

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องการศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารงานงบประมาณสู่สถานศึกษา ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พระนครศรีอยุธยา เขต 1 ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การบริหารงานในสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล
 - 1.1 ความหมายของนิติบุคคล
 - 1.2 การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
 - 2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ
 - 2.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ
 - 2.3 ปัจจัยที่กำหนดขนาดของการกระจายอำนาจ
 - 2.4 รูปแบบการกระจายอำนาจ
3. การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
 - 3.1 ความเป็นมาของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
 - 3.2 ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา
 - 3.3 หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา
 - 3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา
 - 3.5 แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามขอบข่ายภารกิจของสถานศึกษา
 - 3.6 การกระจายอำนาจกับการบริหารงบประมาณ
4. การบริหารงานงบประมาณ
 - 4.1 ความหมายของงบประมาณ
 - 4.2 ความหมายของการบริหารงานงบประมาณ
 - 4.3 ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ
 - 4.4 หลักการบริหารงานงบประมาณ
 - 4.5 การบริหารงบประมาณของสถานศึกษา
 - 4.6 ความสำคัญของงบประมาณของสถานศึกษา

4.7 ปัญหาของการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา

5. ขอบข่าย ทิศทาง แนวทางการกระจายอำนาจ การบริหารงานงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 6.1 การวิจัยต่างประเทศ
 - 6.2 การวิจัยในประเทศ

1. การบริหารงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

1.1 ความหมายของนิติบุคคล

นิติบุคคลเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้น เมื่อใช้สิทธิหน้าที่และสามารถทำกิจการ อันเป็นการก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มบุคคลธรรมดาารวมกันทำกิจกรรมอันใดอันหนึ่ง มีทรัพย์สินสามารถทำนิติกรรมต่างๆ มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายและดำเนินกิจการภายใต้ นิติบุคคลเพียงคนเดียว เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น

2. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงดำเนินกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะและมีการใช้อำนาจมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม เทศบาล วัด เป็นต้น สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล จึงหมายถึง สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายยอมรับให้สามารถให้กระทำการกิจกรรมต่างๆ ได้ด้วยตนเองภายใน กรอบวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่กระทรวงศึกษาธิการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเป็นกรอบขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่และวางหลักเกณฑ์ในการดำเนินการต่างๆ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 6-7)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550, หน้า 3-4) ให้ความหมายของ คำว่า “นิติบุคคล” หมายถึง บุคคลที่เกิดมีขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น สรุปได้ว่า นิติบุคคล ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายอื่นภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้งนิติบุคคล ต้องมีผู้แทนจะเป็นหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย ข้อบังคับหรือตราสารตั้งจะได้กำหนดไว้ตามความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล

ตามมาตรา 34(2) และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษาให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นสถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นที่มาของคำว่า “สถานศึกษานิติบุคคล”

ดังนั้นการที่เป็นสถานศึกษานิติบุคคล หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด และการมอบอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

1.2 การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล

การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่างเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารการจัดการศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบ

สถานศึกษานิติบุคคล นอกจากมีอำนาจและหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ข้างต้นแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

1. ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนนิติบุคคลในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

2. ให้สถานศึกษามีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้จ่ายและจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ เว้นแต่การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้บริจาคให้สถานศึกษา ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา

3. ให้สถานศึกษาจดทะเบียนสิทธิหรือดำเนินการทางทะเบียนทรัพย์สินต่างๆ ที่มีผู้ถือสิทธิ์ให้หรือโครงการซื้อ แลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษาให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

4. กรณีสถานศึกษาดำเนินคดีเป็นผู้ฟ้องหรือถูกฟ้อง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ดำเนินคดีแทนสถานศึกษาหรือถูกฟ้องร่วมกับสถานศึกษาถ้าถูกฟ้อง โดยมีได้อยู่ในการปฏิบัติราชการในกรอบอำนาจผู้บริหารต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว

5. สถานศึกษาจัดทำงบดุลประจำปีและรายงานสาธารณะทุกสิ้นปีงบประมาณ

สรุปได้ว่า สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล จะต้องมีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษา ถ้าการบริหารจัดการของสถานศึกษาส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกสามารถฟ้องร้องค่าเสียหายได้ สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกจากผลของการบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ถ้าความผิดอยู่ภายใต้การบริหารจัดการตามกรอบที่กฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ขึ้นจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคมการเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของสังคม ชุมชน องค์กรเอกชนต่าง ๆ และกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาเพื่อให้มีอิสระในการบริหารและการจัดการสามารถจัดกระบวนการเรียนรู้ที่นำไปสู่การพัฒนาตนเองตามธรรมชาติของผู้เรียนและเต็มตามศักยภาพและได้กำหนดให้สถานศึกษา จัดกระบวนการเรียนรู้สอดคล้องกับความสนใจ ความถนัดของผู้เรียน ความแตกต่างระหว่างบุคคล ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง ปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์การจัดบรรยากาศสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของผู้เรียน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาเพื่อให้เกิดผลตามที่กล่าวมาข้างต้นจึงได้กำหนดบทบาทของสถานศึกษาไว้ครบทุกด้าน เช่น แนวการจัดกระบวนการเรียนรู้ การประเมินผู้เรียน การจัดทำสาระของหลักสูตรการบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารทั่วไปการจักระบบการประกันคุณภาพภายใน การระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนการให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษาใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา

ให้อิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา (สมศักดิ์ คลประสิทธิ์, 2544, หน้า 17-20)

หลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา คือ การกระจายอำนาจ การบริหารจัดการศึกษา การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งการดำเนินการบรรลุตามหลักการดังกล่าว จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำชุมชนและผู้นำและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปัญญา แก้วกียร, 2550, หน้า 28)

การปฏิรูปการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้มีเอกภาพเชิงนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงซึ่งการกระจายอำนาจทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการ โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (School based management : SBM) สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน และสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 6-7)

จากนโยบาย “เร่งรัดการปฏิรูปการศึกษาโดยยึดคุณธรรมนำความรู้ มุ่งมั่นที่จะขยายโอกาสทางการศึกษาของประชาชนให้กว้างขวางและทั่วถึง โดยคำนึงถึงคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ เสริมสร้างความตระหนักในคุณค่าของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความสมานฉันท์ สันติวิธี วิถีประชาธิปไตย พัฒนาคนโดยใช้คุณธรรมเป็นพื้นฐานของกระบวนการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงความร่วมมือของสถาบันครอบครัว ชุมชน สถาบันศาสนา และสถาบันการศึกษา การจัดการศึกษาจะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนเพื่อให้การศึกษาสร้างคนและสร้างความรู้ผู้สังคม คุณธรรม คุณภาพสมรรถภาพและประสิทธิภาพ” และหนึ่งในนโยบายนั้นคือ การจัดการศึกษาจะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายสำคัญ ถ้าสามารถขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ตามเจตนารมณ์แห่งนโยบายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดมาตรการเพื่อนำนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ 5 มาตรการ ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 จัดระบบการกระจายอำนาจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

มาตรฐานที่ 2 พัฒนาผู้บริหารศึกษานิเทศก์ และครูแกนนำของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงและสามารถขยายผลได้เต็มที่

มาตรฐานที่ 3 นำร่องการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีศักยภาพความพร้อมในทุกเขตพื้นที่

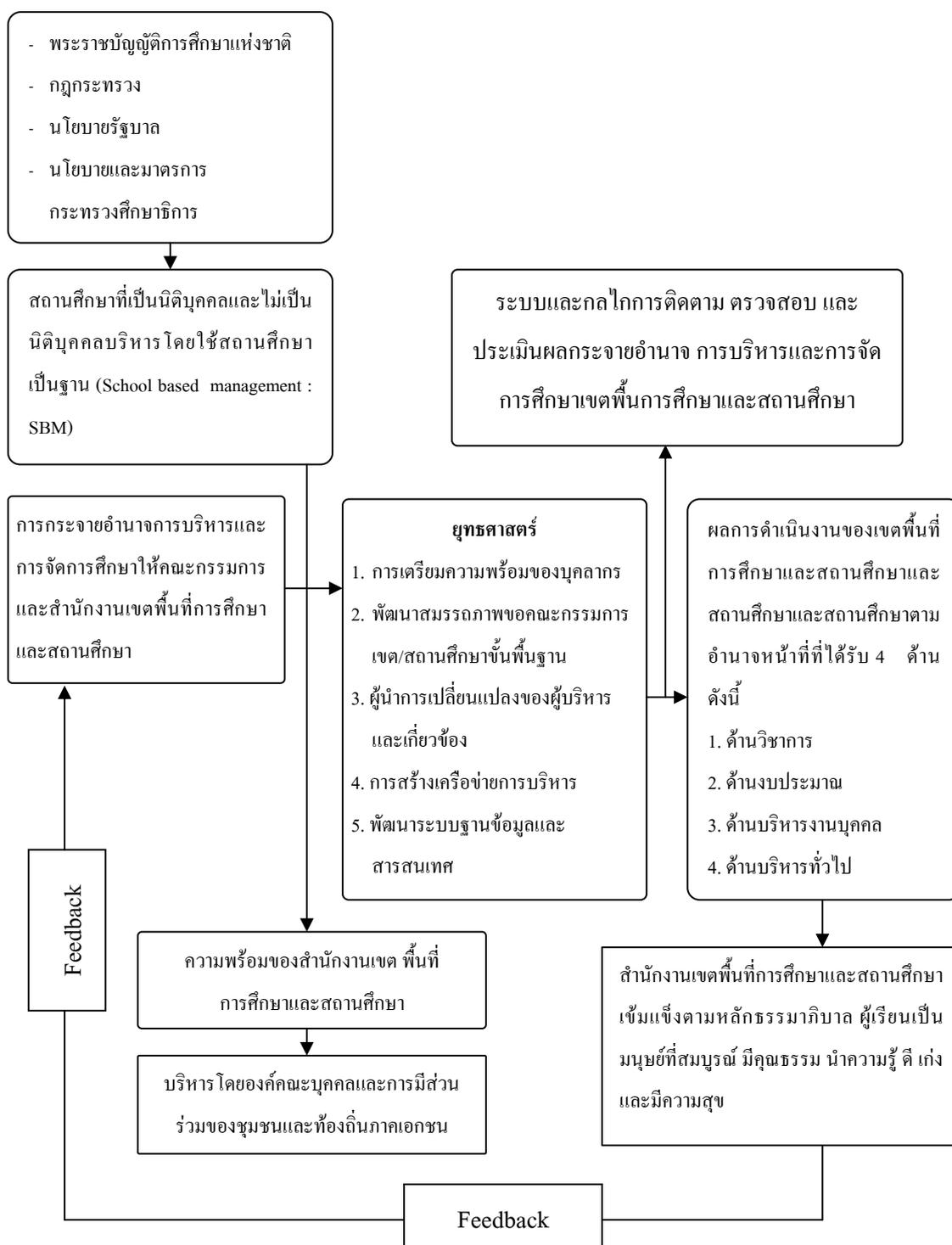
มาตรฐานที่ 4 เปลี่ยนสถานะของอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการและมีศักยภาพและความพร้อมเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตามความสมัครใจของแต่ละแห่ง

มาตรฐานที่ 5 จัดระบบการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาด้านอาชีวศึกษาตามหลักการบริหารที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐาน

จากนโยบายดังกล่าวประกอบกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจ และกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 2-3, 12) ดังนี้

1. รูปแบบโดยกำหนดการกระจายอำนาจไว้ในกฎหมาย
2. รูปแบบมอบอำนาจจากผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
3. รูปแบบการแบ่งอำนาจ โดยการแบ่งอำนาจให้มีผู้ปฏิบัติราชการแทน

ดังนั้น การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550, หน้า 12) จึงเป็นไปดังกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ดังนี้



ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 12

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดของประเทศตะวันตก นักวิชาการของประเทศนำมาใช้เกี่ยวกับการเมือง ในทางการศึกษาใช้เป็นหลักการหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษาในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การปฏิรูปนั้นมีความสำคัญยิ่ง แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดของการกระจายอำนาจนั้น ได้กล่าวถึงแนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจไว้หลายๆ ท่านดังต่อไปนี้

ชาญชัย อัจฉินสมาจาร (2540, หน้า 57) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การจัดองค์การบริหารภายในเสียใหม่ ทำให้มีการมอบอำนาจหน้าที่จากผู้บริหารระดับสูงกว่าไปยังระดับต่ำกว่าของสายการบังคับบัญชา

ประพันธ์ สุริหาร (2534, หน้า 16) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงไป ยกเว้นอำนาจบางอย่างจำเป็นต้องสงวนไว้ส่วนกลาง

พิณสุดา สิริธรรมศรี (2541, หน้า 10) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารจากองค์การบริหารในส่วนกลางไปสู่องค์กรหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่น

บราว (Brown) (อ้างถึงใน วันชัย ดนัยตโมนุท และไกร เกษทัน, 2543, หน้า 3) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การจัดสรรหรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับสูงของรัฐบาลไปสู่หน่วยงานในระดับล่าง เช่น จากระดับกระทรวงหรือหน่วยบริหารการศึกษาท้องถิ่นไปสู่สถานศึกษาโดยมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจด้านบุคคล การบริการ วัสดุ และครุภัณฑ์ต่างๆ เป็นต้น

คำรงค์ศักดิ์ บุญฤตา (อ้างถึงใน ชีระ รุณเจริญ, 2545, หน้า 46) ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจในการบริหารงานให้ผู้ปฏิบัติงานในบุคลากรไปปฏิบัติในทุกระดับชั้นขององค์กร

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ประหยัด หงส์ทอง และศาสตราจารย์บอนนาร์ต (อ้างถึงใน ปทุมมาศ ว่องอรุณชัย, 2546, หน้า 32) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสรุปได้ดังนี้ การกระจายอำนาจ แบ่งออกเป็น 2 ความหมายคือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กร สาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับ เทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา การโทรศัพท์ เป็นต้น

บุสดี ไชยสุโพธิ์ (2558, เว็บไซต์) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจการ ตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ ส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระองค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการ แทนซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการ หรือเป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลักซึ่ง เป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความ รับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารจากผู้บริหารระดับสูง ไปยังระดับต่ำกว่าของสายการ บังคับบัญชา ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนในองค์กรมีความเป็นอิสระ และความคล่องตัวใน การปฏิบัติงาน

2.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ ปรากฏชัดเจนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นแบบเชิง บริหารไม่ใช่การกระจายอำนาจเชิงการเมือง ได้มีผู้กล่าวไว้ เช่น

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า 1) กล่าวถึง ความสำคัญของการกระจายอำนาจไว้ว่า การ กระจายอำนาจเป็นแนวทางปฏิรูปการศึกษา เพื่อที่จะกระจายอำนาจบริหารจากส่วนกลางไปยัง สถานศึกษา และมีความมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีประสิทธิผลเพื่อ ตอบสนองความต้องการของชุมชน

ธีระ รุณเจริญ (2545, หน้า 46-47) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการบริหารจะทำให้องค์กร ลดภาระงาน ลดขั้นตอนในการบริหาร ขณะเดียวกันเป็นการเพิ่มช่องทางการติดต่อสื่อสาร ระหว่างหน่วยงาน และหวังว่าจะทำงานให้ช้าลงหรือสามารถตอบสนองความต้องการได้ทัน เหตุการณ์ และความเร่งด่วนของประชาชนมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจมีความสำคัญเนื่องจากการกระจายอำนาจทำให้องค์กร ลดขั้นตอนในการทำงาน ลดภาระงาน ทำให้องค์กรปฏิบัติงานได้เร็วขึ้น และสามารถตอบสนอง ความต้องการได้ทันต่อเหตุการณ์

2.3 ปัจจัยที่กำหนดขนาดของการกระจายอำนาจ

โอคอนเนลล์ (O'Donnell) (อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2537, หน้า 296-298) กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อขนาดความมากน้อยของการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. ความสำคัญของปัญหาที่ต้องตัดสินใจ กล่าวคือถ้าปัญหานั้นมีความสำคัญและมีค่าต่อการตัดสินใจ ผู้บริหารจะรวบรวมอำนาจการตัดสินใจไว้เอง เช่น ชื่อเสียงของสถานศึกษา การใช้เงินจำนวนมากตามที่กฎหมายกำหนด
2. ความต้องการที่จะให้เป็นแบบเดียวกันทางด้านนโยบาย ในกรณีที่ผู้บริหารต้องการจะให้มีนโยบายแบบเดียวกัน ผู้บริหารมักจะรวบอำนาจสั่งการไว้ แต่ถ้าไม่มีนโยบายและต้องการให้เกิดความหลากหลาย ผู้บริหารจะกระจายอำนาจให้ดำเนินการเอง เช่น การแข่งขันกีฬาภายในสถานศึกษา เป็นต้น
3. ขนาดขององค์กร ถ้าต้องการมีขนาดใหญ่มากกว่าการตัดสินใจอาจทำได้ล่าช้าสิ้นเปลือง ค่าใช้จ่าย อาจต้องมีการกระจายอำนาจไปให้ส่วนต่างๆ ซึ่งจะตัดสินใจได้รวดเร็วกว่าและประหยัดกว่า
4. ประวัติความเป็นมาขององค์กร ถ้าองค์กรมีการขยายตัวจากขนาดเล็กไปสู่ขนาดใหญ่จะมีการรวมอำนาจ แต่ถ้าองค์กรเกิดใหม่ที่มีขนาดใหญ่มีการกำหนดโครงสร้างอย่างเป็นระบบจะมีการกระจายอำนาจมากกว่า
5. ปรัชญาของฝ่ายบริหาร ถ้าผู้บริหารมีความเชื่อว่าผู้ใต้บังคับบัญชาไว้วางใจได้ ผู้บริหารจะกระจายอำนาจให้
6. จำนวนของผู้บริหารที่มีอยู่ ถ้ามีผู้บริหารระดับรองลงมาจะทำให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้ง่าย
7. เทคนิคการควบคุม ถ้ามีระบบการควบคุมดีพอ เป็นต้นว่ามีเครื่องมือ เทคนิคดีพร้อม จะทำให้ผู้บริหารวางใจ การกระจายอำนาจก็จะเกิดขึ้นได้ง่าย
8. อิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น กฎหมายระบุให้มีการกระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องกระจายอำนาจ

สรุปได้ว่าปัจจัยที่กำหนดขนาดของการกระจายอำนาจคือ ถ้าองค์กรใดมีการกระจายอำนาจจะทำให้การตัดสินใจในการดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้องยิ่งกว่า ยิ่งถ้าเป็นองค์กรขนาดใหญ่สายการบังคับบัญชายาวออกไป ก็จะทำให้การตัดสินใจเกิดปัญหาขึ้นที่ฐานขององค์กร นอกจากนั้นการกระจายอำนาจไปยังผู้บริหารระดับรองจะทำให้มีการพัฒนาผู้บริหารอย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจำสำเร็จสมบูรณ์ได้จำเป็นต้องให้ระบบการควบคุมและติดตามผลประสิทธิภาพด้วย

2.4 รูปแบบการกระจายอำนาจ

มีผู้นำเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

เคมเมอร์ (Kemmerer) (อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคนอื่นๆ, 2541, หน้า 22) ได้เสนอรูปแบบของการกระจายอำนาจ (Deconcentration) ไว้ 4 ประการ คือ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) และการให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) โดยขยายความประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลางเพื่อสะดวกในการดำเนินกิจการ เช่น การถ่ายโอนโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคจังหวัดหรือหน่วยอื่นๆ ในพื้นที่ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางได้รับสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไปเป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Delegation) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับนโยบายไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฏระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทน

ธีระ รุญเจริญ (2545, หน้า 47) นำเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจอาจแบ่งได้เป็น 6 รูปแบบ ตามระดับของอำนาจและหน้าที่และขอบข่ายของหน้าที่ ซึ่งส่วนกลางได้แบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่างๆ โดยความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนดอันได้แก่

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นตอนของการบังคับบัญชา จากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การแบ่งมอบอำนาจระดับเบื้องต้นไปสู่ระดับต่างๆ ตามลำดับสายการบริหารในองค์กรนั้นๆ เป็น “การลดความแออัดหรือหนาแน่นลง” แทนที่จะให้เกิดการกระจุกตัวของกิจกรรมเฉพาะในส่วนใดส่วนหนึ่งก็ให้มีการกระจายออกไปยังส่วนอื่นๆ

2. การให้อำนาจอิสระ (Delegation) หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจ รับผิดชอบดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ในด้านการรับคนเข้าทำงาน การทำสัญญา การจัดสรรงบประมาณ การจัดหาซื้อและด้านอื่นๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐบาล ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ในขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง การใช้อำนาจอิสระหรือ “การมอบอำนาจ” นั้นเป็นการปฏิบัติที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขในเชิงกฎหมาย หรือการดัดแปลงโครงสร้างขององค์กรเป็นอันมาก สามารถกระทำได้โดยภายใต้ดุลยพินิจของผู้บริหารในระดับสูง

3. การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution) ได้แก่ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่น ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรงของส่วนกลาง มีความเป็นตัวของตัวเอง มีกฎหมายรองรับในความชอบธรรม ส่วนที่มีความแตกต่างจากส่วนกลางก็คือ ส่วนกลางจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุนให้ข้อเสนอแนะ และการควบคุมในทางอ้อม ในทางปฏิบัติทั่วไปแล้ว หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดภาษีและเงินคงคลังของตัวเอง เพื่อจะได้นำมาพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและความเร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

4. การให้เอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization or non-government institutions) คือ การให้เอกชนในรูปแบบบุคคล องค์กรผลประโยชน์ บริษัทห้างร้าน หรือบริษัทมหาชน เข้าดำเนินการในกิจการที่รัฐบาลเองไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินกิจการหลายอย่างของรัฐ ที่เมื่อต้องการมีการรวมศูนย์ จนมีขนาดใหญ่โตจนเกินไป และกลายเป็นกิจการผูกขาดในที่สุดก็มีปัญหาด้านประสิทธิภาพในการดำเนินการ จึงต้องมีการตัดปล่อยกิจการนั้น ๆ ให้เอกชนเข้าดำเนินการ โดยปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวกำกับ และป้องกันไม่ให้เป็นการผูกขาด โดยบริษัทใดบริษัทหนึ่ง ให้กิจการนั้นคลอบคลุมด้วยตลาดเสรีให้มากที่สุด ปรากฏการณ์เหล่านี้ มีให้เห็นในกิจการธนาคาร การก่อสร้าง สถานศึกษา มหาวิทยาลัย การขนส่งโดยสาร ระบบโทรคมนาคม หอการค้าสหกรณ์ เป็นต้น

5. การปรับโครงสร้างขององค์กร (Restructuring) ใช้กันมากในวงธุรกิจ ในระยะหลังมีบริษัทขนาดใหญ่ในต่างประเทศ และรวมถึงประเทศไทย ได้มีการเติบโตมากจนเกิดความไม่คล่องตัวในวงธุรกิจได้ จึงต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารกันใหม่ มีการแตกตัวออกเป็นบริษัทหลายบริษัทที่มีความเป็นนิติบุคคล สามารถตัดสินใจดำเนินการได้อย่างคล่องตัว ในกรอบที่

กว้างขวางขึ้น โดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากบริษัทแม่ ซึ่งอาจจะตั้งอยู่ในประเทศอื่นที่ห่างไกลออกไป และไม่อยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์พอที่จะตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตย (Democratization) เป็นการกระจายอำนาจที่มีความแตกต่างจากที่กล่าวมาแล้วนั่นคือ “การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยที่จะทำให้อำนาจในการจัดการศึกษาได้อยู่ในความรับผิดชอบของประชาชนด้วย” ทั้งนี้อาจวิเคราะห์ตามแนวคิดประชาธิปไตยอย่างง่าย ๆ ที่สุด และในเชิงอุดมคตินั้นคือ การทำให้การศึกษาเป็นไปเพื่อประชาชนเป็นของประชาชนและโดยประชาชน

มานอร์ (Manor) (อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546, เว็บไซท์) ได้เสนอรูปแบบของการกระจายอำนาจว่ามีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจ ควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาลเหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็งจำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึงการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ที่มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระแต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทาง

กฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจรวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุดถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้นจึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมืองหรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political of democratic decentralization) ทั้งนี้การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก การปกครองตนเอง (Local-self government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวางอีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

ระดับที่สองการโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การ จัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary system) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal system) (Heywood, 2002, pp.167-168) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปสภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

รอนดีเนลลี (Rordinelli) (อ้างถึงใน พิณสุดา สิริธรงค์ศรี, 2544, หน้า 24) กล่าวว่ารูปแบบการกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนอำนาจ และการให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การแบ่งอำนาจ หมายถึง หน่วยงานส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานในท้องถิ่นตามสายงานการบังคับบัญชา หรือเป็นการแบ่งอำนาจของหน่วยงานระดับบนให้แก่หน่วยงานระดับล่างตามสายการบริหารขององค์กรนั้นๆ

การกระจายอำนาจลักษณะนี้ จัดว่าเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่อ่อนที่สุด เพราะเป็นเพียงการย้ายความรับผิดชอบการจัดการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค หรือระดับอื่นที่ต่ำกว่า โดยที่ส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมทุกอย่างไว้

2. การมอบอำนาจ หมายถึง หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงาน เฉพาะกิจ ได้รับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางเพื่อดำเนินโครงการพิเศษ โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการต่าง ๆ ด้วยตนเอง แต่ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ส่วนกลาง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การลงนามทำสัญญา เป็นต้น

การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจเป็นวิธีการกระจายอำนาจที่กว้างขวางโดยส่วนกลางมอบหมายให้ส่วนราชการระดับต่ำกว่า “ขออิม” อำนาจไปใช้หรือบางครั้งก็มอบให้หน่วยงานกึ่งอิสระ ซึ่งอำนาจที่ได้มาสามารถถูกเรียกคืนได้

3. การโอนอำนาจ หมายถึง ส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่เหนือการควบคุมของส่วนกลาง โดยมีกฎหมายรองรับ มีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ส่วนกลางทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริมและควบคุมกำกับทางอ้อม

การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ไปไกลที่สุด และเป็นการกระจายอำนาจไปอย่างถาวร ไม่สามารถเรียกคืนได้

4. การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ หมายถึง รัฐกระจายความรับผิดชอบกิจกรรมสาธารณะให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับไปดำเนินการ เช่น สหกรณ์ สมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงาน และหอการค้า เป็นต้น

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ตาม รัฐก็ยังคงรับผิดชอบและกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรทั้งหลายมุ่งไปสู่ทิศทางเดียวกันในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

ยูเวิส (Uveges) (อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2545, หน้า 322 – 323) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจเชิงการเมือง และการกระจายอำนาจเชิงบริหาร ซึ่งอธิบายไว้ว่า การกระจายอำนาจเชิงการเมืองเป็นการกระจายอำนาจไปยังหน่วยที่เป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ โดยจะคำนึงถึงความต้องการจำเป็นของผู้ปฏิบัติในเขตพื้นที่เฉพาะนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เพราะถือว่า บุคคลเหล่านั้นเป็นผู้มีความใกล้ชิดกับผู้ที่อาศัยในเขตพื้นที่นั้นที่สามารถจะพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงแผนงานตามลำดับความสำคัญของพื้นที่นั้นได้ ส่วนการกระจายอำนาจเชิงบริหารเกิดขึ้นในกรณีหน่วยราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจบางประการหรือมอบอำนาจหน้าที่ ไปให้หน่วยงานใต้สังกัดโยจะมีสายการบังคับบัญชาเชิงหน้าที่จากหน่วยงานต้นสังกัดตรงไปยัง

หน่วยงานได้สังกัดตามลำดับ ไม่ใช่ไปยังเขตพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์ และยิ่งกว่านั้นหน่วยงานได้จะมีการปฏิบัติภายใต้การควบคุมของหน่วยงานระดับสูง

จากรูปแบบการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า รูปแบบการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาต้องเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้การให้บุคคล คณะบุคคล หรือ ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตยการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์กรมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาคือการปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา

3. การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

3.1 ความเป็นมาของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดีมีความสามารถและการอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข การดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องยึดเงื่อนไขและหลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

1. ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (School based decision making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ
2. การมีส่วนร่วม (Participation) กำหนดให้บุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมแสดงความคิดเห็น หรือร่วมกำกับดูแล
3. การกระจายอำนาจ (Decentralization) การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ
4. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) มีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบทำงานนั้นให้เกิดผลดีที่สุดและต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้น

ทั้งนี้ได้กำหนดแนวทางในการบริหารและการจัดการศึกษา อันจะนำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารจัดการจากแบบเดิมที่เน้นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไปสู่การบริหารแบบกระจายอำนาจโดยเฉพาะมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดสาระสำคัญให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ไปให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 1)

3.2 ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคนอื่นๆ (2541, หน้า 17) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ชัยยงค์ ภูเนตร์ (2543, หน้า 10) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจบางส่วนจากศูนย์รวมอำนาจไปสู่ระดับปฏิบัติ อันได้แก่ ชุมชน สถานศึกษา

วันชัย ดนัยตโมนุท และไกร เกษทัน (2543, หน้า 6) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านต่างๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ธีระ รุณเจริญ (2545, หน้า 50) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยังระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงานและสถานศึกษา

ศิริพงษ์ เสาภายน (2550, หน้า 51) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ความพยายามที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ทั้งหมดไปยังผู้บริหารระดับรองลงไปที่มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ยกเว้นอำนาจหน้าที่บางอย่างที่ต้องสงวนไว้ที่ส่วนกลาง

สรรค์ วรอินทร์ และ ทิพวัลย์ คำคง (2545, หน้า 54) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง หน่วยงานบริหารในส่วนกลางยอมให้หน่วยงานระดับล่าง หรือระดับผู้ปฏิบัติมี

อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจทางการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยอยู่ในความรับผิดชอบและการกำกับจากส่วนกลาง

ลานูย์ และสมิซ (La Noue and Smith) (อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิทยาศาสตร์ และคนอื่นๆ, 2541, หน้า 16) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในภารกิจด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณและการตัดสินใจในภารกิจด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณจากคณะกรรมการไปให้ท้องถิ่น

รอบสัน และแมทธิวส์ (Robson and Mathews) (อ้างถึงใน พิณสุดา สิริรังศรี, 2541, หน้า 13) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การมอบอำนาจความรับผิดชอบในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ระดับภูมิภาคและระดับสถานศึกษา เป็นอำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณและการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา

กล่าวโดยสรุป ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบจากศูนย์กลาง เป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในภารกิจด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณและการตัดสินใจในภารกิจด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณจากระดับบนไปสู่ระดับล่าง

3.3 หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

1. การมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติความเป็นเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ หมายถึง ความเป็นเอกภาพในการกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษา มีมาตรฐานและทิศทางในการจัดการศึกษาเหมือนกัน แต่เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นเลือกวิธีดำเนินการที่หลากหลายได้ด้วยตนเองส่วนกลางเพียงแต่กำหนดนโยบายให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบมาตรฐาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเท่านั้น

2. การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ได้กำหนดให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (มาตรา 39) นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการ

3. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร สถานประกอบการ และสถาบันอื่นการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ระดม

ทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามหลักการทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for education) และเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ชุมชนอย่างทั่วถึง การกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาและการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถเข้ามาเป็นกรรมการร่วมให้การสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง

4. การประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถตรวจสอบได้กระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการประหยัด คุ่มค่า คำนึงถึงการดำเนินการที่ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการให้ได้ผลประโยชน์คุ่มค่า ลดปัญหาความซ้ำซ้อนและความสูญเปล่าในการจัดการโดยจัดโครงสร้างสายการบริหารที่สั้นลง มีเพียงการบริหารระดับส่วนกลางและการบริหารระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่นเท่านั้น

5. ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีพื้นที่พอเหมาะและคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านปริมาณงานที่ใกล้เคียงกัน และสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการจัดการศึกษา

หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คำนึงถึงการหลักการดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 21-23)

1. ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ มีความพร้อมและความเหมาะสมด้านบริบททั่วไปและด้านคุณลักษณะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาซึ่งได้แก่ การมีรูปแบบ โครงสร้าง การแบ่งส่วนงานที่เอื้อต่อการบริหารและการจัดการศึกษาการมีทรัพยากรทางการศึกษา และบุคลากรที่เหมาะสมตามความจำเป็น เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการกำกับ ดูแล สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน มีศักยภาพเพียงพอที่จะบริหารงานได้ด้วยตนเอง สามารถจัดบริการและพัฒนาการศึกษาได้อย่างเข้มแข็ง

2. ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ ความสอดคล้องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นผู้มอบอำนาจ ซึ่งได้แก่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ก็จะต้องดำเนินการกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ งานบริหารบุคคล และบริหารทั่วไป ตามอำนาจหน้าที่ของตน ตามที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับ

ผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษา ถึงแม้ว่าจะถือว่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบอำนาจ แต่ก็ไม่สามารถปฏิบัติเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกฎหมายหรืออำนาจตามที่ผู้มอบได้มอบอำนาจให้ได้

3. ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาต้องจัดให้มีการประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก โดยยึดหลักการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาระดับชาติ มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย และนโยบายด้านสังคมของรัฐบาลและด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

4. ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา ความเป็นอิสระและความคล่องตัวดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดด้วยตนเอง การตัดสินใจโดยสมบูรณ์ในการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปที่เป็นส่วนหนึ่งของสถานศึกษา จึงควรเบ็ดเสร็จอยู่ที่สถานศึกษาโดยตรง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวเพียงพอที่จะกำกับดูแลการปฏิบัติงานในเชิงนโยบายส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และในสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ควรมีการรวมพลังในการดำเนินงาน โดย การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์กร และบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน และการรวมกลุ่มสถานศึกษา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและเสริมพลังให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา สามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างกว้างขวาง หลากหลายรูปแบบ

6. มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษานั้นต้องมีความเข้มแข็งและความคล่องตัวผลสำเร็จของสถานศึกษาดังกล่าวคือ เมื่อจัดการศึกษาแล้วผู้เรียนเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยใช้หลักการ และแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School based management : SBM) เป็นกลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา

7. เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องสร้างกลไกการบริหารที่นำไปสู่ความสำเร็จ มุ่งเน้นให้เขตพื้นที่การศึกษาและ

สถานศึกษาปรับเปลี่ยนการบริหารเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management: NPM) มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีดัชนีชี้วัดผลสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยเริ่มจากการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ การบริหารโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การจัดระบบประเมินผลงานและการประเมินผู้เรียนและการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

8. เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ โดยตรง หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการตัดสินใจดังกล่าว เป็นการกำหนดว่า เรื่องใดจะกำหนดให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา เป็นผู้รับมอบอำนาจโดยตรง และผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจของตนหรือใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบอำนาจ หรือผู้ซึ่งตนแทนแต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนเป็นหลักและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาซึ่งกระทรวงศึกษาธิการกำหนดขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสอดคล้องกับกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา พ.ศ.2550 ที่กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาและจัดระบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย การมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้แก่บุคคลอื่น พ.ศ. 2548 (2548, หน้า 5)

คณะรัฐมนตรีมีมติให้วางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้แก่บุคคลอื่น พ.ศ. 2548”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังต่อไปนี้

1. ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้ผู้ตรวจราชการกระทรวง ที่ปรึกษาหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักอำนาจการ ผู้อำนวยการสำนัก

ผู้อำนวยการสำนักบริหารงาน หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 8 ในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

2. ผู้อำนวยการสำนักผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสำนักบริหารงาน หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 8 ในสำนักหรือหน่วยงานนั้น

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 (2549, หน้า 8)

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มีดังนี้

ข้อที่ 1 ในประกาศนี้

“ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายความว่า ผู้อำนวยการสถานศึกษาและรองผู้อำนวยการสถานศึกษา “ครู” หมายความว่า ข้าราชการครู และให้หมายความรวมถึงครูซึ่งเป็นพนักงานราชการด้วย

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการเรียนการสอนและให้หมายความถึง พนักงานราชการและลูกจ้างประจำด้วย

“คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลและดำเนินการลงคะแนนแสดงถึงความสมัครใจ

“ผู้มีสิทธิ” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ครู บุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสถานศึกษานั้น ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนแสดงความสมัครใจหรือไม่สมัครใจ

“ความสมัครใจ” หมายความว่า ความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 2 การออกเสียงเพื่อแสดงถึงความสมัครใจ

เมื่อได้รับแจ้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการหาความสมัครใจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการต้นสังกัดรีบดำเนินการโดยเร็วและให้มีการแยกดำเนินการระหว่างผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาแห่งนั้น ฝ่ายหนึ่ง และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ให้

ผู้บริหารสถานศึกษา ครู บุคลากรทางการศึกษา และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่ละคนมีเสียงหนึ่งในการออกเสียง เว้นแต่ผู้อำนวยการสถานศึกษา และผู้แทนครูที่เป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีสิทธิออกเสียงในฐานะคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งนั้นด้วย

ข้อ 3 ให้มีคณะกรรมการ ดังนี้

1. กรณีกองการบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาหรือรับโอน คณะกรรมการ ประกอบด้วย

1.1 ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน

1.2 นายกองการบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายแล้วแต่กรณี เป็นกรรมการ

1.3 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการ และเลขานุการ

2. กรณีเทศบาลหรือรับโอน คณะกรรมการประกอบด้วย

2.1 ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน

2.2 นายกเทศมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการ

2.3 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการ และเลขานุการ

3. กรณีกองการบริหารส่วนตำบล หรือองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือรับโอน คณะกรรมการประกอบด้วย

3.1 ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน

3.2 นายกองการบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายแล้วแต่กรณี เป็นกรรมการ

3.3 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการ และเลขานุการ

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนโดยยึดหลักความถูกต้อง โปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม และดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิแยกตามฝ่าย

2. กำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการออกเสียงลงคะแนน

3. ทำหนังสือแจ้งผู้มีสิทธิล่วงหน้าก่อนวันออกเสียงลงคะแนน ไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ
4. จัดทำบัตรลงคะแนน บัญชีรายชื่อผู้มาใช้สิทธิ และหีบบัตรลงคะแนน ตลอดจนดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนน
5. เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว ให้ตรวจนับคะแนนโดยเปิดเผยประกาศผลคะแนนและแจ้งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทราบโดยเร็ว

ข้อ 5 วิธีการแสดงความสมัครใจ ให้ดำเนินการดังนี้

1. ให้ผู้มีสิทธิมาใช้สิทธิด้วยตนเองตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการกำหนด
2. ใช้บัตรที่ได้รับจากคณะกรรมการเพื่อออกเสียงลงคะแนน แล้วหย่อนบัตรลงในหีบบัตรตามที่คณะกรรมการจัดไว้

ข้อ 6 การแสดงความสมัครใจด้วยเสียงข้างมากให้ใช้คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิตามบัญชีรายชื่อแต่ละฝ่าย หากคะแนนเสียงแสดงความสมัครใจเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิตามบัญชีรายชื่อของแต่ละฝ่าย ให้ถือว่าสถานศึกษาแห่งนั้นได้แสดงความสมัครใจที่จะโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 7 บัตรลงคะแนนให้เป็นไปตามแนบท้ายประกาศนี้

ข้อ 8 ในกรณีที่มิมีปัญหาในการดำเนินการตามประกาศนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดและให้ถือเป็นที่สุด

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาดังกล่าวให้ค้ำนึ่งหลักการดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 21-23)

1. ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ
3. ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา
4. ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา
5. มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่
6. มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา
7. เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา
8. เพื่อเพิ่มให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ

โดยตรง

การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ประเภทที่หนึ่ง มีอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาตามภาระงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ศึกษาธิการ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกราชการ

การบริหารและการจัดการศึกษาด้านงบประมาณของสถานศึกษาประเภทที่สอง มีอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาตามภาระงานที่กำหนดในกฎกระทรวงศึกษาธิการ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้น

1. การเบิกเงิน
2. การนำเงินส่งคลัง และในกรณีต่อไปนี ถ้าสถานศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้ อาจร้องขอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการแทนให้ก็ได้
3. การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
4. การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ
5. การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ

1. ภาระงานด้านการบริหารงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องขอความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่

1.1 การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2 การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.3 การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

1.4 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

1.5 การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา

2. ภาระงานด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาทั้ง 2 ประเภท ต้องขอความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่

2.1 การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2 การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตรง

2.3 การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

2.4 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

2.5 การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

กล่าวโดยสรุป กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้ได้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง คล่องตัว และเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา และให้มีผู้รับมอบอำนาจรับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนั้นๆ โดยตรง

3.5 แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามขอบข่ายภารกิจของสถานศึกษา

จากเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างอิสระ คล่องตัว สะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพตามหลักการของการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้โรเรียนเป็นฐาน ตลอดจนการจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข นอกจากนี้สถานศึกษายังมีอิสระและหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดทั้งกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 10-11)

ดังนั้นการบริหารสถานศึกษาจะดำเนินการต่างๆ ได้ต้องอยู่ในกรอบอำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายและวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถานศึกษาเท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ โดยได้กำหนดให้มีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา

ในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก มาตรา 39 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรม สัญญานามของสถานศึกษาตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับมอบหมาย หรือตามระเบียบบริหารการเงินของสถานศึกษา เป็นต้น ฉะนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลตามสภาพที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง และมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้แก่สถานศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษามีความอิสระและคล่องตัว

แนวทางการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาตามขอบข่ายภารกิจในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสำนักงาน

เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา สอดคล้องกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2550 ที่กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาไปสู่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และระบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 21)

การจัดสรรงบประมาณมีแนวทางดำเนินการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 35-37) ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณภายในสถานศึกษาโดยการจัดทำข้อตกลงบริการผลผลิตของสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อได้รับงบประมาณ โดยศึกษาข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ ตรวจสอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับวิเคราะห์กิจกรรมตามภารกิจงานที่จะต้องดำเนินการตามมาตรฐาน โครงสร้าง เพื่อจัดลำดับความสำคัญปรับปรุงกรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางให้สอดคล้องกับกรอบวงเงินที่ได้รับจัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณจัดทำร่างข้อตกลงผลผลิตของหน่วยงานภายในสถานศึกษาเสนอแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ

2. การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณโดยการจัดทำแผนการใช้งบประมาณไตรมาส เสนอแผนการใช้งบประมาณวงเงินรวมเพื่อขออนุมัติเงินประจำงวดเป็นรายไตรมาส ผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเบิกจ่ายงบประมาณประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีและอนุมัติการใช้งบประมาณของสถานศึกษา

สรุปได้ว่าการจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในสถานศึกษาทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณให้กับภารกิจกิจกรรม/โครงการตามแผนปฏิบัติการราชการประจำปีแผนกลยุทธ์และแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ทั้งนี้โดยยึดหลักการบริหารงบประมาณการตรวจสอบ ติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงิน และผลการดำเนินงานมีแนวทางดำเนินการดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 38)

1. การตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงานโดยการจัดทำแผนการตรวจสอบติดตามผลการใช้เงินจัดทำแผนการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิตของสถานศึกษาจัดทำแผนการกำกับตรวจสอบติดตามและป้องกันความเสี่ยง ประสานแผนและดำเนินการตรวจสอบติดตามและนิเทศให้เป็นไปตามแผนจัดทำข้อสรุปผลการ

ตรวจสอบติดตามและนิเทศพร้อมทั้งเสนอข้อปัญหาที่อาจทำให้การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จ รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสรุปข้อมูลสารสนเทศ ที่ได้และจัดส่งรายงานข้อมูลการใช้งบประมาณผลการดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นรายไตรมาส ต่อพื้นที่การศึกษา

2. การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน โดยการกำหนดปัจจัยหลัก ความสำเร็จและตัวชี้วัดจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของผลผลิตที่กำหนดตามข้อตกลงให้บริการ ผลผลิตของสถานศึกษาสร้างข้อมูลเพื่อการประเมินผลผลิตตามตัวชี้วัดความสำเร็จที่กำหนดไว้ ประเมินแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษารายงานผลการประเมินต่อ คณะกรรมการสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

สรุปได้ว่าการตรวจสอบติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงานเป็นกระบวนการในการควบคุมกำกับติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสถานศึกษา ตามที่ได้จัดสรรให้กับกิจกรรมตามภารกิจของสถานศึกษาตามแผนปฏิบัติการประจำปีและ งบประมาณตามแผนพัฒนาทุกหมวดรายจ่ายให้เป็นไปตามระเบียบแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องและบรรลุ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนการรายงานผลการดำเนินงานผลการดำเนินงาน ตามภารกิจดังกล่าวต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา มีแนวทางดำเนินการดังนี้

1. การจัดการทรัพยากร โดยการประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานภายในสถานศึกษาและ สถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาทราบรายการสินทรัพย์ของสถานศึกษาเพื่อใช้ทรัพยากร ร่วมกันวางระบบการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสนับสนุนให้บุคลากรและสถานศึกษา ร่วมมือกันใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการจัดการเรียนการสอนของ สถานศึกษา

2. การระดมทรัพยากร โดยการศึกษาวิเคราะห์กิจกรรมและภารกิจงาน/โครงการตาม กรอบประมาณการระยะปานกลางและแผนปฏิบัติการประจำปีสำรวจข้อมูลนักเรียนที่มีความ ต้องการได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษาตามเกณฑ์การรับทุนทุกประเภทศึกษาวิเคราะห์แหล่ง ทรัพยากรบุคคลหน่วยงานองค์กรและท้องถิ่นที่มีศักยภาพให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาจัดทำ แผนการระดมทรัพยากรทางการศึกษาและทุนการศึกษาเสนอแผนการระดมทรัพยากรทาง การศึกษาและทุนการศึกษาต่อคณะกรรมการสถานศึกษาเก็บรักษาเงินและเบิกจ่ายไปใช้ตาม แผนปฏิบัติการประจำปี

3. การจัดหารายได้และผลประโยชน์โดยทำการวิเคราะห์ศักยภาพของสถานศึกษาที่ ดำเนินการจัดหารายได้และสินทรัพย์ในส่วนที่จะนำมาซึ่งรายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษา

เพื่อจัดทำทะเบียนข้อมูลจัดทำเป็นแนวปฏิบัติหรือระเบียบของสถานศึกษาในการจัดการรายได้และบริหารรายได้และผลประโยชน์ตามสภาพของสถานศึกษาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจัดทำทะเบียนและผลประโยชน์และจัดทำทะเบียนคุมเก็บรักษาเงินและเบิกจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

4. กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาทำการสำรวจประเภทกองทุนและจัดทำข้อมูลยอดวงเงินและหลักเกณฑ์ของแต่ละกองทุนสำรวจความต้องการของนักเรียนและคัดเลือกเสนอให้กู้ยืมประสานการกู้ยืมกับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องสร้างความตระหนักแก่ผู้ยืมติดตามตรวจสอบประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน

5. กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษาจัดระบบสวัสดิการเพื่อการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายวางระเบียบการใช้เงินสวัสดิการดำเนินการจัดสวัสดิการให้เป็นไปตามระเบียบกำกับติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามระเบียบ

สรุปได้ว่าการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาเป็นกระบวนการในการรวบรวมการค้นหากองทุนแสวงหาทรัพยากรทางการศึกษาอันประกอบด้วยทรัพยากรทางการเงินทรัพยากรบุคคลทรัพยากรกายภาพตลอดจนเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนหรือพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษารวมถึงการจัดทำข้อมูลสารสนเทศแหล่งของทรัพยากรทางการศึกษาของสถานศึกษาด้วย

การบริหารการบัญชีแนวทางการดำเนินการคือ

1. การจัดทำบัญชีการเงิน โดยการตั้งยอดบัญชีระหว่างปีงบประมาณจัดทำกระดาษทำการโดยปรับปรุงบัญชีเงินงบประมาณบันทึกเปิดบัญชีคงค้างบันทึกบัญชีประจำวันให้ครอบคลุมการรับเงินงบประมาณสรุปรายการบันทึกบัญชีทุกวันทำการสรุปรายการรับหรือจ่ายเงินผ่านบัญชีปรับปรุงบัญชีเมื่อสิ้นปีงบประมาณปิดบัญชีรายได้และค่าใช้จ่ายเพื่อบันทึกบัญชีรายได้สูงกว่าหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในงวดบัญชีตรวจสอบความถูกต้องของตัวเงินสดและเงินฝากธนาคารแก้ไขข้อผิดพลาดจากการบันทึกรายการผิดบัญชี

2. การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน โดยการจัดทำรายงานประจำเดือนรายงานประจำปีโดยจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน

3. การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชีทะเบียนและรายงานจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์ขึ้นใช้เอง เว้นแต่เป็นกลางที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัด หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้นเพื่อจำหน่ายแจก

สรุปได้ว่า การบริหารบัญชีเป็นกระบวนการในการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลทางการเงินและการบันทึกรายการบัญชีที่เกิดขึ้นให้เป็นปัจจุบัน และถูกต้องตามกฎหมายระเบียบและข้อบังคับ

ที่เกี่ยวข้องสามารถจัดทำข้อมูลและรายงานทางการเงินได้ครอบคลุมและเป็นปัจจุบันเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบระบบการเงินงบประมาณของสถานศึกษา

การบริหารพัสดุและสินทรัพย์มีแนวทางดำเนินการ คือ

1. การจัดระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษาโดยการตั้งคณะกรรมการหรือบุคลากรขึ้นสำรวจวัสดุครุภัณฑ์ที่ดินอาคารและสิ่งก่อสร้างทั้งหมดเพื่อทราบสภาพการใช้งาน จำหน่ายบริจาคหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามระเบียบในกรณีที่หมดสภาพหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์จัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินที่เป็นวัสดุครุภัณฑ์ให้เป็นปัจจุบันทั้งที่ซื้อหรือจัดหาจากเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณตลอดจนที่ได้จากการบริจาคที่ยังไม่ได้บันทึกบัญชีไว้ โดยบันทึกทะเบียนคุมราคาวันเวลาที่ได้รับทรัพย์สินจดทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุสำหรับที่ดินอาคารและสิ่งก่อสร้างในกรณียังไม่ได้ดำเนินการและยังไม่สมบูรณ์ให้ประสานกับกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์จังหวัดเพื่อดำเนินการให้เป็นปัจจุบันและให้จัดทำทะเบียนคุมในส่วนของสถานศึกษาให้เป็นปัจจุบันจัดทำระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินของสถานศึกษาซึ่งอาจใช้โปรแกรมระบบทะเบียนคุมสินทรัพย์ก็ได้ถ้าสถานศึกษามีความพร้อมให้จัดทำระเบียบการใช้ทรัพย์สินที่เกิดจากการจัดหาของสถานศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

2. การจัดหาพัสดุโดยการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการที่จัดทำรอบรายจ่ายล่วงหน้า ระยะปานกลางเพื่อตรวจดูกิจกรรมที่ต้องใช้พัสดุที่ยังไม่มีตามทะเบียนคุมทรัพย์สินและเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานกลางจัดทำแผนระยะปานกลางและจัดหาพัสดุทั้งในส่วนที่โรงเรียนจัดหาเองและที่ร่วมมือกับโรงเรียนหรือหน่วยงานอื่นจัดหา

3. การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้างโดยการจัดการจัดทำเอกสารแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์สิ่งก่อสร้างในกรณีที่เป็นแบบมาตรฐาน โดยตั้งคณะกรรมการกำหนดคุณลักษณะหรือแบบรูปรายการในกรณีที่ไม่เป็นแบบมาตรฐาน โดยดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบและการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โดยตรวจสอบงบประมาณรายละเอียดเกณฑ์คุณลักษณะเฉพาะประกาศขายแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะพิจารณาซอง โดยคณะกรรมการจัดทำสัญญาและเมื่อตรวจรับงานให้มอบเรื่องแก่เจ้าหน้าที่การเงิน วางฎีกาเบิกเงินเพื่อจ่ายแก่ผู้ขายหรือผู้จ้าง

4. การควบคุมบำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุจัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบัน กำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บควบคุมและเบิกจ่ายให้เป็นไปตามระเบียบและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปีอย่างสม่ำเสมอทุกปีตรวจสอบสภาพและบำรุงรักษาและซ่อมแซมทั้งก่อนและหลังการใช้งานสำหรับ

ทรัพย์สินที่มีสภาพไม่สามารถใช้งานได้ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาและทำการจำหน่ายหรือขอ
รื้อถอนกรณีเป็นสิ่งปลูกสร้าง

สรุปได้ว่า การบริหารพัสดุและสินทรัพย์เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัสดุ
และทรัพย์สินของสถานศึกษา เริ่มตั้งแต่การกำหนดความต้องการการจัดหาการควบคุมการเก็บ
รักษาการบำรุงรักษา กระทั่งถึงการจำหน่ายออกจากทะเบียนทั้งนี้ให้รวมถึงกระบวนการในการ
จัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบแนวปฏิบัติและ
ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามขอบข่าย
ภารกิจของสถานศึกษามีนโยบายมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา
ไปสู่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และระบบการ
กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ
การบริหารทั่วไป

3.6 การกระจายอำนาจกับการบริหารงานงบประมาณ

จากการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติ
มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2545 (2545, หน้า 12-13) ที่ว่า

มาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้าน
การบริหารงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปยังคณะกรรมการ
และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

นอกจากนี้มาตรา 44 วรรคหนึ่ง และมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจและการมอบ
อำนาจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้แก่สถานศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาใน
สถานศึกษามีความอิสระและคล่องตัวดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าผู้บริหารสถานศึกษามีสิทธิ
และหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาประกอบด้วย 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ
การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

สำหรับการบริหารด้านงบประมาณของผู้บริหารสถานศึกษา ภายหลังจากกระจายอำนาจ
ทางการศึกษา มีขอบข่ายการบริหารงบประมาณในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเงิน เพื่อนำมาใช้
จ่ายในการศึกษาของสถานศึกษา การจัดการเกี่ยวกับการใช้จ่าย ตลอดจนการควบคุมการดำเนินงาน
ด้านการเงินให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้ในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษานั้น
อาจมีสิ่งที่เป็นอุปสรรคเข้ามาเกี่ยวข้องได้ เช่น อิทธิพลของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม

นโยบายของการเมืองและรัฐบาล เป็นต้น กระบวนการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ถ้าเป็นสถานศึกษาของรัฐก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดระยะเวลาของปีงบประมาณตามที่กำหนด แต่สถานศึกษาเอกชนอาจกำหนดรายละเอียดการบริหารงบประมาณให้แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม ระเบียบ วิธีการการปฏิบัติบางอย่างอาจนำแบบอย่างของทางราชการมาใช้ได้ ถ้าเห็นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ในการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามโครงการที่ตั้งไว้

ตามประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา ว่าด้วยเรื่อง กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 (2550, หน้า 30-31) ได้ระบุขอบข่ายและภารกิจงานการบริหารการเงินงบประมาณของสถานศึกษาไว้ดังนี้

1. การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตรง

2. การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตรง

3. การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

4. การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

5. การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ

6. การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ

7. การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ

8. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

9. การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา

10. การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา

11. การวางแผนพัสดุ

12. การกำหนดรูปแบบรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วต่อกรณี

13. การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ

14. การจัดหาพัสดุ

15. การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

16. การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

17. การเบิกเงินจากคลัง

18. การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน
19. การนำเงินส่งคลัง
20. การจัดทำบัญชีการเงิน
21. การจัดทำรายงานการเงินและงบการเงิน
22. การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

จะเห็นได้ว่า ขอบข่ายบริหารงานการเงินงบประมาณนั้นเป็นเรื่องที่ครอบคลุมถึงเรื่องการบริหาร งบประมาณ การเงิน การบัญชี ตลอดจนการบริหารทรัพย์สินของสถานศึกษา ตามที่พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ กระทรวงกระจายอำนาจด้าน งบประมาณ ยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทำให้สถานศึกษามีความอิสระและคล่องตัวในการ บริหารจัดการ สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ

4. การบริหารงานงบประมาณ

4.1 ความหมายของงบประมาณ

คำว่า “งบประมาณ” มีความหมายแตกต่างกันไปตามเวลา สถานการณ์ และลักษณะการ ให้ความหมาย ดังนี้

ณรงค์ สักพันโรจน์ (2540, หน้า 2) ได้สรุปความหมายของงบประมาณที่เห็นว่าเหมาะสม สำหรับนักบริหาร ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์เชอร์วูด (Sherwood) ที่กล่าวว่า งาน งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงโครงสร้างการดำเนินงานทั้งหมด ในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจน ทรัพยากรที่จำเป็นในการลงทุนดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอน ด้วยกัน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร

เชิดชัย มีคำ (2542, หน้า 40) ให้ความหมายของงบประมาณว่า งานงบประมาณ คือ งาน เกี่ยวกับเงินที่ทางราชการจัดสรรให้แก่ส่วนราชการและอนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตาม วัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545ก, หน้า 171) ได้ให้ความหมาย ของเงินงบประมาณ ไว้ว่าเงินที่ทางราชการจัดสรรให้แก่ส่วนราชการและอนุญาตให้จ่ายและก่อนนี้ ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย โดยปกติถ้า ไม่มีการกันเงินไว้ก็ต้องจ่ายภายใน 30 กันยายน ของปีงบประมาณ

ศุกวัฒน์ ปภัสสรกาญจน์ (2546, หน้า 149) ให้ความหมายของงบประมาณว่างบประมาณ เป็นแผนการใช้จ่ายของรัฐ ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ เช่น การเตรียมแผน งานงบประมาณ ได้แก่ การทำขั้นตอน อันประกอบไปด้วยโครงสร้างการบริหาร การทำตารางเวลาและการบริหารการควบคุมงบประมาณ ทั้งนี้ การจัดทำแผนควรคำนึงถึงกฎระเบียบหรือกฎหมาย และปทัสถานทั้งด้านการเมืองและนโยบายของรัฐ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2546, หน้า 404) ให้ความหมายของงบประมาณว่างบประมาณ หมายถึง แผนปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่แสดงต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือรัฐบาลจะเสนอของบประมาณในรูปของร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

เฉลิมศักดิ์ จันทรทัตติ (2546, หน้า 357) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่างบประมาณ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับเงินที่รัฐบาลได้รับอนุมัติจากรัฐสภาให้นำไปใช้จ่ายได้ในวงเงิน และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือเป็นเงินที่รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายได้จะต้องผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดินซึ่งในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลจะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอขออนุมัติจากรัฐสภาตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว รัฐบาลโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงจะนำไปใช้จ่ายได้

ไพรัช ตระการศิริินทร์ (2548, หน้า 154) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่างบประมาณ หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐซึ่งประกอบด้วยแผนทางการเงิน และโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งๆ ตามที่รัฐบาลได้สัญญาไว้กับรัฐสภา และประชาชนว่าจะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขและแนวทางการบริหารงานที่กำหนดไว้

จร สุนทรายุทธ (2548, หน้า 45) ได้สรุปความหมายของงบประมาณว่างบประมาณ ประกอบด้วยสาระสำคัญๆ ดังนี้

1. เป็นการวางแผนการบริหารของรัฐบาล แสดงกิจกรรม หรือโครงการที่จะปฏิบัติจัดทำและหน่วยงานที่รับผิดชอบ
2. เป็นการประมาณค่าใช้จ่าย และที่มาของรายได้เพื่อการใช้จ่ายนั้นๆ
3. มีระยะเวลาที่แน่นอน เรียกว่า ปีงบประมาณ หรือ Fiscal year ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็น 1 ปี แต่อาจจะมากหรือน้อยกว่า 1 ปี
4. เป็นแผนบริหารจัดการทำขึ้น เพื่อเสนอขออนุมัติจากรัฐสภา

อัจฉริยา วิริยาภิรมย์ (2548, หน้า 174) ได้สรุปความหมายของงบประมาณว่า คือแผน เบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงินแสดง โครงการดำเนินงานทั้งหมด ในระยะเวลาหนึ่งแผนนี้จะ รวมถึงการคาดคะเนหรือประมาณการ ด้านการบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่ายตลอดจน ทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามแผน

กล่าวโดยสรุป งบประมาณ หมายถึง เป็นแผนงานอย่างหนึ่งที่แสดงตัวเลขเป็นจำนวนเงิน เป็นเป็นรูปแบบที่แสดงถึงแผนการเงิน ในอนาคตมีการกำหนด รายรับ-รายจ่ายเงินที่คาดว่าจะ ได้มาและจ่ายไปตามประเภทของการจ่ายเงิน โดยมีการคาดประมาณเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกิจกรรม ต่างๆ ที่พึงจะเกิดขึ้น ควบคู่ไปกับรายรับที่คาดว่าจะได้รับจากกิจกรรมต่างๆ ในช่วงเวลาที่พิจารณา นั้นๆ เป็นการวางแผน การจัดหา และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัด แต่เกิดผลประโยชน์ อย่างสูงสุด

4.2 ความหมายของการบริหารงานงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญต่อองค์กร หน่วยงานเนื่องจากงานงบประมาณนั้นเป็นเครื่องมือ สำคัญในการสนับสนุนให้งานหรือกิจกรรมอื่นๆ ในองค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ด้วยดี การบริหารงานงบประมาณ จึงมีความแตกต่างกันตามบริบทของหน่วยงาน องค์กร มีผู้ให้ ความหมายของการบริหารงานงบประมาณไว้ต่างๆ ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545ก, หน้า 48) ให้ความหมายของ การบริหารงานงบประมาณว่าการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างมี ประสิทธิภาพเกี่ยวข้องตั้งแต่การขออนุมัติเงินประจำงวด จนถึงการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปี การบริหารงานงบประมาณ คือ การปฏิบัติงานการเงินตั้งแต่ระบบบัญชีการดำเนินการ เกี่ยวกับการจับจ่ายหรือก่อหนี้ผูกพัน ตลอดจนการมีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรการเงินของ สถานศึกษา

สถาบันราชภัฏภูเก็ต (2546, หน้า 165) ให้ความหมายของการบริหารงานงบประมาณว่า คือ กระบวนการควบคุมงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานเพื่อให้การใช้งบประมาณให้ เป็นประโยชน์มากที่สุด โดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวดการใช้จ่ายงบประมาณ การโอน เปลี่ยนแปลง การเบิกเงิน และการตรวจสอบ รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงานต่างๆ

จรัส สุวรรณเวลา (2541, หน้า 315) กล่าวว่า การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การนำ แผนงบประมาณ ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเป็นขั้นสูงสุดท้ายของกระบวนการงบประมาณซึ่งมี ผลกระทบต่อผลสำเร็จและประสิทธิผลสำเร็จและประสิทธิภาพการบริหารจัดการมากที่สุด มี หน่วยงานและระบบปฏิบัติการเข้ามาเกี่ยวข้องมากที่สุด

ธ สุนทรายุทธ (2548, หน้า 234-244) กล่าวว่าการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้การรับ การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดทำเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการเงิน ให้ดำเนินไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อยตามระเบียบ และแนวปฏิบัติของทางราชการอย่างครบถ้วน เป็นปัจจุบัน ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบจึงมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินควรจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ ประเภทของเงินที่เกี่ยวข้อง ฐานะเบญจกฏหมายที่เกี่ยวข้องกับ เงินนั้นๆ รู้วิธีดำเนินการเบิก การรับจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน รู้วิธีการทำบัญชี ทะเบียนที่ เกี่ยวข้องกับการเงิน รู้วิธีการตรวจสอบและควบคุมเกี่ยวกับการใช้เงินประเภทต่างๆ

สรุปความหมายของการบริหารงานงบประมาณได้ว่าความสามารถของผู้บริหารในการ ดำเนินการเพื่อให้การรับ การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดทำเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการเงิน ให้ดำเนินไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อยตามระเบียบ และแนวปฏิบัติของทางราชการอย่างครบถ้วน เป็นปัจจุบัน โดยยึดหลักการใช้งบอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้

4.3 ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ

มีผู้กล่าวถึงความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ ในฐานะที่เป็นแผนการใช้จ่าย ทรัพยากรของหน่วยงาน ซึ่งเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และจรินทร์ เทศวานิช (2536, หน้า 42) กล่าวถึง ความสำคัญของงบประมาณไว้ว่า

1. เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน เพราะเป็นแผนงานการเงินที่มีการกำหนดรายรับ รายจ่ายของงาน โครงการต่างๆ ไว้ล่วงหน้า จึงทำให้ผู้บริหารใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการ บริหารงาน
2. เป็นเครื่องมือในการควบคุมนโยบาย ของหน่วยงานในการดำเนินการตามแผนงาน และโครงการต่างๆของหน่วยงาน
3. เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติงานว่า ได้ดำเนินการตามแผนที่ตั้งไว้ หรือไม่ ซึ่งเป็นการวัดความสามารถของผู้บริหารไปพร้อมกัน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545ก, หน้า 26) กล่าวไว้ว่า งบประมาณมีความสำคัญในแง่การบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ 3 ประการ ดังนี้

1. ความสำคัญต่อการวางแผน งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนของฝ่าย บริหาร เพราะในการจัดทำงบประมาณ จะต้องวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมโดยประหยัด เป็น ประโยชน์และมีความเป็นไปได้ ซึ่งจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายของงานที่จะทำ และ ระยะเวลาของการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนหน้าที่หรือกิจกรรมที่ส่วนต่างๆ ต้อง รับผิดชอบเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายในรูปของ “แผนพัฒนา” หรือ “แผนของเงิน”

2. ความสำคัญต่อการประสานงาน เมื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จแล้ว เป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานที่จะต้องวางแผนดำเนินงานในหน่วยงาน ให้ประสานสอดคล้องกันทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานอื่นซึ่งเราเรียกว่า “การประสานแผน” ในรูปของ “แผนปฏิบัติการ” หรือ “แผนการเงิน” หรือ “แผนงบประมาณ” จะมีผลช่วยลดความซ้ำซ้อนความสูญเปล่าและความขัดแย้ง ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของการใช้งบประมาณซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดได้เป็นอย่างดี

3. ความสำคัญต่อการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงาน นอกจากงบประมาณจะมีความสำคัญต่อการวางแผนและการประสานงานแล้ว ฝ่ายบริหารยังสามารถใช้แผนงบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุม กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ได้ในขั้นตอนการบริหารแผน และการติดตามประเมินผลแผน ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์ และเป็นข้อมูลในการวางแผนปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สรุปความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ ได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารงาน ควบคุมนโยบาย ของหน่วยงานในการดำเนินการตามแผนงานและโครงการต่างๆของหน่วยงาน ใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานว่า ได้ดำเนินการตามแผนที่ตั้งไว้หรือไม่ ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์ และเป็นข้อมูลในการวางแผนปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.4 หลักการบริหารงานงบประมาณ

กฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการมีเจตนารมณ์กำหนดให้สถานศึกษา เป็นนิติบุคคล ก็เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ สามารถบริหารและจัดการศึกษาได้รวดเร็วมีประสิทธิภาพ ตามหลักการกระจายอำนาจ มีดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 33)

1. การวิเคราะห์ และพัฒนานโยบายทางการศึกษา โดยการวิเคราะห์ทิศทางและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่เหนือสถานศึกษา ได้แก่ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนปฏิบัตินโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาข้อตกลงผลการปฏิบัติและเป้าหมายการให้บริการกลุ่มเป้าหมายทุกระดับ เพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่สถานศึกษาทำกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา วิเคราะห์วิจัยการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ตามกรอบของเขตพื้นที่การศึกษาและความต้องการของสถานศึกษา วิเคราะห์ผลการดำเนินงานของสถานศึกษา ตามข้อตกลงที่ทำกับเขตพื้นที่การศึกษาด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา ตลอดจนต้นทุนการผลิต จัดทำข้อมูลสารสนเทศผลการศึกษา

วิเคราะห์ วิจัย เพื่อใช้ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลสารสนเทศให้เขตพื้นที่การศึกษาและสาธารณชนรับทราบ

2. การจัดทำแผนกลยุทธ์ หรือแผนพัฒนาการศึกษา ครู บุคลากรทางการศึกษา นักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา ชุมชน มีส่วนร่วมดำเนินการ โดยการทบทวนภารกิจ การจัดการศึกษา ของสถานศึกษาและศึกษารายงานข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสถานศึกษาที่มีผลกระทบต่อจัดการศึกษาและประเมินสถานภาพของสถานศึกษา กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของสถานศึกษา กำหนดกลยุทธ์ของสถานศึกษา กำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยจัดทำเป็นข้อมูลสารสนเทศ กำหนดเป้าหมายระยะกลางของผลผลิตในเชิงปริมาณ คุณภาพ และผลลัพธ์ ที่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษาที่จะทำร่างข้อตกลงกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดทำรายละเอียด โครงสร้าง แผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรม จัดให้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุง และนำเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษา เผยแพร่ประกาศต่อสาธารณชนและผู้เกี่ยวข้อง

3. การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของงบประมาณ โดยการจัดทำรายละเอียดแผนงบประมาณ แผนงาน งาน โครงการ ให้มีความเชื่อมโยงกับผลผลิตและผลลัพธ์ ตามตัวชี้วัดความสำเร็จของสถานศึกษา จัดทำกรอบประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง โดยวิเคราะห์นโยบาย หน่วยเหนือที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม วิเคราะห์ผลการดำเนินงาน ปีงบประมาณที่ผ่านมาของสถานศึกษา จัดทำคำขอรับงบประมาณของสถานศึกษาและกรอบประมาณการรายจ่ายระยะปานกลางเสนอต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จัดทำร่างข้อตกลงบริการผลผลิตของสถานศึกษาที่จะต้องทำกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อได้รับงบประมาณสรุป การจัดทำและเสนอของงบประมาณเป็นกระบวนการและขั้นตอนการขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสถานศึกษาจากหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งเริ่มตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลในการขอรับงบประมาณ ปัญหา อุปสรรค การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง กำหนดตัวชี้วัด ความต้องการ การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี แผนกลยุทธ์ แผนพัฒนาการศึกษาในสถานศึกษาเพื่อขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสถานศึกษาต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

การจัดสรรงบประมาณ มีแนวทางดำเนินการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 36-37) ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณภายในสถานศึกษา โดยการจัดทำข้อตกลงบริการผลผลิตของสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อได้รับงบประมาณ โดยศึกษาข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ ตรวจสอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับ วิเคราะห์กิจกรรมตามภารกิจงานที่ต้องดำเนินการตามมาตรฐานโครงสร้างเพื่อจัดลำดับความสำคัญ ปรับปรุงกรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางให้

สอดคล้องกับกรอบวงเงินที่ได้รับ จัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ จัดทำร่าง ข้อตกลง ผลผลิตของหน่วยงานภายในสถานศึกษา เสนอแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ

2. การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ โดยการจัดทำแผนการใช้งบประมาณไตรมาส เสนอแผนการใช้งบประมาณวงเงินรวมเพื่อขออนุมัติเงินประจำงวดเป็นไตรมาสผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เบิกจ่ายงบประมาณประเภทต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปี และอนุมัติ การใช้งบประมาณของสถานศึกษา

สรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายปีภายใน สถานศึกษาให้สอดคล้องกับกรอบวงเงินที่ได้รับ โดยจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ มีการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงานมีแนวทาง โดย การจัดทำแผนต้องเสนอผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เบิกจ่ายงบประมาณประเภทต่างๆ ให้ เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปี และการใช้งบประมาณของสถานศึกษา

การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน มี แนวทางดำเนินการ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 38)

1. การตรวจสอบติดตามการใช้งเงินและผลการดำเนินงาน โดยการจัดทำแผนการ ตรวจสอบติดตามผลการใช้เงิน จัดทำแผนการตรวจสอบติดตามการดำเนินงานตามข้อตกลงการ ให้บริการผลผลิตของสถานศึกษา จัดทำแผนการกำกับตรวจสอบติดตามและป้องกันความเสี่ยง ประสานแผน และดำเนินการตรวจสอบติดตามและนิเทศให้เป็นไปตามแผน จัดทำข้อสรุปผลการ ตรวจสอบติดตาม พร้อมทั้งเสนอข้อปัญหาที่อาจทำให้การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จ รายงาน ผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สรุปข้อมูลสารสนเทศที่ได้ และจัดส่ง รายงานข้อมูลการใช้งบประมาณผลการดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นไตรมาสต่อพื้นที่การศึกษา

2. ประเมินผลการใช้งเงินและผลการดำเนินงาน โดยการกำหนดปัจจัยหลักความสำเร็จ และตัวชี้วัดความสำเร็จของผลผลิตที่กำหนดตามข้อตกลง ให้บริการผลผลิตของสถานศึกษา สร้าง ข้อมูลเพื่อการประเมินผลผลิตตามตัวชี้วัดความสำเร็จที่กำหนดไว้ ประเมินแผนกลยุทธ์ และ แผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา รายงานการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น พื้นฐานและเขตพื้นที่การศึกษา

สรุปได้ว่า การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการเป็น การตรวจสอบติดตามการดำเนินงานตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิตของสถานศึกษา ให้เป็นไป ตามแผน พร้อมทั้งเสนอข้อปัญหาที่อาจทำให้การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จ โดยการกำหนด ปัจจัยหลักความสำเร็จและตัวชี้วัดความสำเร็จของผลผลิตที่กำหนดตามข้อตกลงเพื่อรายงานผลการ ดำเนินงานต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและเขตพื้นที่การศึกษา

การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา มีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรโดยการประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานภายในสถานศึกษา และสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาทราบรายการสินทรัพย์ของสถานศึกษา เพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกันวางระบบการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ สนับสนุนให้บุคลากร และสถานศึกษา ร่วมมือกันใช้ทรัพยากรในชุมชน ให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา

2. การระดมทรัพยากร โดยการศึกษาวิเคราะห์กิจกรรมและภารกิจ งาน/โครงการ ตามกรอบประมาณการระยะปานกลางและแผนปฏิบัติการประจำปี สืบหาข้อมูลนักเรียนที่มีความต้องการได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษาตามเกณฑ์การรับทุนทุกประเภท ศึกษาวิเคราะห์แหล่งทรัพยากรบุคคล หน่วยงาน องค์กร และท้องถิ่นที่มีศักยภาพให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา จัดทำแผนการระดมทรัพยากรทางการศึกษาและทุนการศึกษา เสนอแผนการระดมทรัพยากรทางการศึกษาและทุนการศึกษาต่อคณะกรรมการสถานศึกษา เก็บรักษาเงิน และเบิกจ่ายเงินไปใช้ตามแผนปฏิบัติการประจำปี

3. การจัดการรายได้และผลประโยชน์ โดยทำการวิเคราะห์ศักยภาพของสถานศึกษาที่ดำเนินการจัดการรายได้และสินทรัพย์ ในส่วนที่จะนำมาซึ่งรายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษา เพื่อจัดทำทะเบียนข้อมูล จัดทำเป็นแนวปฏิบัติหรือระเบียบของสถานศึกษาในการจัดการรายได้และบริหารรายได้ และผลประโยชน์ตามสภาพของสถานศึกษา โดยไม่ขัดต่อกำหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง จัดหารายได้และผลประโยชน์ และจัดทำทะเบียนคุม เก็บรักษาเงินและเบิกจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

4. กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ทำการสำรวจประเภทกองทุน และจัดทำข้อมูลยอดวงเงิน และหลักเกณฑ์ของแต่ละกองทุน สืบหาความต้องการของนักเรียนและคัดเลือกเสนอให้กู้ยืมเงิน ประสานการกู้ยืมกับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สร้างความตระหนักแก่ผู้ยืม ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงาน

5. กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษาจัดระบบสวัสดิการ เพื่อการศึกษา เป็นกระบวนการในการรวบรวม การค้นหา การแสวงหา ทรัพยากรทางการศึกษา อันประกอบด้วยทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรกายภาพ ตลอดจนเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน หรือพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา

สรุปได้ว่าการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา เป็นกระบวนการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่ประกอบด้วยทรัพยากรบุคคลงบประมาณวัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ ซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ในการบริหารทรัพยากรไม่ว่าจะเป็น

ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรการเงิน ทรัพยากรกายภาพหรือทรัพยากรข้อสนเทศก็ตาม สิ่งที่ผู้บริหารจะต้องยึดถือเป็นหลักหรือเป็นแนวทางสำคัญ คือ ความเสมอภาคด้านคุณภาพของทรัพยากร ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพขององค์กร โดยจะต้องถือหลักสำคัญว่า องค์กรหรือหน่วยงานที่จะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีการลงทุน และการลงทุนนั้นจะต้องได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า และความคุ้มค่านั้นอาจจะมีผลในรูปแบบของผลตอบแทนที่วัดได้หรือที่วัดไม่ได้ก็ได้ เช่น ความมีเกียรติ ความมีชื่อเสียงและการยอมรับ

การบริหารการบัญชี แนวทางการดำเนินการ คือ

1. การจัดทำบัญชีการเงิน โดยการตั้งยอดบัญชีระหว่างปีงบประมาณ จัดทำกระดาษทำการโดยปรับปรุงบัญชีเงินงบประมาณ บันทึกเปิดบัญชีคงค้าง บันทึกบัญชีประจำวันให้ครอบคลุมการรับเงินงบประมาณ สรุปรายการบันทึกบัญชีทุกวัน ทำการสรุปรายรับหรือจ่ายเงินผ่านบัญชีปรับปรุงบัญชีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ปิดบัญชีรายได้และค่าใช้จ่ายเพื่อบันทึกบัญชีรายได้สูงกว่า หรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในงวดบัญชี ตรวจสอบความถูกต้องของตัวเงินสดและเงินฝากธนาคาร แก้ไขข้อผิดพลาดจากการบันทึกรายการผิดบัญชี

2. การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน โดยการจัดทำรายงานประจำเดือน รายงานประจำปี โดยจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน

3. การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน จัดทำและจัดหาแบบพิมพ์ขึ้นใช้เอง เว้นแต่เป็นกลางที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือหน่วยงานต้นสังกัดหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้นเพื่อจำหน่ายแจก

สรุปได้ว่าการบริหารการบัญชีเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลทางการเงิน ให้ถูกต้องตามกฎระเบียบ โดยการจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงินเพื่อแสดงฐานะทางการเงิน พร้อมทั้งจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงานมาทำการสรุปและบันทึกรายการบัญชีที่เกิดขึ้นให้เป็นปัจจุบัน

การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ มีแนวทางการดำเนินการ คือ

1. การจัดระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา โดยการจัดคณะกรรมการหรือบุคลากรขึ้น ดำรวจวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้างทั้งหมดเพื่อทราบสภาพการใช้งาน จำหน่าย บริจาค หรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามระเบียบ ในกรณีที่หมดสภาพหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ จัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินที่เป็นวัสดุ ครุภัณฑ์ให้เป็นปัจจุบัน ทั้งที่ซื้อหรือจัดหาจากเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ตลอดจนที่ได้จากการบริจาคที่ยังไม่ได้บันทึกมูลค่าโดยการบันทึกทะเบียนคุมราคา วันเวลาที่ได้รับทรัพย์สิน จัดทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุสำหรับที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้างในกรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการ และยังไม่สมบูรณ์ให้ประสานกับกรมธนารักษ์ หรือ

สำนักงานชนารักษ์จังหวัดเพื่อดำเนินการให้เป็นปัจจุบัน และให้จัดทำทะเบียนคุมในส่วนขอ
สถานศึกษาให้เป็นปัจจุบัน จัดทำระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินของสถานศึกษา ซึ่งอาจใช้โปรแกรม
ระบบทะเบียนคุมสินทรัพย์ก็ได้ ถ้าสถานศึกษามีความพร้อมให้จัดทำระเบียบการใช้ทรัพย์สินที่เกิด
จากการจัดหาของสถานศึกษา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

2. การจัดหาพัสดุ โดยการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการที่จัดทำรอบรายจ่ายล่วงหน้า
ระยะปานกลาง เพื่อตรวจดูกิจกรรมที่ต้องใช้พัสดุที่ยังไม่มีตามทะเบียนคุมทรัพย์สิน และเป็นไป
ตามเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานกลาง จัดทำแผนระยะปานกลางและจัดหาพัสดุทั้งในส่วนที่
สถานศึกษาจัดหาเอง และที่ร่วมมือกับสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นจัดหา

3. การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง โดยการจัดการ
จัดทำเอกสารแบบรูปรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างในกรณีที่เป็นแบบ
มาตรฐาน โดยตั้งคณะกรรมการกำหนดคุณลักษณะหรือแบบรูปรายการ ในกรณีที่ไม่เป็นแบบ
มาตรฐาน โดยดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ และการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โดยตรวจสอบ
งบประมาณรายละเอียด เกณฑ์ คุณลักษณะเฉพาะ ประกาศขายแบบรูปรายการหรือคุณ
ลักษณะเฉพาะพิจารณาของ โดยคณะกรรมการ จัดทำสัญญา และเมื่อตรวจรับงานให้มอบเรื่องแก่
เจ้าหน้าที่การเงินวางฎีกาเบิกเงินเพื่อจ่ายแก่ผู้ขายหรือผู้จ้าง

4. การควบคุม บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ จัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบัน
กำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ
ควบคุมและเบิกจ่ายให้เป็นไปตามระเบียบ และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุประจำปีการ
สม่ำเสมอทุกปี ตรวจสอบสภาพและบำรุงรักษา และซ่อมแซมทั้งก่อนและหลังการใช้งานสำหรับ
ทรัพย์สินที่มีสภาพไม่สามารถใช้งานได้ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา และทำการจำหน่าย หรือ
ขอรื้อถอนกรณีเป็นสิ่งปลูกสร้าง

สรุปได้ว่า การบริหารพัสดุและสินทรัพย์นับว่ามีความสำคัญมากทั้งนี้เพราะมี
ความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับงานงบประมาณและงานการเงินและบัญชีดังนั้นจึงต้องมีการควบคุม
บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ จัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบัน และกำหนดระเบียบและ
แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บควบคุมและเบิกจ่าย
ให้เป็นไปตามระเบียบ

งบประมาณเป็นแหล่งทรัพยากรหลักเพื่อการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาของเขต
พื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชน จึงมิใช่สมบัติของผู้นั้น
ผู้ใด หรือหน่วยงานใด โดยเฉพาะ ซึ่งแต่ละหน่วยงานหรือผู้บริหารแต่ละคนจะต้องมีส่วน
รับผิดชอบต่องบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งที่เป็นตัวเงินและทรัพยากรอื่นๆ ด้วยการบริหารจัดการ

ทรัพยากรของหน่วยงานให้เป็นไปอย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545, หน้า 42-43) บอกถึงหลักการบริหารจัดการ มีขั้นตอนดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้ผู้บริหารมีอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจ และบริหารจัดการทรัพยากรของสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาที่สนองตอบความต้องการของผู้เรียน

2. หลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ การให้ผู้บริหารมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพยากรของสถานศึกษาจะต้องควบคู่กับความรับผิดชอบต่อโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

3. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องพิจารณา ตัดสินใจ และเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ่มค่า และบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายและภารกิจ ซึ่งจะต้องสามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนงาน/โครงการ เพื่อตัดสินใจเลือกงาน/โครงการที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ภายใต้เป้าหมายผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจน สามารถวัดได้ ประเมินได้

จากการบริหารงบประมาณนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการบริหารงบประมาณไว้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้งบประมาณของสถานศึกษาซึ่งปัญญา แก้วกีร และสุภัทร พันธุ์พัฒนกุล (2545, หน้า 36-37) ได้กล่าวถึงแนวทางการบริหารงบประมาณได้ว่า การบริหารงบประมาณจะปรับเปลี่ยนให้สถานศึกษา/เขตพื้นที่การศึกษามีความอิสระ คล่องตัว พร้อมทั้งมีกระบวนการตัดสินใจโดยผู้บริหารสถานศึกษา ภายใต้ความรับผิดชอบต่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้จะต้องให้สังคมทุกส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐาน เพื่อความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพยากรควบคู่กับระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อที่สามารถตรวจสอบได้ ทำให้กระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการศึกษาได้เปลี่ยนจากระบบปัจจุบันที่กำกับควบคุมและตัดสินใจโดยส่วนกลางซึ่งมิได้เป็นผู้จัดการโดยตรง มาเป็นการดำเนินงานและตัดสินใจโดยผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้ปฏิบัติโดยตรงซึ่งใกล้ชิดกับผู้เรียนมากที่สุด จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีการงบประมาณใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารแบบใหม่ มีการกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบงานควรวางกรอบงานหลักตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แยกส่วนตามงานที่จะต้องปฏิบัติจริง จากนั้นจึงแยกกำหนดบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของสถานศึกษาให้ชัดเจน

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545, หน้า 22-32) ได้เสนอขอขยายการดำเนินงานด้านการบริหารงานการเงินและงบประมาณของสถานศึกษาตามบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ในรูปแบบระบบการบริหารงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – based budgeting) มีรายละเอียดดังนี้

1. การจัดตั้งงบประมาณ

1.1 จัดระบบข้อมูลสารสนเทศและดัชนีชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ด้านงบประมาณของสถานศึกษา

1.2 วิเคราะห์แผนกลยุทธ์ โดยพิจารณาแผนงาน งาน/โครงการของฝ่ายต่างๆ เพื่อนำไปจัดตั้งเป็นแผนงบประมาณของสถานศึกษา

1.3 จัดทำแผนงบประมาณตามแผนงาน/โครงการให้มีความเชื่อมโยงกับดัชนีชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ ของสถานศึกษาและของเขตพื้นที่การศึกษา

1.4 วิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ และจัดตั้งงบประมาณของสถานศึกษาเพื่อเสนอขอความคิดเห็นชอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษา

1.5 จัดตั้งขอตั้งงบประมาณของสถานศึกษาเสนอสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1.6 ทำข้อตกลงบริการสาธารณะ โดยมีเป้าหมายการให้บริการที่สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

2. การจัดสรรงบประมาณ

2.1 การจัดสรรงบประมาณ จัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้กับหน่วยงานภายในสถานศึกษา ตามแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

2.2 การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ

2.2.1 จัดส่งแผนปฏิบัติการประจำปีเพื่อขอใช้งบประมาณไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.2.2 เบิกจ่ายงบประมาณประเภทต่างๆ ตามแผนปฏิบัติการประจำปี

2.2.3 อนุมัติการใช้งบประมาณของสถานศึกษาตามประเภทรายการที่ได้รับงบประมาณ

2.3 การโอนและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โอนเงินงบประมาณวงเงินรวมต่างประเภทงบรายจ่ายของแต่ละแผนงาน/โครงการ

2.4 การรายงานผล รายงานผลการดำเนินงาน ผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี โดยแสดงรายละเอียด ผลผลิตและผลลัพธ์ของแผนงาน/โครงการ ตามแบบที่กำหนดไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3. การตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

3.1 การตรวจสอบติดตามการใช้งบประมาณ

3.1.1 กำหนดแผนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา

3.1.2 วางแผน ตรวจสอบ วิเคราะห์ ประเมินความเพียงพอ และประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในของสถานศึกษา

3.1.3 สอบทานระบบการปฏิบัติงาน

3.1.4 สอบทานระบบการปฏิบัติงาน

3.1.5 ตรวจสอบระบบการดูแลรักษาและความปลอดภัยของทรัพย์สินของหน่วยรับการตรวจ

3.2 การตรวจสอบติดตามการใช้ผลผลิต

3.2.1 ประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย

3.2.2 วางแผนประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

3.2.3 วิเคราะห์และประเมินความมีประสิทธิภาพ ประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานในสถานศึกษา

4. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

4.1 ทุนการศึกษา

4.1.1 วางแผน ธารรงค์ ส่งเสริมการระดมทุนการศึกษาและทุนเพื่อการพัฒนาสถานศึกษา

4.1.2 จัดทำข้อมูลสารสนเทศ และระบบการรับจ่ายทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล คุ้มค่า และมีความโปร่งใส

4.1.3 สรุป รายงาน เผยแพร่ และเชิดชูเกียรติผู้สนับสนุนทุนการศึกษาและทุนเพื่อพัฒนาสถานศึกษา

4.2 กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา

4.2.1 ส้ารวจความต้องการของนักเรียน และคัดเลือกผู้เสนอกู้ยืมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

4.2.2 ประสานการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษากับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

4.2.3 สร้างความตระหนักแก่ผู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

4.2.4 ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน

4.3 กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา จัดระบบสวัสดิการเพื่อการศึกษาของสถานศึกษา ให้สอดคล้องและเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.4 การจัดการทรัพยากร

4.4.1 สำรวจ และจัดทำข้อมูลทรัพยากรเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่บริการของสถานศึกษาเพื่อประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

4.4.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรของสถานศึกษาร่วมมือกันใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการเรียนการสอนและสถานศึกษา

4.4.3 ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพร่วมกับบุคคลและหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน

4.4.4 ดำเนินการเชิญเชิญบุคคลและหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อการศึกษาของสถานศึกษา

4.5 การส่งเสริมการบริหาร การจัดการรายได้และผลประโยชน์ในรูปแบบที่หลากหลาย จัดหารายได้และผลประโยชน์ และบริหารจัดการตามแนวทางกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

5. การบริหารการเงิน

5.1 การเบิกเงินจากคลัง ยื่นเรื่องขอเบิกเงินพร้อมหลักฐานสำหรับรายการที่มีได้จัดสรรและกำหนดให้เบิกเป็นก้อน เช่น เงินสวัสดิการ เกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ให้เขตพื้นที่การศึกษา เว้นแต่กรณีการขอเบิกเงินสำหรับเงินงบประมาณที่จัดสรรและกำหนดให้เบิกเป็นวงเงินรวมไม่ต้องยื่นเรื่องให้เขตพื้นที่การศึกษา

5.2 การรับเงิน รับเงินและออกใบเสร็จรับเงินในส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา

5.3 การเก็บรักษาเงิน เก็บรักษาเงินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา

5.4 การจ่ายเงิน

5.4.1 จ่ายเงินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคลากรหรือผู้มีสิทธิโดยตรง เว้นแต่กรณีที่เป็นอำนาจจ่ายของคลัง และคลังกำหนดให้ส่วนราชการผู้เบิกเป็นผู้จ่าย

5.4.2 หักเงิน ณ ที่จ่ายและนำเงินที่หักส่งตามอำนาจหน้าที่

5.5 การนำส่งเงิน นำเงินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยนำส่งคลังโดยตรงหรือนำส่งคลังผ่านธนาคาร

6. การบริหารการบัญชี

6.1 การจัดทำบัญชีการเงิน จัดทำบัญชีเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา

6.2 การจัดทำทะเบียนทางการเงิน จัดทำทะเบียนเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา

6.3 การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน จัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงินส่งเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปิดเผยต่อสาธารณชน

6.4 การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน จัดทำและจัดหาแบบพิมพ์ขึ้นใช้เองเว้นแต่เป็นแบบพิมพ์กลางที่เขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัดหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้นเพื่อจำหน่ายแจก

7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

7.1 การวางแผนจัดหาพัสดุ วางแผนจัดหาพัสดุปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี เฉพาะส่วนที่จะจัดหาเองหรือส่วนที่จะร่วมมือกับสถานศึกษาอื่นหรือหน่วยงานอื่นจัดหา

7.2 การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ กำหนดรูปแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ เว้นแต่กรณีที่มีแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะเป็นมาตรฐานอยู่แล้ว

7.3 การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุในระดับสถานศึกษา

7.4 การจัดหาพัสดุ จัดหาพัสดุด้วยเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษา โดยสถานศึกษาดำเนินการเองหรือร่วมกับสถานศึกษาอื่นหรือหน่วยงานอื่น จัดหาตามแผนการจัดหาพัสดุประจำปี

7.5 การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ ควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาตามที่ระเบียบ กฎหมายกำหนด

7.6 การจัดหาผลประโยชน์สินทรัพย์ จัดหาผลประโยชน์สินทรัพย์ในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานศึกษา

4.5 การบริหารงบประมาณของสถานศึกษา

งบประมาณของสถานศึกษาประกอบด้วยเงินงบประมาณ และรายได้อื่นใดซึ่งสถานศึกษาได้มาตามระเบียบหรือมีผู้บริจาคให้ สถานศึกษาควรจัดให้มีการบริหารการเงินอย่างมีระบบ มีการควบคุมการดำเนินงานทางการเงินให้มีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานการเงิน เพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรของสถานศึกษาอย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดประสิทธิผล สามารถบรรลุเป้าหมายและภารกิจของหน่วยงาน ซึ่ง สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545, หน้า 48-51) เสนอกรอบการบริหารการเงินของสถานศึกษาไว้ดังนี้

1. การวางแผนการเงิน จะต้องจัดทำแผนการดำเนินงาน ที่สะท้อนกรอบการดำเนินงาน กิจกรรม เป้าหมาย ผลการดำเนินงาน ค่าใช้จ่าย และระยะเวลาการดำเนินงาน รวมทั้งหลักเกณฑ์

วิธีการหรือแนวปฏิบัติในการพิจารณาและจัดสรรเงินเพื่อความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

2. การบริหารทรัพย์สินของสถานศึกษา เช่น ที่ดิน อาคาร สิ่งก่อสร้าง วัสดุ ครุภัณฑ์ โดยการจัดทำแผนการใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการ การหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. การจัดการเกี่ยวกับการรับและการจ่ายเงิน ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ที่สะดวก คล่องตัว รวดเร็ว เพื่อการตรวจสอบและการรายงานสถานะทางการเงิน

4. การควบคุมการดำเนินงานด้านบัญชี และพัสดุที่รัดกุมจะต้องจัดวางระบบการบริหารการเงินเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การจ่ายเงินยืม การรักษาเงินสด และการควบคุมเงินสดย่อย

5. การตรวจสอบเงินและทรัพย์สินของสถานศึกษาที่ครอบคลุมและสม่ำเสมอ เพื่อรายงานและการรับรู้สถานะทางการเงิน ความถูกต้อง โปร่งใส

6. การเก็บรักษาเอกสาร หลักฐานทางการเงินอย่างเป็นระบบ สะดวกต่อการค้นหาและอ้างอิง และการตรวจสอบและรายงาน

7. การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งการจัดระบบการบริหารจัดการทางการเงิน เพื่อความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน และสามารถหาผู้รับผิดชอบได้

สำหรับทรัพย์สินต่างๆ สถานศึกษาควรจัดหาและใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการป้องกันทรัพย์สินของสถานศึกษามีให้สูญหาย เสียหาย หมกเปลืองไปโดยไร้ประโยชน์ ใช้ผิดวิธี และขาดการบำรุงรักษาที่เหมาะสม

ระบบการควบคุมที่ดีต้องมีวิธีการลงบันทึกและรายงานอย่างถูกต้อง การกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และจัดให้มีการตรวจตราดูแลการใช้งาน การป้องกันและจัดเก็บอย่างปลอดภัยและถูกวิธี การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินแต่ละประเภท และค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน รวมทั้งข้อมูลอายุการใช้งานและค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาตลอดอายุการใช้งานของทรัพย์สินนั้นๆ ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารทรัพย์สินของสถานศึกษาทั้งในด้านการวางแผนการจัดซื้อ การวางแผนบำรุงรักษา การวางแผนการใช้งาน และการติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่เพียงใด

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 3 (2547, หน้า 2) ได้ระบุว่า ขั้นตอนของการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ดังนี้

1. ใช้งบประมาณตรงตามวัตถุประสงค์ เพื่อตัวเด็ก เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน
2. ใช้งบประมาณตรงตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนด
3. ใช้งบประมาณได้กำหนดเวลา

4. การใช้งบประมาณ ได้ถูกต้องตามระเบียบ

รุ่ง แก้วแดง (2546, หน้า 121-122) ได้กล่าวถึง การบริหารงบประมาณและการใช้เงินแบบใหม่ว่า “สถานศึกษาจะต้องให้ความสำคัญกับการวางแผนและกำหนดเป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญของการใช้เงินให้ชัดเจน กล่าวคือ ต้องให้ความสำคัญกับกิจกรรมการเรียนการสอนเป็นอันดับแรกและในการดำเนินงานก็ต้องแสดงให้เห็นว่า ได้ใช้งบประมาณที่สอดคล้องกับแผนเป้าหมาย และวิสัยทัศน์ของสถานศึกษา” แนวทางที่จะให้การบริหารงบประมาณของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า งบประมาณของสถานศึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินงบประมาณ รายได้อื่นๆ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในกิจกรรมต่างๆ ตามแผนงาน โครงของสถานศึกษาให้ดำเนินงานทางการเงินให้มีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานการเงินเพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรของสถานศึกษาอย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดประสิทธิผล

4.6 ความสำคัญของงบประมาณของสถานศึกษา

สถานศึกษา เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อผลิตนักเรียนนักศึกษาให้มีคุณภาพที่ดี เป็นพึงประสงค์ของสังคมและประเทศชาติ โดยอาศัยทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่และแสวงหาเพิ่มเติม ดังนั้นงบประมาณในฐานะที่เป็นแผนการใช้จ่ายทรัพยากรของหน่วยงาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเป็นไปโดยราบรื่น ซึ่งความสำคัญของงบประมาณของสถานศึกษามีความสำคัญและเป็นประโยชน์ ซึ่งในมุมมองของ ชรรมรส โชติคุณุชร และจำรัส นองมาก (2541, หน้า 37) ได้กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณของสถานศึกษาไว้ ดังนี้

1. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งสถานศึกษาแต่ละแห่งมีภารกิจที่ต้องดำเนินการมากมาย เช่น การดำเนินงานด้านวิชาการ หรืองานการเรียนการสอน งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานอาคารสถานที่ งานธุรการและงานการเงิน เป็นต้น งานดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยเงิน อันเป็นทรัพยากรหลักเพื่อสนับสนุนให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติโครงการหรือกิจกรรม เพื่อช่วยให้งานด้านต่างๆบรรลุมากขึ้นเพียงใด จะต้องเกี่ยวพันโดยตรงกับงบประมาณของสถานศึกษานั้นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ งบประมาณจึงเป็นปัจจัยช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติการกิจให้สอดคล้องตามขอบข่ายงานที่กำหนด และในขณะเดียวกันจะได้ป้องกันการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของสถานศึกษาให้ลดน้อยลงอีกด้วย

2. ช่วยให้ผู้สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในสถานศึกษามีอยู่อย่างจำกัด จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีสถานศึกษาแห่งใดที่มีทรัพยากรเพียงพอกับความต้องการ ทรัพยากรทุกอย่างที่เราสามารถหามาได้เพื่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ล้วนมีอย่างจำกัดทั้งสิ้น วิธีการของงบประมาณก็

จะเป็นเครื่องมือในการใช้จ่าย หรือจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการวางแผนการใช้จ่ายทรัพยากร โดยเฉพาะเรื่องเงินให้สอดคล้องกับรายได้ว่า จะจัดเพื่อการดำเนินงานด้านใดเท่าไรมีการจัดลำดับความสำคัญของงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ การกำหนดระดับและปริมาณที่ควรใช้ รวมทั้งการติดตามกำกับกับการปฏิบัติงานนั้นๆ การดำเนินงานของสถานศึกษา จึงสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

3. เป็นประโยชน์ในการตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงาน เนื่องจากงบประมาณได้ระบุการใช้จ่ายแต่ละงานหรือโครงการไว้ชัดเจน จึงสามารถตรวจสอบติดตามการดำเนินการในแต่ละเรื่องได้ว่า ผลของงานที่ได้รับกับเงินที่ใช้จ่ายไปนั้นสอดคล้องกันมากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะความสัมพันธ์ของเงินกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และระยะเวลาของงานที่ปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา นอกจากนั้นผู้บริหารยังสามารถอาศัยงบประมาณ เป็นเครื่องมือในการประสานแผนหรือโครงการต่างๆ ภายในสถานศึกษา เพื่อให้สามารถช่วยกันทำงาน สนองนโยบายหรือวัตถุประสงค์หลักร่วมกันไม่ขัดแย้งหรือต่างฝ่ายต่างทำไปพร้อมๆ กัน การติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานภายใต้องค์กร

สรุปได้ว่าความสำคัญของงบประมาณของสถานศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเป็นไปโดยราบรื่น เนื่องจากงานงบประมาณของสถานศึกษาเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินงาน กิจกรรม โครงการต่างๆ ของสถานศึกษาให้สำเร็จลุล่วงได้ตามแผนที่ตั้งไว้

4.7 ปัญหาของการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา

การจัดทำและการบริหารงบประมาณ เป็นปัญหาของการบริหารงบประมาณที่รวมอำนาจการควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวดมากเกินไป ทำให้เกิดผลเสียต่อประสิทธิภาพในการบริการของรัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2543, หน้า 108) ดังนี้

1. เกิดความสูญเสียหรือความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เนื่องจากส่วนกลางไม่สามารถจัดสรรงบประมาณตามความสำคัญก่อนหลังของระดับปฏิบัติการได้อย่างเหมาะสม
2. เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ เนื่องจากกลไกที่ซับซ้อนส่งผลให้ การตรวจสอบก่อนการปฏิบัติงาน (Pre-audit) ของส่วนงานชะลอความรวดเร็วของโครงการ
3. ขาดการกำหนดความรับผิดชอบในความสำเร็จของงานเนื่องจากความรับผิดชอบถูกกระจายไปตามส่วนราชการต่างๆ แทนที่จะอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง
4. เกิดความล้มเหลวในการมุ่งกระทำการเพื่อความสำเร็จของแผนงาน
5. สูญเสียโอกาสที่จะปรับปรุงแผนงาน

6. เกิดความล้มเหลว ในการเสนอแนะการพัฒนาแผนงานใหม่ที่มีประสิทธิผลดีกว่าการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (2551, เว็บไซต์) ได้ตรวจพบปัญหาการบริหารงบประมาณ ดังนี้

การบริหารงานคลังมีกระบวนการเกี่ยวข้องกับหลายประการ เริ่มตั้งแต่การจัดการรายได้ การกำหนดโครงการดำเนินการและการจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายเงิน ตลอดจนการบริหารพัสดุ และดูแลทรัพย์สิน จากการตรวจสอบการปฏิบัติงานคลังของหน่วยงานของรัฐมีข้อบกพร่องหลายประการ ซึ่งสามารถแยกได้ 2 ประเภท คือ

1. ข้อบกพร่องจากการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ กรณีนี้ยังไม่ถือว่าเป็นการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และอาจแจ้งให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง หากพบว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ และในบางกรณีอาจเป็นเรื่องที่ต้องมีผู้รับผิดชอบทางแพ่ง ชดใช้เงินแก่หน่วยงานของรัฐ

2. กรณีมีพฤติกรรมน่าเชื่อถือว่าเป็นการทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 ได้ นิยามของคำว่า “โดยทุจริต” หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ดำเนินการทางกฎหมายทางแพ่ง และทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรายละเอียดของข้อตรวจสอบทั้ง 2 กรณีดังกล่าว มีดังนี้

2.1 กรณีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ สามารถแยกได้ดังนี้

2.1.1 การจัดเก็บรายได้

ปัญหาที่พบในการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ การประเมินหรือเรียกเก็บเงินไม่ถูกต้อง และไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด การไม่ส่งมอบเงินที่จัดเก็บได้ตามระเบียบที่กำหนด และปล่อยให้มีการส่งมอบเงินล่าช้า

2.1.2 การเงิน

ข้อปฏิบัติทางการเงินของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

1. การเก็บรักษาเงิน มีข้อบกพร่องในการเก็บรักษาเงินที่พบมาก คือ เก็บรักษาเงินในมือเกินกว่าวงเงินที่ระเบียบกำหนด ผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมให้กรรมการเก็บรักษาเงินตรวจนับเงินสดที่เก็บรักษา รวมทั้งหลักฐานแทนตัวเงิน และควบคุมดูแลมิให้เจ้าหน้าที่เก็บรักษาเงินสดในมือเกินกว่าที่ระเบียบกำหนด

2. กรรมการเก็บรักษาเงินปฏิบัติหน้าที่ไม่เคร่งครัดตามระเบียบปล่อยให้กรรมการเพียงคนเดียวถือกุญแจตู้รับฝาก ไม่ทำการตรวจสอบเงินสด และหลักฐานแทนตัวเงินต่างๆ และไม่จัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวัน และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ

3. การรับส่งเงินที่ธนาคาร หรือสถานที่อื่นนอกสำนักงาน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ จะต้องแต่งตั้งกรรมการ และอาจจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจรักษาเงินที่ไปรับหรือส่งตามระเบียบ กำหนด แต่ปรากฏว่ามีหลายแห่งปฏิบัติไม่เคร่งครัดตามระเบียบ ไม่ให้กรรมการทุกคนร่วมกันไปรับหรือส่งเงิน และไม่จัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปรักษา

4. เงินยืมทดลอง

4.1 ผู้รับผิดชอบไม่เร่งรัดติดตามให้ผู้ยืมส่งใช้เงินภายในกำหนด ซึ่งอาจจะเกิดความเสียหายขึ้นได้ เมื่อมีการโอน ย้าย ออกจากราชการ หรือการตายของผู้ยืม ทำให้ไม่สามารถเรียกให้ผู้ยืมส่งใช้เงินยืมหรือใบสำคัญได้

4.2 การอนุมัติเงินยืมให้กับผู้ยืมซึ่งยังคงค้างส่งเงินยืม ซึ่งยังไม่เป็นไปตามที่ระเบียบ กำหนด ทำให้มีหนี้เงินยืมของผู้ยืมรายเดียวกันค้างหลายรายการ โดยไม่มีการส่งใช้การใช้จ่ายเงินงบประมาณ เบิกจ่ายเงินเกินวงเงินอนุญาต เงินรับฝากต่างๆ เช่น เงินมัดจำประกันสัญญา เงินประกันการใช้น้ำ เงินภาษี ณ ที่จ่าย และรับฝากอื่นๆ หน่วยงานของรัฐมิได้จ่ายเงิน เมื่อพ้นภาระผูกพันหรือนำส่งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับเงินนั้นๆ ตามที่ระเบียบกำหนดเมื่อมีการตรวจสอบการคลัง โคนเฉพาะการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และพบว่ามีการปฏิบัติผิดระเบียบในการ เบิกจ่ายเงิน การหักท้วงจะมี 2 ลักษณะ คือ 1) ให้เรียกเงินคืนสถานเดียว และ 2) ให้เรียกเงินคืนหรือ ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

กรณีการเรียกเงินคืนสถานเดียวมักจะเป็นกรณีเบิกจ่ายเงิน โดยไม่มีระเบียบกำหนดให้ เบิกจ่ายได้ เบิกจ่ายผิดระเบียบโดยที่การเบิกจ่ายเงินนั้น หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายเสียหายประโยชน์โดย ชัดแจ้งหรือเสียในเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องเสีย ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นเพื่อ ประกอบการพิจารณาด้วย

2.1.3 การบัญชีหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง ตาม รูปแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดข้อบกพร่องทางบัญชีที่พบบ่อยเสมอ คือ

1. ลงรายการไม่ถูกต้อง จัดทำบัญชีแยกประเภทไว้ไม่ครบถ้วนตามประเภทของเงิน ที่เกิดขึ้นนอกจากนี้ยังมีกรณีที่ทำบัญชีและทะเบียนต่างๆ ไม่ถูกต้องและครบถ้วนถูกต้อง ตามรูปแบบ ที่กระทรวงการคลังกำหนดบางแห่งไม่ได้จัดทำบัญชีแยกประเภทหรือยังคงจัดทำบัญชีที่เข้าใจหรือ เคยปฏิบัติซึ่งไม่ถูกต้องอาจทำให้เกิดความเสียหายได้

2. การคำนวณและลงรายการผิดพลาดอยู่เป็นประจำ ทำให้ยอดทางบัญชีผิดพลาด สับสน ไม่อาจพิสูจน์ยอดบัญชีต่างๆได้ อาจเป็นเหตุให้เกิดเงินขาดบัญชี เงินเกินบัญชี

3. ไม่จัดรายการบัญชีตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบ

2.1.4 การพัสดุ ได้แก่

1. ลงรายการไม่ถูกต้อง จัดทำบัญชีแยกประเภทไม่ถูกต้องครบถ้วนตามชนิดและรายการ รวมทั้งไม่ให้เลขหมายประจำครุภัณฑ์

2. การตรวจสอบพัสดุประจำปี ก่อนสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ไม่ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบการรับ-จ่ายพัสดุประจำปี และตรวจนับพัสดुकงเหลือ งวดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ปีก่อนจนถึงวันที่ 30 กันยายน ปีปัจจุบัน หรือมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่แต่ไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบอย่างจริงจัง

3. การจัดซื้อจัดจ้างดำเนินการตามระเบียบ เช่น

3.1 ต่ออายุสัญญาจ้างให้กับผู้รับจ้าง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบ

3.2 ผู้ควบคุมงานหรือกรรมการตรวจการจ้างไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ ปลดปล่อย ละเลย ไม่ควบคุมตรวจสอบการก่อสร้างเป็นระยะๆ จนกระทั่งงานเสร็จจึงพบข้อบกพร่องหรือรับมอบงานโดยที่งานยังไม่แล้วเสร็จ

3.3 การให้เช่าอาคาร แผงลอย ตลาดสด และทรัพย์สินอื่นๆ เมื่อหมดสัญญาไม่ได้เรียกประมูลหรือเรียกผู้เช่าทำสัญญาใหม่

3.4 ทรัพย์สินที่ชำรุดหรือเสื่อมสภาพใช้การไม่ได้ ไม่ได้ทำการซ่อมแซม หรือจำหน่ายออกจากบัญชีการทุจริต

2.2 กรณีมีพฤติกรรมน่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต

2.2.1 มูลเหตุแห่งการทุจริต อาจแยกเป็นหัวข้อใหญ่ๆ ได้ดังนี้

2.2.1.1 เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ

2.2.1.2 วิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ถ้าหากมิได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละบุคคลไว้ให้เป็นที่น่าเชื่อถือและรัดกุม หรือให้บุคคลเดียวกันทำหน้าที่หลายหน้าที่ก็เป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

2.2.1.3 ผู้ปฏิบัติขาดสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเงินและบัญชี หรือไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ตลอดจนความประพฤติก่อและอุปนิสัยส่วนตัวไม่เรียบร้อย

2.2.2 กรณีมีพฤติกรรมน่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต ยังสามารถแยกตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละงานได้ ดังนี้

2.2.2.1 ด้านการเงิน

1. เจ้าหน้าที่คนเดียวทำหน้าที่ทั้งการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และจัดทำเอกสารการรับ-จ่าย ตลอดจนลงบัญชี
2. การเก็บรักษาเงิน ถึงแม้จะมีการแต่งตั้งกรรมการเก็บรักษาเงินไว้ แต่กรรมการไม่ปฏิบัติหน้าที่ โดยมอบกุญแจให้กรรมการคนเดียวเป็นผู้เก็บรักษา และทำการเปิดและปิดตู้นิรภัย หรือ ไม่มีที่เก็บเงินเป็นสัดส่วน
3. การรับและการจ่ายเงิน ไม่มีเจ้าหน้าที่คอยตรวจสอบหลักฐานก่อนหรือหลังการรับและจ่ายเงิน

2.2.2.2 ด้านการบัญชี

1. ทำบัญชีไว้อย่างสับสน ไม่ถูกต้องตามหลักบัญชี รายงานในบัญชีมีการขูดลบขีดฆ่า ไม่มีการรวมยอดหรือปิดบัญชีแสดงยอดคงเหลือ
2. ไม่มีหลักฐานหรือเรื่องราวประกอบการรับและจ่ายเงิน หรือมีแต่แยกเก็บไว้ต่างหาก
3. ไม่มีการตรวจสอบเป็นการภายในว่าทำบัญชีถูกต้องหรือไม่

2.2.2.3 ด้านการพัสดุ

1. ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบพัสดุ
2. การตรวจรับเงินไม่ถูกต้องตามสัญญาหรือข้อกำหนด
3. การเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลภายนอก

2.2.3 วิธีการทุจริตที่ตรวจพบพอจะสรุปได้ ดังนี้

2.2.3.1 ทุจริตเงินสด ได้แก่ การใช้อำนาจดำเนินการไม่ถูกต้อง การสมคบกันระหว่างเจ้าหน้าที่การเงินกับเพื่อนร่วมงาน ที่มีหน้าที่เหมือนกันกระทำการทุจริต การแก้ไขเอกสาร โดยเจ้าหน้าที่การเงินนำใบถอนเงินจากธนาคารให้ผู้มีอำนาจลงนาม เมื่อเรียบร้อยแล้วเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะแก้ไขจำนวนเงินให้สูงขึ้น แก้ไขใบเสร็จรับเงินฉบับเก่าแล้วนำมาเบิกเงินอีก และกรณีที่มียอดเงินสดคงเหลือยกยอดไปในวันรุ่งขึ้นในสมุดเงินสดเจ้าหน้าที่จะยกยอดไปในหน้าถัดไปของสมุดเงินสดต่ำกว่ายอดที่ปรากฏในหน้าที่ผ่านมา

2.2.3.2 รับชำระเงิน โดยออกไปเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ชำระเงินถูกต้อง แต่แก้ไขคู่ฉบับใบเสร็จรับเงินที่อยู่ในเล่มให้ต่ำกว่าความเป็นจริง แล้วทุจริตยอดเงินที่แตกต่างกัน

2.2.3.3 แก้ไขตัวเลขในเช็คให้สูงขึ้น โคนเดิมตัวเลขข้างหน้าและนำไปขึ้นเงินที่ธนาคารแล้วยกยอดเงินส่วนที่เกินไปใช้ส่วนตัว

2.2.3.4 รับเงินแล้วลงบัญชีเงินสด โดยไม่นำฝากธนาคารเมื่อถึงวันปิดบัญชีจะมียอดเงินคงเหลือยกไปในวันรุ่งขึ้น แต่ลงยอดมาให้ต่ำกว่าความเป็นจริง แล้วนำเงินสดส่วนที่เกินไปหมุนใช้ส่วนตัว

2.2.3.5 ใบเสร็จรับเงินฉบับสำเนาที่ติดกับต้นขั้ว หรือติดกับเล่มเขียนว่า “ยกเลิก” หรือ “เสีย” แต่ไม่มีต้นฉบับ (ตัวจริง) เป็นหลักฐานให้ตรวจสอบปรากฏว่าผู้รับเงินได้ออกใบเสร็จโดยไม่ได้ใช้สำเนา แล้วนำเงินที่รับมาไปใช้ส่วนตัว วิธีการนี้ต้องออกไปสู่มตรวจนอกสถานที่

2.2.3.6 ใช้ใบเสร็จรับเงินเก่าที่ได้เจาะปรุแล้ว แต่เจาะปรุไม่หมด โดยมีเจตนาเพื่อออกไปเก็บเงินจากลูกหนี้แล้วไม่ลงบัญชีและยกยอดเงินไปใช้ส่วนตัว

2.2.3.7 บันทึกรายการฝากเงินในบัญชีเงินฝากธนาคาร โดยมีใบฝากเงินของธนาคารเป็นหลักฐานในการนำฝาก แต่ปรากฏว่าเมื่อนำสมุดเงินฝากธนาคารมาตรวจสอบจะไม่มียอดเงินที่ฝากธนาคารปรากฏในสมุด แล้วนำเงินฝากธนาคารไปใช้ส่วนตัว

2.2.3.8 นำเช็คซึ่งสั่งจ่ายนามเจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิรับเงิน แต่ไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออกไปเบิกเงินแล้วนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

2.2.3.9 เสนอผู้บังคับบัญชาถอนเงินเพื่อซื้อตั๋วแลกเงิน เมื่อผู้บังคับบัญชาลงนามแล้วกลับระงับการส่งหนังสือและถอนเงินสดไปใช้ส่วนตัว

5. สภาพปัจจุบันและแนวทางการกระจายอำนาจ การบริหารงานงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

5.1 สภาพปัจจุบัน และแนวทางการดำเนินการจัดการศึกษาประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

สภาพปัจจุบันของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 (2555, หน้า 6 - 8) มีข้อมูลพื้นฐาน และได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าประสงค์และกลยุทธ์ ไว้ดังนี้ คือ

ข้อมูลพื้นฐาน (ข้อมูลเมื่อ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2555)

จำนวนสถานศึกษา 210 แห่ง

สถานศึกษาของรัฐ 188 แห่ง

จำแนกตามขนาดโรงเรียน 4 ขนาด

1. ขนาดเล็ก (นักเรียน 1 – 120 คน) 91 แห่ง นักเรียน 6,625 คน

2. ขนาดกลาง (นักเรียน 121 – 600 คน) 85 แห่ง นักเรียน 17,819 คน

3. ขนาดใหญ่ (นักเรียน 601 – 1,500 คน) 9 แห่ง นักเรียน 6,105 คน

4. ขนาดใหญ่พิเศษ (นักเรียนมากกว่า 1,500 คน) 3 แห่ง นักเรียน 6,217 คน

สถานศึกษาเอกชน 22 แห่ง

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 มีหน้าที่ปฏิบัติการจึ
หน้าที่ ตามที่กำหนดในกฎหมาย จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแนวนโยบายรัฐบาล จุดเน้นการ
ขับเคลื่อนนโยบาย ด้านการศึกษายุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ
พ.ศ. 2558 แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2555 – 2558 แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2555 -
2558) ของกระทรวงศึกษาธิการแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 - 2559)
แผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country strategy) และแผนปฏิบัติการการเข้าสู่ประชาคม
อาเซียนปี พ.ศ.2558 กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้กำหนดสาระสำคัญของแผนปฏิบัติราชการประจำปี
งบประมาณ พ.ศ.2558 ไว้เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 มีวิสัยทัศน์ ว่าเป็น
องค์กรหลักในการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพได้มาตรฐาน
และมีพันธกิจในการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการจัดการศึกษา ให้ประชากรวัยเรียนทุกคน
ได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เน้นพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้คุณธรรม จริยธรรมและความสามารถ
ตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีเป้าประสงค์ดังนี้

1. ผู้เรียนทุกคนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 2. ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพทั่วถึง
และเสมอภาค
 3. ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ
 4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการ
การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล และขับเคลื่อนการศึกษาภาคบังคับ สู่คุณภาพระดับมาตรฐานสากล
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 มีแผนกลยุทธ์ ในด้าน
พัฒนาระบบการบริหารจัดการ โดยมีมาตรการดังนี้
1. ส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษา และพัฒนาศักยภาพครูและบุคลากร
ทางการศึกษา
 2. สถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบริหารจัดการ โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์
เน้นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมและการรับผิดชอบต่อการดำเนินงาน (Participation and
accountability)
 3. ส่งเสริมการจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายเน้นการมีส่วนร่วมเพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
 4. สถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตาม
มาตรฐาน

5. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา บริหารจัดการอย่างมีคุณภาพโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน มีระบบการนิเทศ เร่งรัดติดตาม ประเมินผลสถานศึกษา และครูที่เข้มแข็ง

6. ส่งเสริมสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล และแนวทางการกระจายอำนาจ

7. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา

8. พัฒนาระบบบริการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

9. พัฒนาการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ให้มีประสิทธิภาพเป็นไป ตามมาตรฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

10. พัฒนาประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอนการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม

11. พัฒนาสภาพภูมิทัศน์เอื้อต่อการปฏิบัติงานและสร้างความรู้สึที่ดีต่อผู้มาติดต่อราชการ

12. พัฒนาระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์

13. ส่งเสริม ติดตามเยี่ยม ให้กำลังใจ นักเรียนและครอบครัว

14. พัฒนาการบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษา

ตัวชี้วัด

1. สถานศึกษาทุกแห่งมีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาตามกฎกระทรวงฯ

2. สถานศึกษาทุกแห่ง และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล และแนวทางการกระจายอำนาจ

3. สถานศึกษาทุกแห่งได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา

4. ร้อยละ 90 ของผู้รับบริการมีความพึงพอใจในการให้บริการของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และสถานศึกษา

5. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 พระนครศรีอยุธยา เขต 1 ผ่านการประเมินคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานสำนักงานเขตพื้นที่

6. โรงเรียนขนาดเล็กทุก โรงเรียนใช้สื่อการเรียนการสอนจากการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมเพื่อบริหารการศึกษา

7. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต1 และทุกโรงเรียนมีสภาพภูมิทัศน์ ที่ดีเอื้อต่อการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานและผู้เรียน

8. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 มีระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้ปฏิบัติงานลดการใช้กระดาษ

9. นักเรียนด้อยโอกาสทุกคน ได้รับการเยี่ยมเยียน ดูแลช่วยเหลือ

10. ทุกโรงเรียนได้รับการพัฒนาเรื่องการบริหารงานงบประมาณ การเงิน พัสดุให้ถูกต้องตามระเบียบ และทันเวลา

สรุปได้ว่า สภาพปัจจุบันสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ ไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนเพื่อให้การบริการงานงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพการบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

จากรายงานประจำปี 2555 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ประจำปี 2555 (2555, หน้า 59 - 61) สรุปการตรวจสอบระดับสถานศึกษาไว้ว่า

ด้านการเงินการบัญชีโดยตรวจสอบโรงเรียนในสังกัด จำนวน 50 โรงเรียน พบว่า

1. การควบคุมทางการเงิน จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี สำหรับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเงินรายได้สถานศึกษา และเงินอื่นๆอยู่ในระดับดี 9 โรงเรียน โดยกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และกลยุทธ์ สอดคล้องกับนโยบายของ สพพ./สพฐ. การจัดทำแผนมีความโปร่งใสผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างเหมาะสม มีระบบการติดตามการรายงานผลการดำเนินการตามโครงการ/กิจกรรม โครงการ/กิจกรรมที่กำหนดดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเงินแต่ละประเภทและสอดคล้องกับการเรียนการสอน จัดให้มีระบบควบคุมการใช้จ่ายเงินตามแผน และการใช้จ่ายเงินเป็นไปตามแผนฯ

2. สถานศึกษาจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี สำหรับการใช้จ่ายเงินอุดหนุน เงินรายได้สถานศึกษา และเงินอื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง 31 โรงเรียน โดยมีการกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และกลยุทธ์ สอดคล้องกับนโยบายของ สพพ./สพฐ. การจัดทำแผนมีความโปร่งใสผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างเหมาะสม มีระบบการติดตามการรายงานผลการดำเนินการตามโครงการ/กิจกรรม แต่ไม่จัดให้มีระบบควบคุมการใช้จ่ายเงินตามแผนฯ การใช้จ่ายเงินไม่สอดคล้องกับแผน การจัดแผนไม่ครอบคลุมทุกแหล่งเงินที่คาดว่าจะได้รับ กำหนดรายละเอียดกิจกรรม และประเภทของเงินไม่ชัดเจน

3. สถานศึกษาจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี สำหรับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเงินรายได้สถานศึกษาและเงินอื่นๆ อยู่ในระดับปรับปรุง 10 โรงเรียน โดยจัดทำแผนแต่ขาดความโปร่งใสไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูล ไม่มีระบบการควบคุมการใช้จ่ายเงินตามแผนฯ ระบบการติดตามการรายงานผลการดำเนินการตามแผนฯ และจัดทำแผนไม่ครอบคลุมทุกแหล่งเงินที่คาดว่าจะได้รับ กำหนดรายละเอียดกิจกรรมและประเภทของเงินไม่ชัดเจน

ด้านการใช้จ่ายเงินรายได้สถานศึกษา ตรวจสอบสถานศึกษาจำนวน 50 แห่ง พบว่า

1. มีการใช้จ่ายเงินรายได้สถานศึกษาแต่ละประเภทเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเงินสถานศึกษาดำเนินการได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับเงินที่ส่วนราชการได้รับอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแนบท้ายหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 04063.32/ว 59 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2552 อยู่ในระดับดี 37 โรงเรียนเนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนไม่เกินวงเงินสัดที่กระทรวงการคลังกำหนดอนุมัติให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำฝากคลัง ดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน ใช้จ่ายเงินหมดไปในแต่ละโครงการ และออกใบเสร็จรับเงินทุกครั้งที่ได้รับเงิน มีเงินอุดหนุนอาหารกลางวันฝากธนาคารไม่เกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลาง แต่สิ้นปีงบประมาณไม่ได้รายงานการรับ - จ่ายเงินให้หน่วยงานต้นสังกัดและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับทราบ

2. สถานศึกษาจำนวน 12 โรงเรียน ดำเนินการได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับเงินที่ส่วนราชการได้รับอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแนบท้ายหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 04063.32/ว 59 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2552 อยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากมีเงินโครงการอาหารกลางวัน ฝากธนาคารเกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลางกำหนดซึ่งให้ฝากได้ภายในวงเงินไม่เกิน 200,000.-บาท แต่เงินอุดหนุนโครงการอื่นๆ ใช้จ่ายภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน และใช้จ่ายหมดไปในแต่ละโครงการ แต่สิ้นปีงบประมาณไม่ได้รายงานการรับ - จ่ายเงินให้หน่วยงานต้นสังกัดและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับทราบ

3. สถานศึกษาจำนวน 1 โรงเรียน ไม่ได้ดำเนินการการเกี่ยวกับอาหารกลางวันให้กับนักเรียนเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้โอนเงินอุดหนุนให้โรงเรียนแต่ดำเนินการจัดทำอาหารกลางวัน แล้วนำมาส่งให้โรงเรียนทุกวัน

สรุปได้ว่าสภาพการบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ส่วนใหญ่มีสภาพการบริหารงานงบประมาณการควบคุมทางการเงิน จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี สำหรับการใช้จ่ายเงินอุดหนุน เงินรายได้สถานศึกษา และเงินอื่นๆ อยู่ในระดับดี โดยกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และกลยุทธ์ สอดคล้องกับ

นโยบายของ สพป./สพฐ. และมีบ้างสถานศึกษาที่มีปัญหาในด้านที่สถานศึกษาไม่จัดให้มีระบบควบคุมการใช้จ่ายเงินตามแผนฯ การใช้จ่ายเงินไม่สอดคล้องกับแผน การจัดแผนไม่ครอบคลุมทุกแหล่งเงินที่คาดว่าจะได้รับ กำหนดรายละเอียดกิจกรรม และประเภทของเงินไม่ชัดเจน โดยจัดทำแผนแต่ขาดความโปร่งใส ไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูล ไม่มีระบบการควบคุมการใช้จ่ายเงินตามแผนฯ ระบบการติดตามการรายงานผลการดำเนินการตามแผนฯ และจัดทำแผนไม่ครอบคลุมทุกแหล่งเงินที่คาดว่าจะได้รับ กำหนดรายละเอียดกิจกรรมและประเภทของเงินไม่ชัดเจน

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 งานวิจัยในประเทศ

เสน่ห์ เหล่าเสนา (2544, หน้า 76-80) ได้ศึกษาความคาดหวังต่อการกระจายอำนาจอำนาจการบริหารงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดชัยภูมิ ผลการวิจัยพบว่า ความพร้อมต่อการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ โดยภาพรวมและรายด้านมีความพร้อมอยู่ในระดับมาก คือ พฤติกรรมผู้นำ พฤติกรรมการปฏิบัติงานของครู ความสัมพันธ์กับชุมชน และบรรยากาศในโรงเรียน ส่วนความคาดหวังต่อการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณ ควรจัดในรูปแบบเงินอุดหนุนทาวไป โดยพิจารณาจากจำนวนรายหัวของผู้เรียน และพิจารณาเพิ่มพิเศษให้กับสถานศึกษาที่มีผลงานดีเด่น หรืออยู่ในเขตกันดารหรือมีนักเรียนพิการ การบริหารงบประมาณให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมพิจารณาตรวจสอบติดตาม โดยผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจเต็มในการอนุมัติเบิกจ่าย ซึ่งปัญหา อุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณอาจเกิดความไม่เป็นธรรม อาจเกิดการต่อต้านจากผู้สูญเสียอำนาจ โรงเรียนบางแห่งไม่มีความพร้อมและอาจเกิดความขัดแย้งในการบริหาร ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ได้แก่ อาจก่อให้เกิดความประหยัด เกิดความคล่องตัวในการบริหาร มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากขึ้น ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ และตรวจสอบก่อให้เกิดความโปร่งใส บุคลากรมีขวัญกำลังใจในการทำงานและก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และผลเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ได้แก่ อาจมีผู้มีอิทธิพลใช้อำนาจในการบริหาร ขาดความเสมอภาคในการเข้าเรียนของนักเรียน เกิดการทุจริตในการบริหาร อาจเกิดความไม่คุ้มค่าของการบริหารงบประมาณ แนวทางการเตรียมความพร้อม ควรพัฒนาบุคลากรและผู้เกี่ยวข้องให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา โรงเรียนและชุมชนกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกัน จัดระบบข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาผู้บริหารให้เป็นผู้บริหาร

เมื่ออาชีพ ปลูกฝังจริยธรรมให้แก่นักเรียน และประชาสัมพันธ์รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร การศึกษาให้ชุมชนได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

สมหวัง ขอเอื่อนกลาง (2546, หน้า 70-72) ได้ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางในการ จัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและครู สถานศึกษามัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัยพบว่า สภาพในการ จัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยดำเนินการด้านการ บริหารจัดการอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านศักยภาพบุคคล ด้านทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตอื่นและ ด้านงบประมาณสนับสนุนอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ปรากฏว่ามีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 เฉพาะด้านตำแหน่งส่วน ด้านอื่นๆ ได้แก่ วุฒิการศึกษาสูงสุด ประสบการณ์การปฏิบัติงาน และขนาดสถานศึกษาที่ตนเอง ปฏิบัติงานอยู่ มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการจัดทำงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานโดยภาพรวมและรายด้าน ได้แก่ ด้านศักยภาพบุคคล ด้านงบประมาณสนับสนุน ด้านการบริหารจัดการ และด้านทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตอื่นอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อ เปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นปรากฏว่า ผู้บริหารสถานศึกษาและครูสถานศึกษา มัธยมศึกษาที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งในด้านตำแหน่งด้าน ประสบการณ์ปฏิบัติงาน ด้านวุฒิการศึกษาสูงสุดและขนาดสถานศึกษาที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่

จันจิรา อมรสติ (2548, หน้า 88-91) ศึกษาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาชั้น พื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 3 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ผลการศึกษา พบว่าสภาพการ บริหารงบประมาณของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในภาพรวม มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด ได้แก่ ด้านการจัดทำและเสนอของบประมาณ สถานศึกษามีการจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อขอ งบประมาณด้านการจัดสรรงบประมาณ สถานศึกษามีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีสอดคล้อง กับงบประมาณด้านการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล และรายงานผลการใช้เงิน และผลการ ดำเนินการสถานศึกษามีการตรวจสอบการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ ด้านการ ระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา สถานศึกษามีข้อมูลนักเรียนที่ต้องรับทุนการศึกษา ด้านการบริหาร การเงิน สถานศึกษามีการเก็บรักษาเงิน ได้ถูกต้อง ด้านการบริหาร การบัญชี สถานศึกษามีการตรวจสอบความถูกต้องของตัวเงินตามรายงานเงินคงเหลือประจำวัน ด้านการ บริหารพัสดุและสินทรัพย์สถานศึกษามีการจัดซื้อจัดจ้าง โดยตรวจสอบงบประมาณ รายละเอียด เกณฑ์ และคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ ปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ภาพรวมมีปัญหาอยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด แต่ยังคงพบว่าการมีข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ในการ

วิเคราะห์จัดทำและเสนอของงบประมาณ การรับทราบนโยบายและข้อมูลจากหน่วยเหนือในการจัดสรรงบประมาณความสามารถในการสร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผลผลิตตามตัวชี้วัด การใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถานศึกษาและชุมชน การเลือกครูที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสม เป็นเจ้าหน้าที่การเงิน และเป็นเจ้าหน้าที่จัดทำบัญชีของสถานศึกษา และการไม่มีนิติกรประจำสถานศึกษา มีปัญหาในระดับมากถึงมากที่สุด

สมพงษ์ ยูบลินต์ย์ (2548, หน้า 100-104) ศึกษา เรื่อง ศึกษาปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ดเขต 2 ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ดเขต 2 อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ส่วนผลการเปรียบเทียบความคิดเห็น ที่มีต่อปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาครูผู้สอน และผู้บริหาร พบว่า ข้าราชการครูที่เป็นครูผู้สอนและผู้บริหารมีปัญหาการบริหารงบประมาณแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกด้าน คือ ด้านการจัดทำและเสนอของงบประมาณ ด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงิน ด้านการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ด้านการบริหารการเงิน ด้านการบริหารงานบัญชี และด้านการบริหารพัสดุและสินทรัพย์ โดยครูผู้สอนมีค่าเฉลี่ยปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ดเขต 2 สูงกว่าผู้บริหารทุกด้าน

เพ็ญศรี พรหมเทศ (2549, หน้า 102-103) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานการเงินและบัญชีของสถานศึกษาในเขตอำเภอเขาหลวง กว่าง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4 ผลการวิจัยพบว่า สภาพการปฏิบัติงานด้านการเงินมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก คือ โรงเรียนมีการกำหนดเงื่อนไขให้ลงนามผู้ส่งจ่ายเช็คมากกว่าหนึ่งคน มีการจ่ายเงินทุกครั้งที่ได้รับการอนุมัติจ่ายจากผู้มีอำนาจ และมีการนำส่งเงินทุกครั้ง ได้รับหลักฐานการนำส่งเพื่อบันทึกบัญชี สภาพการปฏิบัติงาน ด้านบัญชีมีสภาพการปฏิบัติงานด้านบัญชีอยู่ในระดับปานกลาง คือ มีการจัดทำบัญชีและทะเบียนคุมเงินต่างๆ ครบทั้ง 5 ประเภท ตามระบบบัญชีหน่วยงานย่อยมีการจัดทำบัญชี บันทึกรายการสมุดเงินสดและทะเบียนต่างๆ เป็นปัจจุบัน และมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บันทึกบัญชีแยกต่างหากจากเจ้าหน้าที่รับเงิน และออกใบเสร็จรับเงินตามลำดับ สภาพปัญหาด้านการเงิน อยู่ในระดับน้อย คือ มีการจ่ายเงินทุกครั้งและได้รับหลักฐานการจ่ายทันที มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ลงนามส่งจ่ายเช็คมากกว่าหนึ่งคน และมีการจ่ายเงินทุกครั้งได้จ่ายตรงตัวเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงินตามลำดับ สภาพปัญหาด้านบัญชีมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย มีการลงรายการบันทึกบัญชีในทะเบียนคุมเงินรายได้แผ่นดินที่ได้มีการจัดเก็บและนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน มีการบันทึกบัญชีในทะเบียนคุมงบประมาณแยกตามประเภทเงินตามลำดับ

ปัญหา วาชัยยง (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานการเงิน ของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 5 ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการบริหารงานการเงินของสถานศึกษา โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยพบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดที่สุด คือ การขอเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด รองลงมาได้แก่ การศึกษา และตรวจสอบงบประมาณ และการตรวจรับพัสดุ ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ การรายงานการใช้งบประมาณ 2) ปัญหาการบริหารงานการเงินของสถานศึกษา โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย โดยพบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี รองลงมาคือ การรายงานการใช้งบประมาณ ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ การขอเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด 3) สภาพการบริหารการเงิน จำแนกตามประเภทของบุคลากร พบว่า มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ด้านจัดทำปฏิทินการจัดซื้อจัดจ้าง และด้านการขอเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 4) ปัญหาการบริหารงานการเงิน จำแนกตามประเภทของบุคลากร พบว่า มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านศึกษาและตรวจสอบงบประมาณ ด้านการขอเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด และด้านการรายงานการใช้งบประมาณ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 5) สภาพการบริหารงานการเงิน จำแนกตามประสบการณ์การปฏิบัติงาน โดยภาพแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นด้านการเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด ด้านการส่งคืนงบประมาณและขอใช้เงินเหลือจ่าย ด้านการกันเงินไว้เบิกเหลือมปีและการขยายเวลาเบิกจ่าย ด้านการรายงานการใช้งบประมาณ ไม่แตกต่าง 6) ปัญหาการบริหารงานการเงิน จำแนกตามประสบการณ์ปฏิบัติงาน โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นด้านการก่อกำหนดผู้ผูกพัน และเบิกจ่ายงบประมาณไม่แตกต่างกัน

มณฑิธร น้อยบุคดี (2549, หน้า 80-81) สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ในสถานศึกษามัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า สภาพการบริหารงบประมาณในสถานศึกษามัธยมศึกษา โดยภาพรวมพบว่า ในสถานศึกษาทั้งสามขนาดมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยสถานศึกษาขนาดกลางมีสภาพการปฏิบัติมากกว่าสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ปัญหาการบริหารงบประมาณในสถานศึกษามัธยมศึกษา โดยภาพรวมพบว่า ในสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่มิมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนในสถานศึกษาขนาดกลางมีปัญหาอยู่ในระดับน้อยผลการเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาทั้งสามขนาดพบว่า โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการจัดทำและเสนอของบประมาณ ด้านการบริหารบัญชีและด้านการบริหาร

พัสดุและสินทรัพย์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ในขณะที่ด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านการตรวจสอบติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงิน ผลการดำเนินงาน และด้านการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านการบริหารการเงินที่ไม่แตกต่าง เมื่อทดสอบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่โดยภาพรวมปรากฏว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่ มีปัญหาการปฏิบัติมากกว่าสถานศึกษานขนาดกลาง และพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าแตกต่างกันเกือบทุกด้าน เฉพาะด้านการบริหารการเงินและด้านการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงิน ผลการดำเนินงานที่ไม่แตกต่างกัน

เดช คอนจันทร์ โศตร (2550, หน้า 71-76) ศึกษาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 2 ผลการศึกษา พบว่า การบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก คือ การบริหารการเงิน การบริหารงานบัญชี การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ สำหรับปัญหาโดยรวมอยู่ในระดับที่น้อย คือ ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การจัดทำและเสนอของบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณ

ด้านการจัดทำและเสนอของบประมาณ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก คือ การแต่งตั้งผู้รับผิดชอบงานงบประมาณของสถานศึกษา การจัดทำและเสนอของบประมาณสอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาสถานศึกษา และการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณได้ถูกต้องและทันเวลาที่กำหนด สำหรับปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับที่น้อย คือ นำข้อมูลมาศึกษาวิเคราะห์ในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณประจำปี การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ปัญหา อุปสรรคเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตั้งของบประมาณ

ด้านการจัดสรรงบประมาณ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก คือ กระบวนการจัดสรรที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม การใช้จ่ายเงินรายได้ของสถานศึกษาตามภารกิจการบริหารจัดการ และการใช้จ่ายเงินสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ ปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับที่น้อย คือ การพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณให้สอดคล้องกับกิจกรรม/โครงการ และภารกิจจัดการศึกษา จัดทำแผนการใช้จ่ายเงินสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์และแผนพัฒนาประจำปี

ด้านการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก คือ จัดทำทะเบียนคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นปัจจุบัน กำกับติดตามการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบอย่างสม่ำเสมอ จัดทำสรุปและรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณเสนอต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับที่น้อย คือ จัดทำแผนการตรวจสอบงบประมาณเมื่อสิ้น

ปีงบประมาณ และจัดทำสรุปรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ด้านการบริหารการเงินอยู่ในระดับมาก คือ จัดทำทะเบียนคุมเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ แต่งตั้งคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน และจัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันเป็นปัจจุบัน ปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับที่น้อย คือ จัดทำหลักฐาน เอกสารประกอบการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ครบถ้วนเป็นปัจจุบัน การทำแผนการเบิกจ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานด้านการเงิน และมีการนำส่งเงิน เงินเบิกเกินส่งคืน เงินรายได้แผ่นดินตามระยะเวลาที่กำหนด

ด้านการบริหารงานบัญชี อยู่ในระดับมาก คือ จัดทำทะเบียนคุมเงินทุกประเภท รายงานข้อมูลทางการเงินต่อหน่วยงานต้นสังกัดภายในระยะเวลาที่กำหนด และจัดเก็บเอกสารหลักฐานทางบัญชีเป็นระบบง่ายต่อการตรวจสอบ ปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับที่น้อย คือ รายงานข้อมูลทางการเงินต่อหน่วยงานต้นสังกัดภายในระยะเวลาที่กำหนด และจัดเก็บเอกสารหลักฐานทางบัญชีเป็นระบบง่ายต่อการตรวจสอบ

ด้านการบริหารพัสดุและทรัพย์สิน อยู่ในระดับมาก คือ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่พัสดุและหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุของสถานศึกษา ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบพัสดุประจำปีแล้วรายงานต้นสังกัดและผู้เกี่ยวข้องทันเวลาที่กำหนดปัญหา โดยภาพรวมอยู่ในระดับที่น้อย คือ สำรองความต้องการการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ ดำเนินการจัดหาผลประโยชน์จากสินทรัพย์ที่มีอยู่ตามระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบพัสดุประจำปี แล้วรายงานต้นสังกัดและผู้เกี่ยวข้องทันตามระยะเวลาที่กำหนด

ธงชัย เปรมชนม์ (2550, หน้า 70-71) ได้ศึกษาการศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจันทบุรี เขต 1 ผลการศึกษาพบว่า สถานศึกษาขนาดใหญ่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก คือ การจัดสรรงบประมาณและการบริหารบัญชี และมากที่สุด คือ การบริหารการเงินและการบริหารพัสดุและสินทรัพย์ ส่วนสถานศึกษาขนาดกลาง และขนาดเล็กมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง คือ การจัดทำและเสนอของบประมาณ และการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และผลการเปรียบเทียบสภาพการบริหารงบประมาณ พบว่า ขนาดสถานศึกษามีสภาพการบริหารงบประมาณแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทั้ง 7 ด้าน

คุณิต สมศรี (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวแบบการบริหารแผนกลยุทธ์ศาสตร์ของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานในบริบทการกระจายอำนาจทางการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ตัวแบบการ

บริหารแผนยุทธศาสตร์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในบริบทการกระจายอำนาจทางการศึกษา ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือส่วนที่ 1 ว่าด้วยส่วนนำ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของตัวแบบ ลักษณะการกระจายอำนาจทางการศึกษา แนวคิดและหลักการที่นำมาใช้ในการออกแบบ องค์ประกอบของตัวแบบ และเงื่อนไขในการนำตัวแบบไปใช้ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยกระบวนการบริหาร แผนยุทธศาสตร์ ได้แก่ การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ การนำแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ และ ประเมินผลแผนยุทธศาสตร์และมีผลสะท้อนกลับ ไปยังมาตรการกำกับกับการบริหารแผนยุทธศาสตร์ แต่ละขั้นตอน ส่วนที่ 3 ว่าด้วยปัจจัยความมีประสิทธิภาพในการบริหารแผนยุทธศาสตร์

จากผลการสัมมนาโดยอิงผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่า ตัวแบบการบริหารแผนยุทธศาสตร์ของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในบริบทการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีความถูกต้อง เหมาะสมเป็นไปได้ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการศึกษา มีความถูกต้อง เหมาะสมเป็นไปได้ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัด สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ประหยัด อุตรา (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารงานการเงิน พัสดุและสินทรัพย์ ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 5 ผลการวิจัยพบว่า 1) ผู้บริหาร สถานศึกษา ครูการเงิน และครูพัสดุมีความคิดเห็นต่อสภาพการบริหารงานการเงิน พัสดุและ สินทรัพย์ของสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 5 โดยรวมอยู่ในระดับมาก 2) ผู้บริหารสถานศึกษา ครูการเงิน และครูพัสดุที่มีตำแหน่งต่างกันมีความคิดเห็นต่อสภาพการ บริหารงานการเงิน พัสดุและสินทรัพย์ของสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 5 โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 3) ผู้บริหารสถานศึกษา ครูการเงิน และครูพัสดุในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกันมีความคิดเห็นต่อสภาพการบริหารงานการเงิน พัสดุ และสินทรัพย์ของสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 5 แตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

พิชญ์นิณี โฉมอัมฤทธิ์ (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการศึกษาสภาพปัญหาการบริหาร งบประมาณภายใต้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในสังกัดสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาจันทบุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพปัญหาการบริหารงบประมาณภายใต้การกระจาย อำนาจการบริหาร และการจัดศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจันทบุรี โดยรวมมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ปรากฏว่า มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ ในระดับปานกลาง ทั้งในด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต ด้านการ จัดระบบการจัดหาพัสดุ/ทุน ด้านการบริการทางการเงินและควบคุมงบประมาณ ด้านการรายงาน การเงินและผลการดำเนินงาน ด้านการบริหารสินทรัพย์ และด้านการตรวจสอบภายใน 2) ผลการ

วิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณภายใต้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พบว่า เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา กลุ่มระดับการสอนของสถานศึกษา ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านการบริหารงบประมาณและระยะเวลาที่ทํานําคําดําแหน่งผู้บริหารสถานศึกษามีสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณ ภายใต้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

อิซเบล (Isable, 1996, Abstract) ได้ศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจการศึกษาในประเทศโคลัมเบียจากมุมมองในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน การเรียนรู้ภายในบริบทของการปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่าความรู้สึกเป็นเจ้าของการมีส่วนร่วม นวัตกรรมและการแก้ปัญหาและการตรวจสอบจากชุมชนทำให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน

นสาไลวา (Nasaliwa, 1996, Abstract) ได้ทำการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจการตัดสินใจทางการศึกษาในมาลาวิ ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจการศึกษาต้องมีการมอบอำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัติงานแก่บุคคลที่มีความรับผิดชอบ และมีการเพิ่มอำนาจในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษา ปัญหาของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้แก่ กระทบวงขาดการเตรียมพร้อมทรัพยากรขาดแคลน การขาดความร่วมมือจากผู้บริหารอาวุโส แรงจูงใจไม่เพียงพอ และการต่อต้านการมอบอำนาจ

ริเวรา (Rivera, 1998, Abstract) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจและการใช้สถานศึกษาเป็นฐาน พบว่า ความเป็นผู้นำและการสนับสนุนไม่ได้มีอิทธิพลจากประสบการณ์ของผู้บริหารสำนักงานส่วนกลางในเขตพื้นที่เสมอไป ผู้อำนวยการจะมีบทบาทสำคัญในความพยายามที่จะปฏิรูป โดยมีจิตนาการ และเป็นผู้ส่งข่าวสาร และสภาพที่สนับสนุนต่อการเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบของสำนักงานกลาง คือ มีความเข้าใจร่วมกันถึงความต้องการปฏิรูป การโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่สถานศึกษาในพื้นที่ โอกาสในการฝึกอบรมสำหรับผู้มีส่วนร่วมทุกคน ระบบการสนับสนุนทางการเมือง สังคม เพื่อสนับสนุนปฏิรูป และการสนับสนุนในระดับนโยบายสำหรับการจัดการสถานศึกษา ในเขตพื้นที่จะเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

บรูคเกอร์ (Brooker, 1998, p. 178) ได้ทำการวิเคราะห์นโยบายงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ผลงานในการศึกษาระดับสูงของ อคานเชล ผลการวิจัยพบว่า จากการศึกษาในเชิงลึก จากข้อมูลที่ได้แสดงถึงว่าคณะกรรมการเห็นด้วยกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในการศึกษาระดับสูงของ อคานเชล อย่างไรก็ตามในรายงานได้พบข้อบกพร่องในระบบ เป็นข้อบกพร่องที่

มองเห็นในรอบๆ ระบบที่ซับซ้อน และบุคลากร ขาดความรู้สึกร่วมในพันธกิจขององค์กร ข้อมูลยังบ่งชี้อีกว่าในส่วนของนโยบายล้มเหลวมากที่สุด มองเห็นข้อบกพร่องมากที่สุดในระบบ การเพิ่มความไม่แน่นอนในการปฏิบัติในเงินกองทุนบนพื้นฐานของทฤษฎีที่ได้รับจากการศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสนับสนุนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้เป็นที่ยอมรับในการศึกษาระดับสูงของ อคานซอล ประกอบไปด้วย การนำข้อปรับปรุงแก้ไขมาเป็นข้อมูลในการวางระบบเริ่มแรกในประการต่อมาควรมีการกำหนดการวัดผลการดำเนินการในจำนวนน้อยข้อและบุคลากรในหน่วยงานแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของพันธกิจของหน่วยงาน

ฟลาวเวอร์ส (Flowers, 1999, p. 145) ได้ศึกษาการประเมินหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ในฟลอริดา ผลการวิจัยพบว่า นโยบายและภาวะผู้นำของหน่วยงานที่ดีจะทำให้หน่วยงานประสบความสำเร็จบนพื้นฐานของข้อมูลที่ดี หรือการตัดสินใจบนฐานแห่งความจริงเป็นสภาพเงื่อนไขที่เหมาะสมที่สุดสำหรับหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ยังบ่งชี้ถึงแนวคิดในการวิเคราะห์นโยบายของงบประมาณจะต้องประกอบไปด้วยตัวแปรทั้งสภาพแวดล้อมและระดับขององค์กร นอกจากนี้ผู้นำของหน่วยงานจะต้องมีความชัดเจนใน 3 ปัจจัยของการบริหารงบประมาณให้ประสบความสำเร็จ คือ มีความชัดเจนในผลสำเร็จโดยประสานระหว่างความพึงพอใจของชุมชนกับพันธกิจของหน่วยงาน มีการจัดการกับปัจจัยภายนอกที่สำคัญๆ ต่างๆ และนโยบาย มีการจัดการกับปัจจัยภายในให้ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมในการบริหารและอำนาจในการรับรู้เน้นการตัดสินใจบนฐานแห่งความเป็นจริง