

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2540 อันส่งผลต่อการดำรงชีวิตของคนไทยอย่างรุนแรงและยังมีผลกระทบต่อการทำงานภาครัฐอย่างชัดเจน รัฐบาลจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารภาครัฐไปสู่รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เพื่อให้มีผลงานที่เป็นรูปธรรม คุ่มค่ากับงบประมาณซึ่งเป็นเงินภาษีของประชาชน เน้นการใช้งบประมาณด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้และมีผลงานเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยราชการต้องแสดงว่าสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและยุติธรรม ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2541-2545) การศึกษาเป็นงานหนึ่งที่จะต้องได้รับการปฏิรูปอย่างเร่งด่วนเนื่องจากการศึกษามีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ (พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 60) การปฏิรูป หมายถึง การปรับเปลี่ยนเพื่อให้ได้สิ่งที่ดีขึ้น สมบูรณ์ขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษาไทยจึงหมายถึง การปรับเปลี่ยนทางการศึกษาของไทย เพื่อให้เราได้คนไทยที่มีคุณภาพสูงขึ้นกว่าเดิม ทั้งถึงมากกว่าเดิม และประสิทธิภาพการบริหารจัดการสูงขึ้นกว่าเดิม คนที่มีคุณภาพ หมายถึง คนที่มีทั้งความดี ความเก่งและความสุข (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546ก: 1) การปฏิรูปเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง เพราะสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา องค์กรจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนตนเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง มิฉะนั้นก็จะไม่สามารถอยู่รอด เติบโตหรือสามารถแข่งขันกับคู่แข่งได้ โดยเหตุความนี้การปฏิรูปจึงมีแต่วันเริ่มต้นไม่มีวันจบสิ้น สำหรับความมุ่งหมายและหลักการ การจัดการศึกษา มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 1 บททั่วไป ความมุ่งหมายและหลักการ บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” การปฏิรูปการศึกษาจะต้องเริ่มจากภาครัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารประเทศแล้วลงไปสู่กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นกระทรวงที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาของประเทศ เพื่อให้ประสิทธิภาพการบริหารจัดการภายในกระทรวงศึกษาธิการสูงขึ้น นักวิชาการในกระทรวงศึกษาธิการ นักวิชาการในมหาวิทยาลัย นักวิชาการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ตัวแทนผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนข้าราชการครู ตัวแทนผู้ปกครองและผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย จึงได้ประชุมสัมมนาหาข้อยุติเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการภายในกระทรวงศึกษาธิการ

โดยจะต้องเป็นโครงสร้างที่ลดความซับซ้อนของการทำงานทั้งแนวนอนหรือแนวตั้ง เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่และที่จะได้รับมาในอนาคตให้เต็มศักยภาพ เป็นโครงสร้างที่มีการกระจายอำนาจ ลดขั้นตอนการบริหาร ทำให้เวลาที่ใช้ในการตัดสินใจแต่ละเรื่องสั้นและรวดเร็ว สร้างความเป็นมืออาชีพให้บุคลากรในแต่ละระดับ ทำให้การบริหารโปร่งใส ควบคุมการใช้จ่ายให้สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับราคาจริงและมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการและหวังว่าเมื่อได้ดำเนินการตามแนวดังกล่าวข้างต้นแล้วก็จะทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในกระทรวงศึกษาธิการสูงขึ้น มีเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการบริหารจัดการมากขึ้น จะสามารถนำเงินเหลือจ่ายดังกล่าวไปใช้ในการจัดหาอุปกรณ์ ห้องปฏิบัติการ พัฒนาแหล่งเรียนรู้ให้เพียงพอ ครูก็จะจัดการเรียนการสอนด้วยปฏิบัติทดลองตามแนวทางการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ นักเรียนก็จะได้มีทักษะการปฏิบัติและการคิดค้นหาความรู้ด้วยตนเอง คุณภาพคนไทยก็จะสูงขึ้น สินค้าที่เราผลิตได้ก็จะมีคุณภาพสูงขึ้น รายได้ของคนไทยก็จะสูงขึ้น คุณภาพชีวิตโดยรวมของคนไทยก็จะสูงขึ้น (กระทรวงศึกษาธิการ. 2545: 3) โดยเหตุนี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงเสนอให้มีการปฏิรูปหรือปรับเปลี่ยนทางการศึกษาในหลายๆ เรื่องพร้อมๆ กัน คือ 1) ความมุ่งหมายหลักการ 2) สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา 3) ระบบการศึกษา 4) แนวการจัดการศึกษา 5) การบริหารและการจัดการศึกษา 6) แนวทางเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพการศึกษา 7) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษา 8) ระบบงบประมาณ และ 9) สื่อและเทคโนโลยีการศึกษา ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการศึกษากฎหมายกำหนดให้ยุบกรมต่างๆ ในส่วนกลางเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการทำงานและก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ระหว่างสถานศึกษาสังกัดแต่ละกรม ในระดับจังหวัดและอำเภอ กฎหมายกำหนดให้ยุบสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานประถมศึกษาอำเภอและสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเข้าไปรวมไว้ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และจากความเชื่อว่าการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการกระจายอำนาจ ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 จึงบัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งนี้หลักเกณฑ์และวิธีการเป็นการปฏิรูปเพื่อให้มีเอกภาพ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2550: 4) แนวคิดการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ในการวิจัยครั้งนี้ เน้นการศึกษาการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารแบบมุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลและการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

การกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาไปที่สถานศึกษาโดยตรง จะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระเป็นการสร้างรากฐาน และความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา ทำให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น รัฐจึงกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลโดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ดังนี้ “มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง” วัตถุประสงค์ที่ให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล คือ 1) เพื่อให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่างเป็นอิสระ คล่องตัว ให้สามารถบริหารจัดการศึกษาได้สะดวกและรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข พร้อมกันนั้นก็หวังว่าการให้สถานศึกษาเป็นหน่วยตัดสินใจหลักเมื่อมีการกระจายอำนาจออกจากกระทรวงไปแล้ว ขั้นตอนการบริหารจะน้อยลง เวลาที่ใช้ในการตัดสินใจแต่ละเรื่องจะสั้นลง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจะพึ่งตนเองมากขึ้น ความเป็นมืออาชีพของผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาจะเกิดขึ้น ประสิทธิภาพการบริหารจัดการจะสูงขึ้น งบประมาณที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการจะลดลง มีงบประมาณที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้มากขึ้น (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546: 5-6) นอกจากนี้การกำหนดให้มีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อีกด้วย

การกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยอย่างชัดเจนโดยการกระจายอำนาจจะทำให้รูปแบบการบริหารโรงเรียนขั้นพื้นฐานของประเทศ เปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารโรงเรียนแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management-SBM) ซึ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจการบริหารให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว (One Stop Service) ที่โรงเรียน (รุ่ง แก้วแดง. 2546: 246) โรงเรียนจะมีอิสระในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินงานของสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้บรรลุตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ประสบ

ความสำเร็จได้นั้น ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารสถานศึกษาและจะเป็นผู้กำหนดนโยบายของการศึกษา กำหนดจุดหมาย ตลอดจนวางแผนวิธีดำเนินงาน เพื่อให้การบริหารสถานศึกษาบรรลุผลสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ ภาพลักษณ์ของผู้บริหารยุคใหม่จึงต้องมีความเป็นผู้นำทางวิชาการระดับนานาชาติ (International Leadership) ที่เข้มแข็งเป็นผู้จัดการที่เฉียบแหลม เป็นผู้ประสานชุมชนที่ดี เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) และเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2540: 3) สอดคล้องกับ นางลักษณ วิรัชชัย (2545: 29) ที่กล่าวว่า การปฏิรูปสถานศึกษาจะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารมีคุณลักษณะ ดังนี้ คือ มีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์ มีเจตคติที่ดีต่อการปฏิรูปและมีการจัดการแบบกระจายอำนาจแก่บุคคลทั้งในด้านการดำเนินงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป

นอกจากการบริหารและการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนแล้ว รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบข้าราชการเพื่อบริการประชาชนให้มีความพึงพอใจในการบริการภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว สำนักนายกรัฐมนตรีจึงออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้ทุกกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการถือปฏิบัติ การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐจึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าว ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเกี่ยวกับการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า การกระจายอำนาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อสถานศึกษา (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542: 91-96) ดังนี้ ผลกระทบทางบวกของการกระจายอำนาจดังกล่าว ได้แก่ 1) เปลี่ยนวัฒนธรรมมององค์กรจากการคอยรับคำสั่งจากหน่วยงานระดับสูงกว่ามาเป็นการบริหารโดยการริเริ่มและสนองความต้องการจำเป็นของสถานศึกษา 2) บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครองและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา เป็นการสร้างภาวะผู้นำให้กับบุคลากรในสถานศึกษา และชุมชน บรรยากาศของการทำงานจะเป็นไปในลักษณะที่มีการประชุมปรึกษาหารือกันสม่ำเสมอ 3) ทั้งครูและผู้บริหารมีภาระงานเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากงานสอน พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษากับการปฏิบัติงานในสถานศึกษาของครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง จะเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพหรือความล้มเหลวได้ ผลกระทบทางลบของการกระจายอำนาจ ได้แก่ 1) หลายสถานศึกษาประสบปัญหาในการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการบริหารวิชาการ การจัดสรรงบประมาณการจัดจ้างบุคลากรและการตัดสินใจทางการศึกษา บางสถานศึกษายังไม่พร้อม 2) ผู้บริหาร

และครูจำนวนมากไม่เข้าใจและเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจ 3) ครูไม่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารการศึกษา 4) มีความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและการปฏิบัติ 5) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานบางแห่งเข้ามารับหน้าที่โดยไม่ได้รับการฝึกอบรมให้มากพอสำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ และมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารสถานศึกษาน้อย ทั้งด้านบริหารวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก นโยบายและเรื่องอื่นๆ

ความสำคัญของงบประมาณที่โรงเรียนกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจะทำให้โรงเรียนมีงานที่ต้องทำเพิ่มขึ้น จะมีงานทั้งที่ “เป็นงานที่จำเป็นต้องทำ (Need to Do)” และเป็นงานที่ “อยากจะทำ (Would Like to Do)” และงานเหล่านี้ก็มีลำดับความสำคัญหรือความเร่งด่วน (Priority) แตกต่างกันด้วยการทำงานแต่ละงานต้องใช้เวลา เนื่องจากสถานศึกษามีเงินรายได้ของตนจำกัด เงินรายได้เพื่อใช้จ่ายในแต่ละปีจะมาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ และท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณการจัดแผนการใช้จ่ายนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า “การจัดทำงบประมาณ (Budgeting)”

ประเทศไทยได้ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2540-2543 อันส่งผลต่อการดำรงชีวิตของคนไทยอย่างรุนแรงและยังมีผลกระทบต่อการทำงานภาครัฐอย่างชัดเจน ส่วนราชการต้องมีการปรับตัวใหม่ ปรับเปลี่ยนแนวคิด ปรับเปลี่ยนแนวการบริหารและการปฏิบัติงาน เพื่อให้มีผลงานที่เป็นรูปธรรม คำนึงถึงงบประมาณซึ่งเป็นเงินภาษีของประชาชน นั่นคือ รัฐบาลจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐไปสู่รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเน้นการทำงานโดยยึดหลักผลผลิตเป็นหลักมีการวัดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสและมอบความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติและยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวคิดกล่าวไว้ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) ครอบคลุม 5 ด้าน คือ 1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารภาครัฐ 2) แผนการปรับเปลี่ยระบบงบประมาณและพัสดุ 3) แผนการปรับเปลี่ยนบริหารงานบุคคล 4) แผนการปรับเปลี่ยกฎหมาย และ 5) แผนการปรับเปลี่ยวัฒนธรรมและค่านิยม สำนักงานงบประมาณได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบแผนงานที่ 2 จึงได้พัฒนาปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมไปเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ซึ่งระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนำมาใช้ครั้งแรกโดยกระทรวงกลาโหมของประเทศไทยสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1949 งบประมาณแบบนี้เกิดจากการปรับปรุงแก้ไขงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยเน้นประสิทธิภาพและการประหยัด (Efficiency and Economy) เป็นสำคัญ การใช้ทรัพยากรจะต้องคำนึงถึงผลงานที่เกิดจากการจ่ายงบประมาณ หน่วยวิเคราะห์ของงบประมาณแบบนี้ คือ หน่วยกิจกรรม โดยรัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นว่าจะทำกิจกรรมอะไร จะต้องใช้งบประมาณเท่าใด และได้ผลตอบแทนจำนวนเท่าใดการอนุมัติงบประมาณ จะต้องเปรียบเทียบว่ากิจกรรมใดให้ผลตอบแทนคุ้มกว่าการบริหารงบประมาณจะเน้นไปที่การบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกิจกรรมนั้นๆ โดยใช้ทรัพยากร

น้อยที่สุด การติดตามประเมินผล เป็นการประเมินดูว่ากิจกรรมนั้นๆ บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ส่วนการจัดซื้อพัสดุจะไม่เคร่งครัดว่าจะซื้ออะไร ราคาหน่วยละเท่าใด แต่ให้ความยืดหยุ่นในการบริหารมากที่สุด งบประมาณแบบนี้จะลดความเคร่งครัดในการควบคุมโดยเพิ่มความคล่องตัวในการบริหาร จะเน้นการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกิจกรรมให้มากที่สุด นั่นคือ PBB จะเน้นผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงานและสามารถวัดผลและประเมินผลการทำงานได้ โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมรายละเอียดในการเบิกจ่าย แต่ PBB ก็มีข้อจำกัดหลายประการ เช่น สถานศึกษาปรับปรุงสภาพปัญหาด้านการวิจัยจากการกระจายอำนาจให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกรุงเทพมหานคร ผลกระทบทางลบของการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาบริหารงบประมาณในรูปแบบของนิติบุคคล สภาพการบริหารจัดการ ปัญหาด้านบุคลากรด้านงบประมาณ สภาพปัญหาด้านการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ปัญหาด้านความรับผิดชอบของผู้บริหารงบประมาณและความผิดพลาดสายปฏิบัติการ สภาพปัญหาด้านการขาดหลักธรรมาภิบาล รายงานการบริหารงบประมาณโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยได้หลักบริหารงบประมาณของ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552) สำนักงบประมาณจึงได้พัฒนาและปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ผู้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) โดยใช้เป็นรูปธรรมในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) หมายถึง ระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการอย่างมีระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอเพื่อวัดผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรมหรือระดับหน่วยงาน งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ คือ 1) มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2) เน้นหลักการธรรมาภิบาล 3) การมอบอำนาจบริหารและจัดการงบประมาณ 4) การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ และ 5) การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Mid Term Expenditure Framework: MTEF)

หลักการบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียน (หน่วยปฏิบัติ) เป็นฐาน (School Based Budgeting) ที่มีหลักการและแนวคิดในการบริหาร ดังนี้ 1) การบริหารที่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการบริหารงบประมาณ 2) หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในรูปคณะกรรมการ 3) หลักการต้องตอบสนองและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และ

ชุมชนมากที่สุด จะสอดคล้องกับหลักการบริหาร งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หรือ SPBB เพราะระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) ในส่วนที่จะเกี่ยวกับเขตพื้นที่และหน่วยปฏิบัติ (โรงเรียน) คือ จะมีการกำหนดภารกิจ ผลผลิตและผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน ถือเป็นเงื่อนไขสัญญาในการได้รับและใช้จ่าย งบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานจะจัดสรรให้เป็นเงินก้อน (Block Grant) แก่เขตพื้นที่เพื่อจัดสรรให้แก่โรงเรียน ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและเกิดผลผลิตที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า นอกจากนี้ ระบบงบประมาณแบบ SPBB ยังกำหนดไว้ว่าเมื่อดำเนินการประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้วยังมีเงินเหลือก็ไม่ต้องส่งคืนคลังเช่นเดิม สามารถเก็บไว้ใช้ในปีต่อไปได้ ทั้งนี้ จะมีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีขั้นตอนรัดกุมโปร่งใส ปรับระบบการบัญชีและการเงินให้เชื่อมโยงกับการคำนวณความคุ้มค่าเทียบกับผลผลิต เน้นการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เพื่อแสดงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการใช้งบประมาณ กำหนดให้มีการบริหารสินทรัพย์ ที่มีอยู่ให้คุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุด จากการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณดังกล่าวต่อไปบุคคลในเขตพื้นที่และผู้บริหารโรงเรียน รวมทั้งทีมงานครูจะมีบทบาทสำคัญมากในการรับผิดชอบตั้งแต่ขั้นการวางแผน ขันบริหารงบประมาณและขึ้นรายงานผลโดยมุ่งเน้นผลสำเร็จของงานและมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (ศูนย์ประสานงานปรับระบบงบประมาณ กรมสามัญศึกษา. 2544)

การบริหารงบประมาณหรือการบริการเงินและพัสดุ สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันได้ดำเนินการโดยยึดหลักกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการดำเนินการสำหรับราชการที่เป็นสถานศึกษาในทุกสังกัด ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความรู้ความเข้าใจในแนวคิด ขอบข่ายของเนื้อหาและแนวปฏิบัติของการบริหารงบประมาณ ดังนี้ การบริหารงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2545: 170-177; ปัญญา แก้วกัญญา; และสุภัทรา พันธุ์พัฒน์กุล. 2545: 38-51; สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2545: 19-21; กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือส่งเสริมการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล. 2546ก: 41; ธีระ รุญเจริญ. 2545ข: 74-80)

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการจัดการศึกษา ได้กำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาไว้ในแผนพัฒนาของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (2545-2549) ยังยึด

หลักในการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการบริหารโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืน (สำนักนโยบายและแผนงาน กรุงเทพมหานคร. 2545: 16-18) และตามแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 6 (2545-2549) ภายใต้วิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร “ปฏิรูปการเรียนรู้ มุ่งสู่การประกันคุณภาพการศึกษา เสริมสร้างเอกลักษณ์ไทย ทันสมัยในวิทยาการ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม” และวิสัยทัศน์ของสำนักการศึกษา “สำนักการศึกษาเป็นองค์กรหลักด้านการจัดการศึกษา เพื่อผลักดันทั้งสังคม สร้างสรรค์พัฒนาบริหารการศึกษาให้ก้าวไกล ก้าวทันโลก ให้ผู้เรียนมีคุณภาพและคุณธรรม พร้อมเป็นพลเมืองที่ทรงคุณค่า” (ยุทธศาสตร์การพัฒนสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2548-2550, สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร. 2547: 1) ซึ่งกรุงเทพมหานครต้องการจะพัฒนาการศึกษาให้ทั่วถึงและครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 50 สำนักงานเขตและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียให้มากขึ้น มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการศึกษาให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีความพร้อมในการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีความเข้มแข็ง กล้าตัดสินใจ มีเอกภาพในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ปัจจุบันนี้การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 89(21) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมีการจัดการศึกษาหลายระดับและหลายรูปแบบ

กรุงเทพมหานครมีโรงเรียนทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา จำนวน 431 โรงเรียน ซึ่งตั้งอยู่กระจายทั่วพื้นที่ 50 สำนักงานเขต ประกอบด้วย

1. โรงเรียนขนาดเล็ก คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 120 คน ลงมา จำนวน 114 โรงเรียน
2. โรงเรียนขนาดกลาง คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 120-299 คน จำนวน 154 โรงเรียน
3. โรงเรียนขนาดใหญ่ คือ โรงเรียนที่มีนักเรียน ตั้งแต่ 300 คน ขึ้นไป จำนวน 163 โรงเรียน

ในจำนวนโรงเรียนทั้ง 431 โรงเรียน มีโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย เปิดสอนในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 66 โรงเรียน ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักการศึกษาและสำนักงานเขต

การบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครในส่วนของ การประถมศึกษา จัดในลักษณะสายการบังคับบัญชา ซึ่งผู้มีอำนาจ คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครสำนักงานเขตและโรงเรียนตามลำดับ โดยมีสำนักการศึกษาเป็นฝ่ายอำนวยการหรือหน่วยงานที่ปรึกษาส่งเสริม ในระดับเขต จะมีฝ่ายการศึกษาเขตเป็นฝ่ายอำนวยการหรือหน่วยงานที่ปรึกษาส่งเสริม

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการเบิกจ่ายเงินของสถานศึกษา พบว่ามีประเด็นที่เป็นปัญหา สรุปได้ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สมดุล เกินบ้าง บางครั้งก็จัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอส่งผลให้งานวิชาการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. การจัดทำและเสนอของบประมาณ มักจะทำตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตหรือทำตามแนวทางวัฒนธรรมองค์กรที่เคยปฏิบัติมา ครูหรือผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการวางแผนงบประมาณ เพราะหน้าที่หลักของครูคือสอน

3. การจัดสรรงบประมาณ สถานศึกษาไม่สามารถกำหนดหรือจัดสรรให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา การเบิกจ่ายเงินของสถานศึกษาที่เป็นงบประมาณเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การจัดทำเรื่องหลักฐานการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง งบประมาณที่จะเบิกนั้นต้องผ่านให้งานคลังสำนักงานเขต มิได้ส่งตรงให้สถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการเอง มีสถานศึกษาบางแห่งที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องโดยเฉพาะเงินนอกงบประมาณ คือ เมื่อรับเงินบริจาคก็ไม่ได้ออกใบเสร็จรับเงินทุกครั้ง รวมทั้งจ่ายเงินโดยเฉพาะเงินบำรุงการศึกษาที่มีผู้บริจาค ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริจาค

4. การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล สถานศึกษายังขาดการควบคุม ติดตาม ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงบประมาณตามระเบียบกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาที่ต้องดำเนิน แก้ไข โดยด่วนและจากผลการตรวจสอบสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. 2545: 1-8) สรุปได้ว่า ปัญหาด้านการเงินที่พบ ได้แก่ การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน การรับเงินแล้วไม่ลงบันทึกรายการ ไม่มีการจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จรับเงิน ส่วนปัญหาด้านบุคลากรฝ่ายการเงินพบว่าเจ้าหน้าที่การเงินของโรงเรียนไม่มีความรู้เรื่องเงินมาโดยเฉพาะแต่เป็นข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานด้านการเรียนการสอน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเรื่อง กลยุทธ์การจัดการงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร

### คำถามการวิจัย

1. สภาพทั่วไปของกลยุทธ์การจัดการประมาณของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร เป็นอย่างไรบ้าง

2. การพัฒนากลยุทธ์การจัดการงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร มีองค์ประกอบอะไรบ้าง

3. กลยุทธ์การจัดการงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครที่พัฒนาขึ้น มีความเป็นไปได้และความเป็นประโยชน์ในระดับใด

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับกลยุทธ์การจัดการงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อสร้างและตรวจสอบคุณภาพร่างกลยุทธ์การจัดการงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อประเมินกลยุทธ์การจัดการงบประมาณที่พัฒนาขึ้น ในด้านความเป็นไปได้และความเป็นประโยชน์

### ขอบเขตของการวิจัย

**ขั้นตอนที่ 1** ศึกษาการจัดการงบประมาณของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติงานจริงในปัจจุบัน ประกอบด้วย 1) ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ 2) ด้านการอนุมัติงบประมาณ 3) ด้านการบริหารงบประมาณ 4) ด้านการควบคุมงบประมาณ 5) ด้านการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 6) ด้านการบริหารการเงิน 7) ด้านการบริหารบัญชี และ 8) ด้านการบริหารพัสดุและทรัพย์สิน

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 431 โรงเรียน 431 คน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นเป็นสัดส่วน โดยใช้เกณฑ์ร้อยละ 15 ของจำนวนโรงเรียน (บุญชม ศรีสะอาด. 2556: 41) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 65 คน จากจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 431 โรงเรียน โดยมีการแบ่งกลุ่มตัวอย่างตามขนาดโรงเรียน ดังนี้

1. โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 114 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่าง 17 คน
2. โรงเรียนขนาดกลาง จำนวน 154 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่าง 23 คน
3. โรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 163 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่าง 25 คน

ตัวแปรที่ศึกษา คือ สภาพการจัดการงบประมาณของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร

**ขั้นตอนที่ 2** ร่างกลยุทธ์การบริหารงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยการวิเคราะห์ร่างกลยุทธ์การบริหารงบประมาณที่เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร

ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 10 คน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติ ดังนี้

1. เป็นบุคคลที่มีความรู้ในด้านงบประมาณ งานการเงิน การบัญชี และ/หรือ การพัสดุ หรือ
2. เป็นผู้บริหารที่รับผิดชอบหรือเคยรับผิดชอบด้านงบประมาณ งานการเงิน การบัญชี และ/หรือ การพัสดุ หรือ
3. เป็นหัวหน้างบประมาณ งานการเงิน การบัญชีและการพัสดุ มีประสบการณ์และมีหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุมบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณในสถานศึกษา
4. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาโท  
ตัวแปรที่ศึกษา ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์การบริหารงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร

**ขั้นตอนที่ 3** ประเมินกลยุทธ์การบริหารงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ที่พัฒนาขึ้น

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นกลุ่มเดียวกันกับกลุ่มที่ใช้ในขั้นตอนที่ 1

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**กลยุทธ์การจัดการงบประมาณ** หมายถึง วิธีการบริหารงบประมาณตามขอบข่ายหรือภารกิจ การบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบัญชีและการบริหารพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ผู้บริหารสถานศึกษา** หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาแต่ละแห่ง กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่ละสถานศึกษา เป็นกลุ่มคนที่ได้รับการแต่งตั้งตามระเบียบของโรงเรียนว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

**กระบวนการบริหารงบประมาณ** หมายถึง การบริหารจัดการเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากหน่วยงานต้นสังกัดและเงินนอกงบประมาณในสถานศึกษาที่ได้รับสำหรับดำเนินการตามนโยบาย แผนงานและโครงการที่กำหนดไว้ของสถานศึกษา โดยดำเนินงานใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการควบคุมงบประมาณ

**การจัดทำงบประมาณ** หมายถึง การกำหนดนโยบายและทิศทางการใช้งบประมาณ การสำรวจความต้องการและปัญหา การศึกษาสภาพทั่วไปของสถานศึกษาก่อนการจัดทำงบประมาณ การจัดทำร่างงบประมาณ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายทุกครั้งผ่านความเห็นชอบคณะผู้บริหารก่อนเสนอหน่วยงานต้นสังกัด ในการจัดทำงบประมาณแผนงานและโครงการควรมีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาอย่างชัดเจน

**การอนุมัติงบประมาณ** หมายถึง การนำเสนอแผนงบประมาณให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติงบประมาณ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน คือ 1) การพิจารณางบประมาณ และ 2) การจัดทำเอกสารงบประมาณ

**การบริหารงบประมาณ** หมายถึง การนำงบประมาณไปใช้จ่ายตามแผนที่ได้รับอนุมัติ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน คือ 1) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ 2) การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ และ 3) การจัดทำข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน

**การควบคุมงบประมาณ** หมายถึง การตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายงบประมาณว่าตรงตามแผนและโครงการที่กำหนดไว้แล้วมีการควบคุมงบประมาณที่ได้จากการใช้งบประมาณแล้วจัดทำรายงาน

**การมีส่วนร่วมของบุคลากร** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ครู คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้ามามีส่วนร่วมคิด ตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมในการประเมินผลในกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผลงบประมาณ

**บริบท** หมายถึง องค์ประกอบด้านงบประมาณ ผู้บริหารสถานศึกษา ความโปร่งใสในการกระจายอำนาจ กระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

**ความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจ** หมายถึง โรงเรียนมีความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจ โดยมีผู้บริหาร บุคลากร ที่มีความรู้ด้านงบประมาณครบ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้กลยุทธ์การจัดการงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกรุงเทพมหานคร
2. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่สนใจสามารถใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการจัดการงบประมาณของสถานศึกษาให้เหมาะสมกับบริบท และสามารถให้ศึกษาวางแผนการบริหารงบประมาณและกำหนดนโยบายการบริหารงบประมาณของโรงเรียนได้
3. หน่วยงานต้นสังกัดสามารถใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายการจัดการงบประมาณที่เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียน

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการงบประมาณที่ใช้สำหรับทำการวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การจัดการงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดของ สุนทร โคตรบรรเทา (2551) เมื่อคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ต้องบริหารและจัดการการศึกษาในด้านงบประมาณและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผู้บริหารสถานศึกษาควรมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องงบประมาณ ในเรื่องการจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล ตามความคิดของ รุ่ง แก้วแดง (2546: 113-114) การที่ผู้บริหารสถานศึกษาหลายรายมีงบประมาณใช้จ่ายในโรงเรียนมาก แต่คุณภาพนักเรียนยังต่ำ สะท้อนให้เห็นว่า การใช้เงินและทรัพยากรที่มีอยู่ไม่ถึงผู้เรียน เพราะโรงเรียนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้เงินที่มีอยู่ในการปฏิรูปการเรียนเพื่อให้ผู้เรียนมีคุณภาพ นอกจากนี้ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องไม่ลืมที่จะนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าว ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า

แนวคิดเกี่ยวกับขนาดของโรงเรียน สุรศักดิ์ หนูพันธ์ (2545) ได้ศึกษาความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกระบี่ พบว่าโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็ก เปรียบเทียบความพร้อมในการบริหารงบประมาณพบว่าโรงเรียนขนาดใหญ่มีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กทุกด้าน

แนวคิดเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจของสถานศึกษา ธีระรุญเจริญ (2545ข: 135) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย โดยศึกษาสภาพและปัญหาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในการกระจายอำนาจตาม มาตรา 39 พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่รับรู้การกระจายอำนาจบริหารแต่ยังไม่ได้เตรียมความพร้อม

แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรโครงสร้างองค์กรเป็นผังแสดงการกระจายงานในลักษณะแบ่งงานกันทำ แสดงการประสานงานที่กระจายออกไป และแสดงการควบคุมโดยแสดงการรายงานการบริหารงบประมาณก็เช่นกันจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงบประมาณ การบริหารงานจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารงบประมาณ ผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นที่ปรึกษาและคอยให้การสนับสนุน โครงสร้างองค์กรต้องเป็นแบบแบนไม่สูง เพื่อให้จำนวนขั้นตอนในการบริหารลดลง เวลาที่ใช้

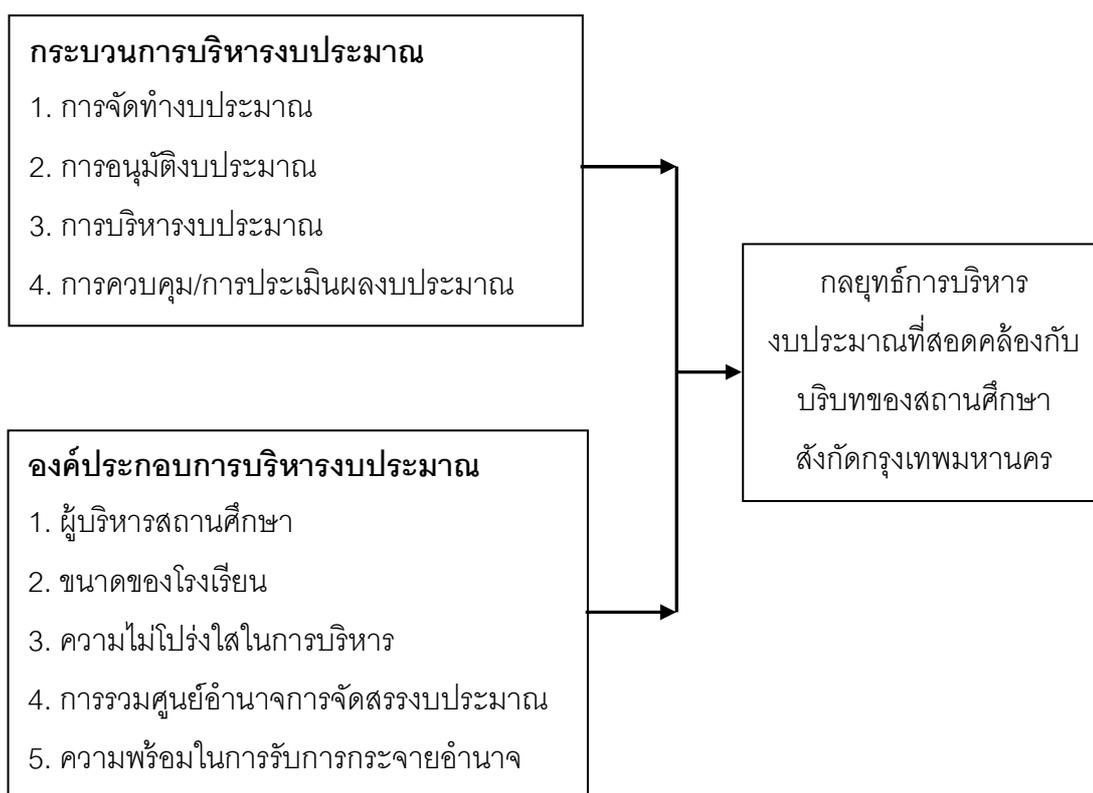
ในการตัดสินใจแต่ละเรื่องจะน้อยลง ความซับซ้อนของการทำงานจะลดลงทั้งแนวตั้งและแนวนอน (ดำรงวัฒนา. 2547)

แนวคิดเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในการบริหารมักนำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชัน ทำให้หน่วยงานได้งานต่ำกว่าที่ลงทุน หรือทำให้หน่วยงานลงทุนเกินกว่าผลงงานที่ได้รับ (แมนสรวง แซ่ซิ้ม. 2557)

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการติดตามตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพสถานศึกษาซึ่งขาดการควบคุมติดตาม ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงบประมาณตามระเบียบกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ถูกต้อง ทำให้การบริหารงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. 2552)

แนวคิดเกี่ยวกับการรวบอำนาจการจัดสรรงบประมาณไว้ที่ส่วนกลางเมื่อสถานศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ยังต้องเสนอแผนการใช้จ่ายเงินให้สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ความเห็นชอบ (จรัส สุวรรณมาลา. 2546)

จากแนวคิดข้างต้นสามารถนำมาสรุปเป็นกรอบวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การบริหารงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครไว้ ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย