

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อโลกอยู่ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์อย่างรอบด้านในกระแสแห่งยุคโลกาภิวัตน์ ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของมวลมนุษยชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแนวพระราชดำริเกี่ยวกับการศึกษา เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 ว่าการศึกษาเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติ ทัศนคติ ค่านิยม และคุณธรรมของบุคคล เพื่อให้เป็นพลเมืองดีมีคุณภาพและประสิทธิภาพ การพัฒนาประเทศที่ย่อมทำได้สะดวกราบรื่น ได้ผลที่แน่นอนและรวดเร็ว

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มาตรา 49 กล่าวว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐ จะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิ ตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น” ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เรียนเป็นผู้มีความรู้ ความคิด ทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีความเสมอภาค

รัฐบาลจึงได้มีนโยบายการศึกษา โดยการเร่งรัดการปฏิรูปการศึกษาโดยยึดคุณธรรมนำความรู้ มุ่งมั่นที่จะขยายโอกาสทางการศึกษาของประชาชนให้กว้างขวางและทั่วถึง โดยคำนึงถึงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ เสริมสร้างความตระหนักในคุณค่าของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความสมานฉันท์ สันติวิธี วิถีประชาธิปไตย พัฒนาคนโดยใช้คุณธรรมเป็นพื้นฐานของกระบวนการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงความร่วมมือของสถาบันครอบครัว ชุมชน สถาบันศาสนา และสถาบันการศึกษาการจัดการศึกษาจะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 2)

หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังต้องเผชิญกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ผันผวน ซับซ้อนและคาดการณ์ผลกระทบได้ยาก แม้ว่าในภาพรวมสังคมไทยมีภูมิคุ้มกันเพิ่มขึ้น และมีภูมิคุ้มกันที่แข็งแกร่งแตกต่างกันไป ทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน และสังคม แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องนำภูมิคุ้มกันที่ที่อยู่พร้อมทั้งสร้าง

ภูมิคุ้มกันในประเทศให้เข้มแข็งขึ้นภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยเสริมสร้างทุนที่มีอยู่ของประเทศให้เข้มแข็ง ทั้งทุนทางสังคม ทุนทางเศรษฐกิจ และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพื่อเตรียมพร้อมให้ประเทศสามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ยังคงยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” รวมทั้ง “สร้างสมดุลการพัฒนา” ในทุกมิติ เพื่อให้การพัฒนาและบริหารประเทศเป็นไปบนทางสายกลาง เชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและการเมือง โดยมีการวิเคราะห์อย่าง “มีเหตุผล” และใช้หลัก “ความพอประมาณ” ให้เกิดความสมดุลระหว่างมิติทางวัตถุ กับจิตใจของคนในชาติ ความสมดุลระหว่างความสามารถในการพึ่งตนเองกับการแข่งขันในเวทีโลก ความสมดุลระหว่างสังคมชนบทกับเมือง เตรียม “ระบบภูมิคุ้มกัน” ด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงให้เพียงพอพร้อมรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในประเทศ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนต้องใช้ “ความรอบรู้” ในการพัฒนาด้านต่างๆ ด้วยความรอบคอบ เป็นไปตามลำดับขั้นตอน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของสังคมไทย รวมทั้งเสริมสร้างศีลธรรมและสำนึกใน “คุณธรรม” จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินชีวิตด้วย “ความเพียร” จะเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมส่งผลให้โครงสร้างการบริหารประเทศเชื่อมโยงกัน โดยมีกลไกและเครื่องมือรองรับในทุกระดับตั้งแต่ประเทศ จังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน อย่างไรก็ตาม การพัฒนา กลไกจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการทำให้การกระจายอำนาจสู่ราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าท้องถิ่น โดยปัจจัยเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 สู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ภายใต้บทบาทของการกระจายอำนาจที่เสริมให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555, เว็บไซต์)

จากนโยบายดังกล่าวประกอบกับมาตราที่ 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหลักการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักความมีเอกภาพด้านนโยบายและความหลากหลายในทางปฏิบัติ และให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545, หน้า 4)

จากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว ได้นำไปสู่การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งการมอบอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระแสแห่งการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการในด้านต่างๆ ได้นำไปสู่การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในระดับองค์กรต่างๆ ซึ่งได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษา จากการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางให้กระจายสู่หน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และเน้นให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง (สมศักดิ์ ศิลประเสริฐ, 2544, หน้า 17)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องยึดเงื่อนไข คือ 1) ยึดสถานศึกษาเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (School based decision making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดกับนักเรียนเป็นสำคัญ 2) การมีส่วนร่วม (Participation) กำหนดให้บุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมแสดงความคิดเห็นหรือร่วมกำกับดูแล 3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ 4) ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ และภารกิจของผู้รับผิดชอบหลักความรับผิดชอบนี้ถือว่าใครได้รับมอบหมายหน้าที่ใดต้องรับผิดชอบงานนั้นให้เกิดผลดีที่สุดและต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 1)

ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีนโยบายมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา และจัดระบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริการทั่วไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 21)

สำหรับการกระจายอำนาจด้านงบประมาณตามหลักการบริหารงานงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวไปยังสถานศึกษา ให้สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจ

เรื่องการบริหารงานงบประมาณ เป็นการกระจายอำนาจให้สถานศึกษามีอิสระ เพื่อจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายตามจำนวนนักเรียน โดยมีเป้าหมายที่จะให้การบริหารจัดการสถานศึกษาให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพสูงสุด ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในสถานศึกษา โดยให้เป็นหน้าที่หน้าที่ของประธานคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และข้าราชการครูผู้สอนที่ได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้างานงบประมาณ จะอยู่ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการบริหารจัดการงานงบประมาณในสถานศึกษา (รุ่ง แก้วแดง, 2546, หน้า 45)

เงินงบประมาณเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการบริหารงานขององค์กรที่ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพราะการที่จะดำเนินกิจกรรมให้สำเร็จได้นั้นจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรที่หลากหลายมาประกอบกัน งานงบประมาณเป็นตัวจัดหาและจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นนำไปสู่งาน/โครงการต่างๆ ขององค์กร เพื่อให้สามารถทำงานได้ตามหน้าที่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมตามความต้องการ งานงบประมาณจึงเปรียบเสมือนหัวใจของการบริหารที่ทำหน้าที่สูบน้ำดีทรัพยากรที่จำเป็นให้แก่หน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณปรากฏอยู่หลายลักษณะ และนับวันจะขยายมากขึ้นตามภารกิจงาน ทำให้การบริหารงานงบประมาณต้องประสบปัญหานานับประการ จะทำอย่างไรให้การจ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด (สมศักดิ์ หลีกค้วน, 2546, หน้า 1-2)

งานงบประมาณเป็นงานที่สนับสนุนและจำเป็นในการบริหารสถานศึกษา และเป็นงานที่ทำให้ผู้บริหารถูกร้องเรียกมากกว่างานอื่น ๆ จึงควรต้องอาศัยความรู้ ความรอบคอบระมัดระวังในการบริหารงานนี้เป็นพิเศษ เพราะงานงบประมาณ มีความสลับซับซ้อนเสี่ยงต่อความผิดพลาดทางแพ่ง ทางวินัย จึงต้องบริหารให้เป็นไปด้วยความถูกต้องตามระเบียบ โปร่งใส น่าเชื่อถือ ตรวจสอบได้ ทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 1, 2550, หน้า 4)

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารงานงบประมาณ สู่สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 เพื่อที่จะได้ทราบถึงความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาต่อกระจายอำนาจการบริหารงานงบประมาณ และผลการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการไขปัญหาในการพัฒนา ปรับปรุงการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสถานศึกษาด้านการบริหารงานงบประมาณ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานงบประมาณ สู่สถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

2. เพื่อศึกษาปัญหาการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานงบประมาณ ผู้สถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

3. เพื่อเปรียบเทียบสภาพการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานงบประมาณ ผู้สถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 จำแนกตาม ระดับวุฒิการศึกษา ขนาดสถานศึกษา และประสพการณ์ในการบริหารสถานศึกษา

4. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานงบประมาณ ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 จำแนกตาม ระดับวุฒิการศึกษา ขนาดสถานศึกษา และประสพการณ์ในการบริหารสถานศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

1. หน่วยในการวิเคราะห์/หน่วยในการศึกษาการวิจัยในครั้งนี้ใช้ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ ข้อมูล

2. ประชากร และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 ปีการศึกษา 2557 จำนวนทั้งสิ้น 188 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างได้จากตารางสำเร็จรูปของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan) แล้วนำมาสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งสิ้น 127 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระมี 3 ตัวแปร ได้แก่

3.1.1 วุฒิการศึกษา จำแนกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

3.1.1.1 ระดับปริญญาตรี

3.1.1.2 ระดับสูงกว่าปริญญาตรี

3.1.2 ขนาดสถานศึกษา จำแนกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

3.1.2.1 ขนาดเล็ก 1 – 300 คน

3.1.2.2 ขนาดใหญ่ 301 คนขึ้นไป

3.1.3 ประสพการณ์ในการบริหาร

3.1.3.1 ตั้งแต่ 1-15 ปี

3.1.3.2 มากกว่า 16ปีขึ้นไป

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารงานงบประมาณ ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 ประกอบด้วย 5 ด้านดังนี้

3.2.1 ด้านการจัดสรรงบประมาณ

3.2.2 ด้านการบริหารบัญชี

3.2.3 ด้านการบริหารพัสดุและสินทรัพย์

3.2.4 ด้านการระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา

3.2.5 ด้านการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการใช้เงิน

4. ขอบเขตของเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสถานศึกษาด้านการบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 โดยครอบคลุมเนื้อหา 5 ด้าน ได้แก่

4.1 ด้านการจัดสรรงบประมาณ

4.2 ด้านการบริหารบัญชี

4.3 ด้านการบริหารพัสดุและสินทรัพย์

4.4 ด้านการระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา

4.5 ด้านการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการใช้เงิน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัย พบว่าเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการที่ดี ตามที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มาตรา 49 กล่าวว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐ จะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, 2550, เว็บไซต์) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ยังคงยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมส่งผลให้โครงสร้างการบริหารประเทศเชื่อมโยงกัน โดยมีกลไกและเครื่องมือรองรับในทุกระดับตั้งแต่ประเทศ จังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน ทำให้การกระจาย

อำนาจมุ่งสู่ราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าท้องถิ่น ภายใต้บทบาทของการกระจายอำนาจที่เสริมให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555, เว็บไซต์)

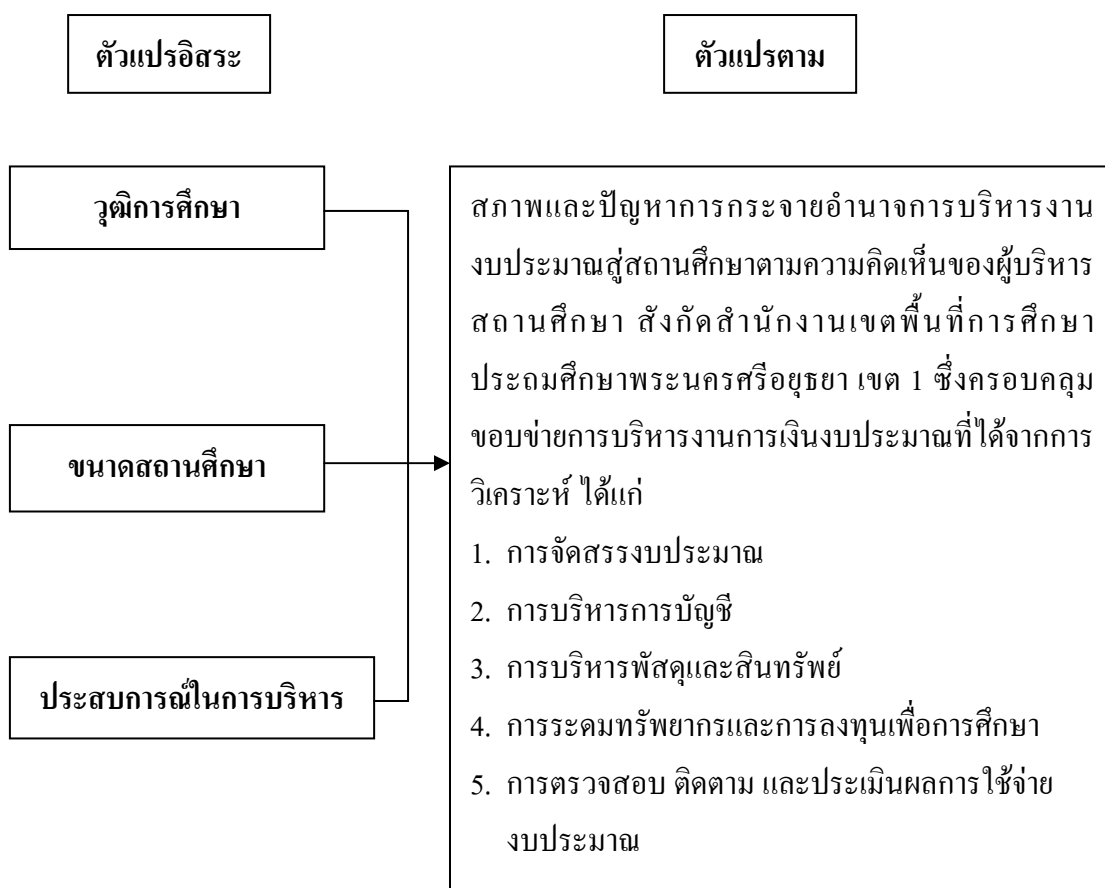
กระแสแห่งการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการในด้านต่างๆ ได้นำไปสู่การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

โดยผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดของการกระจายอำนาจการศึกษาจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัย ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ กำหนดกรอบแนวคิดเพื่อกำหนดเป็นตัวแปร ดังนี้

ตัวแปรอิสระจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยของพิชญ์นิณี โฉมอัมฤทธิ (2553, หน้า 64) ; ประหยัด อุดตตรา (2552, หน้า 61) ; สมศักดิ์ กรอบสูงเนิน (2552, หน้า 61) ; ปัญญา วาชัยยุง (2546, หน้า 62) ; สุรชัย โสภภาพรม (2547, หน้า 44) ; อุทิศ ศรีประสงค์ (2547, หน้า 51) สรุปได้ 3 ประการ คือ 1) ขนาดสถานศึกษา 2) วุฒิกการศึกษา 3) ประสบการณ์ในการบริหารสถานศึกษา

ตัวแปรตาม ขอบข่ายการบริหารงานการเงินงบประมาณ ได้มาจากการวิเคราะห์ศึกษาเอกสารและงานวิจัยของแนวทางการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาตามขอบข่ายภารกิจในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา สอดคล้องกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2550 ที่กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาไปสู่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และระบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยแบ่งขอบข่ายการบริหารงานการเงินงบประมาณออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้ 1) การจัดสรรงบประมาณ 2) การบริหารการบัญชี 3) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ 4) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาและ5)การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารงานงบประมาณสู่สถานศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 ตามกรอบแนวคิดดังแผนภูมิข้างล่างดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

สภาพการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณภายใต้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

ปัญหาการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่อการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณภายใต้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

งานงบประมาณ หมายถึง งานในการดำเนินการเพื่อให้การรับ การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดทำเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการเงินให้ดำเนินไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อยตามระเบียบตามแนวปฏิบัติของทางราชการอย่างครบถ้วนเป็นปัจจุบัน โดยยึดหลักการใช้งบอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ การใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินและงบประมาณของสถานศึกษา ให้บรรลุเป้าหมายตามขอบข่ายภารกิจทางด้านการเงินทั้ง 5 ด้าน

การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา และการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาที่ได้รับจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

การกระจายอำนาจการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง ระดับการมอบอำนาจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา และระดับการใช้อำนาจของสถานศึกษาที่ได้รับมอบมาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคคลที่เป็นหัวหน้าหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รักษาการแทนมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานการบริหารการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ในปี พ.ศ. 2557

ระดับวุฒิการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาสูงสุดของผู้บริหารสถานศึกษาประกอบไปด้วยระดับปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรีในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

ขนาดสถานศึกษา หมายถึง การจำแนกกลุ่มสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 ประกอบไปด้วย สถานศึกษาขนาดเล็กมีนักเรียนต่ำกว่า 300 คน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ มีนักเรียนมากกว่า 301 คนขึ้นไป โดยแบ่งขนาดสถานศึกษาตามเกณฑ์ของคณะกรรมการสถานศึกษา

ประสบการณ์ในการบริหาร หมายถึง จำนวนปีที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาจนถึงปัจจุบัน ประกอบไปด้วย ประสบการณ์ในการบริหารตั้งแต่ 1-15 ปี และประสบการณ์ในการบริหารตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไปโดยมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องของการบริหารจัดการงบประมาณซึ่งอาจจะเป็นผู้อำนวยการหรือรักษาการผู้อำนวยการ (กรณีที่ไม่มีผู้อำนวยการ)

สมมติฐานการวิจัย

1. ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน มีวุฒิการศึกษาต่างกัน และมีประสบการณ์ในการบริหารมีความคิดเห็นต่อสภาพการกระจายอำนาจการบริหารงานงบประมาณสู่สถานศึกษาแตกต่างกัน

2. ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน มีวุฒิการศึกษาต่างกัน และมีประสบการณ์ในการบริหารสถานศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารงานงบประมาณสู่สถานศึกษาแตกต่างกัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้อค้นพบจากการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจให้เข้าใจสภาพการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานงบประมาณ ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

2. ข้อค้นพบจากการวิจัยทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานงบประมาณ ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

3. ค้นพบจากการวิจัยทำให้ใช้เป็นข้อมูลในการหาแนวทางแก้ไขปัญหา และนำไปสู่แนวทางการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานงบประมาณ ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

4. ใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาการกระจายอำนาจ ในด้านงานงบประมาณ ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1