสำคัญที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ
 ระดับกรม รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในการกำกับของรัฐบาล/ในกำกับของส่วนราชการ หน่วยงาน
 อีกระตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้สำนักงบประมาณ
 ได้กำหนดเงื่อนไขก่อนจะกระจายอำนาจทางการเงิน คือจัดสรรงบประมาณแบบวงเงินรวมหรือ
 เป็นก้อน (Block Grant) ให้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยเงื่อนไขดังกล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐจะต้อง
 มีขีดความสามารถหรือมีมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน คือ การวางแผนงบประมาณ
 (Budget Planning) การคำนวณต้นทุนกิจกรรม (Activity-Based Costing) การบริหารการจัดซื้อ

จัดจ้าง (Procurement Management) การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control) การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting) และการตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้านเป็นเรื่องใหม่สำหรับหน่วยงานภาครัฐ แต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ดังนั้น ทุกหน่วยงานจึงควรเริ่มดำเนินการเพื่อให้สำเร็จในเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม สภาพการจัดการศึกษาไทยที่ผ่านมา แม้ว่าจะประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาเชิงประมาณที่เพิ่มขึ้น โดยในปีการศึกษา 2544 รัฐสามารถจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนในวัยเรียนในระบบสถานศึกษาได้ค่อนข้างครอบคลุม คือ คิดเป็นร้อยละ 89.1 ของประชากรกลุ่มอายุ 3-17 ปี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546 ก, หน้า 30)

ส่วนในด้านสิทธิและโอกาสของบุคคลในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับเด็กในทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเด็กที่มีความต้องการพิเศษ ได้แก่ เด็กที่ด้อยโอกาส เด็กพิการ ซึ่งมักได้รับสิทธิและโอกาสน้อยกว่าเด็กปกติ รวมทั้งเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ที่ถือว่าเป็นเด็กด้อยโอกาสในอีกแง่มุมหนึ่ง ซึ่งไม่ได้รับการดูแลและกระตุ้นศักยภาพ หรือได้รับโอกาสให้แสดงพรสวรรค์ของตัวเอง การจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษดังกล่าว จำเป็นต้องทุ่มเททั้งในด้านงบประมาณ การจัดการเรียนการสอน และการจัดอุปกรณ์สิ่งสนับสนุนต่าง ๆ รวมทั้งการผ่อนคลายจากกฎระเบียบในการจัดการการศึกษา ให้มากกว่าการเรียนการสอนสำหรับเด็กปกติ ทั้งนี้เพราะกระแสหลักในการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มเด็กที่มีความต้องการพิเศษในปัจจุบัน มีแนวโน้มที่จะให้เด็กที่มีความสามารถพิเศษ เข้าเรียนร่วมในสถานศึกษาปกติ โดยทางสถานศึกษาจะจัดรูปแบบการเรียนร่วมที่เหมาะสมกับความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาสำหรับเด็ก เพื่อไม่ให้เด็กถูกแยกออกจากเด็กกลุ่มปกติ และมีโอกาสทำกิจกรรมร่วมกับเด็กปกติ ซึ่งเป็นสภาพที่เป็นจริงในสังคม (ศิริยุภา พูลสุวรรณ, 2545, หน้า 22)

ในปัจจุบันมีกระแสสำคัญที่ช่วยผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่สถานศึกษา ก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542 โดยในมาตรา 9 (1) (2) และ (6) ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความ

หลากหลายในการปฏิบัติ การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น และในหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา ได้กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ แบ่งเป็นสามระดับ คือ ระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษาให้มากที่สุดทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล รวมทั้งการบริหารงานทั่วไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546 ก, หน้า 24)

สำหรับการบริหารงบประมาณ ได้มีการปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณจากระบบเดิมเป็นระบบใหม่จึงเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการจัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป (Inputs) ควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด และมีความเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณ มาเป็นระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่การวางแผนการจัดสรรงบประมาณ การวัดที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น โดยที่ผลผลิตคือ สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบ ทั้งเชิงบวกและ/หรือเชิงลบ ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 16)

สำหรับการดำเนินการบริหารงบประมาณรัฐ ได้สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบการจัดสรรงบประมาณสำหรับนักเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ทุกคน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 โดยรัฐจัดสรรงบประมาณให้เด็กนักเรียนเป็นค่าใช้จ่ายต่อคนต่อปี ดังนี้ ระดับประถมศึกษาของรัฐ เป็นเงิน 1,100 บาท/คน/ปี ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของรัฐ เป็นเงิน 1,800 บาท/คน/ปี และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นเงิน 2,700 บาท/คน/ปี สำหรับสถานศึกษาเอกชน เป็นเงิน 4,540, 6,100 และ 7,000 บาท/คน/ปี ตามระดับการศึกษาตามลำดับ ส่วนสายอาชีพระดับ ปวช. สถานศึกษาของรัฐ จะได้รับค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 3,040-4,940 บาท/คน/ปี สถานศึกษาเอกชนได้รับ 7,340-9,240 บาท/คน/ปี

นอกจากนี้ ยังได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มให้กับผู้เรียนที่เป็นผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ เป็นพิเศษอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่ได้รับยังคงเป็นค่าใช้จ่ายต่ำสุดเท่าที่สถานศึกษาจะดำรงงานเดิมเท่านั้น มิได้รวมงบประมาณเพื่อการยกระดับคุณภาพ และความเสมอภาคแต่ประการใด

สำหรับสถานศึกษาเอกชน อาจเก็บค่าธรรมเนียมนอกเหนือจากส่วนที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลของนักเรียนและเงินอุดหนุนอื่นได้ ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นของสถานศึกษาเอกชน พ.ศ. 2534 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับนักเรียนในสถานศึกษาเอกชน พ.ศ. 2545

การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ ในปัจจุบันเริ่มปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่ผ่านมาซึ่งสถานศึกษาต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางเกือบทั้งหมด (รุ่ง แก้วแดง, 2540, หน้า 246) แต่ความพร้อมของสถานศึกษาในการบริหารงบประมาณยังไม่ได้ก้าวไปในระดับที่ใกล้เคียงกับความก้าวหน้าด้านวิชาการ โดยผู้บริหารสถานศึกษาดั้งเดิม เห็นว่า สถานศึกษามีความพร้อมที่จะรองรับการกระจายอำนาจ และควรมีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้กับสถานศึกษา เพราะสถานศึกษาส่วนใหญ่ขาดงบประมาณ เช่น สถานศึกษาอยากได้คอมพิวเตอร์ เพราะเห็นว่ามีมีความสำคัญ ก็จะใช้วิธีขอบริจาค จะทำให้สถานศึกษามีศักยภาพมากในการบริหารจัดการและได้รับการกระจายอำนาจแล้ว ผู้บริหาร ครู และกรรมการสถานศึกษาจะร่วมกันพิจารณาว่า หากได้งบประมาณจะทำอะไรบ้าง เนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จึงรู้ถึงความขาดแคลนและความต้องการของตัวเองได้ดี การคิดขึ้นเองและทำเองจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และเมื่อทำสำเร็จจะเกิดความภาคภูมิใจ ส่วนผู้บริหารอีกท่านหนึ่งเห็นว่า สถานศึกษายกขนาดใหญ่มีเงินมากก็จริง แต่ก็จะไม่เพียงพอ การบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพก็ไม่ได้ผล ถ้าสถานศึกษารู้จักวิธีการหาเงิน เช่น การพูดคุยกับเจ้าอาวาสวัดในชุมชนจะสามารถช่วยได้มากเนื่องจากพระสงฆ์เป็นที่เคารพศรัทธาของชุมชน จึงมี โอกาสแนะนำพุทธบริษัทร่วมทำบุญ เพื่อการศึกษาได้เป็นอย่างดี ก็จะได้รับเงิน และปัจจัยที่มากกว่างบประมาณที่ได้รับอีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 6-8)

ปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาในปัจจุบัน พบว่า สถานศึกษายังประสบปัญหาอุปสรรคจากกฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดมาก ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาไม่สามารถใช้เงินงบประมาณบางอย่างได้อย่างปลอดภัย และหากได้ผลงานก็จะมีประสิทธิภาพในการบริหาร แต่หากพลาดพลั้งผลก็จะตกอยู่กับผู้บริหาร นอกจากนี้ปัญหาส่วนหนึ่งยังเกิดจากความเคยชินในวัฒนธรรมการรวมอำนาจและการสั่งการมานานทำให้คิดสร้างสรรค์ด้วยตนเองไม่เป็น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 2) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณจะปรากฏอยู่หลายลักษณะ และนับวันจะยิ่งขยายมากขึ้นตามภารกิจ จึงทำให้ผู้บริหารงบประมาณต้องประสบปัญหานานัปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำอย่างไรให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด ใช้เงินน้อยได้งานมาก ประหยัดเวลา และไม่ผิดระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจากการติดตาม

การดำเนินงานของโรงเรียนนำร่องที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ประจำปีงบประมาณ 2545 (กรมสามัญศึกษา, 2546, หน้า 1-9) พบว่า การดำเนินงานของผู้บริหารและบุคลากรของสถานศึกษายังมีลักษณะการดำเนินงานหรือมีกิจกรรมแบบเดิม ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ขาดการทุ่มเทและการเอาใจใส่ต่องานรวมถึงการขาดการวิเคราะห์สภาพทั่วไปของโรงเรียน ในการที่จะนำมาเป็นข้อมูลในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ซึ่งสถานศึกษามักจะมองถึงจุดอ่อน และปัญหาของสถานศึกษา โดยไม่หยิบจุดแข็งของสถานศึกษาที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน อีกทั้งยังขาดความรู้ ความเข้าใจ มีบุคลากรในสถานศึกษาเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ที่มีความรู้เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน แต่มิได้มีการชี้แจงให้บุคลากรในส่วนอื่น ๆ มีความเข้าใจในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นเหตุให้บุคลากรส่วนใหญ่ ไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และขาดความสนใจ ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่บุคลากรทุกคนจะต้องร่วมมือกัน ดำเนินการและรับผิดชอบงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของสถานศึกษา อีกทั้งการกำหนดกลยุทธ์ในการส่งเสริม พัฒนา และแก้ไข การดำเนินงานของสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่ผลิตผลขององค์กร ยังเป็นลักษณะหรือกิจกรรมเดิม ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ส่วนใหญ่แล้วสถานศึกษายังไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคำนวณต้นทุนกิจกรรม และการวางแผนงบประมาณ ระบบบัญชีรับฟังจ่าย ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ และไม่เคยมีปรากฏในระบบงบประมาณแบบเดิมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ปกาศิต จำปาทอง, 2546, หน้า 43-44) ซึ่งในการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น บุคลากรทุกคนของสถานศึกษา รวมถึงเป้าหมายหรือจุดประสงค์ของสถานศึกษาด้วนเป็นองค์ประกอบและปัจจัยที่จะส่งผลต่อการดำเนินงานของสถานศึกษาว่าการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันสถานศึกษา ยังไม่มีอิสระในด้านการบริหารงบประมาณให้ก้าวหน้าไปในระดับที่ใกล้เคียงกับด้านวิชาการ โดยยังประสบปัญหาจากกฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดมาก และความเคยชินในวัฒนธรรมการรวมอำนาจและการสั่งการทำให้ไม่สามารถคิดสร้างสรรค์ด้วยตัวเองได้ ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาบางส่วนมีความพร้อมที่จะรองรับการกระจายอำนาจด้านงบประมาณและเห็นควรให้มีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้กับสถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจทั้งนี้ได้เริ่มมีการเปิด โอกาสให้มีการใช้เงินที่สะดวกคล่องตัวมากขึ้น และถ้าสามารถขยายผลได้กว้างขวางมากขึ้น การกระจายอำนาจงบประมาณในเชิงระบบ ก็จะมีความเป็นไปได้มาก โดยเฉพาะระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)

จากข้อมูลและเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้จะได้มีการกำหนดนโยบายและมีการปฏิบัติในเรื่องการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่หลายประการแต่ก็ไม่มีรูปแบบที่สมบูรณ์ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษารูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่มีรายละเอียดชัดเจน เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติมากขึ้นเพื่อสร้างเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์และเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อสร้างรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ

ความสำคัญของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะให้ข้อค้นพบสำคัญที่เป็นประโยชน์ทางวิชาการเกี่ยวกับรูปแบบใหม่ในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ
2. ข้อค้นพบจากงานวิจัยจะเป็นประโยชน์สำหรับสถานศึกษาต่าง ๆ ในการนำรูปแบบไปใช้การบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษาต่อไป
3. ข้อค้นพบจากงานวิจัยจะนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อนำรูปแบบไปใช้ในการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาต่อไป

คำถามในการวิจัย

สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐมีรูปแบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในลักษณะอย่างไร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งสร้างให้ได้รูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่เหมาะสมสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้บูรณาการแนวคิด หลักการ จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ประมวลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรูปแบบงบประมาณ สำหรับเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย

กระบวนการงบประมาณที่นำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ใช้ กระบวนการงบประมาณตามแนวทางระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) ซึ่ง สำนักงบประมาณ (2546, หน้า 144-146) ได้กำหนดไว้เป็น 4 ขั้นตอนคือ 1) การวางแผนและจัดทำงบประมาณ (Budget Planning & Preparation) 2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และ 4) การติดตามประเมินผลงบประมาณ (Monitoring and Evaluation) และแนวคิดของ ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ (2544, หน้า 7, 11) ซึ่งได้กำหนดกระบวนการงบประมาณและมาตรฐานการจัดการทางการเงินตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่จะต้องพัฒนาไปพร้อมกัน คือ 1) การจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย การดำเนินงานย่อย 2 ประการ คือ การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) การคำนวณต้นทุนกิจกรรม (Activity-Based Costing) 2) การบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การดำเนินงานย่อย 3 ประการ คือ การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management) การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control) การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) 3) การติดตามประเมินผลงบประมาณ ประกอบด้วย การดำเนินงานย่อย 2 ประการ คือ การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting) การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ผู้วิจัยได้บูรณาการแนวคิดของสำนักงานประมาณและชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้ 1) การวางแผนและจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย การดำเนินการย่อย 2 ประการ ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนกิจกรรม 2) การอนุมัติงบประมาณ 3) การบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การดำเนินการย่อย 3 ประการ ได้แก่ การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ 4) การติดตามประเมินผลงบประมาณ ประกอบด้วย การดำเนินการย่อย 2 ประการ ได้แก่ การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน การตรวจสอบภายใน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ จึงมีขอบเขตของการวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อสร้างกรอบรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐนั้น ซึ่งผู้วิจัยได้บูรณาการแนวคิดของ สำนักงานประมาณ (2546, หน้า 144-146) และ ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ (2544, หน้า 7, 11) ซึ่งประกอบด้วย 1) การวางแผนและจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย การดำเนินการย่อย 2 ประการ ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนกิจกรรม 2) การอนุมัติงบประมาณ 3) การบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การดำเนินการย่อย 3 ประการ ได้แก่ การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ 4) การติดตามประเมินผลงบประมาณ ประกอบด้วย การดำเนินการย่อย 2 ประการ ได้แก่ การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน การตรวจสอบภายใน

2. ขอบเขตด้านกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ใช้ในการวิจัยมี 2 กลุ่มคือ

- 1) ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคเคลฟาย มี 18 คน ประกอบด้วยนักวิชาการด้านงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน 5 คน ผู้บริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ 13 คน
- 2) ผู้ปฏิบัติงานบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานด้านการสนทนากลุ่ม มี 8 คน ประกอบด้วยผู้บริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ 8 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. รูปแบบงบประมาณ หมายถึง ชุดของหลักการและการปฏิบัติที่กำหนดขึ้นอย่างมีแบบแผนที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่าง ๆ ของกระบวนการบริหารงบประมาณที่มีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

2. รูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หมายถึง ชุดของหลักการและกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการให้ ได้มาซึ่งรายได้และการใช้จ่ายรายได้ไปเพื่อให้เกิดผลงานตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับผลงานที่จะเกิดขึ้นมากกว่า การควบคุมทรัพยากรที่ใช้ไปและวิธีการทำงานของสถานศึกษามีกระบวนการบริหารงบประมาณที่มีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

2.1 การวางแผนและจัดทำงบประมาณ เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม คือ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนกิจกรรม

2.1.1 การวางแผนงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานของสถานศึกษาในการจัดทำแผนกลยุทธ์ ประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ โครงสร้าง แผนงาน ผลงาน และตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลงาน รวมถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้า สำหรับการดำเนินงานอีก 3 ปีงบประมาณ เป็นการประกันว่าสถานศึกษาจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่องและทำให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

2.1.2 การคำนวณต้นทุนกิจกรรม หมายถึง การดำเนินงานในการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือสินทรัพย์ของสถานศึกษาเพื่อดำเนินการให้เกิดผลผลิต โดยต้นทุนกิจกรรมหรือผลผลิตที่คิดเป็นต้นทุนนั้น ได้แก่ ต้นทุนทางตรง และต้นทุนทางอ้อม โดยการคำนวณต้นทุนกิจกรรมจะต้องมีระบบบัญชีรับฟังจ่ายของผลผลิตหรือกิจกรรมที่ถูกต้อง เพื่อสถานศึกษาจะสามารถหาค่าใช้จ่ายหรือทุนได้ถูกต้องครอบคลุมทรัพยากรที่ใช้ ซึ่งต้นทุนกิจกรรมนี้จะเป็นตัวที่แสดงค่าใช้จ่ายของผลผลิตหรือบริการ และเป็นตัวชี้วัดอย่างหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ต้นทุนกิจกรรมแบบมุ่งเน้นผลงานจะคำนวณค่าใช้จ่ายจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลผลิตนั้น ๆ

2.2 การอนุมัติงบประมาณ เป็นขั้นตอนที่สถานศึกษาเสนอขออนุมัติงบประมาณต่อหน่วยงานและหรือผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณตามที่กำหนดไว้

2.3 การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นตอนที่ดำเนินงานหลังจากที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม คือ การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์

2.3.1 การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึง การดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างที่ดี โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ จะช่วยลดการสูญเสียบudget โดยมีการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีแผนในการจัดซื้อจัดจ้างที่จะบ่งบอกว่าจะจัดซื้อจัดจ้าง พัสตุนิดไหน จำนวนเท่าไร ในเวลาใด และจะจัดซื้อจัดจ้างอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานได้ทันเวลา มีปริมาณ คุณภาพ มีราคาที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์ในการใช้

2.3.2 การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานควบคุมงบประมาณที่เป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับการประกันว่าความคล่องตัวทางการเงินของงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับจากหน่วยงานกลางจะไม่นำไปสู่การกระจายงบประมาณที่ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล สถานศึกษาจะต้องมีมาตรฐานการควบคุมงบประมาณ และการกำหนดความรับผิดชอบ เรื่องการเงินและการบัญชี จะต้องแสดงถึงรายการที่จำเป็นเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณ และคำนวณต้นทุนต่อหน่วย สำหรับการรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ เช็กระบบยอด และการบันทึก เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

2.3.3 การบริหารสินทรัพย์ หมายถึง การดำเนินงานจัดหาสินทรัพย์และใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์อย่างคุ้มค่า เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งการป้องกันมิให้สูญหายเสียหาย ถ้าสมมุติหมดเปลืองไปโดยไร้ประโยชน์ ใช้ผิดวิธี หรือการบำรุงรักษาสินทรัพย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.4 การติดตามประเมินผลงบประมาณ เป็นขั้นตอนสุดท้ายเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม คือ การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน การตรวจสอบภายใน

2.4.1 การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน หมายถึง การดำเนินงานติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นการแสดงความโปร่งใสของการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติ เป็นเครื่องมือที่ใช้กำกับการดำเนินงานของสถานศึกษา เพื่อจะบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงเป็นข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ในการตัดสินใจของสถานศึกษาว่าควรจะดำเนินกิจกรรมต่อไปหรือไม่อย่างไร

2.4.2 การตรวจสอบภายใน หมายถึง การสอบทานและการประเมินการดำเนินงาน ความสำเร็จของผลการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร และต้นทุนของการดำเนินงานตามกิจกรรม เพื่อการวิเคราะห์ ประเมินผล ข้อเสนอแนะ สาเหตุ และแนวทางปรับปรุงแก้ไข เพื่อนำเสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ต่อฝ่ายบริหารของสถานศึกษา

3. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ หมายถึง สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University