

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก ทั้งการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเคารพสิทธิมนุษยชนและคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกัน การส่งเสริมการค้าเสรี การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการให้ข้อมูลข่าวสารแบบเครือข่าย ผลักดันให้สังคมไทยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชนเป็นครั้งแรก คือ ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540) รัฐบาลทุกสมัยได้มีความพยายามปรับปรุงระบบราชการซึ่งเป็นระบบบริหารหลักของประเทศให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เริ่มตั้งแต่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดมาตรการไม่ให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ และจำกัดการขยายตัวของ ข้าราชการและลูกจ้างในรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523 – 2531) จากนั้นรัฐบาลทุกสมัยต่อ ๆ มาก็ได้ให้ความสำคัญของการปฏิรูประบบราชการมาโดยตลอด กระทั่งจัดให้มีโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ (มติคณะรัฐมนตรี 16 พฤษภาคม 2538) กำหนดแผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 – 2544 และเมื่อประเทศประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการก็เป็นส่วนหนึ่งของที่มาของวิกฤตการณ์นั้น จึงมีการกำหนดมาตรการปรับจากราชการในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ และกำหนดแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ (2542) ซึ่งส่งผลต่อการปฏิรูปงานของทุกหน่วยงานภาครัฐจนถึงปัจจุบัน โดยมีเป้าหมายของการปฏิรูปในภาพรวม คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้หน่วยงานภาครัฐปรับเปลี่ยนการบริหารเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีการวัดความสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรมโดยยึดประชาชนเป็นสำคัญ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542, หน้า 26) ให้ดำเนินการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐพร้อมกัน 5 ด้าน ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารจัดการ มุ่งให้หน่วยงานภาครัฐมีการทบทวนภารกิจ จำกัดภารกิจเฉพาะที่จำเป็น ให้เอกชนและประชาชนมีส่วนร่วม รวมทั้งปรับเปลี่ยนการบริหารเป็นการบริหารจัดการแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มุ่งผล

สัมฤทธิ์ โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก ใช้แผนกลยุทธ์เป็นเครื่องมือ วัดผลสำเร็จของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ มีตัวชี้วัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรมทั้งด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพและคุณภาพ รวมทั้งมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้

2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ จากเดิมที่ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (Planning Programming Budgeting System : PPBS) เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) จัดระบบบัญชีใหม่ทันสมัย สามารถคำนวณต้นทุนและประสิทธิภาพการปฏิบัติงานได้

3. การปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคล ปรับกลไกการบริหารงานบุคคลที่เน้นความรู้ความสามารถ ปรับระบบการจ้าง ค่าตอบแทน และเงินเดือน เทียบเคียงได้กับภาคเอกชน

4. การปรับเปลี่ยนระบบกฎหมาย ปรับกระบวนการร่างให้รวดเร็วและมีส่วนร่วม สาขากฎหมายมีความชัดเจน เป็นสากลและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน

5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม กำหนดค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รณรงค์ส่งเสริมให้มีทัศนคติในการทำงานเพื่อประชาชนและสร้างความใสสะอาดในหน่วยงานภาครัฐบาล

โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2545 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545ก) หมวด 5 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในภารกิจตามความหมวด 8 ว่าด้วยทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา กำหนดว่า

1. ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินจากทุกส่วนของสังคมมาใช้

2. รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนรายบุคคลให้แก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกันและจัดสรรเงินเพิ่มเติมแก่ผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ

3. รัฐจัดสรรงบประมาณและงบลงทุนให้แก่สถานศึกษาของรัฐโดยคำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษา

4. ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาควบคู่กับระบบการบริหารการเงินและการบัญชี ระบบตรวจสอบติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่าย เพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

สำหรับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2545 – 2559 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545ข, หน้า 100 – 104) ได้กำหนดแนวนโยบายเป้าหมายและยุทธศาสตร์การดำเนินงานข้อ 11 ว่าด้วยการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาคนและสังคมไทย โดยมีเป้าหมายที่จะระดมทุนเพื่อการเรียนรู้ของคนไทยทุกคนจากทุกส่วนของสังคมและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนให้มากขึ้น มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และได้กำหนดกรอบการดำเนินงานไว้ว่า ต้องระดมทรัพยากรและการลงทุนอย่างเพียงพอ จัดระบบและวิธีการจัดสรรทรัพยากรที่สร้างความเสมอภาคเป็นธรรม จัดระบบการบริหารและการใช้ทรัพยากรตามโครงสร้างการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากร จัดระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ทรัพยากรของสถานศึกษาเพื่อประสิทธิภาพความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ และได้เสนอยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ โดยกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณให้พิจารณาจากผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ ด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมสำหรับแนวทางและวิธีการบริหารนั้นต้องให้สถานศึกษามีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพยากรของสถานศึกษา

กล่าวสรุปได้ว่า นโยบายการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐแนวใหม่มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปการศึกษาตามกรอบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเจตนารมณ์ของแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2545 จากเหตุผลความสำคัญดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อใช้ในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐแนวใหม่ และการปฏิรูปการศึกษา ก็คือ การปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้งนี้เป็นเพราะว่าระบบงบประมาณที่ใช้ในปัจจุบันเป็นแบบแผนงานโครงการที่มุ่งเน้นไปทางแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) จากการศึกษาผลการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบดังกล่าว (กรมสามัญศึกษา, 2544ข, หน้า 2 – 3) พบข้อบกพร่อง ข้อจำกัด และเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคหลายประการ เช่น มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่หน่วยงานส่วนกลาง มีการให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป หรือปัจจัยนำเข้า (Input) มากกว่าผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome) เน้นการควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด มีความเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณ และการบริหารเงินสด (Control) มากกว่าผลการดำเนินงาน (Performance) ซึ่งไม่เอื้อต่อระบบ

การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังที่คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา, 2546, หน้า 149) ได้เสนอแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดระบบและการจัดสรรงบประมาณไว้ว่า ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มุ่งกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากระบบงบประมาณที่จัดทำอยู่ปัจจุบัน แม้จะเป็นแบบแผนงานและโครงการ (PPBS) แต่การจัดตั้งและจัดสรรก็ยังคงเน้นแบบแสดงรายการและมีการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก ทำให้มีขั้นตอนกระบวนการจัดทำและเบิกจ่ายหลายขั้นตอน บางครั้งเบิกจ่ายไม่ทันเหตุการณ์ และการจัดสรรงบประมาณเน้นการจัดสรรให้สถานศึกษามากกว่าจัดสรรให้ผู้เรียน จึงไม่เอื้อต่อการจัดทำเกณฑ์ค่าใช้จ่ายต่อหัว และไม่กระตุ้นให้สถานศึกษาแข่งขันกันปรับปรุงคุณภาพและสนองความต้องการของผู้เรียน อีกทั้งงบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบประมาณประเภทเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จัดสรรไปจากส่วนกลาง ทำให้สถานศึกษาไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างเต็มที่ คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้พิจารณาเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ควรจัดเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการงบประมาณภาครัฐให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงานเช่นเดียวกัน

จากเหตุผลและความจำเป็นข้างต้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณครั้งนี้ คือ ระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (Planning Programming Budgeting System : PPBS) เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) คือ วิธีการที่เป็นระบบในการระบุพันธกิจขององค์กรเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และมีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ โดยการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันกับเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์ โดยมีลักษณะเด่นที่สำคัญ คือ ให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์ โดยมีการเชื่อมโยงผลผลิตและปัจจัยป้อน (Out put Input Linkage) ความรับผิดชอบต่อผลงาน ความโปร่งใสและการรายงาน (Accountability Transparency Reporting) การกระจายอำนาจในการจัดหางบประมาณและการบริหารงบประมาณ (Decentralization of Budget Management) การเพิ่มขอบข่ายการครอบคลุมของงบประมาณ (Budget Expanding Coverage) เป็นการวางแผนระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework) (สำนักงานงบประมาณ, 2544, หน้า 36 – 39)

นอกจากนี้สำนักงานงบประมาณยังได้กำหนดมาตรฐานการจัดการทางการเงินเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่ใช้งบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หน่วยงานต้องมีความพร้อมตามมาตรฐานทางการเงิน ซึ่งได้แก่การดำเนินการเพื่อให้ผ่านมาตรฐานทางการเงิน 7 ด้าน (7 Hurdles) ดังนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)
2. การคำนวณต้นทุนกิจกรรม (Activity-based Costing)
3. การจัดการระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)
4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control)
5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)
6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)
7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

จากแนวคิดหลักการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณดังกล่าว สำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ได้กำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานไว้ในลักษณะโครงการนำร่องและกำหนดมาตรการให้หน่วยงานนำร่อง ได้ดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน และได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงบประมาณและกระทรวงศึกษาธิการโดยกรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 (กรมสามัญศึกษา, 2544, หน้า 32 - 33) กำหนดข้อตกลงร่วมกันในการดำเนินงานตามโครงการนำร่อง โครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณด้านการศึกษาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพื่อปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลตอบแทนในการใช้จ่าย เพิ่มบทบาทและการกระจายอำนาจไปยังผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษา และสถานศึกษา เพื่อให้สามารถรับผิดชอบในการจัดบริการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ พัฒนารูปแบบในการจัดงบประมาณด้านการศึกษาที่เหมาะสม โดยมุ่งเน้นในเรื่องประสิทธิผลในการใช้จ่าย ให้ตรวจสอบต่อวัตถุประสงค์ของรัฐบาล

กรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้รับคัดเลือกให้เป็นหน่วยงานนำร่องเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ และได้เลือกนำร่องใน 4 จังหวัด 4 ภาค ภูมิภาคและเลือกเขตพื้นที่การศึกษาในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 เขต ตามลักษณะที่สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษากำหนดไว้ จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับเลือกให้เข้าร่วมโครงการ

นำร่องเป็นตัวอย่างแบบ 1 อำเภอ เป็น 1 เขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา จำนวน 4 โรงเรียนและโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 8 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 12 โรงเรียน โดยเริ่มดำเนินการนำร่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 (1 ตุลาคม 2544) เป็นต้นไป และให้ดำเนินงานโครงการปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ภายใต้กรอบงานมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน คือ การวางแผนงบประมาณ การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงิน และการควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน ซึ่งในขั้นแรกโรงเรียนต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ และกำหนดผลผลิตให้ชัดเจนเพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนงบประมาณและคำนวณต้นทุนผลผลิต เมื่อได้ผลผลิตและต้นทุนที่ชัดเจนก็จะได้แผนงบประมาณ ซึ่งจะนำไปทำสัญญากับหน่วยงานในระดับสูงขึ้น เพื่อขอตั้งงบประมาณและเมื่อโรงเรียนได้ดำเนินงานเสร็จสิ้นต้องรายงานผลทั้งทางการเงินและผลการดำเนินงานให้หน่วยงานที่จัดสรรงบประมาณทราบโดยเฉพาะปริมาณ คุณภาพ ระยะเวลา และ ต้นทุนการผลิต

จากแนวคิดหลักการและนโยบายปฏิรูประบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงานดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีแนวทางการบริหารจัดการงบประมาณตามมาตรฐานทางการเงิน 7 ด้าน ที่สำคัญควรแก่การนำมาศึกษาวิจัย คือ การวางแผนงบประมาณ การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน โดยผู้วิจัยมีความต้องการที่จะศึกษาวิจัยว่า โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการนำร่อง โครงการปรับปรุงระบบการจ้ดการงบประมาณด้านการศึกษา เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของจังหวัดเชียงใหม่ ปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นมา จำนวน 12 โรงเรียน มีผลการดำเนินงาน ปัญหาและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานอย่างไร เพื่อให้ได้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งปัจจุบันนี้กำลังดำเนินการขยายผลไปสู่ทุกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดเชียงใหม่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ กำหนดตามจำนวนโรงเรียนนาร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ในจังหวัดเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2546 จำนวน 12 โรงเรียน

1.1 ผู้บริหารสถานศึกษาของโรงเรียนนาร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 21 คน

1.2 ครูที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการงบประมาณของโรงเรียนนาร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ทุกคนในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 117 คนประกอบด้วยฝ่ายงาน ดังนี้

- (1) ฝ่ายงานนโยบาย แผนงาน และการงบประมาณ
- (2) ฝ่ายงานการเงินและการบัญชี
- (3) ฝ่ายงานการพัสดุ ครุภัณฑ์ และการจัดซื้อจัดจ้าง
- (4) ฝ่ายงานบริหารสินทรัพย์
- (5) คณะกรรมการตรวจสอบภายใน

รวมทั้งสิ้นจำนวน 138 คน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาผลการดำเนินงานบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนนาร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ในจังหวัดเชียงใหม่ ตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินของสำนักงานงบประมาณ 7 ด้าน คือ

2.1 การวางแผนงบประมาณ

2.2 การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน

2.3 การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

2.4 การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ

2.5 การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน

2.6 การบริหารสินทรัพย์

2.7 การตรวจสอบภายใน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารจัดการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษา หมายถึง วิธีการที่เป็นระบบของโรงเรียนในการระบุพันธกิจ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ และมีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ โดยการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันกับเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์ โดยการให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียนในการตัดสินใจมีความยืดหยุ่นและอิสระคล่องตัวมากขึ้น ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณที่กำหนดไว้ตามเกณฑ์มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน

การวางแผนงบประมาณ หมายถึง การจัดทำแผนกลยุทธ์ของโรงเรียนประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์ กลยุทธ์ โครงสร้างแผนงาน ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลงาน การวางแผนงบประมาณระยะปานกลาง และจัดทำแผนจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน หมายถึง การคิดคำนวณต้นทุนในแต่ละผลผลิตที่ได้กำหนดมาแล้วว่าจะใช้ต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตเท่าไร ซึ่งมีการคิดทั้งต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อม

การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึง การพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งโรงเรียนได้จัดทำข้อมูลสารสนเทศและวางแผนเพื่อการจัดหาพัสดุ มีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่ถูกต้อง

การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ หมายถึง โรงเรียนได้กำหนดรายการและโครงสร้างทางบัญชี เอกสารหลักฐานที่จำเป็น ปรับระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสดไปสู่ระบบเกณฑ์คงค้าง มีระบบการควบคุมการเบิกจ่าย และบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน หมายถึง กระบวนการรายงานโรงเรียนได้กำหนดดัชนีชี้วัดที่สำคัญ กรอบและโครงสร้างการประเมินและรายงานผลที่ชัดเจน และมีการรายงานทั้งการเงินและผลการดำเนินงาน

การบริหารสินทรัพย์ หมายถึง โรงเรียนมีระบบบริหารสินทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำคู่มือการดำเนินงานบริหารสินทรัพย์ การจัดทำทะเบียนสินทรัพย์ การประเมินราคาและคิดค่าบริการใช้ที่เหมาะสมมีการวางแผนการใช้ที่คุ้มค่า

การตรวจสอบภายใน หมายถึง โรงเรียนมีฝ่ายที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายใน มีอิสระในการดำเนินงาน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน การตรวจสอบเน้นการตรวจสอบทางการเงินและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

ผลการดำเนินงานบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หมายถึง ความเห็นเกี่ยวกับผลที่ได้จากการดำเนินงาน ซึ่งเป็นกระบวนการตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินของสำนักงานประมาณทั้ง 7 ด้าน โดยผู้บริหารและครูที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการงบประมาณประเมินตนเองว่าอยู่ใน ระดับใด

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ครูใหญ่และอาจารย์ใหญ่ที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษาฝ่ายนโยบายแผนงานและการงบประมาณของโรงเรียนนำร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หากโรงเรียนใดไม่มีรองผู้อำนวยการสถานศึกษาเก็บข้อมูลจากผู้บริหารสถานศึกษาเพียงคนเดียว

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนนำร่องตามโครงการปรับระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แยกตามขนาดโรงเรียน แบ่งเป็น 4 ขนาดตามจำนวนนักเรียนที่มีอยู่ในโรงเรียน ได้ถือเกณฑ์จำแนกขนาดโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (กรมสามัญศึกษา, 2545ฯ, หน้า 8) ดังนี้

ขนาดเล็ก	นักเรียนน้อยกว่า	500	คน
ขนาดกลาง	นักเรียน	500 – 1,499	คน
ขนาดใหญ่	นักเรียน	1,500 – 2,499	คน
ขนาดใหญ่พิเศษ	นักเรียนตั้งแต่	2,500	คนขึ้นไป

สังกัดเดิมของโรงเรียน หมายถึง กรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่มีหน้าที่กำกับดูแลโรงเรียนอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ประกาศใช้บังคับ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ข้อมูลเป็นแนวทางให้โรงเรียนสามารถกำหนดนโยบายและวางแผน เพื่อจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ให้กลุ่มงานภายในโรงเรียนอย่างเพียงพอเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ
2. เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อเตรียมการขยายผลไปสู่ทุกโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดเชียงใหม่ สอดคล้องนโยบายการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ นโยบายการปฏิรูปการศึกษาและแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ รวมทั้งสอดคล้องกับสารบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2545