

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

สถานศึกษาในสังกัดเทศบาล มีหน้าที่บริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพคนในสถานศึกษาให้มีคุณลักษณะที่สามารถบูรณวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของสังคมและประเทศชาติ โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม ระดับความคิด ค่านิยม และพฤติกรรมซึ่งเน้นวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่ความหลากหลายและให้ผู้เรียนเป็นสำคัญ สอดคล้องกับที่รัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาการศึกษาทุกระดับ และส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท และหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ทุกรูปแบบขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป. : 17) ซึ่งสอดคล้องกับการปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 พุทธศักราช 2546 – 2549 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546) เพื่อให้การดำเนินการต่างๆในการจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษา คือ

1. การปฏิรูปสถานศึกษา
2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
4. การปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา

โดยในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 ได้กำหนดโครงสร้างในการบริหารสถานศึกษาไว้ 4 งาน คือ 1) การบริหารงานวิชาการ 2) การบริหารงานงบประมาณ 3) การบริหารงานบุคลากร 4) การบริหารงานทั่วไป

ในการบริหารสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 ในบทบัญญัติ หมวด 8 ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการศึกษาระบบประมาณทางการศึกษาอย่างมาก กล่าวคือ กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณแก่ผู้เรียนเป็นรายบุคคลอย่างเหมาะสมและเท่าเทียมกัน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและ งบประมาณให้สถานศึกษาตามนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและภารกิจที่จำเป็น โดยให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณของตนเอง

นอกจากเงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้สถานศึกษาดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจสถานศึกษาจัดหาและเก็บรายได้และผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับ และรายได้จากการให้บริการทางศึกษาไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษา

อย่างไรก็ตามการบริหารงานงบประมาณของโรงเรียนสังกัดเทศบาล ได้กำหนดขอบข่ายในการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาประกอบด้วย 7 งาน คือ

1. การจัดทำและเสนองบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลดำเนินงาน
4. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการเงิน
6. การบริหารบัญชี
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

จากที่กล่าวมาแล้วขอบข่ายของการบริหารงานในโรงเรียนทั้ง 4 งานนั้นงานที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ งานบริหารบุคคลโรงเรียนสังกัดเทศบาล ให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอ ทั้งด้านงบประมาณ และบุคลากรที่ให้ความรู้แก่สถานศึกษา ส่วนงานบริหารงบประมาณนั้น มีความสำคัญต่อผู้บริหาร ตามสัดส่วน ขนาดและปริมาณงานในโรงเรียน งานงบประมาณของแต่ละสถานศึกษามีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของสถานศึกษา ความสามารถของผู้บริหาร ถ้าสถานศึกษาขนาดเล็ก งานงบประมาณย่อมมีน้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่หรือในสถานศึกษาที่มีบุคลากรจำนวนมาก ทรัพย์สินงบประมาณตลอดจนองค์ประกอบอื่น ๆ ก็มีมากขึ้น ซ้ำยังมีวิธีการที่เป็นระบบและซับซ้อนมากขึ้นแต่ไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษาขนาดใดก็ตามผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่องานงบประมาณของสถานศึกษาด้วยกัน

นับได้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษา โรงเรียนสังกัดเทศบาล จะให้ความสำคัญต่อการบริหารงานงบประมาณ มากเพราะว่างานงบประมาณเป็นงานที่ช่วย สนับสนุนงานอื่นๆ ให้คล่องตัว หากผิดพลาดจะมีผลเสียที่เห็นเด่นชัดกว่างานอื่นๆ และอาจเป็นเพราะผู้บริหารมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณภายในสถานศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับผลการตรวจสอบภายในของหน่วยงานตรวจสอบภายใน โรงเรียนสังกัดเทศบาล (2547 : รายงานผลการปฏิบัติงานหน่วยตรวจสอบภายใน โรงเรียนสังกัดเทศบาล) พบว่า การบริหารงานงบประมาณและการเงินของโรงเรียนสังกัดเทศบาล มีปัญหาในการบริหาร คือ การบริหารงานงบประมาณและการเงินในสถานศึกษาไม่เป็นระบบ ขาดแผนที่ชัดเจนในการกำหนดทิศทางการบริหารงาน ไม่สามารถคำนวณต้นทุน เพื่อนำมาลงในแผนการใช้จ่ายเงิน แผนการจัดซื้อจัดจ้างและใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คำสั่งแบ่งแยกหน้าที่ การเงิน บัญชี พัสดุ ไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ การเงิน บัญชี พัสดุ ไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่าต้องรับผิดชอบหน้าที่ แคลไหน อย่างไร เจ้าหน้าที่ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน จึงไม่ได้ตรวจสอบเอกสาร หลักฐาน ไม่ทราบระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้จัดทำแผนบำรุง คูแลร์รักษาทรัพย์สินของทางราชการ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างล่าช้า การส่งมอบงานและเบิกจ่ายเงินล่าช้า ไม่เป็นไปตามงวดที่กำหนด งานไม่แล้วเสร็จในปีงบประมาณ

จากปัญหาดังกล่าว ผู้อำนวยการสถานศึกษานับว่าเป็นผู้นำที่มีความสำคัญต่อการบริหารงบประมาณของโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดแนวทาง การวางแผน และการปฏิบัติเพื่อให้งานสำเร็จ และมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยในฐานะบุคลากรทางการศึกษา ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับงานงบประมาณ มีความสนใจศึกษา ปัญหาและแนวทางการบริหารงบประมาณ ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี โดยการศึกษาระดับปัญหาการบริหารงบประมาณจากผู้เกี่ยวข้อง และเสนอแนะแนวทางการบริหารงบประมาณ ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถานศึกษา

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้คือ

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานงบประมาณของโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี ตามขอบข่ายงานบริหารงบประมาณ 7 งานคือ การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการ

ดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารงานการเงิน การบริหาร  
บัญชี การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารงบประมาณของ โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมือง  
ปัตตานี

### ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ซึ่งผลการวิจัยมี  
ความสำคัญและประโยชน์คือ

1. ผลการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบปัญหาและแนวทางของการบริหารงาน  
งบประมาณไปเป็นข้อมูลสำหรับผู้อำนวยการ โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี ผู้อำนวยการ  
กองการศึกษาและผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหาร  
งานงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

2. การวิจัยครั้งนี้จะทำให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการการบริหารงาน  
งบประมาณ ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาการบริหารงานงบประมาณและการเงินของ โรงเรียน  
สังกัดเทศบาลเมือง ปัตตานี โดยใช้กรอบแนวคิด ดังนี้

1. การจัดและเสนองบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและ

ผลการดำเนินงาน

4. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
5. การบริหารเงิน
6. การบริหารบัญชี
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

## 2. ขอบเขตของประชากร

ประชากร

2.1 ประชากรศึกษาจากผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานงบประมาณ ได้แก่ ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา จำนวน 5 คน รองผู้อำนวยการสถานศึกษา จำนวน 5 คน หัวหน้างานบริหารงบประมาณ จำนวน 5 คน รองหัวหน้างานงบประมาณ จำนวน 5 คน ครูพัสดุ จำนวน 5 คน และครูการเงิน จำนวน 5 คน และเจ้าหน้าที่การเงิน จำนวน 5 คน เจ้าหน้าที่ธุรการ จำนวน 5 คน ของโรงเรียนในสังกัดเทศบาล ปีการศึกษา 2553 รวมทั้งสิ้น จำนวน 40 คน

2.2 ประชากรจากการสัมภาษณ์ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี จำนวน 5 คน จาก 5 โรงเรียน

## 3. ตัวแปรที่จะศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) คือ ตำแหน่ง จำแนกเป็น 8 กลุ่ม คือ

- 1) ผู้อำนวยการสถานศึกษา
- 2) รองผู้อำนวยการสถานศึกษา
- 3) หัวหน้างานบริหารงบประมาณ
- 4) รองหัวหน้างานงบประมาณ
- 5) ครูการเงิน
- 6) ครูพัสดุ
- 7) เจ้าหน้าที่การเงิน
- 8) เจ้าหน้าที่ธุรการ

3.2 ตัวแปรตาม(Dependent Variable) ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานงบประมาณ ประกอบด้วย 7 งาน ดังนี้

- 3.2.1 การจัดทำและเสนอของบประมาณ
- 3.2.2 การจัดสรรงบประมาณ
- 3.2.3 การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
- 3.2.4 การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
- 3.2.5 การบริหารเงิน
- 3.2.6 การบริหารบัญชี
- 3.2.7 การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง สถานการณ์ที่เป็นอุปสรรคหรือสภาพที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวังด้านเอกสารและค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน
2. แนวทางการบริหารงบประมาณ หมายถึง วิธีสำหรับการปฏิบัติและควบคุมการบริหารงบประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
3. งบประมาณ โรงเรียน หมายถึง เงินอุดหนุนที่สถานศึกษาใช้สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (รายหัว) งบประมาณที่เทศบาลสนับสนุน และ งบประมาณที่โรงเรียนหาได้เอง
4. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและเสนอของบประมาณงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล รายงานผลและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงินการบริหารบัญชี การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
5. การจัดทำและเสนอของบประมาณ หมายถึง กระบวนการที่สถานศึกษาเสนอเป้าหมายและความต้องการงบประมาณผ่านเทศบาลเมืองปัตตานี
6. การจัดสรรงบประมาณหมายถึง กระบวนการจัดสรรงบประมาณภายในสถานศึกษาการเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ
7. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล รายงานผลและผลการดำเนินงาน หมายถึง กระบวนการติดตามตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษา
8. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา หมายถึง การจัดหาวัสดุและสินทรัพย์มาเพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการศึกษา
9. การบริหารการเงิน หมายถึง การเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การโอนเงิน ตามขั้นตอนและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด
10. การบริหารบัญชีหมายถึง การจัดทำเอกสารทางบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานการเงินการจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชีทะเบียนและรายงาน
11. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์หมายถึง กระบวนการที่สถานศึกษาจัดให้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา การจัดหาวัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุม บำรุงรักษาและการจำหน่ายพัสดุ

12. โรงเรียนสังกัดเทศบาล หมายถึง โรงเรียนเทศบาลที่สังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มี 5 โรง คือ โรงเรียนเทศบาล 1 บ้านจะบังติกอ, โรงเรียนเทศบาล 2 วัดตานีนรสโมสร, โรงเรียนเทศบาล 3 บ้านปากน้ำ, โรงเรียนเทศบาล 4 วัดนพวงศาราม และโรงเรียนเทศบาล 5 อาคารสลากกินแบ่งรัฐบาล

13. ผู้อำนวยการสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี

14. รองผู้อำนวยการสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา ฝ่ายงบประมาณ โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี

15. หัวหน้างานบริหารงบประมาณ หมายถึง ครูที่เป็นหัวหน้างานบริหารงบประมาณ ในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี

16. รองหัวหน้างานงบประมาณ หมายถึง ครูที่เป็นรองหัวหน้างานงบประมาณ ในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี

17. ครูพัสดุ หมายถึง ครูที่รับผิดชอบงานพัสดุ ในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี

18. ครูการเงิน หมายถึง ครูที่รับผิดชอบงานการเงิน ในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี

19. เจ้าหน้าที่การเงิน หมายถึง พนักงานจ้าง ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่การเงิน ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี

20. เจ้าหน้าที่ธุรการ หมายถึง พนักงานจ้าง ตำแหน่ง ธุรการ ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปัตตานี