

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การจัดการงบประมาณที่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกรุงเทพมหานครครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งการนำเสนอ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ
2. องค์ประกอบของงบประมาณ
3. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
4. การบริหารงบประมาณในสถานศึกษา
5. พระราชบัญญัติการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
6. องค์ประกอบของการจัดทำกลยุทธ์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

#### ความหมายของงบประมาณ

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของงบประมาณไว้หลายท่าน ดังนี้

ศุภรักษ์ หมื่นยา (2534: 9) กล่าวว่า งบประมาณเป็นแผนการเงินของรัฐบาลหรือหน่วยงาน ที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของแผนงานหรือโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำ ในระยะเวลาที่กำหนดโดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละแผนงาน/โครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเงิน เป็นจำนวนเท่าใดและจะหาเงินจากทางใดเพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้นๆ

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2535: 465) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่า หมายถึง แผนทางการเงินที่เตรียมขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารนโยบายในช่วงเวลาหนึ่ง หรือในความหมายเดิมคือค่า แลกของรายรับรายจ่ายโดยประมาณสำหรับช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งรวมทั้งหาเงินตามถ้อยแถลงนั้นด้วย

วิรัตน์ เขียมไพรวัน (2541: 12) ระบุว่า งบประมาณ หมายถึง แผนต่างๆ ในการดำเนินงาน ในระยะหนึ่ง (ปกติ 1 ปี) ด้วยเหตุนี้งบประมาณก็คือ การคาดการณ์ต่างๆ (Predictions) ซึ่งมักกำหนด เป็นเอกสารที่เป็นทางการที่ระบุถึงข้อความอันประกอบด้วยถ้อยคำและตัวเลขต่างๆ กับพฤติกรรมมนุษย์ ที่พึงกระทำในอนาคต

แมนสรวง แซ่ซิม (2557: ออนไลน์) ให้ความหมายของคำว่า การบริหารงบประมาณของ สถานศึกษา หมายถึง การวางแผนการใช้ทรัพยากรให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการ

ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามความต้องการของหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรจะประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

1. การวางแผนการเงินของสถานศึกษา มีการคาดการณ์ล่วงหน้าเกี่ยวกับการใช้จ่ายและดำเนินการเกี่ยวกับการเงินของสถานศึกษา ซึ่งผู้บริหารจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบกระเทือนที่มีต่อการให้ได้อมาหรือการจ่ายไปซึ่งการเงินของสถานศึกษา เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นฯ เป็นต้น

2. การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของโรงเรียนโดยส่วนรวม เช่น ที่ดินและสิ่งก่อสร้างวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ ของสถานศึกษา เป็นต้น

3. การควบคุมการดำเนินงานทางการเงินเพื่อให้มีประสิทธิภาพให้เป็นไปตามมาตรฐานและกฎเกณฑ์เกี่ยวข้องซึ่งประกอบไปด้วยระบบบัญชีและวิธีการต่างๆ ในการตรวจสอบเงินและทรัพย์สินของสถานศึกษา

4. การจัดการเกี่ยวกับการรับและจ่ายเงินของโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์หลักการทางการบริหารและรวมทั้งหลักการคลังทั่วไป

สตูพส์ และคณะ (Stoops; et al. 1980: 121) ให้ความหมายคำว่า งบประมาณ หมายถึง แผนที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างมีระบบโดยแสดงถึงภาพการเงินขององค์กรมีข้อมูลที่ผ่านมาเป็นพื้นฐานและมองไปที่อนาคตข้างหน้า

คีธ และเกิร์ลลิง (Keith; & Girling. 1991: 153) ให้ความหมายคำว่า งบประมาณ หมายถึง แผนทางการเงินที่รองรับแผนปฏิบัติการโดยการแปลแนวคิดและความตั้งใจไปเป็นงบประมาณที่สะท้อนลำดับความสำคัญของหน่วยงาน

ทอมป์สัน และวูด (Thompson; & Wood. 1998: 107) ให้ความหมายของคำว่า งบประมาณ คือ ข้อความที่แสดงถึงลำดับความสำคัญเนื่องจากงบประมาณมีจำกัดแต่ความต้องการมีไม่จำกัดจึงต้องมีการจัดลำดับความสำคัญโดยสิ่งที่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญสูงสุดก็จะได้รับงบประมาณ

จากความหมายของงบประมาณดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่างบประมาณมีส่วนสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นการวางแผนการไว้ล่วงหน้าสำหรับการใช้จ่ายเงินการใช้จ่ายเงินนั้นจะต้องมีการวางแผนไว้อย่างดีเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างราบรื่นและสามารถบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือหน่วยงาน

2. เป็นการแปลความต้องการด้านการศึกษาไปเป็นเงินโดยมีการจัดลำดับความสำคัญสิ่งที่มีความสำคัญสูงสุดจะได้รับงบประมาณ

กล่าวโดยสรุปงบประมาณ หมายถึง แผนที่แสดงให้เห็นถึงรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล โดยเป็นการกะประมาณการกิจกรรมโครงการตลอดจนค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนด

### ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดกิจกรรมหนึ่งของรัฐบาลเพราะงบประมาณสามารถสนองวัตถุประสงค์หรือความต้องการหลายๆ อย่างได้ในขณะเดียวกันจนได้รับการขนานนามว่าเป็น “เครื่องมือเอกประสงค์” กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง งบประมาณเป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะแสดงให้เห็นนโยบายการคลังของรัฐบาล หมายความว่า ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินนั้นรัฐบาลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าการเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาลจะมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร ประการที่สอง งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินการของรัฐ ประการที่สาม งบประมาณเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากว่ารัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอเสียก่อนรัฐบาลจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมาณนั้นได้ ประการที่สี่ งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหารและการประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ประการที่ห้า งบประมาณเป็นมาตรการที่นักบริหารในระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน และประการสุดท้าย งบประมาณเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะใช้ในการตัดสินใจวางนโยบายต่างๆ ดังนั้น จะเห็นได้ว่างบประมาณแผ่นดินเป็นแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในรอบปีหนึ่งมีความสำคัญต่อทุกๆ คนในประเทศแผ่นดินใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อให้การบริหารในด้านต่างๆ ต่อประชาชนและในขณะเดียวกันก็แสดงแผนการหาเงินมาใช้จ่ายตามแผนการต่างๆ ที่ตั้งไว้ด้วย (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ม.ป.ป.: 1)

แมนสรวง แซ่ซิ้ม (2557: ออนไลน์) ได้กล่าวถึง หลักในการบริหารงบประมาณที่ดีของสถานศึกษาต้องมีหลักดังต่อไปนี้

1. หลักคาดการณ์ไกลการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลนั้นต้องใช้กระบวนการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลงานที่เกิดขึ้นว่ามีความเชื่อมโยงกันอย่างไร คุ่มค่ามากขึ้นเพียงไร ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลทางการเงิน และการจัดการที่บ่งบอกถึงผลผลิต (Outputs) และเชื่อมโยงผลลัพธ์ (Outcomes) ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐบาล จึงต้องมีมาตรฐานการจัดการทางการเงินที่เป็นกลไกขับเคลื่อนให้การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่าง 7 Hurdles หรือเรียกว่า มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน มีรายละเอียด ดังนี้

1.1 การวางแผนงบประมาณเริ่มต้นจากการวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิตหลัก กลยุทธ์ โครงสร้างแผนงาน ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลงาน (KPI) และการวางแผนงบประมาณระยะปานกลาง (MTEF)

1.2 การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุนเป็นการกำหนดต้นทุนในแต่ละผลผลิต ซึ่งมีการติดตั้งต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อม เพื่อได้ทราบถึงการใช้ต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตเท่าไร

1.3 การจัดระบบจัดซื้อจัดจ้างเป็นการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ การจัดซื้อจัดจ้างต้องเน้นความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน

1.4 การบริหารการเงินและการควบคุมงบประมาณสถานศึกษาจำเป็นต้องกำหนดรายการและโครงสร้างบัญชี เอกสารหลักฐานที่จำเป็น การปรับระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสดไปสู่ระบบเกณฑ์คงค้าง มีระบบควบคุมการเบิกจ่าย และบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

1.5 การรายงานทางการเงินและผลดำเนินงานในกระบวนการรายงานต้องมีการกำหนดดัชนีชี้วัด กรอบและโครงสร้างการประเมิน การรายงานผลที่ชัดเจนทั้งรายงานทางการเงินและการดำเนินงาน

1.6 การบริหารสินทรัพย์สถานศึกษาต้องมีระบบบริหารสินทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงการบริหารสินทรัพย์ที่เกิดประโยชน์สูงสุด

1.7 การตรวจสอบภายในสถานศึกษาต้องมีฝ่ายรับผิดชอบในการตรวจสอบภายใน มีอิสระในการดำเนินงาน มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน เน้นการตรวจสอบทางการเงิน และผลดำเนินงาน

2. หลักประชาธิปไตยการบริหารงบประมาณต้องสอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวมหรือประชาชน/กลุ่มเป้าหมาย (Focus Group) ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดประโยชน์ในสถานศึกษา ต้องให้คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ครู มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาส่งผลให้ผู้เรียนมีคุณภาพ มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาในระดับชั้นพื้นฐานที่สนองเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

3. หลักสมดุลการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาภาครัฐนั้น งบประมาณส่วนมากมาจากรัฐบาลที่เป็นเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ นั้นหมายถึง รายรับของสถานศึกษามีจำกัด ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีการบริหารจัดการที่สมดุล ระหว่างรายรับกับรายจ่ายของสถานศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

4. หลักสูตรธรรมต้องมุ่งเน้นภารกิจหรือพันธกิจของสถานศึกษา และขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของสถานศึกษาอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้บนความเสมอภาค

5. หลักสูตรตบประกโยชนต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่มีทั้งผลผลิตและผลลัพธ์

6. หลักประสิทธิภพต้องคำนึงถึงความคุ้มค่ากับการลงทุน ทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคม ตามสัญญาเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวงศึกษาธิการ และสัญญาการนำส่งผลผลิตที่เป็นผู้เรียนทั้งของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและของสถานศึกษาเอง

อาจกล่าวได้ว่าวงงบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล เป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการบริหารงานของผู้บริหารในทุกระดับและด้วยเหตุที่วงงบประมาณเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการวางแผน การควบคุม การตัดสินใจในการวางแผน นโยบาย และจัดสรรงบประมาณของผู้บริหารว่าจะสอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาประเทศหรือไม่เพียงใดนั้น ระบบงบประมาณที่ได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมกับการบริหารประเทศย่อมจะส่งผลให้การดำเนินงานในด้านต่างๆ มีประสิทธิภาพและบรรลุจุดมุ่งหมายที่แท้จริง

### ระบบงบประมาณ

งบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหารงานผู้บริหารงาน จึงจำเป็นต้องกำหนดจุดมุ่งหมายในการใช้งบประมาณเพื่อการบริหารงานให้เด่นชัดเพื่อให้งบประมาณสามารถตอบสนองจุดมุ่งหมายได้อย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดจุดมุ่งหมายของการใช้งบประมาณเพื่อการบริหารงานได้มีวิวัฒนาการเป็นลำดับ โดยอาจจำแนกหน้าที่ของระบบงบประมาณตามวิวัฒนาการ (ไพศาล ชัยมงคล. 2526: 27, 38-41) ได้ดังนี้

1. ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการควบคุม (Control Orientation) เป็นระบบที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในการใช้จ่ายเงินซึ่งงบประมาณแบบนี้สนใจในเรื่องการควบคุมงบประมาณรายจ่ายให้อยู่ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติการจำแนกงบประมาณรายจ่ายกระทำตามหน่วยงาน (Organization Classification) ตามลักษณะการใช้จ่าย (Objects-of-Expenditure Classification) เป็นหมวดรายจ่ายในแต่ละหมวดแยกออกเป็นประเภทและรายการจึงเรียกระบบงบประมาณชนิดนี้ว่างบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) หรืองบประมาณแบบเก่า (Conventional Budget) หรืองบประมาณแบบประเพณี (Traditional Budget) โดยงบประมาณแบบแสดงรายการนี้เน้นในเรื่อง "Input" ที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการและได้เน้นถึง "Output" ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้นั้นเลย

2. ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการจัดการ (Management Orientation) เป็นระบบที่เน้นในเรื่องการจัดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพผลที่สุดเต็มงบประมาณระบบนี้มีชื่อเรียกว่างบประมาณแบบลักษณะงาน (Functional Budget) ต่อมาได้เปลี่ยน

มาเป็นงบประมาณแบบปฏิบัติการ (Performance Budget) ในการนำงบประมาณชนิดนี้มาใช้จำเป็นต้องมีมาตรการในการวัดงาน (Work Measurement) ที่ดีและมีระบบบัญชีที่แสดงราคาต่อหน่วย (Cost Accounting System) ที่ถูกต้องและแน่นอน

3. ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการวางแผน (Planning Orientation) เป็นระบบที่เน้นการวางแผนในระดับที่กว้างขวางที่สุด เช่น เป้าหมายและนโยบายระยะยาวของรัฐบาล หลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าของงบประมาณเป็นการเน้น “Output” ของงานและโครงการมากกว่า “Input” ระบบงบประมาณชนิดนี้มักนิยมเรียกว่าระบบการวางแผนการวางโครงการการทำงานงบประมาณ (PPB System หรือ PPBS) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่างบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budget) ระบบงบประมาณประเภทที่ 3 นี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลผลิตของพัฒนาการทั้งในอดีตและปัจจุบันทั้งนี้ หมายความว่าบทบาทหรือหน้าที่ของงบประมาณภายใต้ระบบ PPBS นี้ อาจรวมเอาหน้าที่ทั้ง 3 ประการ คือ การควบคุม การจัดการ และการวางแผน เข้าไว้ด้วยกันทั้งหมด แต่เน้นในเรื่องการวางแผนมากกว่าอย่างอื่น

#### ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

ไกรยุทธ ธีรตยา คีนันท์ (2526: 1-2) ได้ให้ความหมายของคำว่าระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานว่า หมายถึง ระบบงบประมาณเพื่อการวางแผนโดยเน้นระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการงานหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ และวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ปรารถนาจะบรรลุผลโดยผ่านโครงการ/งานหรือกิจกรรมเหล่านั้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2526: 185-184) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงานไว้ 3 ประการ คือ

1. โครงสร้าง (Structure) หมายถึง โครงสร้างแผนงานต่างๆ ที่ประกอบกันเข้าและทุกแผนงานต่างมุ่งไปสู่เป้าหมายผลสำเร็จซึ่งต่างก็ต้องใช้ทรัพยากรด้วย
2. การวิเคราะห์ (Analysis) หมายถึง ส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคที่ต้องมีการนำมาใช้วิเคราะห์ นั่นคือ เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ (Cost-Benefit Analysis) ซึ่งจะมีการเทียบผลผลิตผลสำเร็จที่ได้รับกับทรัพยากรที่ใช้ของแต่ละแผนงานและแต่ละงาน
3. ข้อมูล (Information) หมายถึง ข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ซึ่งจะมีความสำคัญเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการกำหนดเป้าหมายและเพื่อสำหรับการกำหนดขอบเขตงานตามแผนเพื่อพัฒนามาตรฐานผลงานและเพื่อวัดผลประเมินผลสำเร็จ

## องค์ประกอบของงบประมาณ

งบประมาณมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 องค์ประกอบ คือ แผนงานรายรับรายจ่ายโดยให้แผนงานเป็นฐานของสามเหลี่ยมทั้งนี้เพราะถ้าไม่มีความชัดเจนในเรื่องการจัดลำดับความสำคัญของการศึกษาก็จะไม่มีหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนค่าใช้จ่ายที่จะดำเนินงานรายจ่ายและรายรับแทนด้านข้างสองข้างของสามเหลี่ยมแสดงให้เห็นว่ารายจ่ายจะต้องน้อยกว่าหรือเท่ากับรายรับงบประมาณจึงจะสมดุล (Odden; & Picus. 2004: 250)

การจัดทำงบประมาณค่อนข้างยุ่งยากเพราะต้องทำให้องค์ประกอบสามด้านมีความสมดุลกัน องค์ประกอบทั้งสามด้านนั้นประกอบด้วย 1) แผนงานทางการศึกษา 2) ค่าใช้จ่ายทั้งหมด และ 3) รายได้ทั้งหมด

หากถามว่าองค์ประกอบใดที่เป็นตัวขับเคลื่อนในการจัดทำงบประมาณ บางคนอาจจะบอกว่าแผนงานทางการศึกษาสำคัญที่สุด แต่บางคนบอกว่าค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือรายได้ที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่จริงๆ แล้วตัวขับเคลื่อนกระบวนการงบประมาณ คือ ทั้ง 3 องค์ประกอบนี้ต้องมีความสมดุลกับในแผนงบประมาณ

นอกจากนี้ มีองค์ประกอบหลายอย่างมีผลกระทบต่อการจัดตัดสินใจด้านงบประมาณ เช่น จำนวนนักเรียน จำนวนและระดับการศึกษาของบุคคล ความต้องการด้านอาคารและสิ่งก่อสร้าง ค่าพาหนะของนักเรียน โครงการการศึกษาพิเศษและสุขภาพ งบประมาณจะต้องนำองค์ประกอบต่างๆ เหล่านี้มารวมไว้ในแผนที่มีการเชื่อมโยงกัน จะต้องมีการตัดสินใจเลือกระหว่างความต้องการทำการศึกษากับงบประมาณที่มีอยู่ (Pennsylvania Department of Education. 2004: Online)

องค์ประกอบที่มีผลต่อรายได้ ได้แก่ จำนวนผู้เสียภาษี การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และความสามารถในการเก็บภาษีอื่นๆ การกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินในปัจจุบันและอนาคต มูลค่าของการลงทุน งบอุดหนุนจากมลรัฐและรัฐบาลกลาง องค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อการจัดตัดสินใจด้านงบประมาณทางด้านค่าใช้จ่าย ได้แก่ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และขนาดทางภูมิศาสตร์ จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน และแนวโน้มนักเรียนที่จะเข้าเรียนในอนาคต (ไม่ว่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง) บุคลากร ขอบเขตของการให้บริการ และระดับการศึกษา นโยบายเกี่ยวกับขนาดของชั้นเรียน อายุขององค์การ ประสิทธิภาพของพลังงาน และความต้องการสถานที่ โครงการเกี่ยวกับการศึกษาพิเศษ ทรansferนักเรียน โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี กิจกรรมเสริมหลักสูตร กิจกรรมอื่นๆ ที่ต้องการ

ทอมป์สัน และวูด (Thompson; & Wood. 1998: 107) นิยามงบประมาณซึ่งมี 3 ด้าน แม้ว่าในแง่ของนักบัญชีจะดูเพียงรายได้และรายจ่าย แต่การดูทั้งสามด้านเป็นการแสดงถึงปรัชญาด้านงบประมาณที่กำหนดไว้ว่าแผนงานจะต้องเป็นตัวขับเคลื่อนรายได้และรายจ่าย โดยแผนงานทางการศึกษาจะเป็นฐานของสามเหลี่ยมงบประมาณ แม้ว่าปัญหาทางด้านการเงินเป็นสาเหตุให้ด้านรายได้

และด้านแผนงานต้องกลับข้างกัน โดยแผนงานจะถูกกำหนดโดยงบประมาณที่มีอยู่ แต่ชุมชน ผู้ปกครอง คณะกรรมการผู้บริหารและครูและผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายต้องไม่ลืมที่จะต้องยึดจุดมุ่งหมายที่ว่างบประมาณควรจัดทำขึ้นบนฐานของความต้องการของแผนงาน จากภาพองค์ประกอบของงบประมาณแสดงให้เห็นว่าการจัดทำงบประมาณขั้นแรกจะเริ่มที่การจัดทำแผนงานที่มีคุณภาพและได้รับการสนับสนุนจากแผนรายรับและรายจ่ายซึ่งจะทำให้วิสัยทัศน์ที่กำหนดเกิดขึ้นจริงได้

แผนงานทางการศึกษาจะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการงบประมาณของสถานศึกษา คือ แผนทางการศึกษาที่แปลเป็นเงินงบประมาณของสถานศึกษาสามารถแสดงถึงความคิดรวบยอดเป็นรูปสามเหลี่ยมที่มีด้านข้างเท่ากัน ซึ่งหมายถึง มีแผนงานทางด้านการศึกษาเป็นฐานค่าใช้จ่ายและรายรับเป็นด้านข้างอีก 2 ด้าน ถ้าด้านหนึ่งสั้นอีกด้านหนึ่งก็ต้องสั้นด้วย เมื่อ 3 ด้าน นี้บรรจบพบกันได้ นั่นก็คือ เอกสารงบประมาณ (Hack; et al. 1995: 144)

จาร์วิส, เจนทรี และสตีเฟน (Jarvis; Gentry; & Stephens. 1967: 111-125) มีความเห็นว่างบประมาณประจำปีของสถานศึกษา ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้

1. แผนงานพัฒนาการศึกษา
2. ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้
3. การได้มาของงบประมาณจากแหล่งต่างๆ
4. ความสมดุลของงบประมาณ

งบประมาณประจำปีของสถานศึกษา จะแสดงค่าใช้จ่ายและที่ได้รับอนุญาตให้จ่ายได้ตามกฎหมายภายใน 1 ปีงบประมาณ โดยอาจจะมีแผนงบประมาณระยะยาวซึ่งแสดงถึงค่าใช้จ่ายและรายรับในช่วง 5 ปี หรือมากที่สุดไม่เกิน 10 ปี และมีการทบทวนทุกปี การมีแผนงบประมาณระยะยาวเพื่อเป็นฐานในการคาดคะเนความต้องการในอนาคต

1. แผนงานพัฒนาการศึกษา ก่อนที่จะทำงบประมาณประจำปีต้องจัดทำแผนงานพัฒนาการศึกษาก่อนซึ่งเป็นการกำหนดว่าต้องการพัฒนาการศึกษาไปในทิศทางใดและมีจุดมุ่งหมายอย่างไรสิ่งสำคัญอันหนึ่งที่จะต้องจัดทำก่อนที่จะทำแผนพัฒนาการศึกษา คือ การคาดคะเนจำนวนนักเรียนที่จะได้รับการศึกษาเพราะจำนวนนักเรียนจะเป็นตัวกำหนด จำนวนครู จำนวนอาคาร สื่อการเรียนการสอนและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอนการคาดคะเนจำนวนที่ถูกต้องจะเป็นพื้นฐานที่ดีในการจัดทำแผนงบประมาณประจำปีและแผนงบประมาณระยะปานกลาง 5 ปี วิธีที่ดีที่สุดในการคาดคะเนจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน คือ การทำสำมะโน เมื่อได้จำนวนนักเรียนเข้าเรียนแล้วสิ่งที่ต้องคาดคะเนอีกอย่างหนึ่ง คือ จำนวนนักเรียนที่คงอยู่โดยจัดทำค่าเฉลี่ยร้อยละของนักเรียนที่คงอยู่ในแต่ละชั้นในรอบปีที่ผ่านมาแล้วใช้เป็นฐานคาดคะเนการคงอยู่ในปีถัดไป จะทำให้

สามารถคาดคะเนจำนวนนักเรียนทุกชั้นได้ถูกต้องและทำให้จัดทำงบประมาณได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น

2. การกำหนดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ เมื่อจัดทำแผนงานพัฒนาการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาตามที่ต้องการและทราบจำนวนนักเรียนที่จะต้องจัดการศึกษาแล้วก็ต้องมาคิดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ตามแผนการดำเนินการ ในขั้นนี้เป็นการแปลงแผนพัฒนาการศึกษาให้เป็นค่าใช้จ่ายและแบ่งประเภทค่าใช้จ่ายตามหมวดหมู่ตามระบบบัญชีเพื่อความสะดวกในการบริหาร ในการนำเสนอของแผนงานต่างๆ ควรมีข้อมูลค่าใช้จ่ายของปีที่ผ่านมาปี ปัจจุบัน และงบประมาณที่เสนอ ซึ่งจะทำให้มีความชัดเจนมากขึ้น

3. การวิเคราะห์แหล่งรายได้ เป็นการจัดแผนประมาณรายได้ที่จะได้รับเพื่อนำไปใช้จ่ายตามแผนพัฒนาการศึกษา การจัดทำกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ดีนั้นต้องเริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การกำหนดค่าใช้จ่ายจำเป็นต้องใช้ และสุดท้าย คือ การวิเคราะห์รายได้ การทำการวิเคราะห์รายได้เป็นขั้นสุดท้าย จะทำให้มีความสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายเป็นไปได้ง่ายกว่าการวิเคราะห์รายได้ก่อนแล้วจึงมากำหนดรายจ่าย การที่จะทำแผนประมาณการรายได้ให้ถูกต้องและเพียงพอกับค่าใช้จ่ายจะต้องมีการวิเคราะห์แหล่งรายได้ต่างๆ ซึ่งมีทั้งรายได้จากรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และที่ไม่ใช่เงินงบประมาณ และควรมีข้อมูลเปรียบเทียบรายได้จากแหล่งต่างๆ ในปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบัน และคาดคะเนปีที่จะมาถึง กล่าวโดยสรุปองค์ประกอบสำคัญของงบประมาณมี 3 องค์ประกอบ คือ 1) แผนงาน เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายทิศทางและความต้องการด้านการศึกษา 2) รายจ่าย แสดงถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการตามแผนการศึกษา และ 3) รายได้ แสดงถึงรายได้และแหล่งรายได้ที่ต้องจัดหามาให้เพียงพอกับรายจ่าย ซึ่งทั้งสามองค์ประกอบนี้ต้องมีความสมดุลกัน

#### กระบวนการงบประมาณขององค์กรต่างๆ

สตูพส์ และคณะ (Stoops; et al. 1980: 122-123) กล่าวถึง กระบวนการงบประมาณ (Budget Process) และวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) มีความหมายเหมือนกัน คือ ทั้ง 2 คำนี้ต่างก็มีความหมายถึงกิจกรรมทุกชั้น เริ่มตั้งแต่การเสนอของงบประมาณจนถึงการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ การมีกระบวนการงบประมาณมีประโยชน์ต่อสถานศึกษา ดังนี้

1. ทำให้การวางแผนการศึกษาพัฒนาขึ้น
2. ทำให้เห็นภาพรวมของแผนงานของโรงเรียนทั้งหมด
3. ช่วยในการวิเคราะห์รายละเอียดของงบประมาณ
4. ทำให้เกิดการประสานงานและความร่วมมือในโรงเรียน
5. ทำให้ผู้เสียภาษีมีความมั่นใจในการใช้งบประมาณ
6. ทำให้งบประมาณสมดุลกับรายได้

7. ทำให้มีการควบคุมค่าใช้จ่าย
8. ช่วยในการบริหารการเงินของโรงเรียน
9. ช่วยในการบริหารกิจกรรมเสริมหลักสูตร
10. ทำให้มีการคาดคะเนภาพอนาคตขององค์กรซึ่งกระตุ้นให้มีการวางแผนระยะยาว และประมาณการต่างๆ

กระบวนการงบประมาณเป็นการกำหนดกิจกรรมหรือขั้นตอนสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินการและการประเมินผลการตัดสินใจนั้น ลักษณะของกระบวนการงบประมาณของแต่ละองค์กรมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงกระบวนการงบประมาณขององค์กรต่างๆ ทั้งในระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น หน่วยงานในภาครัฐและเอกชน ดังนี้

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546: 88-89) ได้นำเสนอกระบวนการและขั้นตอนการบริหารงบประมาณของกรมควบคุมโรคมี 4 ขั้นตอนที่สำคัญ

1. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เมื่อหน่วยงานกลาง 4 หน่วยงาน คือ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกันกำหนดนโยบายงบประมาณของประเทศโดยพิจารณาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ประมาณการรายได้ล่วงหน้า กำหนดกรอบการคลังมหภาค นโยบาย และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งเวียนเอกสารดังกล่าวพร้อมกับปฏิทินงบประมาณ แบบฟอร์ม และคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำคำขอของงบประมาณให้กับทุกส่วนราชการเพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณประจำปี กระทรวงสาธารณสุขแจ้งนโยบายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ยุทธศาสตร์เป้าหมายการให้บริการกระทรวงสาธารณสุข ให้กรมควบคุมโรคจัดทำแผนคำขอของงบประมาณประจำปี โดยกองแผนงานแจ้งกรอบแนวคิดและกรอบวงเงินในการจัดทำงบประมาณประจำปีให้ทุกหน่วยงานในสังกัดกรมควบคุมโรคจัดทำคำขอของงบประมาณประจำปี แยกเป็นรายแผนงาน/งาน ส่งกลับให้กองแผนงานรวบรวมจัดทำเป็นแผนคำขอของงบประมาณของกรมควบคุมโรคในระดับแผนงาน/งาน/โครงการเสนอให้คณะผู้บริหารระดับสูงของกรมควบคุมโรคพิจารณาให้ความเห็นชอบ และจัดส่งให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณในส่วนของแผนงานที่เกี่ยวข้องกับเอดส์ สำนักโรคเอดส์ วัณโรค และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการจัดทำเป็นแผนบูรณาการร่วมกับส่วนราชการอื่นส่งให้สำนักงบประมาณและแยกวงเงินเฉพาะส่วนที่ดำเนินการโดยกรมควบคุมโรคมาตั้งไว้รวมเป็นแผนงบประมาณของกรมควบคุมโรคก่อนจัดส่งให้สำนักงบประมาณ

2. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาวงเงินคำขอของทุกส่วนราชการแล้วจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

ก่อนนำเสนอเข้าสู่การประชุมพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหลังจากผ่านความเห็นชอบจากการประชุมพิจารณาประจำปีในวาระที่ 1 แล้วกรมควบคุมโรคจะต้องเข้าร่วมชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการพิจารณาประจำปีพร้อมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ลำดับต่อไปจะถูกนำไปพิจารณาในการประชุมพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรวาระ 2, 3 และการพิจารณาของวุฒิสภาก่อนประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณสำนักงานงบประมาณแจ้งเวียนให้ทุกส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามวงเงินที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปี กรมควบคุมโรคจะให้ความเห็นชอบบัญชีจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานในสังกัดกรมควบคุมโรคและแจ้งให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณตามวงเงินที่ได้รับจัดสรร พร้อมกับอนุมัติให้ดำเนินการตามแผน โดยกองแผนงานเป็นผู้รวบรวมแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมของกรมควบคุมโรค จัดส่งให้กรมบัญชีกลางและสำนักงานงบประมาณใช้ในการกำกับ ติดตาม รายงานการเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนและระยะเวลาที่กำหนดและในระหว่างปีงบประมาณหากมีการปรับแผนการดำเนินงานหรือมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณหน่วยงานจะต้องเสนอขออนุมัติปรับแผนโดยมีกองคลังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในขั้นตอนการอนุมัติเงินประจำงวดการเบิกจ่ายงบประมาณและการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

4. ขั้นตอนการติดตามประเมินผลงบประมาณ ในระหว่างปีงบประมาณจะมีการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณโดยหน่วยงานหลัก 2 หน่วยงาน คือ

4.1 กองคลังรับผิดชอบแต่งตั้งคณะกรรมการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ มีหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผน และสรุปรายงานการใช้จ่ายงบประมาณจำแนกตามแผนงาน งาน และงบรายจ่าย จัดส่งให้กับสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นรายเดือน

4.2 กองแผนงานรับผิดชอบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณและจัดทำรายงานตามแบบฟอร์มของสำนักงานงบประมาณในภาพรวมของกรมควบคุมโรค จำแนกตามแผนงาน งาน และงบรายจ่าย จัดส่งให้สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักตรวจและประเมินผล และสำนักงานงบประมาณเป็นรายไตรมาสและเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

ไพศาล ชัยมงคล (2526: 53) และไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ (2526: 22) มีความเห็นว่าขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณมีหลายขั้นด้วยกัน แต่ถ้าจำแนกตามขั้นตอนที่สำคัญมี 3 ขั้น คือ

1. ขั้นการเตรียมงบประมาณ

2. การอนุมัติงบประมาณ

3. การบริหารงบประมาณซึ่งในงานขั้นที่ 3 นี้ นิยมจำแนกย่อยออกไปอีกโดยแบ่งเป็นการใช้งบประมาณและการตรวจสอบงบประมาณ

จอร์แดน (Jordan, 1969: 110-114) ได้นำเสนอกระบวนการจัดทำงบประมาณของเขตการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ 6 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดจุดมุ่งหมาย คณะกรรมการโรงเรียนของแต่ละเขตการศึกษาอาจมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณแตกต่างกันไปแต่มีเรื่องหนึ่งที่คณะกรรมการโรงเรียนต้องมีส่วนร่วม คือ การกำหนดจุดมุ่งหมายของสถานศึกษา โดยปกติการกำหนดจุดมุ่งหมายของสถานศึกษาจะคลุมเครือไม่ชัดเจน คณะกรรมการโรงเรียนต้องพยายามแปลจุดมุ่งหมายให้เป็นข้อความการปฏิบัติจริงซึ่งจะช่วยลดความเข้าใจผิดในจุดมุ่งหมายของผู้ปฏิบัติ ครู คณะกรรมการ และคนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องให้ความสนใจในการกำหนดจุดมุ่งหมายของโรงเรียนให้จุดมุ่งหมายของโรงเรียนแสดงถึงความปรารถนาของประชาชนและเป็นการช่วยสื่อสารให้คนอื่นๆ เข้าใจ

2. การจัดองค์กร การกำหนดจุดมุ่งหมายอย่างเดียวไม่มั่นใจว่าจะมีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือไม่ ดังนั้น ต้องมีการจัดองค์กรเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมาย และมีการกำหนดโครงสร้างขององค์กรเพื่อรวบรวมข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นต้องใช้

3. การจัดลำดับความสำคัญ การจัดลำดับความสำคัญเป็นการวิเคราะห์และตรวจสอบการแปลงจุดมุ่งหมายและข้อมูลสารสนเทศที่มีอยู่ให้เป็นกิจกรรมเป็นการจัดลำดับความสำคัญของสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากรที่มีอยู่ โครงการที่ทำอยู่ ความปรารถนาของชุมชน ฯลฯ ว่าเรื่องใดมีความสำคัญก่อนหลังในการสนับสนุนงบประมาณ

4. การอนุมัติงบประมาณ คณะกรรมการโรงเรียนเป็นองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้อนุมัติงบประมาณของสถานศึกษา โดยจะอนุมัติ ไม่อนุมัติ หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่โรงเรียนนำเสนอ โดยปกติคณะกรรมการโรงเรียนจะตรวจสอบงบประมาณก่อนที่จะนำเสนอให้อนุมัติอย่างเป็นทางการ

5. การบริหารงบประมาณ งบประมาณที่กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติแล้วจะถูกใช้เป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา แต่ในระหว่างนี้อาจมีการปรับงบประมาณเนื่องจากสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปต้องมีการพิจารณาว่าจะให้โรงเรียนมีอิสระปรับงบประมาณได้เท่าไร แต่การให้มีอิสระปรับงบประมาณทั้งหมดก็มีปัญหาว่างบประมาณที่ตั้งไว้เดิมเป็นการสนองจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณก็จะมีผลกระทบกับโครงการที่จะตอบสนองจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้เดิม

6. การประเมินงบประมาณ ควรทำ 2 ระยะ คือ ระหว่างที่ใช้งบประมาณและหลังจากใช้งบประมาณ ซึ่งการประเมินระหว่างใช้งบประมาณจะเป็นประโยชน์มาก ควรมีการเก็บข้อมูลงบประมาณทุกวัน และประมวลผลและวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำงบประมาณปีต่อไป

กูเทค (Gutek. 1983: 136-137) ได้นำเสนอกระบวนการงบประมาณของเขตการศึกษามี 3 ขั้นตอน คือ

1. การจัดทำงบประมาณ เริ่มด้วยการกำหนดทิศทางทางการศึกษาในรูปของจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ จากนั้นก็กำหนดแผนงาน โครงการ บุคลากร และสิ่งสนับสนุนต่างๆ เพื่อตอบสนองจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์และปรับค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามแผนให้สอดคล้องกับรายได้ที่มีอยู่สิ่งสำคัญในขั้นตอนนี้ คือ ต้องให้ครู ครูใหญ่ เจ้าหน้าที่สำนักงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ

2. การนำเสนอและการอนุมัติงบประมาณ เมื่อจัดงบประมาณเสร็จแล้วก็จัดพิมพ์เป็นร่างเอกสารงบประมาณส่งให้คณะกรรมการการศึกษาและผู้ที่สนใจศึกษาและให้ข้อเสนอแนะ จากนั้นก็จัดพิมพ์ร่างเอกสารงบประมาณเพื่อประชาสัมพันธ์ แล้วนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณ

3. การประเมินผล เป็นการประเมินว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้บรรลุผลหรือไม่ การประเมินผลเป็นการตรวจสอบค่าใช้จ่ายกับผลที่เกิดขึ้นกับการศึกษา

รีบอร์ และรีบอร์ (Rebore; & Rebore. 1993: 99-103) ได้นำเสนอกระบวนการงบประมาณของเขตการศึกษามีขั้นตอนที่สำคัญ 9 ขั้นตอน คือ

1. การคาดคะเนจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน การคาดคะเนนักเรียนเข้าเรียนในอนาคต มีการจัดทำข้อมูล 2 ลักษณะ ดังนี้

1.1 เขตการศึกษาทุกแห่งจะต้องมีวิธีคาดคะเนจำนวนนักเรียนในอนาคต 5 ปี ข้างหน้า แต่จะปีจะมีการปรับจำนวนนักเรียนที่คาดคะเนเมื่อทราบจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนจริงในเดือนแรกของปีการศึกษา ทางที่ดีควรมีการกำหนดวันที่จะเก็บข้อมูลนักเรียนเข้าเรียน เช่น กำหนดวันวันพุธที่ 4 ของเดือนกันยายนซึ่งเป็นวันเพิ่งเริ่มต้นปีการศึกษาและทราบจำนวนนักเรียนเข้าเรียนแน่นอน และกำหนดเก็บข้อมูลครั้งที่ 2 ในวันพุธที่ 4 ของเดือนมกราคมเพื่อคำนวณร้อยละของนักเรียนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากเทอม 1 การคาดคะเนจำนวนนักเรียนเข้าเรียนต้องกำหนดเวลาคำนวณในช่วงเดือนตุลาคมของทุกปีเพราะทำให้เขตการศึกษาสามารถศึกษาข้อมูลใหม่เกี่ยวกับนักเรียนที่เข้าเรียนก่อนที่จะเริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณในวันที่ 1 ธันวาคม การคาดคะเนจำนวนนักเรียนเข้าเรียนมีหลายวิธี แต่วิธีที่นิยมมากที่สุด คือ การคิดร้อยละของเด็กที่คงอยู่หรือวิธี Cohort Survival วิธีนี้มีการคาดคะเนอัตราการเกิดและข้อมูลคงอยู่ของนักเรียนปีที่ผ่านมา ซึ่งข้อมูลอัตราการเกิดสามารถหาได้สำนักงานสถิติของมลรัฐ

1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับประชากร เป็นข้อมูลอีกชนิดหนึ่งที่เป็นประโยชน์สำหรับการคาดคะเนจำนวนนักเรียน ข้อมูลนี้สามารถนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่คาดคะเนโดยวิธี Cohort Survival ข้อมูลเหล่านี้ ได้แก่ ข้อมูลจำนวนครัวเรือนเพราะเป็นข้อมูลที่แสดงถึงจำนวนคนที่ต้องการได้รับการศึกษาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ข้อมูลเหล่านี้หาได้จากสำนักงานวางผังเมือง บริษัทขายอสังหาริมทรัพย์เป็นแหล่งข้อมูลที่ดีเกี่ยวกับการซื้อขายบ้านและศักยภาพการพัฒนาผู้ที่เข้ามาอยู่ใหม่ บริษัทเกี่ยวกับสาธารณสุขปโภคก็เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญอีกแห่งหนึ่ง และที่สำคัญมาก คือ ข้อมูลการสำรวจสำมะโนนักเรียนของเขตการศึกษา และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากมีสำมะโนประชากรวัยเรียนทุก 5 ปี เพื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่สำมะโนครั้งล่าสุดและใช้เปรียบเทียบกับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เพื่อหาจำนวนนักเรียนที่จะเข้าเรียนให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง

2. การคำนวณความต้องการบุคลากร เป็นการคำนวณความต้องการบุคลากรที่จะใช้ในการจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ด้านการศึกษาตามที่คณะกรรมการโรงเรียนกำหนด รวมทั้งการจัดการศึกษาให้กับนักเรียนที่จะเข้าเรียนตามที่คาดคะเนไว้ในปีการศึกษาที่จะมาถึง การคำนวณความต้องการบุคลากรเป็นการคำนวณความต้องการครู ผู้บริหาร และบุคลากรสนับสนุนอื่นๆ เช่น ผู้ช่วยครู เลขานุการ ภารโรง คนงาน ร้านอาหาร คนขับรถ ฯลฯ ขั้นตอนที่ 2 นี้เป็นการคาดคะเนทรัพยากรบุคคลที่ต้องการทั้งหมด โดยเริ่มจากการศึกษาข้อมูลบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยศึกษาชื่อ เพศ อายุ งานที่ทำ วันที่จ้าง ทักษะพิเศษ งานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะช่วยในการคำนวณบุคลากรและทักษะที่จะต้องใช้ในการจัดการศึกษา

3. การคาดคะเนความสมดุลของการใช้งบประมาณ เนื่องจากงบประมาณ คือ แผนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ตามที่คณะกรรมการโรงเรียนกำหนดบางครั้งอาจมีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้นซึ่งต้องการใช้จ่ายเงินที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนงบประมาณ เช่น กรณีโรงเรียนถูกไฟไหม้ซึ่งเงินที่ได้รับการชดเชยจากบริษัทประกันภัยไม่เพียงพอ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดให้มีขั้นตอนการวิเคราะห์รายได้และรายจ่ายเป็นประจำทุกเดือน แล้วนำเสนอผลการวิเคราะห์ต่อที่ประชุมคณะกรรมการโรงเรียนเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการมีโอกาสที่จะปรับเปลี่ยนแผนงบประมาณถ้ามีความจำเป็นฉุกเฉินเกิดขึ้น

4. การคาดคะเนรายได้ เป็นขั้นตอนที่ยุ่ยากที่สุดในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากมีตัวแปรหลายตัวที่มีผลต่อการคาดคะเนรายได้ การประมาณการรายได้จะใช้ข้อมูลการเก็บภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นแหล่งรายได้แหล่งใหญ่ แหล่งรายได้ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของเขตการศึกษา คือ เงินอุดหนุนจากมลรัฐซึ่งวิธีการจัดสรรของแต่ละมลรัฐก็แตกต่างกันไป กระบวนการงบประมาณของมลรัฐและการนำเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณของมลรัฐต้องใช้เวลาและมีผลต่อการคาดคะเนรายได้ของเขตการศึกษา

5. การวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย เป็นขั้นตอนที่มีบุคคลต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากที่สุด วิธีที่ดีที่สุดในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย คือ การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายงบประมาณเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย ปรัชญาแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบของงบประมาณที่ใช้ มีหลายรูปแบบ เช่น แบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) แบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) และแบบแผนงานและโครงการ (Planning Programming Budgeting System) ซึ่งเป็นแบบที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงในการกำหนดรายจ่ายต่างๆ ในงบประมาณ คือ การให้สมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการใช้งบประมาณนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งการให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมคงเป็นไปได้ แต่ควรมีตัวแทนของกลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดรายการต่างๆ

นอกจากนี้ ต้องมีการจัดทำแนวทางการจัดทำงบประมาณเนื่องจากงบประมาณมีอยู่จำกัดแต่ความต้องการพัฒนามีมากมาย ดังนั้น ต้องมีแนวทางในการใช้งบประมาณที่มีอยู่จำกัด ให้บรรลุแผนระยะยาวที่วางไว้ แนวทางการใช้งบประมาณจะกำหนดวิธีการใช้งบประมาณ 3 ประเภท คือ 1) งบประมาณที่ใช้เพื่อดำเนินงานพื้นฐานที่เป็นภารกิจขององค์กร เช่น งบประมาณจัดซื้อวัสดุแบบเรียนให้กับนักเรียน 2) งบประมาณสำหรับพัฒนาหรือสร้างความเจริญเติบโตให้กับโรงเรียน เป็นงบที่ส่งเสริมผลผลิตให้มีคุณภาพสูงขึ้นและตอบสนองของความต้องการของผู้เรียนที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา 3) งบประมาณที่สำรองไว้สำหรับโครงการพิเศษที่จำเป็น ต้องจัดทำเพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วน เช่น งบประมาณสำหรับโครงการสอนเด็กที่มีผลการเรียนต่ำหลังเลิกเรียน แนวทางการจัดทำงบประมาณนี้จะช่วยโรงเรียนในการจัดค่าใช้จ่าย 3 ประเภท ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ควรกำหนดข้อมูลต่อไปนี้ด้วย

1. ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนและของครู
2. จำนวนงบประมาณที่สำรองไว้สำหรับเหตุฉุกเฉิน
3. ความคาดหวังให้สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ
4. กำหนดเวลาที่จะต้องจัดทำงบประมาณแล้วเสร็จ
5. เวลาที่โรงเรียนต้องนำเสนองบประมาณต่อผู้บริหารส่วนกลาง
6. ข้อความที่กล่าวถึงการใช้งบประมาณอย่างประหยัด

การเก็บข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณให้สะดวกต่อการรวบรวม ควรมีการกำหนดแบบฟอร์มที่จะเก็บข้อมูลให้เป็นแบบเดียวกัน โดยกำหนดรายการที่ต้องนำเสนอในการจัดทำงบประมาณ เช่น ค่าใช้จ่ายของปีที่ผ่านมา ค่าใช้จ่ายของปีปัจจุบัน และค่าใช้จ่ายของปีที่ผ่านมา จำแนกตามรหัสบัญชีและมีราคาปัจจุบันของวัสดุและอุปกรณ์ต่างๆ เพราะว่าราคาของวัสดุอุปกรณ์อาจเปลี่ยนแปลงได้ก่อนการจัดทำงบประมาณจะแล้วเสร็จ ซึ่งงบสำรองฉุกเฉินที่ตั้งไว้จะเข้ามาช่วยในกรณีที่มีการปรับราคาสูงขึ้น นอกจากนี้ควรมีการกำหนดวิธีการที่ครูใหญ่หรือผู้บริหารโครงการสามารถ

โอนย้ายข้ามรายการงบประมาณได้ในกรณีที่จำเป็น ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารมีความคล่องตัวในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดหรือมีเงินพอที่จะซื้อของที่ขึ้นราคาได้ อย่างไรก็ตามก็ต้องทำให้โรงเรียนเข้าใจให้ชัดเจนว่าไม่ว่ากรณีใดก็ตามโรงเรียนไม่สามารถใช้งบประมาณเกินกว่าที่จะได้รับจัดสรร

6. การทบทวนงบประมาณภายในเขตการศึกษา เมื่อโรงเรียนนำเสนอค่าของงบประมาณเขตการศึกษาจะจัดประชุมพิจารณาค่าของงบประมาณของสถานศึกษา โดยให้โรงเรียนนำเสนอกระบวนการจัดทำงบประมาณและเหตุผลที่นำเสนอของงบประมาณแต่ละรายการ ผู้บริหารเขตการศึกษาใช้การประชุมนี้รับรู้เกี่ยวกับงบประมาณของสถานศึกษา พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะหรือปรับเปลี่ยนงบประมาณที่เสนอมานี้ซึ่งเป็นลักษณะของการทำงานร่วมกันมากกว่าการทำตามคำสั่ง เมื่อมีการประชุมทบทวนกันเรียบร้อยแล้วเขตการศึกษาก็จะทำร่างเอกสารงบประมาณ

7. การจัดทำร่างเอกสารงบประมาณ เอกสารงบประมาณนี้เป็นการนำเสนอสิ่งที่ได้ทำมาจากขั้นตอนที่ 1-6 รูปแบบเอกสารงบประมาณมักมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเพราะคณะกรรมการการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด

8. การทบทวนงบประมาณจากบุคคลภายนอกและการอนุมัติงบประมาณ การให้ประชาชนทั่วไปแสดงความคิดเห็นต่องบประมาณที่จัดทำขึ้นเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งเพราะถ้าไม่มีขั้นตอนนี้ประชาชนทั่วไปอาจรู้สึกไม่พอใจกับงบประมาณที่จัดทำ มลรัฐควรจะมีกฎหมายกำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์ก่อนที่จะอนุมัติงบประมาณ ซึ่งเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ดังนั้น ต้องมีการประกาศตามหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อต่างๆ เกี่ยวกับเวลาและสถานที่ที่จะทำประชาพิจารณ์และเชิญผู้นำของชุมชนและประชาชนร่วมประชาพิจารณ์ ความคิดเห็นและข้อมูลที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์จะถูกนำมาวิเคราะห์และประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากงบประมาณ ผลที่ได้รับจากการประชาพิจารณ์ คือ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงบประมาณ

9. การทบทวนงบประมาณ ในการจัดทำงบประมาณไม่สามารถพูดได้ว่าทำงบประมาณเสร็จสมบูรณ์แล้วเนื่องจากอาจจะมีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องปรับงบประมาณ เช่น รายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นแตกต่างจากที่ได้ประมาณการไว้ ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้มีขั้นตอนของการทบทวนงบประมาณเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการงบประมาณ ในการปรับเปลี่ยนงบประมาณคณะกรรมการการศึกษาจะมีบทบาทอย่างเป็นทางการเพื่อให้การทบทวนถูกต้องตามกฎหมาย

ลูเนนเบิร์ก และออร์นสไตน์ (Lunenburg; & Ornstein. 1996: 341-342) ได้นำเสนอกระบวนการงบประมาณของเขตการศึกษาไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การจัดเตรียมงบประมาณ
2. การนำเสนอ
3. การอนุมัติ

## 4. การบริหาร

## 5. การประเมินผล

กระบวนการขั้นที่ 3 เป็นเรื่องของคณะกรรมการการศึกษา ส่วนข้อมูลอื่นๆ ที่เหลืออีก 4 ข้อ เป็นเรื่องของผู้อำนวยการเขต ผู้บริหารฝ่ายต่างๆ และผู้บริหารโรงเรียน

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

1. จัดทำแนวทางการจัดทำงบประมาณ รายการที่ควรกำหนดในแนวทางการจัดทำงบประมาณ ได้แก่

1.1 จดหมายจากผู้อำนวยการที่กล่าวถึงสาระของงบประมาณในปีนั้น โดยบอกถึงจำนวนงบประมาณที่มีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของรายได้และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการจัดลำดับความสำคัญของปีนี้และปีถัดไป

1.2 ปฏิทินงบประมาณโดยระบุเวลาสำหรับขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณ ปฏิทินนี้ควรกำหนดเวลาในการจัดเตรียมงบประมาณ การนำงบประมาณไปใช้ และการประเมินงบประมาณ

1.3 กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของบุคลากรและชุมชนทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับโรงเรียน รวมทั้งขั้นตอนในการจัดทำประชาพิจารณ์ตามที่กฎหมายกำหนด

1.4 แบบฟอร์มการจัดทำงบประมาณที่โรงเรียนหรือเขตการศึกษาจะต้องกรอกข้อมูล

1.5 กรอกข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างทางบัญชีหรือรหัสบัญชีของเขตการศึกษาที่ต้องใช้ในการจัดเตรียมงบประมาณและใช้ในการทำรายรับรายจ่ายในระหว่างปีงบประมาณ

1.6 ข้อมูลอื่นที่จำเป็นต้องใช้เพื่อให้การจัดทำงบประมาณถูกต้องทันเวลา

2. การจัดเตรียมงบประมาณ หัวใจของการกระบวนการงบประมาณ คือ การคาดคะเนรายได้และรายจ่ายและการทำให้งบประมาณสมดุลโดยรายจ่ายต้องไม่มากกว่ารายรับ

2.1 การประมาณรายได้ ขั้นแรกของการประมาณรายได้ คือ การคาดคะเนจำนวนนักเรียนเนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่จัดสรรเป็นรายหัว ตามด้วยการคาดคะเนรายได้จากภาษีทรัพย์สิน งบประมาณจากมลรัฐ งบประมาณจากโครงการพิเศษต่างๆ ทั้งจากมลรัฐและรัฐบาลกลาง และงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ

2.2 การประมาณรายจ่ายควบคู่ไปกับการประมาณการรายได้ ต้องมีการประมาณการรายจ่ายที่จำเป็นต้องใช้ วิธีประมาณการรายจ่ายมีหลายวิธี วิธีที่ใช้กันมาก คือ การคิดค่าใช้จ่ายที่จะจัดบริการให้นักเรียนในปีหน้าโดยปรับบุคลากรที่มีอยู่และวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องการ โดยปรับเปลี่ยน

ค่าใช้จ่ายต่างๆ ของรายการเหล่านั้น การกำหนดผังบัญชีของค่าใช้จ่ายและรายรับ เมื่อมีการจัดทำงบประมาณก็ต้องมีกลไกควบคุมการใช้จ่ายซึ่งทำได้โดยมีระบบบัญชีที่แสดงการใช้จ่ายงบประมาณในแง่มุมต่างๆ เช่น การใช้ตามหน้าที่ตามหมวดรายจ่ายตามแผนงาน เป็นต้น

3. การปรับเปลี่ยนงบประมาณถ้ารายจ่ายที่คำนวณได้มีมากกว่ารายรับที่คาดการณ์ไว้ ก็ต้องมีการปรับรายจ่ายหรือรายรับด้านใดด้านหนึ่งหรือทั้งสองด้าน โดยปกติการปรับลดรายจ่ายจะทำได้ง่ายกว่าการปรับรายรับ การปรับเปลี่ยนรายรับค่อนข้างจะทำได้ยากเพราะงบประมาณที่รัฐบาลกลางและมลรัฐจัดสรรให้มาก่อนข้างจะคงที่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจหารายรับเพิ่มโดยการเพิ่มอัตราเก็บภาษีทรัพย์สินแต่ก็ต้องผ่านการอนุมัติจากสภาและมีกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับการอัตราเก็บภาษี การลดค่าใช้จ่ายที่ทำกันส่วนใหญ่มักลดค่าตอบแทนของบุคลากรหรือตัดตำแหน่งบางตำแหน่งออกไป แต่การลดบุคลากรไม่ใช่เรื่องง่ายซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่พยายามตัดบุคลากรที่ไม่ได้ทำการสอนออกไป

4. การอนุมัติงบประมาณ เมื่อจัดทำงบประมาณเสร็จแล้วต้องเสนอให้คณะกรรมการศึกษาของเขตการศึกษาอนุมัติงบประมาณกฎหมายของรัฐจะกำหนดเวลาที่จะขออนุมัติงบประมาณ เอกสารที่จะต้องนำเสนอตอนขออนุมัติและเวลาที่สาธารณชนจะให้ข้อเสนอแนะ โดยปกติผู้อำนวยการเขตการศึกษาเมื่อเสนอเอกสารงบประมาณต่อคณะกรรมการเขตการศึกษาแล้วจะจัดทำสำเนาแจกสาธารณชนทั่วไปและช่วยรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการอนุมัติงบประมาณ คณะกรรมการจะปรับเปลี่ยนงบประมาณเพื่อให้ตอบสนองนโยบายและจุดมุ่งหมายที่คณะกรรมการกำหนด

5. การบริหารงบประมาณเป็นการกำหนดแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณตลอดปี แต่คงเป็นไปได้ไม่ได้ที่จะคาดคะเนค่าใช้จ่ายได้อย่างสมบูรณ์ในช่วงของการจัดทำงบประมาณ ดังนั้นต้องมีการกำกับติดตามดูรายรับรายจ่ายอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มั่นใจว่าเป็นไปตามที่คาดคะเนไว้ตอนทำงบประมาณ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นไม่ว่าด้านรายรับหรือรายจ่ายต้องเสนอการปรับเปลี่ยนต่อคณะกรรมการเพื่อขออนุมัติ การปรับเปลี่ยนงบประมาณอาจมีผลมาจากการที่นักเรียนเข้ามาเรียนเพิ่มขึ้นมากโดยไม่ได้คาดหมายทำให้มีความต้องการครูและห้องเรียนเพิ่มขึ้นหรืออาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรายรับของโครงการใดโครงการหนึ่ง ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการปรับงบประมาณให้สมดุลโดยลดค่าใช้จ่ายถ้ารายได้ที่คาดคะเนไว้ลดลงและเพิ่มค่าใช้จ่ายเพื่อตอบสนองความต้องการของนักเรียนที่เพิ่มขึ้นโดยจัดหารายได้เพิ่ม ดังนั้น งบประมาณจะกลายเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ช่วยให้เกิดความมั่นใจว่าได้ใช้ทรัพยากรทางการศึกษาตามลำดับความสำคัญของการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในช่วงต้นของวงจรมงงบประมาณ

สตูพส์ และคณะ (Stoops; et al. 1980: 125-126; citing De Young.) กล่าวว่าการจัดทำงบประมาณตามแนวคิดของ De Young มี 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นแรก คือ การวางแผนด้านการศึกษาซึ่งเป็นศูนย์กลางของการคิดค่าใช้จ่ายต่างๆ ก่อนที่จะมีการคิดค่าใช้จ่ายจะต้องมีการตัดสินใจที่สำคัญ การวางแผนไม่ใช่คิดเฉพาะอนาคตอันใกล้ที่ มาถึงแต่ควรคิดถึงอนาคตล่วงหน้าหลายปี ไม่ควรทำโครงการที่มีงบประมาณเพียงปีเดียว ถ้ามีเพียง วางแผนระยะสั้นทำให้มีการดำเนินการแยกเป็นส่วนๆ ไม่มีความต่อเนื่อง ซึ่งในเรื่องของการพัฒนาความ ต่อเนื่องถือเป็นเรื่องที่สำคัญ การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายระยะยาวจะต้องพิจารณาองค์ประกอบ หลายด้าน เช่น ดูว่าจะจัดการศึกษาให้คนกลุ่มใด เป็นการศึกษาในระดับก่อนประถม ประถม หรือการศึกษา ผู้ใหญ่ ต้องมีการคาดคะเนนักเรียนที่จะเข้าเรียนในช่วง 5-10 ปี จากนั้นก็คาดคะเนอาคาร เครื่องมือ และ บุคลากร ที่จำเป็นต้องใช้ ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร การเรียนการสอน และบุคลากร จะต้องเป็นปัญหาแรก ในการกำหนดงบประมาณเพื่อแก้ปัญหา

ขั้นตอนที่ 2 ในการจัดทำงบประมาณ คือ การทำแผนการใช้จ่ายของโครงการต่างๆ ถ้าจัดทำขั้นตอนนี้ก่อนโดยให้ความสำคัญมากกว่าการทำแผนทางการศึกษา ขั้นตอนนี้ก็จะเป็นการ กำหนดค่าใช้จ่ายทั้งหมด เป็นการไม่ถูกต้องที่จะเริ่มต้นทำงบประมาณจากรายได้ที่มั่นใจว่าจะได้รับแล้ว ก็กำหนดรายจ่ายต่างๆ ให้พอดีกับรายได้ ขั้นตอนที่ 2 นี้จะต้องขึ้นกับแผนทางการศึกษาในขั้นตอนที่ 1 และต้องให้ครอบคลุมถึงรายได้ที่มีอยู่ในขั้นตอน 3 ไม่ใช่ให้รายได้ในขั้นตอนที่ 3 เป็นตัวกำหนดรายจ่าย ในขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนที่ 2 นี้เป็นการแปลแผนเป็นค่าใช้จ่าย

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการวางแผนรายได้ เมื่อมีการทำแผนทางการศึกษาของปีที่กำลังจะ มาถึงเสร็จแล้วและได้กำหนดค่าใช้จ่ายในแผนโครงการต่างๆ ตามแผนเรียบร้อยแล้ว ขั้นสุดท้ายของการ จัดทำงบประมาณ คือ การประมาณการรายได้จะนำมาใช้ในการจัดทำโครงการ ถ้ารายได้ที่ประมาณ การกับรายจ่ายที่จะต้องใช้นั้นไม่สมดุลกันก็ต้องตรวจสอบดูว่ามีแหล่งรายได้ใดบ้างที่จะหารายได้เพิ่มเติม เพื่อทำให้รายได้ที่คาดคะเนไว้และรายจ่ายที่คำนวณไว้มีความสมดุลกัน

คเนเซวิช (Knezevich, 1984: 462-463) เห็นว่ากระบวนการงบประมาณมีขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน โดยมีรายละเอียดการดำเนินการแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1. การเตรียมงบประมาณมีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้น คือ 1) การกำหนดวัตถุประสงค์ และแผนงานทางการศึกษา 2) การคำนวณค่าใช้จ่ายตามแผนงาน และ 3) การคาดคะเนรายได้ที่ได้รับ จากแหล่งต่างๆ ทั้งจากท้องถิ่น มลรัฐ และรัฐบาลกลาง การกำหนดวัตถุประสงค์และแผนงานทางการ ศึกษาเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดและยากที่สุด

2. การนำเสนอ การนำเสนอมักนำเสนอโดยจัดทำเป็นเอกสารงบประมาณโดยมี กฎหมายกำหนดรูปแบบและรายละเอียดที่จะต้องนำเสนอในเอกสารงบประมาณ เอกสารจะนำเสนอ วัตถุประสงค์ทางการศึกษาและสมดุลระหว่างรายรับกับรายจ่ายในระยะเวลา 1 ปี

3. การอนุมัติ คณะกรรมการการศึกษามีอำนาจที่จะอนุมัติ ไม่อนุมัติ หรือให้ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการปรับปรุงประมาณ

4. การบริหารงบประมาณ เป็นการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการศึกษา

5. การประเมินผล เป็นกระบวนการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและให้ความสำคัญเป็นพิเศษในช่วงสุดท้ายของปีงบประมาณ

ชิม และซีเกิล (Shim; & Siegel. 1993: 11-12) มีความเห็นว่ากระบวนการงบประมาณที่ดี ต้องสื่อถึงจุดมุ่งหมายขององค์กร การจัดสรรงบประมาณ การรับฟังข้อมูลย้อนกลับ และภูมิใจผู้ปฏิบัติงาน กระบวนการงบประมาณที่ใช้ในองค์กรจะต้องเหมาะสมกับความต้องการขององค์กรและสอดคล้องกับโครงสร้างขององค์กรและคำนึงถึงทรัพยากรบุคคล กระบวนการงบประมาณควรมีขั้นตอน ดังนี้

1. วิเคราะห์ทรัพยากรที่มีอยู่
2. การสำรองเพื่อกำหนดองค์ประกอบของงบประมาณ
3. ประสานงานและทบทวนองค์ประกอบ
4. การอนุมัติงบประมาณ
5. จัดสรรงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546ก: 14) ได้กำหนดขั้นตอนกลยุทธ์การจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สรุปได้ดังนี้

1. การจัดทำและเสนอของงบประมาณ ให้สถานศึกษาจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบลงทุน งบดำเนินการ งบเงินอุดหนุน งบบุคลากร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาและจัดส่งให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้พิจารณาและเรียงลำดับความสำคัญตามมติของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและหลักเกณฑ์การจัดตั้งงบประมาณส่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานภายในวันที่ 15 ธันวาคมทุกปี

2. การบริหารงบประมาณเมื่อได้รับงบประมาณให้สถานศึกษาจัดทำแผนปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย และงบประมาณที่ได้รับ ส่งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อรวบรวมเสนอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาจะต้องมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี การจัดสรรกับใบโอนจัดสรร หรือหนังสือแจ้งโอนการจัดสรร จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและจัดทำทะเบียนคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณ

3. การรายงานผลการบริหารงบประมาณสถานศึกษา จัดทำรายงานผลการบริหารงบประมาณตามแบบที่กำหนด ส่งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันสิ้นไตรมาส เพื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวบรวมส่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

สรุปได้ว่า แม้องค์กรต่างๆ จะมีกระบวนการงบประมาณที่แตกต่างกัน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียด ซึ่งองค์กรส่วนใหญ่มีกระบวนการงบประมาณที่ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดทำงบประมาณเป็นการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ แผนงาน/โครงการ และกำหนดค่าใช้จ่าย เป็นการจัดทำแผนทางการศึกษา งบประมาณการใช้จ่าย งบประมาณการรายรับ และสร้างสมดุลระหว่างรายจ่ายกับรายรับ
2. การอนุมัติงบประมาณ เป็นการนำเสนอแผนงบประมาณต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ ตามที่กฎหมายกำหนด
3. การบริหารงบประมาณ เป็นการบริหารควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนหรือปรับแผนหากมีกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
4. การประเมินผล เป็นการตรวจสอบว่าได้ใช้จ่ายงบประมาณบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่

### ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

#### ความหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting)

สำนักงานงบประมาณ (2546: 18) ได้ให้ความหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) ว่าเป็นระบบงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลงานที่เกิดขึ้นว่ามีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างไร คู่คุณค่ามากน้อยเพียงไร นอกจากนี้ PBB ยังเป็นระบบการทำงานที่ผสมผสานระหว่างการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบติดตามทบทวนผลงาน ดังนั้นหัวใจของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็นการเชื่อมโยงทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ผลงานที่เกิดขึ้นโดยมีกระบวนการประเมิน ทบทวน ตรวจสอบ ที่เป็นระบบ เป็นรูปธรรม และที่สำคัญหน่วยงานต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลงานที่ได้สร้างสรรค์ขึ้นมา

#### เหตุผลของการปฏิรูประบบงบประมาณแบบเดิมไปสู่แบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544: 1-3) ได้กล่าวถึงเหตุผลของการปฏิรูประบบงบประมาณไว้ว่า วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาประกอบกับกระแสความเปลี่ยนแปลงสังคมโลกและความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ผ่านไปอย่างรวดเร็วและรุนแรงหลากหลาย เหลือมล้ำและซับซ้อนทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลได้ใช้ในการปรับตัวครั้งนี้ก็คือ การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2540-2544 ทั้งนี้เป็นเพราะว่าระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานให้ความสำคัญเรื่องปัจจัยนำเข้า (Input) มากกว่าผลผลิต (Outputs) เน้นการควบคุมมากกว่าผลการดำเนินงาน มีระบบ

การควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด หน่วยงานทุกระดับเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณ และการบริหารเงินสด ดังนั้น จึงทำให้การจัดสรรงบประมาณมีรายละเอียดค่อนข้างมากเป็นภาระสำหรับเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับ นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งมีจุดอ่อนหลายประการ คือ

1. ขาดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและจุดมุ่งหมายกับผลของการดำเนินการจัดสรร
  2. งบประมาณถูกแยกออกเป็นส่วนๆ และการดำเนินการเป็นแบบแยกส่วน ทำให้มองภาพไม่ชัดเจน
  3. หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดความต่อเนื่องในการบริหารงานและดำเนินการเพราะได้รับจัดสรรงบประมาณไม่แน่นอนในแต่ละปี
  4. งบประมาณที่จัดสรรมีความสอดคล้องน้อยเมื่อเทียบกับนโยบายและจุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศ ไม่ก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้งบประมาณ เนื่องจากหน่วยงานมีงบประมาณเหลือจ่ายในแต่ละปีงบประมาณดังกล่าวก็ต้องถูกส่งคืน ทำให้ขาดสิ่งจูงใจในการบริหารงบประมาณ เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานเนื่องจากมีกลไกสลับซับซ้อนและมีระเบียบปฏิบัติที่เน้นการควบคุมจากภายนอกเกินไป
  5. บุคลากรมีความมุ่งมั่นน้อยในเรื่องความสำเร็จของงาน ขาดสิ่งจูงใจในการปรับปรุงกิจกรรมเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ ปัจจัยเหล่านี้นับเป็นแรงเหวี่ยงที่ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศใหม่ให้เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบันซึ่งได้กำหนดเป้าหมายของการปฏิรูป คือ การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting: PBB) มาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการพร้อมกัน โดยมีหน่วยราชการเป็นผู้มีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ
- จากเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงระบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยมุ่งเน้นผลงานให้ปรากฏแก่สาธารณชนอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรมให้มากที่สุด และได้กำหนดการปฏิรูประบบงบประมาณเป็นแผนหนึ่งของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย 5 แผน ดังนี้
1. แผนปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ
  2. แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและพัสดุ
  3. แผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
  4. แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย
  5. แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ

### ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ในระบบงบประมาณแบบเดิมนั้นหน่วยปฏิบัติการได้รับจัดสรรเงินงบประมาณเป็นรายการใช้จ่าย (Item Budget) การบริหารงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการจึงไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากนัก เมื่อได้รับแจ้งผลพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วหน่วยปฏิบัติการก็จะจัดทำเรื่องขออนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ เมื่อได้รับเงินประจำงวดแล้วก็สามารถดำเนินการก่อนนี้ผู้กัพัน สั่งซื้อ สั่งจ้างและเบิกจ่ายเงินจากกระทรวงการคลังตามรายการที่ได้รับจัดสรรตามลำดับ กล่าวได้ว่าในระบบงบประมาณแบบเดิมนั้นผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการเพียงแต่ทำหน้าที่สั่งซื้อสั่งจ้างตามระเบียบเท่านั้นไม่ต้องบริหารเงินสด ไม่ต้องรับผิดชอบเรื่องประสิทธิภาพประสิทธิผลการบริหารงาน ผู้บริหารของหน่วยงานไม่ใช่ผู้จัดการของแต่ละหน่วยงาน (จรัส สุวรรณมาลา. 2546: 381)

นรชัย ศรีพิมล (2542: 1-2) ได้สรุปไว้ว่า รัฐบาลจึงได้มีความพยายามที่จะหาวิธีการที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีเสถียรภาพโดยการปรับโครงสร้างทางการเงินและปรับลดงบประมาณ แต่การจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพมีความยากลำบากจากความไม่แน่นอนของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจประกอบกับการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เรื่องการกระจายอำนาจและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 เรื่องความไม่โปร่งใสและตรวจสอบได้ ความจำเป็นดังกล่าวเป็นแรงกระตุ้นให้รัฐบาลต้องออกมาตรการต่างๆ มาเพื่อแก้ไขปัญหาและการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณก็เป็นมาตรการหนึ่งในห้ามาตรการที่รัฐบาลกำหนดไว้ในแผนปฏิรูประบบราชการที่ต้องเร่งดำเนินการเนื่องจากระบบงบประมาณในปัจจุบันไม่สามารถสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้เพราะขาดความยืดหยุ่นและมีข้อจำกัดในด้านระบบและวิธีการงบประมาณ แนวทางหนึ่งที่ใช้ในการจัดการกับความไม่แน่นอนดังกล่าว ได้แก่ การสร้างความยืดหยุ่นให้กับงบประมาณโดยการจำแนกรายจ่ายออกเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมหลักที่ต้องคงไว้และกิจกรรมอื่นๆ ที่สามารถปรับลดหรือเพิ่มได้โดยง่าย การจัดการงบประมาณเพื่อความโปร่งใสเพื่อให้สามารถประเมินผลกระทบของกิจกรรมของภาครัฐในเชิงกว้างได้

นอกจากนี้ รุ่ง แก้วแดง (2546: 6) ได้กล่าวถึงการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) มาใช้ ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานเป็นการให้อิสระแก่ผู้บริหารในการบริหารจัดการและรับผิดชอบต่อความสำเร็จของหน่วยงานโดยเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากร (Resources) ที่ใช้ไปกับผลงาน (Results) แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนระหว่างส่วนที่เพิ่มในงบประมาณกับส่วนที่เพิ่มขึ้นในผลผลิตหรือผลลัพธ์

### บทบาทของหน่วยปฏิบัติการในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

จรัส สุวรรณมาลา (2546: 83-85) ได้สรุปบทบาทของหน่วยปฏิบัติการในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานว่า หน่วยปฏิบัติการเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและหน่วยปฏิบัติการนี้ก็มีอยู่ด้วยกันหลายระดับ บทบาทของหน่วยปฏิบัติการในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีดังนี้

1. หน่วยปฏิบัติการมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพราะเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างผลผลิต ปัจจัยการผลิต และความพึงพอใจของประชาชนพลเมืองผู้ใช้บริการสาธารณะและเป็นตัวกำหนดต้นทุนคุณภาพการบริการสาธารณะและประสิทธิภาพการจัดการที่สำคัญที่สุดในระบบงบประมาณ

2. ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้นหน่วยปฏิบัติการมีตัวตน (Entity) ในเชิงการบริหารจัดการซึ่งแยกออกจากตัวตนของหน่วยงานนโยบาย (กระทรวง) ที่ชัดเจน ตัวตนที่ว่านี้อาจจะหมายถึงความเป็นนิติบุคคลหรือองค์กฤษฎีในกำกับของรัฐซึ่งมีผลให้หน่วยปฏิบัติการนั้นๆ มีอำนาจครอบครองและจัดการทรัพยากรที่ได้รับหรือจัดหามาได้เพื่อดำเนินกิจการที่กำหนดไว้โดยหน่วยจัดสรรทรัพยากรและองค์กฤษฎีภายนอกไม่เข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงการบริหารภายในหน่วยปฏิบัตินั้นๆ

3. ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวง (หน่วยนโยบาย) กับหน่วยปฏิบัติการ เปลี่ยนจุดเน้นไปทำการควบคุมผลงาน (Outputs หรือ Performance) แทนการควบคุมปัจจัยการผลิตและภาระงาน (Inputs) และใช้วิธีกำหนดเป้าหมายผลผลิต (Targeted Outputs) และจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรายก้อน (Block Grant) ให้ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการเป็นผู้จัดการงบประมาณที่ได้รับจัดสรรอย่างคล่องตัวมากขึ้น

4. หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างจะมีบัญชีการเงินของตนเองและจะต้องมีการบริหารกระแสเงินสด หนี้สิน และทรัพย์สินหมุนเวียนของตนเอง แยกออกจากกระแสเงินสดของกระทรวง

5. หน่วยปฏิบัติการที่เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงไม่ได้มีอิสระจากหน่วยนโยบาย (กระทรวง) โดยสมบูรณ์ หากแต่เป็นอิสระโดยวิธีการมอบอำนาจให้ดำเนินการในขอบเขตที่กำหนดให้ หน่วยปฏิบัติการระดับล่างจะต้องจัดทำแผนงบประมาณ 4 ปี โดยคำนึงถึงภารกิจของหน่วยงานและนโยบายของกระทรวงไปพร้อมๆ กัน ในขณะที่เดียวกันกระทรวงและหน่วยปฏิบัติการจะต้องร่วมกันตัดสินใจในเรื่องหลักๆ เช่น การกำหนดเป้าหมายผลงาน (Outputs) ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ การคำนวณต้นทุนรวมของผลผลิต การลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพของหน่วยปฏิบัติการ และการอนุญาตให้หน่วยปฏิบัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เหลือจ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณ เป็นต้น

กระทรวงศึกษาธิการ (2545: 14-15) ได้สรุปหลักการที่สำคัญๆ ของนอกระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีดังต่อไปนี้

1. ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของการดำเนินการ ซึ่งรวมเรียกว่าผลงาน (Performance) หรือผลสำเร็จ (Result) ตลอดจนความพึงพอใจของผู้รับบริการ การเสร็จทันเวลา ต้นทุนต่อหน่วย และประสิทธิผล โดยปรับเปลี่ยนงบประมาณจากแผนงานที่ไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ไปสู่แผนงานที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ โดยมุ่งเน้นผลผลิตมากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป

2. ใช้การวางแผนกลยุทธ์เป็นเครื่องมือในการกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และงบประมาณ โดยให้มีการกำหนดทิศทางกลยุทธ์ 3 ปีงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงความพยายามเปลี่ยนวัฒนธรรมจากการทำงานตามข้อบังคับเป็นทำตามพันธกิจของหน่วยงานที่เน้นผลงาน

3. ลดการควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลาง ลดกระบวนการทำงาน เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนลดขั้นตอนการอนุมัติเบิกจ่าย แต่เพิ่มความรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์ โดยการมอบและกระจายอำนาจการจัดทำและบริหารงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติ (Budget Devolution)

4. จัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block Grant) เพื่อความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ และถ้ามีงบประมาณเหลือจากการดำเนินงานโครงการใดๆ ก็สามารถนำไปใช้ในงาน/โครงการอื่นได้

5. เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ (Expanding Budget Coverage) กล่าวคือ การจัดทำงบประมาณจะรวมถึงกิจกรรมที่อยู่นอกงบประมาณด้วย (Extra Budgeting Activities) เช่น เงินกู้ เงินบริจาค เงินช่วยเหลือสนับสนุนจากภายนอก เป็นต้น

6. คำนวณค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากผลผลิตหรือกิจกรรม

7. กำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) ช่วงเวลา 3 ปี และมีลักษณะเป็นแผนที่ไม่หยุดนิ่ง (Rolling Plan)

8. ใช้ระบบบัญชีพึงรับพึงจ่ายหรือเรียกว่าบัญชีเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis)

9. เน้นการตรวจสอบควบคุมภายใน (Internal Audit)

10. การรายงานผลจะเชื่อมโยงระหว่างผลการดำเนินงานกับนโยบาย เป้าหมายของหน่วยงานและรัฐบาล

ทั้งนี้ การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ในสถานศึกษาจะช่วยควบคุมการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาให้มุ่งไปที่ผลงาน ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษามุ่งปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายเนื่องจากการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้ความสำคัญกับผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcome) ของการดำเนินงานโดยผลผลิตที่เกิดขึ้นจะต้องมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์และผลลัพธ์จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของสถานศึกษา

## มาตรฐานการจัดการการเงิน 7 ด้าน (Hurdle)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นการเชื่อมโยงทรัพยากร (Resource) กับผลงาน (Result) และให้อิสระแก่ผู้บริหารในการบริหารจัดการและรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงานภาครัฐ จึงได้มีการออกมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (7 Hurdles) มาใช้ ดังนี้

### 1. การวางแผนงบประมาณ (Budgeting Planning)

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐมุ่งหวังให้มีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณไปสู่การมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) เพื่อให้ระบบงบประมาณของประเทศเป็นเครื่องมือในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและจัดสรรทรัพยากรที่มีความคุ้มค่ามากที่สุด โดยมีสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่วางนโยบายการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งจะต้องปรับปรุงให้เข้าสู่ระบบใหม่ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (วารสารเทศาภิบาล. 2544: 34) ซึ่ง ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546: 1-3) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการวางแผนงบประมาณเป็นการสร้างระบบที่ให้ความมั่นใจในความครอบคลุมกระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมอย่างครบถ้วน มีการวางแผนงบประมาณล่วงหน้าตามกรอบงบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง มีเกณฑ์ที่เหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณ รายละเอียดของค่าของงบประมาณมีความเป็นเหตุเป็นผล มีการจัดลำดับความสำคัญ มีการจัดสรรงบประมาณลงถึงหน่วยงานอย่างมีหลักเกณฑ์และสอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน มีรายละเอียดที่เพียงพอในการกำกับตรวจสอบและควบคุม มีการจัดทำข้อมูลงบประมาณภายในที่สอดคล้องกับระบบบัญชี

กระทรวงศึกษาธิการ (2544: 9) ได้ขยายความเพิ่มเติมเกี่ยวกับระบบการบริหารงบประมาณภายในโรงเรียนซึ่งเป็นระบบที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนมีอิสระคล่องตัวในการบริหารการเงินตามแนวทางการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ การกระจายการมีส่วนร่วมในทุกระดับ การบริหารจัดการตนเอง มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยโรงเรียนจะต้องแสดงแผนรายได้และแผนการใช้จ่ายเงิน มีการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการทางการเงินให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด มีระบบข้อมูลที่เชื่อถือได้และเป็นปัจจุบันและครอบคลุมการดำเนินงานทางการเงินทุกด้าน อีกทั้งโรงเรียนเป็นหน่วยบริหารการเงินที่เสนอเป้าหมายและความต้องการงบประมาณการเงินของโรงเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยการจัดสรรเงินต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม ความเสมอภาค การเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าของการลงทุน

การวางแผนงบประมาณเริ่มต้นจากการทำแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์ กลยุทธ์ โครงสร้างและแผนงาน และตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลงาน แล้วนำข้อมูลที่ได้จากแผนกลยุทธ์มาจัดทำกรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า

ระยะปานกลาง (MTEF) ซึ่งจะเป็นการบอกถึงงบประมาณที่ใช้ในอนาคต (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2545: 13) การจัดงบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนนั้นส่วนราชการจำเป็นต้องดำเนินการในสิ่งที่เป็นพันธกิจหลักของหน่วยงานเพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายขององค์กรและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น สิ่งที่ต้องดำเนินการเป็นสิ่งแรก คือ การจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อนำกลยุทธ์ที่ได้ไปใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้และจะต้องบอกได้ว่าผลผลิตและผลลัพธ์จากการดำเนินงาน คือ อะไร จะใช้สิ่งใดเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน กลยุทธ์ที่ได้จากการดำเนินการแผนกลยุทธ์ดังกล่าวจะต้องนำมาแปลงสู่แผนการดำเนินงานหรือกลยุทธ์ในการปฏิบัติงาน พร้อมจัดทำงบประมาณใช้จ่ายในแต่ละแผนงาน/งาน/โครงการตามประเภทค่าใช้จ่ายที่กำหนดและครอบคลุมแหล่งเงินงบประมาณรวมถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้าสำหรับการดำเนินงานอีก 3 ปีงบประมาณ เพื่อเป็นการประกันได้ว่าหากสถานการณ์ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่องและทำให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2544: 5)

## 2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546: 2-3) ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับที่มาของผลผลิตว่า จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ของกระทรวงสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ และสามารถเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ระดับกระทรวงและระดับชาติ กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการนำส่งผลผลิตนี้แล้วจะทำให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการสาธารณะระดับกระทรวงและเป้าหมายระดับชาติอันจะนำไปสู่ผลลัพธ์สูงสุดที่รัฐบาลมุ่งหวังให้เกิดตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาและประชาชนในที่สุด

กระทรวงศึกษาธิการ (2544: 5) ได้เสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า ต้นทุนกิจกรรมเป็นตัวที่แสดงถึงราคาของผลผลิตที่รัฐบาลจะต้องจัดซื้อจากหน่วยงานเป็นตัวชี้วัดอย่างหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานรวมถึงประโยชน์ในการพิจารณาบทบาทของการดำเนินงานของหน่วยงานจะดำเนินการต่อไปหรือหยุดการดำเนินการหากการดำเนินงานไม่มีประสิทธิผลและไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในส่วนราชการจำเป็นต้องจัดวางระบบในการคิดต้นทุนผลผลิตเพื่อใช้ในการกำหนดราคาที่เหมาะสมและสามารถแสดงผลได้รวดเร็วเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการดำเนินงานและการติดตามตรวจสอบ นอกจากนี้จะต้องมีระบบการบริหารต้นทุนที่แสดงให้เห็นประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545: 14) ได้เพิ่มเติมว่า ในขั้นการคำนวณต้นทุนผลผลิตจะมีการคิดทั้งต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อมสำหรับผลผลิตหลักของสถานศึกษานั้นจะต้องกำหนดให้ชัดเจนทั้งในด้านปริมาณคุณภาพเวลาและต้นทุนซึ่งจะนำไปสู่การคิดค่าใช้จ่ายเพื่อการวางแผนงบประมาณ

กระทรวงศึกษาธิการ (2544: 39-40) ได้สรุปว่าแนวคิดวิธีในการคำนวณต้นทุนผลผลิตมีหลายวิธีที่นิยมกันมาก คือ การคิดต้นทุนกิจกรรม (Activity Based Costing: ABC) เพราะสามารถคำนวณต้นทุนผลผลิตต้นทุนบริการต้นทุนโครงการฝ่ายหมวดงานรายวิชากิจกรรมได้อย่างถูกต้องและใกล้เคียงกับความเป็นจริงมาก ทั้งยังทำให้ทราบต้นทุนที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจกรรมต่างๆ อย่างละเอียด ซึ่งจะช่วยในการวิเคราะห์และสร้างคุณค่าในการดำเนินงานและผู้บริหารสามารถนำข้อมูลไปตัดสินใจ เช่น การกำหนดราคาควบคุมและลดต้นทุนการออกแบบผลผลิต การวิเคราะห์กำไร การวิเคราะห์ต้นทุนตามวัฏจักร เป็นต้น และแม้ว่าระบบต้นทุนกิจกรรมจะให้ประโยชน์กับหลายองค์กร แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้เพราะการได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและใกล้เคียงกับความเป็นจริงจากการใช้ระบบต้นทุนกิจกรรม จะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้น ในช่วงแรกหน่วยงานอาจจะมีการคำนวณต้นทุนผลผลิตแบบผสมผสานระหว่างการคิดคำนวณแบบเก่ากับการคิดแบบต้นทุนกิจกรรมซึ่งจะสามารถทำให้บุคลากรของสถานศึกษาเข้าใจได้ง่ายกว่า รวมทั้งสามารถลงมือปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในระยะเวลานั้นสั้น รวมทั้งจะช่วยสร้างฐานความรู้ ความคิด ประสบการณ์ ให้กับบุคลากรในโรงเรียนสามารถนำไปสู่การพัฒนาวิธีการคำนวณต้นทุนผลผลิตโดยใช้ระบบต้นทุนกิจกรรมได้

สำนักงบประมาณ (2547: 1) กล่าวว่าในอนาคตการคำนวณต้นทุนผลผลิตจะมีการเปรียบเทียบต้นทุนผลผลิตระหว่างหน่วยงาน (Benchmarking) เพื่อการวิเคราะห์และปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานและนำมากำหนดต้นทุนเป้าหมาย (Target Costing) ที่รัฐจะซื้อบริการจากหน่วยงานโดยต้นทุนดังกล่าวอาจต่ำกว่าต้นทุนที่หน่วยงานใช้ดำเนินการในปัจจุบัน โดยหากหน่วยงานที่ต้องการนำส่งผลผลิตให้กับภาครัฐหน่วยงานต้องลดต้นทุนให้เท่ากับที่รัฐบาลซื้อ โดยหลักการนี้จะทำให้หน่วยงานมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการภายในและกระบวนการการผลิตต้องมีการลดต้นทุนตลอดเวลา

### 3. การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)

การจัดซื้อจัดจ้างมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรเพราะเป็นการบริหารจัดการในการใช้พัสดุ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างอย่างมืออาชีพ

กระทรวงศึกษาธิการ (2544: 5) ให้รายละเอียดว่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินและจะมีผลกระทบโดยตรงต่อต้นทุนของการผลิต กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีต้องมีความโปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้จะช่วยลดการสูญเสียเงินงบประมาณ ดังนั้น ส่วนราชการจะต้องจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีแผนในการจัดซื้อจัดจ้างที่จะบ่งบอกว่าจะจัดซื้อจัดจ้างพัสดุชนิดไหน จำนวนเท่าไร ในเวลาใด และจะจัดซื้อจัดจ้างอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานได้ทันเวลา มีปริมาณ คุณภาพ มีราคา ที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์ในการใช้

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546: 3-2 – 3-3) ได้สรุปแนวคิดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างไว้ ดังนี้

1. เพื่อสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรด้วยการจัดการพัสดุและบริการ เพื่อมิให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง
2. เพื่อจัดซื้อจัดจ้างโดยมีต้นทุนต่ำสุดหรือมีราคาสมเหตุสมผลและแสวงหาสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดในราคาที่ต้องจ่าย
3. เพื่อรักษาคุณภาพของพัสดุให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีในการใช้งาน
4. เพื่อลดความสูญเสียอันเกิดจากการลงทุนในพัสดุให้น้อยที่สุดโดยขจัดการจัดซื้อพัสดุที่ซ้ำซ้อนและล้าสมัย
5. เพื่อสร้างแหล่งซื้อสินค้าที่เชื่อถือได้ไว้เป็นแหล่งสำรองในการซื้อพัสดุ
6. เพื่อสร้างสัมพันธที่ดีกับผู้ขายสินค้าและจัดซื้อสิ่งของได้ในราคาที่ต่ำกว่าผู้ซื้อรายอื่น
7. เพื่อแสวงหาความร่วมมือกับฝ่ายอื่นๆ ในองค์กร ซึ่งจะทำให้ทราบวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการใช้งานพัสดุแต่ละประเภทและสามารถสนับสนุนพัสดุได้ตรงตามวัตถุประสงค์โดยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ

กระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมบัญชีกลางทำหน้าที่ออกหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณ สำนักงานงบประมาณทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ บริหารสินทรัพย์ การติดตามประเมินผล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบรายงาน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ให้คำปรึกษาวินิจฉัยปัญหา สาเหตุ เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545: 14) ได้เพิ่มเติมในหลักการปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างไว้ว่าหน่วยงานต้องมีพันธกิจที่ชัดเจน เน้นความประพฤติที่มีจริยธรรม มีการทำสัญญาที่ปลอดภัยและมีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันต่อเวลา เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร

4. การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Fund Control)

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546: 43-44) กล่าวถึงการบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณไว้ว่าเป็นเครื่องมือในการประกันความคล่องตัวด้านงบประมาณที่หน่วยงานได้รับจัดสรรว่าจะไม่นำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารทางการเงินในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานซึ่งจำเป็นจะต้องมีการวัดผลการดำเนินงานว่าบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่

กระทรวงศึกษาธิการ (2544: 6) ระบุว่า การควบคุมงบประมาณเป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับการประกันว่าความคล่องตัวในด้านงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับจากการกระจายอำนาจ และผ่อนคลายการควบคุมจากหน่วยงานกลางนั้นจะไม่นำไปสู่การกระจายงบประมาณที่ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ภายในส่วนราชการแต่ละระดับจะต้องมีมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณรวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงิน รายการทำบัญชี (Chart of Account) จะต้องแสดงถึงรายการที่จำเป็นเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณและคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) สำหรับการรายงานผลการดำเนินการต้องวางระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ ใช้จ่าย และการบันทึก เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545: 15-16) ได้สรุปไว้ว่า สิ่งที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างชัดเจนของการบริหารการเงิน คือ การปรับระบบบัญชีจากระบบบัญชีเงินสดไปสู่ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ทำให้รัฐบาลทราบถึงประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมและชัดเจน ในส่วนของระบบบัญชีมีการปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบบัญชีเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (Accrual Basis) เป็นการบันทึกการรับรู้รายได้และรายจ่ายยังไม่เกิดขึ้นเข้าเป็นรายได้และรายจ่ายของหน่วยงาน รวมทั้งมีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายค้างจ่ายค่าใช้จ่ายล่วงหน้า รายจ่ายค้างจ่าย รายได้รับล่วงหน้า การตัดจำหน่าย ค่าใช้จ่ายรอตัด ดังนั้น ส่วนราชการจำเป็นต้องมีมาตรฐานใหม่ในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงินอันเป็นเงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ และรายจ่ายของหน่วยงาน

##### 5. การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial Management Report)

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546: 62-63) สรุปไว้ว่า การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการจัดทำเพื่อเป็นที่ยืนยันถึงผลสำเร็จของงานตามที่ได้ทำข้อตกลงไว้ เป็นการแสดงให้เห็นว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับนั้นหน่วยงานภาครัฐนำไปใช้จ่ายอย่างไร ต้นทุนในการผลิตและบริการเป็นอย่างไร รวมถึงการแสดงผลงานการดำเนินงานโครงการในแต่ละช่วงเวลาว่าเป็นไปตามข้อตกลงที่ได้สัญญาไว้หรือไม่

กระทรวงศึกษาธิการ (2544: 6) ได้กล่าวไว้อีกว่า นอกจากนี้ยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดตามและประเมินผล เป็นการแสดงความโปร่งใสของการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือที่ใช้กำกับการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ เพื่อจะบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงเป็นข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ในการตัดสินใจของรัฐบาลว่าควรจะทำกิจกรรมหรือมีหน่วยงานนั้นต่อไปหรือไม่อย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545: 17-18) ได้สรุปไว้ว่า การรายงานทางการเงินเป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงินเพื่อแสดงฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของหน่วยงานให้แก่บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องรับทราบถึงผลการดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินให้เกิดประสิทธิผลอย่างไร ซึ่งมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้ใช้รายงานทางการเงินในการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน นอกจากนี้ รายงานทางการเงินยังเป็นการแสดงผลการบริหารของฝ่ายบริหารซึ่งรับผิดชอบทรัพยากร และข้อมูลทางการเงินจะช่วยให้ผู้ใช้รายงานทางการเงินสามารถคาดคะเนเกี่ยวกับกระแสเงินสดในอนาคตได้ว่าเป็นอย่างไร สำหรับการรายงานผลการดำเนินงานเป็นการเปรียบเทียบผลผลิตที่แล้วเสร็จกับเป้าหมายผลผลิตและผลการดำเนินงานซึ่งต้องรายงานทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุน การรายงานผลควรจัดทำและนำเสนอในรูปแบบของรายงานประจำปี โดยนำเสนอภาพรวมของหน่วยงานนั้น ตั้งแต่การปฏิบัติตามภารกิจ ผลสำเร็จ การดำเนินงานเพื่อให้ผู้ใช้รายงานสามารถประเมินผลอย่างมีเหตุผล ข้อมูลที่นำเสนอควรประกอบด้วยบทสรุป สิ่งที่สวนราชการได้กระทำไปแล้ว และผลกระทบจากการดำเนินการนั้น บทสรุปโครงสร้างองค์กร ผู้บริหาร และแผนภูมิองค์กร บทสรุปด้านบุคลากร รายงานผลการดำเนินงาน ผลผลิต ผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงานด้วย

#### 6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

สินทรัพย์เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานของทุกองค์กรหากองค์กร มีการใช้สินทรัพย์ที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่มีประสิทธิภาพก็จะเป็นผลให้มีต้นทุน ในการดำเนินงานสูงกว่าเท่าที่ควร สาเหตุทั่วไปของการสิ้นเปลืองงบประมาณอันเนื่องมาจากการใช้สินทรัพย์ ได้แก่ ไม่มีการบำรุงรักษาสินทรัพย์ การสูญหาย การจัดซื้อสินทรัพย์ใหม่ในขณะที่สินทรัพย์เดิมยังสามารถใช้งานได้ การขาดความชัดเจนของกฎระเบียบในการขายสินทรัพย์เดิมที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต รวมถึงการขาดการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้บังเกิดผลประโยชน์สูงสุด ดังนั้น องค์กรภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลและมีการจัดซื้อสินทรัพย์ใหม่เท่าที่จำเป็นอย่างแท้จริง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2544: 6)

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546: 52-53) กล่าวถึงความหมายของสินทรัพย์ไว้ว่า สินทรัพย์ คือ ทรัพยากรที่อยู่ในการควบคุมของหน่วยงานซึ่งเป็นผลมาจากเหตุการณ์ในอดีตและคาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในอนาคต หรือศักยภาพในการให้บริการเพิ่มขึ้นโดยมีขอบเขตครอบคลุมตั้งแต่อาคาร สิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ เครื่องจักร ครุภัณฑ์ ยานพาหนะ เป็นต้น

กระทรวงศึกษาธิการ (2544: 129) กล่าวถึง การบริหารสินทรัพย์ของสถานศึกษาว่า มักพบปัญหาอยู่เสมอ คือ การได้สินทรัพย์ที่มีคุณภาพต่ำอันเกิดจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างไม่มีประสิทธิภาพขาดระบบข้อมูลสินทรัพย์ที่เป็นปัจจุบัน การจัดหาสินทรัพย์ใหม่ที่มาเกินจำเป็น การ

บริหารสินทรัพย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดจะทำให้ต้นทุนผลผลิตของสถานศึกษาเป็นไปตามพันธกิจและเป้าประสงค์อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของสถานศึกษาต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545: 18-19) ได้สรุปไว้ว่า การบริหารสินทรัพย์ประกอบไปด้วยการจัดทำคู่มือการดำเนินงานบริหารสินทรัพย์ การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน การคิดราคา การใช้ทรัพย์สิน การวางแผนใช้ทรัพย์สินที่คุ้มค่าตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ เป็นการจัดหาและใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์อย่างคุ้มค่า รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์แต่ละประเภท เป็นต้น

จรัส สุวรรณมาลา (2546: 392) ได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารของหน่วยงานควรมอบหมายให้มีการสำรวจและชำระทะเบียนสินทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองโดยใช้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดเพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานมีสินทรัพย์อะไร มูลค่าเท่าใด อยู่ในความดูแล หรือใช้ประโยชน์ของหน่วยงานใด มีค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรักษาและค่าเสื่อมราคาปีละเท่าใด ใช้ประโยชน์อย่างไร คุ้มค่าเพียงใด เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลพื้นฐานในการบริหารสินทรัพย์ให้เกิดประโยชน์และมีความคุ้มค่าสูงสุด

#### 7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

กระทรวงศึกษาธิการ (2544: 7) อธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากงบประมาณแบบแสดงแผนงานไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะมีการลดบทบาทของหน่วยงานกลางที่เคยทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของส่วนราชการและให้ส่วนราชการมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันอาจจะส่งผลให้มีการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น การตรวจสอบภายในจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการใช้งบประมาณให้เป็นไปในทางที่ถูกต้องและเกิดสัมฤทธิ์ผล

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545: 20-21) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าการตรวจสอบภายในที่ส่วนราชการดำเนินการตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) เป็นการตรวจสอบในลักษณะของการประเมินผลจากข้อมูลต่างๆ ในอดีตเพื่อทดสอบและให้แน่ใจว่าข้อมูลทางการเงินที่หน่วยงานจัดทำขึ้นมีความถูกต้อง ครบถ้วน และมีความน่าเชื่อถือได้เพียงใด ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติทางราชการหรือไม่ ทั้งการตรวจสอบยังเป็นการกระทำเพื่อป้องกันทรัพย์สินตลอดจนการประเมินความเพียงพอและเหมาะสมของระบบการควบคุมภายใน การตรวจสอบภายในลักษณะนี้เป็นการกระทำอย่างมีแบบแผน เป็นทางการ และเป็นระบบ ทั้งนี้ข้อมูลทางการเงินก็เป็น

ส่วนหนึ่งของข้อมูลเพื่อการจัดการบริหารโดยเฉพาะเป็นข้อมูลสำหรับที่ฝ่ายบริหารจะใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนตัดสินใจควบคุมและติดตามผลการดำเนินงาน

2. การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Auditing) เป็นการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานและผลการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม การตรวจสอบประเมินผลดังกล่าวจะต้องกระทำอย่างอิสระและเป็นระบบด้วยวิธีการตรวจสอบอันควรและเหมาะสมกับกรณีสอบประเมินนั้น ผู้ตรวจสอบจะให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานที่กำลังกระทำและผลกระทบอันเกิดจากกรณีที่ปรากฏความเบี่ยงเบนในผลการดำเนินงานนั้นเพื่อการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงานเพื่อเป็นข้อมูลป้อนกลับเพื่อการปรับปรุงพัฒนาต่อไป

### **นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน**

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543: 26) ได้กล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลในการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไว้ว่าแผนปฏิรูปงบประมาณภาครัฐ พ.ศ. 2542 ส่งผลต่อการปฏิรูปงานของทุกหน่วยงานภาครัฐโดยมีเป้าหมายของการปฏิรูปในภาพรวม คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้หน่วยงานภาครัฐปรับเปลี่ยนในการบริหารเป็นบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพประสิทธิผล มีการวัดความสำเร็จหน่วยงานที่เป็นรูปธรรม โดยยึดประชาชนเป็นสำคัญ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริการภาครัฐพร้อมกัน 5 ด้าน ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารจัดการ มุ่งให้หน่วยงานภาครัฐมีการทบทวนภารกิจ จำกัดภารกิจเฉพาะเท่าที่จำเป็น ให้เอกชนและประชาชนมีส่วนร่วม รวมทั้งปรับเปลี่ยนการบริหารเป็นการบริหารแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก ใช้แผนกลยุทธ์เป็นเครื่องมือวัดความสำเร็จของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ มีตัวชี้วัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรมทั้งด้านประสิทธิภาพประสิทธิผลและคุณภาพ รวมทั้งมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้

2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมที่ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานโครงการ (Planning Programming Budgeting System: PPBS) เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting: PBB) จัดระบบบัญชีใหม่ ทันสมัย สามารถคำนวณต้นทุนและประสิทธิภาพการปฏิบัติงานได้

3. การปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคล ปรับกลไกการบริหารงานบุคคลที่เน้นความรู้ความสามารถ ปรับระบบการจ้าง ค่าตอบแทน และเงินเดือนเทียบเคียงกับภาคเอกชน

4. การปรับเปลี่ยนระบบกฎหมาย ปรับกระบวนการเร่งให้รวดเร็วและมีส่วนร่วม  
 สาธารณะกฎหมายมีความชัดเจนเป็นสากลและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน

5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม กำหนดค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณ  
 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทรนงค์ส่งเสริมให้มีเจตคติในการทำงานเพื่อประชาชนและสร้างความใสสะอาด  
 ในหน่วยงานภาครัฐบาล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542: 29) กล่าวไว้ว่า จากเหตุผลความจำเป็น  
 และหลักการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐแนวใหม่ มีเป้าหมายดังนี้

1. ให้ภาครัฐสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสูงสู่ประชาชน
2. มีระบบการทำงานและเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับ  
 มาตรฐานสากล

3. มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าประหยัด

4. เป็นระบบที่เอื้อคลอบต่อปัญหาความต้องการของประชาชนยืดหยุ่นและปรับตัวได้  
 ทันกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและสังคมโลก รวมทั้งเสริมสร้างวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล

5. เป็นระบบที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน ดังจะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ที่  
 รัฐบาลได้นำมาใช้เพื่อการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูปการศึกษา ก็คือ การปรับปรุง  
 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้งนี้เป็นเพราะว่าระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานโครงการ  
 ที่มุ่งเน้นไปทางการแสดงรายการ (Line Item Budgeting) จากการศึกษาผลการดำเนินงานตามระบบ  
 งบประมาณแบบแสดงแผนงานดังกล่าว (กระทรวงศึกษาธิการ. 2544: 2-3) ได้

สรุปได้ว่า พบข้อบกพร่อง ข้อจำกัด และเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคหลายประการ เช่น มีการ  
 รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่หน่วยงานส่วนกลาง มีการให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไปหรือ  
 ปัจจัยนำเข้า (Input) มากกว่าผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome) เน้นการควบคุมการจัดสรร  
 งบประมาณอย่างเข้มงวด มีความเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณและการบริหารเงินสด (Control)  
 มากกว่าการดำเนินงาน (Performance) ซึ่งไม่เอื้อต่อระบบการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา  
 แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังที่คณะกรรมการปฏิรูประบบการศึกษาสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบ  
 การศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2546: 149) ได้เสนอแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดระบบและการ  
 จัดสรรงบประมาณไว้ว่าตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มุ่งกระจาย  
 อำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากระบบ  
 งบประมาณแบบแผนงานและโครงการ (PPBS) การจัดสรรก็ยังเน้นแบบแสดงรายการและมีการรวม  
 ศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก ทำให้มีขั้นตอนกระบวนการจัดทำและเบิกจ่ายหลายขั้นตอน บางครั้ง  
 เบิกจ่ายไม่ทันเหตุการณ์และการจัดสรรงบประมาณเน้นการจัดสรรให้สถานศึกษามากกว่าจัดสรรให้

ผู้เรียนจึงไม่เอื้อต่อการจัดทำเกณฑ์ค่าใช้จ่ายต่อหัวและไม่กระตุ้นให้สถานศึกษาแข่งขันกันปรับปรุงคุณภาพและสนองต่อความต้องการของผู้เรียน อีกทั้งงบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบประมาณประเภทเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จัดสรรไปจากส่วนกลางทำให้สถานศึกษาไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างเต็มที่ คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้พิจารณาเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาควรจัดเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting: PBB) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการงบประมาณภาครัฐให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงานเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณซึ่งที่ผ่านมากการพัฒนาของประเทศไทยก็ได้มีการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการพัฒนาของประเทศให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับยุคสมัย ตลอดจนปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ มาโดยตลอด เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม รวมทั้งเกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในภาพรวม ซึ่งส่วนหนึ่งของการพัฒนาดังกล่าวก็ได้จัดทำแผนแม่บทด้านงบประมาณที่มีแนวคิดให้มุ่งเน้นการวางแผนและการแสดงผลสำเร็จอย่างเป็นระบบ ได้มีการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จนสามารถระบุแนวทางชัดเจนในการปรับปรุงให้กระบวนการงบประมาณมีความทันสมัย เป็นมาตรฐานสากล และสอดคล้องกับแผนการปฏิรูประบบราชการในภาพรวม

## การบริหารงบประมาณในสถานศึกษา

### การบริหารงบประมาณในสถานศึกษา

การบริหารงบประมาณสถานศึกษา คือ การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้งบประมาณที่สถานศึกษาได้รับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดถูกต้องตามระเบียบและทันเวลาหรือเหตุการณ์

อำนาจ ทองโปร่ง และเทศแก้ม กสิกรรม (2545: 11) ได้กล่าวไว้ว่าเงินหรืองบประมาณเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญค่อนข้างสูงต่อการบริหารงานองค์การทุกระดับและเป็นปัจจัยที่สามารถทำให้เกิดปัจจัยด้านอื่นๆ ได้ด้วย จะเห็นว่างบประมาณมีความสำคัญต่อการบริหารสถานศึกษาในระดับต่างๆ ดังนี้ เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของสถานศึกษาในการดำเนินงานตามนโยบายหรือเป้าหมายของสถานศึกษาจำเป็นต้องใช้งบประมาณซึ่งจะอยู่ในรูปของเครื่องมือเครื่องใช้หรือค่าบริการต่างๆ เพื่อให้งานหรือโครงการที่สถานศึกษากำหนดไว้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือในการควบคุมนโยบายของหน่วยงาน ในการดำเนินงานของสถานศึกษานั้นจะต้องจัดทำให้สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของหน่วยงานเจ้าสังกัดตามลำดับชั้น

ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณจึงต้องพิจารณาคัดเลือกและเรียงลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งจะทำให้หน่วยงานเหนือสามารถควบคุมการดำเนินงานของสถานศึกษา

2. เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา เป็นการตรวจสอบว่าผู้บริหารสถานศึกษาได้เอาใจใส่ มีแนวคิดแนวปฏิบัติอย่างไรในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองนโยบายหรือวัตถุประสงค์ของแผนงานโครงการหรือเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดไว้ซึ่งเท่ากับเป็นการวัดประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษานั้นเอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า งบประมาณนั้นมีความสำคัญต่อการบริหารงานของสถานศึกษาเป็นอย่างมากทั้งในด้านของการดำเนินงานตามแผนและโครงการต่างๆ การควบคุมการดำเนินงานของสถานศึกษาและการตรวจสอบประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาด้วย ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณจึงควรพิจารณาใช้งบประมาณตามความเหมาะสมกับสถานการณ์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

### วิธีดำเนินการบริหารการเงินในสถานศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542: 31-32) ได้เสนอไว้ว่าให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศโดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้ จัดสรรงบอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน

1. จัดทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตามความเหมาะสมและความจำเป็น

2. จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มตามมาตรา 10 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและภารกิจของสถานศึกษาโดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

4. จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลและเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน

5. จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี่ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชนเพื่อให้พึ่งตนเองได้

6. จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน

### มาตรการในการบริหารการเงินในสถานศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545: 42-47) กล่าวถึงมาตรการในการบริหารการเงินในสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. ศึกษาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาที่เหมาะสมซึ่งรัฐจะต้องรับผิดชอบ และศึกษาแนวทางผ่อนคลาญปัญหาภาระหว่างที่รัฐยังไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณได้ตามวงเงินที่เหมาะสม
2. ศึกษาแนวทางที่เป็นรูปธรรมที่จะนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 58-62 หมวด 8 ว่าด้วยทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ
3. วางมาตรการประหยัดพลังงานที่มีเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนและดำเนินการรณรงค์อย่างจริงจัง
4. ปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ให้ทั่วถึงผู้เรียนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

### ขอข่ายการบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษาในปัจจุบัน

กระทรวงศึกษาธิการ (2546ก: 41) ได้ให้รายละเอียดว่าการบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดหลักการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากค่าบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีต่อผู้เรียนโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณดังนี้

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านงบประมาณมีความเป็นอิสระ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้
2. เพื่อให้ได้ผลผลิตผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงการให้บริการ
3. เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

### แนวทางการดำเนินงานบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษา

แนวทางการดำเนินงานบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาในต่างประเทศนั้น โดยเฉพาะสถานศึกษาในกำกับของรัฐ (Charter School) จากการศึกษาของ จินตนา ศักดิ์ภู่อารัม (2545: 64-70) พบว่า สถานศึกษาในกำกับของรัฐมุ่งที่จะจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพทั้งการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดค่าใช้จ่าย การดำเนินงานของสถานศึกษาจะประกอบด้วยประเด็นที่สำคัญ คือ

รายได้และค่าใช้จ่าย แผนการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงิน โดยมีรายละเอียดของรายได้ ดังนี้

### รายได้และค่าใช้จ่ายของสถานศึกษา

สถานศึกษาในกำกับของรัฐจะได้รับงบประมาณรายหัวหรืองบประมาณตามจำนวนนักเรียนเฉลี่ยรายวัน (Average Daily Attendance: ADA) เนื่องจากเป็นหน่วยงานจัดการศึกษาของรัฐจึงมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนเป็นเงินอุดหนุนรายหัวเท่ากับจำนวนนักเรียนรายได้อีกอย่าง คือ ค่าธรรมเนียมโดยสถานศึกษาในกำกับของรัฐหลายแห่งพึ่งพิงเงินค่าธรรมเนียมเพื่อเสริมรายได้ที่มาจากค่าใช้จ่ายรายหัว แม้ว่าสถานศึกษาจะไม่สามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้ แต่ก็สามารถเก็บค่าธรรมเนียมในกิจกรรมพิเศษ เช่น การกีฬา การทัศนศึกษา นอกจากนี้สถานศึกษาในกำกับของรัฐยังสามารถเก็บค่าธรรมเนียมจากแหล่งอื่นๆ เช่น หน่วยงานที่มาเช่าอาคารหรือพื้นที่ เป็นต้น ส่วนค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาในกำกับของรัฐที่เกิดขึ้นจะแตกต่างกันไปตามขนาด ภารกิจ สถานที่ตั้งของสถานศึกษา ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะจำแนกได้เป็นเงินเดือนและผลประโยชน์ต่างๆ การจัดบริการและกิจกรรมอุปกรณ์และเครื่องมือการดำเนินงานด้านการตลาดและการพัฒนาอาคารสถานที่การจ่ายหนี้

### แผนการเงินของสถานศึกษา

การจัดทำแผนการเงินของสถานศึกษาเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้การเริ่มต้นและการดำเนินงานของสถานศึกษาประสบความสำเร็จโดยแผนการเงินจะระบุถึงต้นทุนในการเริ่มดำเนินการและการคาดการณ์เกี่ยวกับการเงินของสถานศึกษาในอนาคต การจัดทำแผนการเงินจะช่วยให้ผู้อนุมัติมั่นใจว่าสถานศึกษาจะสามารถอยู่รอดได้ทางการเงินและช่วยในการคาดการณ์จุดแข็งจุดอ่อนสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ รวมทั้งเพื่อให้มั่นใจว่าเงินทุนได้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยแผนการเงินของสถานศึกษาส่วนใหญ่จะประกอบด้วย

1. แผนงบประมาณในการเริ่มต้น จะครอบคลุมตั้งแต่ช่วงเวลาที่สถานศึกษาได้รับอนุมัติให้เปิดทำการสอน ในช่วงเริ่มต้นสถานศึกษาจะมีค่าใช้จ่ายในการจัดการและจัดเตรียมอาคารสถานที่และออกแบบโปรแกรมการสอน การจ้างบุคลากร และการเตรียมการทั่วไปเพื่อการเปิดสอน โดยสถานศึกษาจะไม่ได้รับค่าเล่าเรียนจนกว่าสถานศึกษาจะเริ่มดำเนินงานและจนกว่าจะถึงวันสิ้นปีงบประมาณ งบประมาณในส่วนนี้จะรวมค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุน (Capital Expenses) และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการเริ่มต้นที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานสถานศึกษาไปจนถึงจุดที่พร้อมที่จะเปิดรับนักเรียน

2. แผนงบประมาณในการดำเนินการ จะแสดงถึงรายรับและรายจ่ายของสถานศึกษาแต่ละปี การคาดการณ์ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานลักษณะเดียวกับที่ทำ การคาดการณ์งบประมาณเริ่มต้น การคาดการณ์รายรับโดยคำนวณจากเงินชดเชยที่ได้รับ และข้อมูลในเรื่องเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวซึ่งจะขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนที่รับสมัครเข้าเรียนและจำนวนเงินที่ได้รับจากการบริจาคในการ

เตรียมการด้านงบประมาณเพื่อจัดทำรายการทางการเงิน ควรใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อเชื่อมโยงตัวแปรต่างๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งจะช่วยให้สะดวกในการจัดทำรายงานทางการเงินที่มีสมมติฐานหลายๆ แบบ เมื่อสิ้นปีให้รวมงบดุลเงินทุนซึ่งได้จากการนำค่าใช้จ่ายในการเริ่มต้นสุทธิไปหักออกจากงบประมาณในการดำเนินงานของของปีนั้น

3. แผนงบประมาณในการดำเนินงานระยะยาว สถานศึกษาในกำกับของรัฐมีต้นทุนในการเริ่มต้นที่สูงและมีโอกาสที่จะเกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ได้น้อยมาก มักจะประสบปัญหาการขาดทุนในระยะแรก แต่ในระยะยาวแล้วสถานศึกษาจะสามารถสร้างรายได้มากกว่าที่จะชดเชยต่อส่วนที่ขาดทุนได้ แต่ถ้าไม่สามารถหารายได้ได้มากพอก็ควรจะลดต้นทุนหรือสร้างรายได้ใหม่ขึ้นมา การจัดทำงบประมาณระยะยาวควรทำเพียง 5 ปี โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

3.1 เริ่มต้นจากงบประมาณดำเนินการในปีแรกและคำนวณต่อไปจนถึง 4 ปี ข้างหน้าพร้อมทั้งบันทึกสมมติฐานที่ใช้ในการคำนวณ เช่น อัตราเงินเฟ้อ ความเติบโตของจำนวนนักเรียนที่มาสมัครเรียน เป็นต้น

3.2 เพิ่มเติมค่าใช้จ่ายใหม่ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการใหม่ตามแผนที่วางไว้

3.3 คำนวณเพื่อให้ได้ตัวเลขที่แสดงต้นทุนดำเนินงานสุทธิในแต่ละปีและงบดุลเงินสุทธิ

### การจัดทำรายงานการเงินและอิสระในการใช้จ่ายเงิน

เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณสถานศึกษาจะต้องส่งรายงานประจำปี งบดุลแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสถานศึกษา รวมทั้งบันทึกค่าใช้จ่ายและรายรับ นอกจากนี้จะต้องมีบันทึกจากผู้ตรวจสอบด้านการเงินอีกด้วย ขณะที่สถานศึกษาจำนวนหนึ่งมีอิสระเพิ่มขึ้น เช่น สามารถหักหักวงเขตการศึกษาเมื่อไม่จัดงบประมาณให้เต็มตามจำนวน สามารถจัดซื้อสื่อการเรียนการสอนด้วยตนเองเพื่อประหยัดและรวดเร็ว สถานศึกษาจำนวนหนึ่งก็ยังคงถูกควบคุมใกล้ชิดเนื่องจากความไม่ชัดเจนในบทบาทและระดับความรับผิดชอบ

แนวทางในการดำเนินงานบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาในประเทศนั้น สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2546: 46-48) ให้แนวทางไว้ว่างบประมาณเป็นแหล่งทรัพยากรหลักเพื่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษาซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีของประชาชนจึงมิใช่สมบัติของผู้ใดผู้หนึ่งหรือหน่วยงานใดโดยเฉพาะซึ่งแต่ละหน่วยงานหรือผู้บริหารแต่ละคนจะต้องมีส่วนรับผิดชอบต่องบประมาณที่ได้รับการจัดสรรทั้งที่เป็นไปอย่างประหยัดคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดโดยมีกระบวนการงบประมาณของสถานศึกษาเป็นดังนี้

1. การบริหารงบประมาณขาขึ้น (การจัดทำค่าของงบประมาณ)

1.1 สถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้เสนอความต้องการงบประมาณด้วยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางซึ่งสอดคล้องกับนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา และภารกิจของสถานศึกษา ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังเขตพื้นที่การศึกษา

1.2 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลการดำเนินงานทั้งปัจจุบันและอนาคต พร้อมทั้งดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อรวบรวมวิเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงินงบประมาณในภาพรวมของเขตพื้นที่การศึกษา

1.3 กรอบวงเงินงบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องนำเสนอไปยังส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษาหรือเจ้าของงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเพื่อพิจารณาและเสนอกรอบวงเงินงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศในภาพรวมต่อคณะรัฐมนตรีในการพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณเบื้องต้นจำแนกตามสาขา

1.4 เมื่อกรอบวงเงินงบประมาณด้านการศึกษาผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำนักงานประมาณจะแจ้งกรอบวงเงินดังกล่าวให้หน่วยงานต่างๆ ที่เป็นส่วนราชการระดับกรม เพื่อจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณตามกรอบวงเงินที่ได้รับจัดสรร เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิธีพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

2. การบริหารงบประมาณขาลง (การจัดสรรงบประมาณ) หลังจากทีงบประมาณผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้ สำนักงานประมาณจะแจ้งงบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้ท่านราชการระดับกรม และเขตพื้นที่การศึกษาทราบ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องจัดทำข้อตกลงการใช้งบประมาณ (Resource Agreement) กับสำนักงานประมาณภายใต้กรอบวงเงินที่ได้รับจัดสรร ซึ่งอาจมีการปรับเป้าหมาย ผลการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวงเงินที่ได้รับจัดสรร จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะเป็นผู้จัดทำข้อตกลงการใช้งบประมาณกับเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อเขตพื้นที่การศึกษาทราบวงเงินที่ได้รับจัดสรรก็จะต้องจัดทำข้อตกลงการใช้งบประมาณกับสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาตามวงเงินและเป้าหมายของผลผลิตเช่นเดียวกัน

### กระบวนการงบประมาณของสถานศึกษา

การบริหารงานมีความสำคัญต่อผู้บริหารมากเนื่องจากผลของการปฏิบัติงานกระทบกระเทือนทั้งต่อหน่วยงานและประเทศชาติ หน่วยงานจะพัฒนาได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารการเงินว่าดีหรือไม่เพียงใด หากผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการเงินของหน่วยงานของ

ตนและหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องด้วยแล้วผลก็จะทำให้หน่วยงานพัฒนาและได้ชื่อว่าเป็นผู้บริหารงานที่มีความสามารถ

หน่วยงานที่เกี่ยวกับการศึกษาโดยเฉพาะโรงเรียนเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ต้องใช้เงินในการดำเนินงานและพัฒนาตนเอง ผู้บริหารโรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารการเงินของโรงเรียนเป็นอย่างดีด้วยไม่ว่าจะเป็นนโยบายการจัดสรรเงินเพื่อการศึกษา แนวปฏิบัติในการบริหารการเงินในโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยงานการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่ง การซื้อ การจ้าง บัญชีพัสดุ การตรวจสอบ และรายงานการเงิน เป็นต้น

งบประมาณของสถานศึกษาจะต่างจากงบประมาณในภาคธุรกิจเนื่องจากงบประมาณของสถานศึกษายึดจุดมุ่งหมายเป็นหลัก ไม่ได้ยึดเงินที่เป็นผลกำไรเหมือนภาคธุรกิจ ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของภาครัฐ คือ การใช้จ่ายงบประมาณอย่างฉลาดเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการศึกษา และหลีกเลี่ยงการใช้งบแบบสูญเปล่า (Stoops; et al. 1980: 121)

ผู้วิจัยได้ศึกษากระบวนการงบประมาณของสถานศึกษาซึ่งได้นำเสนอ ดังนี้

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2547: 6, 7-11) เสนอกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเห็นว่ามีกระบวนการดำเนินงานเป็นขั้นตอนเช่นเดียวกันกับกระบวนการงบประมาณโดยทั่วไป คือ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ

จาร์วิส และคณะ (Jarvis; et al. 1967: 128-129) เห็นว่ากระบวนการงบประมาณที่สมบูรณ์ของสถานศึกษา มี 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน เริ่มต้นด้วยการกำหนดแผนงานที่ต้องการพัฒนาโรงเรียน จากนั้นก็ประมาณการงบประมาณให้เพียงพอในการดำเนินงานตามแผนงานที่กำหนด ซึ่งการประมาณการงบประมาณจะมี 2 ส่วน คือ 1) ประมาณค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ทั้งหมด และ 2) ประมาณรายได้เพื่อแผนงานที่จะพัฒนาโรงเรียนมีความสมดุลกับรายได้และรายจ่ายการดำเนินการในขั้นตอนแรกที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์

2. การอนุมัติ การอนุมัติงบประมาณมี 3 ขั้นตอน 1) ส่งร่างเอกสารงบประมาณให้ผู้อนุมัติอ่านล่วงหน้า 2) การนำเสนอของงบประมาณต่อหน่วยงานในที่ประชุมที่จัดขึ้นโดยเฉพาะ และ 3) การอนุมัติงบประมาณโดยคณะกรรมการการศึกษา

3. การบริหารงบประมาณ งบประมาณที่ได้อนุมัติจะถูกบันทึกในหมวดหมู่ตามรหัสบัญชี ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้ดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้

4. การประเมินผล การประเมินผลงบประมาณจะต้องจัดทำเป็นระยะตลอดปีการศึกษาเพื่อดูว่ารายจ่ายได้และรายจ่ายมีความสมดุลกัน มีวิธีประเมิน 3 วิธี คือ 1) รายงานให้คณะกรรมการ

การศึกษาทราบเป็นรายเดือนทุกเดือน 2) การตรวจสอบภายในตามข้อตกลงที่กำหนด และ 3) การตรวจสอบภายนอกทุกปี

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

1. จัดลำดับความสำคัญของสถานศึกษา โดยนำเสนอในจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ กำหนดแผนงานบุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวก และสิ่งจำเป็นต่างๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ จัดลำดับความสำคัญทางการศึกษาโดยการจัดทำแผนระยะยาวและแผนระยะสั้นโดยให้สมาชิก ชุมชน คณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน และครูเข้ามามีส่วนร่วม

2. ประมาณการรายได้ที่จะได้รับเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนทางการศึกษา จำแนกรายได้ตามแหล่งต่างๆ

3. คำนวณค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการตามแผนการศึกษา

กัทธิ และรีด (Guthrie; & Reed. 1991: 279) ได้นำเสนอกระบวนการงบประมาณของสถานศึกษา มี 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. การจัดทำแผน เริ่มต้นที่การจัดทำแผนของสถานศึกษา โดยการกำหนดพันธกิจ และวัตถุประสงค์ของปีงบประมาณหน้า คณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหาร ครู และชุมชนจะต้องร่วมกัน ตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณโรงเรียนและเขต มักจะละเลยในการกำหนดจุดมุ่งหมายและข้อตกลงเบื้องต้นในการจัดทำงบประมาณทำให้มีการตัดสินใจผิดพลาด เพื่อให้การวางแผนงบประมาณสะดวกขึ้น โรงเรียนต้องจัดทำปฏิทินงบประมาณ การจัดทำปฏิทินงบประมาณต้องกำหนดเส้นตายของวันทำกิจกรรมที่สอดคล้องกับวันเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น วันที่กฎหมายกำหนดให้มีการอนุมัติงบประมาณหรือปฏิทินวิชาการของสถานศึกษา ปฏิทินงบประมาณจะให้ข้อมูลรายการที่สำคัญ เช่น ข้อมูลการคาดคะเน การเข้าเรียนของนักเรียนและทำให้ทุกคนได้ทราบกิจกรรมการทำงานงบประมาณอย่างชัดเจน สามารถเข้ามาร่วมในกิจกรรมต่างๆ ได้

2. การบริหารงบประมาณ เมื่อมีการทำแผนงบประมาณเสร็จแล้ว สิ่งสำคัญ คือ ต้องทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผน สิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารองค์กร

3. การจัดทำบัญชี เมื่อมีการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนก็ต้องมีการบันทึกค่าใช้จ่าย เพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายแต่ละรายการไม่ให้จ่ายเกินจากที่กำหนดไว้ในแผน และข้อมูลจากระบบบัญชีจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณหรือวิเคราะห์ความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณ

4. การประเมินผล วิธีที่ใช้ในการประเมินผลความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ คือ การวิเคราะห์ประสิทธิผลของค่าใช้จ่าย (Cost Effectiveness)

เดรก และโร (Drake; & Roe. 1994: 85-87) เสนอกระบวนการงบประมาณของสถานศึกษามี 7 ขั้น ได้แก่

1. การวางแผนเป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายวัตถุประสงค์และโครงการ
  2. การประสานงานเป็นการประสานชุมชนครูนักเรียนเข้าร่วมในการจัดทำงบประมาณ
  3. การสร้างความเข้าใจโดยเผยแพร่เรื่องงบประมาณให้สาธารณชนทราบ การที่จะให้ชุมชนสนับสนุนโรงเรียนจำเป็นต้องทำให้ชุมชนเข้าใจโรงเรียน ดังนั้น โรงเรียนต้องเผยแพร่แผนและการปฏิบัติตามแผนให้ชุมชนทราบ
  4. การนำเสนองบประมาณให้กับสาธารณชน มีวิธีนำเสนอหลายวิธี เช่น การรับฟังความคิดเห็นการรายงานผลให้คณะกรรมการการวิจัยและการรายงานทางบัญชี
  5. การอนุมัติงบประมาณ เป็นการอนุมัติให้ใช้งบประมาณโดยคณะกรรมการการศึกษาผู้บริหารโรงเรียนจะนำเสนอข้อมูลต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการการศึกษาพิจารณาการอนุมัติงบประมาณเป็นสิ่งที่ทำกันตลอดปี
  6. การบริหารงบประมาณ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำบัญชี การควบคุม การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
  7. การประเมินผล เป็นการตรวจสอบว่ามีค่าใช้จ่ายงบประมาณให้บังเกิดผลตามที่ต้องการหรือไม่ การประเมินผลงบประมาณทำได้หลายวิธี เช่น การตรวจสอบ การวิจัย การสำรวจ เป็นต้น
- กรอสส์ (Gross. 1996: 52-54) ได้นำเสนอกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนในเขตปกครองทางศาสนาแกรนด์เรปบลิกส์มี 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การกำหนดนโยบาย เป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณการนำงบประมาณไปใช้ นโยบายและแนวทางโดยจะกำหนดตั้งแต่เรื่องเกี่ยวกับการลงโทษที่ไม่มีงบไปจนถึงการกำหนดขั้นตอนในการคำนวณค่าใช้จ่าย นโยบายใดที่เกี่ยวกับผู้ปกครองก็จะจัดพิมพ์แจกผู้ปกครอง
2. การจัดทำปฏิทินงบประมาณ เมื่อกำหนดนโยบายเสร็จแล้ว ต่อไปเป็นการกำหนดเวลาที่จะจัดทำงบประมาณหรือการจัดทำปฏิทินงบประมาณ ประโยชน์ของการทำปฏิทินงบประมาณ คือ เป็นการกำหนดวันทำงานจะสำเร็จ ตัวอย่างของปฏิทินงบประมาณ มีดังนี้

#### พฤศจิกายน

1. จัดทำปฏิทินงบประมาณ
2. กำหนดหลักการจัดทำงบประมาณ
3. รวบรวมและทบทวนข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ

## ธันวาคม

1. จัดเตรียมโครงร่างงบประมาณ
2. เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเบื้องต้น

## กุมภาพันธ์

1. ทบทวนโครงร่างงบประมาณ
2. เสนอให้คณะกรรมการอนุมัติงบประมาณปีหน้าและดูงบประมาณเบื้องต้น

ของ 2 ปีข้างหน้า

## มีนาคม

1. เสนองบประมาณต่อสภาและคณะกรรมการ
2. ทบทวนงบประมาณเท่าที่จำเป็น
3. ได้รับอนุมัติงบประมาณครั้งสุดท้ายจากสภา

## เมษายน

1. เผยแพร่เรื่องงบประมาณให้กับผู้ปกครอง
2. จัดทำสัญญากับลูกจ้าง
3. การจัดเตรียมงบประมาณ การจัดทำงบประมาณเป็นการคำนวณค่าใช้จ่าย

ที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดการศึกษาและคำนวณรายรับที่จะนำไปใช้จ่ายงบประมาณ เป็นสิ่งแสดงพันธกิจของโรงเรียนในรูปของการเงินในเขตปกครองทางศาสนาแกรนด์เรปพิคส์ โรงเรียนต้องทำงบประมาณ 3 แบบ คือ 1) งบประมาณดำเนินงานทั่วไปเป็นการแสดงภาพรวมของค่าใช้จ่ายและรายได้ของปีที่จะมาถึง 2) ทำแผนการใช้เงินสดซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเพราะแสดงถึงความมั่นคงทางการเงินของโรงเรียนในแต่ละเดือนหรือแต่ละสัปดาห์ ผู้บริหารจะต้องมีภาพของการใช้เงินสดที่ชัดเจนเพราะแสดงถึงศักยภาพทางการเงินของสถานศึกษา และทำให้สามารถเบิกจ่ายเงินได้ตรงเวลา และ 3) การทำงบประมาณล่วงหน้า 3 ปี เป็นการวางแผนระยะยาว ทำให้ผู้บริหารตัดสินใจด้วยการมองผลกระทบที่จะเกิดขึ้นใน 2-3 ปีข้างหน้า ไม่มองเฉพาะปีที่ทำงบประมาณล่วงหน้า 3 ปี นี้ จะต้องมีการทบทวนทุกปี และปีที่พื้นฐานคือปีงบประมาณปัจจุบัน องค์ประกอบของแผนงบประมาณ 3 ปี ก็เหมือนกับงบประมาณดำเนินงานทั่วไป

ฟอสเกตต์ และลัมบี (Foskett; & Lumby. 2003: 145-151) เห็นว่าการบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษา แต่ละโรงเรียนต่างมีกระบวนการที่แตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

1. การได้รับงบประมาณ งบประมาณที่สถานศึกษาได้รับจากรัฐบาลมีจำกัด ส่วนใหญ่ได้รับจัดสรรเป็นเงินรายหัว ดังนั้น โรงเรียนจะต้องหาแหล่งงบประมาณอื่นๆ เพื่อให้มีเงิน

เพียงพอในการจัดการศึกษา โรงเรียนอาจหาเงินเพิ่มจากการเก็บเงินบำรุงการศึกษา การหารายได้ของสถานศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน รวมทั้งวัฒนธรรมและการเมือง มีอิทธิพลต่อรายได้ของโรงเรียนมาก

2. การจัดสรรและการบริหารงบประมาณ องค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารจัดการงบประมาณ คือ การมีกลไกในการจัดสรรงบประมาณให้กับกิจกรรมต่างๆ และบริหารจัดการการใช้งบประมาณนั้นหลายประเทศในกลุ่ม OECD ได้นำเสนอกระบวนการวางแผนงบประมาณแบบยึดเหตุผล โดยเริ่มจากการกำหนดจุดมุ่งหมาย กำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย การจัดสรรงบประมาณให้กับกิจกรรมและกลยุทธ์ และการประเมินผลสำเร็จของจุดมุ่งหมาย

วิธีการจัดสรรงบประมาณที่ใช้กันทั่วไป จำแนกได้ 3 วิธี คือ

1. การจัดสรรโดยให้เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา (Incrementalism) เป็นวิธีที่ทำได้ง่ายแต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดลำดับความสำคัญหรือความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณ

2. วิธีทางการเมือง (Political Approach) เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยใช้การตัดสินใจของคนกลุ่มหนึ่งในโรงเรียนโดยอิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มมีบทบาทสูงกว่าความต้องการจำเป็นของหน่วยงาน ผู้ที่รู้วิธีการพูดและรู้บรรยากาศทางการเมืองจะชักจูงโน้มน้าวให้จัดสรรงบประมาณตามที่ตนต้องการ

3. การจัดสรรงบประมาณที่เชื่อมโยงแผนที่จัดทำขึ้นอย่างเป็นทางการและจุดมุ่งหมายที่กำหนด (Allocation Linked to Formal Planning and Goal Setting) วิธีนี้กลุ่มบุคคลในโรงเรียนต้องนำเสนอของงบประมาณเพื่อดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติการจัดสรรงบประมาณจะผสมผสานทั้งสามวิธี แม้ว่าโรงเรียนจะใช้วิธีจัดสรรแบบมีเหตุผลตามวิธีที่ 3 แต่ก็มีบางกลุ่มใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงในการตัดสินใจและการจัดสรรงบประมาณก็มักจะดูบที่หน่วยงานได้รับว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลง

3. การประเมินผลงบประมาณ เป็นการเชื่อมโยงงบประมาณกับผลการเรียนของนักเรียน ถ้าจุดมุ่งหมายของโรงเรียน คือ การพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียน ดังนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนก็คือ งบประมาณได้ช่วยให้นักเรียนได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพหรือไม่ ประสิทธิภาพของโรงเรียนเป็นเรื่องที่ประเทศ OECD ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญแม้จะมีผลการวิจัยพบว่ายุทธศาสตร์การวางแผนการบริหารงบประมาณและผลการเรียนรู้ของนักเรียนมีความสัมพันธ์กันไม่มาก แต่ดัชนีชี้วัดในเรื่องเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียน หรืออัตราส่วนครูต่อนักเรียน ก็ยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา

กล่าวโดยสรุป กระบวนการงบประมาณของสถานศึกษามีขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้น คือ 1) การจัดทำงบประมาณ 2) การบริหารงบประมาณ 3) การอนุมัติงบประมาณและ 4) การประเมินผลและ

กระบวนการงบประมาณของสถานศึกษา มีการดำเนินงานเป็นขั้นตอนเช่นเดียวกันกับกระบวนการงบประมาณโดยทั่วไป คือ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ

### พระราชบัญญัติการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ที่ให้ไว้วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2528 โดยเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น อ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขตหรือแขวงตามพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครโดยกำหนดไว้ในหมวด 5 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มาตรา 89, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, และ 99 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (15) (ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

- (16) การสาธารณสุขปโคค
- (17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (18) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (19) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (21) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย ในโรง  
มหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ

- (22) การจัดการศึกษา
- (23) การสาธารณสุขปโคค
- (24) การสังคมสงเคราะห์
- (25) การส่งเสริมการกีฬา
- (26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (27) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด  
นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
มอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้  
กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่  
กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
มหาดไทย

มาตรา 90 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 89 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่า  
ราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนัก  
หรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการ  
กรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงาน  
ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงาน  
เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืน  
หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือ  
ในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือ  
หลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดถือหรืออายัดเอกสาร  
หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำ  
ความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขตแล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องการไม่ควรได้รับโทษจำคุกให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้เมื่อผู้ต้องการชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับหรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจในการสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เงินค่าปรับตามมาตรานี้ให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 91 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภากรุงเทพ เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพ ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 92 กรุงเทพมหานครอาจให้บริการแก่เอกชนส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นโดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

มาตรา 93 กรุงเทพมหานครอาจดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานครได้ เมื่อ

- (1) การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครและ
- (2) ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และ
- (3) ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

มาตรา 94 กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (3) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 98 ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็แต่โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอต้องมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด

ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

มาตรา 99 ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หมายความว่าร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

(1) การตั้งขึ้น หรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร

(2) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินของกรุงเทพมหานคร หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร

(3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ

(5) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(6) การออกพันธบัตรของกรุงเทพมหานคร

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างข้อบัญญัติใดเป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือไม่ ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้วินิจฉัย

### การบริหารงบประมาณ

#### แนวคิด

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

#### วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านงบประมาณมีความเป็นอิสระคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้

2. เพื่อให้ได้ผลผลิตผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงการให้บริการ
3. เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้อย่างเพียงพอและมี

### ประสิทธิภาพ

#### ขอบข่ายภารกิจ

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ
  - 1.1 การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา
  - 1.2 การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา
  - 1.3 การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
  - 2.1 การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา
  - 2.2 การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ
  - 2.3 การโอนเงินงบประมาณ
3. การตรวจสอบติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
  - 3.1 การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
  - 3.2 การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
4. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
  - 4.1 การจัดการทรัพยากร
  - 4.2 การระดมทรัพยากร
  - 4.3 การจัดหารายได้และผลประโยชน์
  - 4.4 กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
  - 4.5 กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการเงิน
  - 5.1 การเบิกเงินจากคลัง
  - 5.2 การรับเงิน
  - 5.3 การเก็บรักษาเงิน
  - 5.4 การจ่ายเงิน
  - 5.5 การนำส่งเงิน
  - 5.6 การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี
6. การบริหารบัญชี
  - 6.1 การจัดทำบัญชีการเงิน

6.2 การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน

6.3 การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชีทะเบียนและรายงาน

7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

7.1 การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา

7.2 การจัดหาพัสดุ

7.3 การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง

7.4 การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุของหน่วยงานของ

สถานศึกษา

### การจัดทำและเสนอของบประมาณ

1. การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา แนวทางการปฏิบัติงาน 1) วิเคราะห์ทิศทางและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเหนือสถานศึกษา ได้แก่ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ และแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) ศึกษาข้อตกลงผลการปฏิบัติงานและเป้าหมายการให้บริการสาธารณะทุกระดับ ได้แก่ เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement: PSA) ข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement: SDA) ข้อตกลงผลการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่และผลการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่สถานศึกษาทำกับเขตพื้นที่การศึกษา 3) ศึกษาวิเคราะห์วิจัยการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาตามกรอบทิศทางของเขตพื้นที่การศึกษาและตามความต้องการของสถานศึกษา 4) วิเคราะห์ผลการดำเนินงานของสถานศึกษาตามข้อตกลงที่ทำกับเขตพื้นที่การศึกษาด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา ตลอดจนต้นทุน ซึ่งต้องคำนวณต้นทุนผลผลิตขององค์กรและผลผลิตงาน/โครงการ 5) จัดทำข้อมูลสารสนเทศ ผลการศึกษาวิเคราะห์วิจัยเพื่อใช้ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา และ 6) เผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้เขตพื้นที่การศึกษาและสาธารณะรับทราบ

2. การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา

#### แนวทางการปฏิบัติ

ครูและบุคลากรทางการศึกษา นักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา และชุมชน มีส่วนร่วมดำเนินการ ดังนี้ 1) ทบทวนภารกิจจัดการศึกษาของสถานศึกษาและศึกษารายงานข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง 2) วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสถานศึกษาที่มีผลกระทบต่อจัดการศึกษา (SWOT) และประเมินสถานภาพของสถานศึกษา 3) กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) และเป้าประสงค์ (Corporate Objective) ของสถานศึกษา 4) กำหนดกลยุทธ์ของสถานศึกษา 5) กำหนดผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators:

KPIs) โดยจัดทำเป็นข้อมูลสารสนเทศ 6) กำหนดเป้าหมายระยะปานกลางของผลผลิตในเชิงปริมาณ คุณภาพ และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษาที่จะทำร่องข้อตกลงกับเขตพื้นที่ การศึกษา 7) จัดทำรายละเอียดโครงสร้างแผนงานงาน/โครงการและกิจกรรมหลัก 8) จัดให้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงและนำเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษา และ 9) เผยแพร่ประกาศต่อสาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง

### 3. การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอขอของงบประมาณ

แนวทางการปฏิบัติ 1) จัดทำรายละเอียดแผนงบประมาณ แผนงาน/งาน/โครงการ ให้มีความเชื่อมโยงกับผลผลิตและผลลัพธ์ตามตัวชี้วัดความสำเร็จของสถานศึกษาพร้อมกับวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/งาน/โครงการ เมื่อเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งนโยบายแผนพัฒนามาตรฐาน การศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการจัดตั้งงบประมาณให้สถานศึกษาดำเนินการ 2) จัดทำ กรอบประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) โดย วิเคราะห์นโยบายหน่วยเงินที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม วิเคราะห์ผลการดำเนินงานปีงบประมาณ ที่ผ่านมาของสถานศึกษาเพื่อปรับเป้าหมายผลผลิตที่ต้องการดำเนินการใน 3 ปี ข้างหน้า พร้อมกับ ปรับแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรมหลักให้สอดคล้องกับประมาณการรายได้ของสถานศึกษาทั้ง จากเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ 3) จัดทำคำขอรับงบประมาณของสถานศึกษาและกรอบ งบประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF) เสนอต่อเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาความเหมาะสม สอดคล้องเชิงนโยบายและ 4) จัดทำร่างข้อตกลงบริการผลผลิต (ร่างข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน) ของ สถานศึกษาที่จะต้องทำกับเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อได้รับงบประมาณโดยมีเป้าหมายการให้บริการที่ สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

#### การจัดสรรงบประมาณ

##### 1. การจัดสรรงบประมาณภายในสถานศึกษา

แนวทางการปฏิบัติ 1) จัดทำข้อตกลงบริการผลผลิตของสถานศึกษากับเขตพื้นที่ การศึกษาเมื่อได้รับงบประมาณ 2) ศึกษาข้อมูลการจัดสรรงบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานแจ้งผ่านเขตพื้นที่การศึกษา แจ้งให้สถานศึกษาทราบในเรื่องนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการจัดสรรงบประมาณ 3) ตรวจสอบกรอบ วงเงินงบประมาณที่ได้รับจากหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรที่เขตพื้นที่การศึกษาแจ้ง ตลอดจนตรวจสอบ วงเงินนอกงบประมาณที่ได้จากแผนการระดมทรัพยากร 4) วิเคราะห์กิจกรรมตามภารกิจงานที่จะต้อง ดำเนินการตามมาตรฐานโครงสร้างสายงานและตามแผนงาน/งาน/โครงการของสถานศึกษาเพื่อจัดลำดับ ความสำคัญและกำหนดงบประมาณทรัพยากรของแต่ละสายงาน/งาน/โครงการให้เป็นไปตามกรอบวงเงิน งบประมาณที่ได้รับและวงเงินนอกงบประมาณตามแผนระดมทรัพยากร 5) ปรับปรุงกรอบงบประมาณ

รายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF) ให้สอดคล้องกับกรอบวงเงินที่ได้รับ 6) จัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการประจำปี งบประมาณซึ่งระบุแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องวงเงินงบประมาณที่ได้รับและวงเงินนอกงบประมาณที่ได้ตามแผนระดับยุทธศาสตร์ 7) จัดทำข้อร่างตกลงผลผลิตของหน่วยงานภายในสถานศึกษา และกำหนดผู้รับผิดชอบ 8) นำเสนอแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณและร่างข้อตกลงผลผลิตขอความเห็นชอบคณะกรรมการสถานศึกษา และ 9) แจ้งการจัดสรรวงเงินและจัดทำข้อตกลงผลผลิตให้หน่วยงานภายในสถานศึกษาปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ

## 2. การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ

แนวทางการปฏิบัติ 1) จัดทำแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาสโดยกำหนดปฏิทินปฏิบัติงานรายเดือนให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณแล้วสรุปแยกเป็นรายไตรมาสเป็นงบบุคลากร งบอุดหนุน งบลงทุน (แยกเป็นค่าครุภัณฑ์และค่าก่อสร้าง) และงบดำเนินการ (ตามนโยบายพิเศษ) 2) เสนอแผนการใช้งบประมาณ วงเงินรวม เพื่อขออนุมัติเงินประจำงวดเป็นรายไตรมาสผ่านเขตพื้นที่การศึกษาไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวบรวมเสนอต่อสำนักงบประมาณ และ 3) เบิกจ่ายงบประมาณประเภทต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีและอนุมัติการใช้งบประมาณของสถานศึกษาตามประเภทและรายการตามที่ได้รับงบประมาณ

## 3. การโอนเงินงบประมาณ

### แนวทางการปฏิบัติ

การโอนเงินให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

### การตรวจสอบติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

#### 1. การตรวจสอบติดตามการใช้งบประมาณและผลการดำเนินงาน

แนวทางการปฏิบัติ 1) จัดทำแผนการตรวจสอบติดตามการใช้งบประมาณทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณและแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาส 2) จัดทำแผนการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิตของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณและแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาส 3) จัดทำแผนการกำกับตรวจสอบติดตามและป้องกันความเสี่ยงสำหรับโครงการที่มีความเสี่ยงสูง 4) ประสานแผนและดำเนินการตรวจสอบติดตามและนิเทศให้เป็นไปตามแผนการตรวจสอบติดตามของสถานศึกษาโดยเฉพาะโครงการที่มีความเสี่ยงสูง 5) จัดทำข้อสรุปผลการตรวจสอบติดตามและนิเทศพร้อมทั้งเสนอข้อปัญหาที่อาจทำให้การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จเพื่อให้สถานศึกษาเร่งแก้ปัญหาได้ทันสถานการณ์ 6) รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 7) สรุปข้อมูลสารสนเทศที่ได้และจัดรายงานข้อมูลการใช้งบประมาณผลการดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นรายไตรมาสต่อเขตพื้นที่การศึกษา

## 2. การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

แนวทางการปฏิบัติ 1) กำหนดปัจจัยหลักความสำเร็จและตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs) ของสถานศึกษา 2) จัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของผลผลิตที่กำหนดตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิตของสถานศึกษา 3) สร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผลผลิตตามตัวชี้วัดความสำเร็จที่กำหนดไว้ตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิตของสถานศึกษา 4) ประเมินแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษาและจัดทำรายงานประจำปี และ 5) รายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและเขตพื้นที่การศึกษา

### การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

#### 1. การจัดการทรัพยากร

แนวทางการปฏิบัติ 1) ประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานภายในสถานศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทราบรายการสินทรัพย์ของสถานศึกษาเพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกัน 2) วางระบบการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพร่วมกับบุคคลและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนและ 3) สนับสนุนให้บุคลากรและสถานศึกษาร่วมมือกันใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา

#### 2. การระดมทรัพยากร

แนวทางการปฏิบัติ 1) ศึกษาวิเคราะห์กิจกรรมและภารกิจงาน/โครงการตามกรอบประมาณการระยะปานกลาง (MTEF) และแผนปฏิบัติการประจำปีที่มีความจำเป็นต้องใช้วงเงินเพิ่มเติมจากประมาณการรายได้งบประมาณไว้เพื่อจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมให้เป็นไปตามความเร่งด่วนและช่วงเวลา 2) สสำรวจข้อมูลนักเรียนที่มีความต้องการได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษาตามเกณฑ์การรับทุนทุกประเภท ตั้งกรรมการพิจารณาคัดเลือกนักเรียนได้รับทุนการศึกษาโดยตรวจสอบข้อมูลเชิงลึกพร้อมทั้งให้มีการจัดทำข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน 3) ศึกษาวิเคราะห์แหล่งทรัพยากรบุคคล หน่วยงาน องค์กร และท้องถิ่นที่มีศักยภาพให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา ตลอดจนติดต่อประสานความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรม 4) จัดทำแผนการระดมทรัพยากรทางการศึกษาและทุนการศึกษาโดยกำหนดวิธีการ แหล่งการสนับสนุน เป้าหมาย เวลาดำเนินงาน และผู้รับผิดชอบ 5) เสนอแผนการระดมทรัพยากรทางการศึกษาและทุนการศึกษาต่อคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อขอความเห็นชอบและดำเนินการในรูปคณะกรรมการ และ 6) เก็บรักษาเงินและเบิกจ่ายไปใช้ตามแผนปฏิบัติการประจำปีที่ต้องใช้วงเงินเพิ่มเติมให้เป็นไปตามระเบียบของทุนการศึกษาและระเบียบว่าด้วยเงินนอกงบประมาณทั้งตามวัตถุประสงค์และไม่กำหนดวัตถุประสงค์

### 3. การจัดหารายได้และผลประโยชน์

แนวทางการปฏิบัติ 1) วิเคราะห์ศักยภาพของสถานศึกษาที่ดำเนินการจัดหารายได้และสินทรัพย์ในส่วนที่จะนำมาซึ่งรายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาเพื่อจัดทำทะเบียนข้อมูล 2) จัดทำแนวปฏิบัติหรือระเบียบของสถานศึกษาเพื่อจัดหารายได้และบริหารรายได้และผลประโยชน์ตามแต่สภาพของสถานศึกษาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 3) จัดหารายได้และผลประโยชน์และจัดทำทะเบียนคุมเก็บรักษาเงินและเบิกจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### 4. กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา

แนวทางการปฏิบัติ 1) สำรวจประเภทกองทุนและจัดทำข้อมูลยอดวงเงินและหลักเกณฑ์ของแต่ละกองทุน 2) สำรวจความต้องการของนักเรียนและคัดเลือกเสนอให้กู้ยืมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด 3) ประสานการกู้ยืมกับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง 4) สร้างความตระหนักแก่ผู้กู้ยืม และ 5) ติดตามตรวจสอบประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน

### 5. กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา

แนวทางการปฏิบัติ 1) จัดระบบสวัสดิการเพื่อการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายทั้งการจัดหาและการใช้สวัสดิการเพื่อการศึกษา 2) วางระเบียบการใช้จ่ายเงินสวัสดิการ 3) ดำเนินการจัดสวัสดิการให้เป็นไปตามระเบียบ และ 4) กำกับ ติดตาม ตรวจสอบให้เป็นไปตามระเบียบ

### การบริหารการเงิน

การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน การนำส่งเงิน การโอนเงิน การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี ให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

### การบริหารการบัญชี

#### 1. การจัดทำบัญชีการเงิน

แนวทางการปฏิบัติ 1) ตั้งยอดบัญชีระหว่างปีงบประมาณทั้งการตั้งยอดภายหลังการปิดบัญชีงบประมาณปีก่อน และการตั้งยอดก่อนปิดบัญชีปีงบประมาณปีก่อน 2) จัดทำกระดาษทำการโดยปรับปรุงบัญชีเงินงบประมาณ โอนปิดบัญชีเงินนอกงบประมาณเข้าบัญชีทุนและบัญชีเงินรับฝากและเงินประกัน ตั้งยอดบัญชีสินทรัพย์ที่เป็นบัญชีวัสดุหรือ (บัญชีสินค้าคงเหลือ) และบัญชีสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน พร้อมทั้งจัดทำใบสำคัญการลงบัญชีทั่วไป โดยใช้จำนวนเงินตามรายการหลังการปรับปรุง 3) บันทึกเปิดบัญชีคงค้าง (พึงรับพึงจ่าย: Accrual Basis) โดยบันทึกรายการด้านเดบิตในบัญชีแยกประเภท (สินทรัพย์และค่าใช้จ่าย) และบันทึกรายการด้านเครดิตในบัญชีแยกประเภท (หนี้สินทุนรายได้) 4) บันทึกบัญชีประจำวันให้ครอบคลุมการรับเงินงบประมาณการรับรายได้จากการ

ขายสินค้าหรือการให้บริการการรับเงินรายได้ การจ่ายเงินงบประมาณ การจ่ายเงินงบประมาณให้ยืม การจ่ายเงินนอกงบประมาณให้ยืม การซื้อวัสดุหรือสินค้าคงเหลือ เงินทดรองจ่าย เงินมัดจำ และ ค่าปรับ รายได้จากเงินกู้ของรัฐ สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน การรับเงินบริจาค การรับเงินรายได้แผ่นดิน การ ถอนเงินรายได้แผ่นดิน การเบิกเงินงบประมาณแทนกัน การจ่ายเงินให้หน่วยงานที่ปฏิบัติตามระบบ ควบคุมการเงิน การรับเงินความรับผิดชอบละเมิด 5) สรุปรายการบันทึกบัญชีทุกวัน ทำการสรุปรายการ รับหรือจ่ายเงินผ่านไปบัญชี แยกประเภทเงินสด เงินฝากธนาคาร และเงินฝากคลัง สำหรับรายการอื่น และรายการในสมุดรายวันทั่วไปให้ผ่านรายการเข้าบัญชีแยกประเภท ณ วันทำการสุดท้ายของเดือน 6) ปรับปรุงบัญชีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ โดยปรับรายการบัญชีรายได้จากงบประมาณค้างรับค่าใช้จ่าย ค้าง จ่าย/รับที่ได้รับล่วงหน้า ค่าใช้จ่ายล่วงหน้า/รายได้ค้างรับ วัสดุหรือสินค้าที่ใช้ไประหว่างงวดบัญชี ค่า เสื่อมราคา/ค่าตัดจำหน่าย ค่าเผื่อนี้สงฆ์จะสูญและหนี้สูญ 7) ปิดบัญชีรายได้และค่าใช้จ่ายเพื่อบันทึก บัญชีรายได้สูงกว่า (ต่ำกว่า) ค่าใช้จ่ายในงวดบัญชีและปิดรายการรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายงวด บัญชีเข้าบัญชีรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายสะสมแล้วให้โอนบัญชีรายได้แผ่นดินนำส่งคลังเข้าบัญชี รายได้แผ่นดินหากมียอดคงเหลือให้โอนเข้าบัญชีรายได้แผ่นดินรอนำส่งคลัง 8) ตรวจสอบความถูกต้อง ของตัวเงินสดและเงินฝากธนาคารตามรายงานคงเหลือประจำวันและงบพิสูจน์ยอดฝากธนาคาร ตลอดจนตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแยกประเภททั่วไปและการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชี ย่อยและทะเบียน และ 9) แก้ไขข้อผิดพลาดจากการบันทึกรายการผิดบัญชี จากการเขียนข้อความผิด หรือตัวเลขผิดจากการบันทึกตัวเลขผิด ช่องบัญชีย่อยแต่ยอดรวมถูก โดยการขีดฆ่าข้อความหรือตัวเลข ผิดลงลายมือชื่อยกกำกับพร้อมวันเดือนปีแล้วเขียนข้อความหรือตัวเลขที่ถูกต้อง

## 2. การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน

แนวทางการปฏิบัติ 1) จัดทำรายงานประจำเดือนส่งหน่วยงานต้นสังกัด สำนักงาน ตรวจสอบเงินแผ่นดิน และกรมบัญชีกลาง ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป โดยจัดทำรายงานรายได้แผ่นดิน รายงานรายได้และค่าใช้จ่าย รายงานเงินประจำงวด และ 2) จัดทำรายงานประจำปีโดยจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน จัดทำงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน งบกระแสเงินสด จัดทำโดยวิธีตรง จัดทำ หมายเหตุประกอบงบการเงิน และจัดส่งรายงานประจำปีให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผ่านเขตพื้นที่การศึกษาและจัดส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและกรมบัญชีกลางตามกำหนดระยะเวลา ที่กำหนด

## 3. การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชีทะเบียนและรายงาน

แนวทางการปฏิบัติ จัดทำและจัดหาแบบพิมพ์ขึ้นใช้เอง เว้นแต่เป็นแบบพิมพ์กลางที่ เขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัดหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้นเพื่อจำหน่ายแจก

## การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

### 1. การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา

แนวทางการปฏิบัติ 1) ตั้งคณะกรรมการหรือบุคลากรขึ้นสำรวจวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้างทั้งหมด เพื่อทราบสภาพการใช้งาน 2) จำหน่ายบริจาคหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามระเบียบในกรณีที่เหมาะสมหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ 3) จัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินที่เป็นวัสดุ ครุภัณฑ์ให้เป็นปัจจุบันทั้งที่ซื้อหรือจัดหาจากเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ตลอดจนที่ได้จากการบริจาคที่ยังไม่ได้บันทึกมูลค่าโดยบันทึกทะเบียนคุมราคาวันเวลาที่ได้รับสินทรัพย์ 4) จัดทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุสำหรับที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้างในกรณีที่ยังไม่ดำเนินการและที่ยังไม่สมบูรณ์ ให้ประสานกับกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์จังหวัดเพื่อดำเนินการให้เป็นปัจจุบันและให้จัดทำทะเบียนคุมในส่วนของโรงเรียนให้เป็นปัจจุบัน 5) จัดทำระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินของสถานศึกษาซึ่งอาจใช้โปรแกรมระบบทะเบียนคุมสินทรัพย์ก็ได้ถ้าสถานศึกษามีความพร้อม และ 6) จัดทำระเบียบการใช้ทรัพย์สินที่เกิดจากการจัดหาของสถานศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

### 2. การจัดหาพัสดุ

แนวทางการปฏิบัติ 1) วิเคราะห์แผนงาน/งาน/โครงการที่จัดทำรอบรายจ่ายล่วงหน้า ระยะปานกลางเพื่อตรวจดูกิจกรรมที่ต้องใช้พัสดุที่ยังไม่มีตามทะเบียนคุมทรัพย์สินและเป็นไปตามเกณฑ์ความขาดที่กำหนดตามมาตรฐานกลาง และ 2) จัดทำแผนระยะปานกลางและจัดหาพัสดุทั้งในส่วนที่สถานศึกษาจัดหาเองและที่ร่วมมือกับสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นจัดหา

### 3. การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง

แนวทางการปฏิบัติ 1) จัดทำเอกสารแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างในกรณีที่เป็นแบบมาตรฐาน 2) ตั้งคณะกรรมการขึ้นกำหนดคุณลักษณะเฉพาะหรือแบบรูปรายการในกรณีที่ไม่เป็นแบบมาตรฐานโดยดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ และ 3) จัดซื้อจัดจ้าง โดยตรวจสอบงบประมาณ รายละเอียด เกณฑ์ คุณลักษณะเฉพาะ ประกาศจ่าย/ขายแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ พิจารณาซองโดยคณะกรรมการจัดทำสัญญาและเมื่อตรวจรับงานให้มอบเรื่องแก่เจ้าหน้าที่การเงิน วางฎีกาเบิกเงินเพื่อจ่ายแก่ผู้ขาย/ผู้จ้าง

### 4. การควบคุมบำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

แนวทางการปฏิบัติ 1) จัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบัน 2) กำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน 3) กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บควบคุมและเบิกจ่ายให้เป็นไปตามระบบและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปีอย่างสม่ำเสมอทุกปี และ 4)

ตรวจสอบสภาพและบำรุงรักษาและซ่อมแซมทั้งก่อนและหลังการใช้งานสำหรับทรัพย์สินที่มีสภาพไม่สามารถใช้งานได้ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาและทำจำหน่ายหรือซื้อหรือถอนกรณีเป็นสิ่งปลูกสร้าง

## องค์ประกอบของการจัดทำกลยุทธ์

### ความหมายและความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์

แผนกลยุทธ์เป็นการกำหนดกลยุทธ์ที่จะปฏิบัติในอนาคต มีกระบวนการและขั้นตอนดำเนินงานชัดเจน มีความสอดคล้องเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

สุรพล บัวพิมพ์ (2555: 2) ได้ให้ความหมายไว้ในเอกสารประกอบการศึกษากการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาองค์กรว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) นับเป็นภารกิจของผู้บริหารระดับสูงและจะต้องมีลักษณะเป็น Top-To-Bottom Process แผนยุทธศาสตร์หรือยุทธศาสตร์หมายถึง Concept ที่จะร่วมกิจกรรมหรือการปฏิบัติที่หลากหลายในองค์กรให้มีพลังส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรตามจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนด ยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนการปฏิบัติที่เน้นพันธกิจและทรัพยากรเพื่อให้บรรลุภารกิจหลักขององค์กร ยุทธศาสตร์เป็นแนวคิดรวบยอดในการดำเนินงานเพื่อให้สภาวะได้เปรียบคู่แข่ง ยุทธศาสตร์เป็นการพิจารณาอย่างรอบคอบขององค์กรในการเลือกจุดมุ่งหมาย (Goal) วัตถุประสงค์ (Objectives) แล้ววางแผนปฏิบัติและจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุจุดหมายที่กำหนด

บดินทร์ มาลากุล ณ อยุธยา (2551: 4) กล่าวว่า แผนกลยุทธ์ หมายถึง

1. เอกสารที่ระบุวิสัยทัศน์ (Vision) ภารกิจ (Mission) และกลยุทธ์ (Strategies) ต่างๆ ในการดำเนินงานขององค์กรหนึ่งๆ
2. แผนระยะยาวที่บอกถึงทิศทางดำเนินงานขององค์กรสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการประสานและกำกับติดตามการดำเนินงานในส่วนต่างๆ ขององค์กรให้เป็นไปในทิศทางและจังหวะเวลาที่สอดคล้องกัน
3. เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นจากการวิเคราะห์สภาพการณ์ภายนอกและภายในองค์กร เพื่อคาดคะเนแนวโน้มของสถานการณ์และกำหนดแนวทางการดำเนินงานขององค์กรให้สอดคล้องเหมาะสมกับแนวโน้มของสถานการณ์ดังกล่าว

ปราชญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง (2542: 211) ได้ให้ความหมายว่า การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นการวางแผนเพื่อเอาชนะหรือให้ได้เปรียบเข้าคู่คู่แข่ง ผู้วางแผนต้องเป็นผู้รู้เขารู้เราเป็นอย่างดี มีข่าวสารข้อมูลที่พร้อมมูล สามารถสร้างสถานการณ์หรือดำเนินการจนเป็นฝ่ายชนะหรือได้เปรียบเสมอ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2539) กล่าวถึงการวางแผนกลยุทธ์ว่า หมายถึง กระบวนการบริหารที่ผสมผสานทรัพยากรและความสามารถขององค์การให้เหมาะสมกับโอกาสของธุรกิจในระยะยาว โดยการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของกิจการ จากการประเมินสภาวะแวดล้อมภายในประกอบกับการแสวงหาโอกาสและค้นหาอุปสรรค จากการประเมินสภาวะแวดล้อมภายนอก กลยุทธ์หรือแผนกลยุทธ์จึงเป็นเรื่องของยุทธวิธีการทำงานในเชิงรุกในปัจจุบัน โดยการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร สถานศึกษา หรือหน่วยงาน จากการวิเคราะห์สถานภาพทั้งภายในและภายนอกเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ การจัดสรรทรัพยากรไปสู่ภาพลักษณ์ใหม่อย่างเป็นระบบที่จะทำให้องค์กรบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยระดมความคิดทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้อย่างคุ้มค่า

อนิวัธ แก้วจางง (2551: 3) ได้กล่าวถึงความสำคัญของแผนกลยุทธ์ว่า ภายใต้ความพยายามในการจัดการปัจจุบันที่มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน ความสำเร็จในวันนี้อาจไม่สามารถนำไปใช้ได้อีกครั้งในอนาคตก็ได้ ความไม่แน่นอนดังกล่าวก่อทำให้ผู้บริหารไม่ควรนิ่งเฉยจำเป็นต้องนำกลยุทธ์มาใช้ในการจัดการเพื่อให้องค์กรสามารถดำรงอยู่และแข่งขันได้ โดยพบว่าควรมีการเตรียมวางแผนกลยุทธ์ไว้แล้ว หรืออาจแฝงอยู่ในแผนนโยบายธุรกิจหรือทิศทางองค์กรก็ได้ การจัดการเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงานในองค์กร ดังนี้

1. ทำให้เกิดการกำหนดทิศทางองค์กร ซึ่งได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ปรัชญา เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ การกำหนดทิศทางองค์กรที่เหมาะสมจะทำให้องค์กรมีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน
2. ทำให้มีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร ซึ่งได้แก่ พนักงาน ผู้ถือหุ้น ประชาชน ลูกค้า คนกลางทางการตลาด และคู่แข่ง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กรเหล่านี้ ย่อมคาดหวังต่อองค์กรในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเมื่อได้รับในสิ่งที่คาดหวังก็จะให้การสนับสนุนขององค์กรให้เจริญก้าวหน้า หากไม่ได้รับในสิ่งที่คาดหวังอาจมีการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อองค์กร
3. ทำให้องค์กรคำนึงถึงผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งพบว่าองค์กรโดยทั่วไปจะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ที่กำหนดเพื่อผลสำเร็จทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
4. มีการมุ่งเน้นผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อใช้เป็นเกณฑ์การวัดผลสำเร็จขององค์กรมากขึ้น

ทั้งนี้ประสิทธิภาพเป็นการวัดผล โดยเปรียบเทียบผลที่ได้รับกับทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ไปในการดำเนินงาน สำหรับประสิทธิผลเป็นการวัดผลการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบผลที่ได้รับจริงกับผลที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าโดยพยายามที่จะทำให้ผลที่ได้จริงเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การดำเนินงานขององค์กรในปัจจุบันอาจมีความต้องการทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรืออาจ

ต้องการเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพียงเรื่องเดียวก็ได้ แผนกลยุทธ์จึงหมายถึง การตัดสินใจในการวางแผนอย่างมีระบบ มีทิศทาง กระบวนการทำงานที่ชัดเจน มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม โดยอาศัยการตัดสินใจของทุกฝ่าย ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการปฏิบัติงานอย่างมากเพื่อให้องค์กรเกิดการพัฒนาไปสู่จุดหมายอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามที่ต้องการ

### องค์ประกอบและสาระสำคัญของแผนกลยุทธ์

การจัดทำแผนกลยุทธ์เป็นที่แพร่หลายทั้งในภาคธุรกิจ รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน และภาครัฐ มีรูปแบบที่หลากหลาย มีองค์ประกอบและสาระสำคัญของกระบวนการที่จะขอเสนอ ดังนี้

สุรพล บัวพิมพ์ (2555: 9-15) กล่าวถึงวิธีการกำหนดยุทธศาสตร์ว่า เป็นการเลือกวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด ซึ่งการเลือกวิธีปฏิบัตินั้นหมายรวมถึงการวิเคราะห์ การวางแผน และการเลือกยุทธศาสตร์ ที่ส่งเสริมโอกาสให้องค์กรประสบความสำเร็จมากขึ้น การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรนั้นจะเป็นการวิเคราะห์องค์กรในสภาวะแวดล้อมเพื่อให้การวิเคราะห์องค์กรอยู่ในสภาพความเป็นจริงในบริบททางสังคมมากที่สุด วิธีวิเคราะห์ที่นิยมใช้มีอยู่ 2 วิธี คือ

1. วิเคราะห์คำถามหลัก (Critical Question Analysis) เป็นการเตรียมข้อมูลเบื้องต้นเพื่อกำหนดกรอบการวิเคราะห์องค์กรในปัจจุบันและกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม การวิเคราะห์แบบนี้เป็นการวิเคราะห์คำตอบจากคำถามหลัก 4 ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

#### 1.1 ปัจจุบันหน่วยงานของเราเป็นอย่างไร

1.1.1 อะไรคือภาระหน้าที่ของเรา

1.1.2 อะไรคือจุดหมายและวัตถุประสงค์ของเรา

1.1.3 อะไรคือ ผลงานของเรา

1.1.4 เรามาถึงปัจจุบันนี้ของเราได้อย่างไร

1.1.5 เราพอใจสภาพการทำงานและผลงานของเราหรือไม่อย่างไร

1.1.6 ทรัพยากรปัจจุบันของเราในเชิงปริมาณและคุณภาพเป็นอย่างไร

คำตอบของคำถามเหล่านี้จะเป็นการย้ำเตือนผู้บริหารและผู้ปฏิบัติว่า ในปัจจุบันนี้องค์กรของเราได้ยึดมั่นในภารกิจหน้าที่ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์เพียงใด และสภาพที่แท้จริงขององค์กรเป็นอย่างไร เพื่อจะเป็นฐานในการดำเนินการพัฒนาต่อไป

#### 1.2 อนาคตของหน่วยงานของเราจะเป็นอย่างไร

1.2.1 เราต้องการให้องค์กรของเราประสบความสำเร็จอะไรบ้าง

1.2.2 เราจะปรับภารกิจ ภาระหน้าที่ของเราอย่างไร ให้ได้ผลในระดับใด

1.2.3 เราจะปรับปรุงหน่วยงานของเราอย่างไรเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

ในอนาคต

1.2.4 เราต้องการให้องค์กรของเราประสบความสำเร็จอะไรบ้าง

1.2.5 เราต้องการทรัพยากรให้เหมาะสมกับภาระงานมากกว่าในปัจจุบันนี้เพียงใด เราจะกำหนดช่วงเวลาแห่งความสำเร็จในแต่ละช่วงอย่างไร คำตอบของคำถามเหล่านี้จะชี้ชัดว่าในอนาคตองค์กรของเราจะมีความสำเร็จอะไรบ้าง เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในอนาคต

1.3 อุปสรรคบนเส้นทางแห่งความสำเร็จของเรามีอะไรบ้าง

1.3.1 อะไรคือปัจจัยแวดล้อมวิกฤติที่องค์กรของเรากำลังเผชิญอยู่

1.3.2 ปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคในองค์กรของเราคืออะไร

1.3.3 จำนวนและคุณภาพของบุคลากรของเราเป็นอย่างไร

1.3.4 วัสดุครุภัณฑ์เครื่องมืองบประมาณขององค์กรของเราเพียงพอหรือไม่อย่างไร

1.3.5 ความอ่อนแอของระบบบริหารมีหรือไม่เพียงใด

1.3.6 ปัจจัยภายนอกสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรของเราเป็นอย่างไร

1.3.7 เจตคติของคนนอกองค์กรเป็นอย่างไรต่อองค์กรของเรา

1.3.8 สิ่งแวดล้อมอะไรที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเรา

1.3.9 การทำงานของหน่วยงานอื่นหรือคู่แข่งของเราเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของเราหรือไม่อย่างไร

1.3.10 ต้องการผู้เชี่ยวชาญมาช่วยทำงานในหน่วยงานของเราหรือไม่ คำตอบเหล่านี้จะช่วยให้เรากำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในกรณีงานต่อไป

1.4 เราจะไปถึงจุดหมายในอนาคตของเราได้อย่างไร

1.4.1 เราจะทำอะไรได้บ้างเพื่อให้องค์กรของเรามีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคตเราจะมีขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างไร

1.4.3 เราจะจัดการบริหารอย่างไร

1.4.4 เราจะพัฒนาขั้นตอนการทำงานและปรับปรุงผลงานของเราอย่างไร

1.4.5 เราจะตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ผลงานและบริการของเราอย่างไร

1.4.6 เราจะกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะนำพาองค์กรของเราไปสู่เป้าหมายในอนาคตได้อย่างไร คำตอบเหล่านี้จะเป็นข้อมูลในการกำหนดยุทธศาสตร์สำหรับองค์กร ผู้บริหารจะต้องตอบหลังจากที่ตอบคำถามจากข้อ 1 ถึงข้อ 3 มาแล้ว จากนั้นนำคำตอบเหล่านั้นมาพิจารณาใคร่ครวญอย่างรอบคอบแล้วกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับองค์กร

2. การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT Analysis) SWOT Analysis เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการวิเคราะห์องค์กรทุกสถานการณ์ SWOT เป็นคำย่อมาจาก

S = Strengths จุดแข็ง

W = Weaknesses จุดอ่อน

O = Opportunities โอกาส

T = Threats อุปสรรค

การวิเคราะห์ SWOT เป็นการวิเคราะห์ที่บริบททั้งภายในและภายนอกขององค์กร จะมองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างสภาวะแวดล้อมระหว่างภายในและภายนอก SW เป็นสภาวะแวดล้อมภายในองค์กร OT เป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์กร

องค์ประกอบของสภาพแวดล้อมภายในในการพิจารณาจุดแข็ง จุดอ่อน (SW) ขององค์กรมีองค์ประกอบที่ควรพิจารณาดังนี้คือ

1. องค์กร/หน่วยงาน โครงสร้าง การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ นโยบาย กรอบในการปฏิบัติ ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ระบบควบคุม ระบบการสื่อสาร

2. บุคลากร ประกอบด้วยจำนวนที่เหมาะสม เจตคติต่อการปฏิบัติงาน อายุ ทักษะในการปฏิบัติงาน การรวมกลุ่ม ความสามัคคี อัตราการหยุดงาน อัตราการเปลี่ยนงาน ขวัญ กำลังใจ ฯลฯ

3. ผลงานผู้รับบริการ ประกอบด้วย จำนวนหน่วยงาน จำนวนผู้รับบริการ ผลงานผิดพลาดถูกส่งกลับมาแก้ไข ความต้องการด้านคุณภาพของผลงาน/บริการ จำนวนงานผลงาน/บริการ ฯลฯ

4. เทคโนโลยีการดำเนินงาน ประกอบด้วย วัสดุ ครุภัณฑ์ เครื่องมือ อุปกรณ์ สภาพความทันสมัยของเครื่องมือ การใช้นวัตกรรม ฯลฯ

5. งบประมาณ ประกอบด้วย จำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับ รายได้จากการดำเนินงาน ผลตอบแทนจากการให้บริการ ความคล่องตัวในการเบิกจ่าย การเพิ่มของงบประมาณ ฯลฯ

6. สารสนเทศ ประกอบด้วย สารสนเทศสนับสนุนยุทธศาสตร์ สารสนเทศ และความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษที่องค์กรอื่นไม่มี สารสนเทศในการสร้างผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ๆ

องค์ประกอบของสภาวะแวดล้อมภายนอก ในการพิจารณาโอกาสและอุปสรรค (OT) จากสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์กร มีองค์ประกอบที่ควรพิจารณาดังนี้คือ

1. สภาพสังคม ประกอบด้วย โครงสร้างและจำนวนประชากร เจตคติและค่านิยม องค์ประกอบของสังคม การขยายตัวของชุมชน ความเจริญทันสมัยของสังคม การแข่งขันของหน่วยงานต่างๆ ฯลฯ

2. สภาพทางการเมือง ประกอบด้วย นโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นภูมิภาค กฎหมาย ข้อบังคับ ยุทธศาสตร์ของประเทศ เสถียรภาพทางการเมือง ความสอดคล้องระหว่างภารกิจกับนโยบายของรัฐ กลุ่มสนใจ กลุ่มกดดัน ฯลฯ

3. สภาพทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย รายได้ของประชากร พลังการใช้บริการ ผลผลิต อัตราการขยายตัวของผู้ใช้ผลผลิต ความต้องการ รสนิยมของผู้ใช้ผลผลิต

4. สภาพทางเทคโนโลยี ประกอบด้วย เทคโนโลยีต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ความสามารถในการผลิตเทคโนโลยีที่นำมาใช้ได้ ความสามารถในการใช้ผลผลิต หรือบริการอย่างอื่นทดแทน ฯลฯ

5. สภาพขององค์กรคู่แข่ง ประกอบด้วย จำนวนขององค์กรคู่แข่งปัจจุบันและอนาคต คุณภาพและศักยภาพขององค์กร การแข่งขันในปัจจุบันและอนาคต ยุทธศาสตร์หลักขององค์กร คู่แข่ง จุดอ่อน และจุดแข็งในการดำเนินงานขององค์กรคู่แข่ง

เนื่องจากสภาวะแวดล้อมภายนอกเป็นพลวัตและเป็นอำนาจที่ซับซ้อนซึ่งองค์กรของเราและสภาพการบริหารดำเนินการของเราต้องเผชิญและรับมือ สภาวะแวดล้อมจะส่งผลอย่างมากต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินยุทธศาสตร์ สภาวะแวดล้อมค่อนข้างแน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก การกำหนดยุทธศาสตร์ของเราจะชัดเจนและมีรายละเอียดมากและการปฏิบัติจะมีการควบคุมอย่างแน่นอน ตรงไปตรงมา สภาวะแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงชัดเจนเราต้องปรับยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติยุทธศาสตร์จะต้องยืดหยุ่นโดยปรับตัวไปตามการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม สภาวะแวดล้อมที่ไม่แน่นอนมีการเปลี่ยนแปลงที่คาดไม่ถึงอย่างรุนแรงเราต้องกำหนดยุทธศาสตร์ ต้องเลือกใช้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้หลากหลายให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนไป เป็นต้น

จากการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้วข้างต้น สุรพล บัวพิมพ์ (2555: 17) ได้กล่าวไว้ในเอกสารการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาองค์กรถึงขั้นตอนในการวางแผนและปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

1. ชี้จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์หลักขององค์กร
2. ประเมินวิเคราะห์การปฏิบัติในปัจจุบันที่จะส่งผลต่อจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์
3. กำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อจะทำให้บังเกิดผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์

## 4. ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์

5. ประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และปรับปรุงยุทธศาสตร์ใหม่ตามความจำเป็นและเหมาะสม

ซูซีพ พุทธประเสริฐ (2543: 182) กล่าวว่า เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของการวางแผนยุทธศาสตร์และการวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์จึงควรประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญดังต่อไปนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรให้ชัดเจน เป็นการกำหนดขึ้นว่าจะต้องทำอะไรบ้าง ยุทธวิธีขององค์กรที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป็นอย่างไร คือ ภารกิจของหน่วยงาน (Mission Determination) จะต้องมีความชัดเจนในแง่ของความสำเร็จ ของสิ่งที่จะต้องทำ ทำขึ้นเพื่อใคร และจะช่วยให้เกิดผลประโยชน์ต่อองค์กรอย่างไรบ้าง

2. การศึกษาสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกในองค์กรด้วยการวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ถึงตัวแปรต่างๆ ที่จะส่งผลต่อการวางแผนยุทธศาสตร์ ข้อมูลทั้งหมดจากการวิเคราะห์จะต้องมีความชัดเจน จึงต้องเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ อย่างครอบคลุม

3. การกำหนดทรัพยากรเพื่อจัดสรรให้กับหน่วยงานปัจจัยทางด้านทรัพยากรที่ต้องใช้ รวมทั้งการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการใช้ทรัพยากร

4. การพิจารณาทางเลือกเพื่อการกำหนดแผนกลยุทธ์ คือ การนำเอาข้อมูลจากแหล่งวิเคราะห์มาผสมผสานข้อมูลเพื่อกำหนดทางเลือกซึ่งต้องใช้ข้อมูลที่ถูกต้อง การพิจารณาทางเลือกที่กำหนดจะคำนึงถึงความเป็นไปได้มากที่สุด โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ในองค์กร เช่น ขนาดขององค์กร ทรัพยากรที่ใช้ รายได้ขององค์กร กิจกรรมขององค์กร ฯลฯ

5. การเลือกแผนยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดเพื่อการปฏิบัติงานดังกล่าวมาแล้วว่ายุทธศาสตร์ที่ดีและเป็นไปได้เท่านั้นจะช่วยให้การปฏิบัติภารกิจต่างๆ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือภารกิจขององค์กร

6. การพัฒนาโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่เลือกไว้หรือเพื่อรองรับการปฏิบัติตามยุทธวิธีที่เลือก การพัฒนาโครงสร้างก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ลดปัญหาของระบบงานต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์

7. การกำหนดแผนรวม เป็นแผนงานโครงการกิจกรรมที่มีรายละเอียดชัดเจนให้การปฏิบัติไปสู่วัตถุประสงค์และภารกิจบังเกิดผล การกำหนดแผนรวมจึงมีลักษณะของกิจกรรมระยะต่างๆ ที่มองเห็นภาพของการปฏิบัติหรือเส้นทางเดินอย่างชัดเจน

8. การประเมินแผนยุทธศาสตร์ที่ใช้ดำเนินการประเมินเป็นการตรวจสอบความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของแผนเพื่อการปรับและพัฒนาแผนให้สมบูรณ์

ซูซีพ พุทธประเสริฐ (2543: 183-184) ยังได้กล่าวถึงการทำแผนยุทธศาสตร์ในโรงเรียนว่า ในการจัดการศึกษาอาจนำแนวคิดด้านการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้กับการวางแผนสถานศึกษาได้ เนื่องจากแผนระยะยาวจะเป็นตัวกำหนดอนาคตของสถานศึกษาได้ชัดเจนทันกับการเปลี่ยนแปลงและ ได้กล่าวถึงรูปแบบการวางแผนที่ต้องดำเนินการวางแผนยุทธศาสตร์ โดยเริ่มจาก

1. การกำหนดว่าภารกิจของสถาบันการศึกษาให้เห็นภาพในระยะยาวที่ชัดเจน ปรัชญาของการจัดการศึกษาเพื่ออะไร เพื่อใคร และด้วยวิธีการอย่างไร การได้มาซึ่งภารกิจต้องเกิดขึ้น โดยคณะผู้บริหารกลุ่มสำคัญในการริเริ่มพิจารณา กำหนดเชิงนโยบาย

2. การประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก รวมไปถึงการประเมินสภาพการจัดการศึกษาในปัจจุบัน แนวโน้มต่างๆ ทางการศึกษา ความต้องการของชุมชน สังคม ทรัพยากร และ ปัจจัยทางการศึกษา จุดเน้นหรือภารกิจที่สำคัญของสถาบัน จำนวนนักเรียน ห้องเรียน เทคโนโลยีและ นวัตกรรมทางการศึกษาต่างๆ เป็นต้น ในการดำเนินการวิเคราะห์อาจต้องใช้กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มใน โรงเรียนจนถึงผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ระดมสรรพกำลังเข้ามาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อมูล ที่ครอบคลุมการจัดทำแผนทั้งหมด

3. กำหนดวัตถุประสงค์ของสถาบัน ผู้บริหารจะต้องตัดสินใจว่าจะทำอะไรบ้าง ทำอย่างไร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต่อไป

4. กำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานและการจัดการศึกษา ในขั้นนี้ต้อง ระดมความคิดจากทุกฝ่ายในสถาบันเข้ามามีส่วนร่วมกันคิด หาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดนำไปสู่การ จัดทำแผนร่วมกันของสถาบัน ซึ่งจะต้องมีความชัดเจนทั้งในด้านจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย มาตรการ แผนการเงินและงบประมาณ จะได้หรือขอจากที่ใด ระยะเวลาปฏิบัติ ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการ ดำเนินงาน เป็นต้น

5. การประเมินแผนยุทธศาสตร์ ลักษณะของการประเมินควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตลอดแผน มีระบบการให้ข้อมูลย้อนกลับ เพื่อให้ได้ทราบปัญหาและอุปสรรคอย่างทันทีสำหรับการปรับ และพัฒนา และเมื่อสิ้นแผนก็จะต้องมีการประเมินผลรวมของแผนให้เห็นชัดเจน ส่วนของการประเมินนี้ มีความสำคัญมาก แต่ในทางปฏิบัติผู้บริหารมักจะให้ความสนใจน้อย การประเมินจึงต้องจัดเข้าไว้เป็น ขั้นตอนหนึ่งของแผนเพื่อให้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

โดยสรุป ก็คือ การจัดทำแผนกลยุทธ์จะต้องใช้กระบวนการและระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ใช้การศึกษาวิเคราะห์โดยคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และการกำหนดทางเลือกที่เป็นวิทยาศาสตร์ด้วย

### ขั้นตอนการจัดทำแผนกลยุทธ์

การจัดทำแผนกลยุทธ์ต้องมีขั้นตอนกระบวนการจัดทำที่ชัดเจนเพื่อให้แผนกลยุทธ์เป็นแผนที่มีความสมบูรณ์ สามารถนำไปเป็นกรอบทิศทางและใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง ดังที่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550: 123-126) ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนกลยุทธ์ไว้ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์ภารกิจหน่วยงาน เป็นวิธีการวิเคราะห์ภารกิจหลักอะไร อะไรเป็นภารกิจรอง หรือภารกิจสนับสนุน มีขอบข่ายเป็นอย่างไร ซึ่งจะมีส่วนในการกำหนดทิศทางของสถานศึกษาในด้านต่างๆ ช่วยให้การกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และเป้าหมายถูกต้องมากขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) เป็นวิธีการหรือแนวทางหนึ่งที่จะทำให้รู้ว่าสถานศึกษามีจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) ดังนี้

1. จุดแข็ง (Strengths) หมายถึง ปัจจัยหรือองค์ประกอบหลักของสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานที่เป็นข้อดีหรือข้อเด่นหรือจุดแข็งที่ส่งผลให้การดำเนินงานของหน่วยงานได้รับผลผลิตในทางที่ดี

2. จุดอ่อน (Weakness) หมายถึง ปัจจัยหรือองค์ประกอบหลักของสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานที่เป็นจุดอ่อนส่งผลให้การดำเนินงานของหน่วยงานได้รับผลผลิตที่ไม่คุ้มค่าหรือผลเสียหาย

3. โอกาส (Opportunities) หมายถึง ปัจจัยหรือองค์ประกอบหลักของสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยหรือช่วยสนับสนุนทำให้ภารกิจของหน่วยงานประสบความสำเร็จมากขึ้น

4. อุปสรรค (Threats) หมายถึง องค์ประกอบหรือปัจจัยหลักของสภาพแวดล้อมภายนอกสถานศึกษาที่เป็นอุปสรรค ภัยคุกคาม หรือข้อจำกัด ที่ส่งผลให้การดำเนินงานของสถานศึกษาไม่ประสบผลสำเร็จ

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์

1. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง การมองภาพอนาคตหน่วยงานที่ทุกคนมีส่วนได้ส่วนเสียในหน่วยงานมีส่วน กำหนดขึ้นมาจากการวิเคราะห์ภารกิจและสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางและเป้าหมายเพื่อพัฒนาสถานศึกษาในอนาคต

2. กำหนดพันธกิจ (Mission) หมายถึง แนวทางของหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดในวิสัยทัศน์และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

3. เป้าประสงค์ (Corporate Objective) หมายถึง ความคาดหวังที่หน่วยงานต้องการให้เกิดขึ้นโดยสอดคล้องกับพันธกิจและวิสัยทัศน์จากการดำเนินงานของหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดกลยุทธ์ เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานกำหนดวิธีการหรือเลือกวิธีการที่จะปฏิบัติในแต่ละพันธกิจเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สอดคล้องกับพันธกิจของหน่วยงานเพื่อนำไปใช้แก้ไขจุดอ่อนหรือพัฒนาจุดแข็งของสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานโดยการเลือกวิธีการที่นำไปปฏิบัติ เกิดความคุ้มค่า คุ้มทุน สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ พันธกิจหนึ่งอาจจะมีหลายกลยุทธ์ หรือหนึ่งกลยุทธ์อาจครอบคลุมหลายพันธกิจก็ได้

ขั้นตอนที่ 5 แผนงาน/โครงการ เมื่อได้กำหนดกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติจะต้องนำกลยุทธ์มากำหนดเป็นแผนงาน/โครงการเพื่อใช้เป็นแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน แผนดังกล่าวอาจเรียกว่าเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งมีรายละเอียดของวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินการ เป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จ ค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และทรัพยากร

ขั้นตอนที่ 6 ดำเนินการตามแผน เป็นการนำแผนหรือกลยุทธ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติโดยมีระบบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

ขั้นตอนที่ 7 ประเมินผลและรายงาน เป็นการนำผลงานมาประมวล สรุปผลการประเมินและจัดทำรายงานต่อสาธารณชน รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของสถานศึกษา

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ขั้นตอนการจัดทำแผนกลยุทธ์มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ทำให้แผนกลยุทธ์มีความสมบูรณ์ โดยมีขั้นตอนและวิธีการซึ่งประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ภารกิจหน่วยงาน การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ การกำหนดกลยุทธ์ การกำหนดแผนงาน/โครงการ การดำเนินงานตามแผน และการประเมินผล และรายงาน

### การนำแผนกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ

การพัฒนาหน่วยราชการให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้นความสามารถในการบริหารยุทธศาสตร์ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนซึ่งในการบริหารยุทธศาสตร์ให้บังเกิดผลนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญสามประการ ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Evaluation) โดยการที่จะเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้นไม่ใช่เพียงแค่ความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนเท่านั้นแต่จะต้องครอบคลุมไปถึงความสามารถในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งต้องมีกระบวนการในการวัดและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่องภายใต้องค์ประกอบแต่ละส่วนนั้นยังมีแนวทางในการปฏิบัติอีกหลายประการ ซึ่งการปฏิบัติตามแนวทางต่างๆ นั้นจะต้องอาศัยเครื่องมือในการบริหารจัดการ

(Management Tools) เข้ามาช่วย โดยเครื่องมือในการบริหารเหล่านี้เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารในการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์กรตนเองสู่ความเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2553ข)

ยุทธนา พรหมณี (2559: ออนไลน์) ได้กล่าวอีกว่าการวางแผนเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ จัดสรรทรัพยากรในปัจจุบันเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในอนาคต ซึ่งมีความสำคัญและมีคุณค่าต่อบุคลากรและหน่วยงานทั้งหน่วยงานขนาดเล็กและขนาดใหญ่ เป็นการช่วยให้ผู้บริหารหน่วยงานทราบว่าทำอะไรและเมื่อใด ใช้ทรัพยากรอย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีประสิทธิภาพ เป็นเครื่องชี้ทางการดำเนินงานซึ่งจะช่วยให้การบริหารจัดการราบรื่น หากมีปัญหาอุปสรรคสามารถแก้ไขได้ทันที ช่วยลดต้นทุนการปฏิบัติงาน ลดการทำงานที่ไม่สัมพันธ์กัน

กระบวนการวางแผนมีการแบ่งขั้นตอนของการวางแผนแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับเหตุผลหลายประการ ผู้เชี่ยวชาญบางคนอาจรวมขั้นตอนย่อยหลายขั้นตอนเข้าไว้เป็นตอนเดียวกัน ในขณะที่บางคนแบ่งเป็นขั้นตอนละเอียด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความแตกต่างในระดับของการวางแผนแต่ขั้นตอนที่ผู้เชี่ยวชาญแยกให้เห็นในทุกกระบวนการวางแผนจะให้ความสำคัญกับขั้นตอนการปฏิบัติตามแผนที่เป็นขั้นตอนสำคัญมากเพราะเป็นความสามารถที่จะผลักดันการทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดให้สามารถบรรลุผลลัพธ์ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ การดำเนินงานจะเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิด ค่านิยม เป้าหมาย รวมถึงวิธีและกระบวนการทำงาน การนำแผนไปสู่การปฏิบัติจะต้องทำให้หน่วยงานยอมรับแนวทางแผนงานโครงการนั้นและพร้อมที่นำแนวทางนั้นไปดำเนินการได้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและวิธีการปฏิบัติงานของตน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการระดมกำลังแสวงหาการสนับสนุนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติและสร้างความเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วม

### การติดตามประเมินผล

การนำแผนหรือกลยุทธ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติโดยมีระบบการกำกับติดตามและประเมินผลที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2550) กระบวนการของการวัดหรือการตรวจสอบที่ทำเป็นประจำเป็นช่วงๆ การวัดและการตรวจสอบดังกล่าว ได้แก่ การวัดปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Outputs) ที่เกิดขึ้นในช่วงการดำเนินงานตามแผน โดยทั่วไปมักติดตามในด้านการจัดหา การเคลื่อนย้าย และการนำทรัพยากรของโครงการมาใช้ว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนและกำหนดการหรือไม่ วัตถุประสงค์ของการติดตามก็คือ ต้องการชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ของโครงการให้เร็วที่สุดที่เท่าที่จะเร็วได้ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร การปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ หรือผลิตผลของโครงการเพื่อจะได้จัดการแก้ไขปรับปรุงสถานการณ์ต่างๆ ของโครงการที่เป็นไปทัน่วงที

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการติดตามก็คือเครื่องมือพื้นฐานเบื้องต้นสำหรับการปรับปรุงการบริหารโครงการ การติดตามแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. การติดตามผลการปฏิบัติงาน ได้แก่ การติดตามดูว่าการปฏิบัติงานตามโครงการนั้นได้ผลงานก้าวหน้าไปในทิศทางที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานตลอดจนงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่
2. การติดตามประสิทธิภาพของโครงการ ได้แก่ การศึกษาติดตามดูว่าเมื่อมีการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ผลผลิตของโครงการออกมานั้นได้ใช้กรรมวิธีการผลิตหรือวิธีดำเนินงานที่ประหยัดที่สุดหรือไม่โดยอาจจะมีการเทียบเคียงให้เห็นสัดส่วนของผลผลิตกับปัจจัยนำเข้าของโครงการ
3. การติดตามประเมินผลของโครงการ ได้แก่ การศึกษาติดตามดูว่าการปฏิบัติงานตามโครงการนั้นได้ก่อให้เกิดผลผลิตตามที่กำหนดไว้หรือไม่และผลผลิตที่เกิดขึ้นดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการได้มากน้อยเพียงใด

#### การควบคุม

การควบคุม หมายถึง กระบวนการที่กระทำให้มั่นใจว่าการปฏิบัติงานได้ดำเนินการไปตามแผนที่กำหนดไว้ (ยุทธนา พรหมณี, 2559: ออนไลน์) หรือถ้าจะให้ความหมายที่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของผู้ควบคุมชัดเจนขึ้น ก็หมายถึง การบังคับให้กิจกรรมต่างๆ เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการศึกษาผลการปฏิบัติงานตามแผนปรากฏว่าไม่เป็นไปตามทิศทางหรือข้อกำหนดที่วางไว้ ผู้ควบคุมหรือผู้บริหารจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง จะแก้ไขปรับปรุงให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนดังกล่าว มิฉะนั้นแล้วแผนก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การควบคุมอาจแบ่งตามลักษณะของสิ่งที่ถูกควบคุมออกเป็น 5 ประเภทด้วยกัน คือ

1. การควบคุมผลการปฏิบัติงาน (Product Control) เป็นการควบคุมผลผลิตของโครงการเพื่อจัดการให้โครงการผลิตได้ปริมาณตามที่กำหนดไว้ในแผน เรียกว่า การควบคุมปริมาณ (Quantity Control) และควบคุมให้ผลผลิตที่ได้มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ เรียกว่า การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) การควบคุมในข้อนี้รวมถึงการควบคุมเวลาของโครงการด้วย คือ การควบคุมให้โครงการสามารถผลิตผลงานได้ปริมาณและคุณภาพตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้
2. การควบคุมบุคลากร (Personnel or Staff Control) เป็นการควบคุมพฤติกรรม การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโครงการโดยควบคุมให้ปฏิบัติงานตามวิธีที่กำหนดไว้และให้ เป็นไปตามกำหนดการโครงการ ควบคุมและบำรุงขวัญพนักงาน ความประพฤติ ความสำนึกในหน้าที่ และความรับผิดชอบ ตลอดจนควบคุมด้านความปลอดภัยของพนักงานด้วย

3. การควบคุมด้านการเงิน (Financial Control) ได้แก่ การควบคุมการใช้จ่าย (Cost Control) การควบคุมทางด้านงบประมาณ (Budget Control) ตลอดจนการควบคุมทางด้านบัญชีต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้โครงการเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุดและมีเหตุผลเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

4. การควบคุมทรัพยากรทางกายภาพ (Control of Physical Resources) ได้แก่ การควบคุมการใช้จ่ายทรัพยากรประเภทวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ อาคาร และที่ดิน ตลอดจนแรงงาน ในการเป็นปัจจัยนำเข้าของโครงการเพื่อให้เกิดการประหยัดในการใช้ทรัพยากรดังกล่าว

5. การควบคุมเทคนิควิธีการปฏิบัติงาน (Control of Techniques or Procedure) ได้แก่ การควบคุมกำกับดูแลเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามหลักวิชาที่กำหนดไว้สำหรับการปฏิบัติงานประเภทนั้นๆ โดยจะต้องควบคุมทั้งเทคนิควิธีที่มองเห็นและเข้าใจง่าย เช่น โครงการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการก่อสร้าง และเทคนิคที่ค่อนข้างละเอียดอ่อนและเป็นนามธรรม เช่น โครงการพัฒนาสังคม วัฒนธรรม การส่งเสริมประชาธิปไตย หรือโครงการพัฒนาชนบท เป็นต้น

#### **ความสำคัญของการติดตามและการควบคุม**

ยุทธนา พรหมณี ยังได้กล่าวอีกว่าความสำคัญ ความจำเป็น และประโยชน์ของการติดตาม และการควบคุมนั้นอาจพิจารณาได้จากประเด็นต่อไปนี้

1. เพื่อให้แผนบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ประโยชน์ในข้อนี้นับว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของการติดตามและการควบคุมโครงการ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์และเป้าหมายถือเป็นหัวใจสำคัญของโครงการ หากไม่มีการยึดเป้าหมายและวัตถุประสงค์เป็นหลักแล้วเราก็ไม่ทราบว่าจะทำโครงการนี้ไปทำไม เมื่อเป็นเช่นนี้การติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานต่างๆ ที่จะช่วยประคับประคองให้โครงการบรรลุสิ่งที่มุ่งหวังดังกล่าวจึงถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งของผู้บริหารโครงการ

2. ช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ผู้บริหารที่ดีจะต้องควบคุมเวลาและค่าใช้จ่ายของโครงการโดยการเสนอแนะเทคนิควิธีการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพให้ ซึ่งจะสามารถลดเวลาและค่าใช้จ่ายของโครงการลงไปได้มาก ทำให้สามารถนำทรัพยากรที่ลดลงไปใช้ประโยชน์กับโครงการอื่นหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ได้

3. ช่วยกระตุ้น จูงใจ และสร้างขวัญกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงาน การติดตามควบคุมนั้นไม่ใช่เป็นการจับผิดเพื่อลงโทษ แต่เป็นการแนะนำช่วยเหลือโดยคำนึงถึงผลสำเร็จของโครงการเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นผู้นิเทศงานและผู้ควบคุมงานที่ดีมักจะได้รับการต้อนรับจากผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกกระตือรือร้นเพราะมีพี่เลี้ยงมาช่วยแนะนำช่วยเหลืออีกแรงหนึ่ง ขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงานต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคต่างๆ ก็จะมีมากขึ้น

4. ช่วยป้องกันความเสียหายรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ โครงการบางโครงการถ้ามีการควบคุมไม่ดีพออาจเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวงได้และหากพบความเสียหายนั้นแต่ต้นลักษณะของเหตุการณ์ที่เรียกว่า “สายเกินแก้” ก็จะไม่เกิดขึ้น

5. ทำให้พบปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเนื่องมาจากโครงการนั้น ทั้งนี้ในขณะที่ทำการติดตามและควบคุมนั้นผู้บริหารจะมองเห็นปัญหาอันเป็นผลกระทบต่างๆ ของโครงการหลายประการจึงจะสามารถจัดหามาตรการในการป้องกันแก้ไขได้อย่างถูกต้อง เช่น โครงการสร้างถนนเข้าไปในถิ่นทุรกันดารอาจก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบตัดไม้เถื่อนโดยใช้ถนนสายนั้นเป็นเส้นทางขนส่ง เป็นต้น

6. ช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เห็นเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือมาตรฐานของงานได้ชัดเจนขึ้น โดยปกติโครงการต่างๆ มักจะกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายไว้อย่างหลวมๆ หรือใช้คำที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรมสูง เช่น คำว่าพัฒนา ขยาย ปรับปรุง กระตุ้น ยกกระดืบ ฯลฯ ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานหรือแม้กระทั่งผู้บริหารมองไม่เห็นเป้าหมายได้ชัดเจน ไม่อาจปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ถูกต้องได้เมื่อมีการติดตามและควบคุมโครงการจะต้องมีการทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมทั้งมาตรฐานต่างๆ ชัดเจนขึ้นเพื่อจะได้สามารถเปรียบเทียบและทำการควบคุมได้

#### การควบคุมและประเมินผลกลยุทธ์

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550) กล่าวว่าขั้นตอนสุดท้ายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ ได้แก่ การติดตามและประเมินผลกลยุทธ์ ซึ่งหมายถึง การที่ผู้บริหารคอยติดตามและตรวจสอบความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ซึ่งประกอบขึ้นเป็นกลยุทธ์ของสถานศึกษา วิธีการในการติดตามประเมินผลนั้นก็คือ การคอยติดตามข้อมูลข่าวสารสารสนเทศโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับตัวชี้วัดความสำเร็จต่างๆ ที่กำหนดไว้และคอยแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ตลอดจนถึงการคอยติดตามให้การสนับสนุนแก่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนต่างๆ ในทุกๆ ด้านให้สามารถปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การติดตามประเมินผลนอกจากจะช่วยให้ทราบถึงความสำเร็จและความก้าวหน้าของงานแล้วยังเป็นการกระตุ้นและจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานรับเอากลยุทธ์ไปปฏิบัติด้วยความมั่นใจ นอกจากนี้การได้เรียนรู้ถึงผลสำเร็จหรือล้มเหลว ตลอดจนข้อผิดพลาดต่างๆ ก็ยังเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการเรียนรู้ของสถานศึกษาซึ่งจะนำไปสู่การปรับตัวได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว การติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานและประเมินผลความสำเร็จของงานอันจะนำไปสู่การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงร่วมกันให้บรรลุเป้าหมายผู้บริหารจึงต้องมีการติดตามและประเมินผลเพื่อให้ทราบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบงานต่างๆ ของสถานศึกษาว่าอยู่ในระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเพียงใด การติดตามและประเมินผลมักใช้ควบคู่กัน

การติดตาม (Monitoring) หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดไว้เพื่อตัดสินใจว่าได้ผลตามวัตถุประสงค์ของแผนงาน/โครงการนั้นหรือไม่เพียงใด

การประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การตรวจความก้าวหน้าของแผนงาน/โครงการ ตลอดจนการพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของแผนงาน/โครงการนั้นๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจึงเป็นกระบวนการบ่งชี้ถึงคุณค่าของแผนงาน/โครงการ

ดังนั้น การติดตามเป็นกระบวนการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการส่วนการประเมินผลอาจจะประเมินได้ในทุกช่วงของแผนงาน/โครงการนับตั้งแต่ก่อนตัดสินใจทำแผนงาน/โครงการขณะดำเนินงานในจุดต่างๆ และเมื่อสิ้นสุดแผน สิ้นปีงบประมาณ หรือแผนงาน/โครงการแล้วเสร็จ

การติดตามผลการดำเนินงานเพื่อให้ได้ข้อมูลมาจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน มีลักษณะดังนี้

1. การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นแผนระยะปานกลาง (3-5 ปี) เป็นการติดตามผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของแผนในระยะครึ่งแผนและระยะสิ้นสุดแผนและติดตามความก้าวหน้าของโครงการสำคัญที่กำหนดไว้ในกรอบแผนงานโครงการ (Initiative) เพื่อให้สามารถปรับกลยุทธ์ได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น นโยบายรัฐบาลกระทรวงกรมและความต้องการจำเป็นของสถานศึกษา

2. การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี (Action Plan) ซึ่งเป็นแผนใช้เงิน เป็นการติดตามผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดความสำเร็จของแผน ซึ่งอาจกำหนดเป็นจุดเน้นการดำเนินงานประจำปี โดยติดตามความสำเร็จของโครงการกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผน รวมทั้งผลการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นรายไตรมาสเพื่อให้สามารถปรับแผนได้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของสถานศึกษา ทั้งนี้เครื่องมือการติดตามผลการดำเนินงานอาจใช้แบบสำรวจ สัมภาษณ์โปรแกรม On Web และการศึกษาวิจัย รวมทั้งผู้รับผิดชอบแผนงานโครงการหรือผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารแผนสู่การปฏิบัติได้รายงานความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคและจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบกลั่นกรองข้อมูล เนื่องจากข้อมูลจากการรายงานรายบุคคลอาจไม่ครบถ้วนเมื่อนำเสนอคณะกรรมการฯ ของสถานศึกษา ได้พิจารณาร่วมกันจะได้เพิ่มเติมข้อมูลให้สมบูรณ์และมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันมากขึ้น

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การติดตามประเมินผลเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการติดตามและตรวจสอบความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรค เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีแก้ไขและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ ผู้ที่มีหน้าที่ในการติดตามประเมินผลจึงควรให้ความสำคัญในการติดตามตลอดจนควบคุมเพื่อให้การจัดกิจกรรมต่างๆ สำเร็จลุล่วงตามแผนที่วางไว้

### **ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ**

เมื่อได้จัดทำแผนโครงการและได้ตรวจสอบความเป็นไปได้จนแน่ใจแล้วจึงนำแผนเสนอผู้มีอำนาจตามลำดับเพื่อขออนุมัติงบประมาณดำเนินการตามแผนและเมื่อได้รับอนุมัติแล้วก็จะนำไป

ปฏิบัติ การปฏิบัติตามแผนนี้จัดเป็นขั้นสำคัญที่สุดของการวางแผนเพราะว่าแผนเป็นเพียงข้อมูลที่มีอยู่ในเอกสารถ้าไม่มีการปฏิบัติก็จะไม่เกิดประโยชน์อะไร ในการปฏิบัติตามแผนจะเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี การดำเนินการตามโครงการที่มีในแผนปฏิบัติการประจำปี ตามลำดับของโครงการก่อนหลัง (คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2553ก)

กำหนดระยะเวลาของการปฏิบัติงานตามแผน เมื่อได้ศึกษางานและคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานแล้วผู้วางแผนงานจะสามารถคาดคะเนได้ว่าจะงานชิ้นหนึ่งๆ ควรใช้กำลังคนปฏิบัติงานกี่คน และแผนงานดังกล่าวจะใช้เวลาเท่าใดในแต่ละแผนและควรใช้เวลาเท่าใดตลอดแผนงานเพื่อให้การอ่านแผนงานง่ายขึ้นควรจัดทำเป็นตารางแสดงเวลาที่ใช้ปฏิบัติงานแต่ละอย่างตลอดเวลา

การนำแผนไปปฏิบัติ เป็นการบ่งบอกถึงการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด ฉะนั้นเพื่อให้การปฏิบัติตามแผนและวัตถุประสงค์การดำเนินงานจะต้องคำนึงถึงการประหยัดและให้ผลประโยชน์ที่เหมาะสมโดยใช้ทรัพยากรคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ที่ได้รับจัดสรรเพื่อการดำเนินงานอย่างแท้จริง การปฏิบัติตามแผนจะเป็นการลงมือปฏิบัติตามโครงการ มีการมอบหมายงาน การจัดสรรทรัพยากร การประสานงาน การควบคุมการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย

การลงมือปฏิบัติตามแผนมีขั้นตอนการปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติตามแผนรับแผนที่ได้อนุมัติแล้วเพื่อการดำเนินการ
2. ผู้ปฏิบัติตามแผนจะต้องทำความเข้าใจส่วนประกอบต่างๆ ทางเทคนิคของแผน
3. การทำความเข้าใจส่วนต่างๆ ของแผนโดยเน้นถึงปัจจัยที่ไม่เกี่ยวกับวิชาการ เฉพาะด้านหรือเทคนิคแต่มุ่งเน้นไปทางด้านมนุษยสัมพันธ์และปฏิกริยาของผู้ปฏิบัติที่มีต่อแผน
4. การกำหนดบทบาทของผู้ดำเนินการตามแผน
5. การจัดเตรียมบุคคลผู้ปฏิบัติตามแผนและการกำหนดมอบหมายความรับผิดชอบ
6. การเตรียมแผนดำเนินการหรือแผนปฏิบัติงาน
7. การดำเนินการตามแผนตามกระบวนการทุกขั้นตอนที่กล่าวมาจะเป็นการเตรียมงานล่วงหน้าเพื่อดำเนินการตามแผนจึงมีลักษณะงานของการวางแผนปะปนอยู่ด้วย
8. การแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องในหน่วยงานทราบถึงโครงการ
9. การแปลความหมายของแผนให้ผู้ได้บังคับบัญชาทราบ
10. การชี้แจงให้ผู้ได้บังคับบัญชาทราบถึงความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมงาน
11. การรวบรวมข้อมูลและตัวเลขที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าของแผน
12. การตรวจสอบและประเมินข้อมูลและตัวเลข
13. การปรับปรุงแผนให้เหมาะสม
14. การรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนตั้งแต่ต้นจนถึงการสิ้นสุดของแผน

ยุทธนา พรหมณี (2559: ออนไลน์) กล่าวว่าความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน
2. การกำหนดและมอบหมายภารกิจความรับผิดชอบในโครงสร้างบริหารแผนมีความชัดเจน
3. มีระบบการกำกับตรวจสอบและประเมินผลภายในองค์กรและมีการเสริมแรงผู้ปฏิบัติในเชิงสร้างสรรค์
4. สมรรถนะองค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติมีความเข้มแข็งทั้งศักยภาพความสามารถและความพร้อม
5. มีการสนับสนุนและมีความผูกพันของฝ่ายต่างๆ ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ทางด้านการเมืองงบประมาณและวิชาการ

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ชัยนำแผนไปปฏิบัติเป็นการปฏิบัติงานตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนงานหรือโครงการเพื่อให้งานที่กำหนดไว้ในแผนบรรลุเป้าหมายผู้บริหารควรมีกลวิธีในขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ การดำเนินการ ในด้านการเตรียมบุคคล งบประมาณ วิธีการ วัสดุอุปกรณ์ ก่อนดำเนินการ มีการชี้แจงให้ผู้รับผิดชอบและผู้ปฏิบัติงานดำเนินการ มีการให้คำแนะนำปรึกษาหรือ มีการควบคุมการปฏิบัติงาน และการรายงาน ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขทุกระยะของการปฏิบัติงานมีความสำคัญยิ่ง

### โครงสร้างและลำดับชั้นของแผน

ในองค์ประกอบของแผนสามารถแยกให้เห็นโครงสร้างและลำดับชั้นขององค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กันเป็นลำดับได้ ดังนี้

1. นโยบาย (Policy)
2. แผน (Plan)
3. แผนงาน (Programs)
4. โครงการ (Project)
5. กิจกรรม (Activity)

นโยบาย (Policy) คือ กรอบสำหรับการตัดสินใจที่เหมาะสมของผู้บริหารเพื่อเป็นแนวทางในอันที่จะปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายและช่วยให้ผู้บริหารสามารถประสานความพยายามในการทำหน้าที่ของสมาชิกภายในองค์กรว่าได้ตามนโยบายหรือไม่

แผน (Plan) คือ รูปธรรมของนโยบายที่ประกอบด้วยโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏเป็นจริงและเป็นผลผลิตของการวางแผน

แผนงาน (Programs) คือ โครงการหลายโครงการที่ประสานกันไว้อย่างดีและมุ่งที่วัตถุประสงค์เดียวกัน

โครงการ (Project) คือ กลุ่มของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกันและต้องปฏิบัติกิจกรรมเหล่านั้นตามลำดับก่อนหลังเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดเสร็จสิ้นเพียงจุดเดียว

กิจกรรม (Activity) คือ งานที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการซึ่งต้องใช้เวลาและทรัพยากรในการทำงานนั้นๆ งานต้องมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดที่บ่งชี้ได้

### การบริหารโครงการ (Project Management)

การบริหารโครงการเป็นหัวใจของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการซึ่งนอกจากจะต้องดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจโครงการนั้นอย่างดีแล้วการบริหารโครงการย่อมต้องการระบบและมีขั้นตอนของการดำเนินงาน ที่สำคัญการบริหารโครงการเป็นงานชนิดหนึ่งที่ผู้เกี่ยวข้องทุกคนจะต้องร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงานนั้นให้บรรลุถึงความสำเร็จหรือตามเป้าหมายที่บุคคลเหล่านั้นต้องการความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกระบวนการในการบริหาร

#### ลักษณะของโครงการ

1. มีวัตถุประสงค์ชัดเจน (เน้นผลลัพธ์)
2. มีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด
3. ดำเนินงานอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเวลาดำเนินงานคุณภาพ

#### ความสำคัญของการบริหารโครงการ

1. ทราบวัตถุประสงค์และหน้าที่ของการปฏิบัติงาน
2. เกิดการประสานงาน
3. เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
4. เกิดผลลัพธ์หรือเกิดประสิทธิผลสูงสุด

#### วัตถุประสงค์ของการบริหารโครงการ

เพื่อให้การดำเนินงานโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ประโยชน์จากการบริหารโครงการ

1. ลดความเสี่ยงจากโครงการ
2. การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้
3. เชื่อมั่นว่ากิจกรรมดำเนินไปตามทิศทางที่กำหนดไว้
4. เกิดระบบประสานงานและความร่วมมือ
5. สามารถปรับแผนหรือแก้ปัญหาได้ทันท่วงที
6. ทราบผลการดำเนินงานว่าประสบผลสำเร็จเพียงใด

### กระบวนการบริหารโครงการ

กระบวนการบริหารโครงการ (Project Initiation Process) แบ่งเป็นลำดับขั้นตอนในการบริหารโครงการ 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การริเริ่มโครงการ (Project Initiation)
2. การวางแผนโครงการ (Project Planning)
3. การวิเคราะห์โครงการ (Project Analysis) และการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Project Feasibility Study)
4. การปฏิบัติการตามโครงการ (Project Implementation) การกำหนดโครงสร้างโครงการ (Project Structure) และการจัดหาทรัพยากรมนุษย์ของโครงการ
5. การควบคุมโครงการ (Project Control)
  - 5.1 การติดตามโครงการ (Project Monitoring)
  - 5.2 การประเมินโครงการ (Project Evaluation)
6. การยุติโครงการ (Project Termination)

### กระบวนการของการบริหารโครงการ (Project Management Process)

กระบวนการของการบริหารโครงการที่ทำให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ มีขั้นตอนการดำเนินงาน (ยุทธนา พรหมณี. 2559) ดังนี้

1. การริเริ่มโครงการ (Project Initiation) เป็นขั้นตอนเริ่มต้นในการจัดทำโครงการโดยพิจารณาถึงความจำเป็นในด้านต่างๆ ว่ามีความต้องการในด้านใด เช่น ด้านเศรษฐกิจ สภาวะแวดล้อมต่างๆ ทรัพยากร ผลประโยชน์ที่จะได้รับ โดยจัดทำเป็นร่างโครงการ (Project Proposal) ร่างวัตถุประสงค์ มีการประเมินทรัพยากรแล้วนำเสนอเพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงพิจารณา
2. การวางแผนโครงการ (Project Planning) เป็นการเตรียมงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการไว้ล่วงหน้า ประกอบด้วย
  - 2.1 การกำหนดลักษณะงานที่ต้องการ
  - 2.2 การกำหนดปริมาณและคุณภาพของงาน
  - 2.3 การกำหนดทรัพยากรที่ใช้

หลังจากโครงการผ่านการพิจารณาแล้วจะมีการวางแผน มีการจัดตั้งผู้จัดการโครงการ ทีมงาน และทำแผนโครงการ โดยมีการกำหนดกิจกรรมย่อยต่างๆ และกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมย่อยนั้น รวมถึงการกำหนดค่าใช้จ่าย เวลา และทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. การวิเคราะห์โครงการ (Project Analysis) และการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Project Feasibility Study) เป็นการศึกษารายละเอียดด้านต่างๆ ของโครงการว่ามีความเหมาะสมและ

มีประสิทธิภาพในการนำไปใช้ในโครงการมากขึ้นเพียงใดซึ่งจะช่วยให้เห็นเป้าหมายและผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละกิจกรรมของโครงการ ถ้าผลของการวิเคราะห์ที่ได้ผลประโยชน์และมีความเป็นไปได้แล้วจะทำให้การตัดสินใจดำเนินการตามแผนโครงการมีข้อผิดพลาดน้อยและได้รับผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งในการวิเคราะห์โครงการจะคำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้ คือ ด้านการเงิน (Financial) ด้านการบริหาร (Managerial) ด้านเทคนิค (Technical Analysis) ด้านเศรษฐกิจ (Economic) เป็นต้น

4. การปฏิบัติการตามโครงการ (Project Implementation) การกำหนดโครงสร้างโครงการ (Project Structure) และการจัดหาทรัพยากรมนุษย์ของโครงการเป็นการดำเนินการตามแผน โดยผู้จัดการโครงการจะเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งมีอำนาจในสายงานหลัก (Line Authority) และมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เป็นโครงการใหญ่ซึ่งต้องดำเนินงานในระยะสั้น การดำเนินงานตามแผนโครงการทุกขั้นตอนอาจสิ้นเปลืองเวลา ค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรอื่นๆ ดังนั้นจึงอาจมีการตั้งผู้จัดการโครงการย่อย (Sub-project Manager) ผู้จัดการกลุ่มกิจกรรม (Activity Group Manager) หรือผู้จัดการแต่ละกิจกรรมย่อย (Sub-activity Group Manager) เพื่อกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

5. การควบคุมโครงการ (Project Control) การติดตามโครงการ (Project Monitoring) การประเมินโครงการ (Project Evaluation) มีลักษณะดังนี้

5.1 การติดตามโครงการ (Project monitoring) เป็นการตรวจสอบและติดตามผลของโครงการ ประกอบด้วย

5.1.1 การติดตามความก้าวหน้า

5.1.2 การเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เป็นจริงกับผลลัพธ์ที่พยากรณ์ไว้

5.1.3 การวิเคราะห์ผลกระทบ

5.1.4 การปรับปรุง

5.2 การประเมินโครงการ (Project Evaluation) เป็นการประเมินความก้าวหน้าของแผน โดยเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริง (Actual Results) กับผลที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งจะทำให้ทราบว่าโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ประสบผลสำเร็จหรือไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรเพื่อจะได้มีการปรับปรุงโครงการใหม่และหาแนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การขยายเวลาโครงการ การเพิ่มงบประมาณ เป็นต้น

6. การยุติโครงการ (Project Termination) เป็นขั้นที่การดำเนินการสิ้นสุดลงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในโครงการ โดยผู้จัดการโครงการจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้บริหารระดับสูงตามสายการบังคับบัญชาเพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติงานว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ซึ่งถือว่าการสิ้นสุดการปฏิบัติงานสำหรับโครงการนี้

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการใดๆ ก็ตามขึ้นอยู่กับการบริหารงาน กล่าวคือ การบริหารงานที่ดีจะช่วยให้การดำเนินงานตามโครงการมีประสิทธิภาพสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานและในทางตรงข้ามแม้ว่าโครงการนั้นๆ จะออกแบบไว้ดี มีความเป็นไปได้ทางเทคนิค งบประมาณ และเงื่อนไขอื่นใดในระดับสูงก็ตาม แต่ถ้าการบริหารจัดการไม่ดี โครงการนั้นก็ไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ การลงมือปฏิบัติงานตามโครงการมีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการที่เป็นเทคนิคและทักษะเฉพาะของผู้บริหารโครงการ (ยุทธนา พรหมณี. 2559) ได้แก่

#### 1. การมอบหมายงาน (Delegation)

การบริหารงานในความรับผิดชอบให้บรรลุเป้าหมายคงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารคำนึงและใส่ใจอยู่เสมอ โดยผู้บริหารบางคนก็มีความมานะทุ่มเททำงานทุกอย่างที่ขวางหน้าแม้กระทั่งงานของลูกน้องก็ตาม ผู้บริหารบางคนไม่ค่อยจะทำงานที่รับผิดชอบโดยมักจะอ้างว่าใช้ระบบที่เรียกว่าคุณ-นะ-ทำ (ฟ้องเสียงคำว่าคุณธรรม) กล่าวคือ มอบหมายหรือสั่งการให้แต่ลูกน้องทำ เมื่อเปรียบเทียบผู้บริหารทั้งสองประเภทจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างมากในวิธีการบริหารงาน อาจมีผู้บริหารตั้งคำถามว่าแล้วจะทำอย่างไรละเมื่องานในความรับผิดชอบมันเยอะไปหมดไม่รู้จะทำอะไรก่อนหลัง และที่สำคัญก็ไม่รู้จะมอบให้ใครทำดีเพราะดูเหมือนจะไม่ค่อยจะไว้ใจไปเสียหมด แนวคิดวิธีการหนึ่งซึ่งสามารถช่วยให้ปัญหาดังกล่าวบรรเทาเบาบางลงบ้าง ซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ควรใส่ใจมากขึ้นนั่นคือ การมอบหมายงาน (Delegation) คือ การกระจายงานในหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจการตัดสินใจภายในขอบเขตที่กำหนดให้ผู้อื่นไปปฏิบัติ

#### ประโยชน์ของการมอบหมายงาน

1. ทำให้ผู้บริหารมีเวลามากขึ้นโดยสามารถนำเวลาไปทำกิจกรรมงานอื่นๆ ได้ เช่น การแก้ปัญหาหรือคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่
2. เป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานได้ใช้ความรู้ความสามารถในการทำงาน ซึ่งถือว่าการพัฒนาทรัพยากรบุคคลทางหนึ่ง
3. เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อการเป็นหัวหน้างานในอนาคต ซึ่งอาจถือว่าการประเมินศักยภาพของเขาไปด้วย

ถึงแม้การมอบหมายงานจะมีประโยชน์แต่ควรคำนึงถึงปัจจัยบางประการที่สำคัญและความสำเร็จในงานที่มอบหมาย ได้แก่

1. ใครเหมาะสมกับงานที่จะมอบหมายนี้ กล่าวคือ ต้องใส่ใจและคำนึงว่าควรเลือกคนที่เหมาะสมมารับผิดชอบงานเพื่อประกันความสำเร็จและลดความเสี่ยงซึ่งคำที่คุ้นเคยกันคือ Put the right man to the right job นั่นเอง

2. งานที่มอบหมายบางงานต้องมีผู้ปฏิบัติร่วมกันหลายคน ควรคำนึงถึงหลักการทำงานเป็นทีม กล่าวคือ ควรพิจารณาคนที่สามารถทำงานร่วมกันได้

3. การควบคุมและติดตามและประเมินผลเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะเป็นการลดความเสี่ยงหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นหากผู้ที่ได้รับมอบหมายมีความสามารถไม่พอ ไม่ตั้งใจ หรือไม่มี ความรับผิดชอบ

#### ขั้นตอนของการมอบหมายงาน

1. กำหนดงานและวัตถุประสงค์ในการมอบหมายงาน งานใดที่จะมอบหมายให้ผู้ที่บังคับบัญชาทำแทนได้นั้นต้องพิจารณาให้ดีว่างานนั้นเหมาะสมหรือไม่ ตัวอย่างเช่น งานบางอย่างเกี่ยวข้องกับความลับขององค์กรหรือสิ่งที่เป็นงานเชิงนโยบายที่ต้องอาศัยการตัดสินใจและความรับผิดชอบสูงอย่างยิ่งก็คงไม่อาจมอบหมายได้ แต่งานที่เป็นงานประจำ (Routine) ก็คงมอบหมายได้ อีกทั้งเมื่อเลือกงานแล้วต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการมอบหมายนั้นให้ชัดว่าต้องการให้ลูกน้องได้พัฒนาตนเองหรือเพื่อประเมินศักยภาพเป็นการเตรียมความพร้อม

2. กำหนดขอบเขต หน้าที่ และอำนาจตัดสินใจในการทำงาน บางงานต้องมีการตัดสินใจ เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือกระทบภาพลักษณ์ (Image) ขององค์กรหรือหน่วยงาน คงต้องพิจารณาว่าผู้รับมอบหมายงานจะมีอำนาจตัดสินใจได้หรือไม่ หรืออาจต้องมาปรึกษาหารือกันก่อนที่จะดำเนินการ

3. พิจารณานบุคคลที่เหมาะสมสืบเนื่องจากการกำหนดวัตถุประสงค์ซึ่งการเลือกคนที่มารับผิดชอบงานนั้นคงต้องคำนึงว่าถ้าต้องการให้งานนั้นสำเร็จอย่างมีคุณภาพควรเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ ถ้าจะพัฒนาลูกน้องก็ต้องดูว่าใครที่ยังไม่มีความสามารถในเรื่องนั้น แต่ถ้าต้องการจะประเมินศักยภาพความพร้อมคงต้องเลือกคนที่มีโอกาสเลื่อนตำแหน่งในอนาคต

4. ทำความเข้าใจกับผู้รับมอบงาน สิ่งที่สำคัญยิ่งในการมอบหมายงาน คือ ต้องมีการทำความเข้าใจกับตัวผู้บังคับบัญชาที่เลือกมาแล้ว กล่าวคือ ต้องสอบถามความพร้อมบอกวัตถุประสงค์ของการมอบหมายงาน และแนะนำวิธีการขั้นตอนพร้อมทั้งให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายได้เสนอแนวทางการดำเนินการหรือแผนงานที่จะทำเพื่อเป็นการประกันโอกาสความสำเร็จ

5. กระตุ้น จูงใจ ให้กำลังใจ และสนับสนุน เมื่อผู้รับมอบงานได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ทำความเข้าใจกันแล้ว สิ่งที่สำคัญ คือ ต้องมีการกระตุ้นให้กำลังใจและสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือ ความสะดวก และการชี้แนะหรือให้คำปรึกษาเป็นระยะเพื่อสร้างขวัญกำลังใจและความสัมพันธ์อันดี

6. ติดตามและประเมินผลงาน ขั้นตอนสุดท้ายของการมอบหมายงาน คือ ต้องติดตามความคืบหน้าระหว่างดำเนินการว่าเป็นไปตามแผนหรือแนวทางที่กำหนดหรือไม่ มีปัญหา

อุปสรรคอย่างไร ซึ่งจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงได้ทันที่ก่อนความเสียหายเกิดขึ้น และเมื่องานนั้นแล้วเสร็จก็ต้องประเมินคุณค่าว่าดีเพียงใดและควรมีการให้รางวัล เช่น คำชมหรือของรางวัลที่ดี

## 2. การประสานงาน

การประสานงาน หมายถึง การจัดให้คนในองค์กรทำงานสัมพันธ์สอดคล้องกันโดยจะต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์กรเป็นหลัก ต้องมีการจัดระเบียบวิธีการทำงาน อีกทั้งความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (ยุทธานุ พรหมณี, 2559: ออนไลน์) เพื่อให้เกิดความคิดความเข้าใจตรงกันในการร่วมมือปฏิบัติงานให้สอดคล้องทั้งเวลาและกิจกรรมที่ต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยไม่ทำให้เกิดความสับสน ขัดแย้ง หรือเลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น ทำให้ได้มาซึ่งงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### วัตถุประสงค์ของการประสานงาน

1. เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน
2. เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้
3. เพื่อขอรับการสนับสนุนหรือขอความร่วมมือ
4. เพื่อซักถามปัญหาข้อสงสัย
5. เพื่อจัดทำแผนงานโครงการคำสั่ง

## 3. การติดตามและการควบคุม (Monitoring and Control)

การติดตามและการควบคุมเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของนักบริหารและเป็นเครื่องมือสำคัญของกาวางแผน การดำเนินตามแผน และการประเมินผลของงาน ทั้งนี้เพราะงานที่เกี่ยวกับแผนขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ จะดำเนินไปได้จะต้องอาศัยการติดตาม การควบคุมเข้ามาช่วย มิฉะนั้นแล้วงานทุกอย่างก็จะดำเนินไปตามธรรมชาติหรือไปตามอารมณ์ของปฏิบัติงาน ยากที่จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ (ยุทธานุ พรหมณี, 2559)

## 4. การรายงานผลการดำเนินงาน

การทำงานเชิงระบบต้องมีการวางแผน ลงมือปฏิบัติ ปรับปรุง สรุปผล รายงานผล และนำผลไปใช้ การรายงานผลการปฏิบัติงานจึงเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนางาน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550) เพราะในการรายงานจะต้องระบุข้อมูลสำคัญๆ รวมถึงผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น การจัดการศึกษาที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการรายงานผลน้อยมากและมีได้นำผลการปรับปรุงพัฒนาไปใช้ ทำให้คุณภาพการศึกษาในภาพรวมทุกระดับไม่ปรากฏ หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีฐานข้อมูลที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้จึงมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 48 ว่า ให้สถานศึกษามีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผย

ต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา อีกทั้งปัจจุบันมีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือที่รู้จักกันในนาม สมศ. ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกอีกทางหนึ่ง รายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปียังเป็นสิ่งจำเป็นที่สถานศึกษาต้องจัดทำเพื่อส่งให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาได้รับรู้สภาพและผลการดำเนินงาน เป็นฐานข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการประเมินภายนอก

#### วัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงาน

1. รายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีของสถานศึกษา เป็นรายงานที่แสดงภารกิจ การดำเนินงานและผลการดำเนินงานประจำปีการศึกษาซึ่งถือเป็นหน้าที่ของสถานศึกษาที่ต้องจัดทำเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานต้นสังกัด
2. รายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีของสถานศึกษา เป็นฐานข้อมูลที่สำคัญสำหรับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ต้องส่งรายงานดังกล่าวนี้ให้แก่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) ในปีที่ได้รับ การประเมิน
3. สถานศึกษามีหน้าที่ที่จะต้องรายงานผลการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพ การศึกษาในแต่ละปีให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษา พ่อแม่ผู้ปกครอง ตลอดจนรายงานต่อสาธารณชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพสูงยิ่งขึ้นไป

#### ประโยชน์ที่ได้รับจากรายงาน

1. สถานศึกษามีฐานข้อมูลของการทำงานพัฒนาคุณภาพการศึกษาในแต่ละปี ทั้งในแง่จุดเด่น จุดที่ควรพัฒนา โอกาส และข้อจำกัด ตลอดจนผลที่เกิดขึ้น ข้อมูลจากผลการดำเนินงานในปีปัจจุบันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ปรับปรุงและพัฒนา งานในปีถัดไป การจัดการศึกษาจะเห็นผลความก้าวหน้าชัดเจนขึ้น
2. การที่ครูผู้สอนและผู้เกี่ยวข้องได้เห็นข้อมูลจากการดำเนินงานของสถานศึกษาในเชิงประจักษ์ มีหลักฐานชัดเจน จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวและมีการปรับปรุงพฤติกรรมการทำงานเพื่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน
3. ผู้ปกครองตลอดจนผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับรู้ผลงาน ในส่วนที่ดีก็จะมี การประชาสัมพันธ์ไปสู่วงกว้าง ในส่วนที่ควรได้รับการแก้ไขก็จะได้รับการสนับสนุนช่วยเหลืออย่างเหมาะสม
4. หน่วยงานต้นสังกัด อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีฐานข้อมูลรวมระดับประเทศ การกำหนดนโยบายการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาจะมีทิศทางที่ชัดเจน

5. สถานศึกษาใช้รายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีแสดงผลการดำเนินงานตามภารกิจของสถานศึกษาอันเกิดจากการประเมินตนเองโดยคณะบุคคลภายในสถานศึกษาเสนอต่อสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เพื่อรับการประเมินภายนอกได้โดยไม่ต้องจัดทำใหม่อีก

#### ระยะเวลาและการส่งรายงานผล

ระยะเวลาและการส่งรายงานผลมีการดำเนินการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2550)

1. สถานศึกษาส่งรายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีเสนอต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้นสังกัด ภายในเดือนพฤษภาคมของทุกๆ ปี และจัดส่งให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เฉพาะในปีที่เข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอก

2. สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษานำรายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีของสถานศึกษามาสังเคราะห์เป็นภาพรวม เป็นสารสนเทศรายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับเขตพื้นที่และเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายในเดือนกรกฎาคมของทุกๆ ปี

3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานรายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับเขตพื้นที่ศึกษามาสังเคราะห์และนำผลที่ได้มากำหนดเป็นนโยบาย กลยุทธ์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศต่อไป

จากแผนพัฒนาสถานศึกษา (ซึ่งหมายถึง แผนพัฒนามาระยะ 3-5 ปี) เมื่อนำมาจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาประจำปี การดำเนินงาน/โครงการ/กิจกรรมควรพิจารณาให้ครอบคลุมมาตรฐานการศึกษาทุกด้าน ได้แก่ ด้านคุณภาพผู้เรียน ด้านการเรียนการสอน ด้านการบริหารและการจัดการศึกษา และด้านการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ สำหรับการดำเนินงานเพื่อพัฒนาด้านคุณภาพผู้เรียนนั้นสถานศึกษาต้องคำนึงถึงมาตรฐานการเรียนรู้ตามหลักสูตรให้ครอบคลุมครบถ้วน นอกจากนี้การสร้างระบบประกันคุณภาพภายในที่เข้มแข็งและพัฒนาอย่างต่อเนื่องจะส่งผลถึงคุณภาพด้านการเรียนการสอน การบริหารและการจัดการศึกษา และด้านการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ ซึ่งสอดคล้องตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและมาตรฐานการศึกษาปฐมวัยที่กำหนดไว้ (ทั้งนี้การที่สถานศึกษาจัดการเรียนการสอนตามมาตรฐานการเรียนรู้ในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นมาตรฐานสู่การปฏิบัตินั้นผลที่เกิดขึ้นย่อมสะท้อนถึงผลโดยรวม คือ มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและมาตรฐานการศึกษาปฐมวัยอยู่แล้ว) ตลอดปีที่ดำเนินงานสถานศึกษาต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดเก็บอย่างเป็นระบบ เช่น ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนรายคน รายห้อง รายชั้น รายกลุ่มวิชา ข้อมูล

ผลการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม ข้อมูลด้านการจัดการเรียนการสอนของครูซึ่งต้องมีการประเมินตนเองเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอและใช้ผลการประเมินระหว่างปีปรับปรุงการทำงานตลอดเวลา ในการพัฒนาแต่ละระยะจะมีการบันทึกข้อมูลไว้เพื่อนำไปสู่การเขียนรายงานและสามารถนำไปใช้พัฒนาในปีต่อไปได้ ในการจัดทำรายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีสถานศึกษาอาจแต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยบุคลากรจากทุกฝ่ายที่ปฏิบัติงานเพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมรับรู้เพื่อรวบรวมข้อมูลจากการประเมินระหว่างปฏิบัติงาน สังเคราะห์เป็นรายงานประจำปีฉบับสมบูรณ์ แล้วนำเสนอคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อทราบและให้ความเห็นชอบก่อนที่จะส่งรายงานไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้นสังกัดและรายงานพ่อแม่ผู้ปกครองและสาธารณชนทราบต่อไป

#### รูปแบบของรายงาน

สถานศึกษาสามารถออกแบบเองได้ตามความเหมาะสมแต่ควรคำนึงถึงความประหยัด

#### สาระสำคัญในรายงาน

สาระสำคัญในรายงานแบ่งออกเป็น 4 บท คือ บทที่ 1 ข้อมูลพื้นฐาน บทที่ 2 แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปี บทที่ 3 ผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในรอบปี บทที่ 4 สรุปผลการพัฒนาและการนำไปใช้

สาระสำคัญในแต่ละบทให้นำเสนอรายละเอียดตามหัวข้อต่อไปนี้

#### บทที่ 1 ข้อมูลพื้นฐาน

รายละเอียดในข้อมูลทั่วไป ประกอบด้วย

1. ข้อมูลทั่วไป ระบุระดับการศึกษาที่เปิดสอน สถานที่ตั้ง เนื้อที่ ระบบสื่อสารคมนาคมที่สามารถติดต่อได้
2. ข้อมูลด้านการบริหาร ระบุชื่อบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารวิธีบริหารจัดการศึกษา โครงสร้างการบริหาร เทคนิคการบริหาร
3. ข้อมูลนักเรียน ระบุจำนวนเด็กในเขตพื้นที่บริการ จำนวนนักเรียนทั้งหมด จำนวนนักเรียนจำแนกตามระดับชั้นที่เปิดสอน นักเรียนเรียนร่วมที่มีความบกพร่องทางร่างกาย สติปัญญา นักเรียนปัญญาเลิศ นักเรียนที่มีภาวะทุพโภชนาการ (ถ้ามี) นักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ สัดส่วนครูต่อนักเรียน จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวนนักเรียนที่ได้รับรางวัลโล่เกียรติบัตรหรือมีผลงานดีเด่น สถิติการมาเรียน ลาออกกลางคัน และจบหลักสูตร
4. ข้อมูลบุคลากร ระบุจำนวนครูและบุคลากรจำแนกตามวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การสอน อายุเฉลี่ย จำนวนครูประจำการ ครูอัตราจ้าง สถิติการอบรมและพัฒนาบุคลากร สถิติการมาทำงาน ชั่วโมงสอนโดยเฉลี่ยของครู การได้รับรางวัลเกียรติบัตรและผลงานดีเด่นด้านต่างๆ ในภาพรวม

5. สภาพชุมชนโดยรวม ระบุอาชีพ ศาสนา รายได้ ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง แนวโน้มความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน จุดแข็ง และจุดควรพัฒนา โอกาส และข้อจำกัดของโรงเรียน การสืบสานประเพณี ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น

6. โครงสร้างหลักสูตร ระบุโครงสร้างการจัดกลุ่มสาระการเรียนรู้การจัดเวลาเรียน จุดเน้นการพัฒนาผู้เรียน การกำหนดสาระการเรียนรู้เพิ่มเติมในแต่ละกลุ่มสาระ

7. ข้อมูลด้านอาคารสถานที่ ระบุจำนวนอาคารเรียน อาคารประกอบ ห้องปฏิบัติการพิเศษ

8. ข้อมูลด้านงบประมาณและทรัพยากร ระบุงบประมาณที่ได้รับและการใช้จ่ายงบประมาณข้อมูล เกี่ยวกับอาคาร สถานที่ สื่อ อุปกรณ์ เครื่องอำนวยความสะดวก

9. แหล่งเรียนรู้/ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการใช้ห้องสมุด (บอกขนาดห้อง) จำนวน/ประเภทหนังสือในห้องสมุด จำนวนคอมพิวเตอร์ (อัตราส่วนจำนวนนักเรียนต่อเครื่อง) แหล่งติดตั้งอินเทอร์เน็ต และอัตราการใช้แหล่งเรียนรู้ภายในและภายนอกโรงเรียน รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นพร้อมสถิติการใช้

10. ผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา ระบุผลการดำเนินงาน/โครงการที่ประสบผลสำเร็จและไม่ประสบผลสำเร็จหรือปัญหาอุปสรรคในรอบปีที่ผ่านมาโดยย่อ เช่น โครงการส่งเสริมนักเรียนปัญญาเลิศ โครงการพัฒนาทักษะทางด้านวิชาการ โครงการตามพระราชดำริ ฯลฯ และผลงานของนักเรียนและบุคลากรที่ได้รับรางวัลจากหน่วยงานต่างๆ

11. ผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบปีที่ผ่านมา พร้อมอธิบายผลการนำผลประเมินมาใช้พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาอย่างย่อๆ

## บทที่ 2 แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปี

สาระสำคัญในแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีของสถานศึกษาให้ระบุหัวข้อต่อไปนี้

1. ปรัชญาและวิสัยทัศน์ ระบุปรัชญาหรือคติพจน์หรือคำขวัญที่สถานศึกษากำหนดไว้และระบುವิสัยทัศน์ของสถานศึกษาที่บ่งบอกถึงเป้าหมายการพัฒนาภายในช่วงเวลา 3-5 ปี (เป้าหมายการจัดการศึกษา หมายถึง มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน/มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย)

2. แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปี ระบุเป้าหมายการจัดการศึกษาพร้อมทั้งเกณฑ์ที่มุ่งให้บรรลุผลการดำเนินกิจกรรม/โครงการตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการและแผนการดำเนินงานโดยย่อ

### บทที่ 3 ผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในรอบปี

สาระสำคัญในบทนี้ให้เสนอผลการพัฒนาสถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน/มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย รวมทั้งมาตรฐานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและที่สถานศึกษากำหนดโดยรายงานแบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่

1. ด้านคุณภาพผู้เรียน
2. ด้านการเรียนการสอน
3. ด้านการบริหารและจัดการศึกษา
4. ด้านการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้

### บทที่ 4 สรุปผลการพัฒนาและการนำผลไปใช้

สาระสำคัญของการนำเสนอในบทนี้แบ่งเป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

1. สรุปผลการดำเนินกิจกรรม/โครงการในภาพรวม
2. จุดเด่นและจุดควรพัฒนา
3. แนวทางการพัฒนาคุณภาพในอนาคต
4. ความต้องการการสนับสนุนและช่วยเหลือ

ดังนั้น การนำแผนไปสู่การปฏิบัติเป็นการนำโครงการ/กิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ในแผนไปดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายโดยต้องกำหนดองค์กรหรือบุคคลที่รับผิดชอบและวิธีการดำเนินการชัดเจนเพื่อให้องค์กรได้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### งานวิจัยในประเทศ

ในประเทศไทย มีผู้สนใจทำวิจัยในด้านการงบประมาณหลายคน ตัวอย่างเช่น

ดิเรก วรรณเศียร (2545) ได้ศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา ด้านงบประมาณพบว่า โรงเรียนดำเนินการด้านงบประมาณในระดับน้อย 9 รายการ ได้แก่ 1) การระดมทรัพยากร 2) การบริหารการบัญชี 3) การบริหารการเงิน 4) การเบิกจ่ายงบประมาณ 5) การหารายได้ 6) การบริหารพัสดุ 7) การจัดสรรงบประมาณภายในโรงเรียน 8) การตรวจสอบติดตามและรายงานผล และ 9) การวางแผนกลยุทธ์และการวางแผนงบประมาณระยะปานกลาง และดำเนินการได้ในระดับน้อยที่สุด 3 รายการ ได้แก่ 1) การรายงานผลงานประจำปี 2) การโอนงบประมาณข้ามหมวด และ 3) การหาประโยชน์จากทรัพย์สิน นอกจากนี้ ยังพบว่าโรงเรียนมีปัญหาและความต้องการทำงานด้านงบประมาณ ดังนี้

1. การระดมทรัพยากรจากองค์กรต่างๆ มีน้อย มักองงบประมาณจากกรม

2. ระบบบัญชีของโรงเรียนซับซ้อนไม่เป็นปัจจุบัน โรงเรียนยังใช้บัญชีแบบเดิมมีความต้องการบริหารบัญชีแบบพึ่งพิงจ่าย
3. ระเบียบการเงินซับซ้อน ยุ่งยาก ไม่คล่องตัว
4. การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามความต้องการจำเป็นของโรงเรียนทำได้ยาก
5. การบริหารพัสดุมีปัญหาที่ระเบียบ มีขั้นตอนและช่องว่างให้เกิดทุจริตได้ง่าย
6. การตรวจสอบติดตามงบประมาณมีปัญหาเรื่องรายงานไม่เป็นปัจจุบัน
7. การจัดตั้งงบประมาณมีความต้องการจัดตั้งงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของโรงเรียนและการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง
8. การรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ โรงเรียนต้องการระบบการรายงานที่ถูกต้องและรวดเร็วมากขึ้น
9. การโอนงบประมาณทำได้ยาก โรงเรียนไม่มีอำนาจ
10. โรงเรียนต้องการหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินให้มากขึ้น

ธีระ รุญเจริญ (2545ข) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า โรงเรียนมีอุปสรรคด้านงบประมาณในระดับมากในเรื่อง 1) งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ 2) ไม่สามารถจัดหางบประมาณเพิ่มเติมนอกเหนือจากงบประมาณและรายได้ในปัจจุบันในด้านผู้บริหารโรงเรียนมีปัญหา ดังนี้ 1) ความไม่รู้และไม่สามารถปฏิบัติตามการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านงบประมาณ วิชาการ บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยยังคงเน้นงานธุรการอยู่มากผู้บริหารยังมีความต้องการฝึกอบรมเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณที่ดี นอกจากนี้ยังพบว่าศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจด้านการบริหารงบประมาณของโรงเรียนอยู่ในระดับมากในเรื่องเกี่ยวกับการสร้างความโปร่งใสในการใช้งบประมาณและสามารถตรวจสอบได้ การเสนอและการใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาโดยตรงการประเมินการใช้งบประมาณเป็นประจำและต่อเนื่อง

วาทีณี ตันติวีรวงศ์ (2546) ศึกษาเรื่อง ความรู้และการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารและครูโรงเรียนในโครงการนำร่องการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณพบว่าผู้บริหารและครูโรงเรียนนำร่องการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณมีความรู้เกี่ยวกับการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลางโดยมีความรู้ปานกลางในด้านการวางแผนกลยุทธ์ระดับสถานศึกษาและด้านการวางแผนงบประมาณระยะปานกลางแต่มีความรู้ต่ำในด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

สมใจ ขำรักษา (2546) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารปฏิบัติงานการเงินที่มีต่อการบริหารงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยศึกษาความคิดเห็นที่มี

ต่อการบริหารงบประมาณ 4 ด้าน คือ ด้านการงบประมาณ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการเบิกจ่ายและการเก็บรักษาเงิน และด้านการจัดทำบัญชี ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีความคิดเห็นต่อการบริหารงบประมาณ โดยรวมและในแต่ละด้านอยู่ในระดับมาก ยกเว้นด้านการจัดซื้อจัดจ้าง บุคลากรมหาวิทยาลัยที่สังกัดสำนักต่างกันและมีคุณวุฒิการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการเบิกจ่ายและเก็บรักษาเงิน บุคลากรมหาวิทยาลัยที่มีสังกัด สถานภาพวุฒิการศึกษาสูงสุด และประสบการณ์ในตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการจัดทำบัญชี บุคลากรมหาวิทยาลัยสังกัดคณะต่างกันมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง

สุพรรณ สุวรรณนัง (2546) ได้ทำการศึกษาคำแนะนำการงบประมาณในโรงเรียนประถมศึกษา ผลการศึกษพบว่า การดำเนินการงบประมาณในโรงเรียนประถมศึกษาจำแนกตามขนาดโรงเรียนทั้งโดยภาพรวมและทุกรายด้านอยู่ในระดับมากปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการงบประมาณในโรงเรียนประถมศึกษาพบว่ามีปัญหาด้านนโยบายระดับสูงการจัดบุคคลากรรับผิดชอบการเงินโรงเรียนขาดข้อมูลในการพิจารณาอนุมัติไม่มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมและตรวจสอบการใช้งานงบประมาณ

นงราม เศรษฐพานิช (2549) รายงานโอกาสทางการศึกษาของเด็กอพยพต่างด้าวและเด็กชนเผ่าในจังหวัดสมุทรสาคร ได้กล่าวถึงการประเมินผลงบประมาณของสถานศึกษาไว้ว่าการติดตามตรวจสอบประเมินผลประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้งบประมาณยังไม่มีมีความก้าวหน้าในทางปฏิบัติทำให้ไม่มีข้อมูลนำมาคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายที่แท้จริงในการจัดการศึกษาและไม่มีข้อมูลเพียงพอในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาเพื่อประกอบการตัดสินใจในการทำแผนยุทธศาสตร์และกำหนดเป้าหมายทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของสถานศึกษา อีกทั้งยังไม่มีระเบียบและแนวปฏิบัติในการตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพการใช้งบประมาณและทรัพยากรของสถานศึกษา

นุชนารถ เอกสินธุ์ (2557) ได้พัฒนากลยุทธ์การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 โดยยึดหลักการของการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ หลักการกระจายอำนาจให้อิสระในการใช้จ่ายงบประมาณ หลักความรับผิดชอบต่อหลักความโปร่งใสที่ตรวจสอบได้ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หากโรงเรียนได้ใช้กลยุทธ์ที่นำเสนอในการบริหารงบประมาณ ก็จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพของนักเรียนอย่างแท้จริงและทำให้ได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

## งานวิจัยต่างประเทศ

ในต่างประเทศ มีผู้สนใจทำวิจัยในด้านการจัดการงบประมาณหลายคน ตัวอย่างเช่น เรดเมอร์ และแอลเบิร์ต (Redmer; & Albert. 1988) ได้ศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่งในการดำเนินงานขององค์กรเนื่องจากความสำเร็จและความล้มเหลวในการปฏิบัติงานของคนในองค์กรมีความสัมพันธ์กับการบรรลุวัตถุประสงค์ของงบประมาณโดยได้ศึกษาความสัมพันธ์ของกิจกรรมการจัดทำงบประมาณกับเจตคติที่มีต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณ ผลการศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์ทางบวกระหว่างการดำเนินกิจกรรมงบประมาณกับเจตคติที่มีต่อกระบวนการงบประมาณ นอกจากนี้ยังพบว่าการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณและความรับผิดชอบในงบประมาณอาจมีความสัมพันธ์กับเจตคติที่มีต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณ

ซาโตริ (Satori. 1989) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนมัธยมปลาย 4 โรงเรียน เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณด้านการสอน การสนับสนุน และการบริหารของโรงเรียน งานวิจัยนี้ได้ศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนและวิเคราะห์วัตถุประสงค์และแรงจูงใจของผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณ งานวิจัยนี้ได้ศึกษากระบวนการจัดทำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยผู้วิจัยได้เข้าร่วมประชุมพิจารณางบประมาณของโรงเรียน สัมภาษณ์บุคลากร และวิเคราะห์เอกสารงบประมาณ เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินผลการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณของโรงเรียน ซึ่งการตัดสินใจมี 3 รูปแบบ คือ การตัดสินใจแบบใช้เหตุผล (Rational Model) การตัดสินใจแบบราชการ (Buraucratic Model) และการตัดสินใจแบบการเมือง (Political Model) ซึ่งผลการวิจัยพบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ตัดสินใจแบบราชการและแบบการเมืองในการพิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณ และไม่พบว่ามีกรณีตัดสินใจแบบใช้เหตุผล (ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่เน้นการกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่มุ่งพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียน) ในการพิจารณางบประมาณของโรงเรียน

โมเซอร์ (Moser. 1996) ได้ศึกษากระบวนการงบประมาณของโรงเรียนนำร่องและโรงเรียนที่ไม่ได้นำร่องเพื่อดูว่าการกระจายอำนาจทำให้การตัดสินใจระดับโรงเรียนพัฒนาขึ้นหรือไม่ โดยการสำรวจความเห็นของครู จำนวน 3,000 คน จาก 30 โรงเรียน ในปีการศึกษา 1994-1995 ผลการวิจัยพบว่าโรงเรียนนำร่องและโรงเรียนที่ไม่ได้นำร่องมีกระบวนการงบประมาณที่แตกต่างกัน และความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณและผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

เกิร์ตซ และเฮสส์ (Goertz; & Hess. 1998) ได้ศึกษาการบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานในเขตการศึกษา 4 เขต ได้แก่ ชิคาโก ฟอर्थเวอร์ท นิวยอร์คซิตี และโรเชสเตอร์ โดยส่งแบบสอบถามและสัมภาษณ์ไปให้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 2,000 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน บุคลากรฝ่ายสนับสนุน

การสอน ครูผู้สอน และผู้ปกครอง จาก 30 โรงเรียน ใน 4 เขตการศึกษา ชำรงตัน ผลการวิจัย พบว่า 1) การมีกระบวนการบริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างชัดเจนเป็นการทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมและมีความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียน แต่ถึงอย่างไรก็ตามผู้บริหารโรงเรียนก็ยังมีอิทธิพลต่องบประมาณของโรงเรียนมากกว่าคนอื่น ๆ 2) งบประมาณที่โรงเรียนมีอำนาจในการใช้จ่ายมีจำนวนไม่มาก ทำให้โรงเรียนไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโรงเรียนได้อย่างรวดเร็ว และ 3) โรงเรียนสามารถใช้ข้อมูลคะแนนสอบในการวิเคราะห์ความต้องการของนักเรียนและกำหนดโครงการโดยเฉพาะในเขตที่มีการทำแผนพัฒนาโรงเรียน

ลิว (Lau, 2003) ได้ศึกษากระบวนการงบประมาณของมหาวิทยาลัยการแพทย์และวิทยาศาสตร์ซึ่งประสบปัญหาทางงบประมาณขาดดุลมาหลายปี โดยสอบถามคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหาร อาจารย์ และบุคลากร โดยใช้แบบสอบถามและจัดประชุม ผลการวิจัย พบว่า การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมเป็นยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพในการจัดทำงานงบประมาณ บุคลากรของมหาวิทยาลัยต้องการกระบวนการจัดทำงานงบประมาณแบบให้ทุกคนมีส่วนร่วมและให้ความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงาน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไม่มีภาวะผู้นำ ครูอาจารย์ และบุคลากรไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำงานงบประมาณ ทุกกลุ่มมีความเห็นว่าองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำ การฝึกอบรม การยอมรับนับถือ การมีส่วนร่วม โดยองค์ประกอบด้านการบริหาร การมีนโยบายที่ดี การมีแนวปฏิบัติที่ดี ได้รับการจัดลำดับให้มีความสำคัญสูง การมีส่วนร่วมและการติดต่อสื่อสารเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดทำงานงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่ากระบวนการจัดทำงานงบประมาณมีความสำคัญมากกว่าผลที่เกิดขึ้น แผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยไม่ได้ถูกนำไปใช้ในกระบวนการจัดทำงานงบประมาณอย่างเต็มที่

จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนสรุปสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยนี้ได้ดังนี้

1. หน่วยงานที่จะได้รับการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณจะต้องมีความพร้อม
2. โรงเรียนมีความพร้อมในการวางแผนงบประมาณระดับปานกลางถึงมากมีความพร้อมในด้านการรายงานผลประจำปีและด้านการวางแผนงบประมาณระยะปานกลางน้อย
3. มีความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการงบประมาณกับสัมฤทธิ์ผลในการใช้งบประมาณ
4. โรงเรียนส่วนใหญ่ตัดสินใจแบบราชการและแบบการเมืองในการพิจารณางบประมาณ ไม่มีการตัดสินใจแบบใช้เหตุผล
5. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมงบประมาณมีความสัมพันธ์ต่อเจตคติที่ต่อกระบวนการงบประมาณ

6. การมีกระบวนการงบประมาณที่ชัดเจน เป็นทางการ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมและพอใจในงบประมาณ

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่างานการจัดการงบประมาณมีความจำเป็นต่อองค์กร หน่วยงาน สถาบันต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง หากมีกลวิธีหรือยุทธการจัดการที่ดีจะทำให้เกิดผลดีต่อการดำเนินภารกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ทำวิจัยเรื่องนี้ขึ้นเพื่อประโยชน์ของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร