บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้จัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของประเทศไทยให้มีเอกภาพเชิงนโยบายและมีความหลากหลายทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตราที่ 39 ที่ว่า "กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542)

จากบทบัญญัติตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวส่งผลให้สถานศึกษาและบุคคลที่เกี่ยวข้องมีภารกิจและอำนาจที่เปลี่ยนไป ดังปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ตามมาตรา 27 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ผู้อำนวยการสถานศึกษา จากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้สถานศึกษา ต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการกระจายอำนาจเพื่อให้มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษามากขึ้น สถานศึกษาจะต้องมีการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจมาก ดังมีแนวคิดส่งเสริมให้โรงเรียนมีการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจ เช่น แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารจัดการที่ดีเป็นต้น

ดังนั้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงต้องมีการบริหารจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวข้างต้น โดยจะต้องมีการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจทั้งในหน้าที่การจัดการศึกษาและภารกิจการบริหารตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดไว้ โดยมุ่งหวังให้มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายและลดขั้นตอนการบริหาร เป็นการใช้ทรัพยากรในองค์การอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากที่สุด โดยที่การกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษาจะเกิดประโยชน์ต่อนักเรียนมากกว่าที่ผ่านมา (ธีระ รุญเจริญ, 2545) การกระจายอำนาจจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ที่จะผลักดันให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ

การที่สถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจด้านงบประมาณตามหลักการของการบริหารงานสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเป็นก้อน

(Block Grant) ให้เป็นค่าใช้จ่ายตามจำนวนนักเรียนโดยมีเป้าหมายที่จะให้การบริหารจัดการด้านงบประมาณในสถานศึกษาเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านการบริหารจัดการด้านงบประมาณของสถานศึกษา อันเป็นหน้าที่ของประธานคณะกรรมการสถานศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ อนุมัติและติดตามการใช้งบประมาณของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และข้าราชการครูผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้างานการเงินในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการบริหารจัดการด้านการบริหารงบประมาณ ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 45)

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหาร ความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีการจัดการผลประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียน รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 39) การบริหารงบประมาณ จึงมีความสำคัญยิ่งต่อระบบการศึกษาที่กำลังมีการปฏิรูป การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเท่าเทียมกัน มีความสำคัญต่อการพิจารณาคุณภาพการศึกษาและกระบวนการติดตาม ประเมินผล อีกทั้งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการผลักดัน เอื้ออำนวย ส่งเสริมให้กระบวนการปฏิรูปการศึกษาบรรลุผลได้โดยมีอุปสรรคและปัญหาน้อยที่สุด และช่วยลดปัญหา ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาส และการได้รับบริการทางการศึกษา การรวมศูนย์อำนาจ การอาศัยรูปแบบเดียวในการปฏิบัติภารกิจภายใต้เงื่อนไข ที่แตกต่างหลากหลาย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2543 : 1 - 2)

โดยสถานศึกษามีภารกิจรับการกระจายอำนาจด้านงบประมาณ 7 ด้านประกอบ 1) การจัดทำและเสนอของบประมาณ 2) การจัดสรรงบประมาณ 3) การตรวจสอบติดตามประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลกาดำเนินงาน 4) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 5) การบริหารการเงิน 6) การบริหารบัญชี 7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

อย่างไรก็ตามภารกิจงานบริหารงบประมาณ เพื่อพัฒนาประกอบกับแนวทางการกระจายอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550) ระบุไว้กว้าง ๆ ว่า การกระจายอำนาจด้านงบประมาณ เป็นการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานงบประมาณ และคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษา หรือเลขาธิการคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี ปัญหาสำคัญที่พบคือ โรงเรียนขนาดเล็กอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ดกอยู่กับผู้บริหารโรงเรียน (สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์, 2537)

โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก มีอยู่จำนวนมากและเป็นโรงเรียนที่มีบริบทใกล้เคียงกันที่ขาดแคลนทางบุคลากร และที่สำคัญคือการขาดแคลนงบประมาณในการบริหารจัดการในทุกเรื่อง ซึ่งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเป็นเงินประกอบด้วย 1.เงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนปฐมวัย 2.เงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนประถมศึกษา 3.เงินอุดหนุนนักเรียนยากจน ปัจจัยพื้นฐาน 4.เงินได้รับการจัดสรร

ปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร และสาธารณูปโภคเพิ่มเติม 5.เงินจากการระดมทุนจากแหล่งชุมชน และผู้มีจิตศรัทธาการบริหารงานงบประมาณจึงเป็นการบริหารแบบยึดระเบียบทางราชการ ที่วางกรอบแนวปฏิบัติอย่างชัดเจน มีการจัดทำระบบบัญชี ระบบการตรวจสอบภายในเป็นปัจจุบัน โดยผู้มีอำนาจสั่งการจะเป็นผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่การเงินของโรงเรียนดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบแนวปฏิบัติทางราชการ แม้จะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางแต่รูปแบบการบริหารที่บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมก็ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน

จากเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบการบริหารงานงบประมาณเพื่อรองรับการกระจายอำนาจในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยศึกษาจากรูปแบบการบริหารงบประมาณของโรงเรียนขนาดเล็กที่ผ่านการประเมินรอบสอง ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพทางการศึกษา(สมศ.) ที่เป็นแบบอย่างที่ดี (Best Practice) ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก เพื่อนำมาสู่การพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมกับโรงเรียนขนาดเล็กต่อไป ซึ่งผลของการวิจัยจะมีคุณค่าต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก และเป็นองค์ความรู้ทางวิชาการต่อไป

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของการบริหารงานงบประมาณเพื่อการรองรับการกระจายอำนาจของโรงเรียนขนาดเล็กที่เป็นแบบอย่างที่ดี สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก
2. เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารงานงบประมาณเพื่อรองรับการกระจายอำนาจของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ผู้บริหารโรงเรียน และเจ้าหน้าที่การเงินโรงเรียนขนาดเล็ก ที่เป็นแบบอย่างที่ดี ซึ่งเป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก จากทั้ง 3 เขตพื้นที่การศึกษา ๆ ละ 3 โรงเรียนจากโรงเรียนขนาดเล็กที่ผ่านการประเมินรอบ 2 ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) จำนวน 224 โรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนและเจ้าหน้าที่การเงินจำนวน 448 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง

เป็นผู้บริหารโรงเรียนและเจ้าหน้าที่การเงินของโรงเรียนขนาดเล็กที่เป็นแบบอย่างที่ดี โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดพิษณุโลกที่ได้จากการคัดเลือกแบบ

เจาะจง (cluster random sampling) โดยคัดเอาโรงเรียนที่มีผลการประเมิน 3 อันดับแรกในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 9 โรงเรียน จำนวน 18 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษาคือ รูปแบบการบริหารงานงบประมาณ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจของโรงเรียนขนาดเล็กที่แบบอย่างที่ดี สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กตามขอบข่ายภารกิจด้านงบประมาณ ดังนี้

3.1 การจัดทำและเสนอของบประมาณ

3.2 การจัดสรรงบประมาณ

3.3 การตรวจสอบติดตามประเมินผล รายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

3.4 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

3.5 การบริหารการเงิน

3.6 การบริหารบัญชี

3.7 การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

โดยการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษารูปแบบการบริหารงานงบประมาณ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจของผู้บริหารและครูที่ปฏิบัติงานงบประมาณของโรงเรียนขนาดเล็กที่เป็นแบบอย่างที่ดี สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก โดยการจำลองขั้นตอนการบริหารงานงบประมาณ 7 ด้านเพื่อสะท้อนแบบการกระจายอำนาจ 4 รูปแบบ

นิยามศัพท์เฉพาะ

ผู้วิจัยกำหนดคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ไว้ดังนี้

รูปแบบการบริหารงานงบประมาณเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ หมายถึง ลักษณะของการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณ ทั้ง 7 ด้าน เพื่อสะท้อนแบบการกระจายอำนาจ 4 แบบ

การตรวจสอบรูปแบบ หมายถึง การตรวจสอบความเหมาะสมและเป็นไปได้รูปแบบที่พัฒนาขึ้นโดยการพิจารณาความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ผู้บริหารสถานศึกษาให้อำนาจการตัดสินใจแก่ครูและบุคลากร หรือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมาย

แบบกระจายอำนาจ หมายถึง ลักษณะการให้อำนาจการตัดสินใจแก่ครูและบุคลากรและผู้เกี่ยวข้อง มีดังนี้

1. การกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจ หมายถึง การที่ผู้บริหารสถานศึกษาจัดสรรอำนาจบางเรื่อง ให้แก่ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมาหรือกลุ่มบุคคลหรือบุคคลตามสายบังคับบัญชา และหรือบุคคล กลุ่มบุคคลอื่น ให้สามารถตัดสินใจอย่างอิสระด้วยตนเอง

2. การกระจายอำนาจแบบมอบอำนาจ หมายถึง การที่ผู้บริหารสถานศึกษาได้มอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบและการตัดสินใจ ให้แก่ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมา หรือกลุ่มบุคคลหรือบุคคล ตามสายบังคับบัญชา และหรือบุคคล กลุ่มบุคคลอื่น สามารถตัดสินใจดำเนินการตามระเบียบและแนวปฏิบัติทางราชการโดยผู้บริหารมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

3. การกระจายอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ หมายถึง การที่ผู้บริหารสถานศึกษาได้มอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมาหรือกลุ่มบุคคลหรือบุคคลตามสายบังคับบัญชา และหรือบุคคล กลุ่มบุคคลอื่น และสามารถตัดสินใจอย่างอิสระโดยไม่ต้องเสนอผู้บริหารสถานศึกษาตัดสินใจ

4. การที่ผู้บริหารดำเนินการเองไม่กระจายอำนาจ หมายถึง การที่ผู้บริหารสถานศึกษาไม่ได้มอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบและการตัดสินใจ ให้แก่ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมาหรือกลุ่มบุคคลหรือบุคคล ตามสายบังคับบัญชา และหรือบุคคล กลุ่มบุคคลอื่น ผู้บริหารตัดสินใจดำเนินการเองตามระเบียบและแนวปฏิบัติทางราชการ

ความเหมาะสมของรูปแบบ หมายถึง ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีต่อรูปแบบการบริหารงานงบประมาณ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ ของโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้แบบประเมินความเหมาะสมรูปแบบการบริหารงานงบประมาณ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจของโรงเรียนขนาดเล็กที่เป็นแบบอย่างที่ดี สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในจังหวัดพิษณุโลก

การจัดทำและเสนอของบประมาณ หมายถึง การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา การวิเคราะห์ความเหมาะสมในการเสนอของบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรงบประมาณภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ การรับโอนเงินงบประมาณจากเขตพื้นที่การศึกษา

การตรวจสอบติดตามประเมินผล รายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน หมายถึง การตรวจสอบติดตามการใช้เงิน การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา หมายถึง การจัดการทรัพยากร การระดมทรัพยากร การจัดหารายได้และผลประโยชน์ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา

การบริหารการเงิน หมายถึง การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน การนำส่งเงิน การกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปี

การบริหารบัญชี หมายถึง การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงาน ทางการเงินและงบการเงิน การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ หมายถึง การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ ของโรงเรียน การจัดหาพัสดุ การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ การจัดซื้อ จัดจ้าง การควบคุม บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง ปริมาณการรับผิดชอบนักเรียนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก ที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ได้รูปแบบการบริหารงานงบประมาณ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจของโรงเรียนขนาดเล็ก ที่เป็นประโยชน์ทางวิชาการและหน่วยงานที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถนำไปกำหนดนโยบายในการกำหนดรูปแบบการบริหารงบประมาณเพื่อรองรับการกระจายอำนาจในโรงเรียนขนาดเล็ก ตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้อย่างเหมาะสม

2. รูปแบบการบริหารงานงบประมาณเพื่อรองรับการกระจายอำนาจในโรงเรียนขนาดเล็ก ที่เป็นแบบอย่างที่ดี สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก ตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ค้นพบสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ หรือนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน