

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553, หน้า 1) กล่าวถึงข้อบัญญัติ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้อง จัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มาตรา 10 วรรค 1 ความว่า “การจัด การศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า สิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า 1 - 4) ได้สรุปว่าความสำเร็จ ในการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้จำเป็นต้องมีปัจจัยสนับสนุนเพื่อให้บรรลุถึง จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ปัจจัยสำคัญอันหนึ่งได้แก่ ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ในพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ก็มุ่งให้ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้เพื่อการศึกษา และให้ทุกส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการศึกษา ทั้งในฐานะของผู้จัดหรือมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นเพื่อการศึกษา จึงได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัด การทรัพยากรและการลงทุนเพื่อศึกษาไว้ในหมวด 8 สรุปได้ 3 ประเด็นดังนี้ ประเด็นที่ 1 การระดม ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา อยู่ในมาตรา 58 - 59 ประเด็นที่ 2 การจัดสรรทรัพยากรเพื่อ การศึกษาอยู่ในมาตรา 60-61 และประเด็นที่ 3 การตรวจสอบ ติดตาม ประเมิน การใช้ทรัพยากร อยู่ในมาตรา 62

สำหรับ วิทยากร เชียงกูล (2553, หน้า 13) ได้รายงานว่าประเทศไทยได้ทุ่มเทงบประมาณ สนับสนุนการศึกษาโดยรวมประมาณร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หรือ ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลนับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ใกล้เคียงกับประเทศอื่นในภูมิภาคที่มีระดับรายได้ใกล้เคียงกัน และนับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 งบประมาณด้านการศึกษาของไทย(ที่เป็นตัวเงิน) มีอัตราเพิ่ม เฉลี่ยร้อยละ 5.5 ในช่วงปี 2542 - 2548 และเพิ่มอีกร้อยละ 17.6 ในช่วงปี 2548 - 2551 งบประมาณ ด้านการศึกษาในปี 2550 สูงถึง 355,241 ล้านบาท หรือร้อยละ 4.19 ของจีดีพี แต่หากพิจารณา เงินทุนหรือทรัพยากรทั้งหมดที่สังคมใช้ไปในด้านการศึกษาที่ ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ (2548)

ได้สรุปว่า ในปี 2545 เงินทุนที่ทุกฝ่ายในประเทศไทยใช้ไปทั้งหมดซึ่งรวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณ โดยภาครัฐ ราชายาที่ครัวเรือนและภาคเอกชนต้องจ่ายอุดหนุนเพิ่มเติมแล้ว มีมากถึงร้อยละ 6.8 ของจีดีพี สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่มสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาประมาณร้อยละ 6.1 ของจีดีพีของแต่ละประเทศ ในปีเดียวกัน และค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบรวมทั้งรัฐและ ผู้ปกครองจ่าย เฉลี่ยต่อหัวรวม 21,015 บาท ร้อยละ 26 ของรายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อคน จึงสรุป ได้ว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของประเทศไทยนั้น ไม่ใช่มีน้อยแต่ขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551, หน้า 16) ได้ใช้แนวทางการจัดสรรงบประมาณ ในปีงบประมาณ 2552 ในภาพรวมจำแนกงบประมาณตามหมวดราชายา และการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับงบประมาณปี 2551 กำหนดสัดส่วนของงบประมาณ ระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ที่สัดส่วน 30 : 70 งบประมาณที่ทุกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้เท่ากันตามเกณฑ์มี (1)งบบุคลากร (2)งบดำเนินการ สำหรับบริหารสำนักงานและสำหรับพัฒนาคุณภาพตามเป้าหมายที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กำหนด (3)งบลงทุน ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ค่าซ่อมแซม ครุภัณฑ์ และ (4)เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน(ค่าใช้จ่ายรายหัว บัณฑิตขั้นพื้นฐาน) งบประมาณส่วนที่จำแนกเป็นรายการตาม กลยุทธ์ มี (1)โครงการ กิจกรรม รายการความต้องการเฉพาะ (2)ความจำเป็นตามพื้นที่ และ (3) ตามแนวทางแลกเปลี่ยนและเมนูที่กำหนด

ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 (2549, 2 - 4) ได้สรุปว่า การบริหาร งบประมาณในโรงเรียนนั้นต้องเกี่ยวข้องกับเงิน 3 ประเภท คือ (1) เงินงบประมาณ (2) เงิน นอกงบประมาณ และ (3) เงินรายได้แผ่นดิน โดยแหล่งที่มาของเงินมาจาก 2 แหล่ง คือ (1) รับเงิน อุดหนุนจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2) รับเงิน บริจาคหรือเงินบำรุงการศึกษาจากหน่วยงานอื่น/บุคคลอื่น เมื่อโรงเรียนได้รับเงินต้องวิเคราะห์ว่า เป็นเงินอะไร มีเกณฑ์การจัดสรรเงินอย่างไร จ่ายให้ใคร ระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้อย่างไร แล้วเริ่มบริหารงบประมาณ โดยประชาสัมพันธ์ให้คณะกรรมการสถานศึกษาทราบ ประชุมจัดทำ แผนการใช้จ่ายเงิน แผนการปฏิบัติงาน แผนการจัดซื้อจัดจ้างจัดทำ และเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพ ในการบริหารงบประมาณสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 ได้ปรับปรุงคู่มือการบริหาร งบประมาณระดับสถานศึกษาขึ้นใหม่ เนื่องจากกระทรวงการคลังได้ยกเลิกหลักเกณฑ์การเบิกจ่าย งบประมาณงบเงินอุดหนุน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้จัดทำหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติการใช้จ่ายงบประมาณงบเงินอุดหนุน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบริหารจัดการ ของสำนักงานเขตพื้นที่และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้

สอดคล้องกับระเบียบของกระทรวงการคลัง แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

ขณะเดียวกัน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 4 (2553, เอกสารอัตรากำลัง) ได้มีประกาศให้โรงเรียนในสังกัดรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนในกลุ่มได้สร้างความร่วมมือร่วมใจพัฒนาการบริหารจัดการ การจัดการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การส่งเสริมการพัฒนาทางด้านสื่อ เทคโนโลยี ห้องสมุด และการวิจัยทางการศึกษา และในเขตตำบลแม่วีน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ มีโรงเรียนระดับประถมศึกษา 9 โรงเรียน คือ โรงเรียนแม่วีนสามัคคี โรงเรียนบ้านห้วยตอง โรงเรียนสโอมสรไลออนส์รัตนโกสินทร์ โรงเรียนวัดวังผาปูน โรงเรียนบ้านทุ่งหลวง โรงเรียนบ้านห้วยข้าวลิบ โรงเรียนบ้านหนองเต่า โรงเรียนพัฒนาต้นน้ำที่ 5 ขุนวาง โรงเรียนหลวงพัฒนาบ้านขุนวาง ก็มารวมกันจัดตั้งในชื่อกลุ่มโรงเรียนแม่วีน โดยโรงเรียนแต่ละแห่งดังกล่าว ต่างก็มีเขตพื้นที่บริการของตนเอง แต่รวมแล้วครอบคลุม 19 หมู่บ้าน เป็นหมู่บ้านชาวปกากะญอ (กระเหรี่ยง) 12 หมู่บ้าน หมู่บ้านชาวม้ง 2 หมู่บ้าน หมู่บ้านคนพื้นราบ 4 หมู่บ้าน หมู่บ้านกระเหรี่ยงรวมกับคนพื้นราบ 1 หมู่บ้าน (รวม 40 หย่อมบ้าน) ดังนั้น นักเรียนส่วนมากจึงเป็นชาวไทยภูเขาเผ่ากะเหรี่ยง มีเผ่าม้งและคนเมืองอยู่ด้วยเป็นส่วนน้อย การมีที่ตั้งในชนบทไกลตัวเมืองยังทำให้โรงเรียนในกลุ่มนี้เข้าหลักเกณฑ์เป็นสำนักงานในเขตพื้นที่พิเศษคือ อยู่ในพื้นที่ห่างไกล เส้นทางคมนาคมทุรกันดาร ขาดแคลนปัจจัยสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน อยู่บนพื้นที่ภูเขาสูง และมีโรคภัยไข้เจ็บชุกชุม จึงได้รับการพิจารณาจากจังหวัดเชียงใหม่ให้เป็นสำนักงานในเขตพื้นที่พิเศษถึง 6 โรงเรียน ประชาชนทุกหมู่บ้านส่วนใหญ่ทำการเกษตรเพื่อยังชีพ ฐานะทางเศรษฐกิจยากจน นักเรียนและประชาชนจึงจัดอยู่ในกลุ่มคนด้อยโอกาสทางการศึกษา ในกลุ่มโรงเรียนแม่วีนมีโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาอยู่ 2 โรงเรียน ประถมศึกษาทั่วไป 7 โรงเรียน เมื่อแยกตามขนาดจะมีโรงเรียนขนาดกลาง 6 โรงเรียน และเป็นโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ 3 โรงเรียน แต่ละโรงเรียนมีการระดม สรรหา การจัดสรร การวางแผนใช้ และประเมินผล การใช้ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาแยกกันอย่างอิสระ แม้จะมีการจัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างโรงเรียนในกลุ่ม เช่น การแข่งขันทักษะทางวิชาการนักเรียน การแข่งกีฬา การเข้าค่ายลูกเสือ ก็มักจะใช้การระดมทรัพยากรร่วมกันเป็นครั้งคราวและได้รับการสนับสนุนงบประมาณบางส่วนจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารบทสรุปสำหรับผู้บริหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการรายงานผลการประเมินภายนอก (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), 2551 - 2552) ของโรงเรียนทั้ง 9 แห่งพบว่า คณะผู้ประเมินภายนอกได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ในทิศทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาว่าควรมีการระดมทรัพยากรเพื่อการวางแผนพัฒนาคุณภาพ

ผู้เรียนให้มากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งแหล่งงบประมาณหรือเงินลงทุนเพื่อการศึกษาที่สำคัญของโรงเรียนต่าง ๆ ได้มาจากการจัดสรรของหน่วยงานต้นสังกัด คือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนหนึ่งมาจากการอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในท้องถิ่นอื่นๆ ส่วนหนึ่งมาจากการบริจาคขององค์กรธุรกิจ องค์กรเอกชน และบุคคลทั่วไป และส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนของผู้ปกครองนักเรียน

อย่างไรก็ตามงบประมาณหรือเงินลงทุนต่างๆ เหล่านี้ แม้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนจะได้ดำเนินการสรรหา จัดสรร ใช้เงิน และประเมินผลการใช้เงิน ตามแนวนโยบาย ข้อปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์แล้ว แต่ก็ยังไม่เคยมีใครได้ศึกษาว่า การจัดการเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาของโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียนแม่วินนั้น ดำเนินไปตามขอบข่ายภารกิจการบริหารงบประมาณ ในสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลหรือไม่ เพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร จึงยังคงมีปัญหาด้านแคลนทรัพยากร ทั้งเงินงบประมาณ บุคลากร อาคารสถานที่ และแหล่งเรียนรู้ อยู่ค่อนข้างมาก อันอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ที่ยังคงมีค่าเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับโรงเรียนในเขตตำบลและอำเภออื่นๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 จากผลการสอบ O-NET ทั้ง 8 กลุ่มสาระ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน), เอกสารดาวน์โหลดหมายเลข 308-5955)

ดังนั้น ผู้ศึกษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็กในกลุ่มโรงเรียนแม่วิน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 อยู่ในขณะนี้ จึงได้ศึกษาสภาพการจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษา ของโรงเรียนประถมศึกษาในตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ในด้านการจัดทำแผนงบประมาณ ด้านการจัดสรรเงินงบประมาณ และด้านการระดมสรรหาเงินงบประมาณ จำนวน 8 โรงเรียน ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2553 เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปพัฒนาการจัดการทรัพยากรและเงินลงทุนทางการศึกษาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพการจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษา ในด้านการจัดทำแผนงบประมาณ ด้านการจัดสรรงบประมาณ และ ด้านการระดมสรรหาเงินงบประมาณของโรงเรียนประถมศึกษาในตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2553
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในตำบลแม่วิน

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตดังนี้

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้อำนวยการ โรงเรียนและครูผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มบริหารงบประมาณของ โรงเรียนประถมศึกษาในตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 ปีการศึกษา 2553 จำนวน 8 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 16 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาตามขอบข่ายภารกิจการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ ในกรอบเนื้อหา ดังนี้

1. การจัดทำแผนงบประมาณ
2. การจัดสรรเงินงบประมาณ
3. การระดมสรรหาเงินงบประมาณ

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นิยามคำศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

งบประมาณเพื่อการศึกษา หมายถึง เงินที่นำมาใช้จ่ายหรือลงทุนในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนอาจได้รับมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐ เงินรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เงินบำรุงการศึกษา ค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมที่สถานศึกษาเรียกเก็บ เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคจากภาคครัวเรือนและธุรกิจ เงินที่ผู้ปกครองจ่ายเพื่อการศึกษา

นอกเหนือจากค่าเล่าเรียน และเงินขององค์กรที่มีได้แสวงหากำไรให้หรือบริจาคเพื่อการศึกษา

การจัดการเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา หมายถึง การปฏิบัติอย่างเป็นขั้นตอน โดยอาศัยระเบียบ แนวปฏิบัติ หลักการ ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนงบประมาณ การจัดสรรเงินงบประมาณ และการระดมสรรหาเงินงบประมาณ ของสถานศึกษา

การจัดทำแผนงบประมาณ หมายถึง กระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนการวิเคราะห์ความต้องการในการพัฒนาหรือจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในโรงเรียน การคาดหมายอย่างมีเหตุผลถึงปริมาณทรัพยากรและงบประมาณที่จะได้รับและจำเป็นต้องใช้ การจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานตามขั้นตอนของกิจกรรม และรวมถึงการติดตาม กำกับ ดูแล ประเมินผล การดำเนินงานตามแผน

การจัดสรรเงินงบประมาณ หมายถึง การแบ่งเงินงบประมาณออกเป็นส่วนย่อย ๆ ก่อนนำไปใช้จ่ายตามลำดับความสำคัญหรือความพร้อมของรายการที่ต้องการใช้เงินเพื่อจัดการศึกษา อาจจัดแบ่งตามแผนกลยุทธ์ ตามโครงการ กิจกรรม ของโรงเรียนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ และการอนุมัติงบประมาณ การเบิกจ่ายถ่ายโอนเงินงบประมาณ ไปให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบใช้ในการดำเนินงานในแต่ละรายการ

การระดมสรรหาเงินงบประมาณ หมายถึง การแสวงหา การเสนอขอ การรับบริจาค รวมถึงการสร้างโอกาสและวิธีการให้ได้รับเงินที่จะนำมาใช้จัดการศึกษาในโรงเรียน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาครั้งนี้ สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านการจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาของบุคลากรทั้งผู้บริหารสถานศึกษา ครูหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานวางแผนงบประมาณ การเงินในโรงเรียน ในกลุ่มโรงเรียน หรือในเขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ และพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานโดยรวม ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต่อไป