

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต ๕ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

๒.๑ หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๒ หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

๒.๓ หลักธรรมาภิบาล

๒.๔ การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

๒.๔.๑ การจัดทำและเสนอของบประมาณ

๒.๔.๒ การบริหารเงิน

๒.๔.๓ การบริหารบัญชี

๒.๔.๔ การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน

๒.๔.๕ การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

๒.๔.๖ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล

๒.๔.๗ รายงานผลการใช้จ่ายและผลการดำเนินงาน

๒.๕ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต ๕

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร เป็นเรื่องที่ว่าด้วยการวางแผนงาน เพื่อดำเนินงานตามกระบวนการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวทางดังนี้

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕^๑ บัญญัติการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ในมาตรา ๓๙ ให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจาย

^๑ กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕, (กรุงเทพมหานคร: ศุภสภา, ๒๕๔๖), หน้า ๒๓.

อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงจากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐมีแนวนโยบายที่จะส่งเสริมการบริหารในรูปแบบการกระจายอำนาจ ส่วนรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ บัญญัติให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กล่าวถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในมาตรา ๔๙ ที่กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี และต้องมีการจัดการศึกษาให้อย่างทั่วถึง และมาตราที่ ๘๐ (๓) กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรมจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติและต้องปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การพัฒนาคอนไทยให้มีคุณภาพนั้นต้องอาศัยการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีคุณภาพได้รับการสนับสนุนส่งเสริมด้วยระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ คือ ต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เต็มศักยภาพ ลดขั้นตอนการบริหาร มีบุคลากรมืออาชีพ บริหารงบประมาณด้วยความโปร่งใส และใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารราชการใหม่ การยุบสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ โดยแบ่งส่วนราชการใหม่เป็นการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา^๒

สภาพการจัดการศึกษาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ กับการปฏิรูปการศึกษา เป็นลักษณะการบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก (External Control Management) ซึ่งมีลักษณะดังนี้

๒.๑.๑ การกำหนดเป้าหมายของการจัดการศึกษา เป็นการกำหนดเป้าหมายรวมกันเป็นหนึ่งเดียวไม่ซับซ้อนมีความเป็นเอกภาพ ทำให้การจัดสภาพแวดล้อมทางการศึกษาเป็นลักษณะคงที่ไม่มีความต้องการอย่างแข็งขันที่จะปฏิรูปการศึกษา การบริหารงานจะมุ่งเน้นความเป็นมาตรฐานเดียวกันของทุกสถานศึกษา และจะคำนึงถึงผลเชิงปริมาณเป็นสำคัญ

^๒ อ้างแล้ว.

๒.๑.๒ เป็นระบบการบริหารสถานศึกษาแบบดั้งเดิม ที่เน้นโครงสร้างองค์กร และกระบวนการทำงาน โดยมีสมมุติฐานว่ากระบวนการทำงานที่เป็นมาตรฐานสามารถทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายบริหาร และมีความเหมาะสมในทุกสถานศึกษา

๒.๑.๓ เป็นระบบที่ใช้การตรวจสอบจากภายนอกเท่านั้น

๒.๑.๔ เป็นระบบที่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สถานศึกษามีอำนาจเพียงเล็กน้อยในการตัดสินใจและต้องปรึกษาหารือจากผู้มีอำนาจ ในการตัดสินใจจากส่วนกลางในเกือบทุกเรื่องผลที่ตามมาคือไม่สามารถแก้ปัญหาหรือแก้ปัญหาได้ไม่ทันการ ไม่ก่อให้เกิดผลทางการศึกษาและยังสร้างความซับซ้อนมากขึ้น สถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติการของการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายทางการศึกษา มีการควบคุมจากภายนอกอย่างใกล้ชิด บทบาทของสถานศึกษาจึงเป็นเพียงการรับคำสั่งจากหน่วยงานส่วนกลาง ไม่มีอำนาจในการคิดริเริ่มด้วยตนเอง

๒.๑.๕ กำหนดให้การควบคุมจากภายนอก ซึ่งมีแนวโน้มที่จะให้เกิดมีการบังคับ ดูแลสถานศึกษาและเพิ่มกฎเกณฑ์บทบาท ความรับผิดชอบในการควบคุมจากส่วนกลาง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาไทยทั้งในด้านสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเสมอภาคกัน ในด้านการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วม และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หลักการสำคัญดังกล่าว ตรงกับแนวคิดหลักในการจัดการศึกษาเพื่อทุกคน (Education for All) และทุกคนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) อันเป็นหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก

การบริหารกิจการใด ๆ ก็ตามจะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล จะต้องมีส่วนร่วมดำเนินการในกิจการนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างถูกต้องและรวดเร็วคำว่า การบริหารในภาษาอังกฤษใช้ “Administration” และ : Management ความแตกต่างของ สองคำนี้ คือ Administration นิยมใช้ไปทางการบริหารทางราชการส่วนคำว่า Management นิยมใช้ไปทางการบริหารธุรกิจ ซึ่งหมายถึง การบริหารเช่นเดียวกัน นักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารหลายทัศนะแตกต่างกัน พอสรุปได้ดังนี้

^๓ กระทรวงศึกษาธิการ, “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖, ตอนที่ ๗๔ก. (๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒), หน้า ๓-๔.

เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol)^๔ ได้สรุปสาระสำคัญของหลักการบริหาร ไว้ดังนี้

๑) หน้าที่ทางการบริหาร (Management function) ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร ๕ ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling)

๒) ผู้บริหารจะต้องมีลักษณะพร้อมด้วยความสามารถทางร่างกายจิตใจ ไหวพริบการศึกษาหาความรู้เทคนิคการทำงานและประสบการณ์ต่าง ๆ

๓) หลักการบริหาร ซึ่งมีหลักทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้บริหาร ๑๔ ข้อ คือ

- (๑) หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Authority and responsibility)
- (๒) หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of command)
- (๓) หลักการมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Unity of direction)
- (๔) หลักการดำรงไว้ซึ่งสายงาน (Scalar of chain)
- (๕) หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of work, or specialization)
- (๖) หลักเกี่ยวกับระเบียบวินัย (Discipline)
- (๗) หลักของการถือประโยชน์ส่วนบุคคลรองจากประโยชน์ส่วนร่วม (Subordination of individual to general interest)
- (๘) หลักของการให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration)
- (๙) หลักของการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง (Centralization)
- (๑๐) หลักของการมีระเบียบเรียบร้อย (Order)
- (๑๑) หลักของความเสมอภาค (Equity)
- (๑๒) หลักของการมีเสถียรภาพของการว่าจ้างทำงาน (Stability of tenure)
- (๑๓) หลักของความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative)
- (๑๔) หลักของความสามัคคี (Esprit de corps)

เฮอร์เบิร์ต เอ ไซมอน (Herbert A. Simon)^๕ กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จโดยที่ผู้บริหารมักจะไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติ แต่ผู้บริหารเป็นผู้ใช้ศิลปะเพื่อทำให้ผู้ปฏิบัติได้ทำงานจนสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกไว้แล้ว นอกจากนี้ไซมอน ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า นายแห่งการขยายความของการบริหารอันสามารถที่จะทำให้ชัดเจนขึ้นอีกนั่นก็คือ กิจกรรมความร่วมมือของกลุ่มที่ต้องการประสบผลสำเร็จต่อส่วนรวม

^๔ Henri Fayol, **Industrial and General Administration**, (New York: Mc-Graw Hill, 1930), pp. 17 - 18.

^๕ Simon, Smithburg &Thompson, **Public Administration**, 14th ed. (New York: Alfred A.Knope, 1971), p.3.

ถวิล เกษสุพรรณ^๖ กล่าวว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง กระบวนการทำงานหรือกิจกรรมต่างๆ ทางการศึกษาที่บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ร่วมมือกันดำเนินงาน โดยใช้ทรัพยากรการบริหารเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นสมาชิกที่ดีมีคุณภาพของสังคมตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

สมเดช สาวันตี^๗ กล่าวว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลปะในการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกระบวนการเรียนรู้ และความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

สรุปได้ว่าการบริหาร หมายถึง กระบวนการที่เกิดจากความร่วมมือในการนำทั้งศาสตร์และศิลป์เข้ามาบริหาร เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ร่วมกัน จากการมีส่วนร่วมของทุกคน

๒.๒ หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

๒.๒.๑ ความหมายของการบริหารสถานศึกษา

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้

บรรจบ บุญจันทร์^๘ ได้ให้ความหมายการบริหารสถานศึกษา ไว้ว่า หมายถึงการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างผู้บริหารและสมาชิกในองค์กร เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์^๙ กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้านนับตั้งแต่บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ พฤติกรรมและคุณธรรม เพื่อให้มีค่านิยมตรงกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ที่อาศัยการควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคล อาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

^๖ ถวิล เกษสุพรรณ, “การศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารงานโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุกดาหาร เขต ๕”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ๒๕๕๒), หน้า ๓๒.

^๗ สมเดช สาวันตี, “การนำเสนอรูปแบบการบริหารการศึกษาปฐมวัยในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้นแบบ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุกดาหาร เขต ๕”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ๒๕๕๓), หน้า ๓๒.

^๘ บรรจบ บุญจันทร์, การบริหารสถาบันเพื่อความเป็นเลิศ, (มหาสารคาม: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, ๒๕๕๖), หน้า ๓๘.

^๙ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, หลักการและทฤษฎีการบริหารการศึกษา, (นนทบุรี: ตีรณสาร, ๒๕๕๗), หน้า ๔.

ศิลป์ชัย อ่วงตระกูล^{๑๐} กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึงการดำเนินงานร่วมกับกลุ่มบุคคลมีอาชีพและชุมชนในท้องถิ่น เพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคมตามวัตถุประสงค์อย่างมีคุณภาพ

ณัฐภา พงษ์ธรรม^{๑๑} กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการบริหาร การพัฒนา และปรับปรุงวิธีการบริหารงานด้านต่าง ๆ เพื่อนำพาสถานศึกษาสู่ความก้าวหน้า ส่งเสริมความเจริญด้านความคิด ความรู้ ควบคู่กับการสอดแทรกคุณธรรมแก่นักเรียนเพื่อให้ได้นักเรียนที่มีคุณภาพ

สรุปได้ว่าการบริหารการศึกษสถานศึกษา หมายถึง การบริหารที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายเพื่อให้โรงเรียนมีคุณภาพโดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์กับการศึกษามากที่สุด ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์แก่องค์กรในด้านต่าง ๆ โดยผ่านวิธีการของการจัดองค์การเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการศึกษา

๒.๒.๒ กระบวนการบริหาร

การบริหารเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนต่อเนื่องกันการบริหารที่ดีจึงต้องอาศัยกระบวนการบริหารเป็นหลัก การบวนการบริหารที่นิยมกันมากที่สุดและสามารถนำมาใช้เป็นหลักในการบริหารงานทั่วๆ ไป คือกระบวนการบริหารของลูเธอร์ กุลลิค (Luthur Gulick) มีองค์ประกอบและขั้นตอน ๗ ขั้น รวมเรียกว่า "POSDCoRB" ซึ่งเป็นอักษรนำขององค์ประกอบกระบวนการ ดังนี้

๒.๒.๒.๑ การวางแผนงาน (Planning) หมายถึง การจัดวางโครงการ แผนปฏิบัติงาน และวิธีการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า ผู้จัดการองค์กรต้องวางแผนงานทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน เพราะแผนงานจะเป็นแนวทางปฏิบัติทั้งองค์กร ซึ่งประกอบด้วย แผนงานหลัก และแผนงานย่อย แผนงานต้อง มีลักษณะยืดหยุ่น

๒.๒.๒.๒ การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน และการจัดสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

๒.๒.๒.๓ การจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร ได้แก่ การจัดอัตราากำลัง การสรรหาและพัฒนาบุคลากร การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การส่งเสริมขวัญและกำลังใจ สวัสดิการ และการเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงาน "คน" เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ที่ส่งผลให้ งานสำเร็จหรือล้มเหลว

^{๑๐} ศิลป์ชัย อ่วงตระกูล, “การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการศึกษาพิเศษเรียนร่วมสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต ๔”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, ๒๕๕๓), หน้า ๘.

^{๑๑} ณัฐภา พงษ์ธรรม, “การมีส่วนร่วมของครูในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี, ๒๕๕๓), หน้า ๑๔.

๒.๒.๒.๔ การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน หัวหน้าต้องมอบหมายหน้าที่ให้ลูกน้องแต่ละคนตามลำดับ โดยให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับความรับผิดชอบแต่ละตำแหน่ง ประกาศใช้ระเบียบให้ปฏิบัติตาม มีการตัดสินใจสั่งการ อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

๒.๒.๒.๕ การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานกิจกรรมต่างๆของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดมีการร่วมมือที่ดีและนำไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน

๒.๒.๒.๖ การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของบุคลากรระดับต่างๆ ในหน่วยงาน เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกหน่วยงานได้รับทราบความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ

๒.๒.๒.๗ การบริหารงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

๒.๒.๓ หลักการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารจัดการของสถานศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ให้บริหารสถานศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ นำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียน ในฐานะที่เป็นนิติบุคคล องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย^{๑๒} ๑) หลักนิติธรรม เป็นการกำหนดข้อบังคับถูกต้อง เป็นธรรมการกำหนดกฎกติกาและการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพความยุติธรรม เหมือนกับการมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลารวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กัน สถานศึกษา ๒) หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือมีจรรยาบรรณต่อตนเองต่อสถานศึกษาและต่อผู้ร่วมงาน ๓) หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในสถานศึกษาโดยปรับปรุงกลไกการทำงานของสถานศึกษาทุกฝ่ายให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก รู้ขั้นตอนที่จะติดต่องานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้และภายในสถานศึกษาต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีในด้วย ๔) หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาของ

^{๑๒} จันทรา อิมโนบุญ, “การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษากับความผูกพันต่อองค์กรของครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๗”, วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี, ๒๕๕๙), หน้า ๒๐.

สถานศึกษา ไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายในสถานศึกษาเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย ๕) หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสถานศึกษา การใส่ใจปัญหาและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาของสถานศึกษาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้ข้อบังคับ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จให้บุคลากรรับผิดชอบ ๖) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการณรงคให้บุคลากรมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สำนักนายกรัฐมนตรี^{๑๓}ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ ๖ ด้าน ดังนี้

๑) หลักนิติธรรม เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายนี้ มีขึ้นเพื่อความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นเรื่องหนึ่งในบรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งมวลของปัจเจกบุคคล และโดยหลักการนี้ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ อันละเมิดต่อกฎหมายกระทำต่อประชาชนได้ ไม่ว่าในเชิงการลิดรอนเพิกถอนอำนาจของประชาชนด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือด้วยวิธีการอื่นใด โดยมักจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐ อาทิ ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ทั้งนี้ หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายหรือหลักนิติธรรมนี้ ที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรม รวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการรับโทษทางกฎหมาย

๒) หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่าที่พึงงามของมนุษย์ อาทิ การคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง และมาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม

๓) ความโปร่งใส เป็นการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และตรวจสอบความถูกต้องได้ ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ การสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ และระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

^{๑๓} สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (๒๕๕๐-๒๕๕๔), (กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๕๐), หน้า ๒๘.

๔) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจในองค์การ ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

๕) หลักการรับผิดชอบ เป็นการสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์การรัฐหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การสร้างระบบการฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น การกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของรัฐ และองค์การในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและการสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง

๖) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การภาครัฐ โดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ด้วยการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่กลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า

สรุปได้ว่า เป็นการดำเนินการต่างๆ โดยยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข โดยตั้งอยู่บนความถูกต้อง ยุติธรรม มีความโปร่งใส และมีส่วนร่วม โดยต้องเริ่มจากคุณธรรมของตนเองเป็นสำคัญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานมีมาตรฐานเดียวกันส่งผลให้การบริหารองค์กรต่างๆ เกิดประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า

๒.๒.๔ ขอบข่ายการบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

กระทรวงศึกษาธิการได้วางขอบข่ายภารกิจบริหารการจัดการศึกษาในโรงเรียน แบ่งออกเป็น ๔ ด้าน^{๑๔} คือ การบริหารด้านงานวิชาการ การบริหารด้านงานงบประมาณ การบริหารด้านงานบุคคล และการบริหารด้านงานทั่วไป ซึ่งสรุปสาระสำคัญในแต่ละงานดังนี้

๑) การบริหารด้านงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานหลักหรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕ มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษามากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการโดยอิสระ คล่องตัว

^{๑๔} กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕, หน้า ๓๓-๓๔.

รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมได้เสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตร และกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนการวัดผลประเมินผล รวมทั้งวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

๑. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา

๑.๑ ศึกษาวิเคราะห์ เอกสารหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.๒๕๔๔ สารระแกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสภาพปัญหา และความต้องการของสังคม ชุมชน และท้องถิ่น

๑.๒ วิเคราะห์ สภาพแวดล้อม และประเมินสภาพสถานศึกษา เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย คุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายรวมทั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

๑.๓ จัดทำโครงสร้างหลักสูตรและสาระต่างๆ ที่กำหนดให้มีในหลักสูตร สถานศึกษาที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และคุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยพยายามบูรณาการเนื้อหาสาระทั้งในกลุ่มสาระการเรียนรู้เดียวกัน และระหว่างกลุ่มสาระการเรียนรู้ตามความเหมาะสม

๑.๔ นำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน และบริหารจัดการ การใช้หลักสูตรให้เหมาะสม

๑.๕ นิเทศการใช้หลักสูตร

๑.๖ ติดตามและประเมินผลการใช้หลักสูตร

๑.๗ ปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรตามความเหมาะสม

๒. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

๒.๑ ส่งเสริมให้ครูจัดทำแผนการเรียนรู้ตามสาระแต่ละหน่วยการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

๒.๒ ส่งเสริมให้ครูจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยจัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความสนใจ ความถนัดของผู้เรียน ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ การประยุกต์ใช้ความรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา การเรียนรู้จากประสบการณ์จริงและการปฏิบัติจริง การส่งเสริมให้รักการอ่านและใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง การผสมผสานความรู้ต่างๆ ให้สมดุลกัน ปลุกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่สอดคล้องกับเนื้อหาสาระกิจกรรม โดยจัดบรรยากาศและสิ่งแวดล้อม และแหล่งเรียนรู้ให้เอื้อต่อการจัดกระบวนการเรียนรู้และการนาภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือเครือข่าย ผู้ปกครอง ชุมชน ท้องถิ่นมามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนตามความเหมาะสม

๒.๓ จัดให้มีการนิเทศการเรียนการสอนแก่ครูในกลุ่มสาระต่างๆ โดยเน้นการนิเทศที่ร่วมมือช่วยเหลือกันแบบกัลยาณมิตร เช่น นิเทศแบบเพื่อนช่วยเพื่อน เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนร่วมกันหรือแบบอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

๒.๔ ส่งเสริมให้มีการพัฒนาครู เพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้ตามความเหมาะสม

๓. การวัดผล ประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน

๓.๑ กำหนดระเบียบ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการวัดผลและประเมินผลของสถานศึกษา

๓.๒ ส่งเสริมให้ครูจัดทำแผนการวัดผล และประเมินผลแต่ละรายวิชา ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษา สาระการเรียนรู้ หน่วยการเรียนรู้ แผนการจัดการเรียนรู้ และการจัดกิจกรรมการเรียนรู้

๓.๓ ส่งเสริมให้ครูดำเนินการวัดผล และการประเมินผลการเรียนการสอนโดยเน้นการประเมินตามสภาพจริง จากกระบวนการ การปฏิบัติและผลงาน

๓.๔ จัดให้มีการเทียบโอนความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และผลการเรียนจากสถานศึกษาอื่น สถานประกอบการและอื่นๆ ตามแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

๓.๕ พัฒนาเครื่องมือและประเมินผลให้ได้มาตรฐาน

๔. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

๔.๑ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย การบริหารการจัดการและการพัฒนาคุณภาพงานวิชาการในภาพรวมของสถานศึกษา

๔.๒ ส่งเสริมให้ครูศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ให้แต่ละกลุ่ม การรู้ประสานความร่วมมือในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ตลอดจนการเผยแพร่ผลงานการวิจัยหรือพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และงานวิชาการกับสถานศึกษา บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่น

๕. การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

๕.๑ ศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อจัดการเรียนการสอน และการบริหารงานวิชาการ

๕.๒ ส่งเสริมให้ครูผลิต พัฒนาสื่อ และนวัตกรรมการเรียนการสอน

๕.๓ จัดหาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อใช้ในการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนางานด้านวิชาการ

๕.๔ ประสานความร่วมมือในการผลิต จัดหา พัฒนาและการใช้สื่อนวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อจัดการเรียนการสอน และการพัฒนางานวิชาการกับสถานศึกษาบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่น

๕.๕ การประเมินผลการพัฒนาการใช้สื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

๖. การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้

๖.๑ สำรวจแหล่งการเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งในสถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น ในเขตพื้นที่การศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงจัดตั้งและพัฒนาแหล่งการเรียนรู้แก่ครู สถานศึกษาอื่น บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษาในบริเวณใกล้เคียง

๖.๒ จัดตั้งและพัฒนาแหล่งเรียนรู้รวมทั้งพัฒนาให้เกิดองค์ความรู้ และประสานความร่วมมือสถานศึกษาอื่น บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในการจัดตั้ง ส่งเสริม พัฒนาแหล่งเรียนรู้ที่ใช้ร่วมกัน

๖.๓ ส่งเสริมสนับสนุนให้ครูใช้แหล่งเรียนรู้ทั้งในและนอกโรงเรียนในการจัดกระบวนการเรียนรู้โดยครอบคลุมภูมิปัญญาท้องถิ่น

๗. การนิเทศการศึกษา

๗.๑ จัดระบบการนิเทศงานวิชาการและการเรียนการสอนภายในสถานศึกษา

๗.๒ ดำเนินการนิเทศงานวิชาการและการเรียนการสอนในรูปแบบที่หลากหลายและเหมาะสมกับสถานศึกษา

๗.๓ ประเมินผลการจัดระบบ และกระบวนการนิเทศการศึกษาในสถานศึกษา

๗.๔ ติดตาม ประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการนิเทศงานวิชาการและการเรียนการสอนของสถานศึกษาแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ และประสบการณ์ การจัดระบบนิเทศการศึกษาภายในสถานศึกษากับสถานศึกษาอื่น หรือเครือข่ายการนิเทศการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา

๘. การแนะแนวการศึกษา

๘.๑ จัดระบบการแนะแนวทางวิชาการและวิชาชีพภายในสถานศึกษา โดยเชื่อมโยงกับระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน และกระบวนการเรียนการสอน

๘.๒ ดำเนินการแนะแนวการศึกษา โดยความร่วมมือของครูทุกคนในสถานศึกษา

๘.๓ ติดตามประเมินผลการจัดระบบและกระบวนการแนะแนว การศึกษาในสถานศึกษา

๘.๔ ประสานความร่วมมือ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และประสบการณ์ด้านการแนะแนวการศึกษา กับสถานศึกษา หรือเครือข่ายการแนะแนวภายในสถานศึกษา

๙. การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

๙.๑ จัดระบบโครงสร้างองค์กร ให้รับรองการจัดระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

๙.๒ กำหนดเกณฑ์การประเมิน เป้าหมายความสำเร็จของสถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาและตัวชี้วัดของกระทรวง เป้าหมายความสำเร็จของเขตพื้นที่การศึกษา หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

๙.๓ วางแผนการพัฒนา คุณภาพการศึกษา ตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ให้บรรลุตามเป้าหมายความสำเร็จของสถานศึกษาดำเนินพัฒนางานตามแผนและติดตามตรวจสอบและประเมินคุณภาพภายในเพื่อปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องประสานความร่วมมือกับสถานศึกษาและหน่วยงานอื่นในการปรับปรุงและพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายใน และการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

๙.๔ ประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาประสานงานกับสำนักงานรับรองมาตรฐานการศึกษาและประเมินคุณภาพการศึกษาในการประเมินสถานศึกษาเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

๑๐. การส่งเสริมความรู้ทางวิชาการแก่ชุมชน

๑๐.๑ การศึกษา สำรวจความต้องการ สนับสนุนงานวิชาการแก่ชุมชน

๑๐.๒ จัดให้ความรู้เสริมสร้างความคิดและเทคนิคทักษะทางวิชาการ เพื่อการพัฒนาทักษะทางวิชาชีพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ท้องถิ่นการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชน ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวิชาการของสถานศึกษา และที่จัดโดยบุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

๑๐.๓ ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ระหว่างบุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ ชุมชน ท้องถิ่น

๑๑. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น

๑๑.๑ ประสานความร่วมมือ ช่วยเหลือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาของรัฐ เอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา ทั้งบริเวณใกล้เคียงภายในเขตพื้นที่การศึกษา ต่างเขตพื้นที่การศึกษา

๑๑.๒ สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับองค์กรต่างๆ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

๑๒. การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

๑๒.๑ สำรวจและศึกษาข้อมูลการจัดการศึกษา รวมทั้งความต้องการในการได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการของบุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

๑๒.๒ ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาวิชาการและการพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ในการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

๑๒.๓ จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

สรุปได้ว่า การบริหารงานด้านวิชาการ หมายถึง ขอบข่ายของงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในสถานศึกษาให้กับผู้เรียนทางด้านการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อวัตกรรมการและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนวการศึกษา การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา การส่งเสริมความรู้ทางวิชาการแก่ชุมชน การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กรหน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา จึงกล่าวได้ว่า การบริหารงานวิชาการเป็นงานที่สำคัญของผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากการบริหารงานวิชาการเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ในสถานศึกษา โดยเฉพาะเกี่ยวกับกิจกรรมที่พัฒนาการเรียนการสอนเพื่อใช้พัฒนาผู้เรียนและเป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญถึงความสำเร็จ และความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารจึงควรมุ่งเส้นทางการพัฒนาสื่อการเรียนการสอน ให้ทันสมัยได้มาตรฐาน รวมทั้งใช้เทคโนโลยีต่างๆ เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนในโรงเรียน เพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ทันสมัยและสามารถเกิดความคิดในการพัฒนาความรู้ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตและช่วยส่งเสริมการพัฒนาชุมชนและสังคมอย่างมีคุณภาพและเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมจริยธรรม เป็นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตและการทำงานร่วมกับสังคมอย่างยั่งยืน

๒) การบริหารด้านงานงบประมาณ

ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหาร มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน มีขอบข่ายและภารกิจ^{๑๕} ดังนี้

๑. การจัดทำและเสนอของบประมาณ

- ๑.๑ การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา
- ๑.๒ การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา
- ๑.๓ การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของบประมาณ

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙-๕๐.

๒. การจัดสรรงบประมาณ
 - ๒.๑ การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา
 - ๒.๒ การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ
 - ๒.๓ การโอนเงินงบประมาณ
๓. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
 - ๓.๑ การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
 - ๓.๒ การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
๔. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
 - ๔.๑ การจัดทรัพยากร
 - ๔.๒ การระดมทรัพยากร
 - ๔.๓ การจัดหารายได้และผลประโยชน์
 - ๔.๔ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
 - ๔.๕ กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
๕. การบริหารการเงิน
 - ๕.๑ การเบิกจ่ายจากคลัง
 - ๕.๒ การรับเงิน
 - ๕.๓ การเก็บรักษาเงิน
 - ๕.๔ การจ่ายเงิน
 - ๕.๕ การนำเงินส่ง
๖. การบริหารบัญชี
 - ๖.๑ การจัดทำบัญชีการเงิน
 - ๖.๒ การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
 - ๖.๓ การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน
๗. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
 - ๗.๑ การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา
 - ๗.๒ การจัดหาพัสดุ
 - ๗.๓ การกำหนดรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง
 - ๗.๔ การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ

สรุปได้ว่า การบริหารด้านงานงบประมาณ หมายถึง ขอบข่ายของงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในสถานศึกษาให้กับผู้เรียนทางสังคม การจัดทำและเสนอของงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี การบริหารพัสดุและ

สินทรัพย์ จึงกล่าวได้ว่า การบริหารด้านงานงบประมาณมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานการเงินโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานของสถานศึกษาและควบคุมผลการดำเนินงานและการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละงบประมาณรวมทั้งจัดหาแหล่งรายได้มาใช้ในการบริหารจัดการในสถานศึกษา ซึ่งจะต้องมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ โดยยึดหลักการบริหารที่มุ่งเน้นผลงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาและส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีต่อผู้เรียน ทำให้สถานศึกษามีศักยภาพในการบริหารงานโรงเรียน

๓) การบริหารด้านงานบุคคล

การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมายระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้รับการพัฒนา มีความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ มีขอบเขตและภารกิจ^{๑๖} ดังนี้

๑. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

๑.๑ การวิเคราะห์และวางแผนอัตรากำลังคน

๑.๒ การกำหนดตำแหน่ง

๑.๓ การขอเลื่อนตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาและวิทยฐานะข้าราชการครู

๒. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

๒.๑ ดำเนินการสรรหาเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษากรณีได้รับมอบหมายจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

๒.๒ การจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

๒.๓ การแต่งตั้ง ย้าย โอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

๒.๔ การบรรจุกลับเข้ารับราชการ

๒.๕ การรักษาราชการแทนและรักษาการในตำแหน่ง

๓. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

๓.๑ การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

๓.๒ การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

๓.๓ การเพิ่มค่าจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

๓.๔ การดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีถือจ่ายเงินเดือน

๓.๕ เงินวิทยฐานะและค่าตอบแทนอื่น

๓.๖ งานทะเบียนประวัติ

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๑.

๓.๗ งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

๓.๘ การขอมีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓.๙ งานขอหนังสือรับรอง งานขออนุญาตให้ข้าราชการไปต่างประเทศ งานขออนุญาตลาอุปสมบท งานขอพระราชทานเพลิงศพ การลาศึกษาต่อ ยกย่องเชิดชูเกียรติและให้ได้รับเงินวิทยพัฒน์ และการจัดสวัสดิการ การดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวข้อง

๔. วินัยและการรักษาวินัย

๔.๑ กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

๔.๒ กรณีความผิดร้ายแรง

๔.๓ การอุทธรณ์

๔.๔ การร้องทุกข์

๔.๕ การเสริมสร้างและการป้องกันการกระทำผิดวินัย

๕. งานออกจากราชการ

๕.๑ การลาออกจากราชการ

๕.๒ การให้ออกจากราชการ กรณีไม่พ้นทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๕.๓ การออกจากราชการกรณีขาดคุณสมบัติทั่วไป

๕.๔ การให้ออกจากราชการไว้อ่อน

๕.๕ การให้ออกจากราชการเพราะเหตุรับราชการนานหรือเหตุทดแทน

๕.๖ กรณีมีมลทินมัวหมอง

๕.๗ กรณีได้รับโทษจำคุก โดยคำสั่งของศาล หรือรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

สรุปได้ว่า การบริหารด้านงานบุคคล หมายถึง ขอบข่ายของงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในสถานศึกษาให้กับผู้เรียนทางด้านการวางแผนอัตราากำลัง และกำหนดตำแหน่งการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน การกำหนดระเบียบวินัยและการรักษาวินัย และการให้ออกจากงาน จึงกล่าวได้ว่า การบริหารด้านงานบุคคล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบุคลากรในสถานศึกษา ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญตั้งแต่การสรรหาคนดีมีความสามารถและบรรจุแต่งตั้งให้แต่ละคนมีความเหมาะสมกับงาน รวมถึงการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถอย่างสม่ำเสมอ โดยมุ่งให้เกิดความรักและความผูกพันต่อสถานศึกษาในระยะยาว โดยทำงานร่วมกันอยู่ภายใต้ระเบียบวินัยที่ถูกต้องเหมาะสมและมีความชัดเจนและมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกันในการพัฒนานักเรียนให้มีความรู้ความสามารถ

๔) การบริหารด้านงานทั่วไป

การจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและจัดการการศึกษาของสถานศึกษาตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจน การมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีขอบข่ายและภารกิจ^{๑๗} ดังนี้

๑. ดำเนินงานธุรการ
๒. งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
๓. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
๔. การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
๕. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
๖. งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
๗. การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป
๘. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
๙. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
๑๐. การรับนักเรียน
๑๑. การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย
๑๒. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
๑๓. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
๑๔. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
๑๕. การส่งเสริมและสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชนองค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
๑๖. การประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น
๑๗. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
๑๘. งานบริการสาธารณะ
๑๙. งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

สรุปได้ว่า การบริหารด้านงานทั่วไป หมายถึง ขอบข่ายของงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในสถานศึกษาให้กับผู้เรียนทางด้าน การดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริม

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔-๗๒.

สนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสามะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา การประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน งานบริการสาธารณะ งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น จึงกล่าวได้ว่าการบริหารด้านงานทั่วไป เป็นงานที่ช่วยส่งเสริมและประสานงานอื่นๆ ในสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การบริหารงานทั่วไปจะเชื่อมโยงงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในสถานศึกษา เพื่อให้กิจกรรมโดยรวมในสถานศึกษาดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ การบริหารงานทั่วไปยังเกี่ยวข้องถึงการประสานงานร่วมมือกับชุมชนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาช่วยสนับสนุนการจัดการศึกษา

๒.๓ หลักธรรมคัมครองโลก

หลักธรรมคัมครองโลก^{๑๘} เป็นหลักธรรมที่ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

พระเทพญาณมหามุนี^{๑๙} กล่าวถึงหลักธรรมคัมครองโลกว่า โลกของเรานี้ได้รับการคัมครองด้วยธรรม จึงทำให้สังคมมนุษย์มีความสุข ธรรมที่คัมครองโลกอยู่นี้ เรียกว่า “หิริ โอตตปปะ” สัปปุรุษผู้สงบระงับ ประกอบด้วยหิริและโอตตปปะ ตั้งมั่นอยู่ในธรรมขาว ท่านเรียกว่า ผู้มีธรรมของเทวดาในโลก”

พระโสภณคณาภรณ์^{๒๐} กล่าวถึงหลักธรรมคัมครองโลกว่า เป็นหลักพุทธธรรมที่ช่วยคัมครองโลก คือป้องกันรักษาบุคคล หรือมวลมนุษยในโลก ให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข มีความร่มเย็นเป็นสุขโลก ประกอบด้วย หิริ และ โอตตปปะ หิริ ความละอายแก่ใจในการทำบาป และโอตตปปะ ความสะดุ้งกลัวต่อผลแห่งบาป ธรรมทั้งสองประการนี้ถือเป็นโลกบาลธรรม คือธรรมที่รักษาคัมครองโลกหมู่สัตว์ให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขตามสมควร นอกจากจะเรียกว่าเป็นโลกบาลธรรมแล้ว ยังถือว่าเป็นเทวธรรม คือธรรมที่จะสร้างคนให้เป็นเทพบุตรเทพธิดาด้วยร่างกายที่เป็นมนุษย์นี้เอง หิริโอตตปปะ เป็นธรรมที่เกิดขึ้นภายในใจ ของคนทุกคน ในลักษณะที่ค่อยเกิดขึ้นมาตามลำดับ จึงเรียกระบบสองประการนี้ว่า โนธรรม คือธรรมที่เกิดขึ้นอยู่ภายในจิต มโนธรรมนี้เองที่แยกให้แตกต่างจากสัตว์

^{๑๘} อัง.ทุก. (ไทย) ๒๐/๖๕. ขุ.อิติ. (ไทย) ๒๕/๒๕/๗๒

^{๑๙} พระเทพญาณมหามุนี, **หลักธรรมคัมครองโลก**. (กรุงเทพมหานคร : มหาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๕), หน้า ๑๐๔.

^{๒๐} พระโสภณคณาภรณ์, **ตอบปัญหาทางพุทธศาสนา**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thaiitteacher.no-ip.info/downloads/hiri-otappa.pdf>. [12 ธันวาคม ๒๕๖๐]

ก้องเกียรติ เต็มเกษมศานต์^{๒๑} กล่าวว่า หิริ หมายถึง ความละอายใจตัวเองต่อการทำความชั่วความผิด ต่อการประพฤติดุจจริตทั้งหลายและความละอายใจตัวเองที่จะละเว้นไม่ทำความดี ซึ่งควรจะทำให้เกิดมีในตน เช่น บิดามารดามีความละอายใจที่จะไม่ดูแลบุตรของตน เช่นนี้เรียกว่ามีหิริ หิริเกิดขึ้นได้ด้วยการคิดถึงการศึกษา ฐานะ ยศศักดิ์ ชาติตระกูลของตน คิดถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น รวมกับความกลัวกลัวของจิตใจที่จะไม่ทำชั่วเช่นนั้น หิริ เป็นธรรมรักษาคุ้มครองโลก ทำให้โลกเกิดสันติ ทำให้คนเราอยู่กันอย่างสงบสุข เพราะคนที่มีหิริจะเกลียดความชั่ว และละอายที่จะทำความชั่วทั้งต่อหน้าและลับหลัง ทำให้ไม่ก่อความเดือดร้อนให้แก่โลกและสรรพสัตว์ทั้งปวงบางคนเกิดความละอายอันมีความเคารพต่อชาติตระกูล ครูอาจารย์ ทรัพย์มรดก คนประพฤติดีแล้วไม่กระทำความชั่ว หรือบางคนคำนึงถึงชาติด้วย กำลังความรู้ของตนว่าเป็นอย่างนี้ๆ แล้วปลงใจว่าไม่ควรทำบาป

หิริ คือ ความละอายที่จะทำความชั่ว โอตตปปะ คือความกลัวต่อผลของความชั่ว หิริโอตตปปะนี้เป็นธรรมของผู้มีคุณธรรม ที่จะนำพาเราก้าวไปสู่สุคติโลกสวรรค์ เพราะผู้จะเป็นเทวดาได้ต้องมีคุณธรรม คือหิริ โอตตปปะอยู่ในใจ ท่านจึงเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า“เทวธรรม” คือธรรมที่จะทำให้เราได้เป็นเทวดา อีกทั้งเทวธรรมนี้ คือธรรมคุ้มครองโลก หากคนทั้งโลกมีหิริ โอตตปปะ ละอายต่อการทำบาป และกลัวต่อผลของบาป ก็จะไม่ทำบาปอกุศล จะตั้งมั่นอยู่ในศีล ๕ มนุษย์ทั้งหลายก็จะอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข สันติภาพของโลกย่อมจะบังเกิดขึ้น เมื่อมนุษย์พากันประพฤติธรรม ธรรมะก็จะคุ้มครองมนุษย์ให้อยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุข

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต)^{๒๒} กล่าวถึง โลกบาลธรรม ว่า ธรรมคุ้มครองโลก คือ ปกครองควบคุมใจมนุษย์ไว้ให้อยู่ในความดี มีให้ละเมิดศีลธรรมและให้อยู่กันด้วยความเรียบร้อยสงบสุข ไม่เดือดร้อนสับสนุ่นวาย มี ๒ คือ

- ๑) หิริ ความละอายบาป ละอายใจต่อการทำความชั่ว
- ๒) โอตตปปะ ความกลัวบาป เกรงกลัวต่อความชั่วและผลของกรรมชั่ว

ธรรมะวาไรตี้ดอทคอม^{๒๓} กล่าวว่า โลกบาลธรรม แปลว่า ธรรมคุ้มครองโลก ไม่ให้เดือดร้อนวุ่นวาย เป็นธรรมนำสุขมาให้แก่มนุษย์โลก มี ๒หลักธรรมย่อย ได้แก่

- ๑) หิริ คือความละอายแก่ใจที่จะคิดชั่ว พูดชั่ว และทำชั่ว เป็นความรู้สึที่เกิดขึ้นเอง โดยไม่มีใครตักเตือน หรือแนะนำแต่อย่างใด เป็นจิตสำนึกด้านคุณธรรมที่ห่อหุ้มใจในแต่ละบุคคล

^{๒๑} ก้องเกียรติ เต็มเกษมศานต์, โลกบาลธรรม, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.gotoknow.org/posts/229358>. [๓ ธันวาคม ๒๕๖๐].

^{๒๒} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), หลักธรรมคุ้มครองโลก, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: 84000.org/tipitaka/dic/v_seek.php?text. [๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐].

^{๒๓} ธรรมะวาไรตี้ดอทคอม, โลกบาลธรรม, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dhammadiversity.com/>. [๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐].

๒) โอดตັปปะ คือ ความเกรงกลัวต่อบาป หรือเกรงกลัวต่อผลของความชั่วที่ตนทำ เพราะเข้าใจกฎแห่งกรรมว่า ทำชั่วเป็นเหตุ ย่อมได้รับชั่วเป็นผลตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

hiri โอดตັปปะ การละอายที่จะทำชั่ว และเกรงกลัวผลของความชั่วที่จะตามมา จึงเป็นธรรมที่สามารถคุ้มครองโลกให้ร่มเย็นเป็นสุข หากทุกคนมีหลักธรรมนี้ประทับใจ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะเหนื่อยน้อยลง เนื่องจากคนในสังคมส่วนใหญ่ล้วนเป็นคนดี แต่ในความเป็นจริงในสังคมก็ยังมีปัญหา เนื่องจากคนยังมีกิเลสตัณหา อุปาทาน จึงทำให้หลงประเด็นในการดำเนินชีวิตได้ง่าย แต่ถ้าหากเคยเรียนรู้ หลักโลกปาลธรรมมาบ้าง พอนึกได้เมื่อไรก็จะนำมาใช้ประโยชน์ในการกล่อมเกลาชีวิต จิตใจของตนเพื่อความสุขสงบร่มเย็นในชีวิตและสังคมตามควรแก่โอกาส

ประกาศรี สืหอำไพ^{๒๔} ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมคุ้มครองโลกดังรายละเอียดต่อไปนี้

หลักธรรมด้านหิริโอดตັปปะ

หิริ คือ ความละอายบาป เป็นความรู้สึกรังเกียจ ไม่อยากทำบาป เห็นบาปเป็นของสกปรกจะทำให้ใจของเราเศร้าหมอง จึงไม่ยอมทำบาป

โอดตັปปะ คือ ความเกรงกลัวบาป เป็นความรู้สึกกลัว กลัวว่าเมื่อทำไปแล้ว บาปจะส่งผลเป็นความทุกข์ทรมานแก่เรา จึงไม่ยอมทำบาปสมมติว่าเราเห็นเหล็กชิ้นหนึ่งเปื้อนอุจจาระอยู่เรามีความรู้สึกรังเกียจไม่อยากจับต้องเกรงว่าอุจจาระจะมาเปื้อนมือเรา ความรู้สึกนี้เปรียบได้กับ หิริคือความละอายต่อบาปสมมติว่า เราเห็นเหล็กท่อนหนึ่งเผาไฟอยู่จนร้อนแดง เรามีความรู้สึกกลัว ไม่กล้าจับต้องเพราะเกรงว่าความร้อนจะลวกเผาไหม้มือเรา ความรู้สึกนี้เปรียบได้กับโอดตັปปะ คือ ความเกรงกลัวต่อผลของบาป “สัตบุรุษ ผู้สงบระงับ ประกอบด้วยหิริโอดตັปปะ ตั้งมั่น อยู่ในธรรมขาท่านเรียกว่าผู้มีธรรมของเทวดาในโลก”

หิริ คือ ความละอายบาป เป็นความรู้สึกรังเกียจ ไม่อยากทำบาป เห็นบาปเป็นของสกปรกจะทำให้ใจของเราเศร้าหมอง จึงไม่ยอมทำบาป

เหตุที่ทำให้เกิดหิริ

๑) คำนึกถึงความเป็นคน หรือชาติตระกูล “เรานี้มีบุญอุตสาห์ที่เกิดเป็นคนแล้ว

ทำไมจึงจะมาฆ่าสัตว์ ทำไมต้องมาขโมยเขากินนั้น มันเรื่องของสัตว์เดียรัจฉาน ทำไมต้องมาแย่งผัวแย่งเมียเขา ไม่ใช่หมู หมา กา ไก่ ในฤดูผสมพันธุ์นี้ เรานี้มันชาติคน เป็นมนุษย์สูงกว่าสัตว์ทั้งหลายอยู่แล้ว” พอคำนึกถึงชาติตระกูล หิริก็เกิดขึ้น

๒) คำนึกถึงอายุ “โอ้เอ๋ย เราก็ก่อนหน้านี้แล้ว จะมานั่ง เกี้ยวเด็กสาวๆ คราวลูกคราวหลานอยู่ได้อย่างไร โอ้เอ๋ยเราก็ก่อนหน้านี้แล้วจะมาขโมยของเด็กกรุณลูก รุ่นหลานได้อย่างไร” พอคำนึกถึงวัย หิริก็เกิดขึ้น

^{๒๔} ประกาศรี สืหอำไพ, **พื้นฐานการศึกษาทางศาสนาและจริยธรรม**. (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๓๓-๓๖.

๓) คำนี้ถึงความดีที่เคยทำ “เราก็คงมีความองอาจกล้าหาญทำความดีมากมาแล้ว ทำไมจะต้องมาทำความชั่วเสียตอนนี้ละ ไม่เอาละ ไม่ยอมทำความชั่วละ” พอคำนี้ถึงความดีเก่าก่อน หิริก็เกิดขึ้น

๔) คำนี้ถึงความเป็นพหูสูต “ดูซิ เราก็คงมีความรู้ขนาดนี้แล้ว รู้ว่าอะไรดี อะไรชั่ว รู้ว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ รู้สารพัดจะรู้แล้วจะมาทำความชั่ว ได้อย่างไร” พอคำนี้ถึงความเป็นพหูสูต หิริก็เกิดขึ้น

๕) คำนี้ถึงพระศาสดา “เราเองก็ถูกพระพุทธเจ้า พระองค์ผู้ทนต์น้อยยาก ตรัสรู้ธรรมแล้ว ทรงสั่งสอนอบรมพวกเราต่อๆ กันมา เราจะละเลยคำสอนของพระองค์ ไปทำชั่ว ได้อย่างไร” พอคำนี้ถึงพระศาสดา หิริก็เกิดขึ้น

๖) คำนี้ถึงครูอาจารย์ สถานศึกษา “ อี เราก็คงมีครูเหมือนกัน ครูอาจารย์ผู้อบรมสั่งสอนมา ชื่อเสียงสถาบันของเราโด่งดังเป็นที่ยกย่องสรรเสริญ แล้วเราจะมาทำชั่ว ได้อย่างไร” พอคำนี้ถึงครูอาจารย์ สำนักเรียน หิริก็เกิดขึ้นอัตโนมัติ คือ ความเกรงกลัวบาป เป็นความรู้สึกลัว กลัวว่าเมื่อทำไปแล้ว บาปจะส่งผลเป็นความทุกข์ทรมานแก่เรา จึงไม่ยอมทำบาปสังคมทุกแห่งมีกฎหมายห้ามคนกระทำความชั่ว หากใครละเมิดกฎหมายก็จะได้รับโทษกฎหมายเป็นข้อห้ามที่มีไว้เพื่อให้สังคมดำเนินไปอย่างปกติสุข หน่วงย่อย ๆ ในสังคม เช่นโรงเรียน ก็มีกฎและระเบียบให้นักเรียนปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยเช่นกันการที่คนเราไม่ทำความชั่ว หรือความผิดตามกฎหมายหรือระเบียบของโรงเรียน ห้ามไว้นั้น อาจเป็นเพราะเหตุผล ๒ กรณี คือ กลัวถูกลงโทษและติดตราง หรือมีคนอื่นก็กลัวถูกคนอื่นติเตียนประการหนึ่ง ที่ไม่ทำความชั่ว เพราะละอายต่อความชั่ว และเกรงกลัวความชั่ว อีกประการหนึ่งการละอายต่อความชั่ว นั้น ทางพระเรียกว่า “หิริ” การละอายต่อความชั่ว คือการละเว้นความชั่ว เพราะละอายแก่ใจตนเอง มีความสำนึกตัวว่า สิ่งนี้เป็นสิ่งชั่ว ไม่ควรทำ การที่ไม่ทำความชั่ว มิใช่เพราะกลัวถูกจับหรือกลัวคนเห็น คนที่มีจิตสำนึกทางจริยธรรมนั้น ที่ไม่ทำความชั่วมิใช่เพราะกลัวการถูกลงโทษที่มาจกภายนอก แต่เพราะความรู้สึกภายในยับยั้ง ไว้ มิใช่เพราะกลัวคนอื่นเห็น แต่เพราะตัวเองละอายที่จะเห็นตนทำเช่นนั้นส่วนความเกรงกลัวต่อความชั่ว นั้น ทางพระเรียกว่า “โอตตปปะ” คนที่กลัวความชั่วนั้น ไม่ยอมทำผิดเพราะกลัวความชั่ว มิใช่กลัวตรางหรือคำติเตียน เขาไม่ทำความชั่ว เพราะสิ่งนั้นเป็นความชั่ว เขาเห็นความชั่ว เป็นสิ่ง โสโครก ไม่อยากเข้าใกล้ เพราะกลัวจะเกิดความสกปรกขึ้นในจิตใจ

ผู้ที่ละอายและเกรงกลัวความชั่ว นั้น คือผู้ที่เคารพตนเอง คนที่ไม่กระทำความผิดเพราะกลัวถูกลงโทษนั้นคือคนที่เคารพกฎหมาย แต่คนที่ไม่กระทำความผิดละอายแก่ใจนั้นคือคนที่เคารพตนเอง การเคารพกฎหมายเป็นสิ่งที่ดี แต่จะให้ดียิ่ง ขึ้นต้องเคารพตนเอง กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้สังคมเป็นปกติสุขได้ คนที่ไม่มีความละอายต่อความชั่ว ย่อมหาทางหลีกเลี่ยงกฎหมายเสมอ ถ้าไม่มีคนเห็นหรือแน่ใจว่าไม่มีใครจับได้ก็จะยังคิดที่จะทำความชั่ว อยู่คนที่ฉลาดมาก ๆ หากไม่มีความละอายต่อความชั่วแล้ว ย่อมหาช่องทางหลีกเลี่ยงกฎหมายได้เสมอ คนที่มีอำนาจก็เหมือนกัน หากไร้หิริโอตตปปะแล้ว จะทำให้ผู้คนเดือดร้อนเพราะคนเหล่านี้มีกฎหมายอยู่ในมือ อาจใช้กฎหมายข่มเหงเบียดเบียนผู้อื่นหรือกด

โกงทุจริตได้เพราะอำนาจของกฎหมายนั้นอยู่ที่ความกลัวของคน หากคนไม่กลัวกฎหมายเพราะมีกฎหมายอยู่ในมือแล้วเขาก็จะกล้าทำผิดกฎหมาย ไม่อาจห้ามเขามีทำผิดได้ แต่หากคนทุก ๆ คนในสังคมมีจิตสำนึกทางศีลธรรม คือมีความละอายและเกรงกลัวต่อความชั่ว แล้ว เขาก็จะไม่ทำความชั่วไม่ว่าเขาจะฉลาดมากหรือน้อย มีอำนาจหรือไม่มีอำนาจ เพราะคนอย่างนี้เป็นคนหักห้ามใจตนเองและเคารพตนเอง

เหตุที่ทำให้เกิดโศตตปปะ

๑) กลัวคนอื่นติ “นี่ถ้าเราขึ้นไปขโมยของเขาเข้า คนอื่นรู้คงเอาไปพูดกันทั่วชื่อเสียงที่เราอุตส่าห์สร้างมาอย่างดี คงพังพินาศหมดคราวนี้เอง” เมื่อกลัวว่าคนอื่นเขาจะติเอาโศตตปปะก็เกิดขึ้น จึงไม่ยอมทำบาป”

๒) กลัวการลงโทษ “อย่าดีกว่า ขึ้นไปฆ่าเขาเข้า บาปกรรมตามทันตำรวจจับได้ มีหวังติดคุกตลอดชีวิตแน่” เมื่อกลัวว่าบาปจะส่งผลให้ถูกลงโทษ โศตตปปะก็เกิดขึ้น จึงไม่ยอมทำบาป

๓) กลัวการเกิดในทุกข์ “ไม่เอาละ ขึ้นไปขโมยของเขา อีกหนอยต้องไปเกิดเป็นสัตว์นรก สัตว์เดียรัจฉาน เป็นเปรต เป็นอสุรกาย ไม่ทำดีกว่า” เมื่อกลัวว่าจะต้องไปเกิดในทุกข์โศตตปปะก็เกิดขึ้น จึงไม่ยอมทำบาปหิริโศตตปปะ หรือความละอายต่อความชั่ว และเกรงกลัวความชั่วนี้ เป็นหลักธรรมที่สำคัญมาก พระพุทธศาสนาเรียกว่า “โลกपालธรรม” หรือธรรมที่คุ้มครองโลก เป็นหลักที่จะอำนวยสันติสุขให้เกิดขึ้นในโลกได้อย่างแท้จริง ลำพังเพียงกฎหมายอย่างเดียวไม่อาจทำให้สังคมสงบสุขได้ เพราะหากขาดหิริโศตตปปะแล้ว คนจะตกเป็นทาสของสิ่ง ย่ำยวน และโอกาสที่จะทำผิดก็เกิดขึ้นได้เสมอการอบรมปลูกฝัง ให้คนมีสำนึกดีชั่ว มีความละอายและเกรงกลัวความชั่ว เป็นการตัดต้นตอของความชั่วอย่างถึงรากถึงโคน เพราะการไม่ทำชั่ว นั้นอยู่ที่ตัวเองมิให้ผันแปรไปตามสิ่งย่ำยวนภายนอก

วิธีปลูกฝังหิริโศตตปปะ

สังคมจะเป็นสุขเมื่อคนทุกคนมีหิริโศตตปปะ ดังนั้นเราแต่ละคนจะต้องปลูกฝัง สิ่ง นี้ให้

แต่ตัวเอง การพัฒนาตัวเองให้เป็นคนมีหิริโศตตปปะนั้น เริ่มจากง่าย ๆ ก่อน คือ ฝึกตัวเองให้เคารพกฎหมายและระเบียบของโรงเรียนไว้ ข้อนี้ทำไม่ยากเพราะการละเมิดกฎหมายและระเบียบนั้นตัวเองต้องถูกลงโทษอยู่แล้ว หัดตัวเองให้กลัวการถูกลงโทษก่อน ถ้าหากจะพยายามหาอุบายหลีกเลี่ยงกฎหมายและระเบียบ จงระลึกอยู่เสมอว่าท่านอาจจะพลาดพลั้ง หรือถ้าท่านคิดว่าท่านฉลาดเอาตัวรอดได้ จงนึกว่าอาจมีคนฉลาดกว่าและจับได้ ถ้าท่านกำลังจะทำผิดเพราะคิดว่าไม่มีใครรู้เห็น จงจำไว้ว่าความลับไม่มีในโลกนี้เมื่อฝึกตนให้เป็นคนเคารพและกลัวกฎหมายแล้ว ขั้นต่อไปก็ฝึกให้เคารพตนเอง หัดปกครองตนเอง การปกครองตนเอง คือ การยับยั้งใจตนเองมิให้กระทำผิด จงคิดว่าเราเป็นมนุษย์ซึ่งแปลว่าผู้มีใจสูง มนุษย์เท่านั้นที่อาจฝึกให้รู้จักละอายต่อความชั่ว ได้ การฝึกสัตว์เดรัจฉานนั้นฝึกได้ทางเดียวคือ การลงโทษ ถ้าสุนัขตัวโตที่บ้านของเราวิ่งแกล้วตัวเล็กเสมอ เราฝึกให้มันละเว้นการวิ่งแกล้วได้โดยใช้ไม้ตีมันทุกครั้ง ที่มันวิ่งแกล้วตัวเล็ก ในที่สุดมันจะละเว้นการวิ่งแกล้วได้ แต่เราไม่อาจสั่ง สอนมันโดยการอบรมจิตใจให้มันเกิดความละอาย เพราะมันปกครองตัวเองไม่ได้ มันไม่อาจรับการฝึกให้เคารพตัวเองได้ ฝึกได้ก็แต่การเคารพไม่เรียวแต่มนุษย์ประเสริฐกว่าสัตว์ มนุษย์เท่านั้นที่ฝึกให้ละอายความชั่ว ได้ นั่น คือ

รู้จักยับยั้งซึ่งใจมีสำนึกผิดชอบชั่ว ดี มนุษย์เท่านั้นที่อบรมให้ละเว้นความชั่ว และทำความดี เราเกิดมาเป็นคนแล้วควรทำตนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทำให้ตนเป็นผู้มีศักดิ์ศรีเหนือกว่าสัตว์เดรัจฉาน หากใช้สติปัญญาไตร่ตรองอย่างนี้แล้ว และเมื่อเคยชินกับการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบมาแล้วหลักธรรมข้อนี้ก็เป็นที่ทุกคนสามารถกระทำตามได้

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี^{๒๕} ได้ให้คำจำกัดความของหลักธรรมคัมภีร์ครองโลก คือหิริและโอตตปปะ

หลักธรรมอีกหมวดหนึ่งที่เกิดขึ้นเพื่อกำจัดความคิด การกระทำที่ออกสู่ทางที่ตีอันจะเป็นเหตุให้เกิดความแตกแยกกันนั้น ก็คือ หลักธรรมอันเป็นโลกบาล คือ คัมภีร์ครองโลกหรือคัมภีร์ครองชีวิตทั้งมวลมี ๒ อย่าง ได้แก่

๑) หิริ ความละอายแก่ใจ ได้แก่ ความละอายใจในการประพฤติชั่ว หิรินี้มีความรังเกียจบาปมีกายทุจริตเป็นต้นเป็นลักษณะ บางคนเกิดความละอายใจอันมีความเคารพเป็นลักษณะโดยเหตุ ๔ อย่าง ได้แก่ เคารพชาติตระกูล เคารพครูอาจารย์ เคารพทรัพย์มรดก และเคารพคนประพฤติดีเป็นสำคัญ เมื่อมีความเคารพทั้ง ๔ ประการแล้วบุคคลจะไม่คิดหรือทำความชั่วอุปมาเหมือนคนรักสวयรักงามเกลียดของสกปรก รู้เห็นอยู่ ย่อมละอายไม่ยอมแตะต้องก้อนเหล็กแม้เย็นแต่เปื้อนคุณฉันใด คนมีหิริก็ไม่ยอมแตะต้องบาปอันเปรียบด้วยคุณ ฉะนั้น

๒) โอตตปปะ ความเกรงกลัว ได้แก่ ความหวาดกลัวผลชั่ว ไม่กล้าทำความชั่วโอตตปปะนั้น มีความสะดุ้งแต่บาปเป็นลักษณะ โดยเหตุ ๔ อย่าง ได้แก่ กลัวตนเองติเตียนตนเองกลัวผู้อื่นติเตียน กลัวอาชญา และกลัวทุกติ เมื่อเห็นภัยทั้ง ๔ อย่างแล้ว บุคคลก็จะไม่ทำความชั่วเปรียบดังคนผู้รักชีวิต รู้เห็นอยู่ ย่อมเกรงกลัวไม่กล้าจับเหล็กที่ร้อนหรือสรพิษหรือสัตว์ร้ายฉันใดคนมีโอตตปปะย่อมไม่กล้าแตะต้องความชั่วอันเปรียบด้วยของร้อนหรือสรพิษหรือสัตว์ร้ายฉันนั้น

เมื่อบุคคลในสังคมต้องการกำจัดปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในสังคมให้หมดสิ้นไปนั้น หากมีธรรม ๒ ประการนี้ในจิตใจทุกคนแล้ว การล่วงละเมิดทำความชั่วต่าง ๆ ด้วยอำนาจด้วยความอยากที่ผิด การกระทำที่ผิด จนเป็นเหตุแห่งความเดือดร้อน เบียดเบียนกันต่าง ๆ นานา เช่น การล่วงละเมิดศีลกฎหมาย เป็นต้น ก็จะเบาบางจนกระทั่งดับสิ้นไปในที่สุด ทั้งนี้ก็เพราะการปฏิบัติสามัคคีธรรม อันหมายถึง ก็ร่วมใจกันปฏิบัติธรรมฝ่ายกุศล ละเว้นธรรมฝ่ายอกุศลอย่างพร้อมเพรียงกันนั้นก็เพื่อบรรลุถึงความสุขและความเจริญรุ่งเรืองของชีวิตในสังคมที่อยู่ร่วมกันในทัศนะพระพุทธศาสนาเถรวาท โดยสรุปแล้ว ก็คือ หลักแห่งปฏิบัติเพื่อละความชั่วอันจะเป็นสาเหตุแห่งการแตกความสามัคคี และเพื่อสร้างความดีให้แก่ชีวิตยิ่ง ๆ ขึ้นไป อันหมายถึง การร่วมมือร่วมแรงกายใจกันปฏิบัติในสิ่งที่ดีมีประโยชน์ทั้งแก่ตนคนอื่น และสังคมส่วนรวมนั่นเอง

^{๒๕} วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, **ธรรมคัมภีร์ครองโลก**. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.wikiwand.com/th> [๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐].

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต)^{๒๖} กล่าวว่า ข้าราชการทุกคนควรมีจิตสำนึกในการทำงาน เพื่องานไม่ใช่การทำงานเพื่อเงิน เพียงอย่างเดียว ควรถือว่างานคือชีวิต ชีวิตคืองานบันดารสุข ไม่ใช่งานคือเงิน เงินคืองานบันดารสุข และข้าราชการยังควรต้องมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ ได้มีการฝึกฝนพัฒนาตนเอง ให้เป็นผู้มีจิตสำนึก มีคุณธรรมจริยธรรม ปฏิบัติตามจรรยาบรรณต่อหน่วยงาน ต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน หากทำดังนี้ย่อมเชื่อได้ว่า จะมีข้าราชการที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ มีความสัมฤทธิ์ผลในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ประเทศชาติ และจะบังเกิดความร่วมมือสามัคคีกัน ไม่มีความแยกอิจฉาริชยา

ป.เจริญธรรม^{๒๗} ครูต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีต่อนักเรียน เพื่อให้นักเรียนได้เห็นแบบอย่างที่ดี ในการนำไปเป็นตัวอย่างในการประพฤติปฏิบัติที่ถูกต้อง เพื่อเป็นผู้ใหญ่ที่ดีมีคุณธรรม สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างมีความสุข อันจะส่งผลให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าต่อไปได้อย่างยั่งยืน ครูผู้สอนต้องเป็นผู้มีคุณธรรม ยึดหลักธรรมคัมภีร์ครองโลกในการบริหารงาน ถ้าขาดหิริ โอตตัปปะ ก็ไม่สามารถคิดชั่ว พูดชั่ว ทำชั่ว ทุจริตคดโกง แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ลุ่มหลงมัวเมาในลาภ ยศ สรรเสริญ โดยไม่ละอายต่อบาป ไม่เกรงกลัวต่อบาปทำผิด คิดชั่วได้ตลอดเวลา ในที่สุดก็ต้องได้รับโทษทัณฑ์ตามกรรมชั่วที่ได้กระทำไว้นั้น ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและวงศ์ตระกูล ถูกให้ออก ไล่ออกจากราชการ และยังต้องถูกดำเนินคดี ตัดคุกกิตติะรางวัลตามกฎหมายบ้านเมือง ได้รับความทุกข์ความเดือดร้อนทั้งตนเองและครอบครัว เพราะขาดหิริ โอตตัปปะ เป็นธรรมที่คุ้มครองใจ ดังข้าราชการหรือนักการเมืองบางคนที่ได้รับโทษ และปรากฏอยู่ในสังคมไทยในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุปว่า หลักธรรมคัมภีร์ครองโลกคือ หลักธรรมที่ทำให้ผู้คนละอายต่อความชั่ว หรือบาป เกรงกลัวสิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมา หรือเรียกว่า “หิริ โอตตัปปะ” ซึ่งจะส่งผลให้การอยู่ด้วยกันในสังคมได้อย่างสงบสุข

๒.๔ การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารงบประมาณนั้นมียอดงบประมาณหลายด้านประกอบกัน เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาสามารถดำเนินการได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีความสำคัญมากเช่นกันในการดำเนินงาน หรือขับเคลื่อนสถานศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ หรือตามนโยบายของทางรัฐมนตรี โดยได้มีการให้หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับระบบงบประมาณดังนี้

^{๒๖} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), **รุ่งอรุณของการศึกษาเบิกฟ้าแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พิมพ์สวยจำกัด, ๒๕๕๐), หน้า ๑๓.

^{๒๗} ป.เจริญธรรม, **ธรรมคัมภีร์ครองโลก**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.porjarearntum.com> [๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗].

๒.๔.๑ ความหมายของงบประมาณ

คำว่า งบประมาณ มีความหมายแตกต่างกันไปตามเวลา สถานการณ์และลักษณะการให้ความหมายของนักวิชาการ ซึ่งมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งมีความหมายได้หลายนัย ดังนี้

พัชรินทร์ ขำวงษ์^{๒๘} ได้ให้ความหมายของการบริหารงบประมาณ คือ นักวิชาการและหน่วยงานทางการศึกษา ได้ทัศนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณไว้หลายประการ มุ่งเน้นความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

การบริหารงบประมาณ หมายถึงการดำเนินงาน การของงบประมาณตามแผนที่วางไว้ในด้านใช้จ่ายงบประมาณ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ รวมถึงการกะประมาณการบริหารกิจการขององค์กร และค่าใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์ ตรงตามระเบียบ ทันทเวลา และเพื่อประโยชน์สูงสุด

สุปรีย์ ม่วงกุ่ม^{๒๙} การบริหารงบประมาณ หมายถึงการวางแผนการใช้ทรัพยากรให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามความต้องการของหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ทิชเชอร์ติวเตอร์^{๓๐} กล่าวว่า การบริหารงบประมาณในสถานศึกษา คือ แผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงินแสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะหนึ่ง รวมถึงการกะประมาณการบริหารกิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน การดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการทำงาน ๓ ขั้นตอน คือ (๑) การจัดเตรียม (๒) การอนุมัติและ (๓) การบริหาร

ตรีนัยม โพธิ์ทอง^{๓๑} กล่าวว่า การบริหารงบประมาณ คือ ระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจขององค์กร เป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน/งาน/โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอ วัดผลสำเร็จของงานที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการงบประมาณที่ใช้ เพื่อให้ได้ผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับ

^{๒๘} พัชรินทร์ ขำวงษ์, “การบริหารความเสี่ยงงานการเงิน บัญชีและพัสดุของสถานศึกษาภาครัฐแห่งหนึ่ง”, *วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต วิชาเอกการบัญชี*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, ๒๕๕๔), หน้า ๔๒.

^{๒๙} สุปรีย์ ม่วงกุ่ม, “การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาภูเก็ต”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยหาดใหญ่, ๒๕๕๘), หน้า ๑๔.

^{๓๐} ทิชเชอร์ติวเตอร์, *เตรียมสอบผู้บริหารสถานศึกษา การบริหารงบประมาณ การเงินในสถานศึกษา*, (มปท., ๒๕๕๗), หน้า ๔.

^{๓๑} ตรีนัยม โพธิ์ทอง, “การศึกษาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต ๒”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, ๒๕๕๐), หน้า ๑๕.

สมศักดิ์ กรอบสูงเนิน^{๓๒} กล่าวว่า งบประมาณเป็นแผนงานที่จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร และแสดงออกมาในรูปแบบของโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีการกะประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้า และมีระยะเวลาการใช้จ่ายที่แน่นอนคือ ๑ ปี หรือที่เรียกกันว่าปีงบประมาณ โดยต้องจัดการบริหารทรัพยากรที่จำเป็นในการลงทุนเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามแผนที่วางไว้ และต้องขออนุมัติหรือความเห็นชอบจากหน่วยเหนือเพื่อใช้จ่ายในปีหนึ่ง ๆ จะมีขั้นตอนของการกระทำ ๓ ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมการอนุมัติ และการบริหาร

สรุปได้ว่า งบประมาณ คือ แผนการเงินที่ใช้เป็นรูปแบบสำหรับการปฏิบัติ การในอนาคต และเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติการเหล่านั้น ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ คือ การวางแผน การประมาณการรายรับ การประมาณการรายจ่าย และวิธีการประเมินผลการใช้จ่ายเงิน

๒.๔.๒ ความสำคัญของงบประมาณ

สมศักดิ์ กรอบสูงเนิน^{๓๓} ให้ความสำคัญและประโยชน์ของงานงบประมาณ ได้ว่า งานงบประมาณเป็นงานสนับสนุนการบริหารงานด้านอื่น ๆ ให้สำเร็จโดยจะช่วยให้ผู้บริหารองค์กรระดับต่าง ๆ ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน พัฒนาสังคม พัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาประเทศ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งยังเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงานต่าง ๆ อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กร มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อฝ่ายบริหารเพราะเป็นเครื่องมือเอนกประสงค์ของรัฐบาลในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่และทั้งยังเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะนำมาซึ่งการบริหารด้านอื่น ๆ อาทิ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เทคนิควิธีการ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยมีจุดมุ่งหมายในการใช้ทรัพยากรของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สำนักเทคโนโลยีการศึกษา งบประมาณมีความสำคัญและ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารหน่วยงานสามารถนำเอางบประมาณมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงานให้เจริญก้าวหน้า ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ มีดังนี้

๑. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงาน ตามแผนงานและกำลังเงิน ที่มีอยู่โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้เพื่อป้องกันการรั่วไหล และ การปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

๒. ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานจัดงบประมาณการใช้จ่ายอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จะสามารถพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่หน่วยงานและสังคมโดย

^{๓๒} สมศักดิ์ กรอบสูงเนิน, “การศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต ๑”, (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, ๒๕๕๒), หน้า ๑๕.

^{๓๓} อ้างแล้ว.

หน่วยงานต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลไปสู่โครงการที่จำเป็นโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าของหน่วยงาน

๓. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพเนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณของหน่วยงานมีจำกัด ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรหรือใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนในการใช้และจัดสรรเงินงบประมาณไปในแต่ละด้าน และมีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นๆ ด้วย เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาที่เร็วที่สุดและใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

๔. เป็นเครื่องมือกระจายทรัพยากร และเงินงบประมาณที่เป็นธรรมงบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรมไปสู่จุดที่มีความจำเป็นและทั่วถึงที่จะทำให้หน่วยงานนั้นสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์ งานและผลงานของหน่วยงาน เนื่องจากงบประมาณเป็นทั้งหมัดของแผนงานและงานที่จะดำเนินการในแต่ละปีพร้อมทั้งผลที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นหน่วยงานสามารถใช้งบประมาณหรือเอกสารงบประมาณที่แสดงถึงงานต่างๆ ที่ทำเพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมขององค์กรหรือหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ทั้งในระดับรัฐบาลและในระดับท้องถิ่น

สรุปได้ว่า งบประมาณเป็นทรัพยากรการบริหารที่มีความสำคัญยิ่ง ที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กร เพราะว่างบประมาณเป็นปัจจัยหลักที่ช่วยสนับสนุนปัจจัยด้านอื่นๆ ในการบริหารงานในองค์กร และเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ กำกับ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ด้วย หากองค์กรใดมีระบบการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพก็จะส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานในองค์กรนั้นๆ ด้วย

๒.๔.๓ ความเป็นมาเกี่ยวกับงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินของไทย มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ จนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงงบประมาณทั้งในด้านวิธีการและหน่วยงาน เพื่อให้งบประมาณของประเทศเหมาะสมกับสภาการณ์ด้านต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งการเปลี่ยนแปลงของไทยออกเป็น ๓ ยุค^{๓๔} คือ

๑. งบประมาณสมัยแผ่นดินรัชกาลที่ ๕ จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการวางรากฐานด้านการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยเป็นครั้งแรก

^{๓๔} สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, (๒๕๕๓), นโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๓, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.obec.go.th>. [๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๐].

แรก โดยพระองค์ได้โปรดให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลัง มหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่างๆ ซึ่ง
จะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. ๒๔๑๘ และได้มีการแยกรายได้ของประเทศออกเป็น ๒ ส่วน คือ รายได้ส่วน
พระองค์และรายได้ส่วนของแผ่นดิน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๒ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับ วิธีงบประมาณแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

๒. หลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ปรับปรุงระบบงบประมาณใน
ด้านวิธีการและหน่วยงาน กล่าวคือ ในด้านวิธีการได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พ.ศ. ๒๔๗๖ และปรับปรุงแบบของงบประมาณให้ทันสมัยขึ้นส่วนในด้านหน่วยงานได้ปฏิรูปทั้งใน
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๓. ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนัก
นายกรัฐมนตรี เพื่อจัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นมาทำหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณโดยเฉพาะ นอกจากนี้
แล้วรัฐบาลยังได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งมีผลให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงวิธีการงบประมาณของประเทศที่สำคัญ ทั้งในด้านการจัดทำงบประมาณ และการบริหาร
งบประมาณ

ในยุคนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ แนวคิด เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณให้เหมาะสม
กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สรุปได้ ๓ ระยะ

ระยะที่ ๑ ระยะต้น (พ.ศ. ๒๕๐๒ ต้นปี ๒๕๒๔) ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line
Item Budgeting) เป็นระบบงบประมาณที่เก่าแก่ที่สุด และใช้กันมาแต่ดั้งเดิมจะจำแนกและจัดหมวดหมู่
ของงบประมาณรายจ่ายออกตามหน่วยงาน (Organization Classification) และลักษณะของการใช้จ่าย
(Object of Expenditure Classification) อย่างละเอียด โดยแสดงรายละเอียดของหน่วยงาน รายการและ
จำนวนเงินที่ต้องการไว้ตายตัว เมื่อหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณนำเงินไปใช้จ่าย จะต้องใช้จ่ายตาม
รายการและจำนวนเงินที่กำหนด จะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในรายการอื่นที่ผิดไปจากรายการหรือ
วงเงินที่กำหนดไว้ไม่ได้ หากมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงรายการหรือวงเงินใช้จ่าย จะต้องทำความ
ตกลงกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมก่อนงบประมาณแบบแสดงรายการ จึงเน้นในด้านการควบคุม
รายการใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติอย่างเข้มงวด

งบประมาณแบบแสดงรายการ มีบทบาทสำคัญในด้านการควบคุมงานคือ เน้นการใช้จ่ายเงิน
ที่ซื้อสิ่งของหรือบริการเพื่อการดำเนินงานมากกว่าจะเน้นถึงผลการดำเนินงาน (ผลจากการใช้จ่าย
งบประมาณ) ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการดำเนินงานเพียงใด นั่นคือ ระบบงบประมาณ
แสดงรายการ ทำให้ผู้บริหารสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามรายการต่างๆ ที่แสดงไว้ใน
เอกสารงบประมาณอย่างเข้มงวด แต่มีได้คำนึงถึงประสิทธิภาพของ การบริหารงาน และผลงานที่ได้รับ
จากการใช้จ่ายงบประมาณ ผู้บริหารทุกระดับไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน การจัดทำงบประมาณ
ก็ยึดจำนวนและรายละเอียดของงบประมาณปีที่ผ่านมาเป็นพื้นฐานในการประมาณการค่าใช้จ่าย
ล่วงหน้าปีต่อไป ทำให้ผู้จัดทำงบประมาณพยายามประมาณการค่าใช้จ่ายสูงกว่าปีก่อนเสมอ ทำให้ยอด

งบประมาณแต่ละปีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบงบประมาณแบบนี้ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหาร ควบคุม การปฏิบัติงานตามนโยบายได้

ระยะที่ ๒ ระยะกลาง (พ.ศ. ๒๕๒๔ - ๒๕๔๔) ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning Programming Budgeting System : PPBS) รัฐบาลสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี ได้ริเริ่มจัดทำงบประมาณแบบ PPBS ขึ้น แนวความคิดใน การจัดทำงบประมาณแบบ PPBS เป็นรูปแบบที่มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ โดยเน้นย้ำ การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่างๆ ของรัฐบาล หน่วยงานย่อยของรัฐบาล กิจกรรมและแผนงานต่างๆ ที่จะดำเนินการได้ เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเหล่านั้น ระบบงบประมาณแบบนี้ เป็นระบบที่มีการแสดงตัวเลขค่าใช้จ่ายระยะยาวของโครงการที่มีการวางแผนไว้เรียบร้อยแล้ว โดยมีข้อมูลที่ต้องการใช้ในการสนับสนุนโครงการนั้นๆ การวิเคราะห์อย่างมีระบบ เพื่อหาทางเลือกในการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และจะเป็นประโยชน์ในการเสนอของงบประมาณของส่วนราชการอย่างเหมาะสม ซึ่งสาระสำคัญของงบประมาณรูปแบบนี้จะเกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้

๑. การแสดงวัตถุประสงค์ หรือเจตจำนงของรัฐบาล
๒. การแสดงทางเลือกในการดำเนินงาน (Alternatives) ที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนและเป็นธรรม
๓. การประมาณการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องของทางเลือกในการดำเนินการแต่ละทางเลือก
๔. ประเมินผลอันพึงจะได้รับจากทางเลือกในการดำเนินการนั้นๆ
๕. การเสนอค่าใช้จ่ายและผลอันพึงจะได้รับ เพื่อเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกดำเนินการนั้นๆ พร้อมด้วยสมมติฐาน

เนื่องจากสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปในอัตราที่ค่อนข้างรวดเร็ว ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น ในช่วงและการเปลี่ยนแปลงกฎหมายฉบับสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเรื่องของความโปร่งใส และการตรวจสอบข้อมูล ข่าวสาร รวมทั้งความต้องการในการรับบริการของรัฐที่มีคุณภาพและรวดเร็ว รูปแบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่ใช้อยู่ ซึ่งเป็นระบบที่เน้นในเรื่องการใช้ทรัพยากร แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องผลสำเร็จ ทำให้มีการเปลี่ยนระบบงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น

ระยะที่ ๓ ระยะปฏิรูป (พ.ศ. ๒๕๔๔ - ปัจจุบัน) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ มาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีสาเหตุมาจาก

๑. กระบวนการงบประมาณที่มุ่งเน้น (Input) มีข้อจำกัดหลายประการ

๒. แรงผลักดันของแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ที่มุ่งปรับเปลี่ยนบทบาทการบริหาร ภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงาน โดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก

๓. เพื่อให้สามารถใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีความเป็นมาตรฐานสากล

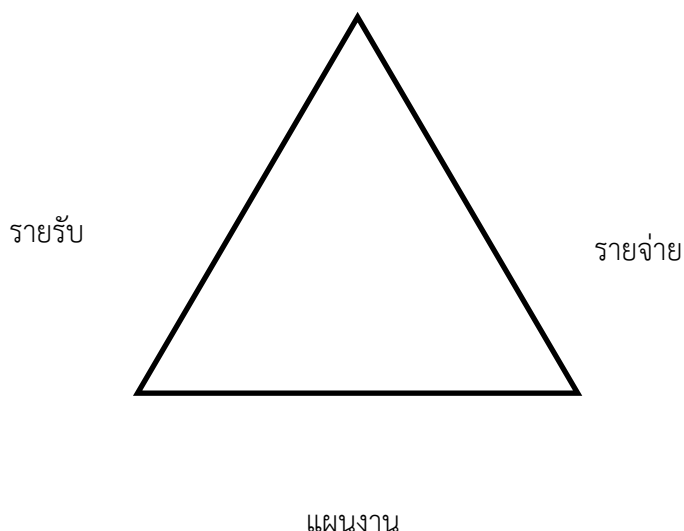
ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้น ผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) ที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ปรับระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB)

รัฐบาลได้มีการปฏิรูปและปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นระยะๆ ตามความเหมาะสมและ สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครองของประเทศในแต่ละยุคสมัย กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ระบบงบประมาณของประเทศไทยใช้ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting) และในเวลาต่อมาด้วยสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมีจุดด้อย ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ รัฐบาลจึงได้นำแนวทางระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มาใช้ผสมผสานกับ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยมุ่งเน้น การควบคุมการใช้ทรัพยากรเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้รัฐบาลมีการปฏิรูประบบราชการและปรับเปลี่ยน ระบบการบริหารภาครัฐขึ้นใหม่หลายประการ ซึ่งในส่วนหนึ่งของระบบงบประมาณก็มีการปรับปรุงและ ปรับเปลี่ยนเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ที่มุ่ง ผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ มีความรับผิดชอบ มีการกำหนดแผนกลยุทธ์ มีเป้าหมายและตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ของงาน กับทั้งมีการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลางด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณครั้งล่าสุด จากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) ซึ่งการปรับปรุงและปฏิรูประบบงบประมาณทั้งหลายเหล่านี้ ได้ดำเนินการ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลด้วย

๒.๔.๔ กระบวนการงบประมาณ (Budget Process)

๒.๔.๔.๑ องค์ประกอบของงบประมาณ

งบประมาณมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ องค์ประกอบ ซึ่งแสดงเป็น รูปสามเหลี่ยม สามเหลี่ยม นี้แสดงให้เห็นองค์ประกอบสำคัญของงบประมาณ ๓ องค์ประกอบ คือ แผนงาน รายรับ รายจ่าย โดยให้ แผนงานเป็นฐานของสามเหลี่ยม ทั้งนี้เพราะถ้าไม่มีความชัดเจนในเรื่องการจัดลำดับความสำคัญของการศึกษา ก็จะไม่มีการพิจารณาพื้นฐานที่ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนค่าใช้จ่ายที่จะดำเนินการ



แผนภาพที่ ๒.๑ องค์ประกอบของงบประมาณ

ที่มา : Alan & Lawrence O. Picus (2004, p. 250)

การจัดทำงบประมาณค่อนข้างยุ่งยาก เพราะต้องทำให้องค์ประกอบสามด้านมีความสมดุลกัน สามเหลี่ยมข้างต้น ได้แสดงความคิดรวบยอดเกี่ยวกับนิยามของคำว่างบประมาณ ดังนี้ ๑) งบประมาณคือการอธิบายแผนงานที่เป็นความต้องการด้านการศึกษา ๒) งบประมาณ คือ การคิดคำนวณรายจ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงานตามแผน ๓) งบประมาณ คือ การคำนวณรายได้ที่ต้องหามาเพื่อให้เพียงพอถึงรายจ่าย

๒.๔.๔.๒ กระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ (Budget Process) และวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) มีความหมายเหมือนกัน คือ ทั้ง ๒ คำนี้ ต่างก็มีความหมายถึงกิจกรรมทุกขั้น เริ่มตั้งแต่การเสนอขอ งบประมาณ จนถึงการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ

องค์การที่มีการจัดทำงบประมาณจะมีกระบวนการหรือขั้นตอนของงบประมาณ ๔ ขั้นตอน คือ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผล รายละเอียดแต่ละขั้นตอน มีดังนี้

๑. การจัดทำงบประมาณ หมายถึง การจัดทำแผนทางการศึกษา การคำนวณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินงานตามแผน และการคาดคะเนรายได้จากแหล่งต่างๆ ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผน การจัดทำงบประมาณมีขั้นตอนที่สำคัญ ๔ ขั้นตอน คือ

๑.๑ การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ เป็นการกำหนดขอบเขต ทิศทาง ในการจัดทำงบประมาณใน ๒ เรื่อง คือ

๑.๑.๑ การกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์งบประมาณ เป็นการชี้แนวทางในการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณ โดยบอกให้ทราบว่าต้องการให้ทำอะไร เน้นสิ่งใดส่งเสริมเรื่องใด หรือเสนอมาตรการที่เหมาะสมประกอบไปด้วย โดย

- กำหนดจุดเน้น ทิศทางในการจัดทำงบประมาณ ให้ชัดเจนและให้ครอบคลุมภารกิจ รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมที่จะดำเนินการ
- นโยบายยุทธศาสตร์งบประมาณต้องสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานบังคับบัญชาระดับสูง

๑.๑.๒ การจัดทำปฏิทินงบประมาณ เป็นการจัดทำใบแจ้งกำหนดเวลาในการจัดทำงบประมาณ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับช่วงเวลาและกิจกรรมที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ ตั้งแต่ต้นจนจบ

๑.๒ การทบทวนแผนระยะยาว หลักการจัดทำงบประมาณมีลักษณะเป็นสามเหลี่ยมด้านเท่า ฐานของสามเหลี่ยม คือ แผนงานทางการศึกษา ซึ่งเป็นการวางแผนเพื่อสนองความต้องการของผู้เรียน ด้านข้างอีกด้านหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่จะสนับสนุนแผนงาน และอีกด้านหนึ่ง คือ แผนรายได้ (วิธีการหาเงินที่ต้องการใช้) สามเหลี่ยมนี้ชี้ให้เห็นว่าแผนการศึกษาจะเป็นตัวชี้นำงบประมาณที่ใช้จ่าย ดังนั้นการจัดทำงบประมาณจะเริ่มที่การจัดทำแผนการศึกษา เนื่องจากงานด้านการศึกษาเป็นงานที่ต่อเนื่อง ไม่สามารถเก็บผลได้ทันทีทันใดภายในปีเดียว ดังนั้น การวางแผนการศึกษาจึงมี ๒ ประเภท คือ แผนระยะยาว ๕ ปี และแผนระยะสั้น ๑ ปี การวางแผนระยะยาวเป็นแผนที่มียุทธศาสตร์ ๕ ปีขึ้นไป เป็นแผนที่เขียนกว้างๆ เพื่อกำหนดทิศทางขององค์กร แผนระยะยาวที่องค์กรต่างๆ จัดทำอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน คือ แผนกลยุทธ์และแผนงบประมาณระยะปานกลาง ดังนั้นในการจัดทำงบประมาณประจำปีต้องมีการทบทวนแผนระยะยาว

๑.๓ การจัดทำแผนระยะสั้น หรือเรียกว่าแผนปฏิบัติการเป็นแผนที่มียุทธศาสตร์ ๑ ปี แยกแยกมาจากแผนระยะยาว มีการกำหนดจุดมุ่งหมายรอบรับที่ชัดเจน

๑.๔ การประมาณการรายรับรายจ่าย ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่างบประมาณมีลักษณะเป็นสามเหลี่ยมด้านเท่า ฐานของสามเหลี่ยม คือ แผนงานการศึกษา ด้านข้างอีกด้านหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่จะสนับสนุนแผนงานและด้านข้างอีกด้านหนึ่งจะเป็นแผนรายได้ ดังนั้นจึงต้องมีการประมาณการรายรับ - รายจ่าย

๒. การอนุมัติงบประมาณ เป็นการนำเสนอแผนงบประมาณ ให้ผู้มีอำนาจตามระเบียบของหน่วยงานแต่ละระดับได้อนุมัติให้ใช้งบประมาณตามแผนที่เสนอ

๓. การบริหารงบประมาณ คือ กระบวนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ตามแผนที่ได้รับอนุมัติ เมื่องบประมาณได้รับการอนุมัติแล้ว เป็นหน้าที่ของผู้บริหารจะต้องใช้งบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติ โดยมีขั้นตอน ๓ ขั้นตอน คือ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนที่ได้รับอนุมัติ โดยควรดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ มีระบบการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณต่อผู้บริหาร เป็นระยะๆ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายสัปดาห์

๓.๒ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ/บุคคล ติดตามการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผน

๓.๓ เบิกจ่ายงบประมาณตามแผนปฏิบัติการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษา

๓.๔ มีการเปรียบเทียบรายรับ – รายจ่ายที่ประมาณการไว้กับ ที่รับจริงและใช้จริง

การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เนื่องจากการจัดทำแผนงบประมาณมีการจัดทำล่วงหน้าเป็นเวลานาน เมื่อนางบประมาณไปสู่การปฏิบัติบางครั้งมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงงบประมาณ แม้ว่า การเปลี่ยนแปลงงบประมาณเป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นที่ยอมรับได้ในการบริหารงบประมาณ แต่ไม่ควรให้เกิดขึ้นมากเกินไปเพราะเป็นการชี้ว่าการจัดทำแผนงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ และหากปล่อยให้มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณมาก ทำให้มีการจัดตั้งงบประมาณมากเกินไปจริง

๔. การประเมินผลงบประมาณ การประเมินผลงบประมาณเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการงบประมาณเป็นขั้นตอนที่จะตรวจสอบว่า งบประมาณที่ใช้ไปได้นำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการหรือไม่ การประเมินผลงบประมาณ มี ๒ ขั้นตอน คือ

๔.๑ การประเมินผล เป็นการตรวจสอบว่าได้ใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลหรือไม่

๔.๑.๑ การประเมินประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณเป็นการตรวจสอบว่าได้ใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ประสิทธิผลเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับวัตถุประสงค์ ถ้าผลผลิตที่ผลิตออกไปนำไปสู่ การบรรลุวัตถุประสงค์มากเท่าใดก็แสดงถึงควมมีประสิทธิภาพมากเท่านั้น

๔.๑.๒ การประเมินประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ เป็นความมุ่งหวังที่จะได้ผลผลิต โดยใช้จ่ายน้อยที่สุด เป็นการประเมินว่าการใช้ปัจจัยอย่างประหยัดเพียงใดในการผลิตผลผลิต หน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณเป็นหน่วยงานที่สามารถใช้งบประมาณได้น้อยกว่าในการสร้างผลผลิตอย่างเดียวกันหรือสร้างผลผลิตที่ดีกว่า โดยใช้งบประมาณเท่ากัน ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ คือ การคำนวณต้นทุนต่อหน่วย

๔.๒ การรายงานผล เป็นการนำเสนอผลการประเมินต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การรายงานทำให้เกิดความโปร่งใสและการแสดงความรับผิดชอบในการใช้งบประมาณ การรายงานผลต้องนำเสนอข้อมูลที่ตรงกับความต้องการของผู้อ่านรายงาน การจัดทำรายงาน ควรเสนอใน ๒ เรื่อง

๔.๒.๑ การรายงานทางการเงิน เป็นการรายงานข้อมูลแหล่งงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ

๔.๒.๒ การรายงานผลการดำเนินงาน เป็นการรายงานผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินกิจกรรมขององค์กรรวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ใช้ ข้อมูลนี้จะสรุปรายละเอียดของผลผลิต ความมีประสิทธิภาพ

และประสิทธิภาพรวมทั้งข้อมูลเปรียบเทียบการประเมินผลแผนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรืออาจเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงาน

กระบวนการงบประมาณของรัฐบาลไทย

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน หรือวงจรงบประมาณของรัฐบาลโดยมีขั้นตอนที่สำคัญ ๔ ขั้นตอน คือ ๑) การจัดเตรียมงบประมาณ ๒) การอนุมัติงบประมาณ ๓) การบริหารงบประมาณ ๔) การประเมินผลงบประมาณ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation) พระราชกฤษฎีกา การว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้จัดสรรงบประมาณประจำปีต้องสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ การจัดทำงบประมาณประจำปี ต้องประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญดังนี้

๑.๑ การจัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ รายงาน PART ทบทวนเป้าหมายกลยุทธ์ผลผลิต กิจกรรมตัวชี้วัดของปีที่ผ่านมา ทบทวนข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF)

๑.๒ การประมาณการรายรับ รายจ่าย

๑.๓ การจัดทำปฏิทินงบประมาณเป็นกำหนดแผนและขั้นตอน การปฏิบัติงานในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้ไปตามกรอบระยะเวลา ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๑.๔ กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีที่ต้องสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน

๑.๕ กำหนดเป้าหมายงบประมาณ วงเงิน โครงสร้างงบประมาณรายจ่าย

๑.๖ ส่วนราชการต่างๆ จัดทำรายละเอียด วงเงิน และคำขอ ที่สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติการ

๒. การอนุมัติงบประมาณ

๒.๑ การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption หรือ Budget Approval) หลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงบประมาณจะเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐสภานี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการเมือง สำหรับขั้นตอนในการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทย มี ๒ ขั้นตอน ดังนี้

๒.๑.๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาในขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในทางการเมือง กล่าวคือ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอแล้ว ก็จะเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อตราเป็นกฎหมาย เพื่อให้รัฐบาลใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ในทางตรงกันข้าม ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบก็เท่ากับว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลใน

การบริหารประเทศ ซึ่งเป็นผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองตามมา กล่าวคือ ในกรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอไม่ผ่าน หรือไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจะมีทางเลือก ๒ ทาง คือลาออกเพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรือยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินในการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะแบ่งการพิจารณาเป็น ๓ วาระ คือ

วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกจากพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณผู้แทนจากสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน เข้าร่วมในการประชุม

วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ ที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น ในวาระที่ ๑ โดยสำนักงานงบประมาณและส่วนราชการจัดเตรียมเอกสารประกอบการพิจารณาในการประชุมดังกล่าว ส่วนราชการจะต้องชี้แจงรายละเอียดคำขอของงบประมาณของตน หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาในรายละเอียดแล้ว โดยพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

วาระที่ ๓ เป็นการพิจารณาความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง เพื่อลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หากเห็นชอบด้วยก็จะส่งต่อไปให้วุฒิสภา พิจารณา

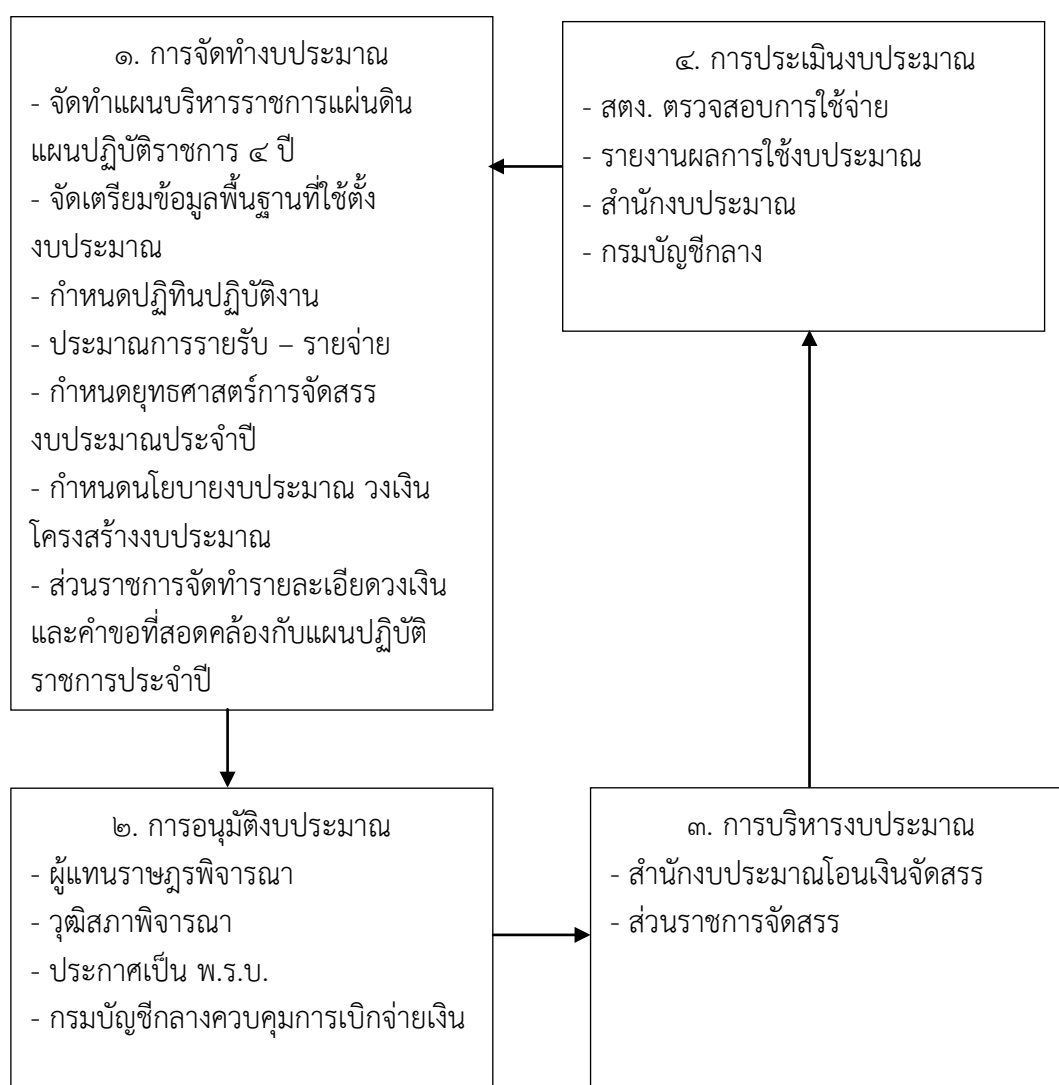
๒.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภาเมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติฯ ขึ้นทูลเกล้าถวาย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

อนึ่ง ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี(พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม : มาตรา ๑๖)

๓. การบริหารงบประมาณ (Budget Executive) เมื่อพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะโอนจัดสรรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้กับส่วนราชการ ส่วนราชการก็จะนำไปจัดสรรให้กับหน่วยงานในสังกัด และเบิกจ่ายงบประมาณจากกรมบัญชีกลาง

๔. การประเมินผลงบประมาณ (Budget Evaluation) เป็นการติดตามความสำเร็จของเป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลผลิต ตามแผนปฏิบัตินโยบาย และโครงการของส่วนราชการรวมทั้งผลการเบิกจ่าย

งบประมาณตามแผนการใช้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับที่สำคัญให้ส่วนราชการในการปรับปรุงแผนปฏิบัติราชการ/โครงการ และเป็นข้อมูลให้รัฐบาลในการปรับนโยบายและแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยส่วนราชการต้องจัดรายงานผลการใช้งบประมาณต่อสำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลางตามแผนที่กำหนด นอกจากนี้ยังต้องได้รับการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ข้อมูลสำคัญที่สำนักงบประมาณให้ส่วนราชการรายงาน คือ ข้อมูลความก้าวหน้าและผลการประเมินตามแผนปฏิบัติราชการ/โครงการที่ส่วนราชการรับผิดชอบ และข้อมูลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน จากการใช้จ่ายงบประมาณ^{๓๕}



แผนภาพที่ ๒.๒ กระบวนการงบประมาณของรัฐบาล (Government Budget Cycle)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (๒๕๕๓, หน้า ๑๘)

^{๓๕} สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (๒๕๕๓). นโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๓. ค้นเมื่อ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๐. จาก <http://www.obec.go.th>.

๒.๔.๕ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจถดถอยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ส่งผลกระทบต่อการบริหารองค์การภาครัฐและภาคเอกชน และการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐแนวใหม่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัด ผลลัพธ์ และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นธรรม มีวิธีการทำงานที่มีความรวดเร็วและคล่องตัว มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นเป้าหมายหลักในการปฏิรูป และผลักดันระบบงบประมาณของประเทศให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้มีการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) และในปี ๒๕๔๔ ได้ปรับเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) โดยมีสาระสำคัญ คือ เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและมีความเป็นธรรม^{๓๖}

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจขององค์กร เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลเพื่อวัดผลสำเร็จของงานโดยการเชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงิน และพัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นผลสำเร็จของงานต่างๆ ภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มีหลักการ ดังนี้

๑. เป็นระบบที่มุ่งเน้นผลผลิต (Output) มากกว่าทรัพยากรที่ใช้ (Input) และสามารถเชื่อมโยงผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นและสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล

๒. เป็นการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมระยะเวลามากกว่า ๑ ปี งบประมาณ

๓. สนับสนุนการกระจายอำนาจจากหน่วยงานกลางสู่หน่วยปฏิบัติและส่งเสริมระบบการตรวจสอบภายใน (Internal Control) และความรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้บริหาร โดยการสร้างระบบการรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Reporting) เพื่อประโยชน์ในการวางแผนจัดสรรทรัพยากร และการควบคุมการปฏิบัติงานแทนกฎระเบียบต่างๆ

๔. การวัดผลการดำเนินงาน (Performance Reporting Measures) มีการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงาน มีหน่วยนับที่ชัดเจน การวัดผลการดำเนินงานต้องสมบูรณ์ชัดเจน สามารถนำมาใช้จริงและเหมาะสมกับเวลา

การดำเนินงานระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จึงเป็นแนวทาง ที่ครบวงจร ตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่

^{๓๖} สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, นโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๓. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.obec.go.th>. [๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๐].

เกิดขึ้น โดยที่ผลผลิตคือสิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานขององค์กร ภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์หมายถึงผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบ (ทั้งเชิงบวก/หรือเชิงลบ) ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

สำคัญในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ การวัดผลดำเนินงาน (Performance measures) โดยการกำหนดหน่วยวัดและประเมินผลการดำเนินงาน ที่ชัดเจน สมบูรณ์ สามารถนำมาใช้ได้จริงและเหมาะสมกับเวลา โดยทั่วไปหน่วยในการวัดจะต้องครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ ประหยัด ค่าใช้จ่าย มีประสิทธิผล และทันเวลาที่ต้องการ ดังนั้นการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็นระบบที่ทำให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่า ผลผลิต ที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์ที่ต้องการมี ปริมาณ ราคา และคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกันและประชาชนจะได้รับผลประโยชน์ภายในเวลาที่ กำหนด

จากแนวคิดดังกล่าว นำไปสู่การออกแบบระบบและวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจาย อำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ โดยสามารถแสดงความรับผิดชอบของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น ๓ ระยะ ได้แก่

๑. ระดับชาติหรือระดับรัฐบาล แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิง ยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Delivery Target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ ในการจัดสรร งบประมาณประจำปีของประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวจะมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อใช้ในการ ตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล

๒. ระดับกระทรวงหรือเรียกว่าระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมี รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้ บริการสาธารณะ (Public Service Agreement - PSA)

๓. ระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของ ผลผลิต (Outputs) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบ สำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement - SDA)

จากกลไกการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว จะเห็นว่าเจตนารมณ์ ต้องการให้เกิดการใช้ระบบถ่วงดุลความรับผิดชอบ กล่าวคือ รัฐสภาโดยฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะของ ประชาชนเจ้าของประเทศ มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ ติดตามความสำเร็จ หรือล้มเหลวของเป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหารประเทศ) รับผิดชอบ ในขณะเดียวกันส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ให้บริการประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล ก็จะมีรัฐบาล (ผ่านรัฐมนตรีที่กำกับ ดูแล) เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงาน ทั้งนี้การบรรลุ ความสำเร็จตามหลักการดังกล่าว ระบบ และวิธีการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วน

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ โดยมีเกณฑ์การวัด ดังนี้

๑. การวัดผลผลิต มีตัวชี้วัด ๔ ด้าน คือ

๑) ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ คือ จำนวนผลผลิตที่ต้องนำส่งจากการใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรร

๒) ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ คือ คุณภาพของสิ่งของหรือบริการที่หน่วยงาน ภาครัฐผลิต ความถูกต้อง ความสมบูรณ์ ความสามารถเข้าถึงบริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

๓) ตัวชี้วัดเชิงเวลา คือ ระยะเวลาส่งมอบผลผลิตได้ทันเวลาที่กำหนด หรือไม่ หรือสามารถลดเวลาดำเนินการลงได้หรือไม่

๔) ตัวชี้วัดเชิงต้นทุน ผลผลิตใช้ต้นทุนในการผลิตต่ำที่สุดหรือไม่ หรือมีต้นทุนต่ำกว่าหน่วยงานอื่นหรือเอกชนหรือไม่

๒. การวัดผลลัพธ์ มีตัวชี้วัด ๕ ด้าน คือ

๑) ตัวชี้วัดด้านปริมาณ

๒) ตัวชี้วัดด้านคุณภาพ

๓) ตัวชี้วัดด้านเวลา

๔) ตัวชี้วัดด้านกลุ่มเป้าหมาย

๕) ตัวชี้วัดด้านสถานที่

การเชื่อมโยงนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ ในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี^{๓๗}

๑) ศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ

ก่อนจัดทำคำของบประมาณ หน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ ต้องศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยจัดทำคำของบประมาณให้สอดคล้องและสนับสนุนแนวนโยบายฯ ที่สำคัญ ดังนี้

- แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

- คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา

- แผนการบริหารราชการแผ่นดิน

- ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ)

^{๓๗} สำนักงานงบประมาณ, “ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.๒๕๔๘”, บทเฉพาะกาล, ๒๕๔๘, หน้า ๕-๖.

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- มติคณะรัฐมนตรี กฎหมาย ระเบียบ ที่กำหนดให้ส่วนราชการฯ ผู้เข้ารับจัดสรรงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการ
- แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
- แผนพัฒนา หรือแม่บทอื่นๆ ที่มีการจัดทำไว้แล้วหรือกำลังดำเนินการจัดทำ
- ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาผู้แทนราษฎร และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของวุฒิสภา

๒. การแสดงความเชื่อมโยงนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติในแบบคำของงบประมาณ

กระทรวงที่ขอจัดสรรงบประมาณต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง เพื่อเชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ และหน่วยงานต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยการจัดทำคำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดให้กระทรวงและหน่วยงานเชื่อมโยงข้อมูล ดังนี้

๒.๑ โครงสร้างตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยนโยบายประเด็นนโยบาย และเป้าหมาย (ถ้ามี)

ให้หน่วยงานระดับกระทรวง และหน่วยงานพิเศษ (ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง/ทบวงฯ) เชื่อมโยงเป้าหมายประเด็นนโยบายตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง/หน่วยงานในลักษณะหนึ่งต่อหลาย

๒.๒ โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์

๒.๒.๑ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ

๒.๒.๒ แผนงาน หมายถึง แผนงาน “โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์” ที่สำนักงบประมาณจัดทำขึ้น สำหรับใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มุ่งให้การดำเนินงาน ตามภารกิจของส่วนราชการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ อันเป็นผลลัพธ์ ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งใช้ “แผนงาน” ดังกล่าวเป็นรายการขออนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต่อรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือกำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปี

๒.๒.๓ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง ผลสัมฤทธิ์ (ผลกระทบหรือผลลัพธ์) ที่รัฐบาลต้องการจะให้เกิดต่อประชาชนและประเทศ เป็นผลจากการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้หน่วยงานระดับกระทรวง และหน่วยงานพิเศษ (ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง/ทบวงฯ) เชื่อมโยงเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ กับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง/หน่วยงานในลักษณะหนึ่งต่อหลาย

ตัวแบบเชิงตรรกะ (Logic Model)

การวัดผลงาน (Performance) ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ สามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบเชิงตรรกะ (Logic Model) ซึ่งเป็นตัวแบบที่นิยมใช้กันแพร่หลายในประเทศต่างๆ ทั้งในสหรัฐอเมริกา ยุโรป ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น รวมทั้งองค์การสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ADB^{๓๘}

Logic Model คือ แนวทางการนำเสนอที่เป็นระบบและเป็นรูปธรรมในการนำเสนอความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่วางแผนที่จะทำและการเปลี่ยนแปลงหรือผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น การจัดทำ Logic Model จะทำให้ผู้รับผิดชอบโครงการ/ผลผลิต และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย มีความชัดเจนในเป้าประสงค์ (Goal) ผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้น และวิเคราะห์ว่ากิจกรรมต่างๆ จะดำเนินไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด Logic Model ก็คือ โครงสร้างที่นำเสนอความเป็นเหตุเป็นผลของความสัมพันธ์ของเป้าประสงค์(Goal) วัตถุประสงค์ (Objective) และกิจกรรมทรัพยากรที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ

ตัวแบบ Logic Model ได้กำหนดความเชื่อมโยงระหว่าง Input ® Process ® Output ® Outcome และได้กำหนดวัดความสำเร็จในแต่ละมิติ ดังนี้

๑. การวัดประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง Output กับ Outcome

๒. การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง Input กับ Output

๓. การวัดความประหยัด (Economy) เป็นความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง Input กับ Cost

๔. การวัดประสิทธิผลค่าใช้จ่าย (Cost - Effectiveness) เป็นค่าความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบ ระหว่าง Cost กับ Outcome

๒) การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

(๑) ความหมายของการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

(๒) ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

งบประมาณมีความสำคัญเพราะเป็นสิ่งจำเป็น มีประโยชน์ต่อการบริหาร ราชการของประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถนำงบประมาณไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายและบริหารประเทศในลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

^{๓๘} สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, (๒๕๕๓). นโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๓, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.obec.go.th>. [๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๐].

๑. งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินใน ด้านต่างๆ เช่น จัด ให้งานต่างๆ ที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการได้รับการกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ รัฐบาล ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน ตลอดจนงาน/โครงการต่างๆ ให้เป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับ บรรจุไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ป้องกัน การรั่วไหลและปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนและไม่ จำเป็น

๒. ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของรัฐบาลถือเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดของประเทศ และมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศและสภาพความ เป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด รัฐบาลสามารถนำงบประมาณไปใช้ในโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิด ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ

๓. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ สูงสุด โดยการอาศัยกลไกการวางแผนการจัดสรรเงินงบประมาณไปในด้านต่างๆ ที่เหมาะสมสอดคล้อง กับแผนพัฒนา วางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาเร็ว ที่สุด และใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพสูงสุด

๔. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างประชาชนใน รูปแบบต่างๆ เช่น โดยการจัดสรรงบประมาณไปสู่งานที่สามารถช่วยยกฐานะและความเป็นอยู่ของ ประชาชนที่ยากจนให้สูงขึ้น เช่น โครงการด้านสาธารณสุข โภชนาการ สาธารณูปการ

๕. เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ โดย อาศัยงบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังของประเทศ โดยอาศัยงบประมาณ เป็นเครื่องมือทางการ คลัง โดยการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ แต่ละภาวะเช่น การใช้มาตรการภาษี ออกรในภาวะเงินเฟ้อ หรือในภาวะเงินฝืด รัฐบาลอาจใช้งบประมาณ เป็นเครื่องมือทางการคลัง รัฐบาล อาจใช้งบประมาณ เป็นเครื่องมือทางการคลัง โดยการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้มากขึ้น

๖. เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์งาน และผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการให้แก่ ประชาชนและประเทศ

สถานศึกษาเป็นองค์กรที่ผลิตคนให้มีคุณภาพ โดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่หรือแสวงหา เพิ่มเติม งบประมาณเป็นแผนการใช้จ่ายทรัพยากรของสถานศึกษา จึงมีความสำคัญดังนี้

๑. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารสถานศึกษา ทั้งงานวิชาการ งานธุรการงานกิจการ นักเรียน งานบุคลากร งานชุมชน จำเป็นต้องใช้เงินทั้งสิ้น

๒. ช่วยให้สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น วิธีการของ งบประมาณจะเป็นเครื่องมือในการใช้จ่าย หรือจัดสรรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด คือ มีการวางแผนการใ้ ใช้จ่ายให้สอดคล้องกับรายรับ รวมทั้งมีการจัดลำดับความสำคัญของงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ

๓. เป็นประโยชน์ในการตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงาน ว่าผลงานกับเงิน ที่ใช้จ่าย สอดคล้องกันหรือไม่

๓) ขอบข่ายของการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารงบประมาณของโรงเรียนเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการศึกษาของโรงเรียน การจัดการเกี่ยวกับการใช้จ่าย ตลอดจนการควบคุมการดำเนินงานด้านการเงินให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้ในกรอบงบประมาณของโรงเรียนอาจมีสิ่งที่เป็นอุปสรรคเข้ามาเกี่ยวข้องได้ เช่น อิทธิพลของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมนโยบายทางการเมืองและรัฐบาล เป็นต้น การบริหารงบประมาณของโรงเรียนก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดระยะเวลาของปีงบประมาณตามที่กำหนด

จะเห็นได้ว่า ขอบข่ายการบริหารงบประมาณนั้น เป็นเรื่องที่ครอบคลุมถึงเรื่องการบริหารงบประมาณ การเงิน การบัญชี ตลอดจนการบริหารทรัพย์สินของโรงเรียน

๔) การบริหารงบประมาณการเงินของโรงเรียน

แม้ภารกิจหลักของโรงเรียน คือ การจัดการเรียนการสอนก็ตาม แต่ในการจัดการเรียนการสอนและการดำเนินงานต่างๆ ของโรงเรียน จำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับการเงินด้วย ซึ่งมีทั้งส่วนที่เกี่ยวกับการเบิก การรับ การจ่าย การนำส่ง การตรวจสอบและการรายงานผลทางการเงิน

ระเบียบการเก็บรักษาเงินและนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๒๐ ได้กำหนดแนวปฏิบัติในการตรวจสอบเงินที่เจ้าหน้าที่เก็บ และนำส่งเงินพร้อมหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในสมุดเงินสด หรือบัญชีฝากธนาคารว่าถูกต้องหรือครบถ้วนหรือไม่ สิ่งที่โรงเรียนจะต้องตรวจสอบประการหนึ่งก็คือ จะต้องมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้ดำเนินไปตามแผน การใช้จ่ายเงินของโรงเรียนให้ถูกต้องตามระเบียบ คำสั่ง แนวปฏิบัติทางราชการด้วย ปัญหาด้านการตรวจสอบการเงินที่สำคัญ สรุปได้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการตรวจสอบเงิน ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบเงินอย่างสม่ำเสมอ
๒. โรงเรียนไม่มีการตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่การเงินจัดเก็บ และนำส่งกับหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในสมุดเงินสด
๓. โรงเรียนไม่มีการตรวจสอบรายการรับ จ่ายเงิน เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับเงินในแต่ละวัน
๔. โรงเรียนไม่จัดทำหลักฐานการรับ จ่ายเงิน และไม่รวบรวมหลักฐานการจ่ายเงิน หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นปัจจุบัน
๕. โรงเรียนแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเงินประจำวัน แต่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งไม่ได้รับคำสั่ง จึงไม่ได้ปฏิบัติงาน
๖. เจ้าหน้าที่การเงิน หรือคณะกรรมการมีหน้าที่ในการตรวจสอบเงินจากหน่วยงานภายนอก ไม่ได้เข้าตรวจสอบการเงินตามโรงเรียนต่างๆ อย่างสม่ำเสมอทุกปี
๗. คณะกรรมการตรวจสอบเงินของโรงเรียน ไม่ได้มีการตรวจสอบเงินอย่างจริงจัง เพียงแต่สอบถามจากผู้รับผิดชอบแล้วลงลายมือชื่อในหลักฐานการตรวจสอบเท่านั้น
๘. ผู้บริหารโรงเรียนขาดการเอาใจใส่ในการตรวจสอบเงินอย่างจริงจัง

๙. การใช้จ่ายเงินของโรงเรียน มักไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนดไว้ เพราะมีการใช้จ่ายเงินนอกแผนอยู่เป็นประจำ

งานการเงินเป็นงานหนึ่งที่สำคัญ มีกระบวนการและแนวปฏิบัติที่ต้องยึดถือให้ถูกต้องเรียบร้อยอยู่ตลอดเวลา โดยคำนึงถึงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงนับว่าการเงินเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่งของผู้ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานทุกระดับ และผู้ที่ได้รับมอบหมาย ให้รับผิดชอบการปฏิบัติทางด้านการเงิน

จากความหมายข้างต้น สรุปได้ว่า งานการเงิน หมายถึง งานเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งคืนเงิน การตรวจสอบและการรายงานเงินทุกประเภทของทางราชการตามวิธีการที่กฎหมาย แบบแผนของทางราชการกำหนด

งบประมาณโรงเรียน นับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนทุกโรง ดังนั้น การจัดงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและการใช้จ่ายอย่างมีเหตุผล จึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณของโรงเรียนเป็นอย่างยิ่งงบประมาณของโรงเรียนแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายได้ ๒ ประเภท คือ งบดำเนินการ และงบลงทุน

หลักการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษาในปัจจุบันเป็นการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) เป็นงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลงานที่เกิดขึ้นว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร คำนวณค่าน้อยเพียงใด โดยมีภารกิจ ดังนี้

๑) การวางแผนงบประมาณ

การจัดการงบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โรงเรียนจำเป็นต้องดำเนินการในสิ่งที่เป็นพันธกิจหลักเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายขององค์กรและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น สิ่งที่จะต้องดำเนินการเป็นสิ่งแรก คือ การจัดทำแผน กลยุทธ์ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ พร้อมจัดทำงบประมาณใน แต่ละแผนงาน/โครงการตามประเภทค่าใช้จ่ายที่กำหนดและครอบคลุมแหล่งงบประมาณ รวมทั้งการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้าสำหรับการดำเนินงานอีก ๓ - ๕ ปีงบประมาณ เพื่อเป็น การประกันได้ว่าหากสถานการณ์ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่องและทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

การวางแผน คือ กระบวนการในการคิดล่วงหน้า เพื่อควบคุมการกระทำหรือการดำเนินงานให้เป็นไปตามสิ่งต่างๆ ที่คิดไว้^{๓๙} ซึ่งการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดทำงบประมาณและกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนงบประมาณ ส่วนราชการจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ โดยพิจารณาทบทวนบทบาท ภารกิจที่อยู่ในความ

^{๓๙} กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕, หน้า ๑.

รับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อกำหนดโครงสร้างแผนงาน งาน/โครงการ อันสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งต้องมีการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTDF) ด้วย โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- จัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วย วิเคราะห์สภาพแวดล้อม พันธกิจผลลัพธ์ ผลผลิต (เครื่องมือการดำเนินงานของรัฐ) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ปัจจัยการผลิต และกระบวนการผลิต
- กำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด โดยพิจารณาว่าอะไรคือผลผลิตวิเคราะห์การดำเนินงานปัจจุบัน แหล่งเงิน ผู้รับบริการ การดำเนินงาน กระบวนการ และทบทวนว่าผลผลิตนั้นนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่
- แปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนดำเนินงาน
- นำแผนดำเนินงานมาจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (๑ + ๓ ปี) และแผนประจำปี

ระบบการวางแผนที่ดี หมายถึงกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดพันธกิจ ภารกิจหลักของหน่วยงาน และผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะให้เกิดขึ้นจากผลผลิตที่ได้วางแผนไว้ ทั้งในแง่ปริมาณ เวลา คุณภาพ และต้นทุน พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนในขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์ เพื่อจะเป็นกรอบในการกำหนดพันธสัญญาระหว่างหน่วยปฏิบัติ และหน่วยงานผู้ดูแลทรัพยากรของชาติ นอกจากนั้นในระบบการวางแผนที่ดีจะต้องมีกระบวนการจัดลำดับความสำคัญในแต่ละระดับ ตั้งแต่กลยุทธ์แผนงาน/โครงการ กิจกรรม ทรัพยากร^{๔๐}

การวางแผน เป็นกระบวนการที่ช่วยตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะดำเนินการและวิธีการในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาและทรัพยากรที่มีอยู่ ดังนั้นการวางแผนงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงมีองค์ประกอบดังนี้^{๔๑}

๑. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นการวางแผนที่คำนึงถึงศักยภาพและผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมภายในที่มีต่อหน่วยงานและสถานศึกษา โดยการวิเคราะห์ว่าจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) คืออะไร และภายใต้สภาพแวดล้อมภายนอกมีสิ่งใดที่เป็นโอกาส (Opportunities) สิ่งใดที่เป็นภาวะคุกคาม หรืออุปสรรค (Threats) ซึ่งการวิเคราะห์นี้เรียกว่า SWOT Analysis โดยการนำผลการวิเคราะห์มาเป็นกรอบความคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ รวมทั้งผลผลิต และผลลัพธ์ ของหน่วยงานและสถานศึกษา และ มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน

^{๔๐} ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, **มาตรฐานการจัดการทางการเงิน ๗ Hurdles สัมมนาการดำเนินงานงบประมาณระบบใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๑-๓.

^{๔๑} กรมการศึกษานอกโรงเรียน, **คู่มือดำเนินงานศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชาจำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๙-๑๐.

๒. การทำงานประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) เป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายของงาน โครงการ ที่คาดว่าจะดำเนินการต่อเนื่อง จากปีที่ตั้งงบประมาณล่วงหน้าไปอีก ๓ ปี เพื่อนำมาบรรจุไว้ในแผนกลยุทธ์ ที่หน่วยงานและสถานศึกษาจัดทำเสนอ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ

๓. การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี (Operational Planning) หลังจากทีหน่วยงานและสถานศึกษาได้รับแจ้งจำนวนงบประมาณที่จะได้รับ ซึ่งสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ ที่เสนอแล้ว หน่วยงานและสถานศึกษาจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งเป็นการแปลง แผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติจริง

อภิรักษ์ น้ำทับทิม^{๔๒} การวางแผนกลยุทธ์ระดับสถานศึกษา คือการศึกษาสภาพของสถานศึกษา กำหนดทิศทางของสถานศึกษา และกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษากระบวนการทุกขั้นตอนต้องสร้างการมีส่วนร่วมโดยมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

เริ่มต้นของการวางแผนกลยุทธ์ระดับสถานศึกษา คือ การศึกษาสภาพของสถานศึกษาโดยวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในของสถานศึกษา เพื่อจะได้ทราบว่าสถานศึกษามีโอกาส อุปสรรค จุดแข็งและจุดอ่อนอย่างไรบ้าง ข้อมูลที่ได้จะนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดทิศทางพัฒนาสถานศึกษา ในการจัดทำแผนกลยุทธ์ สามารถกำหนดขั้นตอนสำคัญได้ ๓ ขั้นตอน คือ

๑. การศึกษาสภาพของสถานศึกษา (SWOT)

๒. การกำหนดทิศทางของสถานศึกษา

๓. การกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษา

กระบวนการวางแผนกลยุทธ์ทุกขั้นตอน จำเป็นอย่างยิ่งต้องสร้าง การมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกฝ่ายให้มีส่วนร่วมในการวางแผน ซึ่งได้แก่

- บุคลากรของสถานศึกษา
- ผู้ปกครองนักเรียน
- คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน
- บุคลากรอื่นที่สถานศึกษาเห็นควร

บุคลากรทุกฝ่ายที่ได้ร่วมมือกัน จะเป็นประโยชน์ในการให้ข้อมูลต่างๆ ที่ทำให้สามารถสะท้อนสภาพของสถานศึกษาได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้การวางแผนเป็นไปอย่างถูกต้องนับแต่ขั้นเริ่มต้นของการดำเนินงาน เพื่อให้การจัดทำแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมีลำดับขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน และเป็นส่วนสำคัญของการกำหนดกรอบในการปฏิบัติงาน ดังนี้ คือ

^{๔๒} อภิรักษ์ น้ำทับทิม, การวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://isc.ru.ac.th/data/ED0004408.doc>. [๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐].

๑. การศึกษาสถานภาพสถานศึกษา (SWOT)

- ๑.๑ วิเคราะห์ภารกิจและผลผลิตหลัก
- ๑.๒ วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก
- ๑.๓ วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน
- ๑.๔ ประเมินสถานภาพสถานศึกษา

๒. การกำหนดทิศทางการศึกษา

- ๒.๑ กำหนดวิสัยทัศน์
- ๒.๒ กำหนดพันธกิจ
- ๒.๓ กำหนดเป้าประสงค์
- ๒.๔ กำหนดเป้าหมายและผลผลิตหลัก

๓. การกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษากระบวนการกำหนดกลยุทธ์ มีองค์ประกอบ ๔ ข้อ คือ

- ๓.๑ การเสนอสภาพปัจจุบันและการคาดคะเนในอนาคตเกี่ยวกับโอกาสและการเสี่ยง
- ๓.๒ กำหนดความต้องการขององค์กรที่มีผลมาจากจุดแข็ง และจุดอ่อน
- ๓.๓ คำนึงส่วนบุคคลและความมุ่งมั่นของการบริหาร
- ๓.๔ ความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคม

โรงเรียนควรดำเนินการวิเคราะห์โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และแต่งตั้งคณะทำงานที่เป็นแกนหลักที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความสามารถในการวางแผนเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีขั้นตอนและวิธีการพอสังเขป ดังนี้

๑. วางแผนกำหนดขอบข่ายปัจจัย และประเด็นตัวชี้วัดที่จะทำการวิเคราะห์

๒. จัดเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งที่เป็นเชิงคุณลักษณะและเชิงปริมาณ ที่มีหลักฐานร่องรอยอยู่ แล้ว และจัดเก็บรวบรวมเพิ่มเติมด้วยวิธีการต่างๆ ตามประเด็นที่ศึกษา

กรณีที่เป็นข้อมูลเชิงคุณลักษณะ (Qualitative Data) อาจจัดเก็บได้โดย

๑) การศึกษาค้นคว้าเอกสาร การดำเนินงานของโรงเรียน ผลงานวิจัย/สำรวจเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

๒) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยสัมภาษณ์บุคคล ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง และความคิดเห็นส่วนบุคคล

๓) การระดมความคิดเห็น เช่น จัดอภิปรายกลุ่ม ประชุมเชิงปฏิบัติการจัดสัมมนา ฯลฯ

๔) สำรวจความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (จริง ๆ) เพื่อหาความเห็นพ้องในประเด็นที่ศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ผลกระทบ และข้อเสนอแนะต่อโรงเรียน

กรณีที่ต้องการข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Data) อาจกระทำได้โดยรวบรวมข้อมูลทางสถิติ และรายงานต่างๆ ทั้งของโรงเรียน และหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนรวมถึงการใช้แบบสำรวจ

และแบบสอบถามเพื่อสำรวจข้อมูล ความเห็น (Opinion Survey) ของครูนักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และผู้เกี่ยวข้อง

ประมวลผลกลับกรองข้อมูลตามประเด็นที่ศึกษา และสังเคราะห์นำหนักของสาระเนื้อหา จากข้อมูลที่รวบรวมได้ว่า ประเด็นตัวชี้วัดในปัจจัยใดที่เอื้อหรือไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน ของโรงเรียน

ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการเสนอผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมโดยอาจจัดประชุม ชี้แจงแสดงความคิดโดยกลุ่มผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้าร่วม เช่น ผู้บริหาร ครู กรรมการ สถานศึกษา ผู้แทน นักเรียน ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน ผู้แทนหน่วยงานต้นสังกัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐ ภาคเอกชน ฯลฯ เพื่อร่วมกันตรวจสอบ ทบทวน เพิ่มเติม ปรับปรุงแก้ไข โดยคำนึงถึงความถูกต้อง ครอบคลุมของข้อมูลเชื่อถือได้

กลยุทธ์จะเป็นการวางแผนที่คำนึงถึงศักยภาพขององค์กรและผลกระทบของสภาพแวดล้อม ว่า จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) ขององค์กร คืออะไร และภายใต้สภาพแวดล้อมของ องค์กรมีสิ่งใดเป็นโอกาส (Opportunity) หรืออุปสรรค (Threat) ของการดำเนินงาน ซึ่งเรียกการ วิเคราะห์นี้ว่า “SWOT Analysis” และเป็นกรอบความคิดของการกำหนดวิสัยทัศน์(Vision) พันธกิจ (Mission) เป้าประสงค์ขององค์กร (Corporate Objective) และกลยุทธ์ขององค์กร โดยแสดงผลผลิต เป็นรายปีในช่วงระยะของแผน กรอบการจัดสรรงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง จะเป็นการ คัดคะเนวงเงินที่จะใช้ในแต่ละปี ซึ่งจะประกอบไปด้วยงบประมาณ ๒ ส่วน คือ งบประมาณสำหรับ รักษางานเดิม (งานประจำ) และงบประมาณสำหรับโครงการตามแผนกลยุทธ์

การวางแผนงบประมาณจึงเริ่มต้นจากการทำแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานจะประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิต กลยุทธ์ โครงสร้างแผนงาน การวางแผนงบประมาณ จึงเป็นการ สร้างระบบซึ่งให้ความมั่นใจในความครอบคลุมของกระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมสำคัญ อย่างครบถ้วน ข้อมูลที่ได้จากแผนกลยุทธ์นำมาจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ๓ ปี (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) เป็นการคาดคะเนวงเงินที่จะใช้ในแต่ละปี โดย การวางแผนงบประมาณของงาน/โครงการ ตามแผนกลยุทธ์ล่วงหน้าจากปีปัจจุบันไปอีก ๓ ปี ทั้งการ ประมาณการรายได้ ซึ่งงบประมาณจะมีประสิทธิภาพได้ตามมาตรฐานหรือไม่นั้น พิจารณาได้จาก

๑. ข้อมูลงบประมาณที่ครอบคลุม
๒. แผนงบประมาณระยะปานกลาง
๓. การจัดสรรงบประมาณมีความเหมาะสม
๔. มีรายละเอียดด้านงบประมาณที่เหมาะสม
๕. การจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม
๖. ข้อมูลที่ใช้ในการควบคุมมีความเพียงพอ
๗. มีการเปรียบเทียบแผนและผลการดำเนินงาน
๘. ความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ

๙. การบริหารจัดการเชิงรุก

๒) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และมีผลกระทบโดยตรงต่อต้นทุนการผลิต กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีต้องโปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ จะช่วยลดการสูญเสียงบประมาณ โรงเรียนจะต้องจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานได้ทันเวลา มีปริมาณ คุณภาพ มีราคาที่เหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุด โรงเรียน ควรสร้างความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในการบริหารงานของบุคลากร ตลอดจนการพัฒนาด้านอุปกรณ์และเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารงาน

เป้าหมายของการบริหารงานพัสดุตามรูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ คือ การบริหารงานจัดหาพัสดุให้ได้ของที่ถูกต้อง ทั้งประเภท ชนิด จำนวน คุณภาพ และมีความตรง ต่อเวลาในราคาที่เหมาะสม บริหารงานพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงาน มีการใช้ของอย่างคุ้มค่า มีขั้นตอน ดังนี้

๑. วางแผน โดยกำหนดจากความต้องการที่แท้จริง ทั้งประเภท ชนิด และจำนวน ให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะทำให้การซื้อ การจัดหาพัสดุเป็นไปอย่างเหมาะสม การลงทุนของรัฐบาลเกิดความคุ้มค่า การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างประหยัดกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการเร่งรัดการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในระยะเวลาที่กำหนด

๒. การปฏิบัติตามแผนและการตรวจสอบให้เป็นไปตามระเบียบ

๓. การติดตามผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ ตามขั้นตอนการดำเนินการตามแผนงานว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่ เกิดปัญหาอะไรบ้าง เพื่อนำไปใช้ในการแก้ปัญหาต่อไปและจะช่วยให้การตรวจสอบง่าย มีการดำเนินการตามแผนที่โปร่งใส ถูกต้องตามระเบียบ ประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพ และประเมินผลที่เกิดขึ้น เพื่อให้ได้พัสดุที่มีคุณภาพดี ราคาเหมาะสมการบริหารพัสดุไม่ใช่เรื่องของการจัดหาอย่างเดียว แต่มีเรื่องของการควบคุม การบำรุงรักษา และการจำหน่ายด้วย

สำหรับการปฏิรูประบบงบประมาณแบบใหม่ ซึ่งเน้นผลผลิต/ผลลัพธ์การทำบัญชีคุมพัสดุ และครุภัณฑ์ แล้วเก็บสถิติตัวเลขการใช้จ่ายเพื่อนำมาวิเคราะห์ความคุ้มค่าและเปรียบเทียบการใช้จ่ายระหว่างหน่วยงานที่ภารกิจเหมือนกันหรือคล้ายกัน ทั้งนี้จะทำให้ การคำนวณความต้องการในการตั้งงบประมาณถูกต้องตรงกับความจำเป็น ช่วยทำให้ประหยัดงบประมาณ

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อองค์กร การมีการจัดซื้อ จัดจ้างที่ดีและการบริหารจัดการใช้พัสดุ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างอย่างมีอาชีพ จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการบริหารของทุกองค์กร ทั้งนี้ มีกิจกรรมและกระบวนการในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนี้

๑. การรับรู้ปัญหา คือ การรู้ถึงความต้องการในการใช้พัสดุ ผู้มีหน้าที่จัดซื้อจัดหา จะต้องสามารถคาดคะเนความต้องการของผู้ใช้พัสดุกับความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานจริงได้ เพื่อเป็นการลดปัญหาพัสดุขาดมือ ต้องมีการจัดซื้อในลักษณะฉุกเฉิน เร่งด่วน

๒. วิเคราะห์ความต้องการ ผู้จัดหาหรือจัดซื้อพัสดุต้องสามารถวิเคราะห์แผนงาน/โครงการ ได้ว่าสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานต้องการคืออะไร ถ้าไม่ชัดเจน ฝ่ายจัดซื้อจำเป็นต้องประสานกับฝ่ายที่มีความต้องการ เพื่อแก้ปัญหาของที่ซื้อมาแล้วใช้ไม่ได้ ไม่ตรงตามความต้องการการใช้งานจริง

๓. การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ ขึ้นอยู่กับเหตุ ๓ ประการ

๑) ปริมาณที่ต้องการใช้ หากมีความต้องการพัสดุน้อยก็อาจจัดซื้อพัสดุที่เป็นลักษณะมาตรฐาน สามารถจัดซื้อได้ทั่วไป แต่ถ้าหากต้องการจัดซื้อจำนวนมาก ก็จะต้องคำนึงถึงความประหยัดอันเกิดจากการผลิตขนาดใหญ่ การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ จึงมีความจำเป็น

(๒) ราคาที่ต้องการ การซื้อพัสดุในราคาสูงจะทำให้ต้นทุนของกิจกรรมในแต่ละกิจกรรมสูงขึ้นด้วย

(๓) ลักษณะการใช้งาน คุณลักษณะที่กำหนดต้องเกี่ยวข้องกับหน้าที่และลักษณะการใช้งานของพัสดุ

(๔) การเลือกแหล่งขาย ผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดอาจไม่ใช่แหล่งขายที่ดีที่สุดเสมอไป ฉะนั้นผู้จัดซื้อจำเป็นต้องมีข้อมูลผู้ผลิต ผู้ขาย เก็บเป็นสารสนเทศไว้ ในบางครั้งอาจมีความจำเป็นต้องเลือกแหล่งขายอื่นในการจัดซื้อบ้าง เพื่อต้องการเปรียบเทียบกัน

(๕) การสืบราคาสินค้า วิธีการสืบราคาสินค้าอาจทำได้โดยการพิจารณาจากฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่เคยสั่งซื้อมาในอดีต ใบเสนอราคาที่เคยสั่งซื้อมาในอดีต ใบเสนอราคา หรือแคตตาล็อกของพัสดุนั้นๆ รายการแจ้งราคาและตารางส่วนลดจากผู้ประกอบการต่างๆฝ่ายจัดซื้อจำเป็นต้องรวบรวมและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

(๖) การออกคำสั่งซื้อ เป็นงานหลักของฝ่ายจัดซื้อ คำสั่งซื้อทุกครั้งควรเป็นลายลักษณ์อักษร

(๗) การติดตามการสั่งซื้อและเร่งรัด ฝ่ายจัดซื้อต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ขายอย่างต่อเนื่อง จนกว่าจะมีการส่งมอบของตามวันและเวลาที่กำหนด

(๘) การตรวจสอบใบส่งของ ฝ่ายจัดซื้อจะต้องตรวจสอบใบส่งของกับใบสั่งซื้อ เพื่อดูถึงยอดรวมและตรวจสอบความสอดคล้องกับรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในใบสั่งซื้อ

(๙) การบันทึกและเก็บเอกสาร การเก็บเอกสารจะต้องมีการเก็บเป็นระบบ และมีกรหียบใช้สะดวก

(๑๐) การรักษาความสัมพันธ์กับผู้ขาย จะทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันตลอดจนมีความมั่นใจต่อกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรในการจัดซื้อต่อไปข้างหน้า

วิธีการในการจัดซื้อจัดจ้าง จำเป็นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๘ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในด้านการปฏิบัติงาน เหมาะสมด้านราคา และ ความโปร่งใส สิ่งสำคัญจะทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้ คือ การมีข้อมูลสารสนเทศที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างคล่องตัว กอปรทั้งการมีขั้นตอนและกระบวนการที่มีความสะดวกและคล่องตัว จะทำให้ประสิทธิผลของงานที่เกิดขึ้นเป็นไปตามเป้าประสงค์ขององค์กร

วัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากจะได้มาซึ่งพัสดุและบริการแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ตามระดับความรับผิดชอบในการบริหารงานทั่วไปด้วย โดยสามารถจำแนกได้ ๓ ระดับ^{๔๓} คือ

๑. ระดับการบริหารทั่วไป โดยทั่วไปความรับผิดชอบในระดับนี้จะแสดงออกมาในรูปความคาดหวังที่จะให้ฝ่ายซื้อทำให้บรรลุเป้าหมายในการได้มาซึ่งพัสดุ ได้แก่

- (๑) คุณภาพที่ถูกต้อง (Right Quality)
- (๒) ปริมาณที่ถูกต้อง (Right Quantity)
- (๓) เวลาที่ถูกต้อง (Right Time)
- (๔) ราคาที่ถูกต้อง (Right Price)
- (๕) จากแหล่งขายที่ถูกต้อง (Right Source)

๒. ระดับการปฏิบัติ ตามความรับผิดชอบในระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะ การดำเนินงานของฝ่ายจัดซื้อก็คือ วัตถุประสงค์เบื้องต้นของการจัดซื้อ กล่าวคือ

(๑) เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรด้วยการมีพัสดุสำหรับ การใช้งานอย่างต่อเนื่อง

(๒) เพื่อทำการซื้อภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขัน นั่นคือจะต้องคำนึงถึงอุปสงค์และอุปทานที่กำหนดราคาพัสดุนั้นๆ

(๓) เพื่อทำการซื้ออย่างชาญฉลาด ซึ่งหมายถึง การแสวงหาคุณภาพพัสดุที่ดีกว่าในราคาที่เท่ากันหรือต่ำกว่า

- (๔) เพื่อให้การลงทุนในพัสดुकคงคลังและพัสดุเสียหายอยู่ในระดับต่ำสุด
- (๕) เพื่อแสวงหาแหล่งขายพัสดุที่เหมาะสมและเชื่อถือได้
- (๖) เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้ขาย
- (๗) เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายอื่นในองค์กร
- (๘) เพื่อบริหารงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมืออาชีพ

^{๔๓} กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕, หน้า ๖-๗.

๓. ระดับกระบวนการปรับขั้นตอนในการจัดซื้อ ความรับผิดชอบในระดับขั้นตอนในการจัดซื้อจะเชื่อมโยงกับระดับปฏิบัติการขององค์กรในการจัดซื้อพัสดุเพื่อตอบสนองความต้องการของหน่วยงานผู้ใช้ ความรับผิดชอบในการจัดซื้อพัสดุแต่ละประเภทให้กับแต่ละหน่วยงานย่อมมีความรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละหน่วยงานย่อย

๓) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ

การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ เป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้จะต้องมีมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงิน โดยมีแนวทางในการดำเนินงาน ๓ กระบวนการ คือ

๑. การบริหารการเงิน ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนในการวิเคราะห์สถานภาพของโรงเรียน รวมทั้งการนิเทศติดตามแผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของโรงเรียน

๒. ระบบบัญชีและการควบคุมบัญชี ต้องแสดงถึงรายการที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณ และคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) สำหรับการรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ และการบันทึกเพื่อใช้จ่ายงบประมาณ

๓. การควบคุมงบประมาณ โรงเรียนจะต้องมีมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณและการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องบัญชีและการเงิน

ในการจัดทำบริหารงบประมาณระดับสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดภารกิจในเรื่องงบประมาณ หมวด ๘ ดังนี้

๑. ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินจากทุกส่วนของสังคมมาใช้

๒. ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนรายบุคคลให้แก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน และจัดสรรเงินเพิ่มเติมแก่ผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ

๓. ให้มีการจัดสรรงบดำเนินการและงบลงทุนให้แก่สถานศึกษาของรัฐโดยคำนึงถึงคุณภาพ และความเสมอภาคทางการศึกษา

๔. ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณ และทรัพยากรทางการศึกษา ควบคู่กับระบบการบริหารการเงินและบัญชี ระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล ประสิทธิภาพการใช้จ่ายเพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

ซึ่งในการกิจข้อ ๔ นั้น เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาโดยตรง โดยสถานศึกษาจะมีอิสระมากขึ้น ในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา

ดังนั้น หน่วยงานและสถานศึกษาจึงควรกำหนดภารกิจที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ คือ

ภารกิจที่ ๑ การบริหารงบประมาณ

๑. การบริหารงบประมาณภายในวงเงินของแผนงาน

๒. ความสม่ำเสมอของการประเมินผลการดำเนินงาน

๓. กระบวนการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

ภารกิจที่ ๒ การควบคุมงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณเป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับการประกันว่า ความคล่องตัวของงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานกลาง จะนำไปสู่การปฏิบัติ ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ภายในส่วนราชการแต่ละระดับต้องมีมาตรฐานการควบคุมงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย ๕ องค์ประกอบที่เกื้อกูลและเชื่อมโยงกัน คือ

๑. สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment) หมายถึง การสร้างความตระหนัก บรรยากาศในหน่วยงานเกิดจิตสำนึกที่ดี มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกและคุณภาพที่มองไม่เห็น เช่น ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส การมีผู้นำที่ดีความมีจริยธรรม และการควบคุม ที่กำหนดโครงสร้าง นโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติที่มองเห็น

๒. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) หมายถึง กระบวนการ ที่ใช้ในการระบุและวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร รวมทั้งการกำหนดแนวทางที่จำเป็นในการบริหารความเสี่ยง

๓. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) หมายถึง กิจกรรม นโยบายวิธีต่างๆ ที่กำหนดให้บุคลากรทำเพื่อควบคุมความเสี่ยงและสนองตอบ โดยมีการปฏิบัติตาม อย่างเคร่งครัด

๔. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) หมายถึง การสื่อสารภายในและภายนอกที่เป็นข้อมูลน่าเชื่อถือ ทันเวลา เป็นข้อมูลที่หน่วยงานต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์

๕. การติดตามผล ประเมินผล (Monitoring) หมายถึง การประเมินคุณภาพการปฏิบัติงาน ที่วางไว้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

ภารกิจที่ ๓ การบริหารการเงินและระบบบัญชี

หน่วยงานและสถานศึกษาต้องมีข้อมูลทางบัญชีหรือข้อมูลทางการเงินที่ถูกต้อง ครบถ้วนทันต่อเวลาและเชื่อถือได้ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารของสถานศึกษาทราบฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของหน่วยงานและสถานศึกษา และประเมินผลงานที่ผ่านมา รวมถึงการนำไปสู่การวางแผนและปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงานและสถานศึกษาในอนาคต ซึ่งครอบคลุมสาระสำคัญ ดังนี้

๑. รายการทางบัญชี แบบพึงรับพึงจ่าย
๒. เอกสารทางบัญชีประเภทต่างๆ และหลักการลงบัญชี
๓. โครงสร้างบัญชีสำหรับการใช้งานแต่ละระดับ

ดังนั้น ภายในหน่วยงานแต่ละระดับ จะต้องมีความมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชี รายการบัญชี จะต้องแสดงถึงรายการที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณ และการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย สำหรับการรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงมีระดับการอนุมัติ ตรวจสอบ เช็กระบบยอด และกระบวนการบันทึก เพื่อควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณ ผู้บริหารทางการเงินจะต้องมีหน้าที่สำคัญ ๓ ประการคือ

๑. การตัดสินใจหาแหล่งของเงินทุน
๒. การตัดสินใจจัดสรรเงินทุน
๓. การตัดสินใจนโยบายการเงิน

การควบคุมงบประมาณ จำเป็นต้องมีการบันทึกบัญชีตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย แทนเกณฑ์เงินสด โดยการกำหนดรายการและโครงสร้างทางบัญชี เอกสาร หลักฐานที่จำเป็น มีระบบควบคุมการเบิกจ่ายและการบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบในการบันทึกรายการทางบัญชี มีการแยกความรับผิดชอบในการอนุมัติสั่งจ่าย การเบิกจ่าย และรายการทางการเงิน มีการแยกหน้าที่ด้านการบัญชี การคลังและตรวจสอบแยกความรับผิดชอบในการดูแล และการลงบัญชีแยกประเภททั่วไปและบัญชีย่อย บัญชีแยกประเภทมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ กระทบยอด และบันทึกเพื่อควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ มีการแบ่งระดับชั้นการเข้าถึงข้อมูลทางการเงินและบัญชี

การพัฒนาระบบการเงินการบัญชีภาครัฐ จะต้องได้รับการพัฒนาระบบงบประมาณ โดยการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณไปสู่การมุ่งเน้นผลงาน โดยการกระจาย อำนาจในการบริหารงบประมาณไปในส่วนราชการผู้ใช้จ่ายเงิน และติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิดโดยมีตัวชี้วัดผลงานอย่างชัดเจน ตามแนวทางที่ดำเนินการตามแผนการปฏิรูประบบงบประมาณในขณะนี้เป็นการพัฒนาในลักษณะของการปรับเปลี่ยน โครงสร้างระบบบริหารงานคลังของประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบไปยังระบบอื่นที่เกี่ยวข้องทุกระดับ เช่น ระบบการวางแผน และแผนการใช้จ่ายเงินระบบบริหารเงินสด ระบบรายงาน และระบบการติดตามประเมินผล ตลอดจนระบบการบริหาร งานบุคคล ซึ่งเป็นตัวหลักต้นให้เกิดผลสำเร็จของงานอย่างแท้จริงรวมอยู่ด้วย

การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณเป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับการประกันว่าความคล่องตัวของงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานกลาง จะนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจะต้องมีมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงิน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณ

๔) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน

การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการดำเนินงานทุกองค์กร เพราะจะแสดงถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ การปฏิบัติงานในแผนงาน/โครงการ ขององค์กรต่างๆ การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นการมอบอำนาจไปให้องค์กรต่างๆ ดำเนินการ โดยมุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ดังนั้น การที่จะรู้ว่าผลการดำเนินงานจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ จึงอาศัยการรายงานทั้งการเงินและผลการดำเนินงานเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ

การรายงานในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ประกอบด้วย

๑. การรายงานทางการเงิน เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงิน เพื่อแสดงฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานขององค์กร ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๒. การรายงานผลการดำเนินงาน เป็นการนำเสนอผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงาน ทั้งส่วนที่เป็นผลผลิต และผลลัพธ์ของ แผนงาน/โครงการ หรือภารกิจของหน่วยงาน และสถานศึกษา เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ก่อนการดำเนินงานจะต้องระบุตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่บ่งบอกถึงผลผลิตและผลลัพธ์ของแต่ละแผนงาน/โครงการ หรือภารกิจไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้า

ในกระบวนการรายงาน จะต้องมีการกำหนดดัชนีชี้วัดกรอบและโครงสร้างการประเมินผลและรายงานผลที่ชัดเจน มีระยะเวลาในการตรวจสอบที่แน่นอน และที่สำคัญ คือข้อมูลที่รายงานจะต้องแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณหรือทรัพยากรที่จัดสรรให้กับผลงานที่เกิดขึ้น ตลอดถึงการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นข้อมูลในการวางแผน ขึ้นต่อไป ดังนั้น สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปจากการรายงานปัจจุบัน คือ มีการรายงานทั้งปัจจัยและผลผลิตควบคู่กัน ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงระบบการรายงาน คือ ผู้บริหารต้นตอที่จะบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดตามและประเมินผล เป็นการแสดงถึงความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงิน เป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการกำกับการดำเนินงานของโรงเรียนอาจจะบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินในแต่ละช่วงเวลา โรงเรียนจะต้องทำรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เพื่อยืนยันผลสำเร็จของงานและผลการดำเนินงาน

๑. การรายงานทางการเงิน

เป็นการดำเนินการจัดทำบัญชีหน่วยงาน โดยจัดทำบแสดงฐานะทางการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงาน และงบกระแสเงินสด

- งบแสดงฐานะทางการเงิน เป็นงบที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนทุนตั้งแต่วันที่เริ่มดำเนินการจนถึงวันที่ระบุในรายงานฐานะทางการเงิน

- งบแสดงผลการดำเนินงาน จัดทำเพื่อดูว่าผลการดำเนินงานขององค์กรมีรายได้หรือรายจ่าย หรือรายได้น้อยกว่ารายจ่ายในรอบระยะเวลาบัญชีที่ผ่านมา ผู้ใช้งบการเงินกลุ่มต่างๆ จะใช้งบ

แสดงผลการดำเนินงานเพื่อวัดค่าการลงทุน วัดสถานะของสินเชื่อ และความสำเร็จของการทำกำไรขององค์กร

- งบกระแสเงินสด เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญที่ผู้ใช้งบการเงินใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินการเปลี่ยนแปลงในสินทรัพย์สุทธิขององค์กร การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางการเงิน รวมถึงสภาพคล่องและความสามารถในการชำระหนี้ เป็นการรายงานทางการเงิน ที่ทุกองค์กรต้องนำเสนอแต่ละรอบระยะเวลาบัญชี โดยแสดงแหล่งที่มาและใช้ไปของเงินสด รวมทั้งเงินสดสุทธิที่เพิ่มขึ้น หรือลดลงขององค์กรในแต่ละรอบระยะเวลาบัญชี

๒. การรายงานผลการดำเนินงาน

เป็นการวัดผลการดำเนินงาน ทั้งในส่วนที่เป็นผลผลิต และผลลัพธ์การวัดผลผลิตมีประเด็นสำคัญที่ครอบคลุม ๔ มิติ คือ ปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุน ส่วนการวัด ผลลัพธ์ เป็นการวัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากผลผลิต เช่น ผลลัพธ์จากการดำเนินงานของหน่วยงานและสถานศึกษา

การรายงานผลการดำเนินงานเป็นภารกิจและความตระหนักที่หน่วยงานและสถานศึกษา ได้จัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานกับหน่วยงานระดับที่เหนือขึ้นไปเกี่ยวกับงบประมาณและเป้าหมายที่จะดำเนินการในแต่ละปี เมื่อได้รับงบประมาณดังกล่าว จะต้องรายงานผล การดำเนินงานเป็นรายไตรมาส เพื่อนำผลดังกล่าวมาพิจารณาวิเคราะห์ความคุ้มค่าการพิจารณาจัดสรรงบประมาณภายในส่วนราชการ และพิจารณาดำเนินต่อหน่วยของผลผลิตของแผนงาน ซึ่งขั้นตอนการรายงานผลการดำเนินงานมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การศึกษาแบบรายงานผลการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ ๒ การรวบรวมข้อมูลตามแบบรายงานผลการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ ๓ สรุปรายงานผลการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ ๔ การเผยแพร่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบ

ดังนั้น การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดตามและประเมินผล เป็นการแสดงความโปร่งใสของการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือที่ใช้กำกับการดำเนินงานของโรงเรียน เพื่อจะบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลา โรงเรียนต้องทำรายงานทางการเงินและ ผลการดำเนินงาน เพื่อยืนยันผลสำเร็จของงานและผลการดำเนินงานของแผนงาน โครงการ โดยมีแนวทางการดำเนินงาน คือ การรายงานทางการเงิน เป็นการเสนอข้อมูลทางการเงินของโรงเรียน เพื่อแสดงฐานะทางการเงินของโรงเรียนให้หน่วยงานภายนอกได้รับทราบ และการรายงานผลการดำเนินงาน ซึ่งโรงเรียนต้องรายงานผลเป็น ๒ ส่วน คือ การรายงานติดตามผลงบประมาณ และการประเมินผลแผนงาน โครงการ

๒.๕ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษานครราชสีมา เขต ๕

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา
เขต ๕

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต ๕ มีภารกิจในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน
ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ๖ อำเภอ คือ อำเภอโนนไทย อำเภอพระทองคำ อำเภอขามสะแกแสง
อำเภอขามทะเลสอ อำเภอด่านขุนทดและอำเภอเทพารักษ์ โดยมีสถานศึกษาในสังกัดรวมจำนวน ๒๑๔
โรงเรียน

วิสัยทัศน์ :

“สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต ๕ เป็นองค์กรที่ส่งเสริม
สนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่ความเป็นเลิศ เป็นไทย ก้าวไกลในอาเซียน”

พันธกิจ :

๑. ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับ
การศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

๒. พัฒนาครู บุคลากรทางการศึกษา ให้มีความรู้ความสามารถ และมีทักษะในการจัดการ
เรียนการสอนอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ มีความเป็นเลิศให้สอดคล้องกับความต้องการของ
สถานศึกษาโดยเฉพาะสาขาวิชาที่ขาดแคลน

๓. พัฒนาระบบการบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมเพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อ
คุณภาพการศึกษาและบูรณาการการจัดการศึกษา

๔. ปลุกฝังคุณธรรม สำนึกความเป็นชาติไทยและวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
และมีค่านิยมไทยครบถ้วนทั้ง ๑๒ ประการ

๕. พัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาให้มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเรียนการสอนที่
เน้นการอยู่ร่วมกันในประชาคมอาเซียน

เป้าประสงค์

๑. ประชากรวัยเรียนได้รับโอกาสในการศึกษาอย่างทั่วถึง มีความเสมอภาค มีคุณภาพตาม
มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ ในประชาคมอาเซียน

๒. ครู ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็ม
ตามศักยภาพ มีความเป็นมืออาชีพ และมีความเป็นเลิศทางวิชาการ

๓. พัฒนากลไกการบริหารจัดการให้เป็นไปตามกรอบแนวคิด และทิศทางการปฏิบัติงาน
ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต ๕ ดังนี้

๓.๑ เป้าหมายความเป็นหนึ่ง หมายถึงองค์กรที่มีความเป็นเลิศในด้านคุณภาพ

๓.๒ เป้าหมายองค์กรแห่งความเปลี่ยนแปลง ที่มุ่งหวังให้มินวัตกรรม นำมาใช้เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติใหม่ ๆ เช่นการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม เป็นต้น

๓.๓ เป้าหมายองค์กรน่าอยู่ และมีความสุขทั้งระบบ

๓.๔ เป้าหมายด้านมาตรฐานและบรรทัดฐาน เพื่อสร้างความมั่นใจที่ได้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบสอดคล้องกับตัวชี้วัดตามมาตรฐานของทางราชการ

ค่านิยม

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต ๕ “เป็นองค์กรมีชีวิต บุคลากรมีจิตเฉลียวฉลาด มีความสามารถประสานสัมพันธ์ให้ความสำคัญในการบริการ ปฏิบัติงานสู่ความเป็นเลิศ”

กลยุทธ์

กลยุทธ์ที่ ๑ การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

กลยุทธ์ที่ ๒ การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงครอบคลุมผู้เรียนให้ได้รับโอกาสในการพัฒนาเต็มตามศักยภาพและมีคุณภาพ

กลยุทธ์ที่ ๓ การพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

กลยุทธ์ที่ ๔ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการ

ผลผลิต

๑. ผู้จบการศึกษาก่อนประถมศึกษา

๒. ผู้จบการศึกษามัธยมศึกษา

๓. ผู้จบการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย

๔. เด็กพิการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานและพัฒนาสมรรถภาพ

๕. เด็กด้อยโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

๖. ผู้ที่มีความสามารถพิเศษได้รับการพัฒนาศักยภาพ

โครงสร้างการบริหารงาน ประกอบด้วย ๖ กลุ่ม กับ ๑ หน่วย คือ

๑. กลุ่มอำนวยการ

๒. กลุ่มบริหารงานบุคคล

๓. กลุ่มนโยบายและแผน

๔. กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา

๕. กลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา

๖. กลุ่มส่งเสริมการศึกษาเอกชน

๗. หน่วยตรวจสอบภายใน

โดยมีการดำเนินงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ตาม มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

๑. จัดทำนโยบายแผนพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้ สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษา ขั้นพื้นฐาน และความ ต้องการของท้องถิ่น

๒. วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณของสถานศึกษา และแจ้งจัดสรรงบประมาณ และกำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ

๓. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

๔. กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา

๕. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา

๖. ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคลากร เพื่อส่งเสริมสนับสนุน การจัดและพัฒนาศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

๗. จัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาและประเมินผลสถานศึกษาใน เขตพื้นที่การศึกษา

๘. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กร ชุมชน และสถาบันอื่นๆ

๙. ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษา

๑๐. ประสาน ส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานด้านการศึกษา

๑๑. ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กร หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ อื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมภายในเขตพื้นที่การศึกษา ที่ไม่ได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะหรือ ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๖.๑ งานวิจัยในประเทศ

บุญทัยสุระมุล^{๔๔} ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๒ ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารและครูการเงิน มีความ คิดเห็นต่อสภาพการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

^{๔๔} บุญทัยสุระมุล. “การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๒”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา, (บัณฑิต วิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๑), บทคัดย่อ.

อุบลราชธานี เขต ๒ โดยรวมและด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการรายงานทรัพย์สินทางการเงินและผลการดำเนินงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ ส่วนด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ ไม่แตกต่างกัน ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อสภาพ การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานีเขต ๒ โดยรวมและด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการรายงาน ทรัพย์สินทางการเงินและผลการดำเนินงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กกับโรงเรียนขนาดกลาง และระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กกับโรงเรียนขนาดใหญ่ แตกต่างกัน ส่วนด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ ไม่แตกต่างกัน

วรกาญจน์ สุขสดเขียว^{๔๕} ได้ศึกษาการบริหารงบประมาณสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๙ พบว่า การบริหารงบประมาณสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๙ อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก ๕ ด้าน คือ ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการบริหารสินทรัพย์ ด้านการกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน ด้านการวางแผนงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ๒ ด้านคือ ด้านการจัดจัดระบบจัดซื้อจัดจ้าง และลำดับสุดท้ายคือ ด้านการบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ

สนั่น พระทนได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาการรับรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารสถานศึกษาและครูในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๒ ผลการวิจัยพบว่า การรับรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารและครูในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๒ อยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบตามตำแหน่งและขนาดโรงเรียน โดยภาพรวมทุกด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕

ปาริชาติ เทพรัตน์^{๔๖} ได้ศึกษาเรื่อง ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบูรณ์ เขต ๑ ผลการวิจัย พบว่า

๑. สภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบูรณ์ เขต ๑ ตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง ๗ ด้านตามความคิดเห็นของ

^{๔๕} วรกาญจน์ สุขสดเขียว, การบริหารงบประมาณสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๙, (คณะศึกษาศาสตร์: มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๖), หน้า ๑๐๗.

^{๔๖} ปาริชาติ เทพรัตน์, “ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบูรณ์ เขต ๑”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์, ๒๕๕๐), บทคัดย่อ.

ผู้อำนวยการโรงเรียน มีระดับการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง และ ตามความคิดเห็นครูผู้สอนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่การเงินและหรือเจ้าหน้าที่บัญชีโรงเรียน มีระดับการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก

๒. ปัญหาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบูรณ์ เขต ๑ ตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง ๗ ด้าน ตามความคิดเห็นของผู้อำนวยการโรงเรียน และตามความคิดเห็นของครูผู้สอนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่การเงินและหรือเจ้าหน้าที่บัญชีโรงเรียน มีระดับการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง

๓. การเปรียบเทียบสภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบูรณ์ เขต ๑ ตามขนาดโรงเรียน พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีสภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน แตกต่างจากโรงเรียนขนาดกลางและโรงเรียนขนาดใหญ่ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕

๔. การเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบูรณ์ เขต ๑ ตามขนาดโรงเรียน พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กกับโรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดกลางกับโรงเรียนขนาดใหญ่ มีสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .๐๕

เรวดี รัตนมาลา^{๔๗} ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาสภาพและปัญหา การบริหารงบประมาณของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานราธิวาส เขต ๑ ผลการวิจัยพบว่า (๑) สภาพการบริหารงบประมาณในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ๖ ด้าน ยกเว้นด้านการบริหารงานการเงิน มีค่าเฉลี่ย อยู่ในระดับมาก ส่วนปัญหาการบริหารงบประมาณในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน (๒) ผู้ที่มีประสบการณ์ทำงาน ด้านงบประมาณต่างกันมีสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ โดยผู้ที่มีประสบการณ์น้อยกว่า ๕ ปี มีสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณแตกต่างกับผู้ที่มีประสบการณ์มากกว่า ๒๐ ปี สถานศึกษาที่มีขนาดแตกต่างกันมีสภาพและปัญหาการบริหาร งบประมาณที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ โดยสถานศึกษาขนาดเล็กและสถานศึกษาขนาดกลาง มีสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณที่แตกต่างกับสถานศึกษาขนาดใหญ่และสถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ และ (๓) แนวทางในการแก้ไขปัญหา การบริหารงบประมาณทั้ง ๗ ด้าน คือ กำหนดกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณโดยตรงในสถานศึกษา

^{๔๗} เรวดี รัตนมาลา, “การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานราธิวาส เขต ๑”, วิทยานิพนธ์หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต แขนงวิชาการบริหารธุรกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑), บทคัดย่อ.

มณเฑียร น้อยบุตติ^{๔๘} ได้ศึกษาเรื่อง สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ผลการวิจัยพบว่าสภาพการบริหารงบประมาณในโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยภาพรวมพบว่าในโรงเรียนทั้ง ๓ ขนาด มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ โดยโรงเรียนขนาดกลางมีสภาพการปฏิบัติมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดใหญ่ ปัญหาการบริหารงบประมาณในโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยภาพรวมพบว่า ในโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดใหญ่ มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนโรงเรียนขนาดกลางมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย เมื่อเปรียบเทียบโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .๐๑ โดยโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดใหญ่ มีปัญหาการปฏิบัติมากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง

พิสมัย สุนันทนาม^{๔๙} ได้ศึกษาสภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลบุรี เขต ๒ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ เป็นครูทำหน้าทีงานการเงินของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลบุรี เขต ๒ จำนวน ๙๓ คน ผลการวิจัยพบว่า สภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลบุรี เขต ๒ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านได้แก่ ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการคำนวณต้นทุนกิจกรรม ด้านการจัดระบบการเงินและผลการดำเนินงาน ด้านการบริหารงบประมาณสินทรัพย์ และด้านการตรวจสอบภายในอยู่ในระดับมาก ส่วนผลการเปรียบเทียบสภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจำแนกตามประเภทโรงเรียนโดยรวม และรายด้านมีความแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สุมาลี พร้อมพริ้ง^{๕๐} ได้ศึกษาการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๒ ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนของสถานศึกษาทุกแห่งต่างตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารงบประมาณ ว่าการบริหารงบประมาณเป็นเรื่องละเอียดอ่อน มีรายละเอียดปลีกย่อยและกติกายึดถือปฏิบัติมาก ซึ่งผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบอย่างถูกต้องและเคร่งครัดเพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาด

^{๔๘} มณเฑียร น้อยบุตติ, “สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, ๒๕๕๙), บทคัดย่อ.

^{๔๙} พิสมัย สุนันทนาม, “สภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลบุรี เขต ๒”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๔), หน้า ๘๑-๘๓.

^{๕๐} สุมาลี พร้อมพริ้ง, “การบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๒”, วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๙๙.

ดารา ชินชัย^{๕๑} ได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง การบริหารงบประมาณของโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๕ พบว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่นเขต๕ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดต่างกัันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงบประมาณของโรงเรียนไม่แตกต่างกันเนื่องจากการบริหารงบประมาณของโรงเรียนนั้นไม่ว่าโรงเรียนขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ต่างใช้แนวปฏิบัติหรือระเบียบเดียวกันในการบริหารจัดการถึงแม้ว่าโรงเรียนขนาดใหญ่จะได้รับงบประมาณที่มากกว่าแต่การบริหารจัดการงบประมาณนั้นไม่แตกต่างกันเช่นการโอนเงินการเบิกจ่ายงบประมาณการจัดทำบัญชีควบคุมการเบิกจ่ายการตรวจสอบติดตามผลหรือแม้แต่การรายงานผลการดำเนินงานต่อหน่วยงานต้นสังกัดดังนั้นโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดใหญ่จึงมีปัญหาการบริหารงบประมาณของโรงเรียนไม่แตกต่างกัน

๒.๖.๒ งานวิจัยต่างประเทศ

ไบรอัน โอโรก (J. Brian O' Roark)^{๕๒} ได้ศึกษาเรื่อง Performance-Based Budgeting : An Empirical Analysis at the State Level พบว่า เกือบทุกรัฐของสหรัฐอเมริกาพยายามนำการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ไม่แบบใดก็แบบหนึ่ง และเป็นการศึกษา การวิเคราะห์ผลกระทบของวิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานต่องบประมาณของรัฐ ผลการศึกษาพบว่า วิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานบางอย่าง อาจลดค่าใช้จ่ายราวร้อยละ ๕ แต่วิธีการบางอย่างของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนี้ กลับไปเพิ่มค่าใช้จ่ายราวร้อยละ ๘ จึงสรุปได้ว่า กระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไม่เหมือนกันในทุกรูปแบบ และผลกระทบทางการเงินนั้นขึ้นอยู่กับกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่งที่คัดสรรมาใช้

บรูซ (Bruce)^{๕๓} ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษากรณีตัวอย่างในการวางแผนด้านงบประมาณ : เขตการศึกษา แพลตเบิร์กซิตี (นิวยอร์ก) การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถาม ๓ ข้อ คือ ๑) การคาดคะเนระยะยาว (๕ ปี) เกี่ยวกับองค์ประกอบหลักของการงบประมาณได้ให้ข้อมูลใหม่ที่สำคัญเพียงพอต่อการวางแผนด้านงบประมาณของเขตการศึกษาใช่หรือไม่ การวิจัยพบว่า ใช่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการเปรียบเทียบแนวโน้มขององค์ประกอบหลักภายในสภาพแวดล้อมของงบประมาณ คือ แนวโน้มของการใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน ๒) การคาดคะเนระยะยาวเกี่ยวกับตัวแปรภายนอกของ

^{๕๑} ดารา ชินชัย, การบริหารงบประมาณของโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๕”, วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ๒๕๕๑), หน้า ๑๐๙.

^{๕๒} J. Brian O' Roark. (2000), **Performance Based Budgeting: An Empirical Analysis at the State Level**. [Online] Abstract form: ERIC Database: <http://www.askeric.org/Eric/>. (Accessed August 20, 2010).

^{๕๓} Bruce, W. Watkins, “A Case Study in Financial Planning: the Plattsburgh City School District (New York)”. **Dissertation of Ed.D.Degree**, (Columbia University Teachers College, 1995).

ด้านงบประมาณต่างๆ ได้ให้ข้อมูลใหม่ที่สำคัญต่อการรายงานของเขตการศึกษาหรือไม่ ผู้วิจัยพบว่า อิทธิพลของแหล่งเงินทุนภายนอกที่น่าสนใจยังคงไม่เป็นที่รู้จัก ๓) การเปรียบเทียบแนวโน้มระยะยาวเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกให้ข้อมูลใหม่ที่สำคัญต่อการวางแผนทางงบประมาณของเขตการศึกษา หรือไม่ คำตอบของการวิจัย คือ ใช่ โดยเมื่อใส่เส้นแนวโน้ม (ภายในและภายนอก) เข้าไปด้วยกันก็จะพบการงบประมาณที่เกินดุล ซึ่งสามารถจัดการป้องกันและแก้ไขได้ทันที

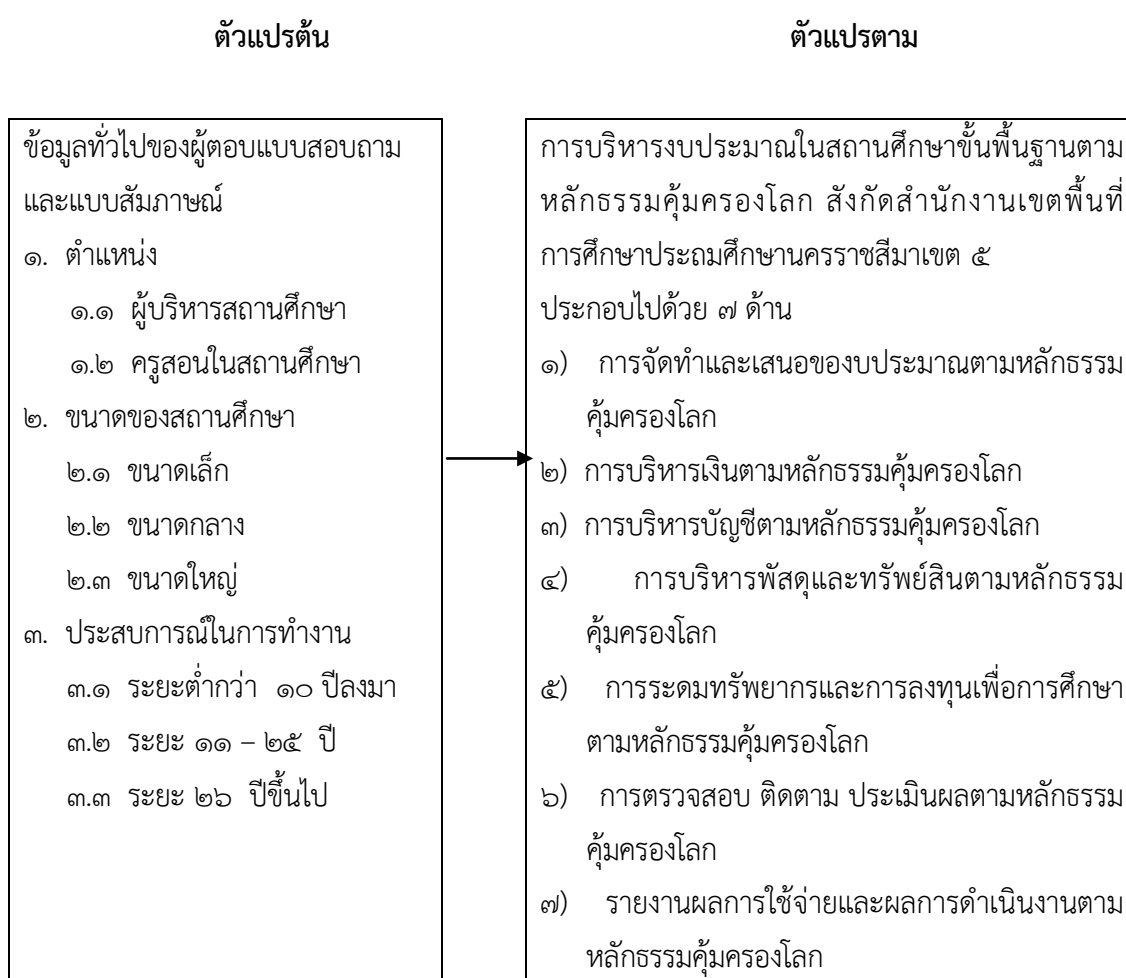
สจิวต์ ทูลเลย์ และเจมส์ กัททรี (Stuart Tolley & James Guthrie)^{๕๔} ได้ทำการศึกษาเรื่อง Budgeting in New Zealand Secondary Schools in a Changing Devolved Financial Management Environment โดยทำการศึกษาจุดมุ่งหมายและผลการใช้ระบบการบริหารการเงินแบบใหม่ที่เรียกว่า The New Public Financial Management (NPFM) ซึ่งเป็นระบบบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้นโรงเรียนเป็นฐานและใช้เทคโนโลยีทางด้านบัญชี และกระบวนการที่ทันสมัยเป็นอิสระมาใช้ โดยมีการเริ่มนำมาใช้บริหารงานในระบบการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ นับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบการบริหารงานของรัฐ ในช่วงปี ๑๙๘๙ ทั้งนี้การวิจัยครั้งนี้ ทำการศึกษาในหน่วยงานด้านการจัดการงบประมาณของโรงเรียน จำนวน ๔ แห่ง เป็นกรณีศึกษาและทำการเก็บข้อมูลในช่วงปี ๑๙๙๗ ถึงปี ๑๙๙๙ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ระบบการบัญชีและเทคโนโลยีในการบริหารดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายเชิงการปกครองและก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงของการนำเอาเทคโนโลยีไปใช้ปฏิบัติมากกว่าจะได้รับการยอมรับในเชิงเป็นบรรทัดฐานในการบริหารจัดการโรงเรียน ซึ่งสิ่งที่ปรากฏ ทำให้เกิดข้อคำถามเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารตามแนวคิด New Public Management (NPM)ว่าจะเกิดศักยภาพ และมีประโยชน์จริงหรือไม่

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาจะเห็นได้ว่าการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา มีการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงาน มีการควบคุมการใช้เงินงบประมาณ มีการตรวจสอบ และรายงานผลการปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคลากรด้านการเงินและพัสดุมีความจำเป็นและสำคัญมาก เพราะการบริหารงานต้องอาศัยเงินเป็นปัจจัยในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน และผู้บริหารต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ในการบริหารงบประมาณ

^{๕๔} Stuart Tolley & James Guthrie. (2007). "Budgeting in New Zealand Secondary Schools in a Changing Devolved Financial Management Environment". **Journal of Accounting and Organizational Change**, 3,(1): 4 - 28.

๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมคัมภีร์ครองโลกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต ๕ ตามโครงสร้างที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๘^{๕๕} ดังรายละเอียดในแผนภาพที่ ๒.๓



แผนภาพที่ ๒.๓ กรอบแนวคิดในการวิจัย

^{๕๕} สำนักงานงบประมาณ, ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.๒๕๔๘, บทเฉพาะกาล.