

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ส่งผลให้มีการพัฒนาสังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และคนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทย ให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข¹ โดยที่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นโรงเรียนของรัฐ จัดการศึกษาในระดับ ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา โดยได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐ และสามารถระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อใช้ในการจัดการศึกษา ดังนั้น โรงเรียนจึงต้องมีการวางแผนและจัดทำแผน กลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ เพื่อกำหนดทิศทางการทำงาน และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยต้องวางแผนใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ในการวางแผนต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายใน โรงเรียนระดมความคิดเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน และสืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ² โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลผลิต และผลลัพธ์เป็นหลัก ซึ่งตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐดังกล่าว ต้องปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และมีความเป็นธรรม จากเดิมระบบการจัดทำงบประมาณให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ร.ส.พ., 2546. หน้า 5.

² สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., การปฏิรูประบบราชการ, กรุงเทพฯ: บริษัทอาทิตย์โปรดักส์ กรุ๊ป จำกัด, 2546. หน้า 34.

โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 1 เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มาใช้ในการจัดทำแผนของโรงเรียน โดยบุคลากรของโรงเรียนเริ่มรับการอบรมสัมมนาเรื่อง การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 และในปีงบประมาณ 2547 เป็นปีแรกที่มีการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนแบบ วงเงินรวมหรือเป็นก้อน(Block Grant) ประกอบกับ มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ยุบรวมเป็น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ส่งผลให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานสามัญจังหวัด มาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน³ ได้กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหาร และการจัดการศึกษา เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและประสิทธิภาพให้ทุกระดับ มีการบริหารจัดการศึกษาที่มีมาตรฐานการบริหารจัดการภาครัฐ เร่งรัดการจัดการด้านงบประมาณเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการศึกษา เพื่อประเมินผลการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 1 อันเป็นข้อมูลในการเสนอแนวทางการพัฒนา การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อประเมินผลการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 1

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

³ กลยุทธ์และจุดเน้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2546. (เอกสารอัดสำเนา).

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตเนื้อหาสาระ

ในการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาถึงการประเมินผลการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 เฉพาะมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 2 ด้าน คือการวางแผนจัดทำงบประมาณ และการคำนวณต้นทุนการผลิตโดยใช้ทฤษฎีต้นทุนกิจกรรม

1.3.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษา และเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2547

1.3.3 ขอบเขตประชากร

ในการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาถึง การประเมินผลการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 จากบุคลากรซึ่งเป็นผู้บริหารหรือผู้สอนที่รับผิดชอบงานด้านนโยบายและแผนซึ่งมีหน้าที่จัดทำงบประมาณของโรงเรียน จำนวน 5 อำเภอ คือ อำเภอเมืองอุดรดิตถ์ อำเภอลับแล อำเภอตรอน อำเภอพิชัย และอำเภอทองแสนขัน จังหวัดอุดรดิตถ์ รวมทั้งหมด 202 โรงเรียน

1.3.4 แหล่งข้อมูล

งานวิจัยนี้มีแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามากจาก 2 ส่วนคือ

1.3.4.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยใช้แบบสอบถามใส่ในตู้รับหนังสือราชการของทุกโรงเรียนที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการส่งหนังสือราชการให้กับโรงเรียนในสังกัด จำนวน 202 โรงเรียน

1.3.4.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้แก่ การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การวางแผนกลยุทธ์ ระบบการบริหารต้นทุนกิจกรรม ข้อมูลเอกสารวิชาการของกรมสามัญ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และข้อมูลอื่นๆ ได้แก่ งานวิจัย หนังสือตำราทางวิชาการ และวารสารต่างๆ

1.3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลของการศึกษาครั้งนี้ใช้ แบบสอบถาม ในการเก็บข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งรูปแบบของแบบสอบถามจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบเลือกตอบ

ส่วนที่ 2 การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 อันดับ จำแนกดังนี้

1. ด้านการวางแผนจัดทำงบประมาณ
2. ด้านการการคำนวณต้นทุนผลผลิต

ส่วนที่ 3 เป็นคำถามปลายเปิด เกี่ยวกับปัญหา และ ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1

1.3.6 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษานี้ได้ทำการเก็บข้อมูลตามขั้นตอน ดังนี้

1.3.6.1 ผู้ศึกษาได้ขออนุญาตจากท่านผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จึงได้จัดทำหนังสือเพื่อแนะนำตัว พร้อมขออนุญาตเก็บข้อมูลจากผู้อำนวยการสถานศึกษาแต่ละโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 จำนวน 202 โรงเรียน

1.3.6.2 ผู้ศึกษาได้ทำการส่งแบบสอบถาม ไปยังโรงเรียนแต่ละแห่งในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 โดยใส่ในตู้รับหนังสือราชการของทุกโรงเรียนที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการส่งหนังสือราชการให้กับโรงเรียนในสังกัด และให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งแบบสอบถามคืน โดยจัดกล่องรับแบบสอบถามคืนผ่าน งานธุรการ กลุ่มอำนาจการ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ซึ่งการศึกษานี้ได้ใช้แบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูลทั้งสิ้นจำนวน 202 ชุด ได้รับกลับคืนมา และนำมาคัดเลือกเอาเฉพาะแบบสอบถามที่มีการตอบอย่างสมบูรณ์ ได้จำนวน 193 ชุด

1.3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจะทำการวิเคราะห์ด้วยเครื่องไมโครคอมพิวเตอร์ โดยการ ใช้โปรแกรมสถิติสำเร็จรูป เพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Statistic Package for Social Sciences หรือ SPSS) โดยใช้ค่าสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1.3.7.1 การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งประกอบด้วยเพศ ตำแหน่งงาน ระดับการศึกษา การได้รับอบรมเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ประสิทธิภาพในการทำงานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ต้นสังกัดเดิมของโรงเรียน จำนวนข้าราชการและลูกจ้างในโรงเรียน และจำนวนนักเรียนทุกระดับชั้นในปีการศึกษา 2546 ของโรงเรียน โดยใช้สถิติพรรณนา ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage)

1.3.7.2 การวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน สถิติที่ใช้ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) และค่าเฉลี่ย (Mean) โดยมีเกณฑ์การให้คะแนนในแต่ละข้อคำถาม ดังนี้⁴

ระดับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน	คะแนน	ค่าเฉลี่ย
มากที่สุด	5	4.50 – 5.00
มาก	4	3.50 – 4.49
ปานกลาง	3	2.50 – 3.49
น้อย	2	1.50 – 2.49
น้อยที่สุด	1	1.00 – 1.49

1.4 นิยามศัพท์

การประเมินผล หมายถึง กระบวนการศึกษาวิธีการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 1 ในการวางแผนจัดทำงบประมาณ และการคำนวณต้นทุนผลผลิตโดยใช้ทฤษฎีต้นทุนกิจกรรม

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน⁵ หมายถึง ระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กรเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงานงาน/ โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอเพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการ ทรัพยากร การเงินและพัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่างๆ ขององค์กร หรือของรัฐ ภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและทำให้ประเทศชาติ มั่นคง และพึ่งตนเองได้

⁴ กลยุทธ์และจุดเน้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2546. (เอกสารอัดสำเนา).

⁵ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน, กรุงเทพฯ: บริษัทอาทิตย์ โปรดักส์ กรุ๊ป จำกัด, 2546. หน้า 14.

ผลผลิต (Outputs) หมายถึง สิ่งของหรือบริการ ที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ ซึ่งเกิดจากการดำเนินงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานของรัฐให้กับประชาชน หรือหน่วยงานภายนอกได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งสามารถระบุหน่วยนับและวัดได้ สำหรับผลผลิตของสถานศึกษาเน้น การให้บริการการศึกษาแก่นักเรียนในระดับ ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งสถานศึกษาต้องผลิตหรือสร้างสรรค์ผลผลิตเหล่านี้เพื่อส่งต่อให้บุคคลภายนอก ได้แก่ พ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน สังคม เป็นต้น

โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรดิตถ์ เขต 1 หมายถึง โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วยท้องที่ อำเภอเมืองอุดรดิตถ์ อำเภอลับแล อำเภอศรีนคร อำเภอนาคู และอำเภอหนองหาน จังหวัดอุดรดิตถ์ ตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ประกาศ ณ วันที่ 30 ตุลาคม 2545

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อทราบผลการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และเป็นข้อมูลในการเสนอแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรดิตถ์ เขต 1