

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวทางการตรวจสอบการใช้เงินและรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานและแนวคิดที่ใช้สนับสนุนการวิจัยและอภิปรายผลในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งหัวข้อ ดังนี้

1. หลักการ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับแนวทาง
3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับงบประมาณ
4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้เงินและรายงานผลการดำเนินงาน
5. เทคนิคการกำหนดตัวชี้วัดการตรวจสอบ
6. ข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2
7. ภารกิจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องดำเนินการ
8. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล
9. แนวทางการส่งเสริมการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
11. สรุปหลักการและแนวคิดที่นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย

1. หลักการ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

ความหมายของการพัฒนา

มีนักการศึกษา ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ดังนี้

พจนานุกรมทางการศึกษา (Dictionary of Education) โดย กู๊ด (Good. 1973 : 17) ได้อธิบายความหมายของคำว่า “การพัฒนา” ทางการศึกษาว่า การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางด้านความสามารถนั้น ๆ อันเป็นผลที่เกิดจากการกระทำด้วยตัวเอง หรือผู้อื่นจัดให้

พิสิทธ์ สารวิจิตร (2525 : 78) กล่าวถึง การพัฒนาว่า หมายถึง การปลูกสร้างคุณสมบัติ คุณธรรม นิสัย เจตคติ ความสามารถ ความชำนาญ ความรู้ ความเข้าใจให้เกิดขึ้น เพื่อช่วยให้ตนเองเป็นบุคคลที่มีความสุข ความเจริญ ความสมบูรณ์ พร้อมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมประเทศชาติอย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับความถนัด ความสนใจและศักยภาพที่มีในตนเอง

อำภา บุญช่วย (2537 : 8) กล่าวว่า การพัฒนาเป็นรากฐานของการพัฒนาทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนากลุ่มงาน ทีมงาน ครอบครัว โรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือแม้แต่สังคมประเทศชาติ ก็ตาม ถ้าปราศจากการพัฒนาตนเองเป็นรากฐานเบื้องต้นแล้วก็ยากที่จะไปพัฒนาอย่างอื่น แม้แต่จะพัฒนาครอบครัวของเราเองก็ตาม ดังนั้นการที่จะไปพัฒนาใครก็ควรที่จะหาทางพัฒนาปรับปรุงตนเองก่อน เพราะเมื่อไปพัฒนาคนอื่นเขาจึงจะฟัง ยอมรับ เชื่อถือและศรัทธาโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ประกอบอาชีพครู

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2540 : 10) ให้ทัศนคติเกี่ยวกับการพัฒนาไว้ว่า เป็นกรรมวิธีต่าง ๆ ที่มุ่งเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมุ่งที่จะพัฒนาทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานไปในทิศทางที่ถูกต้อง

พยอม วงศ์สารศรี (2537 : 116) ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่า หมายถึง การดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถและทัศนคติที่มีต่อการปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบให้มีคุณภาพ ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจต่อองค์กร

จากความหมายการพัฒนาของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง กระบวนการ หรือกรรมวิธีที่จะทำให้ตนเองเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ทักษะ และมีประสบการณ์รับรู้ข้อมูลข่าวสาร จากความประสงค์ที่ได้สิ่งนั้นเกิดขึ้น ซึ่งผู้วิจัยจะนำไปใช้เป็นตัวบ่งชี้ในการศึกษาความต้องการการพัฒนาแนวทางการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2

2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับแนวทาง

ความหมายของแนวทาง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 (ราชบัณฑิตยสถาน. 2542 : 599) ได้ให้ความหมายไว้ว่า แนวทาง หมายถึง ทางปฏิบัติที่วางไว้เป็นแนว

เนื่องจากความหมายของแนวทางมีผู้กล่าวไว้ค่อนข้างน้อย แต่มีคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันคือ คำว่า รูปแบบ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

กรรณิกา เจริญชัย (2538 : 82) กล่าวไว้ว่า รูปแบบหมายถึงแบบจำลองอย่างง่ายหรือย่อส่วนของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้เสนอได้ศึกษาและพัฒนาขึ้นเพื่อแสดงหรืออธิบายปรากฏการณ์ให้เข้าใจง่ายขึ้นหรืออาจใช้ประโยชน์ในการทำนายปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นตลอดจนอาจใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป

สโตนเนอร์ (Stoner. 1992 : 12) กล่าวว่า รูปแบบเป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์ เพื่อให้เข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้น ๆ ได้ง่ายขึ้น เป็นการสร้างมโนทัศน์ (Conceptualization) เกี่ยวกับชุดของปรากฏการณ์และมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้เกิดความกระจ่างชัดของนิยามความสัมพันธ์และประพจน์ที่เกี่ยวข้อง

กู๊ด (Good. 1973 : 191) ได้รวบรวมความหมายของรูปแบบไว้ว่า เป็นแบบอย่างของสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างหรือทำซ้ำเป็นตัวอย่างเพื่อการเลียนแบบ เป็นแผนภูมิซึ่งเป็นตัวแทนของสิ่งหนึ่ง เป็นหลักการหรือแนวคิดและเป็นชุดของปัจจัยหรือตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

โทซี และคาร์นอล (Tosi and Canoll. 1982 : 163) กล่าวว่า รูปแบบเป็นนามธรรมของจริงหรือภาพจำลองของสภาพการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีตั้งแต่รูปธรรมอย่างง่าย ๆ จนถึงรูปแบบที่มีความสลับซับซ้อนมาก ๆ

จึงสรุปได้ว่า แนวทาง หมายถึง วิธีที่ใช้ยึดถือเป็นแบบอย่างในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่ผู้เสนอได้ศึกษาหรือพัฒนาขึ้นเพื่อนำไปใช้ให้เกิดผลสำเร็จในการปฏิบัติต่อไป

3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับงบประมาณ

3.1 ความหมายงบประมาณ

คำว่า “งบประมาณ” ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Budget” มาจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า “Bougette” รากศัพท์เดิมหมายถึงกระเป๋าหรือถุงของรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีคลัง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่ และต่อมาถึงปัจจุบันได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2536 : 59) ให้ความหมายงบประมาณจะแตกต่างออกไปบ้างตามกาลเวลาและลักษณะการให้ความหมายของนักวิชาการในแต่ละด้าน ซึ่งมองงบประมาณในแต่ละด้านที่ไม่เหมือนกัน นักเศรษฐศาสตร์จะมองงบประมาณในลักษณะของการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้ได้ประโยชน์สูงสุด นักบริหารจะมองงบประมาณในลักษณะของกระบวนการหรือการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยบรรจุเป้าหมายของแผนที่วางไว้ นักการเมืองจะมองในลักษณะของการมุ่งให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยจำแนกได้ดังนี้

1. ความหมายดั้งเดิม : งบประมาณจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า Bougette ในประเทศอังกฤษ แต่เดิมนั้นคำว่า Budget หมายถึง กระเป๋าหนังสือใบใหญ่ซึ่งเสนาบดีคลังของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ในแถลงต่อรัฐสภา

และต่อมา ๆ ความหมายของคำว่า Budget ก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋านั้นเองมา หมายถึงเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น

2. ความหมายของนักการบัญชี : นักการบัญชีจะให้ความหมายงบประมาณในลักษณะว่างงบประมาณคือ เอกสารอย่างหนึ่งประกอบด้วยข้อความและตัวเลขซึ่งเสนอขอรายจ่ายเพื่อรายการและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ (เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ) และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการหรือทุกวัตถุประสงค์

3. ความหมายของนักปกครอง : นักปกครองจะให้คำจำกัดความว่างงบประมาณว่างงบประมาณคือ แผนสำหรับการใช้จ่ายเงินในวิสาหกิจหรือรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอนซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดเตรียมและนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผนนั้น

4. ความหมายของนักบริหาร : นักบริหารจะให้คำจำกัดความว่างงบประมาณว่างงบประมาณคือ แผนที่แสดงในรูปของตัวเงินสำหรับระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน เกี่ยวกับโครงการดำเนินงานของรัฐบาล

5. คำจำกัดความที่ผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสมและน่าสนใจสำหรับนักบริหาร คือ คำจำกัดความที่ศาสตราจารย์ Frank P. Sherwood แห่งมหาวิทยาลัย Southern California ให้ไว้ว่า “งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลา แผนนี้จะรวมถึงการประมาณการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการกระทำ 3 ชั้นด้วยกัน คือ 1) การจัดเตรียม 2) การอนุมัติ และ 3) การบริหาร

เชิดชัย มีคำ (2545 : 67) งบประมาณหมายถึง จำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับรายจ่ายซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Budget” หรือ จะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่างบประมาณหมายถึง แผนงานทางการเงินของรัฐบาลที่แสดงออกเป็นเอกสาร โดยประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายในรูปของจำนวนเงินที่จะดำเนินในปีงบประมาณหนึ่ง

บุญเสริม วิมุกตะนันท์ (2540 : 23) ให้ความหมาย งบประมาณว่า การจัดทำแผนการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมตัวเลขสำหรับระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในภายหน้า โดยอาจทำเป็นแผนงานระยะเวลา คือประมาณ 3-5 ปี และแผนระยะสั้นสำหรับเวลา 6 เดือน หรือ 1 ปี โดยแบ่งเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาส

สุภาพร (พรนภา) หะยะมิน (2530 : 188) กล่าวว่า “งบประมาณ” คือแผนสรุปเชิงปริมาณในการใช้ทรัพยากรของธุรกิจในช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่ง สามารถแยกออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. แบบสรุปเชิงปริมาณ (Quantitative) เพราะแผนงานโครงการ หรืองบประมาณนั้นวัดจากปริมาณในรูปของหน่วยเงินตรา หรือหน่วยการผลิต หรือหน่วยการจำหน่าย

2. แผนธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งโดยเฉพาะ (Budget entity) หรือแผนของหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของธุรกิจนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างเช่น การจัดทำงบประมาณ ของแผนก จะต้องระบุว่าเป็นของแผนกใด และบริษัทใดโดยเฉพาะ

3. แผนที่มีการกำหนดระยะเวลา ที่แน่นอนในอนาคต (Future time period) เช่น งบประมาณเป็นไตรมาสเป็นรายเดือน หรือรายปี หรือครึ่งปี และเริ่มตั้งแต่เมื่อไร สิ้นสุดเมื่อไร และ ต้องเป็นเวลาในอนาคต บางครั้งในการวางแผนระยะยาวเวลาของงบประมาณอาจจะเป็น 3 – 5 ปี หรือมากกว่านั้นก็ได้

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2536 : 7) ให้ความหมายของงบประมาณว่า งบประมาณจะมีความ สอดคล้องกันอยู่ คือ ประมาณการรายรับ รายจ่ายเงินล่วงหน้า หรือ เป็นตัวเลขในบัญชีที่แสดง จำนวนเงินรายรับ รายจ่ายเท่านั้น

จิรพัฒน์ เภาประเสริฐวงศ์ (2543 : 45) ให้ความหมาย “งบประมาณ” คือ แผนการ ดำเนินการโดยละเอียดในการจัดหา การใช้ทรัพยากร สำหรับการผลิตช่วงหนึ่ง งบประมาณเป็น แผนงานที่วางไว้สำหรับอนาคตโดยแสดงค่าต่าง ๆ ด้วยตัวเลข ฝ่ายจัดการใช้งบประมาณเป็น เครื่องมือในการควบคุมการทำงาน และประเมินผลการทำงาน

นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ (2544 : 16) กล่าวว่า “การงบประมาณ” (Budgeting) ได้มี ผู้ให้ความหมายต่าง ๆ กัน เช่น

อารีลักษณ์ พงษ์โสภณ (2545 : 56) งบประมาณ หมายถึง แผนที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็น เครื่องมือ ที่แสดงถึงนโยบายของผู้บริหารในการดำเนินงาน และควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 66) งบประมาณในความหมาย กว้าง ๆ หมายถึงรูปแบบที่แสดงแผนการใช้จ่ายเงินในอนาคต รวมทั้งเป็นเครื่องมือควบคุมหรือกำกับ การปฏิบัติงานในอนาคต โดยมีการประมาณการ รายรับที่คาดว่าจะได้รับจากแหล่งต่าง ๆ ในช่วง เวลาที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณ และการคาดประมาณเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะ เกิดขึ้น

งบประมาณในการปฏิบัติในหน่วยงานราชการ โดยทั่วไปส่วนใหญ่ งบประมาณเป็นแผน แสดงการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานที่แสดงในรูปแผนงาน โครงการ งานและกิจกรรมทั้งหมด ของหน่วยงาน ในช่วงระยะเวลาปีงบประมาณหนึ่ง ๆ โดยระบุ นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย การปฏิบัติงานในปีงบประมาณที่กำหนดนั้น โดยจะแสดงชัดเจนถึงประมาณการค่าใช้จ่ายและ ทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผน แผนงาน โครงการ งานและกิจกรรมต่าง ๆ ของทั้งหน่วยงาน

จากความหมายหลาย ๆ ทักษะของนักวิชาการ ผู้ศึกษาขอสรุปว่า งบประมาณ หมายถึง แผนที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือที่แสดงถึงนโยบายของผู้บริหารในการดำเนินงานและความคุ้มค่า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

3.2 ความสำคัญของงบประมาณ

ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินต่อการบริหารงานของรัฐบาลในปัจจุบันอยู่มากมาย เพราะรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสนองวัตถุประสงค์ต่าง ๆ จึงสามารถกล่าวได้ว่าว่างบประมาณมีความสำคัญหลายประการคือ (ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 24)

1. รักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการคลังของประเทศ งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้แผนดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสอดคล้องสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และการเงิน การคลังของประเทศ

2. ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลไม่เพียงแต่ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศเท่านั้น แต่รัฐบาลอาจใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือส่งเสริมเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างดียิ่งด้วย ทั้งนี้โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่จะเป็ผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3. ใช้ตรวจสอบและควบคุมการบริหาร งบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอยู่ในการที่จะใช้ตรวจสอบและควบคุมการบริหารต่าง ๆ ของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ทราบอยู่เสมอถึงการบริหารงานของรัฐบาล โดยศึกษาจากรายงานการคลังและรายงานผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล อันจะเป็นผลทำให้ฝ่ายบริหารได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ และการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้นในการดำเนินงานตามนโยบายของตน

4. เป็นเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ งบประมาณเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังและมีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารในการจัดการและควบคุมการบริหารของรัฐ งบประมาณเป็นเครื่องมือในการประสานงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ให้สอดคล้องกัน และยังทำให้แผนงานทั้งหลายของรัฐบาลเป็นไปตามทรัพยากรที่มีอยู่ของประเทศด้วย

5. การประชาสัมพันธ์ งบประมาณสะท้อนให้เห็นถึงแผนงานและบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อประชาชน งบประมาณจะทำให้ประชาชนได้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ค่าใช้จ่ายและผลที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งผลก็คือทำให้ประชาชนเข้าใจถึงกระบวนการและความก้าวหน้าของการดำเนินงานของรัฐบาล และให้ความสนับสนุนต่อรัฐบาล สิ่งนี้เป็นเรื่องที่สำคัญในการปกครองระบบประชาธิปไตย

งบประมาณมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอยู่หลายประการ รัฐบาลสามารถนำเอางบประมาณแผ่นดินมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้า และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนต่อไปนี้ (ณรงค์ สัจพันโรจน์. 2536 : 7)

1. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ รัฐบาลสามารถจัดงานต่าง ๆ ทุกงานที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการไว้ในงบประมาณ ตามที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และตามกำลังเงินที่มีอยู่และให้ทุกส่วนราชการดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณนั้น โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันตามแผนงานที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหลและการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

2. ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณเป็นรายจ่ายจำนวนมหาศาลการใช้จ่ายของรัฐบาลหากใช้จ่ายให้ดีและถูกต้องจะสามารถพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมหาศาลโดยรัฐบาลต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลและไปสู่โครงการที่จำเป็น และเป็น โครงการในด้านการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

3. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณของประเทศมีจำกัด ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรหรือใช้จ่ายทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการวางแผนในแต่ละด้านว่าจะจัดสรรไปด้านใด เท่าไร และนานเท่าไร และมีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นด้วย เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในเวลาที่เร็วที่สุด และใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

4. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติที่เป็นธรรม งบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของประชาชน โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณไปสู่จุดที่ช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น เช่น จัดสรรงบประมาณให้มีการสร้างสาธารณูปโภค ถนนหนทาง ไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบทให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่ยากจนสามารถใช้ขนส่งผลิตผลของตนเองออกขายสู่ภายนอกได้ เพื่อจะได้ราคาผลผลิตดีขึ้น ทำให้รายได้สูงขึ้น เป็นต้น

5. เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินและการคลังของประเทศได้โดยรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องสภาวะเศรษฐกิจเช่นกันกับสถานะเงินเพื่ออยู่ รัฐบาลก็ควรจัดสรรงบประมาณโดยใช้นโยบายการเก็บเงินภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาล ให้มีรายรับงบประมาณให้มากและให้มากกว่ารายจ่ายงบประมาณ ที่รัฐบาลจะใช้จ่ายออกไป เพื่อให้ปริมาณเงินในท้องตลาดในประเทศมีปริมาณเงินน้อยลง ซึ่งจะป็นวิธีขจัดปัญหา

ภาวะเงินเฟ้อลงได้ทางหนึ่งและในทางตรงข้ามในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศมีภาวะฝืดอยู่ รัฐบาลก็สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือจัดสรรงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณที่จะใช้จ่ายให้มีการใช้จ่ายที่สูง และให้สูงกว่างบประมาณรายรับที่รัฐบาลเก็บเข้ามา จากการเก็บภาษีอากร และรายได้ทางอื่น ๆ ของรัฐบาลเพื่อปริมาณเงินในท้องตลาดลดน้อยลง ซึ่งจะเป็นวิธีการขจัดปัญหาภาวะเงินฝืดลงไปทางหนึ่ง

6. เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลดำเนินการให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ เนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของงานและแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการในแต่ละปี ด้านสังคม ด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตร ฯลฯ ว่ามีงานอะไรบ้างที่รัฐบาลจะดำเนินงานแต่ละด้านอย่างไร ดังนั้นรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณหรือเอกสารงบประมาณที่แสดงถึงงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะทำให้แก่ประชาชน เผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาล ด้วยการเสียดูแลด้วยความเห็นใจและศรัทธาในผลงานของรัฐบาลต่อไป

อรวรรณ กิจปราชญ์ (2540 : 184) กล่าวว่า งบประมาณมีความสำคัญในการวางแผนกิจการที่นำระบบงบประมาณมาใช้จะต้องมีการวางแผน หรือตั้งเป้าหมายการดำเนินงานไว้ล่วงหน้าเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน และเป็นเครื่องมือในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านการประสานงานในการดำเนินงาน การทำงบประมาณทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้เป้าหมายในการทำงาน ด้านการควบคุมงบประมาณเป็นเครื่องมือในการประเมินผล การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบผลงานที่เพิ่มขึ้นจริงกับงบประมาณที่วางไว้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 66) งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญในลักษณะที่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารงานขององค์กรทุกฝ่าย ด้วยวัตถุประสงค์หลายประการ การงบประมาณเป็นสิ่งที่แสดงถึงรายได้ทั้งโดยรวมและรายการเฉพาะ และรายจ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรภายในช่วงระยะเวลาปีงบประมาณที่กำหนดไว้ในการจัดทำงบประมาณนั้นจะต้องมีการใช้เกณฑ์มาตรฐาน สำหรับวัดค่าหรือค่าใช้จ่าย ที่เป็นจริงสำหรับรายการที่ต้องปฏิบัติ และดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งจะช่วยให้มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานที่ค่อนข้างแน่นอน ช่วยผู้บริหารในการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ให้สามารถทำงานให้สำเร็จภายในวงเงินที่ได้รับหรือตามจำนวนงบประมาณที่กำหนดไว้

นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ (2544 : 17) กล่าวว่า ความสำคัญของงบประมาณมีอยู่อย่างกว้างขวาง เช่น ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์จะสนใจในแง่ที่ว่า งบประมาณแผ่นดิน เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ และการคลังที่สำคัญอย่างหนึ่งในแนวทางการคลัง (Fiscal approach) แต่นักรัฐประศาสนศาสตร์จะสนใจในแง่ที่เป็นเครื่องมือที่จำเป็นและสำคัญในการวางแผนบริหารงาน การ

ประสานงาน ตลอดจนการควบคุมงานและการประเมินผลงาน ซึ่งเป็นการศึกษาในแนวทางการบริหาร (Management approach)

จากหลาย ๆ ทักษะของนักวิชาการ สรุปได้ว่า ความสำคัญของงบประมาณในการศึกษาครั้งนี้ คือ

1. เป็นเครื่องมือในการบริหาร โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหลและปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

2. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพเกิด

ประโยชน์สูงสุด

3. เป็นเครื่องมือก่อให้เกิดการพัฒนา

4. เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งาน และผลงานที่รัฐบาลดำเนินการให้แก่ผู้ให้บริการ

เข้าใจถึงกระบวนการและความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

3.3 ลักษณะที่ดีของงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลทุกรัฐบาล การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในส่วนที่ดีและส่วนที่เสีย ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการทำงบประมาณเป้าหมาย และนโยบายในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ หากในการจัดทำงบประมาณขาดหลักสำคัญในการจัดสรรงบประมาณแล้ว การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ได้จากการเก็บภาษีจากรายผู้ร่ำรวยเป็นไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ตรงกับความต้องการของประชาชน ทั้งยังทำให้การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ดีเท่าที่ควร (บรรพตฤดีดี, 2540 : 39)

งบประมาณที่ดีต้องประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้คือ (ป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2523 : 40)

1. หลักการคาดการณ์ไกล (Foresight) หมายความว่า จะทำอะไร จะใช้เงินในปีใดเท่าใด ต้องคิดวางแผนไว้ ไม่ใช่จะทำก็ทำ ต้องการใช้จ่ายเงินเท่าใดก็เพียงหาเงินโดยไม่คำนึงถึงว่ามีอนุญาตไว้ในงบประมาณหรือไม่

2. หลักประชาธิปไตย (Democracy) คือ จะต้องให้ราษฎรเจ้าของเงินได้รู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งเงินได้และเงินจ่าย

3. หลักดุลยภาพ (Balance) งบประมาณจะต้องสมดุลกัน แต่ไม่ได้หมายความว่ารายได้รายจ่ายจะต้องเท่ากันทุกปี บางปีก็อาจขาดดุล แต่ก็ต้องพยายามให้เกินดุลบ้าง มิฉะนั้นจะมีหนี้สินล้นพ้นตัว

4. หลักสารัตถประโยชน์ (Utility) ต้องคำนึงถึงประโยชน์ประโยชน์ปัจจุบัน และอนาคต จึงต้องมีรายจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอเป็นสัดส่วน เหมาะสมกับรายจ่ายประจำปี

5. หลักความยุติธรรม (Equity) ต้องให้มีความยุติธรรมทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย เช่น กรณีในส่วนรายได้จากการจัดเก็บภาษีต้องให้ยุติธรรมที่สุด คนมีเงินมากย่อมจะต้องเสียภาษีมากกว่าคนจน เป็นต้น

6. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักนี้เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณรายได้และรายจ่ายที่ส่วนราชการผู้ที่มีหน้าที่จะต้องระมัดระวังสอดส่องให้เกิดสมรรถภาพขึ้น

ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน สรุปได้ดังนี้ (ไพศาล ชัยมงคล. 2526 : 24)

1. จะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดินหรือที่เรียกว่ามีความครบถ้วน ซึ่งหมายความว่าถ้าปล่อยให้งบประมาณแผ่นดินกระจัดกระจายเป็นส่วนต่าง ๆ โดยไม่นำมารวมพิจารณาเป็นแผนทางการคลังของชาติอย่างแท้จริงแล้ว กำลังที่จะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าก็ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร แต่ถ้ารวมเงินแผ่นดินไว้ในแหล่งเดียวกันคือ เป็นแผนงบประมาณของประเทศก็จะเป็นประโยชน์ อย่างยิ่ง เพราะจะทำให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญก่อนหลังหรือมากน้อยของงาน ได้อย่างถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน

2. จะต้องยึดหลักพัฒนา การจัดเตรียมงบประมาณนั้นรัฐบาลจะต้องยึดหลักพัฒนา กล่าวคือ พยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่นำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างเต็มที่ งบประมาณรายจ่ายนั้นรัฐบาลจะต้องระมัดระวังมิให้การใช้จ่ายในสิ่งที่เรียกว่างบประมาณประจำมากเกินไป และในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามใช้จ่ายในงบประมาณการลงทุนมากที่สุดที่จะกระทำได้ เพราะการใช้จ่ายสำหรับการลงทุนนั้นก่อให้เกิดการสะสมทุนอันจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาประเทศ สำหรับงบประมาณรายจ่ายก็เช่นเดียวกันย่อมจะยึดถือหลักการพัฒนาไว้เป็นสำคัญ เพราะรายรับที่รัฐบาลจัดเก็บในรูปภาษีอากรและอื่น ๆ รวมทั้งเงินกู้้นั้นมาจากเงินของประชาชน ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจเรียกเก็บได้ตามกฎหมาย ถ้าไม่ถือหลักพัฒนาแล้วการจัดเก็บภาษีอากรก็อาจเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าซึ่งเป็นผลเสียต่อส่วนรวมของประเทศ

3. จะต้องยึดถือหลักประหยัด หมายความว่า จะต้องพยายามให้การใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ ในงบประมาณของรัฐบาลให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยมีให้การใช้จ่ายเกินความจำเป็นหรือใช้จ่ายในทางฟุ่มเฟือยและเป็นการประหยัดทั้งในด้านงบประมาณรายจ่ายและรายรับ

4. จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสม โดยทั่วไประยะเวลาของงบประมาณจะมีกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีซึ่งเรียกว่าปีการคลัง หรือปีงบประมาณ (Fiscal year) แต่บางประเทศทำงบประมาณปีละ 2 ครั้ง หรือบางประเทศทำงบประมาณครั้งละ 2 ปี ทั้งนี้ย่อมแล้วแต่ความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

นอกจากหลักการหรือคุณลักษณะสำคัญ ๆ ของงบประมาณที่ดีดังกล่าวแล้ว งบประมาณควรจะประกอบด้วยคุณลักษณะต่าง ๆ คือ

1. จะต้องมีความชัดเจน
2. จะต้องมีความถูกต้องเชื่อถือได้

ลักษณะที่ดีของงบประมาณ ถ้าเราต้องการจะได้งบประมาณที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติหรือหน่วยงานของเราบ้างงบประมาณจะต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (ณรงค์ สัจพันโรจน์. 2536 : 7)

1. มีลักษณะเป็นศูนย์รวมของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ปกติการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดควรจะใช้จ่ายและพิจารณาจากศูนย์หรือแหล่งเดียวกันทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อจะได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบการใช้จ่ายในแต่ละทุกรายการหรือทุกโครงการว่ารายการหรือโครงการใดมีความสำคัญและจำเป็นมากน้อยกว่ากันหากรายการหรือโครงการใดมีความสำคัญและจำเป็นมากกว่า รายการหรือโครงการนั้น ๆ ก็ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายทั้งนี้เพื่อความยุติธรรมในการจัดสรรให้แก่รายการและโครงการต่าง ๆ ที่ควรมีสัทธิเท่า ๆ กัน ในการเสนอเข้ารับพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณ และเพื่อให้มีการประสานงานและโครงการเข้าด้วยกันป้องกันมิให้มีการทำงานหรือโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน อันจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่อย่างจำกัดดังนั้น จึงไม่ควรแยกการพิจารณางบประมาณแผ่นดินไว้ในหลาย ๆ จุด ซึ่งก่อให้เกิดการพิจารณาแตกต่างกันและเกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นจากการพิจารณาแตกต่างกัน และเกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นในการพิจารณาถึงความจำเป็นและความสำคัญของงานและโครงการขึ้น

2. มีลักษณะหลักพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ งบประมาณที่ดีขึ้น ควรจะต้องดำเนินการจัดสรรโดยยึดหลักการพัฒนาประเทศในด้านใช้จ่ายเงินงบประมาณกว่ารายได้ที่จะจัดเก็บมาได้ เพื่อให้การใช้จ่ายส่วนรวมหรือให้เงินหมุนเวียนที่มีอยู่ในตลาดนั้นอยู่ในระดับที่ไม่หดตัวจนเกินไป ทั้งยังเป็นการก่อให้เกิดอำนาจซื้อและมีอัตราการบริโภคมักขึ้นได้ง่าย การใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลงดงามนั้นก็เท่ากับเป็นการกู่ภาวะเศรษฐกิจในระยะหนึ่งให้ดีขึ้นมาบ้างและถ้ามีการใช้เงินจากงบประมาณในลักษณะที่ถูกต้องตรงกับเวลาที่ต้องการแล้วก็จะเกิดความเชื่อมั่นในเสถียรภาพของภาวะเศรษฐกิจขึ้น โดยทั่ว ๆ ไปอีก ในส่วนของเอกชนก็จะเริ่มมีอัตราการใช้จ่ายและการลงทุนมากขึ้นเองทำให้ภาวะเศรษฐกิจสามารถฟื้นตัวขึ้นมาสู่ดุลยภาพของการพัฒนาได้อีก

ส่วนในทางตรงกันข้าม เมื่อประเทศสามารถผลิตสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก ภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองจนกระทั่งรายได้ทั่วไปที่เกิดขึ้นนั้น ก่อให้เกิดกำลังซื้อเกินกว่าสินค้าและบริการที่จะสนองความต้องการได้ทันที ภาวะเงินเฟ้อก็อาจจะเกิดขึ้นในขณะนั้น เพราะเป็นขณะที่ระดับเศรษฐกิจจะมีเงินที่หมุนเวียนและเงินตราต่างประเทศมากจนเกินไป การใช้

งบประมาณเป็นเครื่องมือหนึ่งวรั้งกำลังเงินที่หมุนเวียนอยู่ตามนโยบายการคลังก็อาจจะทำได้ โดยควบคุมให้มีการใช้จ่ายแต่น้อยแต่ขณะเดียวกันให้มีการเก็บภาษีและการกู้เงินมากขึ้น ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า งบประมาณแผ่นดินนั้นไม่เพียงพอแต่เป็นจำนวนเงินที่จะนำมาใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความพัฒนาทางด้านวัตถุเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่ชัดเจนหรือหนึ่งวรั้งภาวะเศรษฐกิจที่เสียหลัก เกิดแรงเหวี่ยงไปในทางผิคลุยภาพได้ในระยะหนึ่งอีกด้วย

3. มีลักษณะช่วยกำหนดวงเงินของรัฐบาลให้สอดคล้องกับปัจจัยในการทำงานต่าง ๆ เอกชนโดยทั่วไปแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายแตกต่างออกจากกันไปบ้างก็ตาม กรรมวิธีในการดำเนินงานก็ย่อมจะต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ในการดำเนินงาน เพื่อให้ได้ผลตามที่ได้วางโครงการไว้ กิจกรรมของเอกชนซึ่งต้องอาศัยปัจจัยในการผลิต เช่น เงินทุน แรงงาน และการจัดการนั้น ก็เป็นตัวอย่างอันดีที่จะให้เห็นว่างานของรัฐบาลจะต้องอาศัยปัจจัยในการทำงานต่าง ๆ เหล่านี้เหมือนกัน

4. มีลักษณะเป็นเครื่องมือของรัฐสภาและประชาชนในการสอดคล้องดูแลการบริหารราชการในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนย่อมมีหน้าที่ที่จะกำหนดนโยบายและตรวจสอบผลงานที่ได้มอบหมายให้ฝ่ายบริหารรับไปทำ และประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศและผู้เสียภาษีอากรก็ย่อมจะต้องช่วยกันรับรู้ดูแลการใช้จ่ายเงินที่ตนได้เสียสละไปเพื่อการบริหารประเทศ และระบบสังคมที่ตนเป็นเจ้าของและต้องอาศัยอยู่ โอกาสที่รัฐสภาหรือประชาชนจะได้พิจารณาวินิจฉัยงานต่าง ๆ ของราชการแผ่นดิน ตลอดจนงานพัฒนาประเทศในรอบปีหนึ่ง ๆ นั้นย่อมพิจารณาได้จากแผนงบประมาณประจำปีที่จะแยกให้เห็นว่ามีรายละเอียดงานสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาลพร้อมด้วยการนำเงินของแผ่นดินไปใช้จ่ายตามรายการต่าง ๆ เหล่านี้

แต่อย่างไรก็ดีในประเทศที่ประชาชนยังไม่คุ้นกับการร่วมปกครองประเทศของตนเองอย่างแท้จริงแล้วงบประมาณก็ยังคงอาจเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่จะแสดงให้ประชาชนและรัฐสภาได้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารราชการ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจ และเกิดความสนใจในการที่จะช่วยกันดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม และจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจในการปกครองระบบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดความสมดุลในระบบการปกครองด้วยเพราะการที่จะดูแลการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะร้องกระทำ และการดูแลแผนงบประมาณจะช่วยให้เข้าใจได้ง่าย และเห็นรายละเอียดต่าง ๆ ได้อย่างพอเพียงทีเดียว

5. มีลักษณะเป็นงบประมาณที่มีระยะดำเนินการเหมาะสม ตามปกติงบประมาณที่คตินั้นควรมีระยะเวลาของงบประมาณ (ปีงบประมาณ) ให้เหมาะสมตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศ ไม่สั้นไปหรือยาวไป โดยคำนึงถึงผลการผลิต การหมุนเวียนและผลทางด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ ประเทศ

ไทยมีระยะเวลางบประมาณขาม 1 ปี เช่นเดียวกันกับประเทศอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมัน ส่วนประเทศอิหร่านมีระยะเวลางบประมาณเป็น 2 ปี

6. มีลักษณะช่วยให้เกิดการประหยัด ในการทำงานงบประมาณควรพยายามให้การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยมีให้มีการใช้จ่ายเกินความจำเป็นหรือใช้จ่ายไปในทางฟุ่มเฟือยทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย

7. มีลักษณะชัดเจน งบประมาณที่ดีควรมีความชัดเจน เข้าใจง่าย เน้นถึงความสำคัญของแต่ละโครงการได้ดี ไม่คลุมเครือซึ่งง่ายต่อการพิจารณาวิเคราะห์และเป็นประโยชน์ต่อผู้นำโครงการไปปฏิบัติด้วย

8. มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ งบประมาณที่ดีจะต้องเป็นงบประมาณที่มีความถูกต้องในรายละเอียดทั้งในด้านตัวเลขและรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ หากงบประมาณมีข้อบกพร่องในด้านความถูกต้อง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากความผิดพลาดหรือไม่รอบคอบก็ตามที่ อาจเกิดผลเสียหายขึ้นได้ และต่อไปงบประมาณอาจไม่ได้รับความเชื่อถือได้

9. จะต้องเปิดเผยได้ งบประมาณที่ดีจะต้องมีลักษณะที่สามารถจะเปิดเผยให้แก่สาธารณชนหรือผู้เกี่ยวข้องทราบได้ไม่ถือเป็นความลับ เพราะการเปิดเผยได้แสดงถึงความบริสุทธิ์และเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในแง่ของการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อีกด้วย

10. มีความยืดหยุ่น งบประมาณที่ดีควรจะยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น หากจัดวางงบประมาณไว้อย่างเคร่งครัดจนขยับไม่ได้จะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ เพราะลักษณะของการทำงบประมาณเป็นการวางแผนการทำงานในอนาคต จากการศึกษาสถิติในอดีตปัจจุบัน และพิจารณาความจำเป็นซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งเรื่องของอนาคตอาจจะมีโอกาสผิดพลาดได้บ้าง จึงจำเป็นต้องวางงบประมาณที่สามารถยืดหยุ่นไว้ได้

11. งบประมาณที่ดีจะต้องมีความเชื่อถือได้ในแง่ของความบริสุทธิ์ ไม่มีการทุจริต ซึ่งผลที่ได้จะช่วยให้เกิดความเชื่อถือได้ ประหยัด และตรงตามวัตถุประสงค์

12. งบประมาณที่ดีจะต้องไม่มีเรื่องอื่นที่ไม่ใช่งบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าลักษณะที่ดีของงบประมาณควรจะเป็นที่รวมของเรื่องเนของแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งเป็นแนวคิดที่ดีแต่สำหรับประเทศไทยแม้ว่าจะพยายามจัดให้งบประมาณเป็นที่รวมรายรับรายจ่ายของประเทศทั้งหมดแล้วก็ตาม รัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเป็นพิเศษออกไปอีก ดังนั้นในด้านการคลังของรัฐบาล นอกจากจะมีเรื่องการเงินในงบประมาณแล้วยังมีการจัดเงินนอกงบประมาณอีก เพื่อใช้ในกรณีจำเป็นต่าง ๆ นอกเหนือจากที่ระบุในงบประมาณเรียกว่า เงินงบพิเศษ ซึ่งมีอยู่หลายงบด้วยกัน เช่น งบเงินทุนหมุนเวียน เงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ

เงินกู้เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และเงินรายได้ของสถาบันการศึกษาศาธารณสุข เป็นต้น

ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าลักษณะที่ดีของงบประมาณในการศึกษารั้งนี้ ควรประกอบด้วย

1. หลักการคาดการณ์ไกล ต้องคิดวางแผน
2. หลักประชาธิปไตย เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ
3. หลักความยุติธรรม
4. หลักความถูกต้อง เชื่อถือได้ เปิดเผย โปร่งใส

3.4 ประเภทของงบประมาณ

สำนักคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540 : 3) กล่าวว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะคำนึงถึงประเภทของงบประมาณ (Types of budget) ซึ่งในปัจจุบันแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ

1. งบประมาณตามลักษณะนโยบายการเงินงบประมาณ (Budget policy) ประกอบด้วยการจัดงบประมาณ 3 ประเภท ดังนี้

1.1 งบประมาณสมดุล (Balanced budget) เป็นการจัดทำงบประมาณที่มีงบประมาณรายรับ เท่ากับงบประมาณที่ต้องจ่ายออกไปใช้ในขณะภาวะเศรษฐกิจกำลังมีเสถียรภาพไม่มีปัญหาเงินเฟ้อ

1.2 งบประมาณเกินดุล (Surplus budget) เป็นการจัดทำงบประมาณที่มีงบประมาณรายรับมากกว่างบประมาณที่จะต้องจ่าย ซึ่งจะมีผลให้มีเงินเหลือ (เงินคงคลัง) ใช้ในกรณีเกิดภาวะเงินเฟ้อ

1.3 งบประมาณขาดดุล (Deficit budget) เป็นการจัดทำงบประมาณรายรับน้อยกว่าประมาณรายจ่ายเป็นเหตุให้ปริมาณเงินในท้องตลาดมากขึ้น ใช้ในขณะภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (ภาวะเงินฝืด)

2. งบประมาณตามลักษณะบทบาทของงบประมาณ (Budget roles) แบ่งได้ 4 ประเภท คือ

- 2.1 งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item budgeting system)
- 2.2 งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance budgeting system)
- 2.3 งบประมาณแบบแผนงานโครงการ (Programming budgeting system)
- 2.4 งบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero – base budgeting system)

การจัดทำงบประมาณของประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบเริ่มจากแบบง่าย ๆ จนถึงมีความสลับซับซ้อนแต่ที่สำคัญรู้จักกันโดยทั่วไปมีอยู่ 6 ประเภท ซึ่งแต่ละรูปแบบมีลักษณะการใช้การดำเนินการซื้อและซื้อเสียแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และปัจจัยอื่น ๆ ทางกฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ ฯลฯ ของแต่ละประเทศ สรุปได้ดังนี้

1. งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item budgeting system)

งบประมาณแบบนี้จะแสดงรายการใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นรายการและจำนวนเงินงบประมาณที่กำหนดไว้เป็นแบบที่ใช้ควบคุมรายการใช้จ่ายตามที่ได้กำหนดไว้ หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในรายการอื่นไม่ได้ ในกรณีที่เปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายจะต้องทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมหรือสำนักงบประมาณ

งบประมาณแบบแสดงรายการจะเน้นในด้านของการควบคุมรายการใช้จ่าย แต่จะขาดความยืดหยุ่นและไม่ได้เน้นในเรื่องของประสิทธิภาพการบริหารงานหรือการทำงานตามแผนงานมากนัก ตัวอย่างของรูปแบบงบประมาณแบบแสดงรายการนั้นจะพิจารณาได้จากการแสดงรายการในหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าตอบแทนและค่าสาธารณูปโภค ในเอกสารประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี

2. งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance budgeting system)

เป็นงบประมาณแบบเน้นการจัดการ งบประมาณแบบนี้จะแสดงแผนงานของการใช้จ่ายต่าง ๆ ว่าทำอะไร มีแผนการทำงานอย่างไร โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายการใช้จ่ายของแต่ละแผนงานหรือโครงการรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุม และตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับงบประมาณว่าทำงานได้หรือไม่ และประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างไร เช่น การสร้างถนนขนาดสี่ช่องจราจร จะต้องเสียค่าใช้จ่ายต่อกิโลเมตรเท่าใด เป็นต้น

3. งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Programming budgeting system)

งบประมาณแบบนี้เน้นความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพการใช้จ่ายทรัพยากรหรือเงินงบประมาณแผ่นดิน การจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยหน่วยงานที่ของงบประมาณจะจัดโครงสร้างของแผนหรืองานโครงการขึ้นมา ในแต่ละแผนงานหรือโครงการจะแสดงค่าใช้จ่ายและผลที่จะได้รับจากแผนงานหรือโครงการดังกล่าวไว้ด้วยในการจัดสรรงบประมาณจะมีการวิเคราะห์การเลือกแผนงานหรือโครงการที่มีความเหมาะสมตามลำดับก่อนหลังซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการจัดทำงบประมาณนั้นจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้กำหนดแผนงาน สำนักงานจะไม่ควบคุมรายละเอียด แต่จะเป็นผู้อนุมัติเงินงบประมาณให้แก่แผนงานหรือโครงการที่เลือก และจะควบคุมตรวจสอบและประเมินผลงานของแต่ละแผนงานหรือโครงการว่าสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายของแผนหรือโครงการอย่างไร

4. งบประมาณแบบการวางแผน การกำหนดโครงการ และระบบงบประมาณ (Planning programming budgeting system : PPBS)

รูปแบบของงบประมาณโดยทั่วไปมักจะทำในรูปแบบแสดงรายการที่จะแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยงานได้รับเงินงบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด และใช้จ่ายในรายการใดบ้าง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมและการลงบัญชี อย่างไรก็ตามในด้านของการบริหารและการวางแผนจะไม่ค่อยได้รับผลประโยชน์เท่าใดนัก

ส่วนประกอบสำคัญของงบประมาณแบบ PPBS นั้น ได้แก่

4.1 การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ กล่าวคือ หน่วยงานที่ของงบประมาณจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนของโครงการหรือแผนงานที่จะทำ

4.2 กำหนดแผนงานทางการเงิน หน่วยงานจะต้องกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินในการทำงานหรือการพัฒนาโครงการที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต

4.3 การวิเคราะห์การเลือกแผนการหน่วยงาน จะต้องทำการวิเคราะห์ทางเลือกและการใช้จ่ายแบบต่าง ๆ ในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในด้านการบริหารและประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรหรือเงินงบประมาณนั้น แนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบ PPBS นั้น เป็นรูปแบบที่ดีที่สุดหลักวิชาการทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามในด้านของการปฏิบัติจัดทำงบประมาณนั้นมีปัญหายุ่งยากมากมาย เช่น ในการตัดสินใจเลือกโครงการนั้นก็ต้องเลือกทั้งโครงการ จะเลือกทำแต่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ ในด้านการเลือกโครงการนั้นจะใช้หลักเกณฑ์อะไรในการเลือกหรือจะจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการอย่างไร และมีการกำหนดขั้นตอนในการเลือกเหนือการตัดสินใจอย่างไร ความยุ่งยากสลับซับซ้อนดังกล่าวทำให้เกิดข้อโต้แย้งมากมาย ทั้งในด้านเศรษฐกิจและในด้านการเมือง

5. งบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero - ase budgeting)

งบประมาณแบบฐานศูนย์ เป็นแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณ โดยไม่ให้ความสำคัญแก่รายการหรือแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว แต่จะพิจารณาแผนงานทุกแผนงานที่ของงบประมาณอย่างละเอียด เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดงบประมาณ แผนงานที่เคยได้รับงบประมาณมาแล้วอาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีกถ้าหากแผนงานนั้นมีความเหมาะสมสู้แผนงานอื่นไม่ได้การจัดงบประมาณในแนวคิดดังกล่าวจะช่วยให้

สำนักงบประมาณหรือฝ่ายจัดหางบประมาณไม่ต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เคยได้รับงบประมาณมาแล้วทุกปี

โดยทั่วไปการจัดการงบประมาณแบบฐานศูนย์ (ZBB) จะต้องมีการเตรียมรายละเอียดค่าใช้จ่ายของแต่ละแผนงานในระดับต่าง ๆ ที่ช่วยให้ทำการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณที่เรียกว่า "ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ" ชุดงานเพื่อการตัดสินใจดังกล่าวจะถูกใช้เป็นตัวเลือกในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง โดยที่ชุดงานเพื่อการตัดสินใจแต่ละชุดจะมีข้อมูลมากมายเกี่ยวกับผลที่คาดว่าจะได้รับของโครงการพร้อมทั้งแสดงรายละเอียดของค่าใช้จ่ายหรือทรัพยากรที่ต้องใช้ในแต่ละโครงการด้วย

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการจัดทำชุดงานเพื่อการตัดสินใจแต่ละชุด ต้องใช้ข้อมูลและเจ้าหน้าที่มากมาย ทำให้การจัดหางบประมาณแบบฐานศูนย์มีอุปสรรคมาก ซึ่งทำให้การจัดหางบประมาณแบบฐานศูนย์ไม่ประสบความสำเร็จในภาคปฏิบัติ

6. งบประมาณแบบสะสม (Incremental budget)

งบประมาณประเภทนี้จะพิจารณาเฉพาะงบประมาณที่เพิ่มใหม่และยังไม่ได้รับการพิจารณาจากปีที่ผ่านมา แต่เงินประมาณในปีที่ผ่านมาที่เคยได้พิจารณาไปครั้งหนึ่งแล้วจะไม่มีมีการพิจารณาถึง เพียงแต่บอกยอดเงินตั้งแต่งบประมาณใหม่ได้เลย เพราะถือว่าได้พิจารณาไปแล้ว

การจัดหางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB : Performance - based budgeting) เป็นระบบงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลงานที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรความสำเร็จในการจัดหางบประมาณแบบ PBB พิจารณาได้จากผลงานที่เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากร จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบผลงานที่เกิดขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2544 : 12) ผลงานที่จะเกิดขึ้น 2 ลักษณะสามารถอธิบายได้ ดังนี้

ผลผลิต เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากกิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการ หรือจัดกิจกรรม เช่น จำนวนหนังสือที่จัดซื้อ จำนวนครูที่เข้ารับการอบรม เป็นต้น ผลผลิตอาจจะเป็นสิ่งของหรือบริการที่ปรากฏชัดเจนและที่สำคัญกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการจัดกิจกรรมจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากผลผลิตโดยตรง

ผลลัพธ์ เป็นผลที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ในระดับนโยบายหรือระดับกว้าง บางครั้งเรียกได้ว่าเป็นผลผลิตในระดับกว้าง ส่งผลกระทบต่อสังคม เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน การมีงานทำของบัณฑิตที่จบการศึกษา สภาพสังคมที่เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ เป็นต้น ซึ่งผลงานที่เกิดขึ้นดังกล่าว จะสอดคล้องกับนโยบายและจุดมุ่งหมายของหน่วยงานหรือสถานศึกษาที่ได้

กำหนดไว้ ถ้าจะเปรียบไปแล้ว PBB เสมือนแผนการลงทุนที่ต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ร่วมลงทุนทุกฝ่าย ในการพิจารณาความคุ้มค่าของผลผลิต ว่าคุ้มค่ากับการลงทุนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือไม่ เงินทุนแต่ละส่วนจะได้ผลอะไรตอบกลับมาบ้าง การลงทุนควรจะกำหนดช่วงระยะเวลาเท่าไร ความสำเร็จของการลงทุนอยู่ที่ผลที่ได้รับตอบกลับมา หรือผลลัพธ์

กล่าวโดยสรุป PBB เป็นการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงผลงานเป็นตัวตั้ง หน่วยปฏิบัติจะต้องเชื่อมโยงให้เห็นว่าผลงานที่เกิดขึ้นนั้น มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างไรกับทรัพยากรที่ได้รับหน่วยปฏิบัติจะเป็นผู้รับผิดชอบผลงานที่เกิดขึ้น ดังนั้นบทบาทที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารจำเป็นต้องมีความตระหนักในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งทรัพยากรที่เป็นบุคคลและงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลตามที่ได้กำหนดไว้ และมีความสอดคล้อง ประสานกันนโยบาย เป้าหมายการศึกษาในระดับชาติ

ผู้ศึกษามีแนวคิดว่า ระบบงบประมาณในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ คือ ระบบงบประมาณแบบ PPBS ซึ่งเป็นรูปแบบที่ดีที่สุดขณะนี้

3.5 กระบวนการงบประมาณ/วงจรงบประมาณ

คำว่าวงจร (Budget cycle) เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณรายรับ การจัดตั้งงบประมาณรายจ่าย การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณเมื่อสิ้นสุดการใช้จ่ายงบประมาณในปีนั้น ๆ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับทุกส่วนราชการตั้งแต่หน่วยงานปฏิบัติในภาคสนามจนถึงรัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานสูงสุดที่จะอนุมัติงบประมาณเพื่อเป็นกฎหมายรองรับการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลว่าเป็นการใช้จ่ายที่ถูกต้อง ซึ่งหากไม่มีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว รัฐบาลจะไม่มีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณโดยเด็ดขาด มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการผิดกฎหมาย วงจรงบประมาณเป็นกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณ แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้ (ณรงค์ สัจพันโรจน์, 2536 : 15)

1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget preparation)
2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget adoption)
3. การบริหารงบประมาณ Budget execution)

1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget preparation) หมายถึง การจัดเตรียมงบประมาณทั้ง 2 ด้าน คือ วงเงินงบประมาณรายรับและวงเงินงบประมาณรายจ่าย สำหรับงบประมาณรายรับซึ่งจะเป็นตัวกำหนดงบประมาณรายจ่ายต่อไป จะถูกกำหนดขึ้นโดย 4 หน่วยงานราชการ คือ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยวิเคราะห์และคำนึงถึงความสามารถของรายได้ประชาชาติ ภาวะเศรษฐกิจ สังคม แหล่งเงินกู้ในขณะนั้น แล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเงินงบประมาณรายรับ

เพื่อสำนักงานงบประมาณจะได้จัดเป็นงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด และแยกเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับแต่ละกระทรวงเป็นรายกระทรวงไป (Budget ceiling) เมื่อได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นรายกระทรวงจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะจัดตั้งเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่าย แต่ละกระทรวงจะพิจารณาจัดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้แก่กรมภายในกระทรวงของตนเองตามความเหมาะสม และให้กรมจัดทำรายละเอียดงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณตามที่กระทรวงจัดวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กระทรวงจัดและแจ้งมาให้แต่ละกรมทราบ เมื่อแต่ละกรมจัดรายละเอียดงบประมาณภายในวงเงินเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาและรวบรวมส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไปเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขปรับปรุงตามที่เห็นสมควรแล้ว ก็จะนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติออกมาเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ ต่อไป

2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขอมา โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะวิเคราะห์ตัดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมาได้แต่จะต้องอยู่ในวงเงินงบประมาณที่เสนอขึ้นมา ซึ่งการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมีรายละเอียดขั้นตอนและวาระการพิจารณาดังต่อไปนี้

รัฐสภาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเสนอมาพิจารณาถึงผลกระทบต่าง ๆ การพิจารณามี 3 วาระ จะรวมในครั้งเดียวไม่ได้ ทั้งนี้เพราะ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเป็น พ.ร.บ. ที่มีความสำคัญควรพิจารณาให้รอบคอบวาระแรกจะเป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่ง พ.ร.บ. หรือไม่ถ้ารับก็ตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายขึ้นแต่ถ้าไม่รับรัฐบาลต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาลและให้มีการจัดตั้งรัฐใหม่วาระที่สองคือการพิจารณาในรายละเอียดของร่าง พ.ร.บ. เป็นรายมาตราและวาระที่สามเป็นการพิจารณาอนุมัติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติตราเป็นกฎหมายหรือไม่ เมื่อสภาพิจารณาและผ่าน 3 วาระแล้ว จึงประกาศเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนี้กฎหมายกำหนดให้เสนอก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ 2 เดือน

3. การบริหารงบประมาณ (Budget execution)

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและแผนงานหรืองานที่ฝ่ายบริหารได้รับอนุมัติงบประมาณมาใช้จ่ายจากรัฐสภาเพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดินโดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน รวมตลอดถึงการรายงานผลงานต่าง ๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่องานนั้น ๆ

วิธีการงบประมาณซึ่งมีความหมายทำนองเดียวกันกับ คำว่า "วงจรงบประมาณ" ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินกรอย่าต่อเนื่องติดต่อกันหลายขั้นตอน ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญแบ่งไว้ดังต่อไปนี้ (เชิดชัย มีคำ. 2545 : 62)

1. การจัดการงบประมาณ
2. การอนุมัติงบประมาณ
3. การบริหารงบประมาณ
4. การควบคุมงบประมาณ
1. การจัดการงบประมาณ

การจัดการงบประมาณเป็นขั้นตอนแรกของวงจรงบประมาณซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณที่จะจัดทำงบประมาณประจำปี เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเสนอต่อสภา อย่างช้าก่อนวันที่ 1 สิงหาคม ของทุกปี ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้นอย่างน้อย 2 เดือนงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

1.1 คำแถลงประกอบงบประมาณ แสดงฐานะและนโยบายการคลังการเงิน
สาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายที่ขอตั้ง

1.2 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้ง
งบประมาณรายจ่าย

1.3 คำอธิบายเกี่ยวกับงบประมาณการรับ

1.4 คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

1.5 รายการเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

1.6 คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้

เพิ่มเติม

1.7 รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

1.8 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. การอนุมัติงบประมาณ การพิจารณาอนุมัติข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการอนุมัติของนิติบัญญัติหรือรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรี จะได้นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระ และประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเสนอนั้นโดยปกติรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันเริ่มปีงบประมาณที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ประกาศใช้บังคับ กล่าวคือก่อนวันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันเริ่มต้นของปีงบประมาณแต่ถ้ามีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาให้เสร็จก่อนเวลาดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกใช้ไม่ทันก็ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนนั้นไปพลาง

ในการปฏิบัติราชการส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณจะดำเนินการก่อหนี้หรือใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนงาน งาน โครงการ ที่ส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณนั้นเสนอขอให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อไป ก็ต่อเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว แล้วจะดำเนินการจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ได้ ต่อเมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณแล้ว ตามนัยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินในบางปีงบประมาณอาจจะมีเหตุการณ์ที่รัฐบาลไม่อาจเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกใช้บังคับไม่ทันปีงบประมาณใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 145 ได้บัญญัติให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนไปพลาง

3. การบริหารงบประมาณ การบริหารงบประมาณ หมายถึง การที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับเงินของแผ่นดิน มี 3 ขั้นตอน คือ

1. การขอเงินประจำงวด
2. การก่อหนี้และการใช้เงิน
3. การใช้รายจ่าย

1. การขอเงินประจำงวด

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณตามรายวงเงินงบประมาณที่ได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติงานของแต่ละแผน โครงการ ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาขออนุมัติเงินประจำงวด ตามแบบที่สำนักงบประมาณกำหนด

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงานประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่องหนี่ผู้กผัน และวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่องหนี่ผู้กผันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่องหนี่ผู้กผันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 กำหนดให้การขอเงินประจำงวดตั้งนั้นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณต้องยื่นคำขอเงินประจำงวดต่อสำนักงานประมาณก่อนเมื่อสำนักงานประมาณพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดให้แล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงสามารถดำเนินการใช้จ่ายเงินหรือก่องหนี่ผู้กผันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติของแต่ละแผนงานงานโครงการ

"เงินประจำงวด" หมายถึง ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่องหนี่ผู้กผันในระยะเวลาหนึ่ง

โดยปกติส่วนราชการได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ตามวงเงินที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเงินจำนวนนี้เป็นเงินชั้นสูงส่วนราชการสามารถก่องหนี่และใช้จ่ายได้ภายในปีงบประมาณ แต่การก่องหนี่และการจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัตินั้น ไม่ได้ให้ส่วนราชการใช้จ่ายเพียงครั้งเดียวหมดทั้งจำนวน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ เป็นต้น ซึ่งค่าใช้จ่ายในลักษณะดังกล่าวข้างต้นจะมีการเฉลี่ยการใช้จ่ายเงินเป็นรายเดือน รายงวด ซึ่งการใช้จ่ายในลักษณะนี้จะมีการเงินกำหนดให้ได้มีการแบ่งจ่ายออกเป็นงวด ๆ หรือเป็นส่วน ๆ ตามความจำเป็นและตามระยะเวลาที่ต้องใช้จ่ายเงินส่วนที่ได้มีการแบ่งออกมาให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ใช้จ่ายก่องหนี่ผู้กผันตามระยะเวลาที่กำหนดนั้นเรียกว่า "เงินประจำงวด"

ในปัจจุบัน ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 กำหนดให้แต่ละปีงบประมาณมีเงินประจำงวดสามงวด แต่ละงวดมีระยะเวลา สี่เดือนและถ้าหากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณได้รับอนุมัติเงินประจำงวดในงวดใดงวดหนึ่ง ถ้าเบิกจ่ายเงินไม่หมดในระยะเวลาของเงินประจำงวดระยะเวลานั้นก็สามารถนำเงินที่เหลือนั้นไปสมทบกับเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติสำหรับงวดถัดไปได้ภายในปีงบประมาณเดียวกัน

เงินประจำงวดมีประโยชน์ดังนี้

1. เพื่อให้ส่วนราชการได้มีการวางแผนการปฏิบัติงาน ให้เหมาะสมกับเวลาและความจำเป็นเร่งด่วนของกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ

2. เพื่อให้ส่วนราชการได้มีเงินใช้จ่ายสม่ำเสมอตลอดทั้งปี
3. เป็นเครื่องมือสำหรับส่วนราชการที่จะนำเงินไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงาน
4. ใช้เป็นเครื่องมือในการปรับระดับปริมาณของเงินทุนหมุนเวียน การอนุมัติเงินประจำงวดให้ส่วนราชการนำเงินไปใช้จ่ายเท่ากับเป็นการปล่อยปริมาณเงินสำหรับหมุนเวียนในประเทศ อันนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ
5. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในระยะเวลาอันสั้นที่สำคัญที่จะแก้ไขปัญหาหรือปรับปริมาณเงินทุนหมุนเวียนในตลาดเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ของรัฐ

2. การก่อหนี้และการใช้จ่ายเงิน

เมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ยื่นคำขออนุมัติเงินประจำงวดต่อสำนักงบประมาณแล้วสำนักงบประมาณจะพิจารณาคำขออนุมัติเงินประจำงวดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยื่นคำขอมา การพิจารณาของสำนักงบประมาณจะใช้ดุลยพินิจพิจารณาตามแนวทาง และหลักเกณฑ์มาตรฐานที่สำนักงบประมาณได้กำหนดไว้สำหรับในการพิจารณางบประมาณ ซึ่งเมื่อสำนักงบประมาณได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะขออนุมัติเงินประจำงวด ในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ผู้ใช้งบประมาณไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อสำนักงาน งบประมาณได้อนุมัติเงินประจำงวดแล้ว จะแจ้งให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณและกรมบัญชีกลางทราบ ภายหลังจากที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณ ได้รับแจ้งการอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณแล้วก็สามารถไปดำเนินการก่อหนี้ หรือใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนงานและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของในแต่ละปีงบประมาณ ก็จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณนั้น ซึ่งถ้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณไม่สามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณภายในปีงบประมาณนั้น ได้ทันทีอาจกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปีงบประมาณได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปี งบประมาณ หรือได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้เบิกเหลือปี และได้มีการกันเงินไว้ ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังและจะต้องปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2536 ด้วย

คำว่า "หนี้" หมายความว่า ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการไม่ว่าจะเป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้าประกัน การซื้อ การจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด

สำหรับการจัดหาพัสดุ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณ อาจดำเนินการตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุไปพลางก่อนได้ ในระหว่างที่รอการอนุมัติเงินประจำงวด ซึ่งในระหว่างที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยังไม่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด ถึงแม้ว่าหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจะดำเนินการคัดเลือกผู้ขายหรือผู้รับจ้างแล้วก็ตาม แต่ยังไม่สามารถที่ตกลงทำสัญญาซื้อหรือสัญญาจ้างได้ เนื่องจากการทำสัญญาดังกล่าวเป็นการก่อกวนผู้กักก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด ซึ่งเป็นการต้องห้ามตามนัยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ก่อกวนผู้กักตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีความจำเป็น และเร่งด่วน จ่ายเงินทดแทนราชการไปก่อนที่จะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณได้ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ สร 0201/ว 156 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2521

สำหรับกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณ ได้ดำเนินการก่อกวนและเมื่อถึงกำหนดเวลาที่จะต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจะต้องดำเนินการขอเบิกเงินกับกรมบัญชีกลางสำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ แล้วแต่กรณี เพื่อนำเงินไปจ่ายให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ภายในกำหนดเวลา 5 วันทำการ นับจากวันที่ได้ตรวจทรัพย์สินหรือตรวจรับงานถูกต้องแล้ว หรือนับจากวันที่ได้รับใบเบิกเงินเพื่อจ่ายในราชการจากหน่วยงานย่อย และเมื่อได้รับอนุมัติฎีกาที่ขอเบิกแล้ว จึงจะจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ภายในเวลาที่กำหนดน่าจะถือได้ว่าส่วนราชการตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งอาจถูกฟ้องร้องเรียกดอกเบี้ยจากการเสียวเวลาของผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้

นอกจากหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจะต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างแล้วยังมีการจ่ายเงินให้แก่บุคคลผู้ปฏิบัติงานให้แก่ทางราชการด้วย เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าตอบแทนอื่น ๆ ซึ่งส่วนราชการต้องวางฎีกาขอเบิกเงินเพื่อมาจ่ายให้แก่บุคคลดังกล่าวเมื่อได้รับอนุมัติฎีกาจากผู้มีอำนาจตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว จึงนำเงินไปจ่ายให้แก่บุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่ทางราชการต่อไป

การเบิกเงินกับกรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงาน คลังจังหวัด ณ อำเภอ ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้วางวิธีปฏิบัติ โดยให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง คลังจังหวัด ณ อำเภอ มีอำนาจในการตรวจฎีกาและอนุมัติฎีกา ในส่วนที่สาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. มีลายมือชื่อผู้เบิกเงินถูกต้องตามตัวอย่าง

2. มีหนี้ผูกพันหรือมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินและถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงินหรือมีคำรับรองของผู้เบิกด้านหลังฎีกาว่าการเบิกเงินตามฎีกาเพื่อนำเงินไปจ่ายเป็นค่าซื้อสินทรัพย์ หรือจ้างทำของ ได้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ถูกต้องแล้วแต่กรณี

3. มีเงินประจำงวดเพียงพอหรือมีคำสั่งอนุญาตของกระทรวงการคลังและมีรายการถูกต้องเมื่อได้ตรวจถูกต้องแล้ว จะอนุมัติฎีกาจ่ายเงินจากคลังให้แก่หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณที่ขอเบิกเพื่อนำเงินไปใช้จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิตามวัตถุประสงค์ต่อไป

3. การใช้รายจ่าย

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแต่ละแผนงานตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้จ่ายตามงานหรือโครงการ ที่สำนักงบประมาณกำหนดในเอกสารประกอบการอนุมัติเงินประจำงวดและตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายเงินได้หรือตามที่ได้รับ ความตกลงจากกระทรวงการคลัง

การใช้รายจ่ายแต่ละงานหรือโครงการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามที่กำหนดไว้ในแต่ละแผนงานตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ให้ใช้จ่ายได้ตามหมวดรายจ่ายและในจำนวนเงินของแต่ละหมวดรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดในเอกสารประกอบการอนุมัติเงินประจำงวด หรือตามที่จะได้มีการโอนหมวดรายจ่าย

2. การใช้จ่ายแต่ละหมวดรายจ่ายของแผนงาน หรือโครงการ ยกเว้นตามข้อ (3) (4) มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ให้เบิกจ่ายเป็นรายจ่ายใด ๆ ซึ่งสำนักงบประมาณกำหนดว่า เป็นรายจ่ายในหมวดนี้ ยกเว้น เงินเดือน อัตราตั้งใหม่ และค่าจ้างประจำอัตราตั้งใหม่ ให้เบิกจ่ายได้ตามที่สำนักงบประมาณกำหนดในใบยืนยันยอดเงินตั้งใหม่ประจำปีงบประมาณ หรือใบยืนยันยอดค่าจ้างประจำตั้งใหม่ประจำปีงบประมาณหรือใบยืนยันยอดค่าจ้างประจำตั้งใหม่ประจำปีงบประมาณที่ส่งให้กรมบัญชีกลางหรือตามที่จะได้รับค่าจ้างประจำ ไปใช้เป็นอัตราเงินเดือนตั้งใหม่หรืออัตราค่าจ้างประจำตั้งใหม่ จะต้องได้รับความตกลงจากสำนักงบประมาณก่อน

2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราวให้เบิกจ่ายได้ตามรายการและจำนวนเงิน ที่สำนักงบประมาณกำหนดในใบยืนยันยอดค่าจ้างชั่วคราวประจำปีงบประมาณ ที่ส่งให้กรมบัญชีกลางหรือตามที่จะได้รับความตกลงจากสำนักงบประมาณแล้วแต่กรณี

2.3 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุนและหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ให้เบิกจ่ายตามรายการ จำนวนเงิน และรายละเอียดอื่นใดที่กำหนดในเอกสารประกอบการอนุมัติเงินประจำงวดหรือตามที่จะมีการเปลี่ยนแปลงรายการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ แล้วแต่กรณี

3. ยกเว้นหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ รายจ่าย ในแต่ละหมวด ให้เบิกกับสำนักเบิกแต่ละแห่งตามที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบการอนุมัติเงินประจำงวด หรือตามที่จะมีการโอนหมวดตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

สำหรับรายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ให้เบิกกับสำนักเบิกตามที่กำหนดในบัญชีขอถือจ่ายเงินเดือนเป็นประจำ หรือบัญชีขอถือจ่ายค่าจ้างประจำปี

4. การใช้รายจ่ายแต่ละหมวด ของแต่ละงาน หรือโครงการ ในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงบประมาณ

4. การควบคุมงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณหมายความว่า การควบคุมการใช้จ่ายหรือการก่องหน้ผู้กพันในการดำเนินงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณตามแผนงานที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้บังคับและให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินของแผ่นดิน

ในการควบคุมงบประมาณ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่หลายหน่วยงานทั้งที่เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานคลังซึ่งได้แก่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ผู้ใช้งบประมาณ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายซึ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณจะต้องดำเนินการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน เพื่อขออนุมัติเงินประจำงวดต่อสำนักงานงบประมาณ และเมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณแล้วจะต้องมีการควบคุม กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินและการก่องหน้ผู้กพันให้เป็นไปโดยประหยัด และมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ โดยจะต้องมุ่งหวังว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จะบรรลุให้ถึงเป้าหมายอย่างถูกต้องและทันภายในเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งในการควบคุมงบประมาณส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณควรจะต้องพิจารณา ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือการก่องหน้ผูกพันให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามแผนงานซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. ควบคุมการใช้จ่ายสำหรับงานหรือโครงการให้ เป็นไปตามหมวดรายจ่ายตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนดในเอกสารประกอบการอนุมัติเงินประจำงวด

3. ควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือการก่องหน้ผูกพัน ให้อยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

4. ควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือการก่องหน้ผูกพันให้ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน โดยดำเนินการใช้จ่ายเงินอย่างประหยัดและก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

5. ควบคุมการรับเงิน การจ่ายเงิน โดยการลงบัญชีตลอดจนการรายงานทางการเงินให้ เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ผู้ศึกษาขอสรุปกระบวนการงบประมาณ คือ

1. การจัดเตรียมงบประมาณคือการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาหรือการจัดทำแผนงบประมาณที่เกี่ยวกับนโยบายและการวางแผน

2. การอนุมัติงบประมาณ เป็นขั้นที่พระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

3. การบริหารงบประมาณ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้บังคับแล้วส่วนราชการที่ได้รับทราบวงเงินงบประมาณ จะต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการและการจัดสรรงบประมาณของแต่ละแผนงาน โครงการ ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับวงเงินที่ได้รับอนุมัติเพื่อประกอบการพิจารณาของอนุมัติประจำงวด การก่องหน้หรือการใช้จ่ายเงินให้ เป็นไปตามแผนงานและวัตถุประสงค์ที่กำหนดการควบคุมและการประเมินผล

4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและรายงานผลการดำเนินงาน

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 44-45) ได้แบ่ง การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงาน ดังนี้

1. การตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงาน

แนวทางการปฏิบัติ

1.1 จัดทำแผนการตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายเงินทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษาให้ เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายไตรมาส

1.2 จัดทำแผนการตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานตามข้อตกลงการให้บริการ ผลผลิตของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนการใช้งบประมาณ รายไตรมาส

1.3 จัดทำแผนการกำกับตรวจสอบติดตามและป้องกันความเสี่ยงสำหรับโครงการ ที่มีความเสี่ยงสูง

1.4 ประสานแผนและดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม และนิเทศให้เป็นไปตาม แผนการตรวจสอบ ติดตามของสถานศึกษา โดยเฉพาะ โครงการที่มีความเสี่ยงสูง

1.5 จัดทำข้อสรุปผลการตรวจสอบ ติดตาม และนิเทศ พร้อมทั้งเสนอข้อปัญหาที่ อาจทำให้การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จ เพื่อให้สถานศึกษาเร่งแก้ปัญหาได้ทันสถานการณ์

1.6 รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.7 สรุปข้อมูลสารสนเทศที่ได้และจัดรายงานข้อมูลการใช้งบประมาณผลการ ดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นรายไตรมาสต่อเขตพื้นที่การศึกษา

2. การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

แนวทางปฏิบัติ

2.1 กำหนดปัจจัยหลักความสำเร็จ และตัวชี้วัด (Key performance indicators : KPI) ของสถานศึกษา

2.2 จัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของผลผลิตที่กำหนดตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิต ของสถานศึกษา

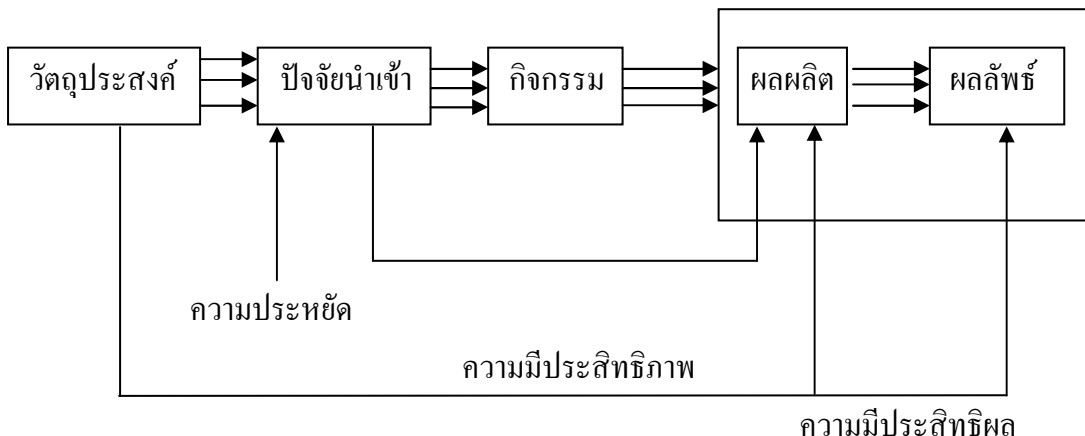
2.3 สร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผล ผลผลิตตามตัวชี้วัดความสำเร็จที่กำหนดไว้ ตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิตของสถานศึกษา

2.4 ประเมินแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา และจัดทำ รายงานประจำปี

2.5 รายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและเขตพื้นที่ การศึกษา

5. เทคนิคการกำหนดตัวชี้วัดการตรวจสอบ

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2539 : 120) กล่าวว่า การกำหนดตัวชี้วัด สำหรับใช้ในการวัดผล ปฏิบัติงานขององค์กรโดยทั่วไป จะดำเนินการภายใต้กรอบของทฤษฎีระบบ (ระบบการดำเนินงาน ทั่วไป) โดยมีจุดสนใจในการดำเนินการสรุปได้ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัด

ที่มา : ทิพาวดี เมฆสวรรค์. 2539 : 120

จากภาพประกอบ 2 จะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจกรรมทางการบริหารใด ๆ จะเริ่มต้นจากการกำหนดหรือสร้างความชัดเจนของวัตถุประสงค์การดำเนินงาน อันหมายถึง การระบุรายละเอียดเกี่ยวกับผลงานที่คาดหวัง ซึ่งองค์กรส่วนใหญ่มักจะกำหนดโดยอิงแนวทาง/เนื้อหาตามวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์กร การมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการดำเนินกิจกรรม จะเป็นเหตุปัจจัยเบื้องต้นที่ช่วยให้องค์กรสามารถระบุปัจจัยนำเข้าสำหรับการดำเนินงาน ได้แก่ ทรัพยากรเชิงกายภาพ (คน เงิน วัสดุ เครื่องมือ) ทรัพยากรเชิงกรอบความคิด (ข้อมูลสารสนเทศ : ความรู้) ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมสำหรับแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าให้กลายเป็นผลผลิตและผลลัพธ์ (ซึ่งตามปกติผลงานที่เกิดขึ้นจะมีองค์ประกอบในเชิงโครงสร้างและระดับความเป็นรูปธรรมแตกต่างกันไป) ตามที่ระบุไว้ ภายใต้กรอบของระบบทั่วไปโครงสร้างของการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กร จะมีจุดเน้นของการดำเนินการ 3 ด้าน ได้แก่

1. ความประหัย เป็นการวัดและประเมินผลงานโดยเปรียบเทียบทรัพยากรที่ต้องการสำหรับกิจกรรมแต่ละกิจกรรม ที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดไว้กับปริมาณของทรัพยากรที่ใช้ไปจริงในการดำเนินกิจกรรมความประหัยจึงเป็นผลงานที่สำคัญประการหนึ่งที่องค์กร คณะผู้บริหารทั่วไปมักให้ความสำคัญภายใต้กรอบแนวคิดเชิงระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน

ขององค์กร โดยพิจารณาจากความประหยัด เป็นการวัดผลการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นหรือให้ความสนใจต่อปัจจัยนำเข้า

2. ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การที่กิจกรรมการดำเนินงานต่าง ๆ ดำเนินไปโดยสามารถสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพของกิจกรรมหรือองค์กรทั่วไปสามารถวัดได้โดยปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริงที่เกิดขึ้น หากได้ค่าที่น้อยแสดงว่าองค์กร กิจกรรม มีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้าการดำเนินการบริหารองค์กรที่มีประสิทธิภาพ จึงหมายถึงการสร้างผลงานให้ได้มากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่คงที่หรือสร้างผลงานให้ได้จำนวนเท่าเดิมแต่ได้ทรัพยากรที่ลดลง ภายใต้กรอบแนวคิดเชิงระบบการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่ให้ความสำคัญกับความมีประสิทธิภาพ เป็นกระบวนการวัดผลงานที่มุ่งเน้นกระบวนการ

3. ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การที่กิจกรรมการดำเนินงานขององค์กรสามารถสร้างผลงานได้สอดคล้องกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ทั้งในส่วนของผลผลิตและผลลัพธ์ เป็นกระบวนการเปรียบเทียบผลงานจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ได้ก่อให้เกิดผลผลิตผลลัพธ์ที่ตรงตามความคาดหวังที่กำหนดล่วงหน้าไว้มากน้อยเพียงไร ความมีประสิทธิภาพจึงมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงาน เป็นกระบวนการวัดผลงานที่เน้นด้านปัจจัยนำออกของการดำเนินงาน

กรมสามัญศึกษา (2545 : 72) กล่าวว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เน้นการให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์หรือจุดมุ่งหมายปลายทางที่เกิดจากการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงจุดมุ่งหมายของโครงการจึงเป็นการระบุผลลัพธ์ของกลยุทธ์ระดับแผนงาน

การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงจุดมุ่งหมายของโครงการเป็นขั้นตอนสำคัญมากในการกำหนดความสำเร็จของกลยุทธ์ที่เลือกใช้ เพื่อตอบคำถามว่าผลสำเร็จหรือจุดมุ่งหมายปลายทางจากการดำเนินงานตามกลยุทธ์คืออะไรทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดตัวชี้วัด

การกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จให้สอดคล้องกับระดับกลยุทธ์มีวิธีการหลายวิธีการ ในที่นี้ขอนำเสนอวิธีการที่อาศัยทฤษฎีระบบ (System theory) มาเป็นตัวกำหนดชี้วัด ความสัมพันธ์เชิงระบบในระดับต่าง ๆ มีดังนี้

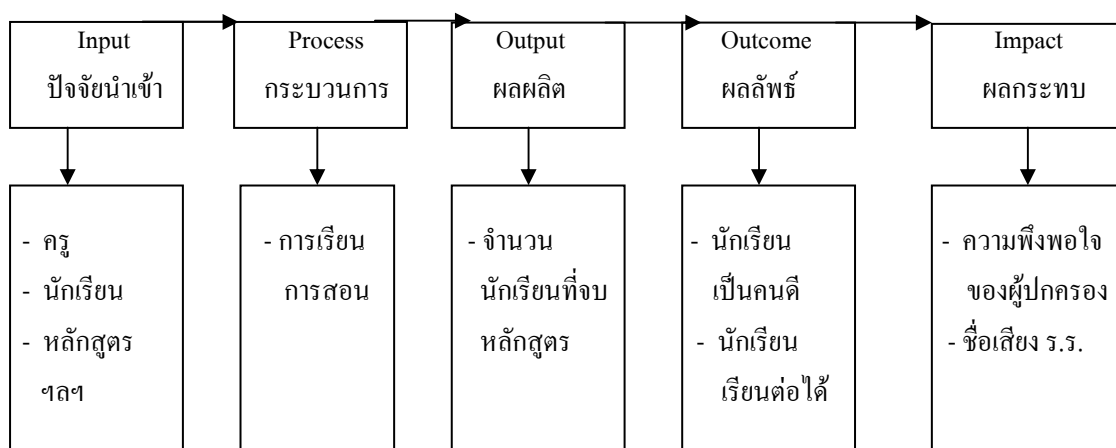
1. ปัจจัยนำเข้า (Input) หมายถึง ทรัพยากรหรือสิ่งป้อนที่จำเป็นต้องใช้ดำเนินงานของกิจกรรม (Activities) เช่น งบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ คน สิ่งของ ฯลฯ

2. กระบวนการ (Process) หมายถึง ขั้นตอนที่ต่อเนื่องในการดำเนินงาน หรือขั้นตอนการใช้ปัจจัยนำเข้าอย่างต่อเนื่อง เช่น กระบวนการเรียนการสอน เป็นการปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ครู นักเรียน หลักสูตร สื่อการเรียนการสอน อาคาร สถานที่ มาสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นขั้นตอนต่อเนื่อง

3. ผลผลิต (Output) ผลที่เกิดจากกระบวนการทั้งผลที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการ (Intermediate output) หรือเมื่อสิ้นสุดกระบวนการ (Final output) หรือผลการดำเนินงานของกลยุทธ์ระดับโครงการ ซึ่งมีทั้งเชิงปริมาณ และคุณภาพ ผลผลิตจะนำไปใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ (กิจกรรม)

4. ผลลัพธ์ (Outcome) หมายถึง ผลการดำเนินงานของกลยุทธ์ระดับแผนงาน หรือผลที่เกิดจากการนำผลผลิตที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้โครงการเดียวกัน ไปใช้ประโยชน์ ผลลัพธ์จะนำไปใช้เป็นตัวกำหนดความสำเร็จของกลยุทธ์ระดับแผนงาน (โครงการ)

5. ผลกระทบ (Impact) ผลประโยชน์ที่สังคมหรือผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับจากผลลัพธ์หลาย ๆ โครงการ หรือกลยุทธ์ระดับแผนงานภายใต้กลยุทธ์ระดับองค์กร (แผนงาน) เดียวกัน ผลกระทบนำไปใช้เป็นตัวกำหนดความสำเร็จของกลยุทธ์ระดับองค์กร (แผนงาน) ความสัมพันธ์ดังกล่าว แสดงได้ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 การกำหนดตัวชี้วัดตามทฤษฎีระบบ (System theory)

ที่มา : กรมสามัญศึกษา. 2545 : 72

การกำหนดตัวชี้วัดเป็นการบ่งบอกตัวเลขที่ใช้ระบบแ่งมุ่มต่าง ๆ ทั้งปริมาณและคุณภาพ ที่เกี่ยวข้องกับผลการดำเนินงาน ดัชนีวัดผลงานแบ่งออกเป็น ดัชนีชี้วัดผลลัพธ์และดัชนีชี้วัดผลผลิต ค่าของตัวชี้วัด

กรมสามัญศึกษา (2545 : 92) กล่าวว่าค่าของตัวชี้วัดแสดงเป็นตัวเลขมี 6 ลักษณะ ดังนี้

1. ร้อยละ (Percentage) คือ จำนวนของเลขกลุ่มหนึ่ง ซึ่งนำมาเปรียบเทียบกับเลขอีกกลุ่มหนึ่ง โดยปรับให้เลขกลุ่มหลังมีค่าเท่ากับ 100 เช่น ประชากรวัยเรียนในเขตพื้นที่มีจำนวน 600 คน และจำนวนประชากรวัยเรียนทั้งจังหวัดมี 60,000 คน ดังนั้นร้อยละของประชากรวัยเรียนในเขตพื้นที่ต่อประชากรวัยเรียนทั้งจังหวัดจึงเท่ากับ $600 \div 60,000 \times 100$ หรือเท่ากับร้อยละ 10 เป็นต้น

2. อัตราส่วน (Ratio) คือ ข้อมูลที่แสดงความสัมพันธ์เปรียบเทียบระหว่างจำนวนของเลขกลุ่มหนึ่งกับจำนวนของเลขอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอยู่ในเหตุการณ์เดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน เช่น จำนวนนักเรียนในโรงเรียนมี 2,000 คน และจำนวนครูในโรงเรียนมี 100 คน ดังนั้นอัตราส่วนของนักเรียนต่อครูเท่ากับ $2,000 : 100$ หรือเท่ากับ $20 : 1$

3. สัดส่วน (Proportion) คือ ข้อมูลที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนของเลขกลุ่มหนึ่งเท่ากับจำนวนของเลขอีกกลุ่มหนึ่ง โดยที่จำนวนของเลขกลุ่มแรกนั้นเป็นส่วนหนึ่งหรือรวมอยู่ในจำนวนเลขกลุ่มหลังไว้ด้วย เช่น นักเรียนในโรงเรียนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมี 1,200 คน และนักเรียนทั้งโรงเรียนมี 2,000 คน ดังนั้นนักเรียนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมีสัดส่วนเท่ากับ $1,200 \div 2,000$ หรือเท่ากับ $3 \div 5$ ของนักเรียนทั้งโรงเรียน

4. อัตรา (Rate) อัตราส่วนระหว่างเลขจำนวนหนึ่งกับเลขอีกจำนวนหนึ่งภายในระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการเอาจำนวนเลขของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะเวลาหนึ่งเป็นตัวตั้งหารด้วยประชากรทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นั้น แล้วปรับฐานให้เท่ากับ 100/1,000/10,000 หรือ 100,000 เช่น อัตราการไม่ผ่านผลการประเมินวิชาฟิสิกส์ของนักเรียนในโรงเรียนหนึ่งเท่ากับ 5 ต่อนักเรียนทั้งหมด 100 คน หมายถึงนักเรียนที่เข้าประเมินผลวิชาฟิสิกส์ทุก 100 คน จะมีนักเรียนที่ไม่ผ่านผลการประเมิน 5 คน บางอัตราต้องปรับฐานให้เท่ากับ 10,000 หรือ 100,000 ในกรณีที่ตัวตั้งมีจำนวนน้อยและตัวหารมีเป็นจำนวนมาก เช่น อัตราการป่วยของนักเรียนด้วยโรคมะลาเรียต่อนักเรียนทั้งจังหวัดแสนคน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ผลการคำนวณเป็นจำนวนเต็มและสะดวกในการอธิบายเปรียบเทียบให้เข้าใจง่ายขึ้น

5. จำนวน (Number) คือ ตัวเลขที่แสดงถึงจำนวนสิ่งของสิ่งหนึ่ง เช่น จำนวนโครงการ จำนวนนักเรียน จำนวนโรงเรียน จำนวนครูที่ผ่านการอบรม เป็นต้น

6. ค่าเฉลี่ย (Average or mean) คือ ตัวเลขจำนวนหนึ่งซึ่งเฉลี่ยจากกลุ่มตัวเลขจำนวนหนึ่งที่เป็นประเภทเดียวกัน เป็นค่าตัวเลขหนึ่ง ซึ่งได้มาจากการรวมค่าของจำนวนตัวเลขของกลุ่มตัวอย่างหนึ่งแล้วหารด้วยจำนวนตัวอย่างนั้นทั้งหมดรวมกัน เช่น ผลการเรียนวิชาภาษาไทยของนักเรียน จำนวน 300 คน ซึ่งระดับผลการเรียนแตกต่างกันตั้งแต่ 0,1,2,3,4 ผลรวมของระดับผลการเรียนวิชาภาษาไทยของนักเรียนทั้งหมดหารด้วยจำนวนนักเรียนคือ 300

การวัดผลการดำเนินงานเป็นการกำหนดความสำเร็จของผลการดำเนินงาน โดยการวัดผลหรือเก็บรวบรวมข้อมูลตามตัวชี้วัดความสำเร็จที่กำหนดไว้ มีดังนี้

1. ตัวชี้วัดผลลัพธ์

2. ตัวชี้วัดผลผลิต

1. ตัวชี้วัดผลลัพธ์

สุพจน์ ทรายแก้ว (2545 : 146) การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อมูล และสารสนเทศที่จะช่วยให้ผู้บริหารใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและการบริหารการพัฒนาในลักษณะต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพการสร้าง และกำหนดตัวชี้วัด ผลงาน เป็นสิ่งที่พึงต้องดำเนินการในองค์กรและกระบวนการนโยบายทุกระดับของประเทศ ทั้งในส่วนของการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศชาติ องค์กร การกำหนดจุดมุ่งหมาย การพัฒนาสังคมแต่ละด้าน การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของแผนงาน การจัดทำแผนปฏิบัติการ และการกำหนดโครงการที่มีทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อกำหนดทางเลือกการดำเนินกิจกรรมที่น่าพอใจที่สุด

วัฒนา วงศเกียรติรัตน์ และสุริยา วีรวงศ์ (2546 : 140) กล่าวว่า ตัวชี้วัดผลงาน (Performance indicators) เป็นสิ่งที่แสดงออกเป็นตัวเลข ที่ใช้ในการวัดผลหรือบอกถึงผลสำเร็จของการดำเนิน กิจกรรมทางสังคมซึ่งเป็นนามธรรม ให้เป็นตัวแปรที่เป็นรูปธรรมที่สามารถวัดได้ภายใต้ระบบ สารสนเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายตัวชี้วัดผลงานจึงมีลักษณะเป็นตัวแทนของสิ่งที่เป็นนามธรรม ที่เกิดขึ้นจากการให้นิยามเชิงปฏิบัติการ เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์และการติดตามผลในเชิงปริมาณ เป็นมาตรวัดที่ให้ค่าประเมินในรูปผลการคำนวณ ซึ่งได้จากข้อมูล ตัวแปร อาจจะมีมาตรวัดที่ต่างกัน ในกรณีที่ตัวชี้วัดผลงานตัวหนึ่งมีชุดของข้อมูลตัวแปรมากกว่าหนึ่งตัว ก็อาจจะต้องมีการกำหนดค่าน้ำหนักของแต่ละตัวแปรเพื่อจัดทำค่าดัชนีของตัวชี้วัดผลงานนั้นด้วย

การจัดทำตัวชี้วัดผลงานและการนำตัวชี้วัดผลงานไปใช้วัดผลการปฏิบัติงานขององค์กร ที่เป็นกิจกรรมทางสังคม มีข้อควรคำนึงถึงหลายประการ ดังนี้

1. ความตรงประเด็นและความเพียงพอที่จะนำตัวชี้วัดไปใช้เป็นตัวสารสนเทศ ในการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อกำหนด ปรับปรุงนโยบาย แผนงาน โครงการทางสังคม
2. คุณลักษณะในเชิงลำดับชั้นของตัวชี้วัด 3 ระดับ ได้แก่ ภาพรวม โครงสร้าง การกระจาย โดยตัวชี้วัดผลงานระดับภาพรวม จะเป็นตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงผลลัพธ์สุดท้ายของการปฏิบัติตามนโยบายเฉพาะด้านหรือระดับแผนงานตัวชี้วัดผลงานระดับโครงสร้างเป็นตัวชี้วัดผลผลิตจากการดำเนิน กิจกรรมตามโครงการที่จะนำไปสู่การบรรลุนโยบายเฉพาะด้าน และตัวชี้วัดระดับการกระจายเป็นตัวชี้วัดกิจกรรมหรืองานที่จัดทำโดยนำไปจั่นการผลิตมาสู่กระบวนการ
3. การกำหนดตัวชี้วัดผลงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ ควรกำหนดตัวชี้วัดผลงานให้น้อยที่สุดโดยควรเลือกตัวแปรสำคัญ ๆ จากกลุ่มตัวแปรที่ใช้ทำเป็นตัวชี้วัดหรือตัดทอนตัวแปรที่คล้ายคลึงกันออกไป
4. การกำหนดมาตรฐานเชิงเป้าหมายของตัวชี้วัดผลงาน ตามแผนงานโครงการทางสังคม ควรเน้นที่มาตรฐานเชิงเป้าหมายในลักษณะกลุ่มประชากรผู้ได้รับประโยชน์มากกว่าเป้าหมายที่เป็นมูลค่าทางการเงิน
5. ในการจัดทำตัวชี้วัดผลงานควรเน้นความประหยัด โดยพยายามใช้ข้อมูลที่มีอยู่หรือที่ได้มีการจัดเก็บไว้แล้ว มาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการคิดคำนวณ
6. ตัวชี้วัดผลงานที่จัดทำขึ้นมีความเป็นเอกนัย ไม่ควรต้องมีการตีความในภายหลัง หรือมีแหล่งข้อมูลที่จะช่วยให้การแปลความหมายของตัวชี้วัดผลงานทำได้ง่าย เป็นที่เข้าใจได้โดยบุคคลทั่วไป
7. ตัวชี้วัดผลงานที่กำหนดความเชื่อมโยงถึงความเป็นรูปธรรมของผลงานที่เกิดขึ้นจริง ตัวชี้วัดผลงาน ตามแนวทางการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ ดังนี้

1. ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input indicators) ได้แก่ ปริมาณหรือจำนวนทรัพยากร โดยรวมที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรม บริการ เพื่อก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ เช่น จำนวนเงินที่ใช้ หรือ จำนวนบุคลากรที่จำเป็นการให้บริการ จำนวนวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต เป็นต้น
2. ตัวชี้วัดผลผลิต (Output indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงปริมาณ จำนวนสิ่งของที่เป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรม หรือจำนวนผู้ได้รับการบริการทั้งนี้ตัวอย่างของตัวชี้วัดผลผลิต ได้แก่ จำนวนผู้เข้าอบรมพัฒนาอาชีพ จำนวนนักเรียนที่จบการศึกษาแต่ละหลักสูตร จำนวน

ทางหลวงที่ได้รับการซ่อมแซม จำนวนหนังสือเดินทางที่ออกให้แก่ผู้ยื่นคำขอ จำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เป็นต้น

3. ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานในระดับเหนือกิจกรรม อันหมายถึง โครงการ แผนงาน โดยการเทียบเคียงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เป็นผลงานที่เป็นผลสืบเนื่องจากการได้มาซึ่งผลผลิต ที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับกิจกรรมที่ดำเนินการ ตัวอย่าง ได้แก่ จำนวนผู้จบการศึกษาที่มีงานทำ จำนวนผู้จบการศึกษาที่เข้าศึกษาต่อได้หลังสำเร็จการศึกษาได้ 2 ปี หรือระยะเวลาที่ลดลงในการเดินทางเข้าเมืองของชาวชนบทโดยอาศัยเส้นทางที่สร้างขึ้น และยังรวมถึงตัวชี้วัดผลลัพธ์ เชิงคุณภาพของการบริการ เช่น จำนวนสินค้าที่บกพร่อง จำนวนใบแจ้งหนี้ที่ผิดพลาด จำนวนหนี้ค้างชำระ เวลาเฉลี่ยในการแก้ไขข้อร้องเรียน ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการทำงานของสำนักงานสรรพากรเขตพื้นที่ เป็นต้น

4. ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency indicators) ตัวชี้วัดที่บ่งชี้ผลงานประสิทธิภาพของกระบวนการดำเนินงาน เป็นตัวชี้วัดในเชิงเปรียบเทียบที่ระหว่างหน่วยข้อมูล 2 หน่วย (Outputs / inputs) โดยทั่วไปจะแสดงในรูปของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต หรือระยะเวลาในการให้บริการต่อรายการ อาทิ ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนที่ได้เลื่อนชั้น หรือที่สำเร็จการศึกษา ระยะเวลาทำงาน (ชั่วโมง) ในการปรับสภาพพื้นผิวถนนความยาว 1 กิโลเมตร จำนวนใบคำร้องขอคืนภาษีที่ผ่านการอนุมัติภายใน 1 วันทำการ เป็นต้น

5. ตัวชี้วัดความคุ้มค่า (Cost-effectiveness) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่จะช่วยแสดงถึงความคุ้มค่า ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรม ตัวอย่าง ได้แก่ ต้นทุนเฉลี่ยในการช่วยเหลือให้ผู้ว่างงานให้ได้งานภายหลังการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการซ่อมบำรุงรถยนต์ให้พร้อมใช้งาน ทั้งนี้การจะได้มาซึ่งสารสนเทศดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยระบบบัญชีต้นทุนฐานกิจกรรม เป็นข้อมูลพื้นฐานในการคำนวณ

6. ตัวชี้วัดปริมาณงาน (Workload indicator) เป็นข้อมูลที่แสดงถึงปริมาณความต้องการในการใช้/ได้รับบริการ หรือปริมาณของภาระงานในหน้าที่ของบุคลากร อาทิ จำนวนแพทย์ต่อประชากรในเขตพื้นที่บริการ หรือจำนวนพยาบาลต่อคนไข้ในแต่ละโรงพยาบาล จำนวนคำร้องที่ช่วยให้หางานที่รับไว้ ในแต่ละวันของสำนักจัดหางาน เป็นต้น ตัวชี้วัดเหล่านี้มิได้เป็นผลงานจริงที่เกิดขึ้นในการดำเนินกิจกรรมหลักขององค์กรแต่ก็มีผลประโยชน์เชิงเปรียบเทียบสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจทางการบริหาร

7. ข้อสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory information) เกี่ยวกับผลงานที่เกิดขึ้นเป็นข้อมูลที่บอก อธิบายถึงสาเหตุ เงื่อนไข/องค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์กร ส่วน

ใหญ่เป็นข้อมูล/คำอธิบายให้ทราบถึงสาเหตุ เงื่อนไข/องค์ประกอบ ที่มีผลทำให้ผลการปฏิบัติงาน เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่กำหนด เงื่อนไข องค์ประกอบเหล่านี้อาจจะอยู่ได้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมองค์กรและผู้ดำเนินกิจกรรมก็ได้ ตัวอย่างของเงื่อนไข องค์ประกอบที่ควบคุมได้แก่ จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน อัตราส่วนครูต่อนักเรียน ในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ตัวอย่างเงื่อนไข/องค์ประกอบที่อยู่นอกการควบคุมได้แก่ การขยายตัวของการส่งเสริมการลงทุน การขยายตัวการส่งออก การดำเนินโครงการ กิจกรรมการจัดหางานได้แก่ ผู้ตักงาน เป็นต้น

ในการวัดผลลัพธ์การปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการผลิต เช่นผลลัพธ์ จากกรดำเนินงานของสถานศึกษาคือนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น สามารถนำความรู้ไปใช้ประกอบอาชีพได้ ตัวชี้วัดผลลัพธ์ ได้แก่ ร้อยละของนักเรียนที่มีงานทำและมีรายได้ บางครั้งการเกิดผลลัพธ์ต้องใช้เวลา และค่อนข้างเป็นนามธรรม วัดได้ยาก ดังนั้นการวัดผลลัพธ์จำเป็นต้องใช้ตัวชี้วัดทดแทน (Proxy or surrogate indicator) เช่น การวัดผลลัพธ์ในเรื่องการทำให้ชาวเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อาจจะกำหนดตัวชี้วัดทดแทนได้ 3 ประเภท คือ

1. การพัฒนาด้านสาธารณสุขปกคพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างถนน แหล่งน้ำ
2. การพัฒนาสังคม ได้แก่ การตั้งโรงเรียนชาวเขา
3. การส่งเสริมให้ชาวเขามีอาชีพและรายได้

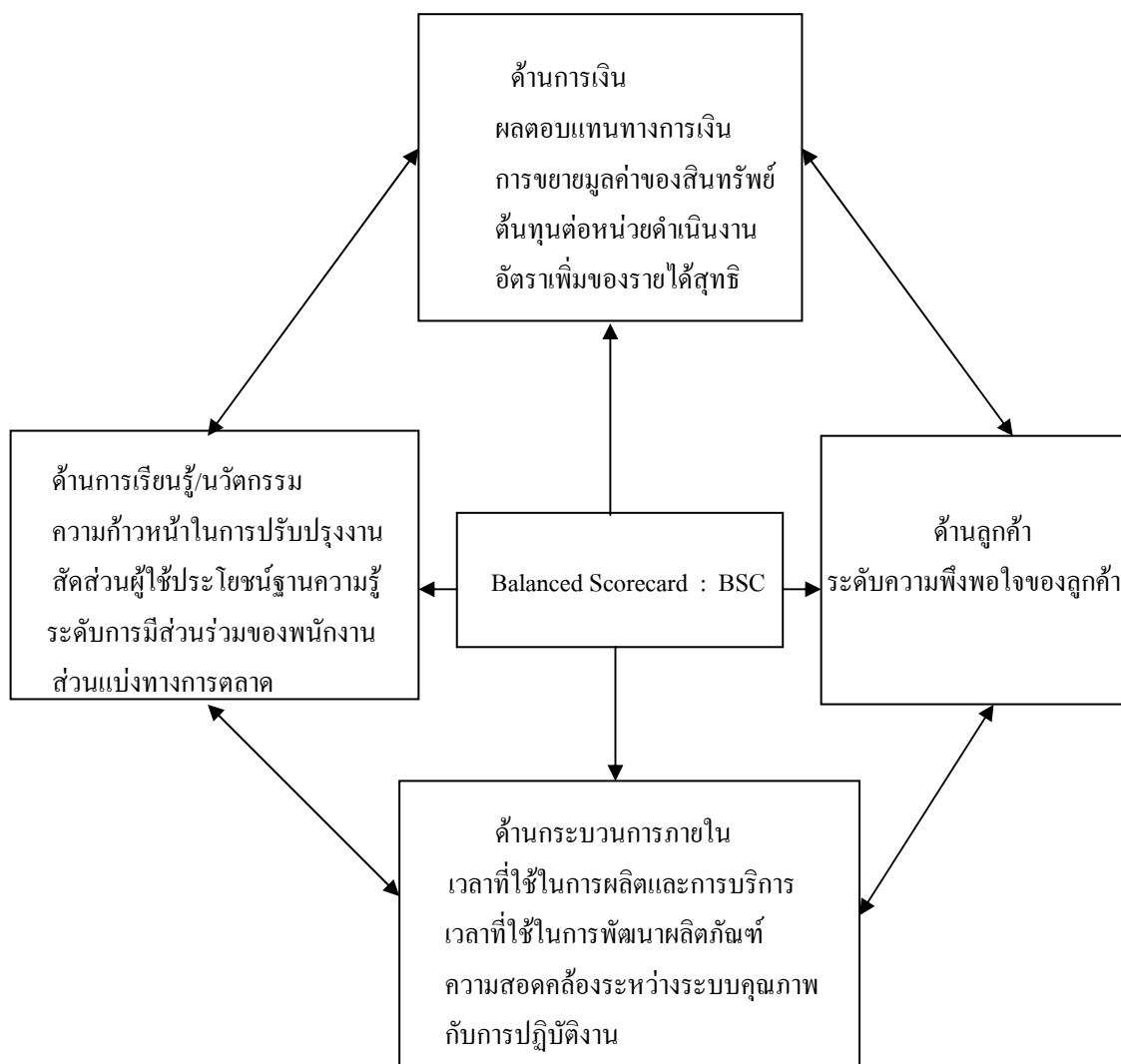
ซึ่งหากดำเนินการ 3 ข้อนี้สำเร็จก็น่าจะนำไปสู่การทำให้ชาวเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้

ตัวแบบการวัดผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม Balanced scorecard

สุพจน์ ทรายแก้ว (2545 : 149) กล่าวถึง Robert S. Kaplan จาก Harvard School และ David D. Norton and company ที่ได้เสนอเทคนิค Balanced scorecard (BSC) เพื่อใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรธุรกิจขององค์กรภาคธุรกิจ โดยเสนอเพิ่มเติมมิติทางด้านลูกค้า มิติทางด้านกระบวนการบริหารภายในองค์กร และมิติทางการเรียนรู้ เพื่อใช้ในการตรวจวัดและวิเคราะห์ผลงานขององค์กรเข้าไปในการประเมินผลสำเร็จขององค์กรธุรกิจ เนื่องจากการวัดผลการปฏิบัติงานที่ใช้กัน อยู่เดิมเน้นผลการปฏิบัติงานองค์กรในมิติทางการเงินเพียงอย่างเดียว จึงเป็นกระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานที่ไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ ค่านิยมของกลุ่มอำนาจผู้มีส่วนเสียในองค์กร และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก

การพัฒนา BSC เพื่อวัดผลงานจึงเป็นการพัฒนาวิธีการวิเคราะห์การปฏิบัติงานขององค์กรแบบองค์รวมโดยใช้องค์ประกอบของแผนกลยุทธ์ระยะยาว ผสมเข้ากับแผนการปฏิบัติการระยะสั้นในกรอบของระบบบริหารเชิงกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทาง BSC มีข้อได้เปรียบการวัดผลการปฏิบัติงานทางการเงิน หรือ การวิเคราะห์เฉพาะด้านและแยกส่วนแบบ

ดั้งเดิม ตรงที่สามารถใช้การวิเคราะห์เครื่องมือกำหนดวิสัยทัศน์ สื่อความหมาย เชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรและแผนปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นเครื่องช่วยให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นภายในองค์กรและช่วยให้เกิดการปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นเครื่องช่วยทำให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นภายในองค์กรและช่วยให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีความคุ้มค่า BSC จึงจัดเป็นการวัดผลการปฏิบัติงาน ที่มุ่งมองผลงานขององค์กรแบบองค์รวม คุณลักษณะสำคัญของ Model การวัดผลการปฏิบัติงานของ BSC และกลุ่มของตัวชี้วัดผลงานแต่ละด้านมีรายละเอียดดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 รูปแบบการวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทาง Balanced scorecard

ที่มา : สุพจน์ ทรายแก้ว. 2545 : 149

มิติหรือองค์ประกอบในการวัดผลการปฏิบัติงานและตัวชี้วัดผลงานของแต่ละด้านของ Model การวัดผลการปฏิบัติงาน BSC มีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

1. ด้านการเงิน
 - 1.1 ความสามารถในการทำกำไร-กำไร
 - 1.2 การเติบโต-ยอดขาย
 - 1.3 ผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้น
2. ด้านลูกค้า
 - 2.1 การตอบสนอง-ความเร็วและความถูกต้อง
 - 2.2 การให้บริการ-คุณภาพของการบริการ
 - 2.3 ราคา-ความคุ้มค่าในการใช้บริการ
3. ด้านการปฏิบัติงานภายใน
 - 3.1 เวลาในกระบวนการ-การใช้เวลาในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน
 - 3.2 คุณภาพในกระบวนการ-คุณภาพของงานในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน
 - 3.3 ผลผลิตในกระบวนการ-ทักษะ แรงจูงใจ ผลผลิตต่อคน
4. ด้านนวัตกรรมการเรียนรู้
 - 4.1 นวัตกรรม-การค้นคว้าทดลองการผลิตและบริการชนิดใหม่
 - 4.2 การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง-การศึกษาหาวิธีปรับปรุงระบบงาน
 - 4.3 การรักษาทุนปัญญา-การใช้ทักษะ การมีส่วนร่วมของบุคลากร และการ

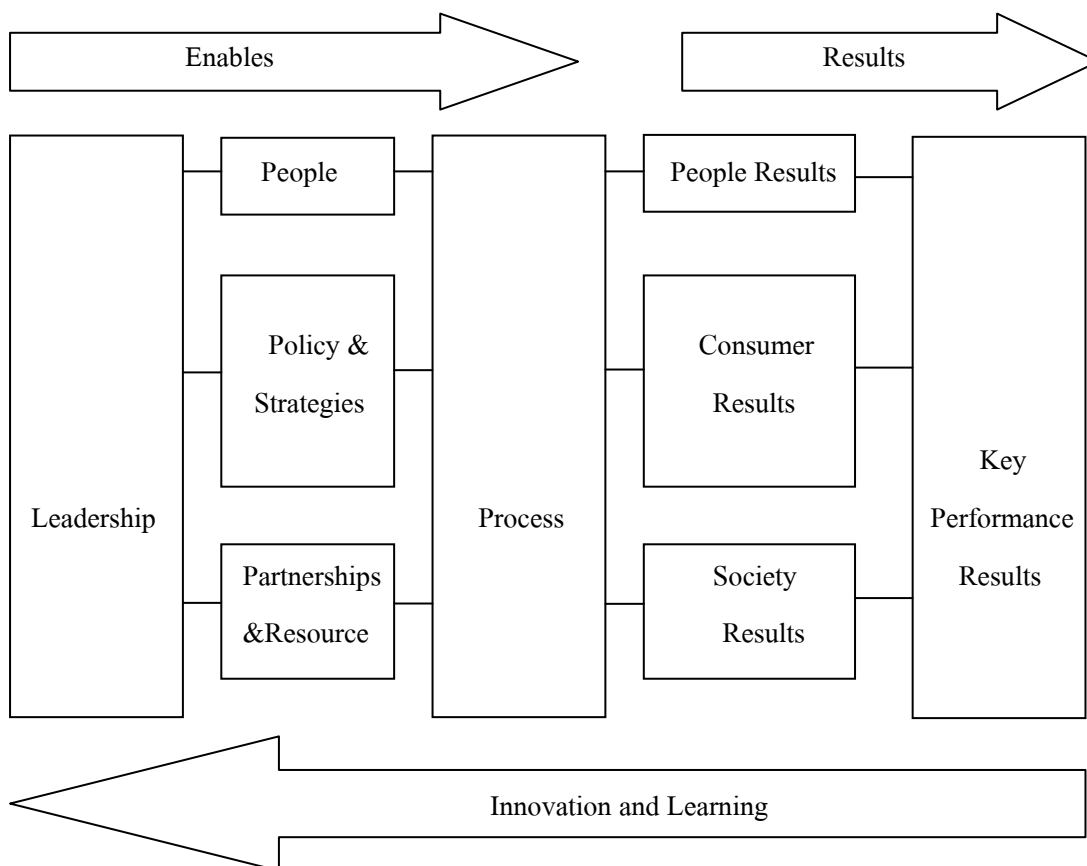
แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างบุคคล

การวัดผลการปฏิบัติงาน EFQM excellence

The european foundation for quality management ได้พัฒนาและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานสำหรับใช้ในการตรวจสอบคุณภาพการบริหารองค์กรตามแนวทาง TQM ที่เรียกว่า The EFQM Excellence model เป็นตัวแบบที่ใช้หลักการประเมินผลองค์กร (Evaluation logic) ที่ครอบคลุมทั้งการประเมินความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผล และความสัมพันธ์ระหว่างกันที่แสดงผลในเชิงเปรียบเทียบได้โดยในการนี้ EFQM ได้ทำการพัฒนาแนวทางการประเมินผลงานภายในหลักการ RADAR Logic ซึ่งประกอบด้วยส่วนสำคัญ 4 ส่วน คือ

1. การประเมินผลงาน
2. การประเมินวิธีการวางแผนการปฏิบัติงาน
3. การประเมินวิธีการที่องค์กรดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้
4. การประเมินวิธีที่องค์กรใช้ในการประเมินผลตนเอง

องค์ประกอบของปัจจัยที่นำมาใช้ในการวัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ ตามแนวทางของ EFQM มีรายละเอียดดังนี้



ภาพประกอบ 5 รูปแบบ EFQM การวัดผลการปฏิบัติงาน EFQM Excellence

ที่มา : สุพจน์ ทรายแก้ว. 2545 : 153

Model EFQM ใช้กลุ่มของตัวชี้วัดผลงาน 2 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มที่เรียกว่า Enable หรือ ปัจจัยต้น และกลุ่มที่เรียกว่า Results หรือปัจจัยตาม ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. กลุ่มปัจจัยต้น (Enable) ประกอบด้วย

- 1.1 ภาวะผู้นำ
- 1.2 นโยบายและกลยุทธ์
- 1.3 สมาชิกขององค์กร
- 1.4 พันธกิจและทรัพยากร
- 1.5 กระบวนการทำงาน

2. กลุ่มปัจจัยตาม (Results) ประกอบด้วย

- 2.1 ผลที่เกิดกับกลุ่มผู้บริหาร
- 2.2 ผลที่เกิดขึ้นกับสมาชิกขององค์กร
- 2.3 ผลที่เกิดขึ้นกับสังคม
- 2.4 ผลการปฏิบัติงานหลัก

ตัวชี้วัดทั้ง 9 ตัว ในแต่ละปัจจัยย่อยจะมีตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบย่อยสำหรับใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงานดังมีรายละเอียดของตัวแปรหรือเกณฑ์ย่อยในส่วนของตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยต้น ดังนี้

1. ปัจจัยภาวะผู้นำ

1.1 ความสามารถในการพัฒนาภารกิจหลัก วิสัยทัศน์ ค่านิยม ซึ่งเป็นบทบาทหลักในการสร้างวัฒนธรรมเพื่อการเป็นเลิศ

- 1.2 ความผูกพันในกระบวนการพัฒนาระบบบริหารงานขององค์กร
- 1.3 ความเอาใจใส่ผู้รับบริการ พันธกิจ และกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม
- 1.4 ความสามารถใจการจูงใจ สนับสนุน และเข้าใจสมาชิกขององค์กร

2. ปัจจัยนโยบายและกลยุทธ์

2.1 นโยบายและกลยุทธ์ มีพื้นฐานอยู่บนความต้องการในปัจจุบันและอนาคต และความคาดหวังของผู้ที่จะได้รับผลจากการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายและกลยุทธ์นั้น

2.2 นโยบายและกลยุทธ์ มีพื้นฐานจากข้อมูลที่ได้จากการวัดผลการปฏิบัติงานงานวิจัย การเรียนรู้ และกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์

2.3 นโยบายและกลยุทธ์ได้รับการพัฒนา ทบทวน และปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อ
เหตุการณ์

2.4 การดำเนินการเชิงนโยบายและกลยุทธ์ โดยคำนึงถึงกระบวนการหลัก

2.5 การติดต่อสื่อสารและการนำนโยบายและกลยุทธ์ไปปฏิบัติ

3. ปัจจัยสมาชิกขององค์กร

3.1 ทรัพยากรมนุษย์ได้รับการวางแผนพัฒนา บริหารการจัดการ และพัฒนา

3.2 ความรู้ความสามารถของสมาชิกองค์กรได้รับการสนับสนุนและการพัฒนา

3.3 สมาชิกขององค์กรทรงสิทธิและอำนาจหน้าที่

3.4 การติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกขององค์กรและองค์กร

3.5 สมาชิกขององค์กรได้รับแรงจูงใจและได้รับการเอาใจใส่

4. ปัจจัยพันธมิตรและทรัพยากร

4.1 การบริหารและติดต่อสัมพันธ์กับพันธมิตรขององค์กร

4.2 ทรัพยากรทางการเงินได้รับการบริหาร

4.3 ความพร้อมของเทคโนโลยีทางการบริหาร

4.4 ความพร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือทางการบริหาร

4.5 ระบบข้อมูลสารสนเทศ

5. ปัจจัยกระบวนการทำงาน

5.1 มีการวางแผนระบบการบริหารกระบวนการทำงาน

5.2 มีกระบวนการทำงานได้รับการพัฒนาเพื่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ และ
ผู้ที่ได้รับผลจากการดำเนินกิจกรรมนั้น

5.3 ผลิตภัณฑ์และบริการ ได้รับการออกแบบและพัฒนาโดยพื้นฐานบนความต้องการ
และความคาดหวังของผู้บริหาร

5.4 การให้บริการเกิดขึ้นจริง

5.5 มีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับผู้รับบริการ

สำหรับในส่วนปัจจัยตาม จะประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดที่ใช้ 2 กลุ่มย่อย คือ 1) กลุ่มย่อย
ผลที่เกิดขึ้นกับสมาชิกองค์กร ผลที่เกิดขึ้นกับผู้รับบริการ และผลที่เกิดขึ้นกับสังคม 2) กลุ่มย่อยผล
การปฏิบัติงานหลักและการดำเนินการโดยใช้ตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

6. ผลที่เกิดกับสมาชิกองค์กร ผู้รับบริการ และสังคม ซึ่งจัดอยู่กลุ่มเดียวกัน ดำเนินการ
โดยใช้ตัวชี้วัดผลงาน 2 ส่วน ได้แก่

6.1 ตัวชี้วัดการรับรู้ (Perception measures)

6.2 ตัวชี้วัดผลงาน (Performance indicator)

7. ผลการปฏิบัติหลัก ได้แก่ ผลงานที่ดำเนินการภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์ และ เป้าหมายขององค์กรหรือของแผนงานเชิงกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย ตัวชี้วัดผลงานย่อย 2 ส่วน ซึ่งในบางครั้งอาจกำหนดสลับระหว่างกลุ่มตัวชี้วัดทั้งสอง ได้แก่

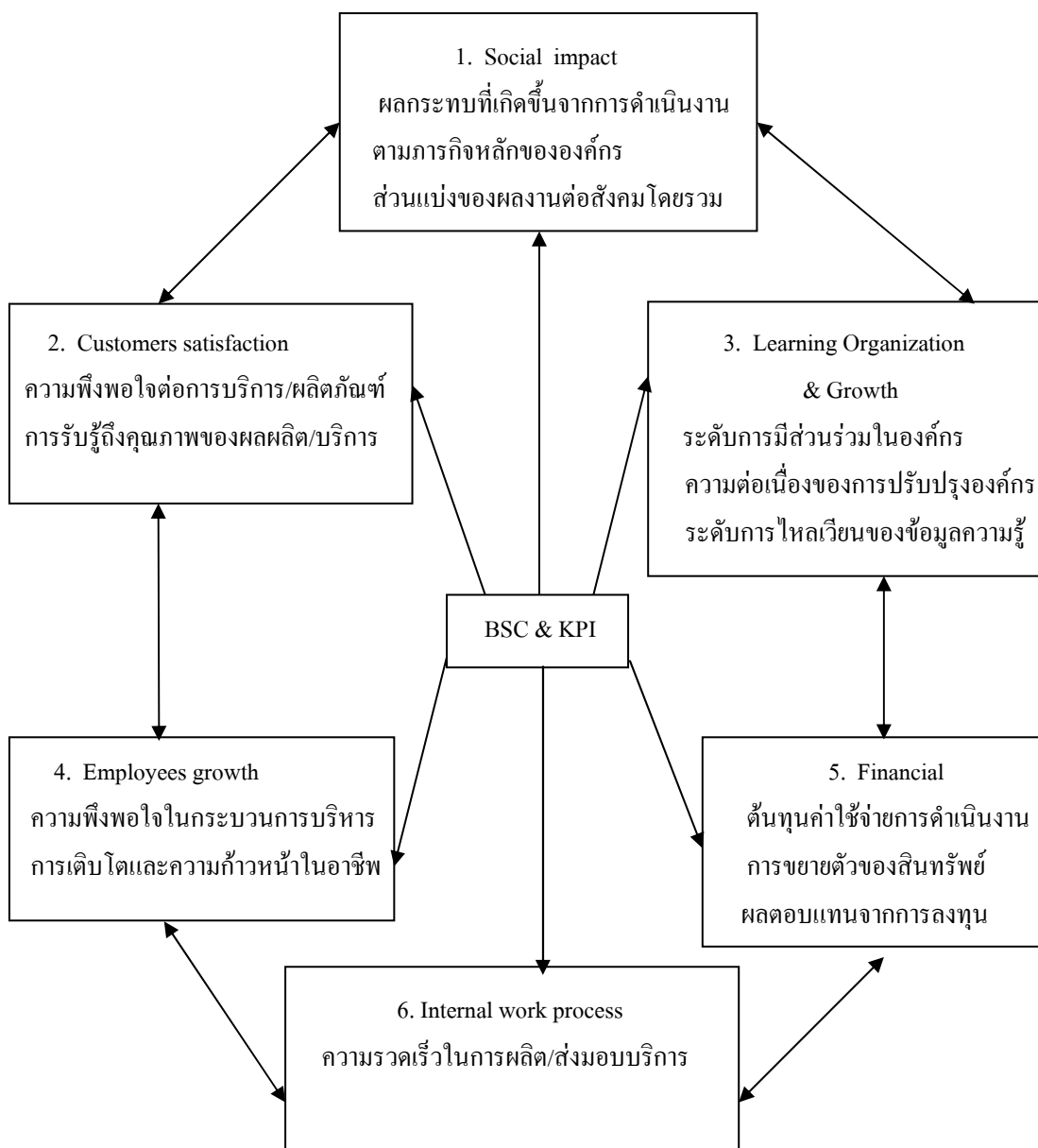
7.1 Key performance outcome

7.2 Key performance indicator

การประยุกต์ใช้ BSC และ KPI ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรสาธารณะ

เนื่องจาก Model การวัดผลการปฏิบัติงานและตัวชี้วัดผลงาน BSC และ EFQM ล้วนพัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้ในองค์กรภาคเอกชน จึงทำให้สามารถนำมาใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรสาธารณะได้โดยตรงสมควรที่จะต้องทำการปรับปรุงให้เหมาะสมกับธรรมชาติขององค์กรสาธารณะ ที่มีเป้าหมายหลากหลาย แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว จะมุ่งสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นต่อสังคม โดยส่วนรวมอย่างทั่วถึง มิได้มุ่งเน้นที่ผลประโยชน์ภายในองค์กร หรือการมุ่งตอบสนองต่อลูกค้า ผู้รับบริการแต่เพียงด้านเดียว

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และสุริยา วีรวงศ์ (2546 : 146) ได้พัฒนา Model สำหรับวัดผลงานขององค์กรสาธารณะที่จัดตั้งขึ้นในรูปองค์กรมหาชน โดยได้รับการบูรณาการหลักการและกลุ่มของตัวชี้วัดผลงานตามแนวทางของ BSC และ EFQM เข้ามาไว้ด้วยกัน และเรียกชื่อ Model การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่สร้างขึ้นว่า Model BSC & KPI รายละเอียดดังภาพประกอบ 6



ระดับการบรรลุเป้าหมายในกระบวนการ

ภาพประกอบ 6 รูปแบบ BSC & KPI ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรสาธารณะ

ที่มา : วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และสุริยา วีรวงศ์. 2546 : 146

Model BSC & KPI เน้นการวัดผลการปฏิบัติงานระดับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานขององค์กร โดยมีเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง คือ องค์กรที่จะทำการควบคุมตรวจสอบและวัดผลงานควรจะต้องมีการวางแผนกลยุทธ์มาก่อน เพื่อช่วยทำให้ องค์กรมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และช่วยให้สามารถทำการพัฒนา ตัวชี้วัดผลงานได้สะดวก รวดเร็วและสอดคล้องกับทิศทาง กลยุทธ์ขององค์กรมากขึ้น Model BSC & KPI จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการการบริหารงานเชิงกลยุทธ์หรือการจัดการผลการดำเนินงานขององค์กร

Model BSC & KPI สำหรับองค์กรสาธารณะ ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดย่อยในเชิงหลักการกว้าง ๆ สำหรับพิจารณาเลือกไปพัฒนาเป็นตัวชี้วัดระดับปฏิบัติการ เพื่อนำไปใช้ในการควบคุมตรวจสอบและการวัดผลการปฏิบัติงานให้เหมาะสมหน่วยธุรกิจ ลักษณะงานหรือภารกิจหลักขององค์กรโดยมีกลุ่มตัวชี้วัดเชิงหลักการของ Model BSC & KPI จำแนกออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1. ตัวชี้วัดผลกระทบที่มีต่อสังคม
 - 1.1 ระดับการรับรู้ของประชาชนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับผลงานที่องค์กรดำเนินการ
 - 1.2 อัตราการมีส่วนร่วมในการสร้างผลงานที่มีผลกระทบต่อสังคม
2. ตัวชี้วัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ
 - 2.1 การรับรู้ถึงภาพลักษณ์
 - 2.2 ระดับของความเชื่อมั่นในผลงาน/บริการ
 - 2.3 ระดับความพึงพอใจต่อผลผลิต/การบริการขององค์กร
3. ตัวชี้วัดการเรียนรู้และการพัฒนาการขององค์กร

- 3.1 อัตราผลงานเชิงนวัตกรรม การปรับปรุงงาน
- 3.2 อัตราการใช้งานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศ
- 3.3 ระดับการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงองค์กร
4. ตัวชี้วัดความพึงพอใจและการพัฒนาพนักงาน
 - 4.1 ระดับความพึงพอใจที่มีผลต่อกระบวนการบริหาร
 - 4.2 ระดับของความพึงพอใจที่มีต่อสภาพและการจ้างงาน
 - 4.3 อัตราของพนักงานที่เติบโตและก้าวหน้าในอาชีพตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด
5. ตัวชี้วัดผลประโยชน์ทางการเงิน
 - 5.1 ระดับประสิทธิภาพทางการเงิน (ต้นทุนต่อหน่วย สัดส่วนค่าใช้จ่ายทางตรงต่อค่าใ้ห้รวมอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน ระดับผลผลิตภาพของหน่วยผลิต)
 - 5.2 ระดับของประสิทธิภาพทางการเงิน (ความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายกับผลงานทางการเงินอัตราขยายตัวของสินทรัพย์)
6. ตัวชี้วัดผลผลิตทั่วไปจากกระบวนการงาน
 - 6.1 อัตราผลงานที่ดำเนินการได้ภายใต้กรอบเวลา (ความรวดเร็วของกระบวนการ)
 - 6.2 ระดับความสอดคล้องของเป้าหมายเชิงปริมาณกับผลการดำเนินงานจริง
 - 6.3 อัตราของความสูญเสียและความบกพร่องที่ลดลง

2. ตัวชี้วัดผลผลิต

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2539 : 68) กล่าวว่า การในกำหนดตัวชี้วัดผลผลิตควรกำหนดให้เป็นรูปธรรมให้มากที่สุดเพราะตัวชี้วัดผลผลิตนี้จะนำไปเป็นข้อมูลในการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ ดังนั้นตัวชี้วัดจึงควรแสดงเป็นตัวเลขในลักษณะของร้อยละ อัตราส่วน สัดส่วน อัตรา จำนวน ค่าเฉลี่ย ซึ่งต้องครอบคลุมมิติทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุน

ปริมาณ คือ จำนวนของผลิตภัณฑ์หรือสินค้าหรือบริการ โดยดูว่ามีจำนวนเท่าไร เช่น จำนวนคนไข้ที่เข้ารับบริการ จำนวนนักศึกษาที่จบหลักสูตร เป็นต้น ดังนั้นปริมาณจะบ่งบอกถึงจำนวนผลผลิตที่ได้ทำไปแล้วและได้รับว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงไร เช่น จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาที่ได้รับการบริการการศึกษาในแต่ละปี

คุณภาพ คือ มาตรฐานหรือคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์อยู่ในมาตรฐานระดับใด ตัวอย่าง เช่น ลูกค้ามีความพึงพอใจ 80% ความถูกต้อง 100% อัตราการเข้ารักษาซ้ำ ดังนั้นคุณภาพจะบ่งบอกถึงมาตรฐาน หรือคุณลักษณะของผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานว่าเป็นอย่างไรมีมาตรฐานระดับใด เช่น

ร้อยละของนักเรียนก่อนประถมศึกษาที่มีความพร้อมทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา

ร้อยละของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาด้านคุณภาพ ผู้เรียน

ต้นทุน คือ รายจ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าบริการ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ต้นทุนทางตรง และต้นทุนทางอ้อม

ต้นทุนทางตรง คือ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยตรงกับสิ่งที่ทำการผลิต เช่น ค่าตอบแทนวิทยากร เงินเดือนครู และค่าวัสดุ อุปกรณ์ เป็นต้น

ต้นทุนทางอ้อม เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดขึ้นโดยตรงกับสิ่งที่ทำการผลิต เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าเช่าห้องบรรยาย เป็นต้น

สำหรับสถานศึกษาเป็นต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ เช่น

ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาต่อนักเรียนก่อนประถมศึกษา 1 คน

ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาต่อนักเรียนระดับประถมศึกษา 1 คน

เวลา คือ เวลาที่ใช้ในการนำส่งผลผลิตภายในเวลาที่ตกลง หรือการให้บริการในเวลาที่กำหนด เช่น

ร้อยละของนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ภายใน 6 ปี

ร้อยละของนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ภายใน 3 ปี

กรมสามัญศึกษา (2545 : 94) กล่าวว่า ในการกำหนดและตัดสินใจเลือกตัวชี้วัดโรงเรียน ควรพิจารณาทางเลือกเกี่ยวกับแหล่งข้อมูล ดังนี้

1. ข้อมูลสารสนเทศภายในโรงเรียน

พิจารณาจากแหล่งข้อมูลที่มีอยู่แล้ว เช่น สารสนเทศและสถิติพื้นฐานของโรงเรียน ทะเบียนนักเรียน ข้อมูลครูและบุคลากร เอกสารหลักสูตร ข้อมูลการปฏิบัติงานในวงจรงานปกติของโรงเรียน (การลงเวลาปฏิบัติราชการ การลา อัตราการขาดเรียน รายงานผลการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ) รวมถึงข้อมูลเชิงกายภาพหรือวัสดุที่สามารถสังเกตได้ นับได้ วัดได้ เช่น วัสดุ ครุภัณฑ์ อาคาร สิ่งก่อสร้าง

2. ข้อมูลสารสนเทศนอกโรงเรียน

สารสนเทศและตัวชี้วัดด้านการศึกษาของหน่วยงานต้นสังกัด

ข้อมูลด้านประชากร ชุมชน จากอำเภอ จังหวัด

ข้อมูลด้านสาธารณสุขจากหน่วยงานสาธารณสุขและโรงพยาบาลในพื้นที่

ข้อมูลสารสนเทศด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาด การอุตสาหกรรม จากเอกสาร
การรายงานของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด

3. ข้อมูลสารสนเทศจากประชากรหรือกลุ่มเป้าหมาย

แหล่งข้อมูลที่เป็นคนมักจะเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดที่ต้องการสารสนเทศเป็นพฤติกรรมหรือ
ความคิดเห็น การจัดทำตัวชี้วัด ควรคำนึงถึงลักษณะของข้อมูล วิธีการ และเครื่องมือในการเก็บ
รวบรวมเพื่อให้มั่นใจว่าจะได้ข้อมูลที่ตรงประเด็น และเชื่อถือได้

6. ข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
(กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 2) กำหนดให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการ
กระทรวงศึกษาธิการ โดยแบ่งการบริหารออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษา แทนการกำหนดให้มีส่วน
ราชการในระดับภูมิภาคมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ทำให้หน่วยงานเดิมของ
กระทรวงศึกษาธิการ ในระดับจังหวัดและอำเภอ ต้องยุบเลิกไป โดยรวมเป็นสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2545 เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา
ประกาศให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แบ่งออกเป็น 2 เขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ประกอบด้วย 9 อำเภอ
ได้แก่ อำเภอบ้านแพรก อำเภอมหาราช อำเภอบางปะหัน อำเภออุทัย อำเภอวังน้อย อำเภอ
ท่าเรือ อำเภอพระนครศรีอยุธยา อำเภอภาชี และอำเภอนครหลวง
2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 ประกอบด้วย 7 อำเภอ
ได้แก่ อำเภอเสนา อำเภอบางบาล อำเภอบางไทร อำเภอบางปะอิน อำเภอบางซ้าย อำเภอผักไห่
และอำเภอลาดบัวหลวง

ทั้งนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 มีสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานในสังกัดรวมทั้งสิ้น 449 โรงเรียน

จากประกาศกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดหลักการบริหารและขอบข่าย
ภารกิจการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังนี้

หลักการบริหารจัดการในเขตพื้นที่การศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
(กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 3) ระบุว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้
การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตาม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการศึกษา ของเขตพื้นที่การศึกษาให้ สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและ ความต้องการของท้องถิ่น
2. วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และหน่วยงานใน เขตพื้นที่การศึกษาและแจ้งจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบและกำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว
3. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษา
4. กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่การศึกษา
5. ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในสำนักเขตพื้นที่ การศึกษา
6. ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคลเพื่อส่งเสริมสนับสนุน การจัดและพัฒนาการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
7. จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและประเมินผลสถานศึกษา ในเขตพื้นที่ การศึกษา
8. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาของเอกชน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาน ประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา
9. ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษา
10. ประสาน ส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานด้านการศึกษา
11. ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กร หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะสำนักงานผู้แทน กระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา
12. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้รับมอบให้เป็นหน้าที่

ของผู้ใดโดยเฉพาะหรือปฏิบัติงานอื่นตามที่มอบหมาย

ข้อบ่งชี้และภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา

ข้อบ่งชี้และภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา ระบุว่า กระทรวงศึกษาธิการ

(2546 : 32) การบริหารสถานศึกษามีข้อบ่งชี้และภารกิจ ดังนี้

1. การบริหารวิชาการ ประกอบด้วย
 - 1.1 การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
 - 1.2 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
 - 1.3 การวัดผลประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน
 - 1.4 การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
 - 1.5 การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา
 - 1.6 การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้
 - 1.7 การนิเทศการศึกษา
 - 1.8 การแนะแนวการศึกษา
 - 1.9 การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
 - 1.10 การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน
 - 1.11 การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น
 - 1.12 การส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุติธรรม องค์กร หน่วยงาน

และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

2. การบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย
 - 2.1 การจัดทำและเสนอของบประมาณ
 - 2.2 การจัดสรรงบประมาณ
 - 2.3 การตรวจสอบติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
 - 2.4 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
 - 2.5 การบริหารการเงิน
 - 2.6 การบริหารบัญชี
 - 2.7 การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
3. การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย
 - 3.1 การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
 - 3.2 การสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง
 - 3.3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

- 3.4 วินัยและการรักษาวินัย
- 3.5 การออกจากราชการ
- 4. การบริหารทั่วไป ประกอบด้วย
 - 4.1 การดำเนินงานธุรการ
 - 4.2 งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 4.3 งานพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
 - 4.4 การประสานและการพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
 - 4.5 การจัดระบบการบริหารและการพัฒนาองค์กร
 - 4.6 งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
 - 4.7 การส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป
 - 4.8 การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
 - 4.9 การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
 - 4.10 การรับนักเรียน
 - 4.11 การส่งเสริมและประสานงานการศึกษาในระบบนอก ระบบตามอัธยาศัย
 - 4.12 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
 - 4.13 งานส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
 - 4.14 การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
 - 4.15 การส่งเสริมและสนับสนุนและประสานงานการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบัน สังคมอื่นที่จัดการศึกษา
 - 4.16 งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น
 - 4.17 การจัดระบบการควบคุมในหน่วยงาน
 - 4.18 งานบริการสาธารณะ
 - 4.19 งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น
- 3. การกิจการตรวจสอบประจำปี

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้หน่วยตรวจสอบภายในมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการประเมิน การบริหาร ความเสี่ยง การควบคุมและการกำกับดูแลเพื่อเพิ่มคุณค่าและปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงาน รับการตรวจโดยสามารถทำการตรวจสอบและประเมินผลใน 3 ประเภทหลัก คือ การตรวจสอบ การดำเนินงาน การตรวจสอบด้านการเงิน การตรวจสอบด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนด และตาม ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544

ตามระเบียบข้อ 6 ตรวจสอบภายในมีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบทานการประเมินผลการควบคุมภายใน

สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการสำคัญในการจัดการศึกษาคือ การจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต การให้สังคม ชุมชน หรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา มีมาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา มีการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู และการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการศึกษาอยู่เสมอ

แนวทางการตรวจสอบประจำปีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 โดยสรุป (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ 2. 2549) มีดังนี้

วัตถุประสงค์การตรวจสอบ

1. เพื่อตรวจสอบการบริหารงบประมาณ การบริหารจัดการทางการเงิน การควบคุมทรัพย์สินของหน่วยงานว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และนโยบายที่กำหนด
2. เพื่อตรวจสอบการบริหารงบประมาณ การบริหารจัดการทางการเงิน การควบคุมทรัพย์สินของหน่วยงานรับตรวจ (สถานศึกษา) ว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และนโยบายที่กำหนด
3. เพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้การปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด
4. เพื่อสอบถามระบบการควบคุมภายในว่าเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ข้อ 6
5. เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงาน ได้ทราบปัญหาจากการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว และทันเหตุการณ์

ขอบเขตการตรวจสอบ

1. หน่วยรับตรวจ
 - 1.1 กลุ่มงานบริหารสินทรัพย์ กลุ่มอำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต1 และ เขต 2
 - 1.2 สถานศึกษาในสังกัด 16 อำเภอ
 - 1.3 โรงเรียนเครือข่ายตรวจสอบภายใน
2. เรื่องที่ตรวจสอบ

- 2.1 ตรวจสอบเงินอุดหนุน ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป
- 2.2 ตรวจสอบการเงิน การบัญชี และพัสดุ
- 2.3 ตรวจสอบรายได้สถานศึกษา
- 2.4 ตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับ
 - 2.4.1 การวางแผนงบประมาณ
 - 2.4.2 การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง
 - 2.4.3 การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ
 - 2.4.4 การใช้จ่ายเงิน (เงินอุดหนุน) ตามแผนปฏิบัติราชการ
 - 2.4.5 การใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภค
 - 2.4.6 การปฏิบัติงานของโรงเรียนเครือข่ายการตรวจสอบภายใน

7. การกิจที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องดำเนินการ

มาตรา 24 การจัดกระบวนการเรียนรู้ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล
2. ฝึกทักษะกระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

มาตรา 59 ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริหารของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือด้วยการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษาไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้ถือเป็นสิทธิ์ของสถานศึกษา บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลรวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาหรือเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิด

สัญญาซื้อขายที่ดิน หรือจ้างทำสิ่งของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจึงพอสรุปได้ว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดขึ้นไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยจัดก่อนระดับอุดมศึกษา การศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในงานวิจัยนี้คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐและเอกชนสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 ต้องปฏิบัติตามภารกิจตามกรอบของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล จำนวนทั้งสิ้น 449 โรงเรียน

8. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

ความเป็นมาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 6-8) กล่าวว่า การปฏิรูปการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถและมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายจัดการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทย มีเอกภาพเชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 39 ที่ว่า กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง การกระจายอำนาจดังกล่าว จะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School based management : SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างความรักและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน และสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จากแนวคิดดังกล่าวเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระและมีความเข้มแข็งรัฐจึงให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ดังนี้ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา

34(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้
ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง

ความหมายของนิติบุคคล

นิติบุคคล เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นเพื่อให้มีสิทธิ หน้าที่ และสามารถทำกิจการอัน
เป็นการก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มบุคคลธรรมดาาร่วมกันทำกิจกรรมอันใดอันหนึ่ง และ
เพื่อให้ดำเนินกิจการ นั้น ๆ ได้นิติบุคคลจำเป็นที่จะต้องมีทรัพย์สินและสามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ
ได้ ดังนั้นเพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการ กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวจดทะเบียน
เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นตามกฎหมายและดำเนินกิจการภายใต้นิติบุคคลเพียงคนเดียว หรือในกรณีที่เป็น
เป็นการรวมทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง เช่น เพื่อการศึกษา
ศาสนา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น โดยมีได้มุ่งหาประโยชน์และเมื่อได้จดทะเบียนตาม
กฎหมายแล้วย่อมเป็นนิติบุคคล เช่น สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น

2. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน
กล่าวคือมีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้ง
ขึ้นเป็นการเฉพาะ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงดำเนินกิจกรรมที่เป็นการสาธารณะและมีการ
ใช้อำนาจมหาชน เช่น กระทรวง กรม องค์การมหาชนของรัฐ เทศบาล วัด เป็นต้น ในกรณีสถานศึกษา
ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาได้รับสถานภาพเป็นนิติบุคคล โดยบทบัญญัติ
ในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 สถานศึกษา
ที่เป็นนิติบุคคลจึงหมายถึงโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายยอมรับให้สามารถกระทำ
กิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองในขอบวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่น ซึ่ง
กำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่กระทรวงศึกษาธิการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
ที่จะต้องใช้อำนาจตามมาตรา 8 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเป็นกรอบขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่และวาง

หลักเกณฑ์ในการดำเนินการต่าง ๆ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคล ในงานวิจัยครั้งนี้ สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 เท่านั้น จำนวน 449 โรงเรียน

9. แนวทางส่งเสริมการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2546 : 32-34) นอกจากการบริหารและการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนแล้ว รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อบริการประชาชนให้มีความพึงพอใจในการบริการของภาครัฐมากขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวสำนักนายกรัฐมนตรีจึงออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการถือปฏิบัติ การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชน และเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าว ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า หลักธรรมาภิบาลอาจบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษาได้ ซึ่งได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล ด้านบริหารทั่วไป และเป้าหมายสำคัญในการจัดการศึกษาคือทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความสุข นอกจากหลักธรรมาภิบาลแล้วการดำเนินการด้านงบประมาณซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้การพัฒนาสถานศึกษามีคุณภาพเพิ่มมากขึ้นตามขอบข่ายและกิจการบริหารจัดการสถานศึกษาด้านการบริหารงบประมาณ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2546 : 47-49) แบ่งออกเป็น 7 ส่วนคือ

1. การจัดทำและเสนอของงบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
4. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการเงิน
6. การบริหารบัญชี
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่กระทรวงศึกษาธิการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะต้องใช้อำนาจตามมาตรา 8 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ออกระเบียบกระทรวง ศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารงบประมาณ อิงกับสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล กำหนดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเป็น กรอบขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่และวางหลักเกณฑ์ในการดำเนินการด้านงบประมาณต่าง ๆ ของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในงานวิจัยครั้งนี้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ต้องดำเนินการด้าน งบประมาณ หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 เท่านั้น ที่ต้องดำเนินการด้านงบประมาณ 7 ส่วน คือ การจัดทำและเสนอขอ งบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงิน และผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหาร บัญชี และการบริหารพัสดุและสินทรัพย์ จำนวน 449 โรงเรียน

10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

10.1 งานวิจัยในประเทศ

ประชุม สนธิรักษ์ (2534 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง "สภาพและปัญหาการบริหาร งบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ" พบว่า

1. สภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามทัศนะของผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัญหาการบริหารงบประมาณตามทัศนะของผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อยู่ในระดับน้อย
3. ปัญหาระบบการบริหารงบประมาณ ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีระดับทัศนะสูงกว่า ผู้บริหาร
4. ปัญหาการบริหารงบประมาณ ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีระดับปัญหาสูงกว่าผู้บริหาร ระดับกลาง

นาฎชูดา อรัญนารถ (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง "สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร วิธีการงบประมาณแผ่นดิน : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น" พบว่า

1. สภาพปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารวิธีการงบประมาณแผ่นดินของ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

1.1 ปัญหาด้านระบบงบประมาณ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

การวางแผนระบบข้อมูลและเครื่องมือ ปัญหาที่พบว่าอยู่ในระดับมากคือ ระบบข้อมูล ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับตั้งแต่การจัดทำค่าของงบประมาณ การอนุมัติและการบริหารงบประมาณ ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยไม่มีฐานข้อมูลรวม ขาดการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ขาดผู้พัฒนาระบบอย่างต่อเนื่องจากผู้ปฏิบัติยังขาดความชำนาญ และผู้บริหารยังไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินการ

1.2 ปัญหาด้านองค์กรงบประมาณ พบว่าเกิดจากโครงสร้างขององค์กรที่มีหน่วยงานจำนวนมาก เกิดความซ้ำซ้อน มีสายการบังคับบัญชายาว ระเบียบข้อบังคับขั้นตอนมาก ทำให้งานล่าช้าขาดความคล่องตัว ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจการบริหารงาน ทัศนคติของผู้บริหาร และการได้มาของผู้บริหารทุกระดับ

1.3 ปัญหาด้านบุคลากร พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ สักยภาพ ทักษะ และการประสานงาน เป็นปัญหารวมด้านบุคลากรทุกระดับ ซึ่งยังขาดการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง การกำหนดตำแหน่งตามสายงานทำให้ยากต่อการจัดคนให้เหมาะกับงาน รวมทั้งระบบตอบแทนไม่เป็นแรงกระตุ้นสำหรับผู้ตั้งใจปฏิบัติงาน

2. การปรับปรุงการบริหารวิธีการงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

2.1 ด้านบุคลากร มหาวิทยาลัยขอนแก่นควรจัดให้มีแผนและหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรทุกระดับอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการสำหรับผู้ที่เข้าสู่อำนาจบริหารควรเน้นผู้ผ่านการอบรมซึ่งให้ความรู้เรื่องนโยบาย แผนงบประมาณ และการบริหารการเงิน ปรับโครงสร้างการทำงานให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานแทนกันได้ ระบบค่าตอบแทนควรมีความชัดเจนและยุติธรรมทั้งวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหาร

2.2 ด้านระบบข้อมูล มหาวิทยาลัยขอนแก่นควรวางแผนจัดทำระบบฐานข้อมูล จัดและพัฒนาระบบเครือข่ายให้เป็นระบบเชื่อมโยงทั้งหมด โดยให้ศูนย์กลางคอมพิวเตอร์เป็นศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางสารสนเทศเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การพัฒนาการบริหารงานและการตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

2.3 ด้านโครงสร้าง การปรับรูปแบบการทำงานโดยรวมฝ่ายบริหารและฝ่ายนโยบาย เพื่อให้การวางแผนและการบริหารงบประมาณมีความคล่องตัวและรวดเร็ว ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน รัฐบาลควรกระจายอำนาจการบริหารลงมาให้มากที่สุด จัดวางระบบการคลังให้เป็นระบบเดียวกันทั้งมหาวิทยาลัย จัดทำคู่มือปฏิบัติงานให้เป็นบรรทัดฐานและปรับระบบการตรวจสอบภายในให้เป็น การตรวจโดยประเมินผลงาน เมื่อจบประมาณประจำปีแล้วควรอนุมัติเงินประจำงวดให้มหาวิทยาลัยโดยตรง เพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องจัดทำค่าขอไปอีก และไม่ต้องผ่านคลังจังหวัด ซึ่งจะลดขั้นตอน เวลา และบุคลากรในการปฏิบัติลงได้อย่างมาก

ประภัสสร ศิริแสงชัยกุล (2541 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง "องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาวะวิกฤต : ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น" พบว่า

1. ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตฉ้อฉลโดยข้าราชการส่วนท้องถิ่นทำให้ขวัญและกำลังใจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์สุจริตได้รับผลกระทบด้วย นอกจากนี้การเบิกจ่ายงบประมาณในปีถัด ๆ ไปยังเกิดปัญหาดรามมา

2. การยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังเห็นได้จากรายได้ในปีงบประมาณ 2538 ลดลงจากเดิม 11 เปอร์เซ็นต์ ในปีงบประมาณ 2539 ลดลง 26.96 เปอร์เซ็นต์ และในปีงบประมาณ 2539 ลดลง 26.96 เปอร์เซ็นต์ และในปีงบประมาณ 2540 ลดลง 74.71 เปอร์เซ็นต์

3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่สอดคล้องกับระดับรายได้หรืองบประมาณที่ได้รับ

พรศิริ ศรีโพธิ์งาม (2543 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง "การพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอแม่อริม จังหวัดเชียงใหม่" พบว่า

ปัญหาในการจัดเตรียมงบประมาณ คือการกำหนดนโยบายและมาตรการในการดำเนินงานยังไม่ชัดเจน ขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผน ขาดข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ปัญหาการควบคุมงบประมาณรายจ่าย ไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบว่าโครงการคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่

ดวงดาว วงษ์พระลับ (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง "การศึกษาผลกระทบภายในในการบริหารงานคลัง : กรณีศึกษาวิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดขอนแก่น" พบว่า

สภาพการทำงานทั่วไปของฝ่ายบริหารงานทั่วไป วิทยาลัยสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดขอนแก่นที่ใช้การตรวจสอบภายใน ในการบริหารงานคลัง 1) การจัดโครงสร้างองค์การการจัดอัตรากำลังที่เหมาะสมการมีส่วนร่วมในการกำหนดภาระและหน้าที่รับผิดชอบมีผลต่อประสิทธิภาพของงานคลัง 2) การตรวจสอบภายในหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่มีสำนักงานในส่วนภูมิภาค ในจังหวัดขอนแก่นใช้เวลาตรวจสอบภายในหน่วยงานละ 1.5 วัน ต่อปี และทำให้การปฏิบัติงานในกิจกรรมด้านการงบประมาณ ด้านการเงิน ด้านการบัญชี ด้านพัสดุ และด้านธุรการ เกิดประสิทธิภาพ ระบบการทำงานดีขึ้น สามารถสนับสนุนและขยายพื้นที่การทำงานเข้าไปในกิจกรรมอื่น ๆ ของหน่วยงานได้ ผลกระทบจากการตรวจสอบภายในในการบริหารงานคลังมีทั้งผลกระทบด้านบวก ด้านลบ และเป็นกลาง คือ 1) ผลกระทบด้านบวกก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ต่อองค์การผู้ปฏิบัติงานคลังและผู้ตรวจสอบภายในเกิดการเรียนรู้ซึ่งกัน

และกันในเรื่องการตรวจสอบภายใน 2) ผลกระทบด้านลบ ก่อให้เกิดความเครียดในผู้ปฏิบัติงาน คลังและก่อให้เกิดรายจ่ายเพิ่มขึ้น ในระยะเริ่มแรกในการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ และอุปกรณ์ในการ ปฏิบัติงานคลัง 3) ผลกระทบที่สืบเนื่องจากการตรวจสอบภายในที่ไม่เป็นผลดีหรือผลเสีย ทำให้ ทราบข้อบกพร่องของงาน สามารถใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการบริหารงานคลัง

สายหยุด เปรมฤทธิ์ (2541 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง "ประสิทธิภาพในการบริหาร รัฐวิสาหกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ" พบว่า

1. กระบวนการบริหารการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นไปตามระเบียบ ปฏิบัติของกระทรวงการคลัง
2. การบริหารการเงินขององค์การขนส่งมวลชนไม่มีประสิทธิภาพ
3. ระดับการศึกษาของบุคลากร จำนวนบุคลากร งบประมาณ และจำนวนรถโดยสาร ประจำทางมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการบริหารการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

อารีลักษณ์ พงษ์โสภา (2545 : 119-123) ได้ทำการวิจัยเรื่อง กระบวนการงบประมาณที่มีความสัมพันธ์กับสัมฤทธิ์ผลของการบริหารงบประมาณกรณีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ ผลการวิจัยเฉพาะส่วนของการวางแผนงบประมาณ พบว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ มีการศึกษารอบนโยบาย เป้าหมายกิจกรรมและวงเงินงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติเป็นฐานในการวางแผนงบประมาณ มีการดำเนินงานวางแผนงบประมาณ เป็นขั้นตอน ส่วนการจัดสรรงบประมาณมีการจัดทำแผนปฏิบัติการสอดคล้องกับงบประมาณที่ ได้รับอนุมัติ โดยยึดนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นแนวทาง ในการวางแผนงบประมาณเป็นอันดับแรกและด้านปัญหาการวางแผนงบประมาณพบว่าไม่มีการนำ ผลการประเมินการดำเนินงานตามแผนงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อปรับปรุงแก้ไขแนวทางในการ วางแผนงบประมาณด้านปัญหาของการจัดสรรงบประมาณพบว่าบางกรณี ไม่มีข้อมูลมา ประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอให้จัดระบบข้อมูลที่ทันสมัย และถูกต้อง

10.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

อัล (Ale. 1980 : 470) ได้ศึกษาในรัฐอริโซน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการวิจัยพบว่า กรรมการโรงเรียนมีความรู้ด้านระบบบริหารงานของโรงเรียนไม่เพียงพอ เช่น ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานการเงิน การงบประมาณ และขาดเหตุผลที่ดีในการตัดสินใจ ทำให้การประชุม กำหนดนโยบายไม่ประสบความสำเร็จ การจัดการศึกษาของท้องถิ่นไม่พัฒนาเท่าที่ควร

สปาร์ค (Sparks. 1967 : 1443-A) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องสถาบันการศึกษากับบทบาทเกี่ยวกับ เกี่ยวกับการเงินและการจัดการ โรงเรียนขนาดเล็กในรัฐโคโลราโดประเทศสหรัฐอเมริกา

ผลการวิจัยพบว่าบทบาทด้านการเงินที่นำมาจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์และการจัดซื้อสื่อการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องต่อบทบาทเหมือนกัน

แมคกัฟฟี (McGuffey. 1980 : 15) ได้ศึกษาวิจัยการบริหารงานธุรการของโรงเรียนในสหรัฐอเมริกา โดยเก็บข้อมูลจากผู้ปฏิบัติหน้าที่งานธุรการ และการเงิน โดยเฉพาะระดับหัวหน้า ซึ่งปรากฏผลการวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

1. ผู้บริหารงานธุรการในโรงเรียนให้ความสำคัญกับงานการเงิน ในระดับสูงมากที่สุด โดยให้เหตุผลว่าเป็นงานที่ต้องรับผิดชอบมากกว่างานอื่นๆ
2. ผู้บริหารงานธุรการที่มีใบประกาศนียบัตรรับรองความสามารถมักจะได้รับความเชื่อถือในการบริหารงาน
3. การวิจัยในขณะนั้น พบว่า สภาพการบริหารงานธุรการมีความสลับซับซ้อน การมอบหมายหน้าที่การทำงานแก่บุคลากรแต่ละคนจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ
4. ผู้บริหารงานธุรการ หรือผู้รับผิดชอบงานธุรการ ควรได้รับการฝึกอบรมก่อนมอบหมายตำแหน่งหน้าที่ โดยเน้นการสร้างทักษะในเรื่องของการมอบหมายภารกิจ (Delegation) การสร้างแรงจูงใจ (Motivation) การติดตามและการควบคุมงาน (Monitoring and control) รวมทั้งการฝึกอบรมให้ความรู้ ความชำนาญ ในด้านระเบียบงานธุรการโดยตรง

ชีท (Sheet. 1987 : 3309-A) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความเห็น และความคาดหวังของผู้บริหารโรงเรียน ครู-อาจารย์ และผู้ปกครองนักเรียนเกี่ยวกับ บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา ประเทศแคนาดา ด้านการพัสดุ พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการก่อสร้าง การจัดซื้อวัสดุต่าง ๆ โดยครู-อาจารย์ เป็นเพียงผู้เสนอรายการซื้อและวัสดุที่ต้องการในส่วนผู้ปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบาทผู้บริหารโรงเรียนน้อยมาก

แบล็ค (Black. 1983 : 922-A) ทำการศึกษาถึงการจัดการงานการเงินในวิทยาลัยชุมชนของรัฐอริโซนา (Arizona) โดยมีจุดประสงค์ที่จะศึกษาถึงผลกระทบของการลดค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนรัฐอริโซนา โดยมีเป้าหมายเพื่อประเมินระบบการจัดการงานการเงิน คณะผู้บริหาร รวมทั้งรายได้และค่าใช้จ่าย ผลของการวิจัย พบว่า มีปัญหาในการควบคุมค่าใช้จ่าย คือ การเพิ่มระดับของผู้บริหาร การมีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเรียนสูงขึ้น และการมีผู้สมัครเข้าเรียนน้อยมีปัญหากับรายได้ คือเงินช่วยเหลือจากรัฐน้อยลง งบประมาณมีน้อย และไม่มีการพัฒนารายได้

สมอล (Small. 1980 : 4342-A) ได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในด้านงบประมาณของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา และความพึงพอใจในการทำงาน โดยมีเป้าหมาย เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในด้านงบประมาณกับความพึงพอใจใน

การทำงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา รวมทั้งศึกษาความแตกต่างระหว่างบทบาทในปัจจุบัน และบทบาทที่คาดหวังของผู้บริหารเกี่ยวกับเรื่องการเงินที่สัมพันธ์กับความพอใจในการทำงาน กลุ่มประชากรที่ทำการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วยหัวหน้าสถานศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาในเมืองคุก (Cook country) รัฐอิลลินอยส์ จำนวน 120 คน ผลของการศึกษาพบว่า

1. หัวหน้าสถานศึกษาที่มีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ มีความพึงพอใจในการทำงานมากกว่าผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมในเรื่องงบประมาณ

2. หัวหน้าสถานศึกษาที่มีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมในการจัดงบประมาณ มีความพึงพอใจในการทำงานและความต้องการในการจัดการงบประมาณที่แตกต่างกัน

จากผลการวิจัยในต่างประเทศดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานด้านการเงิน พัสดุ จะมีความคล่องตัวมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการดูแลรักษา และจำนวนงบประมาณในการจัดซื้อจัดหา ผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการก่อสร้าง การจัดซื้อวัสดุต่าง ๆ โดยครูเป็นเพียงผู้เสนอรายการสื่อและวัสดุที่ต้องการใช้ สำหรับบาทของผู้บริหารสถานศึกษาและครูเกี่ยวกับงานการเงินพัสดุในสถานศึกษา จะมียากในระดับใดขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กร และแนวทางการบริหารงานขององค์กรเหล่านั้น

จากการรายงานการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาแล้วพอสรุปได้ว่าสภาพการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุการติดตามตรวจสอบการใช้เงินและรายงานผลการดำเนินงาน โรงเรียนส่วนใหญ่มอบให้ข้าราชการครูปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ งานละ 1 คน โรงเรียนมีการรับเงินและออกใบเสร็จรับเงิน มีรายการบันทึกการรับ-จ่ายเงิน ในสมุดเงินสดและทะเบียนคุม โดยผู้บริหารจะเป็นผู้กำกับ ตรวจสอบงาน ส่วนการเงินที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน มีด้วยกัน 3 ประเภท คือ เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินรายได้แผ่นดิน โดยโรงเรียนปฏิบัติตามระบบการควบคุมการเงินและบัญชีของหน่วยงานย่อย การรายงานการเงิน แต่พบปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ คือ การลงรายการในสมุดเงินสดและทะเบียนไม่เป็นปัจจุบัน การจัดทำรายงานการเงินไม่ถูกต้อง จัดส่งล่าช้า เจ้าหน้าที่ขาดความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ และเจ้าหน้าที่มีภาระงานสอน ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่

11. สรุปหลักการและแนวคิดที่นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยสรุปแนวคิดและหลักการที่นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยแนวทางการตรวจสอบการใช้เงินและรายงานผลการดำเนินงานที่มีคุณภาพควรประกอบด้วย องค์ประกอบย่อยต่าง ๆ หลายส่วน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดและทฤษฎีประกอบด้วยแนวคิดการบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ (TQM) แนวคิดการบริหารคุณภาพด้วยวงจร

เดมิ่ง หรือวงจร PDCA แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เกี่ยวกับการสร้างตัวชี้วัดและแนวทางการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและรายงานผลการดำเนินงานของ กระทรวงศึกษาธิการ (2546) สามารถนำมาบูรณาการกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย เรื่องแนวทางการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน 34 รายการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำแผนการตรวจสอบ มีแนวทางปฏิบัติ 4 รายการ คือ การตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ตามแผนงาน โครงการ การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และ เป้าหมายในการตรวจสอบที่ชัดเจนการตรวจสอบ การใช้จ่ายให้เป็นไปตามเวลาที่กำหนดการใช้จ่ายเงินควรเป็นไปตามระเบียบ กฎข้อบังคับอย่างเคร่งครัด

ขั้นตอนที่ 2 การติดตามผลการดำเนินงาน มีแนวทางปฏิบัติ 15 รายการ คือ การติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ การจัดทำปฏิทินประเมินผลการปฏิบัติการดำเนินการตามแผนงานโครงการ การดำเนินงานควรเป็นไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด การตรวจสอบกรณีการเบิกจ่ายเงินค่าครุภัณฑ์ไม่เกินราคารวมฐาน การตรวจสอบกรณีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ โดยไม่มีรายการในใบอนุมัติเงินประจำงวดเมื่อสิ้นเวลา รับจ่ายเงิน เจ้าหน้าที่การเงินควรมีการนำเงินที่จะเก็บส่งมอบคณะกรรมการเก็บรักษาเงินเมื่อสิ้นเวลารับจ่ายเงิน เจ้าหน้าที่การเงินควรรายงานเงินคงเหลือประจำวัน การควบคุมการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักกันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามแผนงาน โครงการ การควบคุมการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักกันให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อย่างเคร่งครัด การควบคุมการจ่ายเงินเพื่อความประหยัด การควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผู้กักกันในวงเงินงบประมาณการควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผู้กักกันให้ทันภายในเวลาที่กำหนดการควบคุม การรับ การจ่ายเงิน โดยลงบัญชีเป็นหลักฐานการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และรักษาใบเสร็จรับเงิน

ขั้นตอนที่ 3 การประสานแผน มีแนวทางปฏิบัติ 5 รายการ คือ การดำเนินการตรวจสอบและนิเทศให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการ การตรวจสอบ ติดตาม แผนงานโครงการ ที่มีความเสี่ยงสูง การประเมินผลแผนงานโครงการที่เป็นธรรม โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน การจัดทำปฏิทินการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการ การสรุปปัญหา อุปสรรค ศักยภาพในการดำเนินการตามแผนงานโครงการ

ขั้นตอนที่ 4 การรายงานผลการตรวจสอบ มีแนวทางปฏิบัติ 7 รายการ คือ มีการจัดทำรายงานการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานโครงการเป็นระยะ มีการนำผลการประเมินมา รายงานผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเป็นระยะ มีการสรุปปัญหา อุปสรรค ศักยภาพในการดำเนินงานตาม

แผนงานโครงการ มีการยกเลิกแผนงานโครงการ เมื่อพบว่าผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนงานโครงการที่กำหนดไว้ การให้ผู้รับบริการทุกระดับมีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจเรื่องงบประมาณ การให้ผู้บริหารทุกระดับมีโอกาสตรวจสอบ เข้าถึงข้อมูลในเรื่องงบประมาณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 ควรจัดให้มีช่องทางการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงานและผู้รับบริการในเรื่องงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ มีแนวทางปฏิบัติ 3 รายการ การกำหนดปัจจัยหลักความสำเร็จ และตัวชี้วัดของสถานศึกษา การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตรงตามข้อตกลง การให้บริการของสถานศึกษา และการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ทุกฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งสรุปได้ดังภาพประกอบ 7

ขั้นตอน 1 การจัดทำแผนการตรวจสอบ	
1.1 การตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ตามแผนงาน โครงการ	1.2 การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการตรวจสอบที่ชัดเจน
1.3 การตรวจสอบการใช้จ่ายให้เป็นไปตามเวลาที่กำหนด	1.4 การใช้จ่ายเงินควรเป็นไปตามระเบียบ กฎข้อบังคับ อย่างเคร่งครัด
ขั้นตอน 2 การติดตามผลการดำเนินงาน	
2.1 การติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ	2.2 การจัดทำปฏิทินประเมินผลการปฏิบัติการดำเนินการตามแผนงาน โครงการ
2.3 การดำเนินงานควรเป็นไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด	2.4 การตรวจสอบกรณีการเบิกจ่ายเงินค่าครุภัณฑ์ ไม่เกินราคารมาตรฐาน
2.5 การตรวจสอบกรณีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ โดยไม่มีรายการในใบอนุมัติเงินประจำงวด	2.6 เมื่อสิ้นเวลารับจ่ายเงิน เจ้าหน้าที่การเงินควรมีการนำเงินที่จะเก็บส่งมอบคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน
2.7 เมื่อสิ้นเวลารับจ่ายเงิน เจ้าหน้าที่การเงินควรรายงานเงินคงเหลือประจำวัน	2.8 การควบคุมการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามแผนงาน โครงการ
2.9 การควบคุมการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักเงินให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อย่างเคร่งครัด	2.10 การควบคุมการจ่ายเงินเพื่อความประหยัด
2.11 การควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผู้กักเงิน	2.12 การควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผู้กักเงินให้ทัน

ให้อยู่ภายในวงเงินงบประมาณ	ภายในเวลาที่กำหนด
2.13 การควบคุม การรับ การจ่ายเงิน โดยลงบัญชีเป็นหลักฐาน	2.14 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด
2.15 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และรักษาใบเสร็จรับเงิน	
ขั้นตอน 3 การประสานแผน	
3.1 การดำเนินการตรวจสอบและนิเทศให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการ	3.2 การตรวจสอบ ติดตาม แผนงาน โครงการ ที่มีความเสี่ยงสูง
3.3 การประเมินผลแผนงาน โครงการที่เป็นธรรม โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน	3.4 การจัดทำปฏิทินการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการ
3.5 การสรุปปัญหา อุปสรรค สักยภาพในการดำเนินการ ตามแผนงาน โครงการ	
ขั้นตอน 4 การรายงานผลการดำเนินการตรวจสอบ	
4.1 มีการจัดทำรายงานการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการเป็นระยะ	4.2 มีการนำผลการประเมินมารายงานผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเป็นระยะ
4.3 มีการสรุปปัญหา อุปสรรค สักยภาพในการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ	4.4 มีการยกเลิกแผนงาน โครงการ เมื่อพบว่าผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้
4.5 การให้ผู้รับบริการทุกระดับมีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจเรื่องงบประมาณ	4.6 การให้ผู้บริหารทุกระดับมีโอกาสตรวจสอบเข้าถึงข้อมูลในเรื่อง งบประมาณ
4.7 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 ควรจัดให้มีช่องทางการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงานและผู้รับบริการ ในเรื่องงบประมาณ	
ขั้นตอน 5 การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ	
5.1 การกำหนดปัจจัยหลักความสำเร็จ และ ตัวชี้วัดของสถานศึกษา	5.2 การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตรงตามข้อตกลงการให้บริการของสถานศึกษา
5.3 การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง	

ภาพประกอบ 7 แนวทางการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและรายงานผลการดำเนินงาน