

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารปัจจุบันมีความตื่นตัวด้านความสำเร็จขององค์การจากประสิทธิภาพของปัจจัย ได้แก่ คน งบประมาณ วัสดุ และการจัดการ เพราะทุกองค์การเผชิญกับการแข่งขัน สิ่งที่บ่งชี้ความสำเร็จขึ้นอยู่กับศักยภาพการบริหารจัดการ หลายประเทศใช้การศึกษาในการพัฒนาศักยภาพของตน เป็นกุญแจสำคัญนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2545: 23)

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2545 หมวด 8 มาตรา 58 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ให้มีการระดมทรัพยากรลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ทั้งภาครัฐ องค์การปกครองท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้ในการจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545) ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้ 1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากร เพื่อการศึกษาโดยจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด 2) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากร เพื่อการศึกษา บริจาคทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ตามความเหมาะสมและความจำเป็นในการศึกษาไม่ว่าประเภทหรือระดับใด ซึ่งมีความจำเป็นและสำคัญที่สุดสำหรับการบริหารงาน คือ งบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาเอกชนสำหรับการดำเนินการทุกอย่างเป็นเงินงบประมาณของผู้ประกอบการทั้งสิ้น แต่อาจจะรับการอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่บ้างแต่มีเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนของรัฐ อย่างไรก็ตามแนวทางการบริหารเงินงบประมาณของโรงเรียนเอกชนจะต้องเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนเอกชนได้รับการอุดหนุนจากรัฐในส่วนที่มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดให้จัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวให้กับผู้เรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาเป็นรายหัว โดยจัดสรรให้ระดับก่อนประถมหัวละ 600 บาท ระดับประถมศึกษาหัวละ 1,100 บาท มัธยมศึกษาตอนต้นหัวละ 1,800 บาท และมัธยมศึกษาตอนปลายหัวละ 2,700 บาท ในปีงบประมาณ 2548 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็น

หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้กับเด็กวัยเรียนทุกคนได้รับงบประมาณที่เป็นงบดำเนินงานทั้งสิ้น 20,917,170,000 บาท (ไม่รวมงบเงินเดือนและงบลงทุน) เป็นงบรายหัวระดับก่อนประถม และขั้นพื้นฐานทั้งสิ้น 13,883,152,700 บาท คิดเป็นร้อยละ 66.37 ของงบดำเนินงานทั้งหมด (สำนักงานประมาณ. 2547: 61) งบประมาณรายหัวนี้ได้จัดสรรให้กับโรงเรียนตามจำนวนนักเรียน เป็นงบเงินก้อนไม่ระบุรายละเอียดในการใช้จ่ายโดยให้อิสระโรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะได้รับงบประมาณอย่างไร วิธีการจัดสรรงบประมาณรายหัว เริ่มจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนแจ้งจัดสรรงบประมาณประจำปี พร้อมกับกลยุทธ์ และแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนให้กับเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา จากนั้นแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาก็จะจัดทำกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงาน ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และแจ้งจัดสรรงบประมาณ ให้กับสถานศึกษาพร้อมกลยุทธ์ และแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา การจัดทำงบประมาณของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดทางไว้ให้สถานศึกษาดำเนินการ โดยเริ่มจากการจัดทำแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา ให้สอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสนองความต้องการของชุมชน (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2545: 60) จัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง โดยกำหนดกรอบรายจ่ายระยะปานกลาง และรายงานแผน/ผลการปฏิบัติงาน และค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาตามแบบที่กำหนดต่อเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณของสถานศึกษา พบว่าสถานศึกษามีปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณทั้งในด้านการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและการรายงานผล ในด้านการวางแผน พบว่า โรงเรียนมีความพร้อมในการวางแผนและจัดทำงบประมาณน้อย สภาพการวางแผนกลยุทธ์ไม่ชัดเจน (จิรภา เกตุกาหลง. 2545: 74-75) ด้านการจัดทำแผนงบประมาณ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการปรับวงเงินในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า เนื่องจากไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับภาระรายจ่ายที่เกิดขึ้นในภาพรวม (สมพงษ์ ยุบลนิติย์. 2548: 62) ด้านการประเมินผลการใช้งบประมาณ พบว่า มีการเน้นการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้หมดไปโดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพเท่าใดนัก (มานิช เกิดเกลื่อน. 2546: 86) และด้านการรายงานผล พบว่า มีการรายงานเกี่ยวกับงบประมาณที่ใช้ดำเนินการน้อยมาก และบุคคลที่ได้รับรายงาน ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารโรงเรียน (ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ. 2546: 82) ซึ่งข้อมูลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการจัดทำ และบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ความมุ่งหมายของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งความมุ่งหมายไว้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายคาทอลิกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ
2. เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายคาทอลิกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ
3. เพื่อประเมินรูปแบบการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายคาทอลิกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ

ขอบเขตของการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนผู้วิจัยได้ดำเนินการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาสภาพการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายคาทอลิกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา บาทหลวงและครูผู้สอน และครูที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงิน โรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายคาทอลิกแห่งประเทศไทย เขตภาคเหนือ จำนวน 20 โรงเรียน รวมเป็นประชากรทั้งสิ้น 1,145 คน

2. กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา บาทหลวงและครูผู้สอน และครูที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จำนวน 1,030 คน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างนี้ได้มาโดยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Stratified Random Sampling)

3. ตัวแปรที่ศึกษา กระบวนการบริหารงบประมาณ จำแนกเป็น

- 3.1 การจัดทำงบประมาณ
- 3.2 การอนุมัติงบประมาณ
- 3.3 การบริหารงบประมาณ
- 3.4 การประเมินผลงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างรูปแบบการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายคาทอลิกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารการศึกษา

2. กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 14 คน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของรูปแบบการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายทอริกแห่งประเทศไทย เขตภาคเหนือ ซึ่งได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection)

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ รูปแบบการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายทอริกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินรูปแบบการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายทอริกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายทอริกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ จำนวน 20 คน

2. กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายทอริกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ จำนวน 9 คน ซึ่งได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection)

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ รูปแบบการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายทอริกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ

นิยามศัพท์เฉพาะ

รูปแบบการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายทอริกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือข่ายทอริกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผลงบประมาณ

1. การจัดทำงบประมาณ หมายถึง การจัดทำแผนงบประมาณที่สอดคล้องกับแผน และการคาดคะเนรายได้จากแหล่งต่างๆ โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการ 4 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ 2) การทบทวนแผนระยะยาว 3) การจัดทำแผนระยะสั้น 4) การประมาณการรายรับ-รายจ่าย

1.1 การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ หมายถึง การกำหนดนโยบายงบประมาณและการจัดทำปฏิทินงบประมาณเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ

1.2 การทบทวนแผนระยะยาว หมายถึง การทบทวนแผนที่มีระยะเวลา 3-5 ปี ได้แก่ แผนกลยุทธ์ เป็นแผนที่แสดงภาพรวมของโรงเรียนทั้งหมด และแผนงบประมาณระยะปานกลาง ซึ่งเป็นแผนที่แสดงข้อมูลรายรับรายจ่าย ผลผลิต ผลลัพธ์ ซึ่งจะเชื่อมโยงแผนกับงบประมาณเข้าด้วยกัน

1.3 การจัดทำแผนระยะสั้น หมายถึง การจัดทำแผนปฏิบัติการที่มีระยะเวลา 1 ปี เป็นแผนที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายระยะสั้น โดยแปลงแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ เป็นแผนที่กำหนดกิจกรรมที่จะทำ ทรัพยากรที่ใช้ ผู้รับผิดชอบ และเวลาที่แล้วเสร็จ

1.4 การประเมินการรายรับ-รายจ่าย หมายถึง การคาดคะเนรายได้ที่โรงเรียนจะได้รับจากแหล่งต่างๆ และการคาดคะเนรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ

2. การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การนำเสนอแผนงบประมาณให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ อนุมัติงบประมาณพิจารณา โดยมีขั้นตอนเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณ และการจัดทำเอกสารงบประมาณ

2.1 การพิจารณางบประมาณ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมพิจารณา งบประมาณของสถานศึกษาในด้านรายรับ-รายจ่าย และรายละเอียดต่างๆ ในการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปี

2.2 การจัดทำเอกสารงบประมาณ หมายถึง การทำเอกสารเพื่อแสดงสาระสำคัญของงบประมาณนำเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และการเผยแพร่เอกสาร ให้ผู้มีส่วน ร่วมเสียทุกคนได้รับรู้เกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

3. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดการเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผนที่ได้รับอนุมัติ โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ 1) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ 2) การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ 3) การจัดทำข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน

3.1 การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ หมายถึง การติดตามรายรับ รายจ่าย เป็นระยะเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผนปฏิบัติการ

3.2 การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ หมายถึง การปรับเปลี่ยนงบประมาณจากแผนที่ได้รับอนุมัติ

3.3 การจัดทำข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การทำข้อตกลงกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กับสถานศึกษาเกี่ยวกับการนำส่งผลที่ได้จากการใช้จ่ายงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับ จัดสรรจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

4. การประเมินผลงบประมาณ หมายถึง การตรวจสอบว่าโรงเรียนใช้จ่ายงบประมาณ ของโรงเรียน รวมทั้งการรายงานผลการประเมินให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ โดยมีขั้นตอนสำคัญ คือ

4.1 การประเมินผล หมายถึง การตรวจสอบว่าโรงเรียนได้ใช้จ่ายงบประมาณอย่าง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่

4.2 การรายงานผล หมายถึง การชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับผลการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งการรายงานทางการเงิน และผลการปฏิบัติงานให้ครู ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับทราบ

โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษาเอกชน ที่สังกัดสภาคาทอลิก แห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ พิชณุโลก ชัยนาท สิงห์บุรี เชียงราย และ กำแพงเพชร และจัดการเรียนการสอนตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรในระบบ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

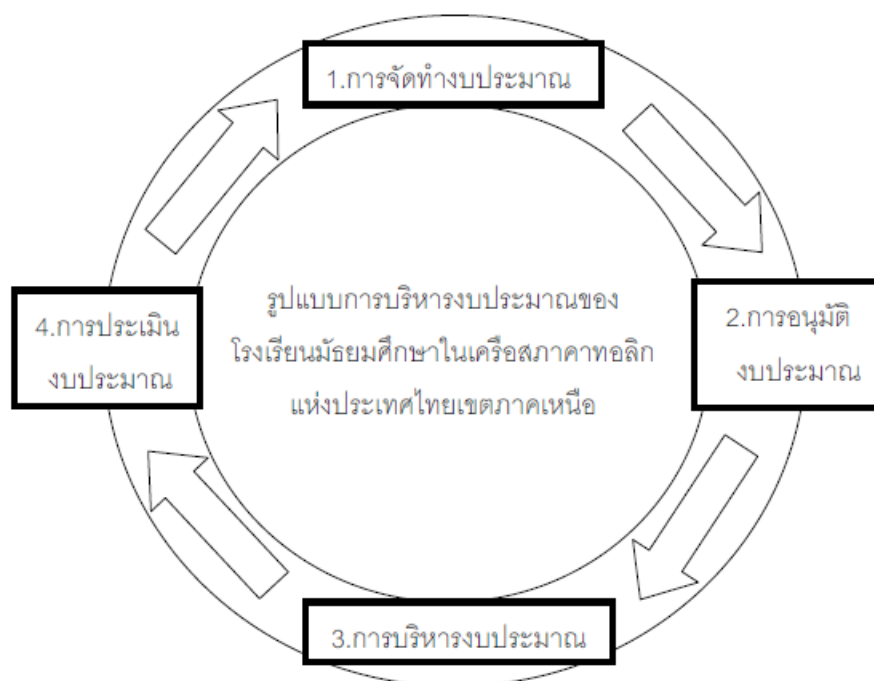
การวิจัยครั้งนี้จะใช้เป็นข้อมูลสำหรับการปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานงบประมาณของ โรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือสภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเครือสภาคาทอลิก แห่งประเทศไทยเขตภาคเหนือ ผู้วิจัยได้ใช้หลักการบริหารงบประมาณตามความคิดของบุคคล ดังต่อไปนี้

1. ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546: 88-89) ได้นำเสนอกระบวนการและขั้นตอนการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ชาติของกรมควบคุมโรค มี 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การจัดทำงบประมาณ 2) การอนุมัติงบประมาณ 3) การบริหารงบประมาณ และ 4) การประเมินผล งบประมาณ
2. คันนิงแฮม และคอร์ดีโร (Cunningham; & Cordeiro. 2000: 318-321) ได้เสนอ กระบวนการ งบประมาณมี 5 ขั้นตอน คือ 1) การวางแผน 2) การจัดทำงบประมาณ 3) การนำเสนอ 4) การบริหาร งบประมาณ และ 5) การประเมินผลงบประมาณ
3. หลักการเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงบประมาณของ ลูเนนเบิร์ก และเอนสเทน (Lunenburg; & Ornstein. 2008: 341-342) ได้นำเสนอกระบวนการบริหารงบประมาณไว้ 5 ขั้นตอน คือ 1) การจัดเตรียมงบประมาณ 2) การนำเสนอ 3) การอนุมัติ 4) การบริหาร และ 5) การประเมินผล งบประมาณ

จากหลักการและแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสรุปมาเป็นกรอบความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย