

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้พัฒนาระบบงบประมาณอย่างเป็นทางการเป็นระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมาโดยสำนักงานงบประมาณได้ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – Item Budgeting) ซึ่งเป็นงบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการและเป็นระบบที่เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) แต่ละรายการว่าเป็นอย่างไรอย่างละเอียด ระบบงบประมาณดังกล่าวจึงเป็นระบบงบประมาณที่ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ อีกทั้งโครงสร้างของงบประมาณแบบแสดงรายการ ซึ่งเน้นหมวดรายจ่ายเป็นสำคัญและมีการควบคุมรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินมาก ส่งผลให้ผู้บริหารทุกระดับไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องมีการพัฒนาระบบงบประมาณใหม่โดยในปี พ.ศ.2525 สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงานและโครงการ (Planning Programming Budgeting System : PPBS) โดยนำมาผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ เพื่อให้งบประมาณแบบแผนงานและโครงการมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติโดยมีการกำหนดสัดส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่าย ในลักษณะของการวางแผนมหภาคผสมผสานกับการวิเคราะห์รายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ (Bottom–up process) โดยให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544 : 9)

เนื่องจากระบบงบประมาณแบบแผนงานและโครงการได้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการซึ่งเน้นรายการใช้จ่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงานจึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการด้านงบประมาณและความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์ อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวด 3 มาตรา 58 ในเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบได้และหมวด 4 มาตรา 78 เรื่องการกระจายอำนาจ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540) จึงเป็นความจำเป็นที่กระตุ้นให้รัฐบาลต้องหามาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น ซึ่งการปรับปรุงระบบการจัดงบประมาณเป็นมาตรการเพื่อให้ทันมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดไว้ในแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่ต้องเร่งรัดดำเนินการและระบบงบประมาณในปัจจุบัน ไม่สามารถตอบสนอง

ความต้องการดังกล่าวได้เพราะขาดความยืดหยุ่นและมีข้อจำกัดในด้านระบบและวิธีการงบประมาณดั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว สำนักงานงบประมาณจึงได้มีการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณให้มีลักษณะที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting :PBB) ความรับผิดชอบกระจายอำนาจและครอบคลุม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐไปสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลผลิตและผลลัพธ์เป็นหลัก

ระบบงบประมาณใหม่คือ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หมายถึง ระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอเพื่อวัดผลสำเร็จของงานเป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินและพัสดุที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กรหรือของรัฐภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและทำให้ประเทศชาติมั่นคง มั่นคงและพึ่งตนเองได้ (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544 :10) หลังจากรัฐบาลได้มีมติเห็นชอบในแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐรวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบใหม่ทำให้ทุกส่วนราชการรวมทั้งโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทุก โรงเรียน ต้องเร่งดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภายในให้สอดคล้องกับทิศทางดังกล่าวข้างต้นอย่างเร่งด่วน ระบบการจัดการด้านงบประมาณของโรงเรียนต้องปรับปรุงให้เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานมีระบบการวางแผนงบประมาณการบริหารจัดการทางการเงินและมีมาตรฐานตรวจสอบได้ เพื่อให้ระบบดังกล่าวดำเนินไปได้ด้วยดีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดพิษณุโลกจึงจัดการอบรมชี้แจงให้สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตในจังหวัดพิษณุโลกได้รับทราบในเรื่องของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาได้พัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานไปสู่จุดหมายของการปฏิรูประบบงบประมาณแบบใหม่

ความพร้อมมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงบประมาณแบบใหม่มาก ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านระบบงบประมาณในรูปแบบใหม่จำเป็นต้องมีความพร้อมเพื่อการนำระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปบริหารงานในสถานศึกษาให้บังเกิดผลดีแก่หน่วยงานต่อไป

เนื่องจากการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นเรื่องใหม่สำหรับสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดพิษณุโลกซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล

สถานศึกษาจึงได้จัดประชุมชี้แจงให้สถานศึกษาในสังกัดเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีความรู้ความเข้าใจและมีความพร้อมในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความจำเป็นที่หน่วยงานที่กำกับดูแลจะต้องมีการติดตามตรวจสอบว่าโรงเรียนมีความพร้อมในเรื่องนี้มากน้อยเพียงใด เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นบุคคลากรในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 มีความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นพิเศษเห็นว่า หากได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความพร้อมในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบงบประมาณ อีกประการหนึ่งการศึกษาความพร้อมในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะเป็นแนวทางสำคัญต่อการบริหารจัดการในระบบงบประมาณในอันที่จะทำให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อสถานศึกษาโดยตรง จึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่องนี้

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาความพร้อมในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2

ข้อตกลงเบื้องต้น

การศึกษาความพร้อมในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 ครั้งนี้เป็นการศึกษาความพร้อมในเรื่องดังกล่าวตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของด้านเนื้อหา

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาความพร้อมในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 ใน 7 ด้าน คือ ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ ด้านการบริหารสินทรัพย์ ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานและด้านการตรวจสอบภายใน

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 จำนวน 1,972 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและ ครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 จำนวน 206 คน โดยวิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ได้โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 103 โรงเรียน สุ่มผู้บริหารและครูผู้สอนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างอย่างเป็นสัดส่วนได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 206 คน แยกเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 103 คนและครูผู้สอน จำนวน 103 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบข้อมูลเกี่ยวกับความพร้อมในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2
2. สามารถกำหนดแนวทางในการให้ความรู้และความช่วยเหลือแก่ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความพร้อม หมายถึง สภาพความสมบูรณ์ที่จะสามารถตอบสนองต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
2. สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 ซึ่งครอบคลุมโรงเรียนในเขตบริการของอำเภอวังทอง อำเภอเนินมะปรางและอำเภอบางกระทุ่ม ยกเว้นโรงเรียนเอกชน
3. การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณของโรงเรียนที่คำนึงถึงความเชื่อมโยงของทรัพยากรที่ใช้กับผลงานที่เกิดขึ้นโดยประกอบไปด้วย มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ประการ คือ 1. การวางแผนงบประมาณ 2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต 3. การจัดระบบการจัดซื้อ จัดจ้าง 4. การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ 5. การบริหารสินทรัพย์ 6. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานและ 7. การตรวจสอบภายใน
4. ความพร้อมในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษา หมายถึง ความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนในสถานศึกษาเกี่ยวกับสภาพความสมบูรณ์ที่จะสามารถตอบสนองต่อการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของ

สถานศึกษา

5. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการและผู้จัดการ
การในตำแหน่งของสถานศึกษา

6. ครูผู้สอน หมายถึง บุคลากรในสถานศึกษาที่มีตำแหน่งในการสอนคืออาจารย์ 1
อาจารย์ 2 หรือ อาจารย์ 3

7. การวางแผนงบประมาณ หมายถึง กระบวนการบริหารที่มีการกำหนด พันธกิจ
ภารกิจหลักของหน่วยงานและผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะได้เกิดขึ้นในหน่วยงานโดยมีการจัด
กิจกรรมเสริมสร้างความรู้ การจัดทำแผนปฏิบัติการที่ปฏิบัติได้จริง มีเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ
บุคลากรเพียงพอและมีการวางแผนที่เป็นระบบ

8. การคำนวณต้นทุนผลผลิต หมายถึง การประมาณการต้นทุนและผลผลิตที่
เป็นสิ่งของหรือบริการต่าง ๆ โดยมีการจัดทำแผนที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม มีกลไกประสานงาน มี
การเผยแพร่ข้อมูลอย่างต่อเนื่อง

9. การจัดระบบการจัดซื้อ จัดจ้าง หมายถึง การจัดระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้าง
ซึ่งประกอบไปด้วยนโยบายการพัฒนาระบบเป็นขั้นตอน เน้นหลักบริหารจัดการที่ดี มี
บุคลากรที่มีความสามารถและเน้นการบริหารจัดการที่เหมาะสม

10. การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ หมายถึง การจัดระบบการ
เงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดซึ่งประกอบไปด้วยนโยบายที่เป็นเอกภาพนำไปสู่การ
ปฏิบัติได้จริง สอดรับกับแผนบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีการส่งบุคลากรเข้าฝึก
อบรม มีระบบการตรวจสอบความก้าวหน้าและมีระบบการรายงานที่สมบูรณ์เป็นปัจจุบัน

11. การบริหารสินทรัพย์ หมายถึง การดำเนินการในส่วนของ เงิน พัสดุ ครุภัณฑ์
สิ่งก่อสร้างและสิ่งของที่ไม่อาจจับต้องได้โดยมีองค์ประกอบคือ บุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจ
มีการระบุงบดุลยุทธ์และดัชนีชี้วัด มีโครงสร้างกระบวนการพัฒนาสินทรัพย์และใช้สินทรัพย์อย่าง
คุ้มค่า

12. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน หมายถึง การนำเสนอข้อมูล
ทางการเงินและการนำเสนอผลการดำเนินงานในรอบระยะเวลาบัญชีที่ผ่านมาโดยมีการประชา
สัมพันธ์ ชุมชนมีส่วนร่วมและแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

13. การตรวจสอบภายใน หมายถึง การตรวจสอบภายในของสำนักงานหรือ
สถานศึกษาโดยมีวิธีการ แผน กำกับและระบบทบทวนการตรวจสอบของโรงเรียนตามระบบ
ของทางราชการและชุมชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ