

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารสถานศึกษาจะมีประสิทธิภาพได้นั้นขึ้นอยู่กับความพร้อมในปัจจัยสำหรับการบริหาร ได้แก่ คน งบประมาณ วัสดุ และการจัดการ โดยปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ผู้เรียนในโรงเรียนเกิดการพัฒนาศักยภาพตามความสามารถ ความถนัด และความแตกต่างระหว่างบุคคล ที่ได้กำหนดไว้ใน การปฏิรูปการศึกษา และให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังนั้นการบริหาร สถานศึกษาจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ที่มีบทบาท สำคัญในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะด้านการบริหารงานงบประมาณ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องกำกับดูแลการ บริหารงานงบประมาณและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ การบริหารงานงบประมาณจึงเป็นภารกิจสำคัญยิ่งในการบริหารสถานศึกษาและมีส่วนช่วยให้มีการ บริหารเป็นไปด้วยดี โดยอยู่ภายใต้งบประมาณที่ได้รับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาควรมีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงบประมาณ ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และการรายงานงบประมาณ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้ ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการบริหารการศึกษาในหลายประเด็น อาทิเช่น 1) ปฏิรูประบบการศึกษา ให้สอดคล้องทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย 2) ปฏิรูปการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็น สำคัญ 3) ปฏิรูประบบการบริหารจัดการ โดยการกระจายอำนาจ 4) ปฏิรูปครู คณาจารย์ บุคลากร ทางการศึกษา และ 5) ปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2545ก: 3) และได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการศึกษาไว้ว่า ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจาย อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการ บริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 43 ยังกำหนดให้มีการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติด้วย โดยกระจาย อำนาจการบริหารทั้ง 4 งาน ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งการกระจายอำนาจการบริหารงานงบประมาณ ถือเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งของผู้บริหารในการบริหารงานของสถานศึกษา ทั้งนี้เพราะสถานศึกษา

จะต้องดำเนินการในเรื่องการบริหารงบประมาณตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผลงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การทำให้โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารและควบคุมงบประมาณ อาจมีปัญหากการใช้จ่ายงบประมาณไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของนักเรียนสูงขึ้น ดังที่ รุ่ง แก้วแดง (2542: 113-114) กล่าวไว้ว่า การที่ผู้บริหารสถานศึกษาหลายรายมีงบประมาณใช้จ่ายในโรงเรียนมาก แต่คุณภาพของนักเรียนยังต่ำ สะท้อนให้เห็นว่าการใช้เงินและทรัพยากรที่มีอยู่ไม่ถึงผู้เรียน เพราะโรงเรียนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้เงินที่มีอยู่ ในการปฏิรูปการเรียนรู้ออกให้ผู้เรียนมีคุณภาพ ดังนั้น การให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงบประมาณมิได้หมายความว่าคุณภาพของนักเรียนจะสูงขึ้น หากสถานศึกษาไม่มีกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณที่ดีมีเหตุผลพอ และมุ่งเน้นเพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียน ดังนั้นการที่โรงเรียนจะใช้งบประมาณที่มีอิสระในการใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพนั้น โรงเรียนจะต้องมีกระบวนการบริหารงบประมาณที่มีเหตุผล โปร่งใส และชัดเจน ซึ่งจะทำให้การจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนตอบสนองต่อการจัดการเรียนการสอนที่สำคัญ และให้ความรู้บุคลากรเกี่ยวกับงบประมาณที่แท้จริงของโรงเรียน ทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีม มีการประสานงานที่ราบรื่น และบรรยากาศขององค์กรจะพัฒนาขึ้น เพราะทุกคนเข้าใจว่า งบประมาณของโรงเรียนได้มาจากที่ใด จะนำไปใช้อะไร และทำไมจึงเอาไปใช้เช่นนั้น (Slosson. 2000: 54) นอกจากนี้ กรออสส์ (Gross. 1996: 52) ยังมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารและการควบคุมงบประมาณมาไว้ที่โรงเรียน ทำให้โรงเรียนจำนวนมากต้องการความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การมีการบริหารงบประมาณที่มีเหตุผลชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกคน จะทำให้การจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนไม่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลในโรงเรียน แต่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนมีความเป็นเหตุเป็นผล และมุ่งให้สัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมายของแผนการศึกษา การบริหารงบประมาณจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารสถานศึกษามีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับเด็กวัยเรียนทุกคน ได้รับงบประมาณที่เป็นงบดำเนินงานทั้งสิ้น 20,917,170,000 บาท (ไม่รวมงบเงินเดือนและงบลงทุน) เป็นงบรายหัวระดับก่อนประถมและชั้นพื้นฐานทั้งสิ้น 13,883,152,700 บาท คิดเป็นร้อยละ 66.37 ของงบดำเนินงานทั้งหมด (สำนักงานประมาณ. 2547: 61) งบประมาณรายหัวนี้ได้จัดสรรให้กับโรงเรียนตามจำนวนนักเรียน เป็นงบเงินก้อนไม่ระบุรายละเอียดในการใช้จ่ายโดยให้อิสระกับโรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะใช้งบประมาณอย่างไร วิธีการจัดสรรงบประมาณรายหัว เริ่มจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแจ้งจัดสรรงบประมาณประจำปี พร้อมกับแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานให้กับเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 175 เขต จากนั้นแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะ

จัดทำ แนวทางการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่สอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแจ้งจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษา พร้อมกับแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การจัดทำงบประมาณของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กำหนดแนวทางไว้ให้สถานศึกษาดำเนินการ โดยเริ่มจากการจัดทำแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสนองความต้องการของชุมชน (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2545: 60) จัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง โดยกำหนดกรอบรายจ่ายประจำปีปัจจุบันและล่วงหน้าอีก 3 ปี จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์และกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง และรายงานแผน/ผลการปฏิบัติงาน และค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาตามแบบที่กำหนดต่อเขตพื้นที่การศึกษา การปรับลดงานที่ขาดประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า ส่งผลให้ค่าของงบประมาณสูงกว่าความเป็นจริงมากเกินไป

แนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงควรมีการพัฒนาการจัดทำและบริหารงบประมาณของสถานศึกษา เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณสนับสนุนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผน โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำงบประมาณทุกขั้นตอนให้ชัดเจน และให้บุคลากรทุกคนได้รับรู้และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณจะต้องประกอบด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผลงบประมาณ ซึ่งแนวทางแก้ปัญหานี้สอดคล้องกับแนวทางที่ กระทรวงศึกษาธิการ (2546: 58-59) ได้เสนอแนะให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เตรียมการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้สถานศึกษา ดังนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุน รายหัวเป็นรายบุคคล และกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณและการใช้จ่ายเงินให้กับสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความอิสระในการบริหารงบประมาณ และใช้จ่ายเงินด้วยตนเอง แต่ทั้งนี้สถานศึกษาเอง ก็ต้องมีการวางแผนการบริหาร และควบคุมงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการมีรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ ใช้ในการตรวจสอบประเมินผลด้วย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือกระบวนการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การจัดทำและเสนองบประมาณ การอนุมัติและการจัดสรรงบประมาณ การบริหารและการควบคุมงบประมาณ และการติดตามรายงานผล เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับ การบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษา

นอกจากจะกำหนดกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนแล้ว ตามหลักการของการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม จะต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับนักเรียน ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา และชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและบริหาร

งบประมาณด้วย เมื่อมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้านงบประมาณไปที่โรงเรียนแล้ว อำนาจการตัดสินใจไม่ควรอยู่ที่ผู้บริหารแต่ผู้เดียว แต่ควรให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณด้วย จะทำให้ทุกคนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และร่วมรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณ ดังที่ เคท และเกอริง (Keith; & Girling. 1991: 151) กล่าวไว้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะบังเกิดผลอย่างแท้จริง ครูจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณด้วยเหตุผลที่ว่า ครูเป็นผู้ใช้ทรัพยากรต่างๆ ในโรงเรียน ดังนั้น ครูสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้งบประมาณอย่างประหยัดและคุ้มค่า และการที่ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของโรงเรียน ทำให้มีความผูกพันและมีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณยิ่งขึ้น

สำหรับงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณสูงสุดของกระทรวงศึกษาธิการ คิดเป็นร้อยละ 63.85 ของงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด และมีงบประมาณ ที่สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งจัดสรรให้เป็นรายหัวให้เด็กปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส คิดเป็นร้อยละ 94.77 ของงบประมาณสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นงบประมาณจำนวนมาก (สำนักงานประมาณ. 2549: 102, 114, 116, 119, 124) ในการวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งปัจจุบันโรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนมากและมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี อันเป็นผลมาจากอัตราการเกิดลดลง และความนิยมของผู้ปกครองที่ต้องการส่งบุตรหลานไปโรงเรียนในเมือง ทำให้การจัดการศึกษาไม่สามารถสะท้อนคุณภาพและประสิทธิภาพได้ดีเพียงพอ และจากการศึกษาสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กที่ผ่านมาพบว่า โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ประสบปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานอยู่หลายด้านที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะด้านประสิทธิภาพการจัดการศึกษา พบว่าระบบการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อการศึกษายังต้องการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ (กนกรัตน์ สุพรรณอ่วม. 2552: 3-5) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ผู้บริหารจำเป็นต้องจัดการบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากโรงเรียนได้รับงบประมาณที่โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจ ได้แก่ การจัดสรรให้เป็นรายหัว ซึ่งจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากชุมชนมาดำเนินการตามหลักการของการบริหารงบประมาณ และจากผลการตรวจสอบสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (สมพงษ์ ยุบลนิตย์. 2548: 42-47; อ่างอิงจาก สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. 2547: 1-8) ได้ตรวจพบปัญหาการบริหารงบประมาณ ดังนี้ ปัญหาด้านการเงิน พบว่า การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน การรับเงินแล้วไม่ลงบันทึกรายการในสมุดเงินสด การนำเงินส่งเกินหรือขาดบัญชี การยกเลิกใบเสร็จรับเงินโดยไม่มีฉบับตัวจริงแนบไว้ ไม่จัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จรับเงิน ไม่จัดทำรายงานคงเหลือประจำวันและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ การจัดทำบัญชีลงรายการไม่

ถูกต้อง จัดทำบัญชีแยกประเภทไว้ไม่ครบถ้วน ปัญหาด้านพัสดุ พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบ การตรวจสอบพัสดุไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง ไม่มีการตรวจสอบเป็นการภายในว่าทำบัญชีถูกต้องหรือไม่ ส่วนปัญหาด้านบุคลากรฝ่ายการเงิน พบว่า เจ้าหน้าที่การเงินของโรงเรียนไม่มีความรู้เรื่องการเงินมาก่อน แต่เป็นข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานด้านการเรียนการสอน เจ้าหน้าที่คนเดียวทำหน้าที่ทั้งรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดทำเอกสารการรับ-จ่าย ตลอดจนลงบัญชี ซึ่งสอดคล้องกับการติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ของหน่วยตรวจสอบภายใน พบว่า การจัดทำและเสนอของบประมาณ มักจะทำตามแนวทางที่สถานศึกษาเคยปฏิบัติมา ครูหรือผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการวางแผนงบประมาณ ส่วนในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ สถานศึกษา พบว่า ไม่สามารถกำหนดหรือจัดสรรให้สอดคล้องกับความจำเป็นการเบิกจ่ายเงินของสถานศึกษาที่เป็นงบประมาณเป็นไปอย่างล่าช้า เมื่อได้รับบริจาคไม่มีการออกใบเสร็จรับเงิน รวมทั้งการจ่ายเงินโดยเฉพาะเงินบำรุงการศึกษาที่มีผู้บริจาคไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริจาค นอกจากนี้ การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล สถานศึกษายังขาดการควบคุม และติดตาม ขาดความรู้ ความเข้าใจในการบริหารงานงบประมาณตามระเบียบกฎหมาย การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่องการพัฒนากลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2 โดยการเก็บรวบรวมข้อมูล แนวทางการปฏิบัติ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการบริหารงานงบประมาณของโรงเรียน เพื่อนำผลการวิจัยมาวิเคราะห์ และประมวลผล ประกอบการพิจารณาให้ได้กลยุทธ์ที่เหมาะสมในการบริหารงบประมาณ ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับผู้บริหารสถานศึกษา นำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานงบประมาณในโรงเรียนขนาดเล็กให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลต่อคุณภาพทางการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมต่อไป

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อพัฒนากลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2 ครอบคลุมทั้งการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผลงบประมาณ
2. เพื่อประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของกลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการพัฒนากลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ผู้วิจัยได้แบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนมีวิธีดำเนินการ ดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1** การกำหนดกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2

### ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาและกรรมการสถานศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2 จากโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 43 โรงเรียน จำนวน 386 คน เพื่อตอบแบบสอบถามสภาพปัจจุบัน ปัญหา และการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนขนาดเล็ก

### กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาและกรรมการสถานศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2 การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างใช้เกณฑ์ตามตารางของ เครจซี และมอร์แกน (Krejcie; Morgan 1970: 608) ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 36 โรงเรียน ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละโรงเรียนประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียนจำนวน 1 คน ครูรับผิดชอบงานงบประมาณจำนวน 1 คน ครูผู้สอนที่ไม่ได้รับผิดชอบงานงบประมาณจำนวน 1 คน ผู้ปกครองระดับชั้นปฐมวัยจำนวน 1 คน ผู้ปกครองระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-3 จำนวน 1 คน ผู้ปกครองระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 4-6 จำนวน 1 คน ประธานคณะกรรมการสถานศึกษา จำนวน 1 คน และกรรมการสถานศึกษาจำนวน 2 คน รวมทั้งสิ้น 324 คน

### ตัวแปรที่ศึกษา

1. กลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก 4 ด้าน ได้แก่

- 1.1 การจัดทำงบประมาณ
- 1.2 การอนุมัติงบประมาณ
- 1.3 การบริหารงบประมาณ
- 1.4 การประเมินผลงบประมาณ

2. การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก 3 ด้าน ได้แก่

2.1 การร่วมคิดและตัดสินใจ

2.2 การร่วมในการดำเนินการ

2.3 การร่วมในการประเมินผล

## ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนากลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากร ในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2

### ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงบประมาณ/ประสบการณ์  
การบริหาร ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารโรงเรียน และหัวหน้ากลุ่มนโยบายและแผนของ  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพิจารณาตรวจสอบร่างกลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม  
ของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. สำเร็จการศึกษาไม่น้อยกว่าระดับปริญญาโท
2. เป็นผู้บริหารโรงเรียน/หัวหน้าสำนักงานนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
3. ประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่ 5 ปี ขึ้นไป

### กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงบประมาณ/ประสบการณ์  
การบริหาร จำนวน 12 คน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 4 คน  
และหัวหน้ากลุ่มนโยบายและแผนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 4 คน โดยวิธีการเลือกแบบ  
เจาะจง (Purposive Sampling)

### ตัวแปรที่ศึกษา

ร่างกลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2

## ขั้นตอนที่ 3 การประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของกลยุทธ์การบริหาร งบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษานครปฐม เขต 2

### ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงบประมาณ/ประสบการณ์  
การบริหาร ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้ากลุ่มนโยบายและแผนของสำนักงาน  
เขตพื้นที่การศึกษา และครูผู้รับผิดชอบงานงบประมาณ เพื่อพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไป  
ได้ของกลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก

### กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงบประมาณ/ประสิทธิภาพการบริหาร จำนวน 15 คน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 6 คน หัวหน้ากลุ่มนโยบายและแผนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 2 คน และครูผู้รับผิดชอบงานงบประมาณ จำนวน 4 คน โดยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

### ตัวแปรที่ศึกษา

ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของกลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2** หมายถึง หน่วยงานที่อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่กำกับดูแลจัดการ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ 4 อำเภอ คือ อำเภอนครชัยศรี อำเภอสสามพราน อำเภอพุทธมณฑล และอำเภอบางเลน

**โรงเรียนขนาดเล็ก** หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาตั้งแต่อนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีนักเรียนตั้งแต่ 120 คน ลงมา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2

**ผู้บริหารโรงเรียน** หมายถึง ผู้ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนในโรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2

**ครูผู้รับผิดชอบงานงบประมาณ** หมายถึง ครูที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณการเงินโดยได้รับคำสั่งมอบหมายหน้าที่ตามระบบว่าด้วยการกำหนด ในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2

**กรรมการสถานศึกษา** หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งตามเกณฑ์นักเรียน ตามระเบียบของโรงเรียนว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุหรือผู้แทนองค์กรศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารโรงเรียนของสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2

**กลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากร** หมายถึง การมีส่วนร่วมของครู ผู้ปกครอง ประธานคณะกรรมการสถานศึกษา และกรรมการสถานศึกษาในการคิดและตัดสินใจ การดำเนินการ และการประเมินผลในการบริหารงบประมาณด้านการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผลงบประมาณ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้กลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กไปประยุกต์ใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณของโรงเรียน
2. ได้กลยุทธ์การบริหารงบประมาณของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีประสิทธิภาพช่วยให้โรงเรียนใช้จ่ายงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน ครู ผู้ปกครอง ชุมชน และบรรลุดจุดมุ่งหมายของโรงเรียน
3. ได้ข้อมูลสำหรับเชิงนโยบายด้านการบริหารงบประมาณในโรงเรียนขนาดเล็ก อันส่งผลต่อการใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ที่ใช้สำหรับทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนากลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ผู้วิจัยได้นำมาบูรณาการและสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ตามแนวคิดของ โคเฮน และอัฟออฟฟ์ (Cohen; & Uphoff. 1977: 7-10), วรวิทย์ อรรถโกวิทชาติ (2542: 25-26), ศิริจันทร์รัตน์ ทองปาน (2544: 11-14) และ อุดม เหลืองสด (2545: 1-20) กล่าวถึง รูปแบบการมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) ร่วมคิดและตัดสินใจ 2) ร่วมการดำเนินการ และ 3) ร่วมการประเมินผล

2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ ตามแนวคิดของ เลวาซิค (Levacic. 2000), กัทรี; และรีด (Guthrie; & Reed. 1991), ลูเนนเบิร์ก และออร์นสเทน (Lunenburg; & Ornstein. 1996) และ คันทันนิ่งแฮม และคอร์เดโร (Cunningham; & Cordeiro. 2003) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณว่า มีขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ 1) การจัดทำงบประมาณ 2) การอนุมัติงบประมาณ 3) การบริหารงบประมาณ และ 4) การประเมินผลงบประมาณ โดยมีรายละเอียดในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน ดังนี้

### 2.1 การจัดทำงบประมาณ มีขั้นตอนย่อย 4 ขั้นตอน คือ

#### 2.1.1 การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ เป็นการกำหนดทิศทางและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ โดยกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี เพื่อให้ทุกคนได้ทราบแนวทาง การจัดสรรงบประมาณ และการจัดทำปฏิทินงบประมาณ เพื่อกำหนดกิจกรรมและเวลาที่จะดำเนินการ ตามแนวคิดของ ธงชัย ลำดับวงศ์ และพิสิษฐ ลีอารธรรม (2544), กรอส (Gross. 1996) และ จารวิส, เจนทรี และสตีเฟนส์ (Jarvia; Gentry; & Stephens. 1967)

2.1.2 การทบทวนแผนระยะยาว แผนระยะยาวที่ในโรงเรียนจะจัดทำมี 2 แผนคือ

2.1.2.1 แผนกลยุทธ์ เป็นแผนระยะยาวที่กำหนดทิศทาง และยุทธศาสตร์ในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ตามแนวคิดของ พวงรัตน์ เกษรแพทย์ (2543), นอร์ตัน และคณะ (Norton; et al. 1996), เซอร์โต และปีเตอร์ (Certo; & Peter. 1991) และ สตีส์ (Steiss. 2003)

2.1.2.2 แผนงบประมาณระยะปานกลาง เป็นแผนระยะยาว เป็นแผนที่กำหนดวงเงินรายได้ รายจ่าย และผลผลิตในช่วง 3 ปีข้างหน้า เป็นแผนที่เชื่อมโยง นโยบาย และงบประมาณเข้าด้วยกันตามแนวคิดของ จรัส สุวรรณมาลา (2546), สำนักงบประมาณ (2548) และ ชิค (Schick. 2001)

2.1.3 การจัดทำแผนระยะสั้น ได้แก่ แผนปฏิบัติการ ซึ่งเป็นแผนที่นำแผนกลยุทธ์มาดำเนินการเป็นรายปี เป็นแผนที่ระบุรายละเอียด และกิจกรรมที่จะดำเนินการชัดเจนตามแนวของ เดวีส์ และเอลลิสัน (Davies; & Ellison. 2003), นอร์ตัน และคณะ (Norton; et al. 1996), โรดส์ (Rhodes. 2001) และ เบอร์รี่ (Berry. 1995)

2.1.4 การประมาณการรายรับ-รายจ่าย เป็นประมาณการรายรับจากแหล่งต่างๆ และประมาณการรายจ่ายที่จะต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ และจำแนกรายจ่ายเป็นประเภทต่างๆ ตามแนวคิดของ ปรีชา คัมภีรปกรณ์ (2541), สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545) และสำนักงบประมาณ (2548)

2.2 การอนุมัติงบประมาณ เป็นการนำเสนอแผนงบประมาณให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ โดยมีการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับ 1) การพิจารณางบประมาณ เป็นการประชุมพิจารณา รายรับ รายจ่าย รายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ และ 2) การจัดทำเอกสารงบประมาณ นำเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณ สถานศึกษาต้องจัดทำเอกสารงบประมาณเพื่อนำเสนอสาระสำคัญของแผนงบประมาณให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ และเผยแพร่เอกสารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบตามแนวคิดของ สำนักงบประมาณ (2544), เดรก และโร (Drake; & Roe. 1994) และ รีบอร์ และรีบอร์ (Rebore; & Rebore. 1993)

2.3 การบริหารงบประมาณ เป็นการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ ตามแนวคิดของ สำนักงบประมาณ (2546) การบริหารงบประมาณมีการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับ

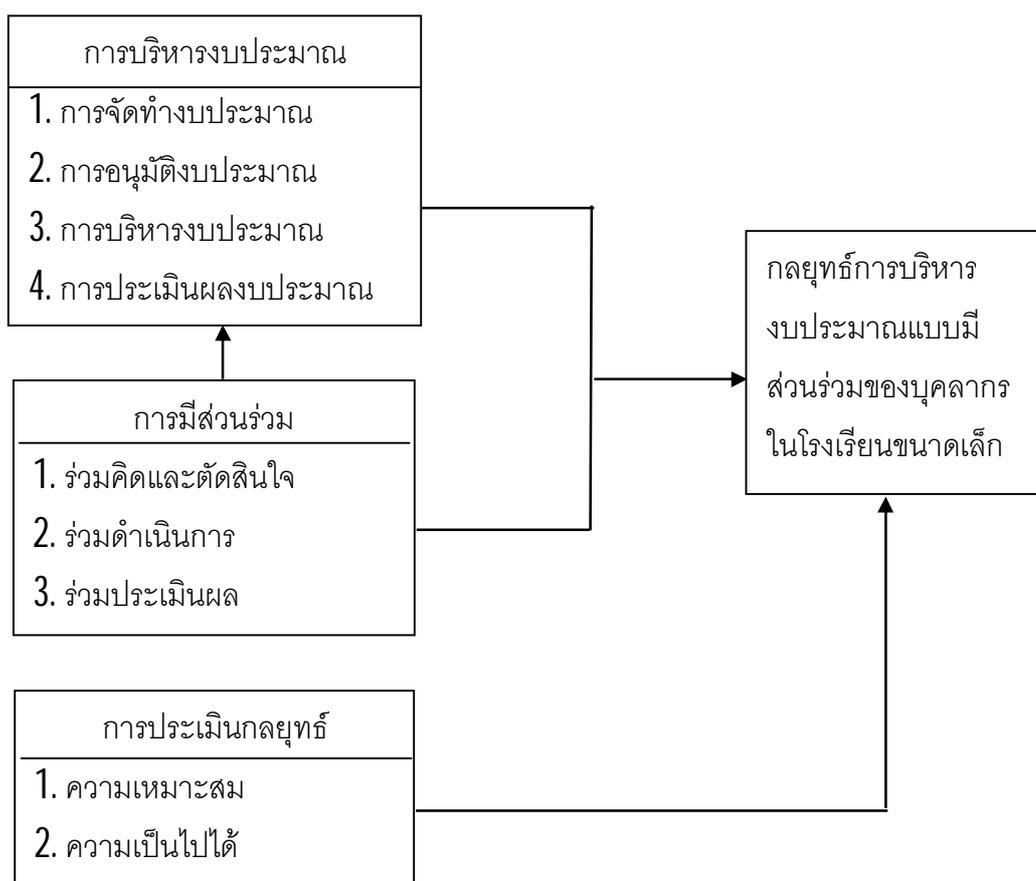
2.3.1 การบริหารการเงิน เป็นการจัดทำแผนการใช้จ่ายและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนที่ได้รับอนุมัติ โดยการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละฝ่ายเป็นระยะ

2.3.2 การบริหารบัญชี เป็นการจัดทำเอกสารทางบัญชีให้ถูกต้องครบถ้วนเป็นปัจจุบัน มีระบบการควบคุมตรวจสอบให้สามารถดำเนินการราบรื่นและเป็นไปตามกำหนดเวลา

2.3.3 การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ เป็นการจัดหาพัสดุและสินทรัพย์ตามระเบียบและแนวปฏิบัติให้เกิดความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน มีการกำกับ ดูแล และควบคุม ตลอดทั้งการวางแผนการใช้สินทรัพย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างครบถ้วนถูกต้อง

2.4 การประเมินผลงบประมาณ เป็นการตรวจสอบว่ามีค่าใช้จ่ายงบประมาณให้บังเกิดผลตามที่ต้องการหรือไม่ รวมทั้งการรายงานผลการประเมินให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบการประเมินผลงบประมาณ มี 2 เกณฑ์ คือ ประเมินประสิทธิผล และประเมินประสิทธิภาพตามแนวคิดของเลวาซิค (Levacic. 1989), รอสโซว์ (Rossow. 1990), แอนโทนี และเฮร์ซลิ่งเจอร์ (Anthony; & Herzlinger. 1989) และ โทมัส (Thomas. 1996)

จากแนวคิดข้างต้น สามารถนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนากลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กได้ ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย