

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ตามกฎกระทรวงซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 (2550 : 29-36) ได้ออกกฎกระทรวงไว้ โดยให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กระทรวงศึกษาธิการ. 2551 : 46-49) ได้กำหนดให้กระจายอำนาจในการปกครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อลดปัญหาการจัดการศึกษาที่เป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร ขาดระบบการกำกับตรวจสอบคุณภาพ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างต่อเนื่อง และขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ให้ระบบการจัดการศึกษาสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเสนอการจัดโครงสร้างหน้าที่ขององค์กร การแบ่งส่วนงานตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 5 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาของประเทศ

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษา สังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้จัดทำงบประมาณแบบแผนงาน และมีนโยบายงบประมาณแบบสมดุล กล่าวคือ รายได้ และรายจ่ายมีจำนวนเท่ากัน โดยกำหนดประมาณการรายรับมาจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2543 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ออนไลน์ : 2555) ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณจากหมวดรายจ่ายอื่น เป็นหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ประเภทรายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายการบริหารสถานศึกษา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น . หนังสือสั่งการ . 2553) และให้สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินงานงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2552 : หนังสือสั่งการ) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้มอบอำนาจการบริหารสถานศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ให้ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ดำเนินงานงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. 2555 : คำสั่ง)

การที่โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจด้านงบประมาณตามหลักการการบริหารงานสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลโดยการจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวตรงไปยังโรงเรียน เป็นการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจเรื่องการบริหารงบประมาณ โดยรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grant) ให้เป็นค่าใช้จ่ายตามจำนวนนักเรียน โดยมีเป้าหมายที่จะให้การบริหารจัดการด้านงบประมาณในโรงเรียนเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุดซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารจัดการด้านงบประมาณของสถานศึกษา อันเป็นหน้าที่ของประธานกรรมการสถานศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ อนุมัติ และติดตามการใช้งบประมาณของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และข้าราชการครูผู้ได้รับมอบหมายให้ เป็นหัวหน้างานการเงินในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการบริหารจัดการด้านการบริหารงบประมาณของโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล (รุ่ง แก้วแดง. 2546 : 45) สถานศึกษา ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. 2555 : ออนไลน์.) มีจำนวน 12 โรงเรียน ซึ่งทั้งหมดเป็นโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษา ประกอบไปด้วย โรงเรียนเมืองสมเด็จ โรงเรียนนาเชือกวิทยาคม โรงเรียนขมิ้นพิทยาสรรพ์ โรงเรียนลำปาววิทยาคม โรงเรียนคลองขามวิทยาคาร โรงเรียนดงมูลวิทยาคม โรงเรียนทรายมูลพิทยาคม โรงเรียนเนินยางประชาสามัคคี โรงเรียนหนองห้างพิทยา โรงเรียนหนองชุมแสงวิทยาคม โรงเรียนบัวขาว โรงเรียนจุมจังพลังราษฎร์

จากการศึกษาสภาพการบริหารจัดการงานงบประมาณของสถานศึกษา พบว่าการบริหารจัดการด้านงบประมาณดังกล่าว เป็นเรื่องใหม่ที่เป็นภาระความรับผิดชอบที่ทางโรงเรียนต้องปฏิบัติ ซึ่งทำให้ส่งผลต่อระบบบริหารจัดการ ดังนั้น การสร้างความเข้าใจและจัดวางตัวบุคคลให้รับผิดชอบงานด้านงบประมาณเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญหากผู้ที่ได้รับมอบหมายขาดความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารทำให้งานไม่ครอบคลุมและบรรลุเป้าหมายของการจัดการศึกษาที่วางไว้ได้ ส่วนใหญ่โรงเรียนประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการงบประมาณ เนื่องจากสถานศึกษาได้ถ่ายโอนและเปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงศึกษาธิการ มาเป็นกระทรวงมหาดไทย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ การจัดทำเอกสารก็ต่างจากเดิม เจ้าหน้าที่ ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่การเงินและบัญชีเป็นครูสายผู้สอน ซึ่งมีภาระงานมาก และเจ้าหน้าที่สนับสนุนการสอนเข้ามาปฏิบัติงาน ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับ ทำให้ขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงานเหล่านี้มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการด้านงบประมาณของผู้บริหารโรงเรียน ควรมีการหาแนวทางส่งเสริมเพื่อพัฒนางานงบประมาณให้ได้มาตรฐานเพื่อลดภาระความล่าช้าและการขาดระบบบริหารจัดการ (เกษิณี บัวน้ำอ้อม. 2551 : 2)

จากความสำคัญของการบริหารงบประมาณและสภาพปัญหาดังกล่าว ประกอบกับผู้วิจัยเป็นผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายการเงินของสถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนา ปรับปรุงการดำเนินงานของสถานศึกษาและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ทำการศึกษาคั้งนี้ คือ บุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ 12 โรงเรียน จำนวน 420 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง

ระยะที่ 1 ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้มาจากการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากตารางของ Krejcie & Morgan (1970 : 608) ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 201 คน

ระยะที่ 2 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้มาจากผลการวิเคราะห์แบบสอบถามในระยะที่ 1 โดยการเลือกกลุ่มแบบเจาะจง ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จาก 3 โรงเรียน จำนวน 9 คน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ คือ

โรงเรียนขมิ้นพิทยาสรรพ์

นายสุรพงษ์ ภูแสงศรี

ผู้อำนวยการโรงเรียน

นายเด่นพงษ์ สุทธิทรัพย์

ครู

นางเกษริน ชาภูมิ

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

โรงเรียนหนองห้างพิทยา

นายสำรอง ภูงามนิล

ผู้อำนวยการโรงเรียน

นางพรสวรรค์ आयูวัฒน์

ครู

นายอิทธิพนธ์ อางจะ

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

โรงเรียนดงมูลวิทยาคม

นายสรรทัศน์ ประทุมชาติ

ผู้อำนวยการโรงเรียน

นายชูศักดิ์ ศรีพลอย

รองผู้อำนวยการ

นางสาวลัดดาวัลย์ พรหมเลิศ

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ขอบเขตทางด้านเนื้อหาโดยใช้แนวทางจาก สำนักงบประมาณที่กำหนดขอบข่ายการบริหารงบประมาณไว้ 4 ด้าน คือ การจัดเตรียม งบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่าย งบประมาณ (สำนักงบประมาณ. 2554 : ออนไลน์)

3. ขอบเขตด้านสถานที่

สถานที่ที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ สถานศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วน จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 12 โรงเรียน

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาการวิจัยในครั้งนี้กระทำ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2555 กันยายน พ.ศ. 2556

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนในการบริหาร งบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การประเมินผลการ ดำเนินงาน เพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียนและ ส่วนรวม ในการดำเนินการบริหารงบประมาณตามตัวแปร ทั้ง 4 คือ

1. การจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของ สถานศึกษา การกำหนดนโยบายงบประมาณ การประมาณการรายรับ การประมาณการ รายจ่าย การจัดทำแผน/โครงการ การจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณ แผนปฏิบัติการประจำปี งบประมาณของสถานศึกษา

2. การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณเสนอต่อ สภาท้องถิ่น การพิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น พื้นฐาน การอนุมัติร่างงบประมาณของสถานศึกษา

3. การควบคุมงบประมาณ หมายถึง การจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ การโอนงบประมาณ การแก้ไขงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือ เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา

4. การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ หมายถึง การติดตาม การประเมินผล การรายงาน การใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา ว่าเป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ตั้งไว้

งบประมาณที่ใช้ในการศึกษา หมายถึง งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรร หรือเงินนอกงบประมาณ ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินนำมาใช้ในการบริหาร การศึกษาของสถานศึกษา เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณแผ่นดิน

สภาพการบริหารงบประมาณ หมายถึง ลักษณะที่เป็นอยู่จริงของการดำเนินงาน ปัจจุบัน การควบคุมรายรับ รายจ่ายงบประมาณ โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้ง 4 ด้าน คือ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การควบคุม งบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

บุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ผู้บริหาร ครู เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ของโรงเรียนใน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบสภาพการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วน จังหวัดกาฬสินธุ์
2. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการงบประมาณของโรงเรียนในสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
3. ได้แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการด้านการบริหารงบประมาณ โรงเรียน ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
4. เป็นข้อมูลสารสนเทศแก่ผู้บริหาร คณะครู ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไป ประยุกต์ปรับใช้ด้านการบริหารงบประมาณได้อย่างมีคุณภาพ