

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การพัฒนากลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขอนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. โรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
  - 1.1 สภาพการดำเนินงานโรงเรียนขนาดเล็ก
  - 1.2 แผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก
  - 1.3 กรอบการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก
2. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงบประมาณ
  - 2.1 ความหมายของงบประมาณ
  - 2.2 องค์ประกอบของงบประมาณ
  - 2.3 กระบวนการงบประมาณขององค์กรต่าง ๆ
  - 2.4 กระบวนการงบประมาณของสถานศึกษา
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
  - 3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม
  - 3.2 แนวคิดและรูปแบบการมีส่วนร่วม
  - 3.3 การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ
4. แนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์
  - 4.1 ความหมายและความสำคัญของกลยุทธ์
  - 4.2 หลักการจัดทำกลยุทธ์
  - 4.3 กลยุทธ์การบริหารงบประมาณ
5. กระบวนการบริหารงบประมาณ
  - 5.1 การจัดทำงบประมาณ
  - 5.2 การอนุมัติงบประมาณ
  - 5.3 การบริหารงบประมาณ
  - 5.4 การประเมินผลงบประมาณ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

6.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ

### โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โรงเรียนเป็นองค์กรในระบบการศึกษาที่มีความใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด จึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญสูงสุดที่ควรได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนจะต้องทำหน้าที่บริหารโรงเรียนโดยดำเนินการพัฒนาคุณภาพทุกด้านให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดภายใต้การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนรวมทุกระดับชั้นต่ำกว่า 120 คนลงมา กลายเป็นประเด็นท้าทายสำคัญของระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน ปีการศึกษา 2554 โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนมากถึงร้อยละ 46.83 ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2555: 11) และมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี อันเป็นผลมาจากอัตราการเกิดลดลง และความนิยมของผู้ปกครองที่ต้องการส่งบุตรหลานไปโรงเรียนในเมือง การมีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากดังกล่าวทำให้การจัดการศึกษาไม่สามารถสะท้อนคุณภาพและประสิทธิภาพได้ดีเพียงพอ กล่าวคือ จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กร้อยละ 43.73 ให้บริการนักเรียนได้เพียง 997,408 คน คิดเป็นประมาณ ร้อยละ 5 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด ส่งผลให้มีอัตราครูต่อนักเรียนค่อนข้างต่ำ คือ อัตราครูต่อนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กโดยรวมเฉลี่ย 1 ต่อ 12.21 ทำให้มีค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนครูสูงมาก ขณะที่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ยังไม่น่าพึงพอใจ

#### สภาพปัญหาการดำเนินงานโรงเรียนขนาดเล็ก

จากการศึกษาสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็ก พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ประสบปัญหาด้ายคล้ายคลึงกัน 3 ด้าน คือ

1. ปัญหาด้านการจัดการเรียนการสอน ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความสำคัญมากที่สุดในระบบการศึกษา เนื่องจากเป็นงานที่ต้องมุ่งเน้นการพัฒนาความรู้ ทักษะ และลักษณะที่พึงประสงค์สำหรับนักเรียนทุกคนอย่างเสมอภาค แต่การดำเนินงานปัจจุบันในโรงเรียนขนาดเล็กพบว่า มีครูไม่ครบชั้นและไม่ครบวิชาเอก ครูมีงานธุรการจำนวนมาก ทำให้มีเวลาสำหรับนักเรียนน้อยลง บทเรียนและกิจกรรมการเรียนการสอนไม่น่าสนใจ

2. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ โรงเรียนเป็นหน่วยจัดการศึกษาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งการปฏิบัติงานของโรงเรียนจำเป็นต้องมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพเพื่อส่งผลต่อการพัฒนา นักเรียนอย่างแท้จริง การดำเนินการของโรงเรียนที่ผ่านมา พบว่า การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษายังมีบทบาทน้อยและขาดความเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของกรรมการ

3. ปัญหาด้านประสิทธิภาพการจัดการศึกษา สภาพการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่าระบบการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อการศึกษายังต้องการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพเนื่องจากการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างโรงเรียน และการตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณเพื่อโครงการต่างๆ ที่ทำให้เกิดผลการพัฒนาเหมาะสมกับความต้องการจำเป็นของโรงเรียน

### แผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก

จากผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กที่ผ่านมา พบว่าการดำเนินงานต่างๆ ยังได้ผลอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจมากนัก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กเป็น 4 ยุทธศาสตร์ (ชาติติยา ด้วงสำราญ. 2552: 123-127) คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ

วัตถุประสงค์ โรงเรียนขนาดเล็กมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อจัดการกิจกรรมการเรียนการสอนที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน

แนวทาง/มาตรการ

1. พัฒนาระบบวางแผนการจัดตั้งและพัฒนาโรงเรียนในแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยจะดำเนินการร่วมกับสถาบันประชากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย องค์การยูเนสโก และหน่วยงานภายในจังหวัด ในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้สามารถจัดทำแผนการจัดตั้งและพัฒนาโรงเรียน โดยคาดการณ์จำนวนเด็กและเยาวชนในวัยเรียนในอนาคต วางแผน จัดตั้ง ยุบเลิก รวม ปรับเปลี่ยนและพัฒนาโรงเรียนให้สอดคล้องกับสภาพในพื้นที่ ทั้งนี้จะจัดทำแผนในตำบลและอำเภอที่นำร่องเป็นลำดับแรก และขยายผลไปสู่แผนที่ครอบคลุมทั้งพื้นที่ ในกรณีที่โรงเรียนจำเป็นต้องยุบเลิก อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาเป็นศูนย์ปฐมวัย โรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะช่วงชั้นที่ 1 หรือแหล่งเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ

2. พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้มีข้อมูลพื้นฐานที่ครอบคลุม พอเพียง ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน บุคลากรมีความรู้และเข้าถึงการใช้สื่อ ICT ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำ Best Practice ในโรงเรียนที่ดำเนินการได้ผลแล้วมาเผยแพร่ พร้อมทั้งตั้งศูนย์ ICT ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และศูนย์เครือข่ายโรงเรียน เพื่อบริการโรงเรียนขนาดเล็ก

3. พัฒนาระบบบริหารจัดการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยจะพัฒนาเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กที่สามารถใช้เจ้าหน้าที่ธุรการร่วมกัน เพื่อปฏิบัติงานธุรการงานข้อมูล งานพัสดุ จัดซื้อจัดจ้าง ร่วมกัน ตลอดจนระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารและจัดการ

ทรัพยากรอื่นๆ ร่วมกัน สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ห่างไกล ไม่สามารถรวมกลุ่มกับโรงเรียนอื่นจะพัฒนาและนำระบบเทคโนโลยีเพื่อการบริหารและสื่อสารมาใช้

4. สร้างแรงจูงใจแก่ผู้บริหารและครูในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยการสร้างแรงจูงใจด้วยวิธีการต่างๆ จะทำให้บุคลากรเหล่านั้นมีกำลังใจในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การนำผลงานการพัฒนาโรงเรียนมาประกอบการแต่งตั้งโยกย้าย และการปรับปรุงตำแหน่ง ปรับระบบบริหารบุคลากร มาตรฐานอัตรากำลังให้เหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพการศึกษา

วัตถุประสงค์ เพื่อให้โรงเรียนขนาดเล็กจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ นักเรียนมีคุณภาพ ตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

แนวทาง/มาตรการ

1. พัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอนสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก โดยปรับหลักสูตรที่เอื้อต่อการสอนคณะชั้น เน้นการสอนแบบบูรณาการ การสอนคณะชั้น

2. พัฒนาผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนให้มีศักยภาพเกี่ยวกับการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพพร้อมที่จะดำเนินงานในโรงเรียนขนาดเล็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ผลิตและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนการสอน พัฒนาสื่อสำเร็จรูป ที่สามารถพัฒนาความสามารถในการจัดการเรียนรู้ของนักเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการนำการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม และระบบคอมพิวเตอร์มาเสริมการเรียนการสอน นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาช่วยในการจัดการเรียนการสอน การหมุนเวียนครู

4. นิเทศ ติดตาม กำกับ โรงเรียนขนาดเล็กอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

5. วิจัยและพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีช่วยสอนที่มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน

วัตถุประสงค์ เพื่อให้โรงเรียนขนาดเล็กมีบุคลากร งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์เพียงพอ ตามมาตรฐาน สำหรับจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

แนวทาง/มาตรการ

1. จัดทำมาตรฐานโรงเรียนขนาดเล็กด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์

2. ปรับปรุงและพัฒนาสถานที่เรียน สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้แก่นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเพียงพอและเหมาะสม

3. จัดอัตรากำลังครูในโรงเรียนขนาดเล็กให้เพียงพอตามเกณฑ์มาตรฐาน แก้ปัญหาการขาดแคลนครูด้วยรูปแบบต่างๆ เช่น สอนแบบบูรณาการเนื้อหา บูรณาการกลุ่มอายุ (คณะชั้น) ครูเวียนสอน ครูฝึกสอน ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

4. พัฒนาผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนให้สามารถปฏิบัติงานได้ในสภาวะการณ์ที่โรงเรียนมีข้อจำกัดเรื่องทรัพยากร

5. พัฒนาระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน ในทุกๆ ด้าน เช่น เครื่องแต่งกาย เครื่องเขียน แบบเรียน อาหารกลางวัน การอำนวยความสะดวกในการเดินทางแก่นักเรียน กรณีที่มีการยุบรวมโรงเรียน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถมีความพร้อมในการเรียนจนจบการศึกษา

6. สนับสนุนงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ที่จำเป็นให้เพียงพอที่จะจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐาน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา

วัตถุประสงค์ เพื่อให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการหรือสถาบันสังคมอื่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก

แนวทาง/มาตรการ

1. พัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. สร้างและพัฒนาเครือข่ายผู้ปกครองให้เข้มแข็ง พร้อมที่จะเข้ามาช่วยเหลือโรงเรียนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

3. ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาช่วยพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กและรับโอนโรงเรียนบางส่วนเพื่อเปลี่ยนสภาพเป็นศูนย์เด็กปฐมวัย แหล่งเรียนรู้ของชุมชน

4. เตรียมความพร้อมในการมีส่วนร่วม ให้แก่ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น โดยสร้างความรู้ ความเข้าใจ เพื่อให้เห็นความสำคัญและตระหนักถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วม การเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และแนวปฏิบัติของการมีส่วนร่วม

5. จัดให้มีระบบและกลไกในการระดมทรัพยากร ที่จะเอื้อประโยชน์แก่การจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยโรงเรียนมีวิธีการระดมทรัพยากรที่เหมาะสม โปร่งใส มีแผนการดำเนินการที่ชัดเจนว่าจะนำทรัพยากรที่ได้ไปพัฒนา สนับสนุน ส่งเสริมศักยภาพผู้เรียนในด้านใดๆ บ้าง ผลประโยชน์ที่ผู้บริจาคจะได้รับ อาทิเช่นการลดหย่อนภาษี

6. วิจัย และพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม จัดทำ Best Practice การมีส่วนร่วมมาเผยแพร่ต่อสาธารณชนได้รับรู้

### กรอบการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เสนอกรอบการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี พ.ศ. 2551-2553 โดยการเปลี่ยนเป็นการเปลี่ยนการปฏิบัติ และสร้างวัฒนธรรมใหม่ ประกอบด้วยการสร้างวัฒนธรรมองค์กร ที่สำคัญ 3 ประการ (กนกรัตน์ สุพรรณอ่วม, 2552: 9-11) คือ

#### 1. กรอบวัฒนธรรมการเรียนรู้ มีแนวทางปฏิบัติสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1.1 ทักษะพื้นฐาน โดยเน้นอ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็นในชั้น ป. 1-2-3 เนื่องจากเป็นสมรรถนะพื้นฐานที่นักเรียนใช้ในการเรียนรู้กลุ่มสาระวิชาต่างๆ

1.2 จัดการห้องเรียน โดยเน้นการเรียนการสอนแบบคละชั้น หรือบูรณาการ โดยเฉพาะในโรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้น

1.3 ปรับเปลี่ยนการสอน โดยเน้นบทบาทหรือความเป็นมืออาชีพของครูในการออกแบบการเรียนรู้ และนวัตกรรมที่น่าสนใจ และท้าทาย เพื่อจูงใจนักเรียนให้เกิดมุ่งมั่น ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน และประสบผลสำเร็จในการเรียนอย่างแท้จริง

1.4 เชื้ออาหารต่อกัน โดยการจัดบรรยากาศห้องเรียนเสมือนบ้าน รักนักเรียนเสมือนลูกกล่าวคือ ครูและนักเรียนมีความสัมพันธ์ที่ดี เชื้ออาหารต่อกัน เพื่อส่งเสริมวิถีชีวิตประชาธิปไตย ทั้งยังสามารถลดปัญหาพฤติกรรมนักเรียน

1.5 พัฒนาการเป็นรายบุคคล หมายถึง การติดตามพัฒนาการนักเรียนเป็นรายบุคคล ซึ่งถือเป็นความได้เปรียบของโรงเรียนขนาดเล็ก เนื่องจากมีนักเรียนจำนวนน้อย ครูจึงดูแลและติดตามความก้าวหน้าของนักเรียนได้อย่างใกล้ชิด

#### 2. กรอบวัฒนธรรมความรับผิดชอบต่อผลงาน มีแนวปฏิบัติสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

2.1 โรงเรียนดำเนินการพัฒนาคุณภาพให้มีความยั่งยืน โดยจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา เพื่อสร้างความมั่นใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ คือ โรงเรียนประเมินตนเอง และนำผลการประเมินมาปรับปรุงและพัฒนาตนเอง โดยกำหนดแผนพัฒนาระยะปานกลาง 4 ปี และแผนปฏิบัติการรายปี และโรงเรียนรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี

2.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาติดตามความก้าวหน้าผลการปฏิบัติงานของทุกโรงเรียนเป็นรายโรงเรียน

2.3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการช่วยเหลือหรือแก้ไขเมื่อโรงเรียนปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมาย

#### 3. กรอบวัฒนธรรมประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

สำนักงานการศึกษาเขตพื้นที่ควรดำเนินการร่วมกับ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) คณะกรรมการติดตามประเมินและนิเทศการศึกษา (กตปน.) และคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ (กพท.) ในการดำเนินการสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

3.1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดอัตราครูต่อนักเรียนให้เหมาะสม

3.2 การพัฒนาครู และผู้บริหารโรงเรียน โดยเน้นการสร้างชุมชนวิชาชีพ (Professional community) เพื่อมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการจัดการเรียนการสอนระหว่างครู การปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาความสามารถด้านการเรียนการสอนคละชั้นหรือบูรณาการ หรือการบริหารจัดการด้วย ICT เป็นต้น

3.3 การจำแนกความดี้อยโอกาสของโรงเรียน เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเหมาะสมกับสภาพความต้องการของโรงเรียนมากขึ้น

3.4 การจัดศูนย์เครือข่ายโรงเรียน เพื่อความร่วมมือทางวิชาการและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

3.5 การรวม เลิกล้มโรงเรียนหากมีจำนวนนักเรียนน้อย และมีการคมนาคมสะดวก

3.6 โรงเรียนดำเนินการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนโดยการมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองและชุมชน ตลอดจนมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง จากยุทธศาสตร์และกรอบการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า แนวทางพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระดับโรงเรียนโดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กต้องพัฒนาทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคลากร งบประมาณ และการบริหารทั่วไป โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายได้ร่วมกันพัฒนาเชิงคุณภาพให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งได้มีผู้ศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กแบบมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

จิรภา เกตุกาหลง (2545: 23) กล่าวว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศที่ใหญ่มีประชากรหลายเชื้อชาติแตกต่างกัน ทั้งทางวัฒนธรรม ความเชื่อ ทศนคติ และเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีเชื้อชาติจากแอฟริกา อเมริกาใต้ เอเชีย เป็นต้น และคนเหล่านี้จะมีปัญหาทางภาษา โดยเฉพาะกลุ่มสมาชิกในครอบครัวจะมีการศึกษาน้อย รายได้ต่ำ เป็นผลกระทบต่อการศึกษาของบุตรหลาน ดังนั้น จากการศึกษาของนักการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความพยายามของนักการศึกษา ผู้บริหารชุมชนอันเป็นตัวการสำคัญที่จะปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของเด็กที่อยู่ในเขตพื้นที่มีรายได้ต่ำและความเป็นอยู่ไม่ค่อยดีเท่าที่ควร และผลการศึกษาจะเป็นวิธีการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา โดยมุ่งเน้นไปที่ขนาดของโรงเรียน โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก และแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น และจะได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครองและชุมชนได้ดีกว่า

เจษฎา จันตะนาเขต (2548: 102-103) กล่าวว่า จากการศึกษาสภาพปัญหาของโรงเรียนบ้านบ่อสร้าง พบว่าโรงเรียนไม่ได้เข้าหาชุมชน และชุมชนก็ไม่กล้าเข้าหาโรงเรียน ทำให้การจัดการสอนของโรงเรียนไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน ผู้ปกครองจึงไม่ส่งลูกหลานเข้าเรียน เมื่อชุมชนไม่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนโรงเรียนก็อยู่ไม่ได้ ดังนั้น วิธีการแก้ปัญหา คือ การดึงชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนให้มีความเข้มแข็งขึ้น ด้วยการดึงปราชญ์ชาวบ้านที่มีความรู้ความสามารถในวิชาชีพต่างๆ มาเป็นครูภูมิปัญญาให้กับโรงเรียน ทำให้การจัดการเรียนการสอนของครูคล่องตัวขึ้น และจากนั้นจึงสร้างเครือข่ายพันธมิตร ทำการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

### แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกระดับ ทุกหน่วยงานและทุกองค์การ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐหรือเอกชน ทุกหน่วยงานและทุกองค์การจะต้องจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถใช้งบประมาณที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเงิน ที่จะเพิ่มหรือลดในอนาคตด้วย เพื่อสามารถวางแผนแก้ปัญหาได้ทันการณ์และไม่เป็นเหตุให้การดำเนินงานต้องหยุดชะงัก งบประมาณเป็นสิ่งที่กำหนดกรอบแนวความคิดเป็นการบริหารงานตลอดจนวิธีการดำเนินงาน งบประมาณจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์นโยบาย วิธีดำเนินงานและโครงสร้างของหน่วยงาน งบประมาณในรูปแบบที่เหมาะสมมีเหตุผลจะเป็นการช่วยส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งในการนำเสนอจะแยกกล่าวความหมาย องค์ประกอบ กระบวนการงบประมาณองค์การต่างๆ และกระบวนการงบประมาณของสถานศึกษา โดยจะแยกกล่าวตามลำดับดังต่อไปนี้

#### ความหมายของงบประมาณ

ความหมายของงบประมาณได้มีนักวิชาการกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2544 (2544: 205) ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ว่า เป็นบัญชีหรือจำนวนเงินที่รวมกำหนดรายรับและการจ่ายเงิน ซึ่งจะมุ่งเน้นถึงการกำหนดรายรับและรายจ่ายเป็นสำคัญ

ไตรรัตน์ โภคพลากร (2547: 10) ให้ความหมายของคำว่า งบประมาณ หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงิน และโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งๆ

นุชรัตน์ เยาวรัตน์ (2554: 9) ให้ความหมายไว้ว่า งบประมาณหมายถึงเอกสารอย่างหนึ่ง ที่จัดทำขึ้นล่วงหน้าประกอบด้วยข้อความและตัวเลขเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายที่ได้มาและใช้ไปใน ช่วงเวลาหนึ่งๆ โดยที่หน่วยงานต้องแสดงถึงการดำเนินงานทั้งหมดภายในรอบปีหนึ่งๆ

ทอมสัน และวูด (Tompson; & Wood. 1998: 107) งบประมาณ หมายถึง ข้อความที่ แสดงถึงลำดับความสำคัญ เนื่องจากงบประมาณมีจำกัดแต่ความต้องการมีไม่จำกัด จึงต้องมีการ จัดลำดับความสำคัญ โดยสิ่งที่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญสูงสุดก็จะได้รับงบประมาณ

โกลด์ และสเชมเมอร์เรนยี (Gold; & Szemerényi.1999: 395) กล่าวไว้ว่า งบประมาณ หมายถึง ค่าใช้จ่ายของสิ่งที่โรงเรียนต้องการให้บรรลุผล เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการตาม จุดมุ่งหมาย และลำดับความสำคัญของโรงเรียน

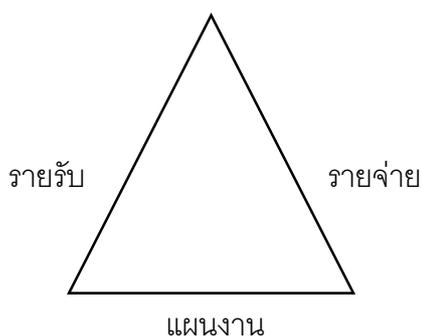
จากความหมายของงบประมาณดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า งบประมาณมีส่วนสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นการวางแผนการไว้ล่วงหน้าสำหรับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายเงินนั้นจะต้องมี การวางแผนไว้อย่างดี เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างราบรื่น และสามารถบรรลุเป้าหมายตาม วัตถุประสงค์ขององค์กรหรือหน่วยงาน

2. เป็นการแปลความต้องการด้านการศึกษาไปเป็นเงิน โดยมีการจัดลำดับ ความสำคัญ สิ่งที่มีความสำคัญสูงสุดจะได้รับงบประมาณ

#### องค์ประกอบของงบประมาณ

องค์ประกอบของงบประมาณ มีความสำคัญต่อความรู้พื้นฐานที่เป็นปัจจัยในการ ตัดสินใจและจัดลำดับความสำคัญต่อการจัดการบริหารงบประมาณ เพื่อให้สมดุลและสอดคล้อง เป็นระบบ ซึ่ง โอดเด็น และปีกัส (Odden; & Picus) ได้จัดองค์ประกอบของงบประมาณที่สำคัญ 3 องค์ประกอบ คือ แผนงาน รายรับ รายจ่าย แสดงเป็นรูปสามเหลี่ยม โดยให้แผนงานเป็นฐานของ สามเหลี่ยม ทั้งนี้เพราะ ถ้าไม่มีความชัดเจนในเรื่องการจัดลำดับความสำคัญของการศึกษา ก็จะไม่ มีหลักฐานที่ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนค่าใช้จ่ายที่จะดำเนินงาน รายจ่ายและรายรับแทนด้านข้าง ของสามเหลี่ยม แสดงให้เห็นว่า รายจ่ายจะต้องน้อยกว่าหรือเท่ากับรายรับ งบประมาณจึงจะสมดุล (Odden; & Picus. 2004: 250)



### ภาพประกอบ 2 องค์ประกอบของงบประมาณ (Allan; & Lawrence. 2004)

การจัดทำงบประมาณค่อนข้างยุ่งยาก เพราะต้องทำให้องค์ประกอบสามด้านมีความสมดุลกัน องค์ประกอบทั้ง 3 ด้านนั้น ประกอบด้วย 1) แผนงานทางการศึกษา 2) ค่าใช้จ่ายทั้งหมด และ 3) รายได้ทั้งหมด หากถามว่าองค์ประกอบใดที่เป็นตัวขับเคลื่อนในการจัดทำงบประมาณ บางคนอาจจะบอกว่า แผนงานทางการศึกษาสำคัญที่สุด แต่บางคนบอกว่า ค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือรายได้ที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่จริงๆ แล้วตัวขับเคลื่อนกระบวนการงบประมาณคือทั้ง 3 องค์ประกอบนี้ ต้องมีความสมดุลกับในแผนงบประมาณ นอกจากนี้มีองค์ประกอบหลายอย่าง มีผลกระทบต่อการตัดสินใจด้านงบประมาณ เช่น จำนวนนักเรียน จำนวนและระดับการศึกษาของบุคคล ความต้องการด้านอาคารและสิ่งก่อสร้าง ค่าพาหนะของนักเรียน โครงการการศึกษาพิเศษและสุขภาพ งบประมาณจะต้องนำองค์ประกอบต่างๆ เหล่านี้มารวมไว้ในแผนที่มีการเชื่อมโยง จะต้องมีการตัดสินใจเลือกระหว่างความต้องการทางการศึกษากับงบประมาณที่มีอยู่

สามเหลี่ยมข้างต้นได้แสดงความคิดรวบยอดเกี่ยวกับนิยามของ ทอมสัน และวูด (Tompson; & Wood. 1998: 107) งบประมาณดังนี้ 1) งบประมาณคือการอธิบายแผนงานที่เป็นความต้องการด้านการศึกษา 2) งบประมาณ คือ การคิดคำนวณรายจ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงานตามแผนงาน และ 3) งบประมาณ คือ การคำนวณรายได้ที่ตรงมาเพื่อให้เพียงพอถึงรายจ่าย ดังนั้น การนิยามงบประมาณจะมี 3 ด้าน แม้ว่าในแง่ของนักบัญชีจะดูเพียงรายได้และรายจ่าย แต่การดูทั้งสามด้านเป็นการแสดงถึงปรัชญาด้านงบประมาณที่กำหนดไว้ว่า แผนงานจะต้องเป็นตัวขับเคลื่อนรายได้และรายจ่าย โดยแผนงาน ทางการศึกษาจะเป็นฐานของสามเหลี่ยมงบประมาณ แม้ว่าปัญหาทางการเงินเป็นสาเหตุให้ด้านรายได้และด้านแผนงานต้องกลับข้างกัน โดยแผนงานจะถูกกำหนดโดยงบประมาณที่มีอยู่ แต่ชุมชน ผู้ปกครอง คณะกรรมการ ผู้บริหาร และครูและผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายต้องไม่ลืมที่จะต้องยึดจุดมุ่งหมายที่ว่า งบประมาณควรจัดทำขึ้นบนฐานของความต้องการของแผนงาน จากภาพองค์ประกอบของงบประมาณ แสดงให้เห็นว่า การจัดทำ

งบประมาณขั้นแรกจะเริ่มที่การจัดทำแผนงานที่มีคุณภาพ และได้รับการสนับสนุนจากแผนรายรับ และรายจ่าย ซึ่งจะทำให้วิสัยทัศน์ที่กำหนดเกิดขึ้นจริงได้

อย่างไรก็ตาม การจัดงบประมาณประจำปีของโรงเรียน จะแสดงค่าใช้จ่ายและที่ได้รับอนุญาตให้จ่ายได้ตามกฎหมายภายใน 1 ปีงบประมาณ โดยอาจจะมีแผนงบประมาณระยะยาว ซึ่งแสดงถึงค่าใช้จ่ายและรายรับ ในช่วง 5 ปี หรือมากที่สุดไม่เกิน 10 ปี และมีการทบทวนทุกปี การมีแผนงบประมาณ ระยะยาว เพื่อเป็นฐานในการคาดคะเนความต้องการในอนาคต

1. แผนงานพัฒนาการศึกษา ก่อนที่จะทำงบประมาณประจำปีต้องจัดทำแผนงานพัฒนาการศึกษาก่อน ซึ่งเป็นการกำหนดว่า ต้องการพัฒนาการศึกษาไปในทิศทางใดและมีจุดมุ่งหมายอย่างไร สิ่งสำคัญอันหนึ่งที่จะต้องจัดทำก่อนที่จะทำแผนพัฒนาการศึกษา คือ การคาดคะเนจำนวนนักเรียนที่จะได้รับการศึกษา เพราะจำนวนนักเรียนจะเป็นตัวกำหนด จำนวนครู จำนวนอาคาร สื่อการเรียนการสอน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน การคาดคะเนจำนวนที่ถูกต้องจะเป็นพื้นฐานที่ดีในการจัดทำแผนงบประมาณประจำปีและแผนงบประมาณระยะปานกลาง 5 ปี วิธีที่ดีที่สุดในการคาดคะเนจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน คือ การทำสำมะโน เมื่อได้จำนวนนักเรียนเข้าเรียนแล้ว สิ่งที่ต้องคาดคะเนอีกอย่างหนึ่ง คือ จำนวนนักเรียนที่คงอยู่ โดยจัดทำค่าเฉลี่ยร้อยละของนักเรียนที่คงอยู่ในแต่ละชั้นในรอบปีที่ผ่านมา แล้วใช้เป็นฐานคาดคะเนการคงอยู่ในปีถัดไป ข้อมูลทั้ง 2 ตัวดังกล่าวข้างต้น จะทำให้สามารถคาดคะเนจำนวนนักเรียนทุกชั้นได้ ถูกต้อง และทำให้จัดทำงบประมาณได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น

2. การกำหนดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อใช้ เมื่อจัดทำแผนงานพัฒนาการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาตามที่ต้องการ และทราบจำนวนนักเรียนที่จะต้องจัดการศึกษาแล้ว ก็ต้องมาคิดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อใช้ตามแผน การดำเนินการในขั้นนี้เป็นการแปลงแผนพัฒนาการศึกษาให้เป็นค่าใช้จ่ายและแบ่งประเภทค่าใช้จ่ายตามหมวดหมู่ตามระบบบัญชีเพื่อความสะดวกในการบริหารในการนำเสนอของแผนงานต่างๆ ควรมีข้อมูลค่าใช้จ่ายของปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบันและงบประมาณที่เสนอ ซึ่งจะทำให้มีความชัดเจนมากขึ้น

3. การวิเคราะห์แหล่งรายได้ เป็นการจัดแผนประมาณรายได้ที่จะได้รับ เพื่อนำไปใช้ตามแผนพัฒนาการศึกษา การจัดทำ กระบวนการจัดทำงบประมาณที่ดีนั้น ต้องเริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การกำหนดค่าใช้จ่ายจำเป็นต่อใช้ และสุดท้ายคือ การวิเคราะห์รายได้ การทำ การวิเคราะห์รายได้เป็นขั้นสุดท้าย จะทำให้มีความสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย เป็นไปได้ง่ายกว่า การวิเคราะห์รายได้ก่อนแล้วจึงมากำหนดรายจ่าย การที่จะทำแผนประมาณการรายได้ให้ถูกต้อง และเพียงพอกับค่าใช้จ่าย จะต้องมีการวิเคราะห์แหล่งรายได้ต่างๆ ซึ่งมีทั้งรายได้จากรัฐบาลกลาง

รัฐบาลมลรัฐ และที่ไม่ใช่เงินงบประมาณ และควรมีข้อมูลเปรียบเทียบรายได้จากแหล่งต่างๆ ในปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบัน และคาดคะเนปีที่จะมาถึง

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบสำคัญของงบประมาณมี 3 องค์ประกอบ คือ 1) แผนงานเป็นการกำหนดจุดมุ่งหมาย ทิศทาง และความต้องการด้านการศึกษา 2) รายจ่ายแสดงถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการตามแผนทางการศึกษา และ 3) รายได้ แสดงถึงรายได้และแหล่งรายได้ที่ต้องจัดหามาให้เพียงพอกับรายจ่าย ซึ่งทั้งสามองค์ประกอบนี้ต้องมีความสมดุลกัน

### กระบวนการงบประมาณขององค์การต่างๆ

กระบวนการงบประมาณ เป็นการกำหนดกิจกรรมหรือขั้นตอนสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินการและการประเมินผลการตัดสินใจนั้น ลักษณะของกระบวนการงบประมาณของแต่ละองค์กรมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงกระบวนการงบประมาณขององค์กรต่างๆ ทั้งในระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น หน่วยงานในภาครัฐและเอกชน

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546: 88-89) ได้นำเสนอกระบวนการและขั้นตอนการบริหารงบประมาณของกรมควบคุมโรค มี 4 ขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่

1. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เมื่อหน่วยงานกลาง 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกันกำหนดนโยบายงบประมาณของประเทศ โดยพิจารณาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ประมาณการรายได้ล่วงหน้า กำหนดกรอบการคลังมหภาค นโยบายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงานงบประมาณจะแจ้งเวียนเอกสารดังกล่าว พร้อมกับปฏิทินงบประมาณ แบบฟอร์มและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณให้กับ ทุกส่วนราชการ เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี กระทรวงสาธารณสุขแจ้งนโยบายและยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ยุทธศาสตร์/เป้าหมายการให้บริการกระทรวงสาธารณสุข ให้กรมควบคุมโรคจัดทำแผนค่าของงบประมาณประจำปี โดยกองแผนงานแจ้งกรอบแนวคิดและกรอบวงเงินในการจัดทำงบประมาณประจำปีให้ทุกหน่วยงานในสังกัดกรมควบคุมโรค จัดทำค่าของงบประมาณประจำปีแยกเป็นรายแผนงาน/งาน ส่งกลับให้กองแผนงานรวบรวมจัดทำเป็นแผนค่าของงบประมาณของกรมควบคุมโรค ในระดับแผนงาน/งาน/โครงการ เสนอให้คณะผู้บริหารระดับสูงของกรมควบคุมโรคพิจารณาให้ความเห็นชอบ และจัดส่งให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงานงบประมาณ ในส่วนของแผนงานที่เกี่ยวข้องกับเอดส์ สำนักโรคเอดส์ วัณโรค และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการจัดทำเป็นแผนบูรณาการร่วมกับส่วนราชการอื่นส่งให้สำนักงานงบประมาณและแยกวงเงินเฉพาะส่วนที่ดำเนินการ

โดยกรมควบคุมโรค มาตั้งไว้รวมเป็นแผนงบประมาณของกรมควบคุมโรคก่อนจัดส่งให้สำนักงบประมาณ

2. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาเงินคำขอของทุกส่วนราชการแล้วจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอเข้าสู่การประชุมพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหลังจากผ่านความเห็นชอบจากการประชุมพิจารณาประจำปีในวาระที่ 1 แล้ว กรมควบคุมโรคจะต้องเข้าร่วมชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการพิจารณาประจำปี พร้อมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ลำดับต่อไปจะถูกนำไปพิจารณาในการประชุมพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วาระ 2, 3 และการพิจารณาของวุฒิสภาก่อนประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

3. ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณสำนักงบประมาณ แจ้งเวียนให้ทุกส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามวงเงินที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปี กรมควบคุมโรคจะให้ความเห็นชอบบัญชีจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานในสังกัดกรมควบคุมโรค และแจ้งให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณตามวงเงินที่ได้รับจัดสรรพร้อมกับอนุมัติให้ดำเนินการตามแผน โดยกองแผนงานเป็นผู้รวบรวมแผนปฏิบัติการ และแผนการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมของกรมควบคุมโรค จัดส่งให้กรมบัญชีกลาง และสำนักงบประมาณใช้ในการกำกับ ติดตาม รายงานการเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนและระยะเวลาที่กำหนด และในระหว่างปีงบประมาณหากมีการปรับแผนการดำเนินงานหรือมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณหน่วยงานจะต้องเสนอขออนุมัติปรับแผนโดยมีกองคลังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในขั้นตอนการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายงบประมาณและการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

4. ขั้นตอนการติดตามประเมินผลงบประมาณ ในระหว่างปีงบประมาณจะมีการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ โดยหน่วยงานหลัก 2 หน่วยงาน คือ

4.1 กองคลัง รับผิดชอบแต่งตั้งคณะกรรมการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณมีหน้าที่ ในการติดตาม ตรวจสอบ เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนและสรุปรายงานการใช้จ่ายงบประมาณจำแนกตามแผนงานและงบรายจ่าย จัดส่งให้กับสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นรายเดือน

4.2 กองแผนงาน รับผิดชอบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และจัดทำรายงานตามแบบฟอร์มของสำนักงบประมาณในภาพรวมของกรม

ควบคุมโรค จำแนกตามแผนงาน งาน และงบรายจ่าย จัดส่งให้สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักตรวจและประเมินผล และสำนักงบประมาณเป็นรายไตรมาส และเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546ก: 14) ได้กำหนดขั้นตอนการบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สรุปได้ ดังนี้

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ ให้สถานศึกษาจัดทำคำขอของบประมาณรายจ่ายประจำปี งบลงทุน งบดำเนินการ งบเงินอุดหนุน งบบุคลากร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาและจัดส่งให้เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้พิจารณาและเรียงลำดับความสำคัญตามมติของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และหลักเกณฑ์การจัดตั้งงบประมาณ ส่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. การบริหารงบประมาณ เมื่อได้รับงบประมาณให้สถานศึกษาจัดทำแผนปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย และงบประมาณที่ได้รับ ส่งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อรวบรวมเสนอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาจะต้องมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี การจัดสรรกับใบโอนจัดสรรหรือหนังสือแจ้งโอน การจัดสรรจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และจัดทำทะเบียนคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณ

3. การรายงานผลการบริหารงบประมาณ สถานศึกษาจัดทำรายงานผลการบริหารงบประมาณตามแบบที่กำหนดส่งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภายใน 7 วัน นับแต่วันสิ้นไตรมาส เพื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวบรวมส่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

อโรสัน (Aroson. 1985: 255) กล่าวว่า กระบวนการงบประมาณของรัฐบาลกลางในสหรัฐอเมริกา มี 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดเตรียมงบประมาณของฝ่ายบริหาร งานจัดเตรียมงบประมาณเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก โดยมีการกำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณขึ้นมาก่อน แล้วทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในการจัดเตรียมงบประมาณ

2. การอนุมัติงบประมาณของสภา การอนุมัติงบประมาณต้องผ่านความชอบของสภาองเกรส

3. การควบคุมและการดำเนินการตามพระราชบัญญัติงบประมาณ

4. การประเมินผลและตรวจสอบ

และวงจรงบประมาณของมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น มี 4 ขั้นตอน เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง คือ

1. การจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง

2. การอนุมัติงบประมาณโดยสภาผู้แทนของมลรัฐ

### 3. การควบคุมและการดำเนินงาน

### 4. การทบทวนและการตรวจสอบ

คันทิงแฮม และคอร์ดีโร (Cunningham; & Cordeiro. 2003: 318-321) ได้เสนอกระบวนการงบประมาณมี 5 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning) แผนงานทางการศึกษาจะเป็นตัวขับเคลื่อนงบประมาณในขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ จะต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับความต้องการ จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของแผนงาน ทางเลือกที่จะนำไปสู่การบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายการเลือกทางเลือกที่ดี ทำให้เกิดประสิทธิภาพของการใช้จ่าย

2. การจัดทำงบประมาณ (Formulating) การจัดทำงบประมาณจำเป็นต้องได้รับข้อมูลจากทุกฝ่ายในโรงเรียน โรงเรียนจะต้องบอกให้ครูได้รับรู้ว่าทำงบประมาณอย่างไร และทำไม จึงใช้งบประมาณอย่างนั้น ครูจะต้องเข้ามามีบทบาทในกระบวนการจัดทำงบประมาณมากขึ้นโดยเฉพาะโรงเรียนที่บริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน การจัดสรรและการจัดทำรายละเอียดงบประมาณจะต้องได้ข้อมูลและความคิดเห็นจากทุกฝ่ายในโรงเรียนและชุมชน

3. การนำเสนอ (Presenting) สิ่งที่เป็นเรื่องสำคัญของการนำเสนอ คือ เหตุผลที่จะสนับสนุนงบประมาณที่จัดทำ เมื่อมีการนำเสนองบประมาณต่อผู้มีอำนาจอนุมัติหรือประชาชนทั่วไป ผู้เสนอจะต้องสามารถอธิบายเหตุผลที่ชัดเจนในการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณ

4. การบริหารงบประมาณ (Administering) เป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการและฝ่ายต่างๆ ใช้ตามความต้องการ ซึ่งจะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้าง และการจัดทำบัญชี มีการจัดทำโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เพื่อช่วยผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้มั่นใจว่าไม่ใช้เงิน เกินกว่าที่ได้รับจัดสรร

5. การประเมินผล (Evaluating) โดยปกติจะมีการแบ่งงบประมาณออกเป็นหลายประเภท เช่น แบ่งตามโครงการ ได้แก่ โครงการปฐมวัย โครงการสองภาษา แบ่งตามหน้าที่ ได้แก่ งบเกี่ยวกับการเรียนการสอน การขนส่งนักเรียน และแบ่งตามหมวดรายจ่าย เช่น เงินเดือน วัสดุ การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลงบประมาณก็ต้องประเมินจำแนกตามประเภท หรือรวมกันทุกประเภทคำถามที่มักจะถามในการประเมินคือ งบประมาณตอบสนองให้บรรลุจุดมุ่งหมายได้ดีแค่ไหน เราจะวัดอย่างไรว่าได้บรรลุจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์แล้ว ควรจะขยายผลโครงการอะไร และควรยุบเลิกโครงการอะไร สิ่งที่ต้องคำนึงถึงตลอดเวลาในการประเมินมี 2 คำ คือ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เมื่อมีการประเมินโครงการผู้บริหารต้องถามว่า วิธีการที่ใช้มีประสิทธิผลมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการทำให้จุดมุ่งหมายบรรลุหรือไม่

โอดเดน และปีกัส (Odden; & Picus. 2004: 258-262) ได้นำเสนอการจัดทำงบประมาณของเขตการศึกษามีขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน คือ

1. จัดทำแนวทางการจัดทำงบประมาณ รายการที่ควรกำหนดในแนวทางการจัดทำงบประมาณ ได้แก่

1.1 จดหมายจากผู้อำนวยการที่กล่าวถึงสาระของงบประมาณในปีนั้น โดยบอกถึงจำนวนงบประมาณที่มีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของรายได้ และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการจัดลำดับความสำคัญของปีนี้และปีถัดไป

1.2 ปฏิทินงบประมาณ โดยระบุเวลาสำหรับขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณ ปฏิทินนี้ควรกำหนดเวลาในการจัดเตรียมงบประมาณ การนำงบประมาณไปใช้ และการประเมินงบประมาณ

1.3 กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของบุคลากรและชุมชนทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับโรงเรียน รวมทั้งขั้นตอนในการจัดทำประชาพิจารณ์ตามที่กฎหมายกำหนด

1.4 แบบฟอร์มการจัดทำงบประมาณที่โรงเรียนหรือเขตการศึกษาจะต้องกรอกข้อมูล

1.5 กรอกข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างทางบัญชี หรือรหัสบัญชีของเขตการศึกษาที่ต้องใช้ในการจัดเตรียมงบประมาณ และใช้ในการทำรายรับรายจ่ายในระหว่างปีงบประมาณ

2. การจัดเตรียมงบประมาณ หัวใจของกระบวนการงบประมาณ คือ การคาดคะเนรายได้และรายจ่าย และการทำให้งบประมาณสมดุลโดยรายจ่ายต้องไม่มากกว่ารายรับ

2.1 การประมาณรายได้ ชั้นแรกของการประมาณรายได้ คือการคาดคะเนจำนวนนักเรียน เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่จัดสรรเป็นรายหัว ตามด้วยการคาดคะเนรายได้จากภาษีทรัพย์สิน งบประมาณจากมลรัฐ งบประมาณจากโครงการพิเศษต่างๆทั้งจากมลรัฐและรัฐบาลกลาง และงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ

2.2 การประมาณรายจ่าย ควบคู่ไปกับการประมาณการรายได้ ต้องมีการประมาณการรายจ่ายที่จำเป็นต้องใช้ วิธีประมาณการรายจ่ายมีหลายวิธี วิธีที่ใช้กันมากคือการคิดค่าใช้จ่ายที่จะจัดบริการให้นักเรียนในปีหน้า โดยปรับบุคลากรที่มีอยู่และวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องการโดยปรับเปลี่ยนค่าใช้จ่ายต่างๆ ของรายการเหล่านั้น

การกำหนดผังบัญชีของค่าใช้จ่ายและรายรับ เมื่อมีการจัดทำงบประมาณก็ต้องมีกลไกควบคุมการใช้จ่าย ซึ่งทำได้โดยมีระบบบัญชีที่แสดงการใช้จ่ายงบประมาณในแง่มุมต่างๆ เช่น การใช้ตามหน้าที่ ตามหมวดรายจ่าย ตามแผนงาน เป็นต้น

3. การปรับเปลี่ยนงบประมาณ ถ้ารายจ่ายที่คำนวณได้มีมากกว่ารายรับที่คาดการณ์ไว้ ก็ต้องมีการปรับรายจ่ายหรือรายรับด้านใดด้านหนึ่ง หรือทั้ง 2 ด้าน โดยปกติการปรับลดรายจ่ายจะทำได้ง่ายกว่าการปรับรายรับ การปรับเปลี่ยนรายรับค่อนข้างจะทำได้ยาก เพราะงบประมาณที่รัฐบาลกลางและมลรัฐจัดสรรมาให้ค่อนข้างจะคงที่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจหารายรับเพิ่มโดยการเพิ่มอัตราเก็บภาษีทรัพย์สิน แต่ก็ต้องผ่านการอนุมัติจากสภา และมีกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับการอัตราเก็บภาษี การลดค่าใช้จ่ายที่ทำการกันส่วนใหญ่มักลดค่าตอบแทนของบุคลากร หรือตัดตำแหน่งบางตำแหน่งออก แต่การลดบุคลากรไม่ใช่เรื่องง่าย ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ พยายามตัดบุคลากรที่ไม่ได้ทำการสอนออกไป

4. การอนุมัติงบประมาณ เมื่อจัดทำงบประมาณเสร็จแล้วต้องเสนอให้คณะกรรมการศึกษาของเขตการศึกษาอนุมัติงบประมาณ กฎหมายของรัฐจะกำหนดเวลาที่จะขออนุมัติงบประมาณ เอกสารที่จะต้องนำเสนอตอนขออนุมัติและเวลาที่สาธารณชนจะให้ข้อเสนอแนะ โดยปกติผู้อำนวยการเขตการศึกษา เมื่อเสนอเอกสารงบประมาณต่อคณะกรรมการเขตการศึกษาแล้วจะจัดทำสำเนาแจกสาธารณชนทั่วไป และช่วยรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ในการอนุมัติงบประมาณ คณะกรรมการจะปรับเปลี่ยนงบประมาณเพื่อให้ตอบสนองนโยบายและจุดมุ่งหมายที่คณะกรรมการกำหนด

5. การบริหารงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณเป็นการกำหนดแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณตลอดปี แต่คงเป็นไปได้ที่จะคาดคะเนค่าใช้จ่ายได้อย่างสมบูรณ์ในช่วงเวลาของการจัดทำงบประมาณ ดังนั้น ต้องมีการกำกับติดตามดูรายรับรายจ่ายอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าเป็นไปตามที่คาดคะเนไว้ตอนทำงบประมาณ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นไม่ว่าด้านรายรับหรือรายจ่ายต้องเสนอการปรับเปลี่ยนต่อคณะกรรมการเพื่อขออนุมัติ การปรับเปลี่ยนงบประมาณอาจมีผลมาจากการที่นักเรียนเข้ามาเรียนมากขึ้นโดยไม่ได้คาดหมาย ทำให้มีความต้องการครูและห้องเรียนเพิ่มขึ้น หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงรายรับของโครงการใดโครงการหนึ่ง ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการปรับงบประมาณให้สมดุล โดยลดค่าใช้จ่ายถ้ารายได้ที่คาดคะเนไว้ลดลง และเพิ่มค่าใช้จ่าย เพื่อตอบสนองความต้องการของนักเรียนที่เพิ่มขึ้นโดยจัดหารายได้เพิ่ม ดังนั้น งบประมาณจะกลายเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ช่วยให้เกิดความมั่นใจว่าได้ใช้ทรัพยากรทางการศึกษาตามลำดับความสำคัญของการศึกษาตามที่กำหนดไว้ช่วงต้นของวงจรงบประมาณ

สถาบันเพื่อประชาธิปไตยในแอฟริกาใต้ (The Institute for Democracy in South Africa) นิวแฮม (Newham, 1997: 2-3) ได้กล่าวถึง กระบวนการงบประมาณของประเทศต่างๆ ไว้ว่า กระบวนการงบประมาณของแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน แต่กระบวนการงบประมาณของประเทศส่วนใหญ่จะมี 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation) เป็นขั้นตอนของการจัดทำแผนงบประมาณ โดยผู้บริหารในระดับต่างๆ ของรัฐบาล
2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Enactment) เป็นขั้นตอนของการนำแผนงบประมาณ มาอภิปรายปรับเปลี่ยนและอนุมัติโดยฝ่ายกฎหมาย
3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) เป็นการนำแผนงบประมาณที่ได้รับอนุมัติไปสู่การปฏิบัติ
4. การตรวจสอบและประเมินงบประมาณ (Budget Auditing and Assessment) การใช้จ่ายงบประมาณ จะได้รับการตรวจสอบเพื่อประเมินประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ

จากการศึกษากระบวนการงบประมาณขององค์กรต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า องค์กรต่างๆ มีกระบวนการที่แตกต่างกัน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียด ส่วนใหญ่กระบวนการงบประมาณ จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดทำงบประมาณ เป็นขั้นตอนการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการและค่าใช้จ่าย เป็นการจัดทำแผนทางการศึกษา งบประมาณการรายรับ รายจ่าย และสร้างสมดุลระหว่างรายรับกับรายจ่าย
2. การอนุมัติงบประมาณ เป็นขั้นตอนของการนำเสนอแผนงบประมาณต่อผู้มีอำนาจอนุมัติตามที่กฎหมายกำหนด
3. การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นตอนการบริหารควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผน หรือปรับแผนหากมีกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
4. การประเมินผลงบประมาณ เป็นขั้นตอนการตรวจสอบว่าได้ใช้จ่ายงบประมาณ บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ เพื่อประเมินประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ

#### กระบวนการงบประมาณของสถานศึกษา

งบประมาณของสถานศึกษาจะต่างจากงบประมาณในภาคธุรกิจ เนื่องจากงบประมาณของสถานศึกษายึดจุดมุ่งหมายเป็นหลัก ส่วนภาคธุรกิจจะยึดเงินที่เป็นผลกำไร ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของภาครัฐ คือ การใช้จ่ายงบประมาณอย่างฉลาดเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการศึกษา และหลีกเลี่ยงการใช้งบประมาณแบบสูญเปล่า

กระบวนการจัดทำงบประมาณของสถานศึกษา มีผู้กล่าวไว้หลายประการ ซึ่งได้นำเสนอ ดังนี้

จารย์วิส, เจนทรี และ สตีเฟนส์ (Jarvis; Gentry; & Stephens. 1967: 128-129) เห็นว่า กระบวนการงบประมาณที่สมบูรณ์ของโรงเรียน มี 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน เริ่มต้นด้วยการกำหนดแผนงานที่ต้องการพัฒนาโรงเรียน จากนั้นก็ประมาณการงบประมาณให้เพียงพอในการดำเนินงานตามแผนงานที่กำหนด ซึ่งการประมาณการงบประมาณจะมี 2 ส่วน คือ 1) ประมาณค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ทั้งหมด และ 2) ประมาณรายได้ เพื่อแผนงานที่จะพัฒนาโรงเรียน มีความสมดุลกับรายได้และรายจ่าย การดำเนินการในขั้นตอนแรกที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์

2. การอนุมัติ การอนุมัติงบประมาณ มี 3 ขั้นตอน 1) ส่งร่างเอกสารงบประมาณให้ผู้อนุมัติอ่านล่วงหน้า 2) การนำเสนอของงบประมาณต่อหน่วยงานในที่ประชุมที่จัดขึ้นโดยเฉพาะ และ 3) การอนุมัติงบประมาณโดยคณะกรรมการการศึกษา

3. การบริหารงบประมาณ งบประมาณที่ได้รับอนุมัติจะถูกบันทึกในหมวดหมู่ตามรหัสบัญชี ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้ดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้

4. การประเมินผล การประเมินผลงบประมาณจะต้องจัดทำเป็นระยะตลอดปีการศึกษา เพื่อดูว่างบรายได้และรายจ่ายมีความสมดุลกัน มีวิธีประเมิน 3 วิธี คือ 1) รายงานให้คณะกรรมการศึกษาทราบเป็นทุกเดือน 2) การตรวจสอบภายในตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ และ 3) การตรวจสอบภายนอกทุกปี

กูเทค (Gutek. 1983: 136) เห็นว่า การจัดเตรียมงบประมาณของโรงเรียนจะจัดทำทุกปี กระบวนการงบประมาณของโรงเรียนประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ

1. จัดลำดับความสำคัญของโรงเรียน โดยนำเสนอในจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ กำหนดแผนงาน บุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวก และสิ่งจำเป็นต่างๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ จัดลำดับความสำคัญทางด้านศึกษา โดยจัดทำแผนระยะยาวและแผนระยะสั้น โดยให้สมาชิกชุมชน คณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน และครูเข้ามามีส่วนร่วม

2. ประมาณการรายได้ที่จะได้รับ เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนทางการศึกษา จำแนกรายได้ตามแหล่งต่างๆ

3. คำนวณค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการตามแผนการศึกษา

กัทรี และรีด (Guthrie; & Reed. 1991: 279) ได้นำเสนอกระบวนการงบประมาณของโรงเรียน มี 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดทำแผน เริ่มต้นที่การจัดทำแผนของโรงเรียน โดยการกำหนดพันธกิจ และวัตถุประสงค์ของปีงบประมาณหน้า คณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหาร ครูและชุมชน จะต้องร่วมกันตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ โรงเรียนและเขตมักจะละเลยในการกำหนดจุดมุ่งหมายและข้อตกลงเบื้องต้นในการจัดทำงบประมาณ ทำให้มีการตัดสินใจผิดพลาด เพื่อให้การวางแผนงบประมาณสะดวกขึ้น โรงเรียนต้องจัดทำปฏิทินงบประมาณ การจัดทำปฏิทินงบประมาณต้องกำหนดเส้นตาย

ของวัน ทำกิจกรรมที่สอดคล้องกับวันเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น วันที่กฎหมายกำหนดให้มีการอนุมัติงบประมาณหรือปฏิทินวิชาการของโรงเรียน ปฏิทินงบประมาณจะให้ข้อมูลรายการที่สำคัญ เช่น ข้อมูลการคาดคะเน การเข้าเรียนของนักเรียน และทำให้ทุกคนได้ทราบกิจกรรมการทำงานงบประมาณอย่างชัดเจน สามารถเข้ามาร่วมในกิจกรรมต่างๆ ได้

2. การบริหารงบประมาณ เมื่อมีการทำแผนงบประมาณเสร็จแล้ว สิ่งสำคัญ คือ ต้องทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผน สิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารองค์กร

3. การจัดทำบัญชี เมื่อมีการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนก็ต้องมีการบันทึกค่าใช้จ่าย เพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายแต่ละรายการไม่ให้เกินจากที่กำหนดไว้ในแผน และข้อมูลจากระบบบัญชี จะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ หรือวิเคราะห์ความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณ

4. การประเมินผล วิธีที่ใช้ในการประเมินผลความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ คือ การวิเคราะห์ ประสิทธิภาพของค่าใช้จ่าย (Cost Effectiveness)

เดรก และโร (Drake; & Roe. 1994: 85-87) เสนอกระบวนการงบประมาณของโรงเรียน มี 7 ชั้น

1. การวางแผน เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์และโครงการ

2. การประสานงาน เป็นการประสานชุมชน ครู นักเรียนเข้าร่วมในการจัดทำงบประมาณ

3. การสร้างความเข้าใจ โดยเผยแพร่เรื่องงบประมาณให้สาธารณชนทราบ การที่จะให้ชุมชนสนับสนุนโรงเรียน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้ชุมชนเข้าใจโรงเรียน ดังนั้น โรงเรียนต้องเผยแพร่แผนและการปฏิบัติตามแผนให้ชุมชนทราบ

4. การนำเสนองบประมาณให้กับสาธารณชน มีวิธีนำเสนอหลายวิธี เช่น การรับฟังความคิดเห็น การรายงานผลให้คณะกรรมการวิจัย และการรายงานทางบัญชี

5. การอนุมัติงบประมาณ เป็นการอนุมัติให้ใช้งบประมาณโดยคณะกรรมการการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนจะนำเสนอข้อมูลต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการศึกษาพิจารณา การอนุมัติงบประมาณ เป็นสิ่งที่ทำกันตลอดปี

6. การบริหารงบประมาณ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำบัญชี การควบคุมการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

7. การประเมินผล เป็นการตรวจสอบว่ามีการใช้งบประมาณให้บังเกิดผลตามที่ต้องการหรือไม่ การประเมินผลงบประมาณทำได้หลายวิธี เช่น การตรวจสอบ การวิจัย การสำรวจ

กรอส (Gross. 1996: 52-54) ได้นำเสนอของกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนในเขตปกครองทางศาสนาแกรนด์เรปพิคส์ มี 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การกำหนดนโยบาย เป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การนำงบประมาณไปใช้นโยบายและแนวทาง โดยจะกำหนดตั้งแต่เรื่องเกี่ยวกับการลงโทษที่ไม่มีการใช้งบประมาณ ไปจนถึงการกำหนดขั้นตอนในการคำนวณค่าใช้จ่ายนโยบายใดที่เกี่ยวกับผู้ปกครอง ก็จะจัดพิมพ์แจกผู้ปกครอง

2. การจัดทำปฏิทินงบประมาณ เมื่อกำหนดนโยบายเสร็จแล้วต่อไปเป็นการกำหนดเวลาที่จะจัดทำงบประมาณ หรือการจัดทำปฏิทินงบประมาณ ประโยชน์ของการทำปฏิทินงบประมาณ คือ เป็นการกำหนดวันทำงานจะสำเร็จ ตัวอย่างของปฏิทินงบประมาณ มีดังนี้

#### พฤศจิกายน

1. จัดทำปฏิทินงบประมาณ
2. กำหนดหลักการจัดทำงบประมาณ
3. รวบรวมและทบทวนข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ

#### ธันวาคม

1. จัดเตรียมโครงร่างงบประมาณ
2. เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเบื้องต้น

#### กุมภาพันธ์

1. ทบทวนโครงร่างงบประมาณ
2. เสนอให้คณะกรรมการอนุมัติงบประมาณปีหน้า และดูงบประมาณ

เบื้องต้น ของ 2 ปีข้างหน้า

#### มีนาคม

1. เสนองบประมาณต่อสภาและคณะกรรมการ
2. ทบทวนงบประมาณเท่าที่จำเป็น
3. ได้รับอนุมัติงบประมาณครั้งสุดท้ายจากสภา

#### เมษายน

1. เผยแพร่เรื่องงบประมาณให้กับผู้ปกครอง
2. จัดทำสัญญากับลูกจ้าง

3. การจัดเตรียมงบประมาณ การจัดทำงบประมาณเป็นการคำนวณค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดการศึกษาและคำนวณรายรับที่จะนำไปใช้จ่าย งบประมาณเป็นสิ่งแสดงพันธกิจของโรงเรียนในรูปของการเงิน ในเขตการปกครองทางศาสนาแกรนด์เรปพิคส์ โรงเรียนต้องทำ

งบประมาณ 3 แบบ คือ 1) งบประมาณดำเนินงานทั่วไป เป็นการแสดงภาพรวมของค่าใช้จ่ายและรายได้ของปีที่จะมาถึง 2) ทำแผนการใช้จ่ายเงินสดซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่สุด เพราะแสดงถึงความมั่นคงทางการเงินของโรงเรียนในแต่ละเดือน หรือแต่ละสัปดาห์ ผู้บริหารจะต้องมีภาพของการใช้จ่ายเงินสดที่ชัดเจน เพราะแสดงถึงศักยภาพทางการเงินของโรงเรียน และทำให้สามารถเบิกจ่ายเงินได้ตรงเวลา และ 3) การทำงบประมาณล่วงหน้า 3 ปี เป็นการวางแผนระยะยาว ทำให้ผู้บริหารตัดสินใจด้วยการมองผลกระทบ ที่เกิดขึ้นใน 2-3 ปีข้างหน้า ไม่มองเฉพาะปีที่ทำงบประมาณ แผนล่วงหน้า 3 ปีนี้ จะต้องมีการทบทวนทุกปี และปีที่พื้นฐาน คือ ปีงบประมาณปัจจุบัน องค์ประกอบของแผนงบประมาณ 3 ปี ก็เหมือนกับงบประมาณดำเนินงานทั่วไป

ลูเนนเบิร์ก และเออร์สไตน์ (Lunenburg; & Ornstein.1996: 341-342) ได้นำเสนอกระบวนการงบประมาณของเขตการศึกษา มี 5 ขั้นตอน คือ

1. การจัดเตรียมงบประมาณ
2. การนำเสนอ
3. การอนุมัติ
4. การบริหาร
5. การประเมินผล

กระบวนการขั้นที่ 3 เป็นเรื่องของคณะกรรมการการศึกษา ส่วนข้อมูลอื่นๆที่เหลืออีก 4 ข้อ เป็นเรื่องของผู้อำนวยการเขต ผู้บริหารฝ่ายต่างๆ และผู้บริหารโรงเรียน

สโลสสัน (Slosson. 2000: 54-57) กล่าวว่า กระบวนการงบประมาณจะต้องแก้ปัญหาต่อไปนี้ 1) ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายให้กับการดำเนินการในสิ่งที่กฎหมายกำหนด 2) การไม่มีงบประมาณสนับสนุนคนที่คิดโครงการดีๆ และ 3) การไม่มีงบประมาณความต้องการในการจัด การเรียน การสอน เนื่องจากค่าใช้จ่ายของสำนักงานต้องใช้จ่ายจำนวนมาก งบประมาณมิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองด้วย ถ้างบประมาณเป็นเพียงแค่การเงิน ผู้บริหารและพนักงานบัญชีทำแผนงบประมาณ 2-3 ชั่วโมง ก็เสร็จเรียบร้อย การทำงบประมาณถ้าไม่คำนึงถึงความสนใจของสังคม และอารมณ์ของคนเกี่ยวกับงบประมาณก็จะทำให้บรรยากาศขององค์กรเสียไป ดังนั้น การทำงานของสถานศึกษาต้องมีกระบวนการงบประมาณที่โปร่งใส และเป็นความร่วมมือร่วมใจของทุกคน ในองค์กร โดยทฤษฎีกระบวนการงบประมาณจะต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจน เปิดเผย และมีเหตุผล กระบวนการงบประมาณต้องเปลี่ยนสถานศึกษาจากเดิมที่จัดงบประมาณเพื่อสนองความต้องการของบุคคลเป็น การจัดงบประมาณที่มีเหตุผล มีการวางแผนใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ต้องทำให้เกิดความมั่นใจว่าได้งบประมาณที่ตอบสนองความต้องการจำเป็นของโรงเรียน

และความต้องการ ด้านหลักสูตรการเรียนการสอน และมีงบจำนวนหนึ่งเหลือพอสำหรับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดในช่วงปลายปีงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณของสถานศึกษา ควรมีขั้นตอนดังนี้

1. ให้ความรู้ครูและบุคลากรเกี่ยวกับงบประมาณ
2. เผยแพร่งบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้ทุกคนทราบ โดยจัดพิมพ์งบประมาณที่โรงเรียนได้รับจัดสรร และจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนเผยแพร่
3. กำหนดจุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาของโรงเรียนในปีที่กำลังจะมาถึง และปีถัดไป
4. กำหนดค่าใช้จ่ายประจำและเผยแพร่ข้อมูล
5. รวบรวมค่าของงบประมาณและจัดพิมพ์ค่าของงบประมาณของโรงเรียน และแสดงข้อมูลงบประมาณที่แต่ละฝ่ายได้รับในปีก่อน และงบประมาณที่ขอปีนี้
6. กำหนดวงเงินสำรอง จำนวนเงินที่สำรองขึ้นกับขนาดโรงเรียน โรงเรียนขนาดใหญ่อาจสำรองไว้ร้อยละ 4 ของงบที่โรงเรียนควบคุมได้ โรงเรียนขนาดเล็กอาจสำรองไว้ร้อยละ 10-12
7. จัดสรรงบประมาณและพิมพ์เผยแพร่ผลการจัดสรรให้ทุกคนทราบ

กระบวนการงบประมาณที่เปิดเผย อาจใช้เวลามากกว่าการตัดสินใจทำงบประมาณโดยคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียว แต่ก็มีประโยชน์อย่างยิ่ง กระบวนการงบประมาณที่ดี จะทำให้การจัดสรรงบประมาณตอบสนองการเรียนการสอนที่สำคัญ และให้ความรู้บุคลากรเกี่ยวกับงบประมาณที่แท้จริงของโรงเรียน การติดต่อสื่อสาร การทำงานเป็นทีม และบรรยากาศของโรงเรียนจะพัฒนาขึ้นเมื่อบุคลากรเข้าใจว่า งบประมาณของโรงเรียนมาจากที่ใด และจะนำไปใช้ที่ใด และทำไมจึงนำไปใช้ที่นั่น

แมคอัลลีส์ (McAleese. 2000: 140-141) กล่าวว่า ในการจัดทำแผนงบประมาณโรงเรียน ต้องคาดคะเนสิ่งต่อไปนี้

1. รายได้ของโรงเรียนทั้งหมดในปีงบประมาณหน้า
2. ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณปีที่ผ่านมา
3. จำนวนนักเรียนที่จะเข้าเรียนในปีการศึกษาหน้า
4. การเรียนการสอนที่ยังต้องดำเนินการอยู่ในปีการศึกษานี้ และของปีการศึกษาหน้า
5. จำนวนครูและบุคลากรอื่นๆ ที่ต้องการในปีการศึกษานี้และปีการศึกษาหน้า และต้องรู้ข้อมูลการลาออกของบุคลากรภายในสิ้นเดือนพฤษภาคม
6. ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดฝันหลังจากสิ้นเดือนกันยายนปีที่แล้ว ซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการคิดค่าใช้จ่าย (เช่น การมีนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษมีมากขึ้น)
7. กำหนดค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาโรงเรียน ในปีงบประมาณใหม่

ในเดือนมกราคม โรงเรียนต้องส่งจำนวนนักเรียนให้เขตการศึกษาใช้ในการจัดสรรงบประมาณ เพราะร้อยละ 80 ของงบประมาณที่เขตจัดสรรให้เป็นงบรายหัวขึ้นกับจำนวนนักเรียน โรงเรียนจะทราบว่าจะได้รับงบมากขึ้นหรือน้อยลง โดยเทียบกับจำนวนนักเรียนในเดือนมกราคมที่ผ่านมา ในเดือนมีนาคมโรงเรียนจะได้รับการจัดสรรจากเขตการศึกษา

เลวาซิค (Levacic, 2000: 11-12) มีความเห็นว่า การบริหารจัดการงบประมาณมีขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. การได้รับงบประมาณ หน้าที่สำคัญอันหนึ่งของการบริหารงบประมาณ คือ การหาทรัพยากรให้หน่วยงาน ในการดำเนินการของโรงเรียน ทรัพยากรที่เข้ามาจะเป็นเงิน จากนั้นก็เปลี่ยนเงินเป็นวัสดุสิ่งของและทรัพยากรที่ต้องใช้ โรงเรียนจะได้รับงบประมาณจากเขตศึกษามลรัฐ เงินบำรุงการศึกษาการหารายได้ของโรงเรียน ในฐานะที่โรงเรียนองค์กรเปิด งบประมาณที่โรงเรียนได้รับจะสัมพันธ์กับจำนวนนักเรียน นอกจากนี้โรงเรียนอาจหารายได้โดยการขายสินค้าและบริการต่างๆ เช่น ให้เช่าอาคารและเครื่องมือต่างๆ

2. การจัดสรรงบประมาณ การจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนเงินเป็นทรัพยากรต่างๆ ที่ต้องใช้จริงในการจัดการเรียนการสอน ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ ครู บุคลากร อาคารสิ่งก่อสร้าง สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงในการจัดสรรงบประมาณ คือ งบที่จัดสรร ได้สนับสนุนกิจกรรมหลัก ด้านการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการจะทำเช่นนี้ได้ ต้องมีการวางแผน แล้วเชื่อมโยงงบประมาณกับแผน ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย วิเคราะห์ทางเลือก และเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมาย สิ่งที่สำคัญ คือ โรงเรียนต้องไม่วางแผนงบประมาณเกินงบที่ได้รับ

3. การใช้งบประมาณ งบประมาณที่ใช้จะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ งบที่ใช้เพื่อสนับสนุนส่งเสริม เช่น งบบำรุงรักษาอาคาร งบบริการ ซึ่งเป็นผลผลิตทางอ้อม และงบที่ใช้เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนโดยตรง งบสนับสนุน เรียกว่า ค่าใช้จ่ายทางอ้อม ส่วนงบจัดการเรียนการสอนโดยตรง เรียกว่า ค่าใช้จ่ายทางตรง ในการใช้งบประมาณต้องมีการบันทึกการใช้งบประมาณและรายงานข้อมูลต่างๆ เพื่อติดตามรายได้ที่ได้รับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง และมีการเปรียบเทียบกับที่ได้วางแผนไว้ในแต่ละเดือน เพื่อให้มั่นใจว่าการจะใช้จ่ายได้เป็นไปตามรายการที่ได้อนุมัติในแผน สิ่งที่มีความคล่องตัวอีกอย่างหนึ่ง คือ การให้โรงเรียนสามารถใช้งบประมาณข้ามหมวดได้ สิ่งที่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนการควบคุมการใช้งบประมาณจากเดิมที่ดำเนินการโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามาเป็นให้โรงเรียนควบคุมเอง

4. การประเมินผลการใช้งบประมาณ เพื่อให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ การประเมินผลงบประมาณ จะใช้หลัก 4 ประการ คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด และเสมอภาค ผลการประเมินจะนำไปใช้ในการตัดสินใจทำงบประมาณต่อไป

ฟอสเกตต์ และลัมบี (Foskett; & Lumby, 2003: 145-151) เห็นว่า การบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียน แต่ละโรงเรียนต่างมีกระบวนการที่แตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

1. การได้รับงบประมาณ งบประมาณที่สถานศึกษาได้รับจากรัฐบาลมีจำกัด ส่วนใหญ่ได้รับจัดสรรเป็นเงินรายหัว ดังนั้น โรงเรียนจะต้องหาแหล่งงบประมาณอื่นๆ เพื่อให้มีเงินเพียงพอ ในการจัดการการศึกษา โรงเรียนอาจหาเงินเพิ่มจากการเก็บเงินบำรุงการศึกษา การหารายได้ของโรงเรียน ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน รวมทั้งวัฒนธรรมและการเมืองมีอิทธิพลต่อรายได้ของโรงเรียนมาก

2. การจัดสรรและการบริหารงบประมาณ องค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารจัดการงบประมาณ คือ การมีกลไกในการจัดสรรงบประมาณให้กับกิจกรรมต่างๆ และบริหารจัดการ การใช้งบประมาณนั้น หลายประเทศในกลุ่ม OECD ได้นำเสนอกระบวนการวางแผนงบประมาณ แบบยึดเหตุผล โดยเริ่มจากการกำหนดจุดมุ่งหมาย กำหนดกลยุทธ์ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย การจัดสรรงบประมาณให้กิจกรรมและกลยุทธ์ และการประเมินผลสำเร็จของจุดมุ่งหมาย โดยวิธีการจัดสรรงบประมาณที่ใช้กันทั่วไปจำแนกได้ 3 วิธี คือ

2.1 การจัดสรรโดยให้เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา (Incremental) เป็นวิธีที่ทำได้ง่าย แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดลำดับความสำคัญ หรือความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณ

2.2 วิธีทางการเมือง (Political Approach) เป็นการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้การตัดสินใจของกลุ่มหนึ่งในโรงเรียน โดยอิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มมีบทบาทสูงกว่าความต้องการจำเป็นของหน่วยงาน ผู้ที่รู้วิธีการพูดและรู้บรรยากาศทางการเมืองจะชักจูงโน้มน้าวให้จัดสรรงบประมาณตามที่ตนต้องการ

2.3 การจัดสรรงบประมาณที่เชื่อมโยงแผนที่ทำขึ้นอย่างเป็นทางการ และจุดมุ่งหมายที่กำหนด (Allocation Linked to Formal Planning and goal setting) วิธีนี้กลุ่มบุคคลในโรงเรียนต้องนำเสนอของงบประมาณ เพื่อดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

ในทางปฏิบัติการจัดสรรงบประมาณจะผสมผสานทั้งสามวิธี แม้ว่าโรงเรียน จะใช้วิธีจัดสรรแบบมีเหตุผลตามวิธีที่ 3 แต่ก็มีบางกลุ่มใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงในการตัดสินใจ และการจัดสรรงบประมาณก็มักจะดูว่างที่หน่วยงานได้รับว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลง การได้รับงบประมาณใน

สถานศึกษาต้องบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างต่อเนื่องเน้นให้ประโยชน์สูงสุดในทางบริหาร

3. การประเมินผลงบประมาณ เป็นการเชื่อมโยงงบประมาณกับผลการเรียนของนักเรียน ถ้าจุดมุ่งหมายของโรงเรียนคือการพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียน ดังนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนก็คือ งบประมาณได้ช่วยให้นักเรียนได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพหรือไม่ ประสิทธิภาพของโรงเรียนเป็นเรื่องที่ประเทศ OECD ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญ แม้จะมีผลการวิจัย พบว่า ยุทธศาสตร์การวางแผน การบริหารงบประมาณ และผลการเรียนรู้ของนักเรียน มีความสัมพันธ์กันไม่มาก แต่ดัชนีชี้วัดในเรื่องเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียน หรืออัตราส่วนครู ต่อนักเรียน ก็ยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดการบริหารงบประมาณของโรงเรียน ดังที่ เลวาซิค (Levacic. 2000: 21) ได้กล่าวไว้ว่า แม้จะเป็นเรื่องยากที่จะวัดการเรียนรู้ของนักเรียน ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความหลากหลายและเป็นนามธรรม รวมทั้งการขาดความรู้ที่ชัดเจนกับตัวของกระบวนการจัดการศึกษาเอง ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายที่จะดำเนินการในองค์กรทางการศึกษา ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพของโรงเรียนและครู จะต้องเชื่อมโยงกับงบประมาณที่ใช้ และค่าใช้จ่าย การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงในประเด็นดังกล่าว เป็นงานวิจัยที่สำคัญที่ ทำทนายการบริหารและการเป็นผู้นำทางการศึกษา

กล่าวโดยสรุปกระบวนการงบประมาณของสถานศึกษามีขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ 1) การจัดทำงบประมาณ 2) การบริหารงบประมาณ 3) การอนุมัติงบประมาณ และ 4) การประเมินผลงบประมาณ ซึ่งมีขั้นตอนเหมือนกระบวนการงบประมาณขององค์กรโดยทั่วไป

ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก มีขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดทำงบประมาณ เป็นขั้นของการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแนวทางการจัดทำงบประมาณ การจัดทำแผนทางการศึกษา และการประมาณรายรับ-รายจ่าย

2. การอนุมัติงบประมาณ เป็นขั้นของการพิจารณางบประมาณ การจัดทำเอกสารงบประมาณ และการนำเสนอเอกสารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติต่อบุคลากรทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน

3. การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นของการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผน

4. การประเมินผลงบประมาณ เป็นขั้นของการตรวจสอบว่าได้ใช้จ่ายงบประมาณให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่ รวมทั้งการรายงานผลการประเมิน

หากสถานศึกษามีการจัดทำและบริหารงบประมาณครบถ้วน 4 ขั้นตอน และเปิดให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแต่ละขั้นตอน จะทำให้การจัดทำและบริหารงบประมาณของสถานศึกษามีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นที่ยอมรับของบุคลากร นำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

### ความหมายการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม เป็นการที่ให้บุคคลได้ทำงานร่วมกันเพื่อให้งานนั้นบรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ มีนักวิชาการและนักการศึกษาได้ให้ความหมายในบริบทที่แตกต่างกันไว้หลายประการ ดังนี้

Save the Children Sweden. (2005: 14) อธิบายการมีส่วนร่วม ว่าหมายถึง การได้แสดงความคิดเห็น การได้รับข้อมูล การได้ร่วมดำเนินการ การมีส่วนร่วมเป็นการแสดงสิทธิ การจะมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับศักยภาพในการเข้ามามีส่วนร่วม (Evolving Capacity) การมีส่วนร่วมเป็นการแสดงถึงสิทธิ 4 ด้าน คือ สิทธิในการรับฟัง รับทราบ สิทธิในการเสนอข้อมูล สิทธิในการร่วมดำเนินการ และสิทธิในการร่วมในการตัดสินใจ

อดิน ระพีพัฒน์ (2547: 320) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ทำทุกอย่างไม่ใช่เรากำหนดไปแล้วให้ประชาชนมาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนคิดขึ้นเอง

วันชัย โกลละสุต (2549: 7) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลในองค์กรหรือต่างองค์กรได้ร่วมกันจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมนั้นๆ จะอยู่ขั้นตอนใดๆ ก็ตาม โดยขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ข้อจำกัดขององค์กรในแต่ละกระบวนการของการดำเนินการบริหารเป็นเกณฑ์

จิณณวัตร ปะโคทัง (2549: 140) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมไว้ว่า การที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กร ดำเนินการร่วมกันมีความเกี่ยวข้องกันจนเกิดความผูกพันต่อสมาชิกและองค์กรเพื่อให้เกิดผลทั้งตนเองและหน่วยงานหรือองค์กร

เชิดศักดิ์ ทองดา (2555: 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งภายในและจากภายนอกขององค์กรซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมแก้ปัญหาเพื่อทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุจุดประสงค์ที่ตั้งไว้

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่างๆ หรือกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การวางแผน การปฏิบัติงานตลอดจนการประเมินผล เพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์

### แนวคิดและรูปแบบการมีส่วนร่วม

#### แนวคิดการมีส่วนร่วม

โควาสกี (Kowaiski 2003: 213) ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมทำให้เกิดผลดี ดังนี้

1. มีมุมมองที่กว้างขึ้น ซึ่งทำให้การตัดสินใจดีขึ้น
2. ทำให้ผู้มีส่วนร่วมมีความรู้และประสบการณ์มากขึ้น
3. ทำให้มีการสนับสนุนสิ่งที่โรงเรียนได้ตัดสินใจดำเนินการ ซึ่งจะพัฒนาไปสู่ความรู้สึกรับเป็นเจ้าของ
4. ทำให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมต้องการเข้ามาร่วมทำงาน เพราะได้มีโอกาสแสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

กระทรวงศึกษาธิการ (2546ข: 51-63) การบริหารแบบมีส่วนร่วมนั้นมีมาตั้งแต่อดีต จากการที่มนุษย์รวมตัวกันเพื่อร่วมกันคิดและวางแผนที่จะต่อสู้กับธรรมชาติ ซึ่งให้เห็นว่าคนๆ เดียวไม่สามารถจะทำการกิจกรรมทุกอย่างได้สำเร็จทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดหลายด้าน การช่วยเหลือสนับสนุน (Contribution) มีการรับผิดชอบร่วมกัน (Responsibility) ซึ่งล้วนแต่เป็นผลทางด้านจิตใจและอารมณ์ อันจะช่วยกระตุ้นให้ภารกิจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ในการจัดการศึกษาก็เช่นกัน จำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจและผลักดันให้ภารกิจบรรลุเป้าหมาย หลักการสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ การสร้างบรรยากาศในการทำงานแบบประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้แสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและรับผิดชอบต่อสิ่งเหล่านี้จะทำให้ร่วมงานเกิดความเข้าใจในปัญหาของหน่วยงาน

สมยศ นาวิการ (2547: 320) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า ทุกคนสามารถปรับปรุงงานของเขาได้ ถ้าหากเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเนื่องจากการบริหารแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับบุคคลและกลุ่มงาน การบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงได้รับการยอมรับในการปฏิบัติงานของผู้บริหารในปัจจุบันนี้มากขึ้น

พัชรี สีโรธ และคณะ (2548: 10) กล่าวว่า การบริหารโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ เป็น กิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการบริหารราชการต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล

ทำนอง ภูเก็ตพิมพ์ (2551: 1) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความคิด ความเชื่อ และความยึดมั่นของแต่ละบุคคล แต่ละหน่วยงาน แต่ละองค์กร อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับกาลเวลาแต่ละยุคแต่ละสมัยอีกด้วย โดยการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนา เพราะทำให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนร่วมเข้าใจสถานการณ์และอุปสรรคมากขึ้นเพื่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา เชิดศักดิ์ ทองดา (2555: 25) ได้สรุปแนวคิดของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการทำงานในบรรยากาศแบบประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจในกระบวนการบริหาร
2. โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์มีข้อจำกัดทางด้านร่างกาย สติปัญญา ความสามารถ เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ทำให้ไม่สามารถกระทำสิ่งต่างๆ ให้สำเร็จได้ด้วยคนเดียว
3. การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยกระตุ้นให้การทำงานมีประสิทธิภาพสำเร็จตามเป้าหมายเพราะเป็นบรรยากาศที่ก่อให้เกิดความผูกพันทั้งด้านจิตใจ อารมณ์และสังคมที่มีต่อกิจกรรมนั้นๆ

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่บุคคลได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานทั้งการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การปฏิบัติงาน และการประเมินผล เพื่อให้องค์กรบรรลุผล

### รูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการได้กล่าวถึงรูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วมไว้แตกต่างกันในลักษณะต่างๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคล สถานการณ์ ความพร้อม และความสนใจของผู้ปฏิบัติว่าจะศึกษาด้านใด ดังนี้

โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen; & Uphoff. 1977: 7-10) ได้กล่าวว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา มีดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประการแรกที่จะต้องกระทำก็คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้นจะได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์(Benefits) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายและประโยชน์ในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้จะรวมทั้งผลประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษได้ ทั้งต่อบุคคลและสังคม

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล(Evaluation) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preference) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆ ได้

ไวท์ (White, 1982: 8) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม ประกอบด้วยมิติ 4 มิติด้วยกัน มิติที่หนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะไรควรทำและทำอย่างไร มิติที่สองคือ การมีส่วนร่วมในการเสียสละพัฒนา การลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ มิติที่สามคือ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน และมิติที่สี่คือ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

กรมสามัญศึกษา (2544: 6) ได้สรุปขั้นตอนของการมีส่วนร่วมว่ามี 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมคิดริเริ่มและตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมวางแผน
3. การมีส่วนร่วมดำเนินการ
4. การมีส่วนร่วมประเมินผล
5. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์

จากรูปแบบการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ขั้นตอน ดังกล่าว เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติการดำเนินการ แต่ละขั้นตอนอาจมีรายละเอียด ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมคิดและตัดสินใจ หมายถึง การกำหนดความต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญ แล้วร่วมตัดสินใจทั้งในช่วงเริ่มต้น ช่วงวางแผน และช่วงปฏิบัติตามแผน
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผน หมายถึง การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหรือการดำเนินการ หมายถึง การทำประโยชน์ให้กับงานทั้งช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือโดยการบริหารประสานงาน และขอความช่วยเหลือ
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การประเมินว่าการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งการประเมินผลความก้าวหน้าและประเมินผลสรุปขยายผล โดยสังเกตจากความชอบและความคาดหวัง ซึ่งมีอิทธิพลสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบุคคลได้

5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลและรับประโยชน์ หมายถึง การตัดสินใจคุณค่าที่ได้รับจากการมีส่วนร่วม และการรับผลประโยชน์ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

อุดม เหลืองสด (2545: 18) ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วม มีขั้นตอนดังนี้

1. การมีส่วนร่วมคิดและตัดสินใจ หมายถึง การกำหนดความต้องการและจัดลำดับความสำคัญ แล้วร่วมตัดสินใจทั้งในช่วงเริ่มต้น ช่วงวางแผน และช่วงปฏิบัติตามแผน

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผน หมายถึง การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ กำหนดวิธีการ และแนวทางการดำเนินงาน

3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ หมายถึง การทำประโยชน์ให้กับงานทั้งช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือโดยการบริหารประสานงาน และขอความช่วยเหลือ

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การประเมินผลว่าการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งการประเมินผลผลความก้าวหน้าและประเมินผลสรุปรอยอดโดยสังเกตจากความชอบและความคาดหวังซึ่งมีอิทธิพลสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมบุคคลได้

5. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ หมายถึง การรับผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มทั้งทางบวกและทางลบ

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2547: 272-273) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นกระบวนการแรกที่มีส่วนร่วมต้องกระทำเพื่อกำหนดความต้องการ จัดลำดับความสำคัญ กำหนดนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง อยู่ในช่วงการตัดสินใจวางแผน และการตัดสินใจในระหว่างการดำเนินการ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน พฤติกรรมการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงาน การประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ผลประโยชน์ที่ได้รับพิจารณาทั้ง เชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และการกระจายของผลประโยชน์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วม รวมไปถึงผลประโยชน์ที่เกิดทั้งด้านที่เป็นคุณ และด้านที่เป็นโทษ

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การประเมินผลผู้ประเมินจะใช้การสังเกตเป็นส่วนใหญ่ และสะท้อนออกมาในเรื่องความเห็น (Views) ความชอบ (Preference) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์ได้

จิณณวัตร ปะโคทัง (2549 : 144) ได้สรุปการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้ ลักษณะการมีส่วนร่วมนั้นพิจารณาได้หลายรูปแบบ แต่ลักษณะโดยรวมได้แก่ มีลักษณะการมีส่วนร่วมการวางแผน การตัดสินใจมีส่วนร่วมในการจัดองค์การการปฏิบัติหรือการดำเนินงาน การบริหาร การสื่อสาร และการ

ประเมินผล ซึ่งอาจจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือการมีส่วนร่วมทางอ้อม ทั้งการมีระดับการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน และมีส่วนร่วมทั้งหมด

จากการศึกษารูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมดังกล่าว สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การร่วมคิดและตัดสินใจ
2. การร่วมดำเนินการ
3. การร่วมประเมินผล

### การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ

การกระจายอำนาจให้สถานศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ โดยให้ครู ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณของสถานศึกษา มีนักการศึกษาหลายท่าน ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องให้บุคคลต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ ดังนี้

คีธ และเกอริง (Keith; & Girling. 1991: 151) เห็นว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ ครูจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณด้วยเหตุผลที่ว่า ครูเป็นผู้ใช้ทรัพยากรต่างๆ ในโรงเรียน ดังนั้น ครูสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ อย่างประหยัดและคุ้มค่า การที่ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของโรงเรียน จะทำให้มีความรู้สึกผูกพันและต้องการดูแลโรงเรียนมากขึ้น แต่การที่ครูและชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณของโรงเรียน

แชปแมน, ดันสแตน, และสไปเซอร์ (Chapman; Dunstan; & Spicer. 1996: 222) เห็นว่า การมีกระบวนการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้โรงเรียน มีความมั่นใจว่า การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของโรงเรียน เป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแผนพัฒนาโรงเรียน กระบวนการงบประมาณที่ดี จะต้องเปิดกว้างให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ

บุช และโคลแมน (Bush; & Coleman. 2000: 16, 69) เห็นว่า ครูควรได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ถ้าแผนได้จัดทำโดยความร่วมมือของทุกคน ความรู้ทางวิชาชีพ และประสบการณ์ของครูจะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ จะช่วยถ่วงดุลและประเมินสภาพแวดล้อมขององค์กรได้ดีกว่า แม้ว่า จะมีลำดับขั้นของการทำแผนกลยุทธ์กับแผนประจำปีอย่างชัดเจนว่า แผนกลยุทธ์จัดทำโดยผู้บริหารระดับสูง และแผนปฏิบัติการจัดทำโดยผู้บริหารระดับกลาง ผู้ปฏิบัติการในทางการศึกษาหลายคน เห็นว่า ในโรงเรียนทุกคนควรมีส่วนร่วมในการวางแผนทุกระดับ เนื่องจากกระบวนการวางแผนเป็นพลวัตรและแต่ละระดับย่อมเกี่ยวข้องกัน

วอลเลซ และแมคมาฮอน (Wallace; & McMahon. 1994: 34) มีความเห็นว่าการมีเอกสารที่สมบูรณ์ ไม่ได้เป็นตัวชี้ว่า มีการกระบวนการจัดทำแผนและใช้แผน มีการศึกษาพบว่าจากการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาศึกษา 20 โรงเรียนทุกโรงเรียนมีเอกสารแผน แต่ส่วนมากมักเก็บไว้ในลิ้นชักไม่ได้นำมาใช้ ทำให้การทำเอกสารแผน เป็นเพียงแค่ทำตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ ไม่ใช่ใช้เป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการวางแผน มีการวิจัยพบว่า ถ้าบุคลากรไม่ได้รับการยอมรับว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาการของพวกเขา เป็นเรื่องที่ต้องทำหรือมีประโยชน์ไม่มาก พวกเขาก็ไม่อยากเข้าไปร่วมจัดทำ เพราะเขาคิดว่าเป็นงานที่ทำแล้วไม่มีรางวัลอะไรตอบแทน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543: 30-39) ได้เสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในบทบาทที่เกี่ยวข้องกับงานงบประมาณ ดังนี้

1. รับทราบและให้ความเห็นชอบรายงานการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา
2. เสนอแนะเพื่อปรับปรุงรายงานผลการดำเนินงานประจำปีให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นก่อนนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณชน
3. ร่วมกำหนดแนวทางในการระดมทรัพยากรต่างๆทั้งภายนอกและภายในท้องถิ่นเพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพการศึกษา
4. ศึกษาหาความรู้ และทำความเข้าใจเรื่องการวางแผน และการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาจากเอกสารและแหล่งความรู้ต่างๆ
5. แต่งตั้งอนุกรรมการในการจัดทำร่างนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา
6. พิจารณากำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา
7. ศึกษา นโยบายแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา
8. พิจารณาเห็นชอบแต่งตั้งอนุกรรมการการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
9. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปี
10. ให้การสนับสนุนการดำเนินการตามแผนของสถานศึกษา
11. กำกับติดตามการดำเนินการตามแผนของสถานศึกษา
12. ศึกษาแนวทางการดำเนินการและปฏิทินการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา
13. รับทราบรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา รวมทั้งให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะ

ปัญญา แก้วกัญ และสุภัทร พันธุ์พัฒนกุล (2546: 36-37) ได้กล่าวถึง แนวทางการบริหาร งบประมาณไว้ว่า การบริหารงบประมาณจะปรับเปลี่ยนให้สถานศึกษา/เขตพื้นที่การศึกษามีความ อิสระคล่องตัว พร้อมทั้งมีกระบวนการตัดสินใจโดยผู้บริหารสถานศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบ เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้จะต้องให้สังคมทุกส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องจัดการศึกษาโดยตรง อาจให้บุคคล ครอบครัวยุคใหม่ สถาบัน องค์กรต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

พรจันท์ พรศักดิ์กุล (2550: 23) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ ไว้ว่า การใช้จ่ายงบประมาณจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าให้ทุกคนในองค์กรได้มีส่วนร่วมในกระบวนการ จัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ครูซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณ และชุมชนซึ่งมีความใกล้ชิดกับ นักเรียนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ ทำให้บุคคลรู้สึกผูกพันและรู้สึกเป็นเจ้าของ ทำให้ การใช้จ่ายงบประมาณตรงตามสภาพปัญหาและความต้องการอย่างแท้จริง

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ เป็นการที่ให้ ครู ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิดและตัดสินใจร่วมดำเนินการ ตลอดจนร่วมประเมินผล เพื่อให้การใช้งบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด

## แนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์

การกำหนดกลยุทธ์เป็นหัวใจหลักของงานบริหารที่ผู้บริหารต้องวางแผนกลยุทธ์อย่าง ช่างฉลาด กำหนดกลยุทธ์แตกต่างออกไปเชิงสร้างสรรค์ ให้องค์กรได้ปฏิบัติเหนือกว่าคู่แข่งเป็น เป้าหมายที่สำคัญ การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นงานสำคัญที่สุดของการบริหารระดับสูง โดยกำหนดแผน ไปสู่การปฏิบัติ

### ความหมายและความสำคัญของกลยุทธ์

#### ความหมายของกลยุทธ์

กลยุทธ์เป็นวิธีการที่กำหนดขึ้นเพื่อบ่งเน้นการพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพ และสามารถยกระดับคุณภาพขององค์กรได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญหลายท่านได้ให้ ความหมายไว้ ดังต่อไปนี้

ซานเดอร์ (Chandler; อ้างอิงใน สุพานี สุภษฎวานิช. 2553: 7) กลยุทธ์ หมายถึง การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในระยะยาวขององค์กรและเลือกแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนการ จัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

ไอร์แลนด์ และฮอสกิสสัน (Ireland; & Hoskisson. 2005: 7) กล่าวว่า กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง ชุดของข้อตกลงและแนวทางปฏิบัติที่ถูกรวบรวมขึ้นด้วยการบูรณาการและประสานจุดเด่นด้านความสามารถหลัก (Core competencies) และข้อได้เปรียบในการแข่งขัน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2545: 2-9) กล่าวถึง กลยุทธ์ ความคิดเชิงกลยุทธ์ การวางแผนกลยุทธ์ไว้พอสรุปได้ว่า กลยุทธ์ หมายถึง วิธีการแผนการที่คิดขึ้นอย่างรอบคอบมีลักษณะเป็นขั้นตอน มีความยืดหยุ่นพลิกแพลงได้ตามสถานการณ์ โดยอาศัยความรู้ความชำนาญ มุ่งหมายเพื่อเอาชนะคู่แข่งหรือเพื่อหลบหลีกอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ และมีความหมายเหมือนคำว่า ยุทธศาสตร์ ซึ่งเดิมใช้ในความหมายที่เกี่ยวข้องกับการรบ มาจากภาษาอังกฤษว่า Strategy ใช้ครั้งแรกในวงการทหารและการทำสงคราม หมายถึง ศิลปะในการวางแผนและการบัญชาการรบเพื่อเอาชนะศัตรู

สมพร สังข์นิม (2546: 2-9) ได้กล่าวถึง กลยุทธ์ (Strategy) ไว้ว่า หมายถึง วิธีดำเนินงาน ให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในขององค์การ มุ่งเน้นความคิดสร้างสรรค์เหนือความคาดหมาย ยกกระตือรือร้นความสำเร็จ การเจริญเติบโตและความก้าวหน้าขององค์การแบบก้าวกระโดด (Dramatic Improvement) เน้นการใช้นวัตกรรม (Innovation) สิ่งประดิษฐ์ หรือความคิดใหม่ๆ ดังนั้น กลยุทธ์จึงมักจะต้องอาศัยวิธีการที่พยายามไม่ให้เหมือนใคร ไม่ให้ใครเหมือน แปลกแหวกแนว ไม่มีใครคาดคิด การกำหนดกลยุทธ์ที่ดีต้องพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) หรือเกิดนวัตกรรม (Innovation) หรือสิ่งประดิษฐ์คิดค้นใหม่

สมศรี แจ่มสุวรรณ (2548: 18) ได้กล่าวว่า กลยุทธ์ เป็นวิธีการ แผนการหรือรูปแบบการกระทำต่างๆ ที่คิดขึ้นอย่างรอบคอบ มีความยืดหยุ่น พลิกแพลงได้ตามสถานการณ์ โดยอาศัยความรู้ความชำนาญเพื่อเอาชนะคู่แข่ง คู่แข่งขันหรือเพื่อหลบหลีกปัญหาอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ภายใต้เงื่อนไขของเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการดังกล่าว จะต้องมีการวางแผนและการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) โดยมีการวิเคราะห์สถานการณ์ภายนอกขององค์กร สถานการณ์ภายในองค์กร มีการกำหนดจุดมุ่งหมายปลายทางมีการกำหนดวิธีหรือแนวทางปฏิบัติ การกำหนดแผนงาน/งาน โครงการ การดำเนินงานตามแผนและประเมินผลการปฏิบัติงาน การวางแผนกลยุทธ์จึงเป็นกระบวนการที่ชี้ให้เห็นถึงวิธีการต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติและช่วยให้เรามองเห็นช่องว่างระหว่างสถานะของเป้าหมายกับสถานะปัจจุบันจะต้องทำอะไรบ้าง เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครอง ชุมชน หน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานทางการศึกษาอื่นทั่วไป

สรุปได้ว่า กลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการวางแผนเพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์กรทั้งระบบ แล้วกำหนดเป็นวิธีการหรือแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติภาระงานต่างๆ บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

### **ความหมายของการวางแผนกลยุทธ์**

ไพโรจน์ ปิยะวงษ์วัฒนา (2545: 3) ให้ความหมายของการวางแผนกลยุทธ์ คือ กระบวนการตัดสินใจเพื่อให้การบริหารองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อก่อให้เกิดความได้เปรียบทางการแข่งขัน ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรด้วย

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ (2546: 17) ให้นิยามการวางแผนกลยุทธ์ว่า เป็นกระบวนการต่อเนื่องในการกำหนดภารกิจและเป้าประสงค์ขององค์กร ภายใต้บริบทของสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กร การกำหนดกลวิธีที่เหมาะสม การปฏิบัติงานตามกลวิธีที่กำหนดไว้ การใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกลยุทธ์ เพื่อให้มั่นใจว่ากลวิธีที่นำมาใช้สามารถนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

บัญญัติ จรัสแผ้ว (2549: 28-30) การวางแผนกลยุทธ์ เป็นการวางแผนระยะยาว ตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป อาจเป็น 5 ปี 10 ปี หรือ 15 ปี เป็นการวางแผนโดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อศึกษาข้อจำกัดต่างๆ และจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของหน่วยงาน รวมทั้งทรัพยากรที่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนเพื่อนำไปสู่ทิศทางใด และจะช่วยให้เกิดการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพเป็นระบบระเบียบ สามารถใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กร

ชัตติยา ดั่งงสาราญ (2552: 24) ให้นิยามการวางแผนกลยุทธ์ว่า เป็นการกำหนดนโยบายและวิธีการอย่างเป็นระบบเพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการขององค์กร

สรุปได้ว่า การวางแผนกลยุทธ์เป็นแผนงานที่ผู้บริหารใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารองค์กร โดยมีปัจจัยเกี่ยวข้อง คือ วิสัยทัศน์ พันธกิจ การกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ภายใต้การวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก เพื่อให้ได้จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมาย

### **ความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์**

อดุลย์ จาตุรงค์กุล (2547: 4-6) กล่าวถึง ความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์ไว้ 2 ประเด็น คือ

1. ความสำคัญต่อองค์กร ได้แก่

1.1 เป็นการแสดงให้เห็นความตั้งใจที่จะกระทำกิจกรรมใดๆ ที่เหมาะสมเพื่อความสำเร็จในอนาคต เป็นการบังคับองค์กรให้มองการณ์ไกลและคิดว่าต้องการจะไปถึงไหน

1.2 ให้องค์กรเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตมากขึ้น และสามารถดำเนินการไปได้ดีที่สุด แม้สถานการณ์จะเลวร้ายที่สุด องค์กรก็สามารถอยู่รอดได้ และสถานการณ์ที่ดีที่สุดองค์กรก็พร้อมที่จะปรับตัวได้ทันเหตุการณ์ เพื่อฉวยโอกาสสร้างผลกำไรและพัฒนาให้ได้มากที่สุด

1.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กร โดยผู้บริหารทุกระดับมีการติดต่อประสานงาน ป้องกันปัญหาข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นต่อไปได้

1.4 ทำให้ผู้บริหารทุกคนเข้าใจการดำเนินขององค์กรโดยส่วนรวมได้ดีขึ้น ทำให้มองเห็นโอกาสใหม่ๆ ขององค์กร

## 2. ความสำคัญต่อสมาชิกในองค์กร ได้แก่

2.1 ช่วยให้สมาชิกขององค์กรได้รู้วัตถุประสงค์และทิศทางขององค์กรในอนาคต ซึ่งจะทำให้สมาชิกสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น เพราะการวางแผนกลยุทธ์เปรียบเสมือนสิ่งจูงใจให้สมาชิกบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

2.2 ช่วยให้สมาชิกมีความมั่นใจในการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ตั้งแต่ผู้บริหารจนถึงผู้ปฏิบัติงาน เพราะมีโอกาสเข้าร่วมกำหนดกลยุทธ์ด้วยกัน

2.3 ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน สามารถปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างพร้อมๆ กัน สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2.4 ช่วยพัฒนาผู้บริหารขององค์กร เพื่อเตรียมพร้อมจะขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง

2.5 มีลักษณะที่ทำหายความสามารถ และสมาชิกองค์กรจะทุ่มเทกำลังความรู้และความสามารถในการทำงานให้แก่องค์กร

2.5.1 ช่วยให้สมาชิกทุกฝ่ายขององค์กรมีความเข้าใจเกี่ยวกับทิศทางที่ตรงกัน สามารถเข้ามาสนับสนุนได้ถูกต้องและพร้อมเพรียงกัน

2.5.2 ช่วยให้แผนงานและนโยบายต่างๆ สำเร็จด้วยดี

2.5.3 ถือเป็นการบริหารจัดการที่เอาจริงเอาจัง และเป็นการมุ่งบริหารให้สามารถลงลึกและครอบคลุมถึงเนื้อหาสาระสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ทั้งระบบ

2.5.4 สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการและบุคคลฝ่ายต่างๆ

2.5.5 ช่วยให้สามารถปรับตัวได้ทันและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

บัญญัติ จรัสแผ้ว (2549: 28-30) กล่าวถึง ความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์ไว้ว่า การวางแผนกลยุทธ์มีความสำคัญทั้งต่อองค์กรและสมาชิกในองค์กร เพราะจะช่วยให้องค์กรมีการเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ส่วนสมาชิกขององค์กรทั้งระดับบริหารและปฏิบัติงานสามารถปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้พร้อมๆ กัน มีความเข้าใจทิศทางขององค์กรได้ตรงกัน มีส่วนร่วมที่จะกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ นโยบายและแนวทางการทำงานร่วมกัน สามารถเชื่อมโยงโครงการหรือแผนระยะกลาง (Program หรือ Medium Range Planning) กับแผนระยะยาวหรือแผนกลยุทธ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

ชัตติยา ดั่งสำราญ (2552: 30) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์มีความสำคัญต่อการบริหารงานในปัจจุบัน เนื่องจากการที่องค์กรต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีวิธีการที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รู้ถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะมีขึ้นในอนาคต ส่งผลให้ผู้บริหารปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้ทันต่อสถานการณ์ สามารถกำหนดทิศทางขององค์กรในอนาคตได้อย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรได้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด โดยมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างใกล้ชิด เพื่อกำหนดกลยุทธ์และนำกลยุทธ์ที่วางไว้ไปปฏิบัติ พร้อมทั้งประเมินและควบคุมกลยุทธ์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม ทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนด

สรุปได้ว่า การวางแผนกลยุทธ์นั้น มีความสำคัญทั้งต่อองค์กรและสมาชิกในองค์กร เพราะจะช่วยให้องค์กรมีแนวทางในการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามภารกิจขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### หลักการจัดทำกลยุทธ์

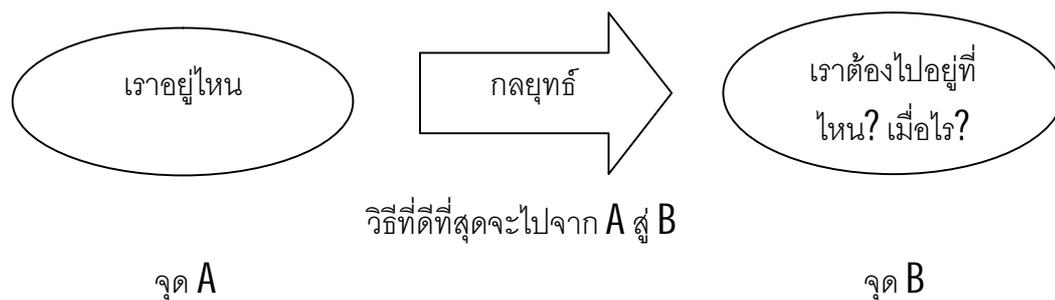
หลักการจัดทำกลยุทธ์ เป็นการรายงานการจัดทำให้เห็นความสำคัญของความสำเร็จและล้มเหลวทำให้เข้าใจแนวโน้มและโอกาสการพัฒนาองค์กรโดยให้ความล้มเหลวน้อยลงด้วยกลยุทธ์ ซึ่งนักวิชาการทั้งชาวไทยและต่างประเทศ ได้เสนอแนวคิดไว้หลากหลาย ดังนี้

สมิธ (Smith, 1994: 7) กล่าวว่า การจัดทำกลยุทธ์มี 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นจัดทำพื้นฐานของการวางแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ ทบพจนตรวจสอบสภาพแวดล้อม ประเมินทรัพยากรที่มีอยู่ กำหนดวัตถุประสงค์ และเรื่องที่เป็นประเด็นที่สำคัญ
2. การกำหนดกลยุทธ์ พิจารณาและคัดเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสม
3. การสื่อสารและนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การแปลงกลยุทธ์เป็นแผนปฏิบัติการ และนำไปสู่การปฏิบัติทุกขั้นตอนจะมีการเกี่ยวเนื่องกันและมีผลซึ่งกันและกัน

ชาลส์ ดับเบิลยู ฮิล (Charles. 1998: 2-4) กล่าวว่า การจัดทำกลยุทธ์เป็นการจัดทำแบบแผนของกระบวนการตัดสินใจในทางปฏิบัติบางอย่างที่ผู้บริหารใช้ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

จากแนวความคิด พบว่า เป็นหลักในการทำกลยุทธ์ปฏิบัติหรือการกระทำ (Action) อย่างไม่อย่างหนึ่งให้องค์การเกิดผลงานดีเลิศ นำไปสู่ความสำเร็จในการใช้กลยุทธ์จนบรรลุเป้าหมายในเชิงการแข่งขันขององค์การ ซึ่งอธิบายรูปแบบการจัดทำกระบวนการกลยุทธ์ตามภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 รูปแบบการจัดทำกระบวนการกลยุทธ์

อย่างไรก็ตาม จากแนวความคิดนี้ต้องเข้าใจถึงองค์การปัจจุบันคือ องค์การของเราอยู่ที่ไหน ทรัพยากรของเรา จุดอ่อน จุดแข็ง เทคโนโลยี ปัจจัยความพร้อม อิทธิพลของระเบียบแบบแผน เราต้องไปอยู่ที่ไหน เมื่อไร ต้องรวมปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เลือกลงจาก A ถึง B ตัดสินใจการปฏิบัติให้ดีที่สุดตามความสามารถพร้อมกับการประเมิน

กลยุทธ์เกิดจากการนำไปปฏิบัติตามสถานการณ์ที่เหมาะสม พิจารณาหลักของกลยุทธ์เหมาะสมกับองค์การขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ ทำสำเร็จในเชิงบริหารอาจจะสำเร็จตามเป้าหมายแตกต่างกัน ความประสงค์ของหลักการจัดทำกระบวนการกลยุทธ์ ต้องการให้ได้มาและดำรงไว้ในความเปรียบขององค์การเป็นการได้มาซึ่งการจัดทำกลยุทธ์ในสภาพแวดล้อมและโอกาสที่เหมาะสมและเป็นจุดเด่นในทางปฏิบัติการได้มาซึ่งกลยุทธ์เป็นการปฏิบัติโดยเข้าใจจุดเด่น จุดด้อย และตัดสินใจให้เกิดความสำเร็จบรรลุเป้าหมายเชิงคุณภาพและเป็นไปตามจุดประสงค์ขององค์การ

สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์ (2545: 2-32) ได้เสนอแนวคิดขั้นตอนในการบริหารเชิงกลยุทธ์ไว้ ดังนี้

1. การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์โดยพิจารณาปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวเพื่อจะหาข้อสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อองค์การในเชิงบวกหรือเชิงลบถ้าเป็นผลกระทบในเชิงบวกถือว่าเป็น "โอกาส" (Opportunity) แต่ถ้าเป็นผลกระทบทางลบถือว่าเป็นภัยอันตราย (Threat) รวมถึงการพิจารณาปัจจัยภายในเกี่ยวกับ

โครงสร้างองค์กร ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร รวมถึงทรัพยากรด้านอื่นๆ เพื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งว่าเป็นจุดอ่อนหรือจุดแข็ง และการวิเคราะห์ถึงค่านิยม ความคาดหวัง ตลอดจนวัฒนธรรมขององค์กร โดยทั่วไปการพัฒนากลยุทธ์จากการวิเคราะห์สถานการณ์

2. การพัฒนากลยุทธ์ทางเลือก มีขั้นตอน คือ กำหนดแนวทางหรือทางเลือก กลยุทธ์ หลังจากได้มีการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์อย่างถี่ถ้วนแล้ว จากนั้นก็ประเมินทางเลือกเชิงกลยุทธ์เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดมีความเป็นไปได้และสามารถสร้างความก้าวหน้าให้กับองค์กรได้ดีที่สุด เมื่อประเมินทางเลือกแล้ว ก็ทำการเลือกกลยุทธ์ที่ได้ประเมินแล้วว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

3. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่จะมีการวางแผนการใช้ทรัพยากร การจัดโครงสร้างและระบบการบริหารให้กับองค์กร ให้สามารถดำเนินการตามทางเลือกเชิงกลยุทธ์ที่ได้เลือกสรรไว้ ซึ่งในการวางแผนเชิงกลยุทธ์นั้นจะต้องเป็นแผนที่มีการประสานกันระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน จะต้องมีทั้งลักษณะจากบนสู่ล่าง และจากการระดมพลังสมองจากล่างขึ้นบนต้องใช้ข้อมูลที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นประกอบการวางแผนโดยไม่มีอคติอาศัยฐานของความเป็นจริง และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ

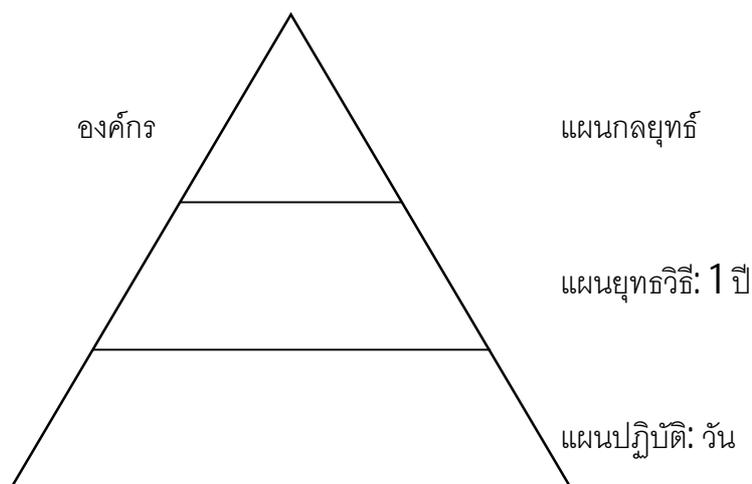
กล่าวโดยสรุปได้ว่า การได้มาซึ่งกลยุทธ์เป็นการได้มาจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้านทรัพยากร ปัจจัยจุดเด่น จุดด้อย โอกาส การปฏิบัติของบุคลากรทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ ผลเกิดจากประสิทธิภาพขององค์กร การมีความสำเร็จย่อมขึ้นอยู่กับโอกาส เวลา ความเหมาะสม และทรัพยากรเป็นองค์ประกอบในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว เกิดประโยชน์สูงสุด ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์ สรุปเป็นการพัฒนากลยุทธ์ในการวิจัยครั้งนี้ โดยการวิเคราะห์จากสภาพปัจจุบัน ความต้องการ มาจัดทำกลยุทธ์ แล้วตรวจสอบความเหมาะสมของกลยุทธ์ที่จะนำไปปฏิบัติ

### กลยุทธ์การบริหารงบประมาณ

งบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อการบริหารงานทุกหน่วยงาน เพราะจะได้มีการวางแผนและโครงการต่างๆ ที่จะดำเนินการไว้ล่วงหน้า มีการวางแผนการใช้จ่ายและวางแผนการหารายรับไว้ล่วงหน้า เพื่อให้หน่วยงานสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องมีกลยุทธ์ในการบริหารงบประมาณ มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำกลยุทธ์การวางแผนกลยุทธ์ การบริหารเชิงกลยุทธ์ และกลยุทธ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณไว้ ดังนี้

### การบริหารงบประมาณตามแนวคิดของโทมัสและเลวิส

โทมัส (Thomas. 1996: 43-44) กำหนดแนวทางการวางแผนกลยุทธ์ไว้ในองค์กร ประกอบด้วย แผนกลยุทธ์ แผนยุทธวิธี และแผนปฏิบัติ โดยมีรูปแบบสำคัญ ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 การวางแผนในองค์กร (Harold. 1996: 43)

โดยแผนกลยุทธ์จะกำหนดภาพกว้างๆ ว่า โรงเรียนต้องการจะพัฒนาอะไร และเขียนข้อความเกี่ยวกับพันธมิตร์ มีกระบวนการจากบนลงล่าง (Top-down) และจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) เพื่อให้ทุกคนในองค์กรมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ แผนกลยุทธ์จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อให้สิ่งที่คาดหวังเป็นจริง การจัดสรรงบประมาณต้องบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน ทุกระดับต้องมีการทำแผนประจำปี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนระยะยาว การทำแผนประจำปีต้องมีความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ

แผนกลยุทธ์ต่างจากแผนระยะยาว ตรงที่แผนกลยุทธ์จะเน้นที่อิทธิพลของสภาพแวดล้อมภายนอก โรงเรียนไม่สามารถกำหนดอนาคตของตนเองได้ เนื่องจากอิทธิพลของปัจจัยภายนอกโรงเรียน ไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งแผนกลยุทธ์ได้กำหนดให้โรงเรียนศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกอย่างละเอียด แผนกลยุทธ์มักมีระยะเวลา 5 ปี และทุกปีจะมีการปรับแผนให้ตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ หรืออาจมีการกำหนดจุดมุ่งหมายใหม่ จากนั้นก็มีการทำแผนปฏิบัติการอย่างละเอียดทุกปี เพื่อรองรับจุดมุ่งหมายแต่ละข้อในแผนกลยุทธ์ (Wallace; & McMahan. 1994)

เลwis (Lewis. 1983: 9-12) ได้กล่าวถึง แผนในองค์กร มี 3 ประเภท คือ แผนแก้ปัญหา แผนปฏิบัติการ และแผนกลยุทธ์ ความแตกต่างของแผนทั้ง 3 ประเภท ดังตาราง 1

ตาราง 1 ความแตกต่างระหว่างแผน 3 ประเภท

| รายการ                | แผนแก้ปัญหา  | แผนปฏิบัติการ   | แผนกลยุทธ์  |
|-----------------------|--|---|---|
| ระยะเวลา              | 1-2 เดือน  | ปกติ 1 ปี   | 3-10 ปี   |
| ปัจจัยเสี่ยง          | สูงมาก   | สูง   | สูง   |
| วัตถุประสงค์          | เพื่อฟื้นฟูผลงานให้กลับเข้าสู่ภาวะปกติ                               | พัฒนางานประจำหรือเพื่อพัฒนางานให้ถึงระดับที่คาดหวังไว้  | พัฒนาผลงานเพื่อให้บรรลุตามพันธกิจและจุดมุ่งหมายทางการศึกษา              |
| การมีส่วนร่วมของบุคคล | มีคนเกี่ยวข้องและรับผิดชอบเป็นทีม หน่วยงานวางแผนจะมีความรับผิดชอบสูง | มีคนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมากกว่าแผนชนิดอื่นๆ บางประเด็นสมาชิกทุกคน จะเข้ามามีส่วนร่วม | คณะกรรมการวางแผนมีส่วนร่วม และหน่วยงานกลางด้านการวางแผนมีส่วนร่วมสูงมาก |
| สอดคล้องกับค่าใช้จ่าย | แผนการปฏิบัติการต่ำ  | แผนกลยุทธ์ปานกลาง   | พันธกิจและจุดมุ่งหมายสูง  |
| กระบวนการ             | แบบแสดงรายการ  | แบบงบประมาณฐานศูนย์   | แบบแผนงานโครงการ  |
| จัดทำงบประมาณ         |  |   | (PPBS)  |
| ลำดับความสำคัญ        | ลำดับหนึ่ง   | ลำดับสอง  | ลำดับสาม  |

ที่มา: เจมส์ (James. 1983: 10)

สรุป แนวการวางแผนกลยุทธ์ของ โธมัส และเลวิส มีลักษณะเหมือนกัน คือมีการปฏิบัติการ แผนแก้ปัญหาหรือยุทธวิธี และกำหนดแผนกลยุทธ์ให้องค์กรบรรลุเป้าหมายสูงสุดด้านคุณภาพ ประสิทธิภาพให้เหนือกว่าองค์กรอื่นๆ โดยมียุทธวิธีเป็นแนวปฏิบัติให้บรรลุ

#### การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545: 1-6) ได้กล่าวว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting) เป็นการจัดทำงบประมาณโดยใช้ผลงาน ตามพันธกิจของหน่วยงานเป็นตัวตั้งในการคิดงบประมาณ ตั้งแต่การวางแผน การจัดสรร

งบประมาณการจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น ดังนั้น หัวใจของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็นการเชื่อมโยงทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้หรือลงทุนไปกับผลงานอย่างชัดเจนเป็นการใช้ทรัพยากรในการสร้างผลงานที่แท้จริงของหน่วยงานระบบงบประมาณระบบนี้จะก่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

หลักการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) มีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. ลดการควบคุมจากส่วนกลาง ส่งเสริมให้เกิดการบริหารที่คล่องตัวตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณ
2. ลดขั้นตอนในการอนุมัติเบิกจ่าย
3. ให้ความสำคัญกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์
4. กระตุ้นเรื่องประสิทธิผลของหน่วยงานให้เป็นไปตามผลลัพธ์ที่กำหนดไว้
5. กระตุ้นเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานบรรลุผลลัพธ์โดยเสียค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด หรือปรับปรุงผลลัพธ์ให้สูงขึ้นโดยเสียค่าใช้จ่ายเท่าเดิม
6. ปรับเปลี่ยนงบประมาณจากแผนงานที่ไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ไปสู่แผนที่เกิดผลลัพธ์
7. เน้นผลผลิตมากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป
8. ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นตัวชี้้นำเป้าหมายของนโยบายของหน่วยงาน
9. กำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์มากกว่า 1 ปีงบประมาณโดยทั่วไปนิยมใช้ 3 ปีงบประมาณ
10. เลือกและระบุผลผลิตที่ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพอใจ
11. เน้นผลผลิต ผลลัพธ์ของการดำเนินงานความพอใจของผู้รับบริการ การเสร็จทันเวลาดำเนินงานต่อหน่วย และประสิทธิผล
12. การจำกัดรายจ่ายในวงเงินที่จำกัด
13. การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า
14. เปลี่ยนวัฒนธรรมจากการทำงานตามข้อบังคับเป็นทำตามพันธกิจของหน่วยงาน
15. ลดกระบวนการทำงานเพื่อให้คล่องตัวในการบริหารงบประมาณแต่เพิ่มความรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์

## การบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การบริหารโดยกระจายอำนาจให้โรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด และรู้ความต้องการของนักเรียนที่มีอยู่อย่างหลากหลายได้ดีที่สุด โรงเรียนจะมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณของโรงเรียนโดยใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ให้ครู ผู้ปกครอง และคณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณ

การบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน สามารถเพิ่มประสิทธิภาพและผลิตผลของโรงเรียน (Goertz; & Stiefel. 1998: 435-436) เนื่องจาก

1. บุคคลที่ใกล้ชิดกับนักเรียน ได้แก่ ผู้ปกครอง ครู และผู้บริหารโรงเรียนจะมีความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับนักเรียนมากกว่าบุคคลในเขตการศึกษา และหน่วยงานส่วนกลาง หลักการของการบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานมีอยู่ว่า บุคคลที่ใกล้ชิดนักเรียนที่สุด ควรเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับนักเรียน ซึ่งจะทำให้ได้การตัดสินใจที่ดีกว่า และการตัดสินใจนั้นจะตรงกับความต้องการและความต้องการของนักเรียน

2. การให้โรงเรียนมีอำนาจในการใช้งบประมาณเกี่ยวกับการจ้างครู และการจัดทำหลักสูตรมากขึ้น จะทำให้โรงเรียนออกแบบโครงการต่างๆ ที่ตรงกับความต้องการของนักเรียนและชุมชน และมีความคล่องตัวในการกำหนดเป้าหมายการใช้ทรัพยากรที่จะใช้ถึงโครงการและบริการต่างๆ เพื่อให้มีความคล่องตัวโรงเรียนมีอำนาจในการจ้างครูในโรงเรียนมีอำนาจควบคุมค่าใช้จ่าย

3. การเปิดให้มีการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ทำให้ผู้บริหาร และผู้ปกครองมีความตั้งใจที่จะปฏิบัติและสนับสนุนการปฏิรูปมากขึ้น

4. ความสำเร็จในการนำการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติ ต้องมีการเผยแพร่และให้ข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์ และการรวบรวมทำข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่โรงเรียนจัดลำดับความสำคัญและจุดมุ่งหมายผลการเรียนของนักเรียน รายได้ และค่าใช้จ่าย การใช้จ่ายเงิน และบุคลากร การเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของนักเรียนอย่างเต็มที่

5. ทำให้การจัดสรรงบประมาณภายในเขตการศึกษา มีความโปร่งใสต่อชุมชนมากขึ้น ทำให้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความเสมอภาค ระหว่างโรงเรียนภายในเขตการศึกษา และระหว่างการศึกษาในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลาย

### ข้อดี ข้อเสียของการบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การเปลี่ยนการตัดสินใจการบริหารงบประมาณลงไปที่ระดับโรงเรียน มีข้อดีและข้อเสีย (Webb; Metha; & Jordan. 1996: 447) ดังนี้

### ข้อดี

1. **ความมีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ (Administrative Efficiency)**  
ประสิทธิภาพของการบริหารส่วนใหญ่จะมาจากภาคธุรกิจที่ว่า "ต้องปล่อยการตัดสินใจเกี่ยวกับการที่จะบริหารธุรกิจ อย่างไรให้กับคนที่รู้ดีที่สุดว่าจะต้องทำอะไร" แนวคิดทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ คือ หน่วยที่มีการกระจายอำนาจจะมีการแข่งขัน หลายคนเห็นว่าเมื่อมีการตั้งงบประมาณ ควรจะตัดในหน่วยงานที่ส่งมอบผลผลิตจะดีกว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม จะช่วยให้โรงเรียนสามารถใช้งบประมาณที่จำกัดให้มีประสิทธิภาพ เพื่อสนองความต้องการของนักเรียนของโรงเรียน
2. **ประสิทธิผลของการจัดการศึกษา (Educational Effectiveness)** ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดนี้หวังไว้ว่าการกระจายอำนาจจะทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนดีขึ้น โดยคาดหวังการให้อิสระในการนำเสนอหลักสูตรที่เหมาะสมกับนักเรียนในแต่ละโรงเรียน โดยหวังว่าโรงเรียนจะมีนวัตกรรมมากขึ้น มีขวัญกำลังใจสูง มีความรับผิดชอบต่องานมากขึ้น และมีผลผลิตเพิ่มขึ้น และเห็นว่าระบบที่ใช้ในปัจจุบันที่ควบคุมโดยระบบราชการเป็นระบบที่เป็นนโยบายแบบ **one-size-fits-all**
3. **อิทธิพลของการมีส่วนร่วม** การบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นระบบที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และการมีอิทธิพล เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ โดยให้บุคคลในระดับโรงเรียนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับโรงเรียน อย่างไรก็ตาม ใครเป็นคนตัดสินใจตัดสินใจในเรื่องอะไร เป็นเรื่องที่หลากหลายในแต่ละโรงเรียน การตัดสินใจในระดับท้องถิ่น โดยเน้นที่ครู หมายถึง การให้คณะบุคคลที่เป็นผู้จัดทำบริการ หรือผู้ผลิตมีอำนาจในการตัดสินใจ และรับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดขึ้น โดยมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณ หรือนโยบายของโรงเรียน บทบาทในการเลือกครูใหญ่และครู หรือเลือกวิธีการสอน การทำเช่นนี้เพราะเชื่อว่า อิทธิพลของผู้ปกครองจะช่วยผลิตการศึกษาที่ผู้ปกครองพอใจมากขึ้น

### ข้อเสีย

1. การบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกิดขึ้นเพราะมีการตัดลดงบประมาณ โดยการกระจายอำนาจตัดสินใจ ตัดงบประมาณให้กับครูใหญ่ ครูและผู้ปกครอง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างครูที่ถูกตัดงบประมาณบางคนบอกว่าเป็นกระบวนการ "ทำให้คนพวกเดียวกันขัดแย้งกันแบบมืออาชีพ" การตัดลดงบประมาณทำให้ต้องตัดกิจกรรมและโครงการต่างๆ ทำให้ครูเผชิญกับความกดดันจากตัวเองและจากผู้ร่วมงาน
2. การบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นระบบกระจายอำนาจ บุคลากรในโรงเรียนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียนในงานประจำในแต่ละวัน แต่ครูไม่มีเวลา ครูต้องไปพะวงกับการจัดทำหลักสูตร การประชุมปฏิบัติการ การทำรายงาน จัดทำสื่อ เมื่อครูไม่มี

เวลาเข้าร่วมการบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ก็กลายเป็นการบริหารโดยผู้บริหารโรงเรียน (Principal Based Budgeting)

3. การบริหารมีส่วนร่วมเป็นการเพิ่มพันธกิจและจูงใจให้ครูต้องทำงานหนักขึ้น แต่ครูได้ถูกจูงใจ และทำงานหนักเกี่ยวกับหลักสูตรไปมากแล้ว สิ่งที่ครูต้องการ คือ ลดปริมาณงานที่มีมาก

4. การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ก็จะมีส่วนร่วมของชุมชนที่กว้างขึ้นในโรงเรียน ในบางแห่งมีการจัดทำโครงสร้างอย่างเป็นทางการ ที่ลดคณะกรรมการจากผู้ปกครอง เพราะทุกอย่างขึ้นอยู่กับสภาโรงเรียน มีความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงกลุ่มที่สนใจพิเศษที่จะมาครอบงำสภาโรงเรียน

5. เมื่อการตัดสินใจที่โรงเรียน โรงเรียนจะต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น การบ่นตำหนิเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจจะเปลี่ยนจากเขตการศึกษาที่โรงเรียน เมื่อมีการตัดงบประมาณ

6. คำกล่าวที่ว่า การกระจายอำนาจเป็นการประหยัดงบประมาณ เพราะมีประสิทธิภาพ เพิ่มขึ้น คำกล่าวที่ว่า การกระจายอำนาจเป็นการลดค่าใช้จ่ายเป็นคำกล่าวที่ไม่ได้รับการสนับสนุน งานวิจัยบางชิ้นแสดงให้เห็นว่า ระบบงบประมาณแบบรวมศูนย์อำนาจ มีประสิทธิภาพมากกว่า การประหยัดคงทำได้ยาก เพราะผู้บริหารต้องใช้เวลาทำในเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และทำบัญชี

7. บุคลากรระดับโรงเรียนยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำ และบริหารงบประมาณ

8. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ อาจทำให้โรงเรียนตัดสินใจตรงกันข้ามกับจุดมุ่งหมายของเขตการศึกษา

## กระบวนการบริหารงบประมาณ

### การจัดทำงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณของสถานศึกษาขั้นต้นตอนแรก คือ การจัดทำงบประมาณ ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดแนวทาง การจัดทำงบประมาณ การทบทวนแผนระยะยาว การจัดทำแผนระยะสั้น ได้แก่ แผนปฏิบัติการ และประมาณการรายรับ-รายจ่าย ซึ่งจะนำเสนอสาระที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินในแต่ละขั้นตอน ดังกล่าว

### การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ

ในการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ มีกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการ 2 กิจกรรม ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายงบประมาณ เป็นการกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่ง กรอส (Gross, 1996: 52) ได้กล่าวถึง กำหนดการนโยบายงบประมาณไว้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการลงโทษที่ไม่มีการใช้งบประมาณ ไปจนถึงการกำหนดขั้นตอนในการคำนวณค่าใช้จ่าย นโยบายใดที่เกี่ยวกับผู้ปกครองก็จะจัดพิมพ์แจกผู้ปกครอง การกำหนดนโยบายและแนวทางจะกำหนดเกี่ยวกับเรื่องใด ต่อไปนี้

- 1.1 กระบวนการงบประมาณแห่งปี
- 1.2 ความต้องการที่จะทำงบประมาณให้สมดุล
- 1.3 ปรับงบประมาณประจำปีให้เป็นปัจจุบัน เพื่อจัดงบประมาณ ล่วงหน้า 3 ปี
- 1.4 กำหนดเวลาในกระบวนการงบประมาณ
- 1.5 นโยบายเกี่ยวกับการเรียนการสอนและการดำเนินงาน
- 1.6 ระดับเงินเดือน
- 1.7 ข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าเรียน
- 1.8 ข้อมูลเกี่ยวกับขนาดของชั้นเรียน

การกำหนดนโยบายจะต้องได้รับการยอมรับจากบุคลากรทุกฝ่าย หากนโยบายไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ

อย่างไรก็ตาม ฌองส์ สัจพันโรจน์ (2541: 400) ได้กล่าวถึง หลักการในการกำหนดนโยบายงบประมาณ คือ ไม่ควรให้งบประมาณเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มบางกลุ่มหรือกระจัดกระจาย ไปตามความต้องการของคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียว หลักการที่ควรยึดในการกำหนดนโยบายงบประมาณ ดังนี้

1. ต้องใช้งบประมาณรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ใช้งบประมาณเกินดุลเมื่อมีสภาพเงินเฟ้อ และใช้งบประมาณขาดดุลเมื่อมีสภาพเงินฝืด
2. ต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด และเป็นประโยชน์ให้มากที่สุด
3. ต้องพยายามใช้งบประมาณในลักษณะเงินกู้ยืมให้น้อยลง และเพิ่มการชำระหนี้มากขึ้น
4. ต้องไม่เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีบ่อยครั้งจนเกินไป

2. การจัดทำปฏิทินงบประมาณ หมายถึง ใบบังกำหนดเวลาในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับช่วงเวลาและกิจกรรมที่ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตั้งแต่ต้นจนจบ (ธงชัย ลำดับวงศ์, พิสิฐ ลี้อาธรรม, 2544: 589) ปฏิทินงบประมาณ เป็นการจัดทำกำหนดเวลาในการรวบรวมข้อมูล สำหรับจัดตั้งงบประมาณของปีที่จะมาถึงซึ่งจะช่วย ทำให้ได้ข้อมูลมาใช้ในการจัดตั้งงบประมาณได้ตามเวลาที่กำหนด ปฏิทินงบประมาณช่วย

ให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด และใช้ข้อมูลจากทุกแหล่งในการจัดทำงบประมาณ ช่วยให้การจัดการงบประมาณดำเนินการตามขั้นตอนตามรูปแบบที่ควรจะเป็น ทำให้ไม่ต้องมาเร่งทำงานงบประมาณอย่างเร่งรีบในช่วงสัปดาห์สุดท้ายของการจัดงบประมาณ หากไม่มีการจัดทำข้อมูลตามปฏิทินงบประมาณ เพื่อรวบรวมให้มีข้อมูลเพียงพอในการจัดตั้งงบประมาณ การจัดตั้งงบประมาณก็จะทำโดยใช้ข้อมูลปีก่อน ๆ และประมาณการข้อมูลต่าง ๆ โดยการเดาจากข้อมูลที่คิดว่าควรจะเป็นขึ้นมาเอง แทนที่จะคิดโดยใช้แผนงานทางการศึกษา ซึ่งหากจัดทำงบประมาณในลักษณะเช่นนี้ก็จะเป็น การจัดทำงบประมาณที่เสนอนโยบายที่จำกัด และนำไปสู่การประชุมพิจารณางบประมาณที่ยืดเยื้อ การอภิปรายที่ใช้เวลานานไม่มีใครมีสาระ เพราะไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะใช้พิจารณา และเมื่อจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเพิ่มเติม ก็จะส่งแบบสอบถามให้ตอบโดยเร่งด่วน เพราะไม่มีเวลาพอที่จะรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นตามลำดับขั้น ปฏิทินงบประมาณที่มีการวางแผนอย่างดี และเป็นระบบจะทำให้โรงเรียนสามารถจัดทำข้อมูลเพียงพอ เพื่อใช้ในการจัดทำโครงการและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ จอร์แดน (Jordan. 1969: 122-123)

ตัวอย่างของปฏิทินงบประมาณเขตการศึกษาที่เริ่มขึ้นที่ 1 กรกฎาคม ถึง 30 มิถุนายน ปีถัดไป ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการของรัฐนิวยอร์ก ได้ให้ข้อเสนอแนะแล้ว (Jarvis; Gentry; & Stephens. 1969: 130) มีดังนี้

มิถุนายน

จัดทำสิ่งต่อไปนี้

1. รายการที่ต้องการ แต่ไม่มีในงบประมาณปีก่อน
2. จัดทำปฏิทินงบประมาณปีปัจจุบัน
3. จัดทำแบบคำของงบประมาณ

กรกฎาคม และ สิงหาคม

จัดทำประมาณค่าใช้จ่าย 1) การซ่อมสิ่งก่อสร้าง เครื่องมือและสื่อต่างๆ 2) การปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง 3) การเปลี่ยนแปลงหนี้ที่ชำระ 4) เงินเดือนของครูและบุคลากรอื่นๆ และ 5) แผนงานโครงการต่างๆ

ตุลาคมและพฤศจิกายน

1. แจกแบบฟอร์มของงบประมาณให้ครูในโรงเรียน
2. คำของงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ และการบำรุงรักษาอาคาร สิ่งก่อสร้างและสิ่งแวดล้อม จะถูกนำเสนอต่อหน่วยงานส่วนกลาง

ธันวาคมและมกราคม

คณะกรรมการโรงเรียนตรวจสอบความต้องการ อาคารและเครื่องมือต่างๆ รับฟังและอภิปรายรายงานของคณะกรรมการหลักสูตรและโครงการ เห็นชอบรูปแบบของเอกสารงบประมาณ ทบทวน และอภิปรายเกี่ยวกับตารางเงินเดือน

กุมภาพันธ์

ค่าของงบประมาณต่างๆ จะถูกนำเสนอไปที่หน่วยงานกลาง และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกลางจะรวบรวมคำขอทั้งหมด

มีนาคม

1. จัดทำประมาณการรายได้ และวิเคราะห์ปรับรายการงบประมาณ
2. รายงานจากคณะที่ปรึกษาจะถูกจัดทำขึ้นและส่งให้คณะกรรมการการศึกษา และมีการร่างเอกสารงบประมาณ

มีนาคม-เมษายน

คณะกรรมการการศึกษาอนุมัติร่างเอกสารงบประมาณและจัดพิมพ์เผยแพร่ให้บุคคลต่างๆ

เมษายน, พฤษภาคม และมิถุนายน

1. ประชาชนได้รับแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับการขอรับเอกสารงบประมาณและกำหนดวันที่จะทำประชาพิจารณ์
2. งบประมาณได้รับอนุมัติก่อนวันที่ 30 มิถุนายน และจากได้รับอนุมัติภายใน 10 วัน ประชาชนจะได้รับแจ้งการเปลี่ยนแปลง และการปรับปรุงแก้ไขงบประมาณที่มีขึ้นระหว่าง ที่มีการประชุมอนุมัติงบประมาณ
3. รหัสบัญชีของงบประมาณปีใหม่ได้จัดทำขึ้นและบันทึกไว้ในระบบบัญชีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สิงหาคมและกันยายน

ใช้ข้อมูลการสำมะโนนักเรียนครั้งล่าสุด เพื่อคำนวณค่าใช้จ่ายต่อไปนี้ 1) รถยนต์ 2) สื่อการเรียนการสอนในห้องเรียน และ 3) ขยายการคาดคะเนงบประมาณระยะยาว ออกไปอีก 1 ปี และทบทวนแผนระยะยาวถ้าจำเป็น

กันยายน

ระหว่างการประชุมครูและบุคลากรระดับก่อนประถม แนะนำให้ทุกคนเข้าใจกระบวนการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณ ที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม นำเสนอเรื่องที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณให้ทุกคนเข้าใจ และชักชวนให้ทุกคนช่วยเสนอแนะและให้คำแนะนำ

ตุลาคม

แต่งตั้งคณะกรรมการที่สำคัญ 1) คณะกรรมการหลักสูตร และโครงการเพื่อศึกษาเกี่ยวกับหนังสือเรียน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ และความต้องการของบุคลากร และ 2) คณะกรรมการสิ่งก่อสร้าง เพื่อกำหนดรูปแบบของสถานที่สิ่งก่อสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ต้องการ และคณะกรรมการเหล่านี้จะต้องนำเสนอรายงานในเดือนมกราคม

### การทบทวนแผนระยะยาว

ความหมาย

การวางแผน หมายถึง กระบวนการของการกำหนดอย่างแน่นอนว่าโรงเรียนจะทำอย่างไร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโรงเรียน (Certo. 1986: 79)

การวางแผน คือ การเตรียมชุดของการตัดสินใจ หรือการเลือกสำหรับการดำเนินการในอนาคต โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสม เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ (Faroop. 1993: 71)

การวางแผน คือ กระบวนการจุดมุ่งหมาย และตัดสินใจแต่ละขั้นตอนที่จะนำไปสู่การบรรลุผลตามเป้าหมาย (Wallace; & McMahon. 1994: 17)

การวางแผน คือ การกำหนดโครงการหรือแผนงานเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ (Norton; et al. 1996: 132)

สรุป การวางแผน คือ การกำหนดวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้

องค์ประกอบ

องค์ประกอบของแผน ต้องมี 5 องค์ประกอบ (Finney. 1994: 32) คือ

1. บอกจุดหมาย ซึ่งจุดหมาย คือ ข้อความที่ระบุถึงผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นหลังจากดำเนินการตามแผน จุดมุ่งหมายอาจจะเปลี่ยนแปลงหากการจัดทำแผนมีความก้าวหน้าขึ้น
2. แผนต้องบอกว่า ทำอะไร แผนต้องระบุว่าต้องทำอะไร เพื่อให้บรรลุผลที่ต้องการ
3. แผนต้องบอกว่า จะทำอย่างไร โดยระบุวิธีการและแนวทางดำเนินการที่จะต้องใช้ในการทำสิ่งที่ต้องทำให้สำเร็จ
4. แผนจะต้องบอกด้วยว่าจะทำเมื่อไร โดยกำหนดวัน เวลาที่จะทำกิจกรรมให้แล้วเสร็จ รวมทั้งผลสำเร็จขั้นสุดท้าย
5. แผนจะต้องบอกว่า จะใช้ทรัพยากรเท่าไร โดยระบุทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินงานตามแผน ได้แก่ คน เงิน ทรัพยากรที่เฉพาะ

ตามที่กล่าวข้างต้น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของแผน ยังมีองค์ประกอบอื่นๆ ที่ควรบรรจุในแผน เช่น

1. แผนต้องบอกว่าทำไม เพื่อบอกเหตุผลของการเลือกกิจกรรมและกำหนดเวลาเพื่อให้บรรลุผลที่ต้องการ
2. สมมติฐานที่ใช้ในการทำแผน
3. แผนฉุกเฉิน ซึ่งจะใช้ในกรณีที่กิจกรรมที่ไม่ประสบความสำเร็จ
4. เป้าหมายของความสำเร็จ (Milestone) บอกเวลาและผลที่เกิดขึ้นในช่วงกลาง ซึ่งจะช่วยในการประเมินความก้าวหน้าของแผน

ประเภทของแผน

นอร์ตัน และคณะ (Norton; et al. 1996: 132-133) กล่าวว่า การวางแผนมี 3 ระดับ ดังนี้

1. แผนกลยุทธ์ เป็นแผนที่กำหนดทิศทางขององค์กร เป็นการวางแผน เพื่อเดินไปสู่อนาคตที่คาดไว้
2. แผนระยะยาว เป็นแผนปฏิบัติการที่มีระยะเวลายาวมากกว่า 1 ปี แผนระยะยาวไม่มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมอย่างเจาะลึกเหมือนแผนกลยุทธ์ แต่แผนระยะยาวจะดำเนินการรับแผนกลยุทธ์เช่นเดียวกับแผนปฏิบัติการ แต่มีระยะเวลายาวนานกว่า
3. แผนปฏิบัติการ เป็นแผนดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ มีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี การจัดทำงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการ ในการทำแผนกลยุทธ์ มีการกำหนดให้มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย ผู้ที่ทำแผนปฏิบัติการต้องจัดทำแผน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ ซึ่งก็หมายถึง แผนกลยุทธ์ได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติ โดยการปฏิบัติ โดยการแปลงเป็นแผนปฏิบัติการ

ฟิดเลอร์ (Fidler. 2002: 1) กล่าวว่า การแบ่งประเภทของแผนตามระยะเวลามี 2 ประเภท คือ แผนระยะยาว เป็นแผนที่เขียนกว้างๆ จะไม่มีรายละเอียด แต่จะมีความชัดเจนเพียงพอที่จะกำหนดทิศทาง ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ การไม่มีรายละเอียดเป็นลักษณะของการขึ้นามากกว่าเป็นแนวทางที่ชัดเจนแน่นอน ส่วนแผนระยะสั้น จะกำหนดรายละเอียดชัดเจนแน่นอน และเป็นแผนระบุว่า จะทำอะไร เมื่อไร ใครทำ ใช้มาตรฐานอะไร และใช้ทรัพยากรอะไร

สรุป แผนพัฒนาโรงเรียน เป็นแผนที่สถานศึกษาจัดทำขึ้น เพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียน องค์ประกอบของแผนพัฒนาโรงเรียนจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1. ส่วนที่เป็นแผนระยะยาว มีระยะเวลาประมาณ 3-5 ปี เป็นการกำหนดทิศทางของสถานศึกษา ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายระยะยาว รวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์ที่จะดำเนินการ

2. ส่วนที่เป็นแผนระยะสั้น มีระยะเวลา 1 ปี แยกย่อยมาจากแผนระยะยาว มีการกำหนดกิจกรรมที่จะดำเนินการ และจุดมุ่งหมายระยะสั้นที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจง

ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน จะต้องมีการจัดทำทั้งแผนระยะยาวและแผนระยะสั้น แผนระยะยาวที่จัดทำ คือ แผนกลยุทธ์ที่มีระยะยาว 3-5 ปี แผนระยะสั้นที่จัดทำ คือ แผนปฏิบัติการมีระยะเวลา 1 ปี

### การจัดทำแผนระยะสั้น

การจัดทำแผนระยะสั้น เป็นการนำแผนระยะยาวมาวางแผนดำเนินการเป็นรายปี แผนระยะสั้นที่สถานศึกษาจัดทำมีระยะเวลา 1 ปี ตามปีงบประมาณ เรียกว่า แผนปฏิบัติการ

#### ความหมาย

แผนปฏิบัติการ คือ แผนระยะสั้นที่กำหนดโครงการที่จะต้องดำเนินการในแต่ละวัน จัดทำโดยหัวหน้าระดับกลาง และระดับล่าง ซึ่งต่างจากแผนกลยุทธ์ที่จัดทำขึ้นโดยผู้บริหารระดับสูง (Rue L. 2000: 142)

แผนปฏิบัติการ คือ แผนดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและความคาดหวัง ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ เป็นแผนปฏิบัติการที่เน้นเกี่ยวกับการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน เป็นแผนที่ต้องการให้โรงเรียนหรือครูแต่ละคนแปลเป้าหมายโดยภาพรวมของโรงเรียนไปสู่งานที่ตนเองรับผิดชอบ เป็นแผนระยะสั้น มีอธิบายกิจกรรมสำคัญที่จะทำให้งานสำเร็จ มีการพัฒนาไปเรื่อยๆ จนกว่างานจะเสร็จ (Davies; & Ellison. 2003:168)

สรุป แผนปฏิบัติการ คือ แผนระยะสั้นมีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี เป็นแผนที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายระยะสั้น ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายระยะยาวในแผนกลยุทธ์

#### กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการ

เดวีส์ และเอลลิสัน (Davies; & Ellison. 2003: 168) ได้กล่าวถึง การแผนปฏิบัติการจะต้องมีขั้นตอน ดังนี้

1. แปลงเป้าหมายกว้างๆ ให้เป็นเป้าหมายเฉพาะ โดยมีจุดเน้นที่การเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน
2. ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมในการจัดทำ
3. มีการวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของงาน
4. จัดสรรทรัพยากร

5. มีกระบวนการควบคุม กำกับ ติดตาม

6. การประเมินผล

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545ข: 98) ได้เสนอแนะกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการมี 2 ขั้นตอนหลัก คือ

1. ขั้นการศึกษากรอบเงื่อนไขประจำปีจากหน่วยงานต้นสังกัด ได้แก่ กรอบนโยบาย กรอบเป้าหมายของผลผลิตหลักที่ต้องการ และกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร
2. ขั้นการแปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนปฏิบัติการประจำปีมี 5 ขั้นตอนย่อย ดังนี้ 1) ทบทวนสาระสำคัญของแผนกลยุทธ์ เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ 2) กำหนดเป้าหมายและผลผลิตหลักประจำปีของหน่วยงาน 3) จัดทำรายละเอียด แผนงาน/โครงการ กิจกรรม ให้เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ระดับองค์กร แผนงานและโครงการ และ 4) จัดทำแผนกำกับติดตาม ประเมินผล และรายงาน

สรุป แผนปฏิบัติการ คือ แผนระยะสั้นมีระยะเวลา 1 ปี เป็นแผนที่ดำเนินการตามกลยุทธ์ เป็นแผนที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายระยะสั้น โดยมีขั้นตอนในการจัดทำดังนี้

1. กำหนดจุดมุ่งหมายระยะสั้นโดยแปลงจุดมุ่งหมายในแผนกลยุทธ์ให้มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น
2. กำหนดแผนงาน/โครงการ กิจกรรม
3. กำหนดเกณฑ์/ตัวชี้วัด
4. กำหนดเวลาดำเนินการและแล้วเสร็จ
5. กำหนดผู้รับผิดชอบ

### การประมาณการรายรับ-รายจ่าย

#### การประมาณการรายรับ/รายได้

การประมาณการรายได้ เป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการงบประมาณ และเป็นเงื่อนไขที่จะดำเนินการส่วนอื่นๆ ในกระบวนการงบประมาณ การประมาณการรายได้ที่ไม่ดี ทำให้ เกิดปัญหา คือ ถ้าประมาณการเกินไป จะทำให้ค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอ แต่ถ้าประมาณต่ำเกินไปทำให้ต้องตัดลดบางโครงการต่างๆ ที่มีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการ ประการรายได้มีผลกระทบต่อการจัดสรรเงินด้านนโยบายที่สำคัญ เช่น การกำหนดอัตราภาษี และกำหนดอัตราบุคลากร การประมาณการรายได้ จึงถือเป็นหัวใจของกระบวนการจัดทำงบประมาณ กระบวนการในการประมาณการรายได้ มี 5 ขั้นตอน (Schack. 2000: 41) ได้แก่

1. การประมาณการวงเงินรายได้เบื้องต้น ซึ่งฝ่ายงบประมาณขององค์กรจะเป็นผู้จัดทำ

2. การปรับประมาณการรายได้เบื้องต้นอย่างไม่เป็นทางการ โดยที่ปรึกษาและบุคลากรในองค์กร รวมทั้งเจ้าหน้าที่งบประมาณของสภา และจากฝ่ายทำบัญชีของสำนักงานที่อยู่ระดับเหนือขึ้นไป

3. การนำเสนอประมาณการรายได้ต่อสภาเมืองทางการ

4. การปรับวงเงินประมาณการรายได้ตามข้อเสนอของสภาเมือง

5. การอนุมัติวงเงินประมาณการรายได้ในงบประมาณที่อนุมัติทั้งหมด

เคลย์ (Klay, 1992: 217-219) ได้นำเสนอวิธีประมาณการรายได้ มี 4 วิธี

1. วิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) เป็นการคาดคะเนโดยใช้บุคคลที่มีหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญมาคาดคะเน โดยใช้ข้อมูลแนวโน้มทางเศรษฐกิจและข้อมูลสภาพแวดล้อมอื่นๆ

2. การวิเคราะห์แนวโน้มของเวลา โดยการรวบรวมข้อมูลในอดีตที่ผ่านมา การคาดคะเนวิธีนี้นิยมใช้กันมาก เพราะหน่วยงานมีการรวบรวมข้อมูลในปีที่ผ่านมา เป็นการคาดคะเนจากข้อมูลที่เกิดขึ้นในอดีต วิธีที่สะดวกในการคาดคะเนวิธีนี้คือ การใช้กราฟ ซึ่งจะให้เห็นแนวโน้มที่ชัดเจนกว่าการแสดงเป็นตัวเลข

3. วิธีศึกษาสาเหตุ เป็นวิธีที่ไม่ได้ใช้ตัวแปรเพียงตัวเดียวในอดีตเหมือนวิธีศึกษาแนวโน้ม แต่เป็นการวิเคราะห์ตัวแปรมากกว่า 2 ตัว ที่ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป็น การคาดคะเนโดยใช้ตัวแปรหน่วย 1 ตัว หรือมากกว่า 1 ตัว คาดคะเนรายได้

4. วิธีผสม เป็นการคาดคะเนโดยใช้วิธีเชิงคุณภาพ วิธีวิเคราะห์แนวโน้ม และวิธีศึกษาสาเหตุ

สติเวนสัน (Stevenson, 2002: 71-73) ได้กล่าวถึง สิ่งที่ควรคำนึงเกี่ยวกับการประมาณและขั้นตอนในการประมาณการไว้ ดังนี้

1. เทคนิคในการคาดคะเนมีสมมติฐานว่า ระบบที่เกิดขึ้นในอดีตยังมีดำเนินการต่อไปในอนาคต

2. การคาดคะเนคงให้สมมุติฐานได้ยาก สิ่งที่เกิดขึ้นจริงมักจะแตกต่างจากที่ประมาณการไว้

3. การประมาณการเป็นกลุ่มจะถูกต้องมากกว่าประมาณการเป็นบุคคล

4. การประมาณในช่วงระยะเวลาสั้นจะถูกต้องมากกว่าการประมาณในระยะยาว

ขั้นตอนในกระบวนการประมาณการ

1. กำหนดวัตถุประสงค์ของการประมาณการ

2. กำหนดระยะเวลาที่จะประมาณการ
3. เลือกเทคนิคในการประมาณการ
4. รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
5. เตรียมประมาณโดยใช้เทคนิคที่เหมาะสม
6. ติดตามกำกับผลการประมาณการ

ปรีชา คัมภีรปกรณ์ (2541: 25) กล่าวว่า รายรับของสถานศึกษานั้นมีที่มาหลายแหล่ง คือ

1. งบประมาณแผ่นดิน สถานศึกษาที่เป็นของราชการ งบประมาณแผ่นดินถือว่าเป็นแหล่งทรัพยากรใหญ่ที่สุด ในส่วนงบประมาณโรงเรียน รัฐบาลจัดสรรให้แก่ กระทรวง ทบวงต่างๆ และกระทรวงก็จัดสรรให้ กรม กอง และหน่วยงานย่อย ตลอดจนโรงเรียนต่างๆ ตามสายการบังคับบัญชา

2. เงินนอกงบประมาณ เป็นเงินนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน หรือเป็นเงินที่สถานศึกษานั้นสามารถจัดหามาได้ และสามารถจัดทำโครงการเพื่อใช้ในกิจกรรมของโรงเรียนได้ เช่น

- 2.1 เงินบำรุงการศึกษา เป็นเงินที่สถานศึกษาได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา เช่น ค่าจำหน่ายบัตรสมัคร ค่าธรรมเนียมแรกเข้า ค่าบำรุงโรงเรียน ค่าวัสดุ การศึกษาห้องสมุด ค่าบำรุงสุขภาพ ห้องพยาบาล ค่าธรรมเนียมการสอบและค่าธรรมเนียมอื่นๆ

- 2.2 เงินผลประโยชน์ เช่น ค่าเช่าที่ ค่าประมูลร้านค้าของโรงเรียน ค่าบริการฝึกอบรม เงินจากกิจกรรมของโรงเรียน เงินตอบแทนจากบริการของโรงเรียน เงินรับจ้างทำของ เงินจากโครงการอาหารกลางวัน เป็นต้น

- 2.3 เงินบริจาคเป็นเงินที่ผู้มอบให้สถานศึกษาทั้งมีการระบุวัตถุประสงค์และไม่ระบุวัตถุประสงค์

3. เงินจากการลงทุน สถานศึกษาที่เป็นของเอกชน แหล่งเงินรายได้ส่วนใหญ่มาจากการลงทุนของเจ้าของกิจการ ซึ่งอาจจะเป็นทั้งเอกชน มูลนิธิ หรือสมาคมก็ได้ เงินนี้จะใช้ดำเนินกิจการทั้งปวงของสถานศึกษานั้น ร่วมกับรายได้ที่เรียกจากผู้เรียน

4. ทรัพยากรจากชุมชน ชุมชนเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีความสำคัญมาก สถาบันการศึกษาจะได้รับการสนับสนุนทรัพยากรแทบทุกประเภทจากชุมชน แหล่งทรัพยากรของชุมชน ประกอบด้วย บุคคล องค์กรต่างๆ เช่น สมาคม มูลนิธิ องค์กรการกุศลต่างๆ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอวิธีการประมาณการรายได้ของสถานศึกษาไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2545: 86, 90) ดังนี้

1. การประมาณการรายได้จากเงินงบประมาณในส่วนของงบดำเนินการ ซึ่งจะได้รับจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน มีขั้นตอนดังนี้

1.1 สำนวจสภาพนักเรียนปัจจุบัน โดยจำแนกออกเป็นนักเรียนในเขตบริการ นอกเขตที่บริการ และนักเรียนต่างสัญชาติ นักเรียนที่มีชื่อในทะเบียนราษฎร

1.2 วิเคราะห์แนวโน้มการจัดการสถานศึกษาของสถานศึกษาว่าจะต้องขยายระดับการศึกษาเพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือไม่ จะต้องจัดการศึกษาพิเศษสำหรับนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส หรือต้องจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้น

1.3 สำนวจผู้อยู่ในเกณฑ์เข้าเรียนตามทะเบียนราษฎร และหาข้อมูลเพื่อจัดกลุ่มประเภทผู้เรียน

1.4 ศึกษาวิเคราะห์ คาดคะเนจำนวนนักเรียน โดยแยกผู้เรียนตามประเภท และระดับการศึกษา การคาดคะเนแต่ละชั้นให้จำแนก 4 ประเภท คือ เด็กปกติ เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ เด็กความสามารถพิเศษ

2. การประมาณการรายได้จากเงินนอกงบประมาณเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษา มีดังนี้

2.1 เงินค่าธรรมเนียม ได้แก่ เงินที่เรียกเก็บจากผู้เรียนในกิจกรรมการเรียนการสอนที่จัดเกินกว่ามาตรฐาน หลักสูตรที่กำหนด เช่น ค่าเรียนว่ายน้ำ ค่าเรียนคอมพิวเตอร์ ค่าเรียนหลักสูตรสองภาษา เป็นต้น

2.2 รายได้จากกาให้บริการ เป็นรายได้ที่สถานศึกษาจัดบริการทางการศึกษา ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา รวมถึงค่าบริการเสริมที่สถานศึกษาจัดให้ผู้เรียน เช่น บริการอินเทอร์เน็ต บริการรับผลิตสินค้า และบริการ เป็นต้น

2.3 เงินผลประโยชน์จากทรัพย์สิน เป็นประโยชน์เกิดจากที่ราชพัสดุ และจากทรัพย์สินอื่นๆ

2.4 เบี้ยปรับจากการลาศึกษาของข้าราชการ และลูกจ้างของสถานศึกษา

2.5 เบี้ยปรับจากการผิดสัญญา ซื้อทรัพย์สิน สิ่งของ หรือสัญญาเช่าสถานศึกษาจัดซื้อ จัดจ้าง หรือเช่า ไม่ว่าจะจากเงินงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ

2.6 เงินบริจาคโดยมีจุดประสงค์

2.7 เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.8 ดอกเบี้ย

2.9 รายได้อื่น

ข้อมูลสำคัญอีกตัวหนึ่งในการประมาณการรายได้ของโรงเรียน คือ การคาดคะเนจำนวนนักเรียน การบริหารงบประมาณแบบกระจายอำนาจให้กับโรงเรียน โดยจัดสรรงบประมาณเป็นงบล่าช้าให้โรงเรียนมีอิสระในการใช้จ่าย วิธีการจัดสรรที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย คือ การจัดสรรเป็น งบรายหัวนักเรียน การจัดงบประมาณแบบนี้ การคาดคะเนจำนวนนักเรียนเป็นเรื่องสำคัญมาก ในการจัดทำงบประมาณ เพราะมีผลกับงบประมาณทั้งด้านรายรับและรายจ่าย ดังนั้น จึงต้องศึกษาวิธีการคาดคะเนนักเรียนให้ถูกต้องและใกล้เคียงกับความจริงมากที่สุด

สรุป การประมาณการรายได้ เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกตอนหนึ่งในกระบวนการงบประมาณ การประมาณการรายได้ที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงมากๆ ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนั้น สถานศึกษาต้องมีวิธีการประมาณที่รอบคอบ รายได้ของสถานศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาจาก 2 แหล่งใหญ่ คือ

1. จากเงินงบประมาณส่วนใหญ่จะได้รับจัดสรรเป็นรายหัว ดังนั้น การจะประมาณการรายได้จากเงินงบประมาณได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ต้องสามารถคาดคะเนนักเรียนที่จะเข้าเรียนในแต่ละปีได้ถูกต้อง

2. จากเงินนอกงบประมาณ ได้แก่ เงินบริจาค เงินรายได้ของสถานศึกษา ฯลฯ  
การประมาณการรายจ่าย

การประมาณการรายจ่าย เป็นการคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ เมื่อมีการคำนวณรายจ่ายแล้ว จะต้องมีการจำแนกประเภทงบประมาณ การจำแนกประเภทงบประมาณนั้นเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณ การวิเคราะห์ การพิจารณาจัดสรร และการอนุมัติงบประมาณ รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารและการตรวจสอบควบคุมการใช้จ่าย และผลการปฏิบัติงานอีกด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นสำหรับ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดทำโครงการและ การบริหารงาน การจำแนกประเภทงบประมาณ สามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ในการวางแผน การจัดทำโครงการ การบริหารและตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานได้อย่างกว้างขวาง

การจำแนกประเภทงบประมาณ คือ การจัดหมวดหมู่ของรายรับ-รายจ่ายในลักษณะต่างๆ เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการศึกษาเปรียบเทียบ การปรับปรุงเป้าหมายและนโยบาย การที่จะจัดให้มีการจำแนกประเภทงบประมาณเพียงแบบเดียว ทำให้ไม่สามารถจะใช้ประโยชน์จากข้อมูล ในการจำแนกประเภทงบประมาณได้ในหลายๆ วัตถุประสงค์ ดังนั้น การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลองค์กรต่างๆ จึงจัดทำกันอยู่หลายแบบ และเทคนิคการจำแนกประเภทงบประมาณให้เกิดประโยชน์อย่างกว้างขวางได้นั้น จำเป็นต้องพิจารณาจัดให้สอดคล้องกับลักษณะของงานที่องค์กรดำเนินการอยู่ด้วย เพื่อช่วยให้เกิดความสะดวกต่อการตัดสินใจ

ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ การจำแนกประเภทงบประมาณ แบ่งได้เป็น 5 ประเภท (พรจันทร พรศักดิ์กุล. 2550: 123-124) ดังนี้

1. การจำแนกประเภทรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ คือ การจำแนกรายจ่ายออก เพื่อแสดงให้เห็นผลทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายรัฐบาล เช่น จำแนก 2 กลุ่ม คือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน

2. จำแนกตามลักษณะงาน หมายถึง การจำแนกประเภทรายจ่ายในงบประมาณออกเป็นหมวดหมู่ ตามลักษณะงานที่รัฐบาลดำเนินงานในแต่ละด้าน เช่น จำแนกเป็นรายจ่ายด้านบริหารทั่วไป รายจ่ายด้านป้องกันประเทศ รายจ่ายด้านการบริหารสังคมและการบริหารชุมชน รายจ่ายด้านการศึกษา

3. จำแนกตามแผนงาน หมายถึง การจำแนกรายจ่ายที่จะใช้จ่าย เพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกจากกัน โดยรวมเอารายจ่ายลักษณะกิจกรรมที่จะดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกัน ซึ่งกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ เข้าไว้เป็นหมวดหมู่ภายใต้แผนงานเดียวกัน

4. จำแนกตามหน่วยงาน คือ การจำแนกรายจ่ายในงบประมาณที่จะจัดสรรไว้สำหรับเป็นส่วนกลาง และให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการออกจากกันให้เห็นเด่นชัดว่าเป็นรายจ่ายสำหรับส่วนกลางเป็นจำนวนเท่าใด และเป็นของแต่ละหน่วยงานเป็นจำนวนเท่าใด ตัวอย่างเช่น การจำแนกเป็นงบกลาง และงบรายการทรวง ทบวง กรม

5. การจำแนกประเภทตามหมวดและรายการ หมายถึง การจำแนกรายจ่ายในงบประมาณที่จะใช้จ่ายในการจ่ายบุคลากร และซื้อวัสดุของ ออกเป็นหมวดหมู่และรายการโดยละเอียด โดยจัดให้รายการรายจ่ายที่มีลักษณะเดียวกันหรือโดยวิธีเดียวกัน อยู่ในหมวดหมู่เดียวกัน เช่น การจำแนกเป็นรายเงินเดือน รายจ่ายหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

สรุปได้ว่า การประมาณการรายจ่ายตามระบบงบประมาณ เป็นกระบวนการจำแนกรายจ่ายออกแต่ละด้านให้เหมาะสมในแต่ละรายการ โดยจำแนกความเหมาะสมทั้งด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้ประโยชน์สูงสุด

#### **การอนุมัติงบประมาณ**

การอนุมัติงบประมาณ มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ปกาวดี ดุลยจินดา (2544: 534) กล่าวถึง การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับแผนการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ซึ่งฝ่ายบริหารจัดทำเป็นเอกสารเพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติงบประมาณต่อไป

ฟินนี่ (Finey. 1994: 15) ให้ความหมาย การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การอนุมัติงานที่จะทำเป็นเอกสารในปีหน้าและทรัพยากรที่จะใช้ในการทำงานนั้น

แฟกเลอร์ (Flagler. 2005) ได้ให้ความหมายของ การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง แผนที่ทางการเงิน ซึ่งประกอบด้วย รายได้ และรายจ่าย ได้รับ การพิจารณาและปรับปรุงจากผู้มีอำนาจในช่วงเริ่มต้นปีของปีงบประมาณ

จากนักวิชาการให้ความหมายสรุปได้ว่า การอนุมัติงบประมาณ เป็นการวางแผนใช้จ่ายและหารายได้จัดทำเป็นเอกสารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติในปีงบประมาณ เพื่อใช้จ่ายตามแผนที่วางไว้

### การพิจารณางบประมาณ

กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของไทย (สำนักงบประมาณ. 2544: 15) มีขั้นตอน ดังนี้

1. สำนักงบประมาณ เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเห็นชอบ
2. หลังจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา
3. สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งออกเป็น 3 วาระ วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการฯ โดยพิจารณารายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องชี้แจง อธิบายการตั้งงบประมาณของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่อคณะกรรมการฯ ดังกล่าว และสภาผู้แทนเต็มสภา โดยเรียงตามมาตรา อาจมีมติเพื่อแก้ไข และวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมาย
4. เมื่อสภาผู้แทนได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ร่างพระราชบัญญัติฯ ก็จะถูกนำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป
5. หากร่างพระราชบัญญัติฯ ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วก็จะถูกส่งไปที่นายกรัฐมนตรี
6. นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติฯ ทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงปรมาภิไธย
7. ใช้บังคับเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การอนุมัติงบประมาณ ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ ควรมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณ (ปภาวดี ดุลยจินดา; และธงชัย ลำดับวงศ์. 2544: 536-537) ดังนี้

1. การพิจารณากำหนดนโยบายงบประมาณ เป็นการพิจารณาขนาดของของรายจ่ายรายได้ และการขาดดุลงบประมาณอันเป็นส่วนรวม ประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภา เช่น สหราชอาณาจักร ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีบทบาทในเรื่องนี้มาก

2. การพิจารณาอนุมัติแผนงาน งาน โครงการ โดยที่ขนาดของรายจ่าย รายได้ และการขาดดุลงบประมาณ เป็นแต่เพียงภาพรวมที่แสดงให้เห็นถึงระดับการใช้จ่าย และการจัดหารายรับ ดังนั้น การที่พิจารณาแต่เพียงภาพรวมยังไม่เป็นการเพียงพอ ผู้อนุมัติงบประมาณจำเป็นจะต้องพิจารณาเป็นส่วนๆ ด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้พิจารณาถึงแผนงาน งาน โครงการที่ดำเนินการว่า แผนงาน งาน โครงการใดๆ จะไม่อำนวยประโยชน์อย่างแท้จริง หรือยากแก่การนำไปปฏิบัติ ก็จะได้ระงับหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนงาน งาน โครงการนั้นๆ เสีย เพื่อมิให้การดำเนินงาน และใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะที่ไม่เป็นประโยชน์

3. การพิจารณาลักษณะที่สำคัญ และคุณภาพของการให้บริการของหน่วยงาน โดยที่ลักษณะและคุณภาพของบริการที่จะให้แก่ประชาชน ย่อมแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หากการให้บริการมีลักษณะที่ดีมีคุณภาพ ประโยชน์ก็จะตกแก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น การจัดบริการเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ได้แก่ ประชาชน หากมีลักษณะที่จะทำให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และคนส่วนใหญ่จะมีอันตรายในอัตราที่น้อยที่สุดแล้ว ก็แสดงว่า บริการในเรื่องนี้มีลักษณะและคุณภาพที่ดี ฝ่ายอนุมัติงบประมาณควรพิจารณาในเรื่องเหล่านี้ ในการพิจารณาดังกล่าวจะต้องพิจารณาทั้งในเรื่องหลักการ วิธีการดำเนินงาน และรายละเอียดค่าใช้จ่าย เพื่อพิสูจน์ลักษณะที่ดีและความมีคุณภาพของบริการ รวมทั้งความประหยัดในการใช้จ่ายเงิน

ในการอนุมัติงบประมาณจะต้องมีการจัดทำเอกสารงบประมาณ เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ และเผยแพร่เอกสารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจ ซึ่งจะได้กล่าวถึง การจัดทำเอกสารงบประมาณในลำดับต่อไป

### การจัดทำเอกสารงบประมาณ

การจัดทำเอกสารงบประมาณ นับเป็นประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งในขั้นของการอนุมัติงบประมาณ เพราะจะต้องนำเสนอภาพรวม และรายละเอียดของงบประมาณให้ผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณา พร้อมกับมีการมีเหตุผลสนับสนุนรายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

จาร์วิส, เจนทรี และสตีเฟนส์ (Jarvis; Gentry; & Stephens. 1967: 127-128) เห็นว่า เอกสารงบประมาณควรนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษา ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ และแผนรายได้ รูปแบบเอกสารงบประมาณที่จะนำเสนอต่อผู้อนุมัติ และประชาชนทั่วไป ควรประกอบด้วย

1. แผนงานทางการศึกษา
  - 1.1 หน้าที่หรือจุดมุ่งหมาย
  - 1.2 โครงสร้างองค์กรของโรงเรียน
  - 1.3 แผนการนิเทศ
  - 1.4 บุคลากรที่ทำการสอน
    - 1.4.1 วุฒิ
    - 1.4.2 ประสบการณ์
    - 1.4.3 ตารางเงินเดือน
  - 1.5 หลักสูตรและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น
  - 1.6 ลูกจ้างที่ไม่ใช่ครูผู้สอน
  - 1.7 จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน ออกกลางคัน เป็นต้น
  - 1.8 อัตราส่วนครูต่อนักเรียน
  - 1.9 วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน ห้องสมุด โรงฝึกงาน

อื่นๆ

2. การประมาณการค่าใช้จ่าย
  - 2.1 รายละเอียดการคำนวณค่าใช้จ่ายของแต่ละหมวดรายจ่าย
  - 2.2 ข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณและรายละเอียดในการคำนวณ
  - 2.3 สรุปค่าใช้จ่าย
3. การประมาณการรายได้
  - 3.1 การวิเคราะห์แหล่งรายได้
    - 3.1.1 จากรัฐบาลกลาง
    - 3.1.2 จากมลรัฐ
    - 3.1.3 จากเคาตี
    - 3.1.4 จากท้องถิ่น
      - 3.1.4.1 การประมาณค่าทรัพย์สิน
      - 3.1.4.2 ร้อยละของภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บ
  - 3.2 สรุปรายได้ทั้งหมด
4. เปรียบเทียบประมาณค่าใช้จ่าย และประมาณการรายได้
5. แผนระยะยาวของโรงเรียน
6. บทสรุป

อย่างไรก็ดี จะต้องมีการพิมพ์เอกสารงบประมาณแจกจ่ายทุกคน และควรมีรูปกิจกรรมโครงการที่เด่นๆ ของโรงเรียนในเอกสารนี้ด้วย ถ้าไม่มีงบประมาณพิมพ์ก็ควรอัดสำเนาแจก ไม่ควรใช้คำศัพท์เทคนิค หรือศัพท์ทางวิชาชีพ ซึ่งทำให้ผู้อื่นไม่เข้าใจ ควรนำเสนอด้วยข้อความที่อ่านแล้วเข้าใจง่าย

สตูพส์, ราฟเฟอร์ตี และจอห์นสัน (Stoops; Rafferty; & Johnson. 1980: 139) เห็นว่าเอกสารงบประมาณ ควรมีข้อมูลต่อไปนี้

1. ปรัชญาทางการศึกษาที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณ
2. โครงการต่างๆ ที่จัดขึ้น
3. ข้อมูลแนวโน้มการเติบโตของประชากร
4. สรุปงบประมาณ
5. นิยามศัพท์เฉพาะ
6. ข้อมูลสนับสนุนการทำงานงบประมาณ
7. ดัชนี

รีบอร์ และรีบอร์ (Rebore; & Rebore. 1993: 101) เสนอว่า เอกสารงบประมาณควรนำเสนอเนื้อหาต่อไปนี้

#### แผนการศึกษา

1. จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และลำดับความสำคัญของโรงเรียน
2. ระบบองค์กรของโรงเรียน
3. โครงการทางการศึกษาและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
4. โครงการด้านการบริหารและนิเทศ
5. ข้อมูลครูผู้สอน (วุฒิ ประสบการณ์ การจ้าง ขึ้นเงินเดือน)
6. ข้อมูลบุคลากรที่ไม่มีวุฒิ
7. จำนวนนักเรียนที่เข้า
8. อัตราส่วนครู:นักเรียน
9. วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือต่างๆ
10. การคำนวณค่าใช้จ่าย
11. สรุปค่าใช้จ่าย
12. รายละเอียดการคำนวณค่าใช้จ่ายแต่ละประเภท
13. รายละเอียดข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณ

### การคำนวณรายได้

1. สรุปรายได้ที่คาดคะเนว่าจะได้รับทั้งหมด
2. วิเคราะห์รายได้
  - 2.1 รัฐบาลกลาง
  - 2.2 มลรัฐ
  - 2.3 เคานตี
  - 2.4 ท้องถิ่น (การประมาณทรัพย์สิน อัตราภาษีเรียกเก็บ และอื่น ๆ)

เดรก และโร (Drake; & Roe. 1994: 78) ได้กล่าวถึง การจัดทำเอกสารงบประมาณไว้ว่า เอกสารงบประมาณ คือ การนำเสนอแบบลายลักษณ์อักษรของผู้บริหารโรงเรียน โดยแปรแผนงานด้านการศึกษาเป็นค่าใช้จ่าย และชี้ให้เห็นถึงรายได้ที่คาดว่าจะได้รับและที่ต้องการ เอกสารงบประมาณควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. ปรัชญาของงบประมาณ
2. ภาพรวมโรงเรียนและบุคลากร
3. แผนการศึกษา
  - 3.1 พันธกิจ
  - 3.2 จุดมุ่งหมาย/ลำดับความสำคัญ
  - 3.3 แผนงานด้านการศึกษา รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการให้เกิดขึ้น
4. การประมาณค่าใช้จ่าย
  - 4.1 สรุปค่าใช้จ่าย
  - 4.2 รายละเอียดงบประมาณแต่ละหมวดรายจ่าย
  - 4.3 ข้อมูลที่ใช้ในการประมาณการ
5. การประมาณการรายได้
  - 5.1 สรุปรายได้ที่คาดคะเน
  - 5.2 วิเคราะห์แหล่งของรายได้
    - 5.2.1 รัฐบาลกลาง
    - 5.2.2 มลรัฐ
    - 5.2.3 จังหวัด
    - 5.2.4 ท้องถิ่น (โครงสร้างของภาษี)
6. ข้อเปรียบเทียบ
 

เป็นการเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายปีที่ผ่านมา

ดังนั้น เอกสารงบประมาณจะประกอบด้วย 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ แผนด้านการศึกษา (Education Plan) แผนค่าใช้จ่าย (Expenditure Plan) และแผนด้านรายรับ (Revenue Plan) แผนด้านการศึกษาจะนำเสนอภาพรวมของโครงการและบริการต่างๆ ที่โรงเรียนจัดทำแผนค่าใช้จ่ายเป็นการแปลโครงการและการบริการเป็นจำนวนเงิน เพื่อให้ผู้อนุมัติงบประมาณมองเห็นงบประมาณที่จะใช้ในต่อไป แผนรายรับจะแสดงการวิเคราะห์แยกแยะแหล่งรายได้ต่างๆ ของโรงเรียน

คันทิงแฮม และคอรีโร (Cunninghan; & Cordeiro. 2003: 357) เห็นว่ารูปแบบของเอกสารงบประมาณ ควรมีดังนี้

### 1. รูปแบบของเอกสาร

- 1.1 รายชื่อของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่จัดทำงบประมาณ
- 1.2 ผังการจัดองค์กร และรายชื่อผู้บริหารโรงเรียน
- 1.3 สารสั้นจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป
- 1.4 กราฟฟิค/ศิลปะการจัดรูปเล่ม แผนภูมิ รูปภาพ ตาราง
- 1.5 ใช้ภาษาง่าย หลีกเลียงคำศัพท์เฉพาะ
- 1.6 ขนาดและรูปร่างของเอกสารพอเหมาะ
- 1.7 อภิธานศัพท์
- 1.8 ข้อเสนอสำหรับผู้บริหาร

### 2. เนื้อหาและข้อมูลที่รวบรวมในเอกสาร

- 2.1 จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของโรงเรียน
- 2.2 แนวทางการจัดทำงบประมาณ หรือการจัดลำดับความสำคัญ
- 2.3 สรุปงบประมาณจำแนกตามหมวดรายจ่าย
- 2.4 สรุปภาพรวมงบประมาณของโรงเรียน
- 2.5 งบประมาณปีที่ผ่านมา (ค่าใช้จ่าย 5 ปีที่ผ่านมา)
- 2.6 งบประมาณการรายได้
- 2.7 อภิปรายผลกระทบจากอัตราภาษี
- 2.8 อภิปรายปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการใช้จ่าย (เช่น การทำสัญญา ภาวะเงินเพื่อ)
- 2.9 อภิปรายผังบัญชี
- 2.10 การวัดผลการปฏิบัติงาน (ดูข้อมูลจากการสอบ)
- 2.11 การคาดคะเนนักเรียนที่จะเข้ามาเรียนในแต่ละชั้น
- 2.12 จำนวนบุคคลากรรอบปีที่ผ่านมา และจำนวนที่ต้องการในอนาคต

### 2.13 แผนระยะยาว

2.14 การตัดสินใจที่สำคัญ เช่น การให้บุคคลออกจากงาน การปิดโรงเรียน

### 2.15 สรุปงบประมาณ

2.16 รายละเอียดงบประมาณ (ข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณจำแนกเป็นรายการ)

กล่าวโดยสรุป การอนุมัติงบประมาณ เป็นการนำเสนอแผนงบประมาณ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณา โดยผู้อนุมัติควรพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายงบประมาณ มีการจัดทำเอกสารงบประมาณ ซึ่งเอกสารงบประมาณ ควรประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน คือ แผนทางการศึกษาประมาณการรายจ่าย และประมาณรายรับ ควรนำเสนอด้วยวิธีที่เข้าใจง่าย และควรแจกจ่ายเอกสารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้บุคลากรทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา ได้รับรู้เกี่ยวกับงบประมาณสถานศึกษา

### การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณเป็นกระบวนการที่จำเป็นและสำคัญที่เป็นหลักประกันให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ระบบงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ภาครัฐจึงกำหนดมาตรฐานการบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ ตรวจสอบจากแผนการใช้จ่ายเงิน ยอดเงินคงเหลือ และรายงานการเงิน ซึ่งกำหนดไว้ในสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยจะกล่าวต่อไปนี้

### การบริหารการเงิน

การบริหารการเงิน เป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการประกันว่าความคล่องตัวทางการงบประมาณที่หน่วยงานรัฐต่างๆ ได้รับนั้นจะไม่นำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานในการบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. 2546: 75) โดยในการตรวจสอบได้กำหนดประเด็นการตรวจสอบที่สำคัญคือ แผนการใช้จ่ายเงิน ยอดเงินคงเหลือ และรายงานการเงิน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2546: 65)

การบริหารการเงิน คือ การประกันว่างบประมาณที่หน่วยงานต่างๆ ได้รับจะนำไปสู่การจ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงาน โดยมีวิธีการควบคุมงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

### ความหมายของการบริหารการเงิน

กระทรวงศึกษาธิการ (2546: 47) ให้ความหมาย การบริหารการเงิน ว่าหมายถึง การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน การนำส่งเงิน และการกันเงินไว้เบิกเหลือในปี ให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

## วิธีการและแนวทางการบริหารการเงิน

กระทรวงศึกษาธิการ (2546ช: 47) เสนอวิธีการและแนวทางการบริหารการเงิน

ประกอบด้วย

1. การเบิกเงินจากคลัง
2. การรับเงิน
3. การเก็บรักษาเงิน
4. การจ่ายเงิน
5. การนำส่งเงิน
6. การโอนเงิน
7. การกั้นเงินไว้เบิกเหลือมปี

ข้อมูลสารสนเทศของการบริหารการเงิน มีข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี เขต 2 (2548: 32-33) และสำนักงานโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษา โมดูล 2 (2544: M2-18) กำหนดไว้ได้แก่ จำนวนเงินที่ได้รับและจ่าย การแยกประเภทบัญชี และรายจ่าย รายงานเงินคงเหลือประจำวัน ค่าใช้จ่ายในอนาคต ข้อมูลรายได้แผ่นดินที่นำส่งคลัง ข้อมูลเงินฝากธนาคาร ข้อมูลเงินสด จำนวนเงินบำรุงการศึกษา สรุปการใช้จ่ายเงินและข้อมูลเอกสารแทนตัวเงิน การใช้สารสนเทศเพื่อการบริหารการเงิน คือ การนำข้อมูลจำนวนเงินที่รับและจ่ายรายงานเงินคงเหลือประจำวัน ข้อมูลการใช้จ่ายในอนาคต ข้อมูลรายได้แผ่นดินที่นำส่งคลัง ข้อมูลเงินฝากธนาคาร ข้อมูลเงินสด จำนวนเงินบำรุงการศึกษา สรุปการใช้จ่ายเงิน ข้อมูลเอกสารแทนตัวเงินเพื่อนำไปใช้ในการเบิกเงิน รับเงิน เก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง

### การบริหารบัญชี

ในปัจจุบันข้อมูลทางบัญชี เป็นข้อมูลที่มีความสำคัญสถานศึกษาเป็นอย่างมาก ข้อมูลทางบัญชีที่ถูกต้อง ครบถ้วน ทันต่อเวลา และเชื่อถือได้ จะช่วยผู้ให้ผู้บริหารของสถานศึกษาทราบฐานะการเงิน และผลดำเนินงานที่สถานศึกษา และประเมินผลการบริหารงานที่ผ่านมา รวมถึงนำไปสู่ การวางแผน และปรับปรุงการบริหารงานของสถานศึกษาในอนาคตด้วย โดยการตรวจสอบเน้น การจัดทำบัญชีเพื่อตรวจสอบการทำบัญชีที่ถูกต้องตามหลักการบัญชีและน่าเชื่อถือ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2546: 65)

### ความหมายของการบริหารบัญชี

สำนักงานโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษา โมดูล 6 (2544: M6-1) ได้ให้ความหมายของการบัญชีว่า หมายถึง การเก็บรวบรวม บันทึก จำแนก และสรุปข้อมูลทางบัญชีที่ผ่าน

มาในรูปของตัวเงิน ซึ่งเรียกว่า งบการเงิน โดยงบการเงินต้องจัดทำขึ้นตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามข้อสมมติขั้นมูลฐานทางการบัญชี

#### วิธีการและแนวทางการบริหารบัญชี

กระทรวงศึกษาธิการ (2546ข: 47-48) กล่าวถึงวิธีการและแนวทาง การบริหารบัญชี ประกอบด้วย

1. ตั้งยอดบัญชีระหว่างปีงบประมาณทั้งการตั้งยอดภายหลังการปิดบัญชี งบประมาณปีก่อน และการตั้งยอดก่อนปิดบัญชีปีงบประมาณปีก่อน
2. จัดทำกระดาษทำการโดยปรับปรุงบัญชีงบประมาณ โอนปิดบัญชีเงินนอกงบประมาณเข้าบัญชีทุนและบัญชีเงินฝากและเงินประกัน ตั้งยอดบัญชีสินทรัพย์ที่เป็นบัญชีวัสดุหรือบัญชีสินค้ำคงเหลือ และบัญชีสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน พร้อมทั้งจัดทำใบสำคัญการลงบัญชีทั่วไป โดยใช้จำนวนเงินตามรายการปรับปรุง
3. บันทึกเปิดบัญชีคงค้าง (พึงรับพึงจ่าย: Accrual Basis) โดยบันทึก รายการด้านเดบิตในบัญชีแยกประเภท (สินทรัพย์ และค่าใช้จ่าย) และบันทึกรายการด้านเครดิตในบัญชีแยกประเภท (หนี้สิน ทุน รายได้)
4. บันทึกบัญชีประจำวัน ให้ครอบคลุมการรับเงินงบประมาณ การรับรายได้จากการขายสินค้าหรือการให้บริการ การรับเงินรายได้ การจ่ายเงินงบประมาณ การจ่ายเงินงบประมาณให้ยืมการซื้อวัสดุหรือสินค้ำคงเหลือ เงินทดรองจ่าย เงินมัดจำและค่าปรับ รายได้จากเงินกู้ของรัฐ สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน การรับเงินบริจาค การรับเงินรายได้แผ่นดิน การถอนเงินรายได้แผ่นดิน การเบิกเงินงบประมาณแทนกัน การจ่ายเงินให้หน่วยงานที่ปฏิบัติตามระบบควบคุมการเงิน การรับเงิน ความรับผิดชอบทางละเมิด
5. สรุปรายการบันทึกบัญชีทุกวัน ทำการสรุปรายการรับ หรือจ่ายเงินผ่านบัญชีแยกประเภทเงินสด เงินฝากธนาคาร สำหรับรายการอื่นและรายการในสมุดรายวันทั่วไปให้ผ่านรายการเข้าบัญชีแยกประเภท ณ วันทำการวันสุดท้ายของเดือน
6. ปรับปรุงบัญชีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ โดยปรับการบัญชีรายได้จากงบประมาณค้างรับ ค่าใช้จ่าย/รับที่ได้รับล่วงหน้า/รายได้ค้างรับ วัสดุหรือสินค้าที่ใช้ไประหว่างงวดบัญชี ค่าเสื่อมราคา/ค่าตัดจำหน่าย ค่าเผื่อนี้สงสัยจะสูญและหนี้สูญ
7. ปิดบัญชีรายได้และค่าใช้จ่ายเพื่อบันทึกบัญชีรายได้ไว้สูงกว่า (ต่ำกว่า) ค่าใช้จ่ายในงวดบัญชี และปิดรายการได้สูง (ต่ำ) กว่าใช้จ่ายงวดบัญชี เข้าบัญชีรายได้สูง (ต่ำ) กว่า ค่าใช้จ่ายสะสม แล้วให้ออนบัญชีรายได้แผ่นดินนำส่งคลัง เข้าบัญชีรายได้แผ่นดิน หากมียอดคงเหลือให้ออนเข้าบัญชีรายได้แผ่นดินรอนำส่งคลัง

8. ตรวจสอบความถูกต้องของตัวเงินสดและฝากธนาคารตามรายงานคงเหลือประจำวันและงบพิสูจน์ยอดฝากธนาคาร ตลอดจนตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแยกประเภททั่วไป และการตรวจสอบของบัญชีย่อยและทะเบียน

9. แก้ไขข้อผิดพลาดจากการบันทึกรายการผิดบัญชี จากการเขียนข้อความหรือตัวเลขผิด ลงลายมือชื่อย่อกำกับ พร้อมวันเดือนปีเกิด แล้วเขียนข้อความหรือตัวเลขที่ถูกต้อง

10. จัดทำรายงานประจำเดือนส่งหน่วยงานต้นสังกัดสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รายงานรายได้และค่าใช้จ่าย รายงานเงินประจำงวด

11. จัดทำรายงานประจำปี โดยจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน จัดทำงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน งบกระแสเงินสด จัดทำหมายเหตุประกอบเงิน และจัดส่งรายงานประจำปีให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานผ่านเขตพื้นที่การศึกษา และจัดส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและกรมบัญชีกลางตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนด

12. จัดทำและจัดหาแบบพิมพ์ขึ้นใช้เอง เว้นแต่เป็นแบบพิมพ์กลางที่เขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัดหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้นเพื่อจำหน่ายแจก

ข้อมูลสารสนเทศของการบริหารบัญชี

มีข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี เขต 2 (2548:

32) และกระทรวงศึกษาธิการ (2546ข: 47) เสนอไว้ ได้แก่

1. บันทึกบัญชีประจำวัน
2. ข้อมูลรายรับ-รายจ่ายงบประมาณ
3. การเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณ
4. สรุปรายรับจ่ายบัญชีแยกประเภทเงินสด เงินฝากธนาคาร เงินฝากคลัง

รายงานเงินคงเหลือ

5. สรุปข้อมูลค่าเสียราคาของทรัพย์สิน งบพิสูจน์ยอดฝากธนาคาร
6. ข้อมูลการรับเงินรายได้แผ่นดิน ข้อมูลการรับบริจาค

การใช้สารสนเทศเพื่อการบริหารบัญชี คือการนำข้อมูลบันทึกบัญชีประจำวัน ข้อมูลการรับจ่ายเงินงบประมาณ ข้อมูลการเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณ ข้อมูลการรับ-จ่ายผ่านบัญชีจำแนกประเภทเงินสด ข้อมูลเงินฝากคลัง และข้อมูลรายงานคงเหลือ เพื่อนำไปจัดทำรายงานทางการเงิน งบการเงิน และการจัดทำบัญชี

#### การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

ปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด นอกเหนือจากทรัพยากรบุคคลากรผู้ปฏิบัติงานแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์ (หมายถึง

วัสดุ วัสดุ ครุภัณฑ์) ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจำเป็นต้องจัดซื้อ จัดหาด้วยเงินงบประมาณ และถือเป็นต้นทุนอย่างหนึ่ง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการบริหารสินทรัพย์ต่างๆ ให้มีการใช้งานอย่างคุ้มค่า อันเป็นการป้องกันไม่ให้อายุเสื่อมสภาพไปโดยเปล่าประโยชน์ เนื่องมาจากการบำรุงรักษาไม่ดี การสูญหาย การจัดหาทดแทนในปริมาณที่เกินความจริง (สถาบันข้าราชการพลเรือน. 2546: 88)

#### ความหมายของการบริหารสินทรัพย์

กระทรวงศึกษาธิการ (2546: 48) กล่าวถึง การบริหาร ใ้ว่าหมายถึง การจัดทำระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินของสถานศึกษา การจัดหาพัสดุ การกำหนดรูปแบบรายงานหรือคุณลักษณะเฉพาะ และจัดซื้อจัดจ้างการควบคุมดูแลรักษาและจำหน่ายพัสดุ

#### วิธีการและแนวทางการบริหารพัสดุและสินทรัพย์

กระทรวงศึกษาธิการ (2546: 48) กล่าวว่า วิธีการและแนวทางการบริหารพัสดุและสินทรัพย์ ประกอบด้วย

1. ตั้งคณะกรรมการหรือบุคลากรขึ้นสำรวจวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้างทั้งหมดเพื่อสร้างสภาพการใช้งาน
2. จำหน่าย บริจาค หรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามระเบียบในกรณีทั้งหมดสภาพหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์
3. จัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินที่เป็นวัสดุ ครุภัณฑ์ให้เป็นปัจจุบัน ทั้งที่ซื้อหรือจัดหาจากเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ตลอดจนที่ได้จากการบริจาคที่ยังไม่ได้บันทึกคุมไว้โดยทะเบียนคุมราคา วันเวลาที่ได้รับสินทรัพย์
4. จัดทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุสำหรับที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้างในกรณีที่ยังไม่ดำเนินการและที่ยังไม่สมบูรณ์ให้ประสานกับกรมธนารักษ์ หรือสำนักงานธนารักษ์จังหวัด เพื่อดำเนินการให้เป็นปัจจุบันและจัดทำทะเบียนคุมในส่วนของโรงเรียนให้เป็นปัจจุบัน
5. จัดทำระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินของสถานศึกษา ซึ่งอาจใช้โปรแกรมระบบทะเบียนคุมสินทรัพย์ก็ได้ ถ้าสถานศึกษามีความพร้อม
6. จัดทำระเบียบการใช้ทรัพย์สินที่เกิดจากการจัดหาของสถานศึกษา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
7. วิเคราะห์แผนงาน งาน/โครงการ ที่จัดทำกรอบรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เพื่อตรวจดูกิจกรรมที่ต้องใช้พัสดุที่ยังไม่มีตามทะเบียนคุมทรัพย์สิน และเป็นไปตามความขาดที่ กำหนดตามมาตรฐานกลาง

8. จัดทำแผนระยะปานกลางและจัดหาวัสดุทั้งในที่สถานศึกษาจัดหาเอง และร่วมมือกับสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นจัดหา
9. จัดทำเอกสารแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะหรือรูปแบบรูป รายการ ในกรณีที่ไม่เป็นมาตรฐาน
10. ตั้งคณะกรรมการขึ้นกำหนดคุณลักษณะเฉพาะหรือรูปแบบรายการใน กรณีที่ไม่เป็นแบบมาตรฐานโดยดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ
11. จัดซื้อจัดจ้าง โดยตรวจสอบงบประมาณ รายละเอียด เกณฑ์ คุณลักษณะเฉพาะ ประกาศ จ่าย/ขายแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ พิจารณาของโดย คณะกรรมการจัดทำสัญญา และเมื่อตรวจรับงานมอบเรื่องแก่เจ้าหน้าที่การเงินวางฎีกาเบิกเงินเพื่อ จ่ายแก่ผู้ขาย/ผู้จ้าง
12. จัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบัน
13. กำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน
14. กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บควบคุม และเบิกจ่ายเป็นไปตาม ระบบและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปีอย่างสม่ำเสมอทุกปี
15. ตรวจสอบสภาพและบำรุงรักษาและซ่อมแซมทั้งที่ก่อนและหลังใช้งาน สำหรับทรัพย์สินที่มีสภาพไม่สามารถใช้งานได้ ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาและจำหน่าย หรือขอ รื้อถอน กรณีเป็นสิ่งที่ปลูกสร้าง

ข้อมูลสารสนเทศของการบริหารพัสดุและทรัพย์สิน

มีข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี เขต 2. 2548:

33) ดังนี้

1. ข้อมูลครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ได้แก่ ข้อมูลการซ่อมแซมบำรุงรักษา ครุภัณฑ์ มูลค่าการซื้อครุภัณฑ์ ค่าเฉลี่ยอายุครุภัณฑ์ จำนวนครุภัณฑ์ที่ซื้อด้วยเงินงบประมาณ จำนวน ครุภัณฑ์ที่ซื้อด้วยเงินนอกงบประมาณ
2. ข้อมูลที่ราชพัสดุ
3. ข้อมูลทรัพย์สินของสถานศึกษา
4. ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง
5. ข้อมูลคุณลักษณะของพัสดุ ครุภัณฑ์
6. ข้อมูลแผนการใช้จ่ายเงินล่วงหน้าระยะปานกลาง
7. ข้อมูลการจัดหาพัสดุ
8. ข้อมูลที่ได้มาโดยงบประมาณและบริจาค

9. ข้อมูลการบำรุงรักษาซ่อมแซมและจำหน่าย

10. ข้อมูลการรื้อถอนสิ่งก่อสร้าง

11. ข้อมูลทรัพย์สินที่ไม่สามารถใช้งานได้

การใช้สารสนเทศเพื่อการบริหารพัสดุและสินทรัพย์ คือ การนำข้อมูลครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ข้อมูลที่ราชพัสดุ ข้อมูลทรัพย์สินของสถานศึกษา ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อมูลคุณลักษณะ ของพัสดุ ครุภัณฑ์ ข้อมูลแผนการใช้จ่ายเงินล่วงหน้าระยะปานกลาง ข้อมูลการจัดหาพัสดุที่ได้มา โดยงบประมาณและบริจาค ข้อมูลการบำรุงรักษาซ่อมแซมและจำหน่าย ข้อมูลการรื้อถอน สิ่งก่อสร้าง และข้อมูลทรัพย์สินที่ไม่สามารถใช้ได้ เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา

### การประเมินผลงบประมาณ

ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจจัดให้มีระบบติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดทำ รายงาน โดยให้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณตามเกณฑ์ตัวชี้วัด ผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ หรือที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการ ใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขตามแบบที่สำนักงานงบประมาณ กำหนดสั่งให้สำนักงานงบประมาณเมื่อสิ้นเวลาในแต่ละไตรมาสภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นไตรมาส และรายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เชื่อมโยงกับเป้าหมาย การให้บริการระดับกระทรวง โดยมีตัวชี้วัดและชัดเจน ส่งสำนักงานงบประมาณภายในหกสิบวัน นับตั้งแต่นั้นสิ้นปีงบประมาณ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547: 13)

**ความหมายของการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงิน และ ผลการดำเนินงาน**

สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาแห่งชาติ (2546: 43) ให้ความหมายไว้ว่า การ ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นการกำหนดกรอบการตรวจสอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบทางการเงิน เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จอย่างมีคุณภาพ 3 ด้าน คือ ด้านประสิทธิผล ด้านประสิทธิภาพ และด้านความประหยัด ทิศทางการตรวจสอบของสถานศึกษากำหนดไว้ 2 มิติ คือ การตรวจสอบ การดำเนินงาน และการตรวจทางการเงิน

**วิธีการและแนวทางการตรวจสอบติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงิน และผลการดำเนินงาน**

กระทรวงศึกษาธิการ (2546ข: 44-45) ได้กำหนดวิธีการและแนวทาง การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน ประกอบด้วย

1. จัดทำแผนการตรวจสอบ ติดตามการใช้เงินทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาส
2. จัดทำแผนการตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานตามข้อตกลงการให้บริการ ผลผลิตของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาส
3. จัดทำแผนกำกับ ตรวจสอบ ติดตาม และป้องกันความเสี่ยงสำหรับโครงการที่มีความเสี่ยงสูง
4. ประสานแผนและดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม และนิเทศให้เป็นไปตามแผนการตรวจสอบ ติดตามของสถานศึกษา โดยเฉพาะโครงการที่มีความเสี่ยงสูง
5. จัดทำข้อสรุปผลการตรวจสอบ ติดตาม และนิเทศ พร้อมทั้งเสนอข้อปัญหาที่อาจทำให้ดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จ เพื่อให้สถานศึกษาเร่งแก้ปัญหาได้ทันสถานการณ์
6. รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
7. สรุปข้อมูลสารสนเทศที่ได้และจัดรายงานข้อมูลการใช้งบประมาณผล การดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นรายไตรมาสต่อเขตพื้นที่การศึกษา
8. กำหนดปัจจัยหลักความสำเร็จและตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPI) ของสถานศึกษา
9. จัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของผลผลิตที่กำหนดตามข้อตกลงการให้บริการ ผลผลิตของสถานศึกษา
10. สร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผล ผลผลิตตามตัวชี้วัดความสำเร็จที่กำหนดไว้ตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิตของสถานศึกษา
11. ประเมินแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา และจัดทำรายงานประจำปี
12. รายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

**ข้อมูลสารสนเทศของการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงิน และผลการดำเนินงาน**

สารสนเทศตามสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 (2548: 31) และกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546ข: 44) กล่าวไว้ มีดังนี้

1. ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล มีการใช้สารสนเทศ ได้แก่ ยอดคงเหลือในสมุดเงินสด รายงานคงเหลือประจำวัน ข้อมูลการใช้จ่ายเงินตามแผน/โครงการ บัญชีควบคุมการใช้จ่ายเงิน ข้อมูลการรับ-จ่ายเงิน แผนการควบคุม

2. รายงานการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงาน มีการใช้สารสนเทศ ได้แก่ รายงานรายการใช้จ่ายเงินรายไตรมาส รายงานประจำปี รายงานการใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภค รายงานการใช้จ่ายงบประมาณตามเกณฑ์ของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ ข้อมูลการให้บริการเด็กปฐมวัย จำนวนนักเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนรายหัว และจำนวนนักเรียนที่ได้รับให้บริการด้านสุขภาพอนามัย

3. การจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการใช้สารสนเทศ ได้แก่ การสำรวจในประชากร การจัดทำเขตบริการ การจัดทำแผนรับนักเรียน อัตราการออกกลางคัน เด็กด้อยโอกาส เด็กพิเศษ

การใช้สารสนเทศเพื่อการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้จ่ายเงิน และผลการดำเนินงาน คือ การนำยอดคงเหลือในสมุดเงินสด รายงานคงเหลือประจำวัน ข้อมูลการใช้จ่ายเงินตามแผน/โครงการ บัญชีควบคุมการใช้จ่าย ข้อมูลการรับ/จ่ายเงิน แผนการควบคุมรายงานการใช้จ่ายเงินรายไตรมาส รายงานประจำปี รายงานใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภค รายงานการใช้จ่ายงบประมาณ รายงานแผนการปฏิบัติ รายงานผลการดำเนินงาน รายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตามเกณฑ์ของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ ข้อมูลการให้บริการเด็กปฐมวัย จำนวนนักเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนรายหัว และจำนวนนักเรียนที่ได้รับให้บริการด้านสุขภาพอนามัย การสำรวจในประชากร การจัดทำแผนรับนักเรียน อัตราการออกกลางคัน เด็กด้อยโอกาส เด็กพิเศษ มาใช้เพื่อการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงาน ผลการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงาน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

#### งานวิจัยในประเทศ

ดิเรก วรณเศียร (2545: 114-115) ได้ศึกษา สภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษาด้านงบประมาณ พบว่า โรงเรียนดำเนินการด้านงบประมาณในระดับน้อย 9 รายการ ได้แก่ 1) การระดมทรัพยากร 2) การบริหารการบัญชี 3) การบริหารการเงิน 4) การเบิกจ่ายงบประมาณ 5) การหารายได้ 6) การบริหารพัสดุ 7) การจัดสรรงบประมาณภายในโรงเรียน 8) การตรวจสอบติดตามและรายงานผล และ 9) การวางแผนกลยุทธ์ และการวางแผนงบประมาณระยะปานกลาง และดำเนินการได้ในระดับน้อยที่สุด 3 รายการ ได้แก่ 1) การรายงานผลงานประจำปี 2) การโอนงบประมาณข้ามหมวด และ 3)

การหาประโยชน์จากทรัพย์สิน นอกจากนี้ยังพบว่า โรงเรียนมีปัญหาและความต้องการทางด้านงบประมาณ ดังนี้

1. การระดมทรัพยากรจากองค์กรต่างๆ มีน้อย มักองงบประมาณจากกรม
2. ระบบบัญชีของโรงเรียนซับซ้อนไม่เป็นปัจจุบัน โรงเรียนยังใช้บัญชีแบบเดิม มีความต้องการบริหารบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย
3. ระเบียบการเงินซับซ้อนยุ่งยากไม่คล่องตัว
4. การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามความต้องการจำเป็นของโรงเรียนทำได้ยาก
5. การบริหารพัสดุ มีปัญหาที่ระเบียบมีขั้นตอน และช่องว่างให้เกิดทุจริตได้ง่าย
6. การตรวจสอบติดตามงบประมาณ มีปัญหาเรื่องรายงานไม่เป็นปัจจุบัน
7. การจัดตั้งงบประมาณ มีความต้องการจัดตั้งงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของโรงเรียน และการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง
8. การรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ โรงเรียนต้องการระบบการรายงานที่ถูกต้อง และรวดเร็วมากขึ้น
9. การโอนงบประมาณ ทำได้ยากโรงเรียนไม่มีอำนาจ
10. โรงเรียนต้องการหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินให้มากขึ้น

ธีระ รุญเจริญ (2545: 45-47) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า โรงเรียนมีอุปสรรคด้านงบประมาณอยู่ในระดับมากเรื่อง 1) งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ และ 2) ไม่สามารถจัดหางบประมาณเพิ่มเติมนอกเหนือจากงบประมาณและรายได้ในปัจจุบัน ในด้านผู้บริหารโรงเรียนมีปัญหา ดังนี้ ความไม่รู้และไม่สามารถปฏิบัติตามการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านงบประมาณ วิชาการ บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยยังคงเน้นงานธุรการอยู่มาก ผู้บริหารยังมีความต้องการฝึกอบรมเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณที่ดี นอกจากนี้ยังพบว่า ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจด้านการบริหารงบประมาณของโรงเรียนอยู่ในระดับมากในเรื่องเกี่ยวกับการสร้างความโปร่งใสในการใช้งบประมาณและสามารถตรวจสอบได้ การเสนอและการใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาโดยตรง การประเมินการใช้งบประมาณเป็นประจำและต่อเนื่อง

สมพร ไชยบัณฑิต (2547: 65-69) ได้ศึกษา การวางแผนการศึกษาและปัญหาของการวางแผนของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 2 พบว่าโรงเรียนประถมศึกษามีปัญหาด้านการวางแผนงบประมาณ ดังนี้

1. ในขั้นการศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหา พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นในการเสนอปัญหาและความต้องการเป็นรายการที่มีปัญหามากกว่ารายการอื่น
2. ในขั้นการจัดทำแผนการศึกษาของโรงเรียน พบว่า การกำหนดนโยบายเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของแผนให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนเป็นรายการที่มีปัญหามากกว่ารายการอื่น
3. ในขั้นของการนำแผนการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ พบว่า ความเพียงพอของงบประมาณตามแผนงาน งานโครงการ ที่กำหนดไว้เป็นรายการที่มีปัญหามากกว่ารายการอื่น
4. ในขั้นของการติดตามประเมินผลและรายงาน พบว่า การกำหนดเครื่องมือให้เหมาะสมและครอบคลุมในการติดตามประเมินผล เป็นรายการที่มีปัญหาสูงสุด

อานนท์ เรืองวุฒิ (2548: บทคัดย่อ) ได้วิจัยปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครนายก ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารงบประมาณในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน ยกเว้นด้านการบริหารการเงิน ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย การเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครนายก ในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาตามขนาดของสถานศึกษา พบว่า สถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แนวทางแก้ปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครนายก พบว่า มีสาเหตุของปัญหาจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของสถานศึกษา แนวทางแก้ปัญหา คือ สภาพภายในให้มี การปรับเปลี่ยนแนวคิดและพฤติกรรมในการบริหารจัดการ การศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ด้วยการให้มีข้อมูลสารสนเทศที่เป็นปัจจุบัน วางแผนการบริหากฎหมาย กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณ บริหารโดยองค์คณะบุคคล จัดระบบการบริหารการเงินและบัญชี การบริหารพัสดุ รวมทั้งการติดตามผล รายงานผลการดำเนินการ และการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเพื่อประสิทธิภาพ ในการบริหารงบประมาณในสถานศึกษา ส่วนสภาพภายนอกให้หน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเสริมสนับสนุน โดยการจัดอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มเติมความรู้ รวมถึงการโอนงบประมาณให้สถานศึกษาทันกำหนดเวลาในการดำเนินงานตามแผนงานโครงการสถานศึกษา

#### งานวิจัยต่างประเทศ

ซาโตริ (Satori, 1989: Abstract) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนมัธยมปลาย 4 โรงเรียน เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณด้านการเรียนการสอน การสนับสนุน และการบริหารโรงเรียน งานวิจัยนี้ได้ศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนและวิเคราะห์

วัตถุประสงค์และแรงจูงใจของผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณ งานวิจัยนี้ได้ศึกษากระบวนการจัดทำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยผู้วิจัยได้เข้าร่วมประชุมพิจารณางบประมาณของโรงเรียนสัมภาระบุคลากร และวิเคราะห์เอกสารงบประมาณ เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินผลการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณของโรงเรียน ซึ่งตัดสินใจ มี 3 รูปแบบ คือ การตัดสินใจแบบใช้เหตุผล (Rational Model) การตัดสินใจแบบราชการ (Bureaucratic Model) และการตัดสินใจแบบการเมือง (Political Model) ซึ่งผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่ตัดสินใจแบบราชการและแบบการเมืองในการพิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณ และไม่พบว่ามี การตัดสินใจแบบใช้เหตุผล (ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่เน้นการกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์)

วัตคินส์ (Watkins. 1995) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนด้านการเงินของโรงเรียนประจำอำเภอ ในเมืองแพลทเบอร์ค รัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีผล การศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของงบประมาณด้านการศึกษาในเขตชนบท มีความจำเป็น เพราะจะเป็นแนวทางในการกำหนดรายจ่ายให้เหมาะสมกับรายได้ของโรงเรียน ความผิดพลาดหรือ ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากรายได้ และรายจ่ายไม่สมดุลกัน จะทำให้เสียหายต่อระบบการเงินของโรงเรียน

โมเซอร์ (Moser. 1996: Abstract) ได้ศึกษา กระบวนการงบประมาณของโรงเรียน นำร่อง และโรงเรียนที่ไม่ได้นำร่อง เพื่อดูว่าการกระจายอำนาจทำให้การตัดสินใจระดับโรงเรียน พัฒนาขึ้นไปหรือไม่ โดยการสำรวจความเห็นของครู 3,000 คน จาก 30 โรงเรียน ในปีการศึกษา 1994-1995 ผลการวิจัย พบว่า โรงเรียนนำร่องและโรงเรียนที่ไม่ได้นำร่อง มีกระบวนการงบประมาณที่ แตกต่างกันและความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณและผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อ การพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

กอนซาเลส (Gonzales. 1997: Abstract) ได้ศึกษา การบริหารงบประมาณของ โรงเรียน งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1) เพื่อดูว่าครูใหญ่ของโรงเรียนรัฐบาลขนาดใหญ่ ระดับมัธยมปลาย บริหารจัดการงบประมาณที่โรงเรียนมีอิสระในการใช้อย่างไร และ 2) ศึกษาจาก ผลกระทบที่เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณที่โรงเรียนมีอิสระในการใช้ การวิจัยนี้ศึกษาจากครูใหญ่ จำนวน 1,303 คน ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการวิจัยพบว่า ครูใหญ่มีงบประมาณสำหรับใช้จ่ายใน แต่ละปีจำนวนมาก บางโรงเรียนมีมากถึง 1 ล้านดอลลาร์ ครูใหญ่ส่วนมากสามารถใช้จ่ายเงินเหลื่อมปีได้ และสามารถนำเงินของโรงเรียนไปฝากในบัญชีที่มีดอกเบี้ยระยะยาว การวิจัยนี้พบว่า มีองค์ประกอบ 4 ด้านที่มีอิทธิพลต่อความรับผิดชอบของครูใหญ่ ได้แก่ 1) แหล่งการเรียนรู้ 2) การบริหารแบบใช้ โรงเรียนเป็นฐาน 3) แนวโน้มในปัจจุบันที่มีอิทธิพลต่อการเพิ่มความรับผิดชอบของครูใหญ่ และ 4) การ ดำเนินการตามนโยบายของมลรัฐและ เขตการศึกษา

เรดเมอร์ และแอลเบิร์ต (Redmer; & Albert. 1998: Abstract) ได้ศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณ ซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่งในการดำเนินงานขององค์กร เนื่องจากความสำเร็จและความล้มเหลวในการปฏิบัติงานของคนในองค์กร มีความสัมพันธ์กับการบรรลุวัตถุประสงค์ของงบประมาณ โดยได้ศึกษาความสัมพันธ์ของกิจกรรมการจัดทำงบประมาณกับทัศนคติที่มีต่อกระบวนการการจัดทำงบประมาณ ผลการศึกษาพบว่า มีความสัมพันธ์ทางบวกระหว่างการดำเนินกิจกรรมงบประมาณกับทัศนคติที่มีต่อกระบวนการงบประมาณ นอกจากนี้ยังพบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ และความรับผิดชอบภายในงบประมาณอาจมีความสัมพันธ์กับทัศนคติที่มีต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณ

ลาว (Lau. 2003: Abstract) ได้ศึกษากระบวนการงบประมาณของมหาวิทยาลัย การแพทย์ และวิทยาศาสตร์ ซึ่งประสบปัญหางบประมาณขาดดุลมาหลายปี โดยสอบถามคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหาร อาจารย์ และบุคลากรโดยใช้แบบสอบถามและจัดประชุม ผลการวิจัยพบว่าการตัดสินใจ แบบมีส่วนร่วมเป็นยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณบุคลากรของมหาวิทยาลัยต้องการกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบให้คนทุกคนมีส่วนร่วม และให้ความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงาน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไม่มีภาวะผู้นำ ครู อาจารย์และบุคลากรไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ ทุกกลุ่มมีความเห็นว่า องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำ การฝึกอบรม การยอมรับนับถือ การมีส่วนร่วม โดยองค์ประกอบด้านการบริหาร การมีนโยบายที่ดี การมีแนวปฏิบัติที่ดี ได้รับการจัดลำดับให้มีความสำคัญสูง การมีส่วนร่วมและการติดต่อสื่อสารเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ให้ข้อมูล เห็นว่ากระบวนการจัดการงบประมาณมีความสำคัญมากกว่าผลที่เกิดขึ้น แผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยไม่ได้ถูกนำไปใช้กระบวนการจัดทำงบประมาณอย่างเต็มที่

จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของโรงเรียน สรุปสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยนี้ได้ ดังนี้

1. หน่วยงานที่จะได้รับการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณจะต้องมีความพร้อม
2. โรงเรียนมีความพร้อมในการวางแผนงบประมาณระดับปานกลางถึงมาก มีความพร้อมในด้านการรายงานผลประจำปี และด้านการวางแผนงบประมาณระยะปานกลางน้อย
3. มีความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการงบประมาณกับสัมฤทธิ์ผลในการใช้งบประมาณ
4. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมงบประมาณมีความสัมพันธ์ต่อทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการงบประมาณ

5. การมีกระบวนการงบประมาณชัดเจนเป็นทางการ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมและพอใจในงบประมาณ

งานวิจัยดังกล่าวข้างต้น ทำให้มองเห็นถึงความสำคัญ การดำเนินงานบริหารงบประมาณในสถานศึกษา โดยเฉพาะการจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล ซึ่งกระบวนการทางการบริหารที่ผู้บริหารสถานศึกษาต้องให้ความสำคัญและดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างรอบคอบ ถูกต้อง เพื่อให้การบริหารงบประมาณมีคุณภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียนและสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง

### งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ

#### งานวิจัยในประเทศ

ชัญญา อภิบาลกุล (2545: 103-104) ได้ศึกษารูปแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการบริหารจัดการภายใต้โครงการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาร้อยละ 14.13 รับผิดชอบ แต้นโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาจากรายงานของผู้บริหารสถานศึกษาเท่านั้น ร้อยละ 12.80 รับผิดชอบ เรื่อง การใช้จ่ายงบประมาณแต่ไม่มีส่วนพิจารณางบประมาณคณะกรรมการสถานศึกษาต้องมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา มีส่วนร่วมจัดทำในแผนพัฒนาการศึกษาและแผนปฏิบัติการของสถานศึกษาในระดับมาก และต้องการพัฒนาตนเองเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการวางแผนและกำหนดนโยบายอยู่ในระดับมาก

คณิตฐา กลัดเนียม (2546: 45) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาอำเภอเมืองลำพูน และศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะการจัดการบริหารงบประมาณ ผลการศึกษาพบว่า

ด้านการวางแผนงบประมาณ มีปัญหาดังนี้

1. เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมีน้อย อนุมัติล่าช้า ทำให้ทำงานไม่ตามแผน
2. ไม่มีการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณอย่างแท้จริง คณะกรรมการสถานศึกษาไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนงบประมาณ
3. คณะกรรมการสถานศึกษายังไม่เข้าใจระบบงบประมาณ และขั้นตอนการดำเนินงาน บริหารงบประมาณ
4. คณะกรรมการสถานศึกษายังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนการบริหารงบประมาณ
5. ไม่มีงบประมาณในการดำเนินงานวางแผนงบประมาณ ให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษา เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง

ด้านการมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายงบประมาณทางการศึกษา มีปัญหาดังนี้

1. การใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษาไม่ชี้แจงให้ชุมชนได้รับทราบ
2. คณะกรรมการสถานศึกษาขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระเบียบการเงินการบัญชีและพัสดุของทางราชการ
3. การใช้จ่ายเงินของสถานศึกษาได้ดำเนินการไปเรียบร้อยแล้ว จึงแจ้งให้คณะกรรมการสถานศึกษาทราบในภายหลัง

พัชรา สิริภักดิ์วงศ์ (2547: 68, 92) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้านงบประมาณของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนเอกชน อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมในเรื่องของการให้ข้อเสนอแนะ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา การจัดสรรงบประมาณในการจัดงาน/กิจกรรม/โครงการ และการกำกับ ดูแล ตรวจสอบการเงิน การบัญชี และการจัดซื้อจัดจ้างอยู่ในระดับมาก และพบว่า ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา คือ วุฒิการศึกษา ส่วนคุณลักษณะของบุคลากรที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา คือ เพศ อายุ อาชีพ ตำแหน่ง ในคณะกรรมการ และระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่

ถาวร พวงมณี (2547: 54, 60) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองต่อการบริหารงานในโรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่นักเรียนอยู่ในระดับมาก และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำแผนของงบประมาณ และใช้งบประมาณของโรงเรียน การดูแล กำกับ ติดตามการใช้จ่ายเงินของโรงเรียนให้ตรงตามวัตถุประสงค์ การประเมินผลการใช้จ่ายเงินของโรงเรียนให้ตรงตามวัตถุประสงค์ การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายเงินของโรงเรียน อยู่ในระดับปานกลาง และพบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองต่อการบริหารงานดังกล่าว อยู่ในระดับปานกลาง โดยพบว่า ปัญหาที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ผู้ปกครองไม่มีความรู้ความเข้าใจในด้านการเงิน และการวางแผนงบประมาณของโรงเรียน รองลงมาเป็นปัญหาเกี่ยวกับโรงเรียนขาดการประชาสัมพันธ์ ในด้านการเงินและงบประมาณ

บงกช อาษา (2548: 86, 164) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของครูในการบริหารงบประมาณ พบว่า การจัดทำและเสนอของบประมาณการจัดสรรงบประมาณ ครูส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในระดับปานกลาง และครูส่วนใหญ่มีส่วนร่วมระดับน้อยในเรื่องของการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่าย และการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และการบริหารการเงิน นอกจากนี้ยังพบว่า ครูมีความคิดเห็นว่าคุณครูมีส่วนร่วมในงานวิชาการมากที่สุด (ความถี่ 166) รองลงมาเป็นการบริหารทั่วไป (ความถี่ 40) งานงบประมาณ (ความถี่ 23) งานบุคคล

(ความถี่ 17) วิธีการที่ทำให้คุณมีส่วนร่วม คือ การให้ขวัญ กำลังใจ การให้ความสำคัญกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง และการระดมความคิด ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ครูควรมีส่วนร่วมจากมากไปหาน้อย คือ ร่วมวางแผนและร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการหรือร่วมปฏิบัติงาน ร่วมพัฒนาและแก้ไข และร่วมประเมินผลการดำเนินงาน

พรจันท์ พรศักดิ์กุล (2550: 259-260) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของบุคลากรในกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนของหัวหน้าสายชั้น/กลุ่มสาระ ครูผู้สอน ผู้ปกครอง กรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษา สรุปผลได้ ดังนี้

1. หัวหน้าสายชั้น/กลุ่มสาระ ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะความคิดเห็น
2. ครูผู้สอนส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมในการรับรู้รับทราบข้อมูล
3. ผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ทั้งสิ้น
4. กรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษา ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการรับรู้รับทราบข้อมูล
5. ประธานกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น

ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของบุคลากร มีดังนี้ 1) บุคลากรยังมีส่วนร่วมน้อย และไม่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ และ 2) คณะกรรมการสถานศึกษาบางท่านไม่มีใครมีเวลาและไม่ใคร่เห็นความสำคัญ ข้อเสนอแนะ คือ 1) ให้ความรู้บุคลากรเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของโรงเรียน 2) เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ 3) แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณของโรงเรียนให้ทุกคนได้รับทราบ และ 4) แจ้งบทบาทเกี่ยวกับการจัดทำและการบริหารงบประมาณของโรงเรียนให้คณะกรรมการสถานศึกษาทราบ

เชิดศักดิ์ ทองดา (2555: 98-101) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษา พบว่า 1) การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ตามความคิดเห็นของบุคลากรของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมพบว่า ด้านการตัดสินใจ ด้านการดำเนินงาน ด้านการประเมินผล และด้านการรับผลประโยชน์ มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง 2) บุคลากรในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีตำแหน่งและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ 3)

บุคลากรในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้เสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี โดยภาพรวมควรให้มีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจ ด้านการดำเนินงาน ด้านการประเมินผล และด้านการรับผลประโยชน์ จากการใช้งบประมาณให้มากขึ้น

### งานวิจัยต่างประเทศ

โคสกี (Koski. 1990: Abstract) ได้ศึกษา ความพึงพอใจของอาจารย์ในภาคีวิชาที่คณบดีบริหารแบบให้อาจารย์มีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ และไม่ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ และศึกษาอิทธิพลของคณะกรรมการงบประมาณ ที่มีผลต่อผลลัพธ์ที่ได้จากใช้งบประมาณ ผลการวิจัยพบว่า คณบดีที่จากวิทยาลัยขนาดเล็ก มีแนวโน้มบริหารแบบมีส่วนร่วมมากกว่าคณบดีจากวิทยาลัยใหญ่หรือวิทยาลัยในเขตเมือง ความพึงพอใจของอาจารย์แต่ละคณะที่มีต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณไม่แตกต่างกัน และความเห็นต่อกระบวนการงบประมาณของอาจารย์ แต่ละคณะก็ไม่แตกต่างกัน อาจารย์ทุกคนทั้งกลุ่มที่ทำงานกับคณบดีที่บริหารแบบมีส่วนร่วมและที่บริหารแบบไม่มีส่วนร่วม ต้องการมีส่วนร่วมในบางส่วนของการทำงานงบประมาณ คณบดีที่บริหารแบบมี ส่วนร่วม มีการประชุมมากกว่าคณบดีที่บริหารแบบไม่มีส่วนร่วมถึงสองเท่า และเนื้อหาสาระใน การประชุมก็แตกต่างกันมาก

ปาร์คเกอร์ (Parker. 1992: Abstract) ได้ศึกษาความรู้ที่จำเป็นสำหรับคณะกรรมการโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับคณะกรรมการโรงเรียน และจะทำแบบสอบถามผู้อำนวยการเขตการศึกษา 83 คน คณะกรรมการโรงเรียน 183 คน ผลการวิจัยพบว่า ความรู้ที่จำเป็นสำหรับคณะกรรมการโรงเรียนมี 8 เรื่อง คือ 1) ความรู้ในวิธีการดำเนินการประชุม คณะกรรมการโรงเรียน 2) ความเข้าใจในบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนในการกำหนดนโยบาย 3) ความเข้าใจในกระบวนการที่คณะกรรมการโรงเรียนใช้ในการตัดสินใจและแก้ปัญหา 4) ความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้อำนวยการเขตการศึกษา 5) ความรู้เกี่ยวกับการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการโรงเรียนกับผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา 6) ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณของโรงเรียน และ 7) ความเข้าใจนโยบายของท้องถิ่น

เดอ์เลออน (De Leon. 1993: Abstract) มองว่าครูเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการจัดการศึกษา การปฏิรูปการศึกษาปัจจุบันได้กำหนดให้ครูเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผู้บริหารโรงเรียน โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การศึกษาวิจัยของเขาพบว่า ครูต้องมี ส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องของงบประมาณและการพัฒนาหลักสูตร แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบ ในการจ้างครู การประเมินผล และการให้บุคลากรออกจากงาน ครูอยากให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารกับโรงเรียน แต่ไม่ต้องการให้มีส่วนร่วมในเรื่องบุคลากรและการปกครอง

ผลการวิจัยพบว่า แม้ว่าครูต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ แต่ครูจำนวนมากยังต้องการทำ เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารโรงเรียนก่อนที่มีการมีส่วนร่วมของครูจะเป็นหน้าที่และเป็นกระบวนการที่สำคัญ จะต้องมีการวางแผนให้ผู้มีส่วนร่วมเข้าใจกระบวนการอย่างชัดเจน

ปาเวลแจค (Paveijack. 1995: Abstract) ได้ศึกษา ความรู้ของครูการศึกษาพิเศษ และครูทั่วไป เกี่ยวกับงบประมาณ รวมถึงความสนใจของครูในการเข้าร่วมในกระบวนการจัดทำ งบประมาณของโรงเรียน งานวิจัยนี้สำรวจข้อมูลจากครูในโรงเรียนประถมศึกษา 5 โรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า ครูการศึกษาพิเศษและครูทั่วไป ขาดความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ และเห็นว่าครูควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับงบประมาณของโรงเรียน ผู้ตอบแบบสอบถาม สรรวจอยากให้คุณสนใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณของโรงเรียน และกระตือรือร้นที่จะเข้ามามี ส่วนร่วม รวมทั้งการได้รับความรู้เกี่ยวกับ การจัดทำงบประมาณให้มากขึ้น

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ สรุปได้ ดังนี้

1. คณะกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่มีบทบาทเพียงรับทราบเกี่ยวกับ งบประมาณ แต่ไม่ได้พิจารณาอย่างจริงจังและให้ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาท มากที่สุดในเรื่องการหางบประมาณจากแหล่งต่างๆมาให้โรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาต้องการมี ส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ

2. ครูต้องการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของโรงเรียน แต่ขาดความรู้ เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ การมีส่วนร่วมของบุคลากรในการบริหารงบประมาณ แตกต่าง กันไปตามภาระหรือหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และการบริหารงบประมาณขององค์กรต่างๆ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ แบบมีส่วนร่วมเป็น การกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้สถานศึกษาและสถานศึกษาต้อง รับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งทุกคนต้องมีส่วนร่วม ทุกคนได้ รับรู้ ร่วมคิดและตัดสินใจ ร่วมในการดำเนินการและร่วมประเมินผลในแต่ละขั้นตอนของการบริหาร งบประมาณ โดยเฉพาะครูผู้สอนซึ่งเป็นผู้ใช้งบประมาณของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งมีบทบาทในการพิจารณาแผนงบประมาณของสถานศึกษา และผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ที่ใกล้ชิดและรู้ ความต้องการของนักเรียนมากที่สุด สถานศึกษาจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการและขั้นตอนในการ ตัดสินใจที่มีเหตุผลและโปร่งใส โดยควรมีขั้นตอนในการบริหารงบประมาณ 4 ขั้น คือ การจัดทำ งบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผลงบประมาณ ซึ่งเป็น การบริหารที่ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญและดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อย่างรอบคอบ ถูกต้อง เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของนักเรียนและสถานศึกษาอย่างแท้จริง