

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ประกอบกับวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารภาครัฐให้ไปสู่รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเน้นการทำงานโดยยึดหลักผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใส และมอบความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวทางดังกล่าว ครอบคลุมด้านแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุ เพื่อปรับปรุงระบบการจัดงบประมาณ งบประมาณเป็นระบบมุ่งเน้นผลงานให้สามารถจัดสรรงบประมาณ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและเป็นธรรม โดยในการปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งมุ่งเน้นผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจนมีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดประเมินผลการทำงานได้โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหาร แทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการเบิกจ่ายแบบปัจจุบัน (ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ 2544 : 3)

กระทรวงศึกษาธิการ ได้ปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – based Budgeting) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 โดยให้เหตุผลในการปฏิรูประบบงบประมาณว่า ปัจจุบันขาดความเชื่อมโยงในการวางแผน ไม่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ ขาดประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์ และเน้นการใช้จ่ายมากกว่าผลสำเร็จของงาน ขาดความครอบคลุมของแหล่งเงินและไม่มีแผนการใช้จ่ายเงินล่วงหน้า โดยได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษาได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ กำหนดข้อตกลงร่วมกันในการดำเนินการตาม โครงการนำร่องปรับปรุงระบบงบประมาณ ด้านการศึกษา และได้เตรียมความพร้อม โดยจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบ ประเมินผลตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน คือ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลผลิต การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน (Bumrung Chaiblam : elearning : 2005) ด้านการบริหารจัดการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 ตุลาคม 2545 เรื่องการจัดสรรงบประมาณ สำหรับนักเรียนเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีทุกคน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 โดยจัดสรรค่าใช้จ่ายพื้นฐาน ได้แก่ค่าเล่าเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนบำรุงการศึกษา ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลสนับสนุนทดแทนการเก็บเงินบำรุงการศึกษาจากนักเรียน โดยจัดสรรให้ 100 เปอร์เซ็นต์ของนักเรียนในสถานศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้จัดสรรงบอุดหนุนเป็นเงินก้อนเพื่อให้สถานศึกษามีความสะดวก และบริหารการเงินตามความต้องการของสถานศึกษาซึ่งสถานศึกษาสามารถใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้เกณฑ์กำหนดจากรายหัวนักเรียนคือ นักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา จัดสรรให้ 420 บาทต่อนักเรียน 1 คน ระดับประถมศึกษา จัดสรรให้ 1,100 บาทต่อนักเรียน 1 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จัดสรรให้ 1,800 บาทต่อนักเรียน 1 คน และระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจัดสรรให้ 2,700 บาทต่อนักเรียน 1 คน นอกจากนั้นรัฐยังจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐาน เพื่อให้สถานศึกษาได้ช่วยเหลือนักเรียนที่มีฐานะยากจน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายค่าเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย ค่าอาหาร ค่าพาหนะในการเดินทาง ค่าอุปกรณ์การเรียนของนักเรียนอีกด้วย ส่วนด้านการบริหารจัดการภายในสถานศึกษามีการแบ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และ ข้อ 6 แห่งกฎกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547 คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นการแบ่งส่วนราชการ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับภารกิจหลัก และรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา จากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและเพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารบริหารจัดการมีความยืดหยุ่น พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจ ความคุ้มค่า ลดขั้นตอนในการบริหาร และเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลการบริหารจัดการ

สถานศึกษา มีการแบ่งส่วนราชการตามระเบียบดังกล่าว ออกเป็น กลุ่มบริหารงานวิชาการ กลุ่มบริหารงบประมาณ กลุ่มบริหารงานบุคคล และกลุ่มบริหารทั่วไป (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 2547 : 2-4) ซึ่งกลุ่มบริหารงบประมาณ มุ่งเน้น ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา

ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน ซึ่งสถานศึกษาต่างๆ จะต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งเปรียบเสมือนแผนที่และเข็มทิศ นำทางสู่การพัฒนาของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของนักเรียนให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพครบถ้วนเป็นคนดี คนเก่งและมีความสุข ซึ่งการวางแผน การจัดทำโครงการของสถานศึกษา จะต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ ที่มุ่งเน้นผลงาน การประกันคุณภาพการศึกษา การบริหารจัดการที่เน้นการกระจายอำนาจ และการพัฒนาการเรียนรู้ หลักสูตรสถานศึกษา จะต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ด้วยกัน (กรมสามัญศึกษา 2545 : 36) นอกจากนี้ปัจจัยในการนำแผนปฏิบัติการของสถานศึกษาในแต่ละปีไปสู่ การปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จ ขึ้นอยู่กับความเชื่อมโยงกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ต้องการ เน้นการพัฒนา ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ และติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลของสถานศึกษานั้นๆ

สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 มีจำนวนทั้งสิ้น 181 โรงเรียน จำแนกเป็นสถานศึกษาที่รับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรัฐ จำนวน 161 โรงเรียน และมีสถานศึกษาที่รับผิดชอบจัดการศึกษาโดยเอกชน จำนวน 20 โรงเรียน ซึ่งจะ ได้รับงบประมาณจากรัฐ จัดสรรเป็นรายหัวต่อจำนวนนักเรียน รวมทั้งสนับสนุนเงินงบประมาณ อื่นๆ ให้แก่สถานศึกษา จะเห็นได้ว่าจำนวนเงินงบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการภายใน สถานศึกษามีจำนวนไม่เท่ากัน จำเป็นต้องมีการบริหารงบประมาณ ให้เกิดประสิทธิภาพ และมี ประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น สถานศึกษาต้องมีการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา โดยมีการ เสนอโครงการ จัดทำงบประมาณตามจำนวนเงินรายหัวของนักเรียน มีการควบคุมอย่างเข้มงวดและ มีความเคร่งครัดในการเบิกจ่าย การบริหารที่เน้นผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ ปี 2547 เป็นต้นมา ผู้บริหารสถานศึกษาทุกคน ต้องจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของสถานศึกษา มีความ สอดคล้องกับเป้าหมาย นโยบาย โดยผู้บริหารสถานศึกษา มีอำนาจในการตัดสินใจ และมีความ ยึดหยุ่นมากขึ้นในการใช้จ่ายงบประมาณ การดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้ ความสำคัญกับการกำหนด พันธกิจขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์แผนงาน โครงการอย่างมีระบบ มีการติดตาม และประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็น การกำหนดพันธกิจขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน โครงการอย่างมีระบบ มี การติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงานเป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหาร จัดการทรัพยากรการเงิน และ พัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงาน หรือพันธกิจต่างๆของ องค์กร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เยาวชนและ ประเทศชาติต่อไป (สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ม.ป.ป. : 1-17)

จากการศึกษาเอกสารพบว่า การบริหารงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน ยังมีประเด็นปัญหา 2 อย่างคือ ปัญหาในภาพรวมของการจัดทำงบประมาณแบบใหม่ กับ ปัญหาภายในส่วนราชการ ซึ่งสภาพปัญหาภายในของส่วนราชการ ได้แก่ ผู้บริหาร และบุคลากรในส่วนราชการ ยังไม่เข้าใจถึงประโยชน์ของงบประมาณแบบใหม่ ความไม่พร้อมของกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูล ยังไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของการบริหารงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน (อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ 2548 : 40-45) และจากการสรุปผลของหน่วยตรวจสอบภายในของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ปีงบประมาณ 2547 สรุปได้ว่า การจัดการด้านการเงิน บัญชี พัสดุไม่เป็นไปตามระเบียบที่กำหนด ผู้บริหารสถานศึกษามีการศึกษาระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินบัญชีให้ทันสมัยถูกต้องอยู่เสมอ มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคลากรบุคลากรที่รับผิดชอบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถานศึกษาก็เป็นหน่วยงานราชการขอกระทรวงศึกษาธิการและการปฏิบัติงานด้านการเงินบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง ก็เป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น

จากประเด็นดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาและแนวทางการดำเนินการบริหารงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4
- 2 เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา ในการศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาปัญหาและแนวทางการดำเนินการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามกรอบมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ดังนี้

- 1.1 การวางแผนงบประมาณ
- 1.2 การคำนวณต้นทุนผลผลิต
- 1.3 การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง
- 1.4 การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ
- 1.5 การบริหารสินทรัพย์

1.6 การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน

1.7 การตรวจสอบภายใน

2. ประชากรเป็นผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 จำนวน 161 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

ปัญหาการบริหารงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน หมายถึง อุปสรรค ข้อขัดข้องที่ทำให้การบริหารงบประมาณ ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่บรรลุผลตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลผลิต การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และการตรวจสอบภายใน

แนวทางการดำเนินการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หมายถึง ข้อเสนอแนะและข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการบริหารงบประมาณ ให้บรรลุผลตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และการตรวจสอบภายใน

การบริหารงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน หมายถึง การวางแผน จัดการ จัดสรรงบประมาณ ตามกิจกรรม โครงการ งานของสถานศึกษา ที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการใช้เงินงบประมาณของสถานศึกษา

การวางแผนงบประมาณ หมายถึง การดำเนินการด้านการวางแผน ซึ่งประกอบด้วย การจัดทำข้อมูลทางการศึกษา และข้อมูลทางการเงินงบประมาณ ที่ครบถ้วนถูกต้อง เพื่อประมาณการรายรับ - รายจ่ายล่วงหน้า กำหนดทิศทาง แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา กำหนดผลลัพธ์ผลผลิตและตัวชี้วัด รวมทั้งการปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

การคำนวณต้นทุนผลผลิต หมายถึง การคิดค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนกิจกรรมในแต่ละผลผลิต ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ซึ่งขั้นตอนในการคิดต้นทุนผลผลิต ประกอบด้วยการออกแบบการคิดต้นทุนกิจกรรม การวิเคราะห์ต้นทุนหลักคั่น หรือสาเหตุที่ทำให้เกิดต้นทุนในแต่ละกิจกรรมหรือผลผลิต ตลอดจนแนวทางการนำระบบการคิดต้นทุนกิจกรรมไปประยุกต์ใช้ในสถานศึกษา

การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึง กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดหาพัสดุที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส คุ่มค่า และเป็นธรรม ซึ่งประกอบด้วยความรับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง

วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการ กลยุทธ์ในการจัดหาพัสดุระบบข้อมูล ข่าวสารสำหรับการจัดซื้อจัดจ้าง

การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ หมายถึง การบริหารการเงินของ สถานศึกษา ระบบบัญชีและการควบคุมทางบัญชี การควบคุมงบประมาณ การควบคุมการเบิก จ่ายเงิน รวมทั้งการตรวจสอบ ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสถานศึกษา ให้เกิด ประสิทธิภาพประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

การบริหารสินทรัพย์ หมายถึง การจัดระบบการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่และที่จะจัดหาให้ สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า มิให้สูญหาย เสียหาย ล้าสมัย หมกเป็ลืองไปโดยเปล่า ประโยชน์ ซึ่งวงจรการบริหารสินทรัพย์ประกอบด้วย การวางแผน กำหนดความต้องการ การ จำแนกประเภท การวิเคราะห์มูลค่าสินทรัพย์ การจัดหา การบริหารงานคลังพัสดุ การรายงานทาง การเงิน และผลการดำเนินงาน หมายถึง รูปแบบการนำเสนอรายงานทางการเงิน ซึ่งได้แก่ งบแสดง ฐานะการเงินหรืองบดุล งบแสดงผลการดำเนินงาน งบกระแสเงินสด การรายงานผลการดำเนินงาน ตามตัวชี้วัดของผลผลิตและผลลัพธ์ทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ เวลาและค่าใช้จ่าย

การตรวจสอบภายใน หมายถึง การสอบทานความถูกต้อง และเหมาะสมในการดำเนินการ ทั้งทางด้านการเงิน และการตรวจสอบการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย กระบวนการ 4 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผนการตรวจสอบ การดำเนินการตรวจสอบ การรายงานผล การตรวจสอบ และการติดตามผลหลังการตรวจสอบ

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหาการบริหารงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4
2. เป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร และบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารงบประมาณ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้นำไปปฏิบัติได้ถูกต้อง อันเป็นการช่วยให้การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตาม มาตรฐานการจัดการทางการเงิน
3. เป็นข้อมูลที่ใช้ในการพัฒนาบุคลากร ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารงบประมาณของ สถานศึกษา