

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การบริหารงานของหน่วยงานทั้งในภาครัฐ และเอกชนที่ประสบความสำเร็จ ทำให้องค์กรมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับจากบุคคลทั่วไปนั้น มีปัจจัยหรือองค์ประกอบสนับสนุนในการปฏิบัติงานหลายประการ สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือ งบประมาณ การงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารงานขององค์กรด้วยวัตถุประสงค์หลายประการ เป็นเครื่องมือแสดงรายได้ทั้งโดยภาพรวม รายการเฉพาะ รายการจ่ายในการดำเนินงานขององค์กร ภายในช่วงระยะปีงบประมาณที่กำหนดไว้ในการจัดทำงบประมาณนั้น

ในทางปฏิบัติในหน่วยงานราชการโดยทั่วไป ส่วนใหญ่แล้วงบประมาณจะแสดงการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานที่เราเรียกว่า “แผนการใช้งบประมาณ” สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้หน่วยงานในสังกัดทุกระดับ มีระบบการวางแผน การบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผล และระบบสารสนเทศที่สอดคล้องกัน อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับกับแนวโน้มและทิศทางการพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการสนับสนุนให้มีการพัฒนาบุคลากรที่รับผิดชอบการวางแผนทุกระดับมีความสามารถที่ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาด้านความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงาน สนับสนุนปัจจัยต่างๆทั้งทางด้านอุปกรณ์ เครื่องมือและเทคโนโลยี การปรับกระบวนการเพื่อประสานความเชื่อมโยงการวางแผน ระบบข้อมูลสารสนเทศให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 17)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีฐานะระดับกรม มีหน่วยงานย่อยทุกระดับในสังกัดประกอบด้วย สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ โรงเรียนประถมศึกษา ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานให้หน่วยงานในระดับจังหวัดถือปฏิบัติ และบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณ จะต้องเริ่มต้นตั้งแต่การจัดตั้งงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การจัดซื้อ

จัดจ้าง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง (สำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ. 2538 : 27)

แผนการใช้งบประมาณ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามภารกิจของสำนักงาน
การประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ ในการดำเนินการ
จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นการสนอง
นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและความต้องการของท้องถิ่น
อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงแนวทางปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เป็นสำคัญ ซึ่งแผนการใช้งบประมาณนี้ประกอบด้วยภารกิจ
ปริมาณงาน นโยบายและจุดเน้นการดำเนินงาน อันเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงาน
ตามหน้าที่ ภารกิจของหน่วยงานในสังกัด (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย.
2545 : คำนำ) ทั้งนี้ ภารกิจและปริมาณงานนั้นจะสัมพันธ์กับงบประมาณเพื่อใช้จ่ายใน
การดำเนินงาน

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง แต่
มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาครับผิดชอบบริหารงานการศึกษาในระดับประถมศึกษาของ
แต่ละอำเภอ มีโครงสร้างในการบริหารงานในสำนักงานเป็น 4 งาน คือ งานบริหารทั่วไป
งานการเงินและพัสดุ และหน่วยศึกษานิเทศก์ โดยมีหัวหน้าการประถม
ศึกษาอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาและผู้ควบคุมโดยทั่วไป งานแต่ละงานจะมีหัวหน้างาน
รับผิดชอบ ควบคุม ดูแลตรวจสอบงานก่อนนำเสนอหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ โดยมี
ขอบข่ายของงานใน 4 เรื่อง คือ การเงิน การบัญชี การพัสดุ และการตั้งงบประมาณ
(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ . 2535 : 117)

งานการเงินและพัสดุ จัดได้ว่าเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งเพราะเป็นการบริหารงาน
ให้งานอื่น ๆ ของสำนักงานได้ดำเนินงานไปให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่กำหนดไว้
ความบกพร่องของการดำเนินงานการเงินและพัสดุ จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานการจัด
ทำงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ (สำนักงานปลัดกระทรวง
ศึกษาธิการ. 2530 : 201-208)

จากการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุในส่วนการจัดทำงบประมาณของสำนักงาน
การประถมศึกษาอำเภอมีปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องต่างๆ เกิดขึ้นหลายประการ ที่เป็น
ปัญหาภาพรวมทั้งประเทศ คือ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอ

การจัดสรรล่าช้า ไม่ทันกับความต้องการ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน การเบิกจ่ายเงิน และการอนุมัติจ่ายเงินล่าช้า การจัดทำทะเบียนบัญชีและเอกสาร ยังไม่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน อัตรากำลังเจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุไม่เพียงพอ ได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้น้อยมาก ทำให้การปฏิบัติงานผิดพลาดอยู่เสมอ รวมทั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (2530 : 1-2) ได้สรุปผลการตรวจสอบงานการเงินและพัสดุของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอไว้ว่า การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานมีการจัดตั้งไว้เกินความจำเป็น ทำให้มีเงินคงเหลือเป็นจำนวนมาก การบริหารงบประมาณบางหมวดรายจ่ายไม่เร่งรัดดำเนินการตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ การควบคุมงบประมาณไม่รัดกุม เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ในเรื่องของการเงินและพัสดุ

ผลงานวิจัยของอุดร อุบลจันทร์ (2528 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาวิจัยปัญหาการปฏิบัติงานการพัสดุของผู้บริหารโรงเรียน มีปัญหาอยู่ในระดับมากและมีปัญหาแตกต่างกันตามขนาดของโรงเรียนโดยโรงเรียนขนาดเล็กมีระดับปัญหามากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง และขนาดใหญ่ พบว่า บุคลากรมีปัญหาในการดำเนินการเบิกจ่ายพัสดุ การจัดทำบัญชี การควบคุมตรวจสอบระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงานมีความซับซ้อน ยุ่งยาก และหลักฐานด้านพัสดุมักจะไม่ถูกต้องสมบูรณ์

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ประกอบด้วย สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ จำนวน 17 แห่ง ในปีงบประมาณ 2545 พบว่า สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอแต่ละแห่ง มักประสบปัญหาในการดำเนินงานจัดทำงบประมาณที่แตกต่างกัน อาทิเช่น การจัดทำส่งหลักฐาน เอกสารเพื่อของบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ ส่งไปยังสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น จะพบว่า มีปัญหาต่าง ๆ หลายประการ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกระดับตรวจสอบหลักฐาน เอกสารไม่เรียบร้อย มีการดำเนินการรวบรวมเอกสารไม่ครบตามกำหนด ขาดการวิเคราะห์ข้อมูล ขาดการรายงานผลข้อมูล ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของข้อมูลหรือปัญหา ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นหรือหน่วยงาน ตลอดจนการส่งหลักฐานเอกสารต่าง ๆ ล่าช้า ไม่ตรงตามระยะเวลาที่กำหนด (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย . 2545 : 3)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องปัญหาการจัดทำงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ปี พ.ศ. 2546

ความหมายของการวิจัย

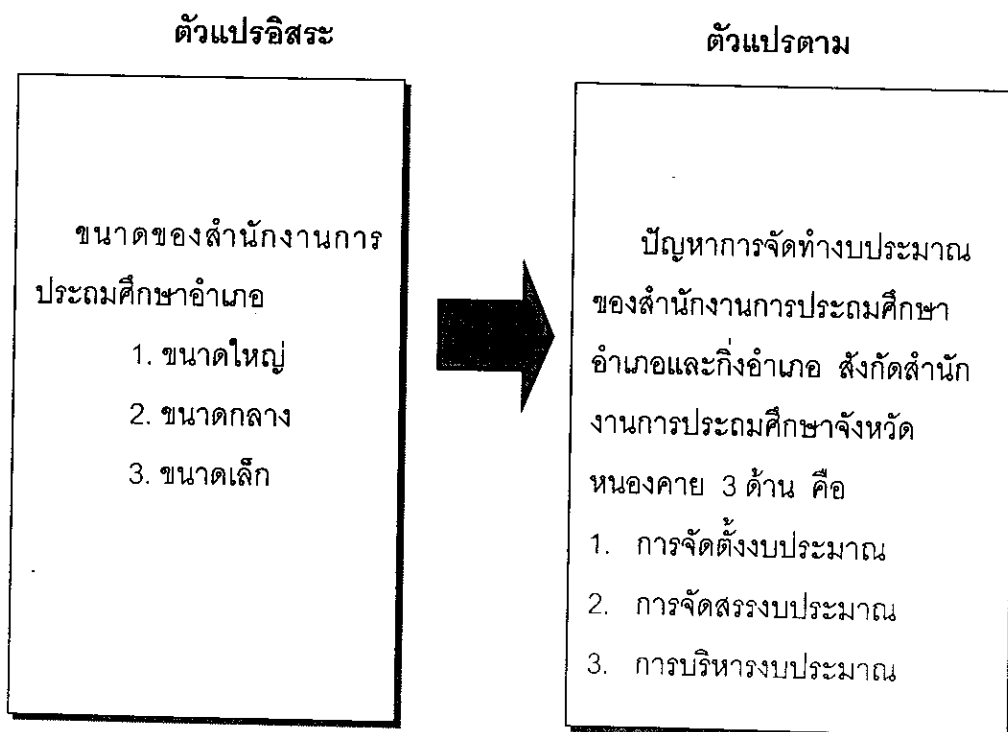
1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการจัดทำงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย โดยภาพรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการจัดทำงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอที่มีขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยภาพรวมและรายด้าน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยปัญหาการดำเนินการจัดทำงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ปี พ.ศ. 2546 ตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน 3 ด้าน ดังนี้คือ (สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2534 : 13 - 21)

1. การจัดตั้งงบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
3. การบริหารงบประมาณ

แผนภูมิกรอบแนวคิดในการวิจัย



สมมติฐานการวิจัย

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก มีปัญหาการดำเนินการจัดทำงานประมาณ ทั้งภาพรวมและรายด้านแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร ได้แก่ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ หัวหน้างานการเงินและพัสดุอำเภอและกิ่งอำเภอ หัวหน้างานบริหารทั่วไปอำเภอและกิ่งอำเภอ หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์อำเภอและกิ่งอำเภอ จังหวัดหนองคาย ปี พ.ศ. 2546 รวม 85 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มแบบแบ่งกลุ่ม (Cluster random sampling) ออกเป็นชั้น (Stratified) ตามขนาดของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ และสุ่มตัวอย่างแบบง่ายตามสัดส่วนและกำหนดขนาดหาตัวอย่าง โดยใช้ตารางของ Krejcie and Morgan (บุญชม ศรีสะอาด: 2543 : 40) ได้กลุ่มตัวอย่าง 70 คน

3. ตัวแปร ประกอบด้วย

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ขนาดของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ จังหวัดหนองคาย แยกเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพระดับปัญหาการจัดทำงานประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานการประมจังหวัดหนองคาย 3 ด้าน คือ

2.2.1 การจัดตั้งงบประมาณ

2.2.2 การจัดสรรงบประมาณ

2.2.3 การบริหารงบประมาณ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการจัดทำงานประมาณ หมายถึง ความคิดเห็นที่เกี่ยวกับข้อขัดข้อง หรืออุปสรรคในการจัดทำงานประมาณของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ 3 ด้าน ประกอบด้วย

1.1 ด้านการจัดตั้งงบประมาณ เป็นกระบวนการของการจัดทำแผนพัฒนา การศึกษาและการของบประมาณประจำปี สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ปรับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา และค่าของบประมาณโดยเปลี่ยนแปลง ขั้นตอนและกระจายอำนาจการวางแผนการใช้งบประมาณให้แก่หน่วยงานในระดับจังหวัด มากขึ้น แต่คงใช้รูปแบบเดิมและมีการปรับปรุง ปฏิทินการปฏิบัติงานดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ . 2535 ข : 156-161)

1.1.1 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดแผนและงบประมาณประจำปีแจ้งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด 4 ประการ คือ นโยบายที่ต้องการเร่งรัดปรับปรุงพิเศษ เป้าหมายหรือความสำเร็จของงานที่ต้องการแผนงาน/งาน/โครงการที่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ต้องดำเนินการ

1.1.2 การจัดทำแผนพัฒนาและค่าของบประมาณประจำปีดำเนินการใน ระดับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด ส่วนสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณา ตามความเหมาะสม สำหรับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนั้น จะต้องจัดทำระบบข้อมูล และสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน ถูกต้องชัดเจน ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนด ความต้องการตามภารกิจของงาน

1.2 การจัดสรรงบประมาณ เป็นกระบวนการที่หน่วยงานระดับอำเภอดำเนินการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ได้พิจารณาจัดสรรงบประมาณไปยังสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด เมื่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัด ก็แจ้งรายละเอียดผลการจัดสรรแก่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อจัดสรรแก่ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน ดังนี้ คือ ตรวจสอบความถูกต้องของแผนงาน/งาน/โครงการกำหนด เกณฑ์และร่างจัดสรรงบประมาณประจำปี นำเสนอรายละเอียดการจัดสรรต่อคณะกรรมการ การประถมศึกษาอำเภอ จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และแจ้งผลการจัดสรรแก่กลุ่มและ โรงเรียนในสังกัด จัดทำแผนจัดซื้อ/จัดจ้าง รายงานสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

1.3 การบริหารงบประมาณ คือการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ถูกต้องตามระเบียบทันเวลา โดยยึด หลักการดังนี้ คือ ตรงตามวัตถุประสงค์เพื่อตัวเด็ก/พัฒนาการเรียนการสอนตรงตามเงื่อนไข

และหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด ใช้เงินงบประมาณได้ตามกำหนดเวลา ใช้งบประมาณได้ถูกต้องตามระเบียบ

2. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ หมายถึง หน่วยงานที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ปี พ.ศ. 2546 จำนวน 17 แห่ง

3. ขนาดของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ หมายถึง การแบ่งสำนักงานตามกรอบอัตรากำลัง 5 ปี (2540-2544) ดังนี้

3.1 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอขนาดใหญ่ หมายถึง สำนักงานที่มีกรอบอัตรากำลังตั้งแต่ 4 อัตราขึ้นไป ได้แก่ สำนักงานอำเภอเมืองหนองคาย อำเภอโพนพิสัย อำเภอบึงกาฬ และอำเภอเซกา

3.2 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอขนาดกลาง หมายถึง สำนักงานที่มีกรอบอัตรากำลัง 3 อัตรา ได้แก่ สำนักงานอำเภอท่าบ่อ อำเภอศรีเชียงใหม่

3.3 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอขนาดเล็ก หมายถึง สำนักงานที่มีอัตรากำลังตั้งแต่ 1-2 อัตรา ได้แก่ สำนักงานอำเภอพรเจริญ อำเภอโซ่พิสัย อำเภอบุ่งคล้า อำเภอบึงโขงหลง อำเภอศรีวิไล อำเภอสังคม กิ่งอำเภอโพธิ์ตาก กิ่งอำเภอรัตนวาปี กิ่งอำเภอเฝ้าไร่ กิ่งอำเภอสระใคร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหา การจัดทำงบประมาณของสำนักงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดทำงบประมาณ และได้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการจัดทำงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย

2. ผลการวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการจัดทำงบประมาณสำหรับผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น