

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวง การตั้ง ยุบ หรือ เปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตให้กระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การบริหารกรุงเทพมหานครประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและมีผู้บริหารกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมืองมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาการบริหารกรุงเทพมหานครและลูกจ้างและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันพื้นที่ของกรุงเทพมหานครแบ่งเป็น 50 สำนักงานเขต ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร โครงสร้างการบริหารของแต่ละสำนักงานเขตจะประกอบด้วย ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บริหารในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน โดยมีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยมีสภาเขตจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดสำนักงานเขตหนึ่งจะมีส่วนราชการ จำนวน 11 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทะเบียน ฝ่ายโยธา ฝ่ายการคลัง ฝ่ายรายได้ ฝ่ายเทศกิจ ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฝ่ายการศึกษา และโรงเรียนต่างๆ ในพื้นที่เขตจำนวนมากน้อยไม่เท่ากันตามแต่ขนาดของพื้นที่เขต ในการบริหารงานของสำนักงานเขตเป็นการบริหารงานที่ทุกฝ่ายและทุกโรงเรียนที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ หรือดำเนินการเพื่อให้งานต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้รวมถึงการบริหารงบประมาณของสำนักงานเขตด้วย โรงเรียนซึ่งมีหน้าที่ให้ความรู้ ให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชนในพื้นที่ก็มีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การรับ-จ่ายเงิน การบริหารพัสดุ และการบัญชี ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ได้บัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนได้ให้ความสำคัญของการกระจาย

อำนาจลงสู่สถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2541 ได้มีการกระจายงบประมาณให้สถานศึกษาในการดำเนินการพัฒนาโรงเรียนด้านวิชาการ ที่เรียกว่าวงพัฒนาโรงเรียนได้แก่ใจ กฎ ระเบียบ เพื่อให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจซึ่งทำได้บางส่วน อย่างไรก็ตามเพื่อส่งเสริมให้โรงเรียนมีความพร้อมในการเตรียมการรองรับการกระจายอำนาจตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ กรุงเทพมหานครได้นำวิธีของกระทรวงศึกษาธิการมาปรับใช้กับกรุงเทพมหานคร โดยใช้รูปแบบการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่ทางการบริหารที่ผลลัพธ์ต้องการมุ่งที่ตัวนักเรียนจึงเป็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการบริหารจัดการจากแบบเดิมที่เป็นการรวมอำนาจไว้ที่กระทรวง ทบวง กรมเป็นหลัก โครงการต่างๆ จะคิดมาจากกรมแล้วลงสู่สถานศึกษาเปลี่ยนไปสู่การบริหารแบบกระจายอำนาจโดยเน้นให้ความอิสระในการบริหารให้กับโรงเรียน ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และเตรียมพร้อมที่รองรับการกระจายอำนาจ ซึ่งพบว่าโรงเรียนมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในเรื่องการบริหารวิชาการและการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ยังไม่พร้อมในเรื่องการบริหารบุคลากร และการบริหารงบประมาณ เนื่องจากยังมีกฎ ระเบียบจากส่วนกลางมากเกินไป และส่วนหนึ่งเคยชินกับวัฒนธรรมแบบรวมอำนาจและการสั่งการมานาน การกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้โรงเรียนดำเนินการทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานมากมาย เนื่องจากบุคลากรของโรงเรียนโดยพื้นฐานมีความรู้เป็นข้าราชการครูมีความชำนาญในการสอนหนังสือ ไม่มีประสบการณ์ในด้าน การคลังซึ่งเกี่ยวข้องกับวิธีการบริหารงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การรับ-จ่ายเงิน การลงบัญชี ทำให้การบริหารงบประมาณของโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม และศึกษาหาวิธีดำเนินการที่มีประสิทธิภาพรวมทั้งนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้การบริหารงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้กรุงเทพมหานครจึงควรให้ความสำคัญกับบทบาทของข้าราชการครูอีกด้านหนึ่งซึ่งมีใช้บทบาทในการให้ความรู้หรือให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชนเพียงด้านเดียวแต่ควรให้ความสำคัญในด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการเงิน การพัสดุควบคู่ไปด้วย เนื่องจากเป็นเรื่องนโยบายในการกระจายอำนาจให้โรงเรียนดำเนินการผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าควรจะได้ทำการศึกษาข้อดีข้อเสียในการดำเนินงานตามนโยบายการกระจายอำนาจให้โรงเรียนดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงบประมาณแบบกระจายอำนาจของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครเฉพาะพื้นที่เขตภาษีเจริญมีกรอบในการศึกษามุ่งเน้นที่จะศึกษาวิเคราะห์การกระจายอำนาจและแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านการบริหารงบประมาณไปสู่โรงเรียนได้อย่างไร โดยศึกษาบทบาทความเป็นมา โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของโรงเรียน และปัญหาข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณของโรงเรียน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความพร้อมของโรงเรียนในการบริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงานเขตที่สังกัดตามนโยบายการกระจายอำนาจ
2. เพื่อศึกษาความพร้อมของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของโรงเรียน
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการบริหารงบประมาณของโรงเรียน
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการพัฒนาการดำเนินการในด้านการบริหารงบประมาณของโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สมมติฐานของการศึกษา

บุคลากรของโรงเรียนยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการบริหารงบประมาณตามข้อบัญญัติและระเบียบของกรุงเทพมหานครตลอดจนแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536
2. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548
3. ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงิน พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2548

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติ (Knowledge and Attitude)
2. หลักแนวคิดและนโยบายด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization)
4. ทฤษฎีในการบริหารงบประมาณ
5. แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาค้นคว้าจากงานวิจัย เอกสาร หนังสือวิชาการ บทความ และสิ่งพิมพ์ต่างๆ
2. การสัมภาษณ์ผู้บริหาร โรงเรียน และการสอบถามจากบุคลากรของโรงเรียนสังกัด กรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตภาษีเจริญ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ให้ทราบถึงความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับระบบการบริหารงบประมาณแบบกระจายอำนาจของกรุงเทพมหานครตลอดจนการรักษาวินัยทางการเงินของผู้บริหาร โรงเรียนและบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานในอันที่จะดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักการทางการเงินการคลังของ กรุงเทพมหานคร
2. ให้ทราบถึงสถานภาพ ปัญหา อุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินงานของโรงเรียนในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณ การพัสดุ เพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางของผู้เกี่ยวข้องในการนำไปพิจารณาปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารงานของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในอนาคต