

บทที่ 4

งบประมาณด้านการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ

4.1 งบประมาณของรัฐ

สำนักงบประมาณได้จัดทำแผนแม่บทด้านการงบประมาณระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2540 – 2544) สารสำคัญประการหนึ่ง คือ มุ่งปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ โดยการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – Based Budgeting : PBB) เพื่อจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คล่องตัว และสามารถตรวจสอบได้ในการดำเนินการดังกล่าวได้กำหนดหน่วยงานนำร่อง ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเป็น 1 ใน 7 หน่วยงานนำร่องที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงบประมาณและกระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดข้อตกลงในการดำเนินงานตามโครงการนำร่อง โครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณด้านการศึกษาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพื่อ (สำนักงบประมาณ, 2542 : 37 – 38. อ้างถึง ใน สมเกียรติ พึ่งคุณไตรรัตน์, 2548)

- 1) ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลตอบแทนในการใช้จ่าย
- 2) เพิ่มบทบาทและการกระจายอำนาจไปยังผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาเพื่อให้สามารถรับผิดชอบในการจัดบริหารการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ
- 3) พัฒนารูปแบบในการจัดงบประมาณด้านการศึกษาที่เหมาะสม โดยมุ่งเน้นเรื่องประสิทธิผลในการใช้จ่าย ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล

เพื่อให้การดำเนินงานปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ในการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้จัดทำแผนนำร่องการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมแก่หน่วยงานในสังกัด ตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ศีกรูปแบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่จะนำไปใช้ในพื้นที่นำร่องทดลองใช้รูปแบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และเพื่อขยายผล

ระยะแรก เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับหน่วยงาน เพื่อให้มีลักษณะเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ซึ่งได้แก่ การออกแบบและพัฒนาระบบต่าง ๆ

ระยะที่สอง เป็นการนำเอาระบบและรูปแบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปทดลองใช้ในเขตพื้นที่ และโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งจะทดลองในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน ตั้งอยู่ในพื้นที่ต่างกัน ทรัพยากรต่างกัน และอัตราส่วนครูต่อนักเรียนต่างกัน

ระยะที่สาม เป็นการขยายผลการทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

หลักการและแนวคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

1. ประเภทของระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณที่ประเทศต่าง ๆ ใช้กันอยู่ในขณะนี้มีมากมายหลายประเภท งบประมาณแต่ละประเภทจะมีลักษณะการใช้และการดำเนินการที่แตกต่างกัน มีข้อดีข้อเสียที่แตกต่างกันด้วย งบประมาณแต่ละประเภทจะเหมาะสมกับประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้านด้วยกัน ระบบงบประมาณที่นำมาใช้ตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำงบประมาณจนถึงปัจจุบัน อาจจำแนกได้เป็น 4 ประเภท สรุปได้ดังนี้ (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544: 8 – 10, สมศักดิ์ คงเที่ยง, 2541: 20 – 24)

1.1 งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget)

เป็นระบบงบประมาณที่เก่าแก่ที่สุด และใช้กันอย่างแพร่หลาย ระบบงบประมาณดังกล่าวเน้นสิ่งที่ใช้จ่ายมากกว่าเนื้องานที่ประสงค์จะทำ กล่าวคือ แสดงหมวดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าวัสดุ และหมวดค่าครุภัณฑ์ เป็นต้น การจัดทำงบประมาณประจำปีก็ยึดจำนวนและรายละเอียดของงบประมาณปีที่ผ่านมาเป็นพื้นฐานในการประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับปีต่อไป ส่วนใหญ่ผู้จัดทำงบประมาณต่างก็มุ่งหวังที่จะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จึงพยายามประมาณการค่าใช้จ่ายให้สูงขึ้นกว่าปีก่อนเสมอ ทำให้ยอดงบประมาณในแต่ละปีขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การจัดทำงบประมาณตามระบบนี้จะไม่สามารถทราบได้ว่า ในรายจ่ายต่าง ๆ นั้น จะอำนวยการให้เกิดผลงานอะไรและเพียงใดบ้าง

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ คือ

1) มุ่งเน้นในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบปัจจัยนำเข้า (Input) ให้เป็นไปตามที่กำหนด (Control Orientation)

2) จำแนกค่าใช้จ่ายตามหมวดค่าใช้จ่ายและรายการใช้จ่ายในการของบประมาณตามรายการที่กำหนดไว้ จะใช้งบประมาณผิดหมวดหรือต่างไปจากรายการที่กำหนดไม่ได้

3) ระบบงบประมาณนี้ จะเป็นความสำเร็จหรือล้มเหลวของงบประมาณจากความสามารถที่จะได้รับให้หมดไป ไม่ได้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการบริหารและผลงานที่เกิดจากการใช้งบประมาณ

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2525 ระบบงบประมาณของไทยเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ซึ่งการจัดทำงบประมาณในระบบดังกล่าวไม่สามารถแสดงถึงผลสำเร็จของงานได้ อีกทั้งมีความไม่เชื่อมโยงกับแผนงาน โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล และเน้นประเภทรายจ่ายเป็นสำคัญและมีการควบคุมในรายละเอียดของการใช้จ่ายมาก ส่งผลให้ผู้บริหารทุกระดับไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารและควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนดได้ (สำนักงาน ก.พ. , 2546: 11)

1.2 ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting System)

เป็นระบบที่นำมาใช้เพื่อที่จะแก้ไขจุดอ่อนของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการคือ เป็นการจัดเตรียมงบประมาณแบบปฏิบัติการที่มุ่งแสดงผลได้ของการดำเนินโปรแกรมด้านต่าง ๆ แทนที่จะแสดงรายการใช้จ่ายเป็นหมวดต่าง ๆ ตามแบบแสดงรายการเพียงอย่างเดียว

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน คือ

1) จำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน (Functional Classification) หรือวัตถุประสงค์ของงาน (Objective Classification) เช่น จำแนกงบประมาณเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ฯลฯ

2) มีการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน (เปรียบเทียบ Output กับ Input) เพื่อหาวิธีทางที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน (Output) จะเป็นตัวชี้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

3) กำหนดมาตรการในการวัดงาน (Work Measurement) และมีระบบบัญชีแสดงราคาต่อหน่วย (Cost Accounting System) สำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายของงานต่าง ๆ

1.3 งบประมาณแบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการ และระบบงบประมาณ (Planning Programming and Budgeting System) หรือ PPBS

ระบบงบประมาณแบบนี้บางที่เรียกว่า งบประมาณแบบแสดงแผนงาน เป็นระบบงบประมาณที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขจุดอ่อนของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและแบบแสดงผลงาน กล่าวคือพยายามที่จะเชื่อมโยงงบประมาณประจำปีเข้ากับวัตถุประสงค์ของรัฐบาลตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนระยะยาวของประเทศ

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบ PPBS คือ

1) มุ่งความสนใจในเรื่องกำหนดโครงการ (Program) ตามวัตถุประสงค์อันเป็นพื้นฐานของรัฐบาล โครงการอาจจะได้จากการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ

2) พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในอนาคต

3) พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายทุกชนิด ทั้งค่าใช้จ่ายโดยตรง ค่าใช้จ่ายประเภททุน และที่ไม่ใช่ประเภททุน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

4) การวิเคราะห์อย่างมีระบบ เพื่อจะหาทางเลือกที่จะดำเนินงานลักษณะข้อนี้เป็นสาระสำคัญของระบบ PPBS ซึ่งเกี่ยวกับเรื่อง

- การแสดงวัตถุประสงค์หรือเจตจำนงของรัฐบาล

- การแสดงทางเลือกดำเนินการต่าง ๆ ที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนและอย่างเป็นธรรมชาติ

- ประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องของทางเลือกดำเนินการแต่ละอัน

- ประมาณผลอันพึงประสงค์จะได้รับจากทางเลือกดำเนินการนั้น ๆ

- การเสนอค่าใช้จ่ายและผลอันพึงจะได้รับ เพื่อเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกดำเนินการนั้น ๆ พร้อมด้วยสมมติฐานดำเนินการอยู่ไม่มีความเหมาะสมที่จะดำเนินการต่อไป ควรยุบหรือเลิกโครงการ นอกจากนี้ ยังทำให้สามารถมองการใช้จ่ายงบประมาณว่าดี ดำเนินการหนักทางด้านใด อย่างไร ควรโยกย้ายหรือสับเปลี่ยนอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ และนโยบายของรัฐบาลได้รวดเร็วขึ้น ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้คล่องตัวขึ้น เพราะสำนักงานงบประมาณจะพิจารณาในลักษณะผลงานมากกว่าเรื่องการจัดซื้อจัดหา เป็นต้น

1.4 งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – based Budgeting: PBB)

เป็นระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผล (Results) ที่จะได้รับจากโครงการ

ประเทศไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2525 ได้ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 จนถึงปีงบประมาณ 2546 ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานและในปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นไป จะนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ

2. ความเป็นมาในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้

จากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 ส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของคนไทยอย่างรุนแรงและยังมีผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐอย่างชัดเจน ส่วนราชการจึงต้องมีการปรับตัวใหม่ ปรับเปลี่ยนแนวคิด ปรับเปลี่ยนแนวการบริหารและการ ปฏิบัติงาน เพื่อให้มีผลงานที่เป็นรูปธรรม คำนึงถึงงบประมาณ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการ ปรับเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐไปสู่ “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” รัฐบาลจึงได้ กำหนดมาตรการปรับภาคราชการในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้ ส่วนราชการมีภารกิจหลักที่ชัดเจน มีผลงานที่เป็นรูปธรรมคุ้มค่าเงินภาษี และเป็นที่ยอมรับของ ประชาชน โดยระยะสั้นให้ทุกส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อสนองวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (กรมสามัญศึกษา, 2545: 1)

1) ทบทวนบทบาท ภารกิจ และลดการตัดทอนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อน และไม่มี ความจำเป็นที่ส่วนราชการต้องดำเนินการเอง หรือเห็นควรให้ภาคเอกชน องค์กรเอกชน หน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการเอง

2) ปรับปรุงรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของส่วนราชการ โดยกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลงานด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน และเป็น รูปธรรม

3) ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของส่วนราชการที่เป็นผลมาจากข้อ 1-2 โดยแสดงถึงจำนวนเงินงบประมาณที่ประหยัดได้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ผลที่คาดว่าจะได้รับคือ ส่วนราชการมีภารกิจหลักที่ชัดเจน มีผลงานที่เป็นรูปธรรมที่ คุ้มค่ากับเงินภาษี และเป็นที่ยอมรับของประชาชน

สำหรับแผนระยะยาว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบกับแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ โดยแผนดังกล่าวเป็นแผนปฏิรูปภาครัฐใน องค์กรรวมโดยยึดผลลัพธ์ (Outcome) มีการวัดผลการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายที่เป็นรูปธรรม

- 1) แผนปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ
- 2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงิน และการพัสดุ
- 3) แผนการปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคล
- 4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
- 5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ

ในส่วนของแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและการพัสดุ ได้มีการกำหนดให้ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สำนักงบประมาณจึงได้มีการจัดทำแผนแม่บทด้านการงบประมาณระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) สำคัญประการหนึ่งคือมุ่งปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ โดยการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting: PBB) เพื่อให้สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพคล่องตัว และสามารถตรวจสอบได้ ในการดำเนินการดังกล่าวได้มีการกำหนดหน่วยงานนำร่องขึ้น ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเป็น 1 ใน 7 ของหน่วยงานนำร่องที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ในส่วนของกรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเดิม) เป็นหน่วยงานนำร่องในนามของกระทรวงศึกษาธิการ โดยจัดทำเป็นโครงการนำร่องในระดับโรงเรียน และขยายผลให้ครอบคลุมโรงเรียนในสังกัดต่อไป

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร เป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตามผลอย่างสม่ำเสมอเพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงินและพัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงาน หรือพันธกิจ การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะเน้นในเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ซึ่งประสิทธิภาพนั้นจะต้องได้ผลผลิตที่มากที่สุดโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ส่วนประสิทธิผลนั้นมุ่งเน้นว่าจะได้ผลตามที่ต้องการซึ่งกำหนดไว้ในนโยบายและจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน (สำนักงาน ก.พ. , 2546: 14-15)

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็นระบบที่จะทำให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่า

1) ผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลผลิตสอดคล้องกับเป้าหมาย และนโยบายของรัฐบาล

2) ผลผลิตที่ต้องการมีปริมาณ ราคา และคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกัน

3) ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนด

(สมเกียรติ ฟิ่งคุณไตรรัตน์ , 2548: 12-18)

3. หลักการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน มีหลักการสำคัญดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, 2545ค: 3-4)

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

2) ใช้การวางแผนกลยุทธ์เป็นเครื่องมือในการกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และงบประมาณ โดยให้มีการกำหนดทิศทางกลยุทธ์ 3 ปีงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงความพยายามเปลี่ยนวัฒนธรรมจากการทำงานตามข้อบังคับเป็นทำตามพันธกิจของหน่วยงานที่เน้นผลงาน

3) ลดการควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลาง ลดกระบวนการทำงานเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนลดขั้นตอนการอนุมัติเบิกจ่าย แต่เพิ่มความรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์ โดยการมอบและกระจายอำนาจการจัดทำและบริหารงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติ (Budget devolution)

4) จัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block grant) เพื่อความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ และถ้ามีงบประมาณเหลือจากการดำเนินงานโครงการใด ๆ ก็สามารถนำไปใช้งาน/โครงการอื่นได้

5) เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ (Expanding budget coverage) กล่าวคือ การจัดทำงบประมาณจะรวมถึงกิจกรรมที่อยู่นอกระบบงบประมาณด้วย (Extra budgeting activities) เช่น เงินกู้ เงินบริจาค เงินช่วยเหลือสนับสนุนจากภายนอก

6) คำนวณค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากผลผลิตหรือกิจกรรม

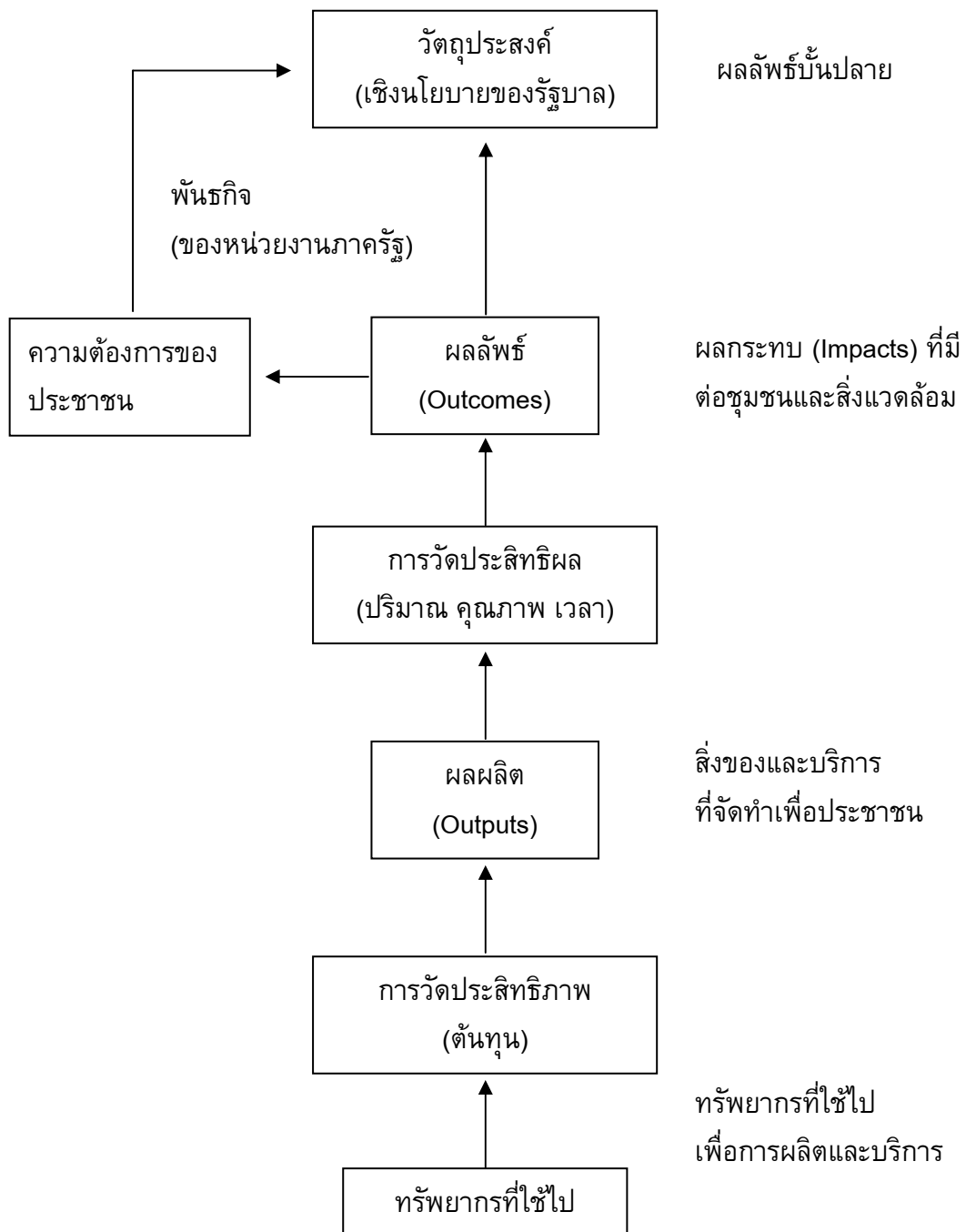
7) กำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) ช่วงเวลา 3 ปี และจัดทำเป็นแผนหมุนเวียน (Rolling Plan)

8) ใช้ระบบบัญชีพึงรับจ่าย หรือเรียกว่า บัญชีเกณฑ์คงค้าง (Accrual basis)

9) เน้นการตรวจสอบควบคุมภายใน (Internal audit)

10) การรายงานผลจะเชื่อมโยงระหว่างผลการดำเนินงานกับนโยบาย เป้าหมายของหน่วยงานและรัฐบาล

การดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นแนวทางที่ครบวงจร ตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของการดำเนินงาน โดยผลผลิตที่เกิดขึ้นจะต้องมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์จะต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล โดยการให้อำนาจผู้บริหารของหน่วยงานในการตัดสินใจและมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการจ่ายงบประมาณ การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานจะมุ่งเน้นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ซึ่งประสิทธิภาพนั้นจะพิจารณาผลที่ได้รับจากการดำเนินงานเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไป คือ การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการดำเนินงานที่ได้ผลผลิตมากที่สุดโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ส่วนประสิทธิผลนั้นมุ่งเน้นให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้ในนโยบายและเป้าหมายของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล



การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
(ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544 : 17)

เกณฑ์ที่ใช้วัดผลการดำเนินงาน

การประเมินผลการดำเนินงานมักนิยมกำหนดเกณฑ์เพื่อใช้สำหรับการประเมินความสำเร็จ ดังนี้

- 1) ปริมาณของผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
- 2) คุณภาพของผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
- 3) ต้นทุน ได้แก่ ต้นทุนที่เป็นจริง ต้นทุนที่คาดหวัง ต้นทุนเฉลี่ย (Average Costs)

ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Costs)

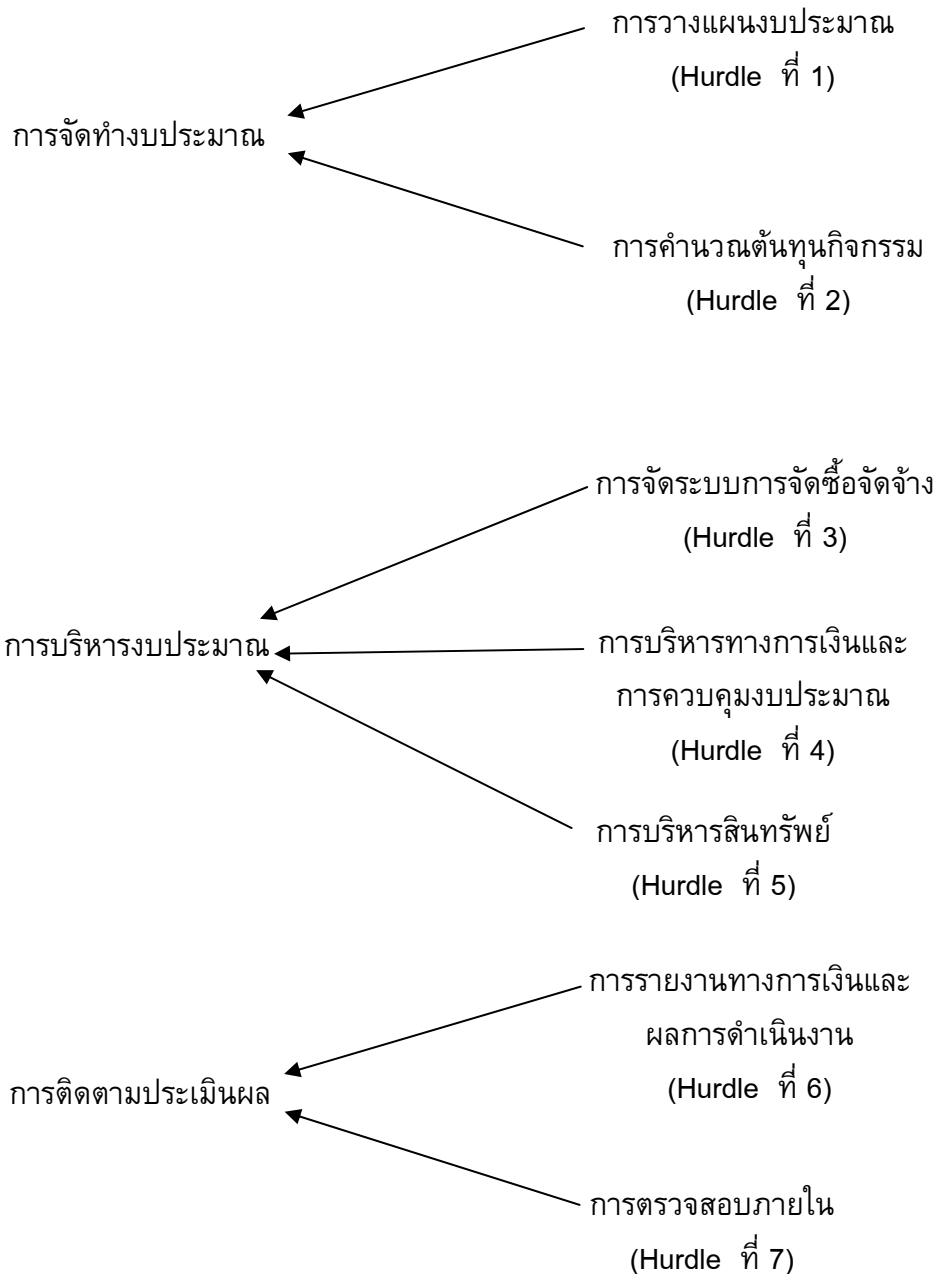
4) เวลา ผลผลิตผลลัพธ์ต้องเสร็จทันตามเวลาที่กำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นผลที่ได้จะไม่เกิดประโยชน์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีองค์ประกอบในกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ไม่แตกต่างไปจากระบบงบประมาณแบบแสดงการวางแผนการกำหนดโครงการและระบบงบประมาณ (PPBS) กล่าวคือ ประกอบด้วยกระบวนการ การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผล โดยสำนักงานงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณแบบวงเงินรวมหรือเป็นก้อน (Block Grant) ให้กับหน่วยงานของรัฐภายใต้เงื่อนไข คือ หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (Hurdle) คือ (สำนักงานงบประมาณ, 2542: 44)

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)
2. การคำนวณต้นทุนกิจกรรม (Activity – based Costing)
3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)
4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control)
5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)
6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)
7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

กระบวนการงบประมาณ

มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน



ความเชื่อมโยงกระบวนการงบประมาณและมาตรฐานการจัดการทางการเงิน
(กรมสามัญศึกษา, 2544 : 10)

จะเห็นได้ว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นการจัดทำงานงบประมาณโดยใช้ผลงาน (Performance) ตามพันธกิจของหน่วยงานเป็นตัวตั้งในการคิดงบประมาณ ดังนั้นหัวใจของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็นการเชื่อมโยงทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้หรือลงทุนไปกับผลงานอย่างชัดเจน เป็นการใช้ทรัพยากรในการสร้างผลงานที่แท้จริงของหน่วยงาน ซึ่งจะเป็นระบบงบประมาณที่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยหน่วยงานจะต้องดำเนินการเพื่อให้ผ่านข้อกำหนดตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (Hurdle) ซึ่งเป็นมาตรการที่สำนักงานประมาณกำหนดขึ้นเพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำงบประมาณไปใช้โดยไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผล

การดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

การดำเนินการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานทุกระดับต้องมีความพร้อม โดยเฉพาะการพัฒนา ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์ ตามที่ได้กำหนดเอาไว้แล้ว หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแล จะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจ และแนวปฏิบัติที่ถูกต้องให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน ครู อาจารย์ และบุคลากรในโรงเรียนที่ชัดเจน เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องมีการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้อง โดยอาศัยแนวทางการพัฒนาตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน หรือที่เรียกว่า “7 Hurdle” ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำนักงานประมาณกำหนดให้หน่วยงานนำร่องจะต้องดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ดังนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

การวางแผน คือ กระบวนการในการคิดล่วงหน้าเพื่อควบคุมการกระทำหรือการดำเนินงานให้เป็นไปตามสิ่งต่าง ๆ ที่คิดไว้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545ก: 1) ซึ่งการวางแผน และการจัดทำงานงบประมาณ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดทำงานงบประมาณและขบวนการวางแผนกลยุทธ์ (ปนัดดา อินทร์พรหม, 2539: 19) การวางแผนงบประมาณเป็นการสร้างระบบที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่าทรัพยากรที่จัดสรรให้กับกิจกรรมที่สำคัญ มีความครอบคลุมและครบถ้วน มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า โดยปกติเป็นระยะ 3 ปี มีเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมีกระบวนการที่เป็นระบบ มีรายละเอียดค่าของงบประมาณที่มีเหตุผล มีระบบจัดลำดับความสำคัญ มีการจัดสรรลงถึงหน่วยปฏิบัติอย่างมีหลักเกณฑ์และสอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับการควบคุม มีการจัดทำข้อมูล

ดังนั้น การวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จึงมีองค์ประกอบดังนี้ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2544: 9-10)

1) การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นการวางแผนที่คำนึงถึงศักยภาพและผลกระทบของสภาพแวดล้อมภายในที่มีต่อหน่วยงานและสถานศึกษา โดยการวิเคราะห์ว่าจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) คืออะไร และภายใต้สภาพแวดล้อมภายนอกมีสิ่งใดที่เป็นโอกาส (Opportunities) สิ่งใดที่เป็นภาวะคุกคาม หรืออุปสรรค (Threats) ซึ่งเรียกการวิเคราะห์นี้ว่า เป็นการวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ โดยพิจารณาสถานะของการดำเนินงานในระดับของการอยู่รอดขององค์กร ไม่ใช่การวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจโดยทั่วไป โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเรียกการวิเคราะห์นี้ว่า SWOT Analysis โดยนำผลการวิเคราะห์มาเป็นการรอบความคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) เป้าประสงค์ กลยุทธ์ รวมทั้งผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของหน่วยงานและสถานศึกษา และมีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน (Key Performance Indicator)

2) การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) เป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายของงาน โครงการที่คาดว่าจะดำเนินการต่อเนื่องจากปีที่ขอตั้งงบประมาณล่วงหน้าไปอีก 3 ปี จากปีที่ขอตั้งงบประมาณ เพื่อนำมาบรรจุไว้ในแผนกลยุทธ์ที่หน่วยงานและสถานศึกษาจัดทำเสนอ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ

3) การจัดทำแผนการปฏิบัติการประจำปี (Operational Planning) หลังจากทีหน่วยงานและสถานศึกษาได้รับแจ้งจำนวนงบประมาณที่จะได้รับซึ่งสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ที่เสนอแล้ว หน่วยงานและสถานศึกษาจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งเป็นการแปลงแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติจริง

กรมสามัญศึกษา (2545ค: 6) ได้ให้ความหมายของการวางแผนกลยุทธ์ ไว้ว่า

1) การวางแผนกลยุทธ์เป็นเครื่องมือการบริหารจัดการชนิดหนึ่งที่ช่วยให้องค์กรปฏิบัติงานได้ดีขึ้น ในการทุ่มพลังเพื่อให้มั่นใจว่าสมาชิกขององค์กรกำลังทำงานเพื่อมุ่งไปสู่เป้าประสงค์เดียวกัน และช่วยให้ประเมินและปรับทิศทางขององค์กรเพื่อตอบสนองสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

2) การวางแผนกลยุทธ์เป็นความพยายามอย่างมีระเบียบแบบแผน เพื่อให้เกิดการตัดสินใจ และการปฏิบัติในเรื่องที่เป็นความสำคัญพื้นฐานเพื่อวางรูปแบบ

3) การวางแผนกลยุทธ์ คือ กระบวนการของการนำทางการเปลี่ยนแปลงภายในเพื่อให้องค์กรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคมปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) การวางแผนกลยุทธ์ คือ กระบวนการที่เป็นระบบในการคาดการณ์และสร้างความคิดรวบยอดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การสร้างสร้าคือนาคตที่พึงปรารถนาขององค์กร

องค์ประกอบที่เป็นลักษณะสำคัญซึ่งเป็นจุดเน้นจากการวางแผนกลยุทธ์ประกอบด้วย

1) มุ่งอนาคต การวางแผนกลยุทธ์เป็นแผนที่มุ่งความสำเร็จในอนาคต โดยการกำหนดสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ไว้ล่วงหน้าและพยายามเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับทิศทางที่กำหนดไว้

2) เน้นจุดมุ่งหมายรวมขององค์กร เพื่อให้บรรลุตามทิศทางอนาคตที่กำหนดไว้ การวางแผนกลยุทธ์ต้องมีการกำหนดเป้าประสงค์ขององค์กรที่ชัดเจน นำไปปฏิบัติได้ในระยะเวลาที่กำหนด

3) เน้นกระบวนการ เป็นกระบวนการดำเนินงานที่ต่อเนื่องเป็นวงจรไม่รู้จบ จากการกำหนดพันธกิจ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดกลยุทธ์การจัดทำแผนงาน โครงการ การกำหนดกลยุทธ์ไปปฏิบัติการควบคุมเชิงกลยุทธ์ การทบทวนและกำหนดกลยุทธ์ใหม่

4) เน้นภาพรวม การวางแผนกลยุทธ์ไม่ใช่การพิจารณาวิเคราะห์ วางแผนเฉพาะด้าน เฉพาะส่วนหรือบางแผนงาน โครงการ กิจกรรม แต่มุ่งเน้นระดับของการวิเคราะห์ สังเคราะห์และขับเคลื่อนในระดับขององค์กรโดยรวมทั้งระบบ

ขั้นตอนการจัดทำแผนกลยุทธ์ของโรงเรียน

ขั้นตอนการดำเนินงาน (ทำอะไร)	เหตุผลและความสำคัญ (ทำเพื่ออะไร)
1. ตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานจัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งควรจะเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการวางแผนและระบบการจัดการศึกษา	1. เพื่อให้มีบุคลากรหลักที่รับผิดชอบประสานงาน วิเคราะห์ข้อมูล ประมวลผล ยกวางแผน
2. ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ให้ความรู้แก่บุคลากรและผู้ที่เกี่ยวข้อง	2. เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้ ความเข้าใจ เห็นความจำเป็นในการจัดทำแผนกลยุทธ์
3. รวบรวมข้อมูลพื้นฐานจัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศเกี่ยวกับสภาพโรงเรียน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ในระดับภาคและชุมชนท้องถิ่น	3. เพื่อให้โรงเรียนมีข้อมูลสารสนเทศที่เป็นพื้นฐานในการวางแผนกลยุทธ์
4. ศึกษาสภาพขององค์กรและจัดทำภาพรวมของโรงเรียน (School Profile)	4. เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพรวมที่สำคัญของโรงเรียนในด้านภูมิหลัง ความพร้อม พัฒนาการการจัดการศึกษา ผล ผลสำเร็จที่ผ่านมา สภาพแวดล้อมและความต้องการของชุมชน และเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และประเมินสถานภาพของโรงเรียน
5. วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของโรงเรียน ทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน	5. เพื่อให้ทราบปัจจัยที่เป็นโอกาส / อุปสรรค จุดแข็ง / จุดอ่อน ในการดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียน

ขั้นตอนการดำเนินงาน (ทำอะไร)	เหตุผลและความสำคัญ (ทำเพื่ออะไร)
6. ประเมินสถานภาพของโรงเรียน โดยการประเมินความรุนแรงของผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมและสมรรถนะของโรงเรียน	6. เพื่อให้ทราบสถานภาพปัจจุบันของโรงเรียนว่าสภาพและแนวโน้มเป็นอย่างไร สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในที่มีส่วนเอื้ออำนวยมากน้อยเพียงใดหรือไม่
7. จัดวางทิศทางของโรงเรียน โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของโรงเรียน	7. เพื่อกำหนดสภาพความสำเร็จของโรงเรียนผู้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของแนวทางที่โรงเรียนจะดำเนินการ
8. กำหนดกลยุทธ์ โดยสร้างกลยุทธ์ทางเลือกในระดับโรงเรียน ระดับแผนงาน ระดับโครงการและจัดทำกรอบแผนกลยุทธ์	8. เพื่อให้มีทางเลือกในการดำเนินงานที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพสนองต่อทิศทางการดำเนินงานของโรงเรียน
9. ตรวจสอบ ทบทวน และปรับปรุง แผนกลยุทธ์	9. เพื่อให้มั่นใจว่าแผนกลยุทธ์เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติได้จริง
10. เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์แผนกลยุทธ์	10. เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักให้ความร่วมมือและมุ่งมั่นดำเนินการ

(กรมสามัญศึกษา, 2545: 24-25) (สมเกียรติ ฟุ้งคุณไตรรัตน์, 2548: 21-33)

2. การคำนวณต้นทุนกิจกรรม (Activity - Based Costing)

กลยุทธ์จะเป็นการวางแผนที่คำนึงถึงศักยภาพขององค์กรและผลกระทบของสภาพแวดล้อมว่า จุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) ขององค์กรคืออะไร และภายใต้สภาพแวดล้อมขององค์กรมีสิ่งใดที่เป็นโอกาส (Opportunity) หรืออุปสรรค (Threat) ของการดำเนินงาน ซึ่งเรียกการวิเคราะห์นี้ว่า “SWOT Analysis” และเป็นกรอบความคิดของการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) เป้าประสงค์ขององค์กร (Corporate Objective) และ กลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งจะทำให้เกิดผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ขององค์กร โดยแสดงผลผลิตเป็นรายปีในช่วงระยะของแผน กรอบการจัดสรรงบประมาณ ล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) จะเป็นการคาดคะเนวงเงินที่จะใช้ในแต่ละปี ซึ่งจะประกอบด้วยงบประมาณ 2 ส่วน คือ งบประมาณสำหรับรักษางานเดิม (งานประจำ) และงบประมาณสำหรับโครงการตามแผนกลยุทธ์

การวางแผนงบประมาณจึงเริ่มต้นจากการทำแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน จะประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิต กลยุทธ์ โครงสร้างแผนงาน การวางแผนงบประมาณจึงเป็นการสร้างระบบซึ่งให้ความมั่นใจในความครอบคลุมของกระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมสำคัญอย่างครบถ้วน ข้อมูลที่ได้จากแผนกลยุทธ์นำมาจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง 3 ปี (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) เป็นการคาดคะเนวงเงินที่จะใช้ในแต่ละปี โดยการวางแผนงบประมาณของงาน / โครงการ ตามแผนกลยุทธ์ล่วงหน้าจากปีปัจจุบันไปอีก 3 ปี ทั้งการประมาณการรายได้ ซึ่งงบประมาณจะมีประสิทธิภาพได้ตามมาตรฐานหรือไม่นั้น พิจารณาได้จาก (ศิริธัญญา แก้วเงินลาด, 2546: 22)

- 1) ข้อมูลงบประมาณที่ครอบคลุม
- 2) แผนงบประมาณระยะปานกลาง
- 3) การจัดสรรงบประมาณมีความเหมาะสม
- 4) มีรายละเอียดค่าของงบประมาณที่เหมาะสม
- 5) การจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม
- 6) ข้อมูลที่ใช้ในการควบคุมมีความเพียงพอ
- 7) มีการเปรียบเทียบแผนและผลการดำเนินงาน
- 8) ความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ
- 9) การบริหารจัดการเชิงรุก

การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในชาตินั้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการในสิ่งที่เป็นพันธกิจหลักของหน่วยงาน เพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายขององค์กรและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นในการวางแผนงบประมาณ สิ่งที่ต้องดำเนินการเป็นสิ่งแรกก็คือการจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อนำกลยุทธ์ไปใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ และจะต้องบอกได้ว่าผลผลิตและผลลัพธ์จากการดำเนินงานคืออะไร จะใช้สิ่งใดเป็นตัวชี้วัดผลของการดำเนินงาน กลยุทธ์ที่ได้จากการจัดทำแผนกลยุทธ์ดังกล่าว จะต้องนำมาแปลงสู่แผนงาน งาน/โครงการตามประเภทค่าใช้จ่ายที่กำหนดและครอบคลุมทุกแหล่งเงินงบประมาณ รวมถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้าสำหรับการดำเนินงานอีก 3 ปีงบประมาณ เพื่อเป็นการประกันได้ว่าหากสถานการณ์ไม่มีการเปลี่ยนแปลง หน่วยงานจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง และทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ได้กำหนดไว้

3. การจักระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และจะมีผลกระทบโดยตรงต่อต้นทุนของผลผลิตหรือบริการ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีการแข่งขันโดยเสรี โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ จะช่วยลดการสูญเสียเงินงบประมาณได้อย่างมาก ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดวางระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีแผนในการจัดซื้อที่จะบ่งบอกว่าจะจัดซื้อพัสดุชนิดไหน จำนวนเท่าไร ในเวลาใด และจะจัดซื้ออย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานได้ทันเวลา มีปริมาณ มีคุณภาพ และมีราคาที่เหมาะสม ในทำนองเดียวกันจะต้องมีแผนในการจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด (กรมสามัญศึกษา, 2544ก: 17)

เป้าหมายของการบริหารงานพัสดุตามรูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ คือ การบริหารงานจัดหาพัสดุให้ได้ของที่ถูกต้อง ทั้งประเภท ชนิด จำนวน คุณภาพ และมีความตรงต่อเวลาในราคาที่เหมาะสม บริหารงานพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงาน มีการใช้ของอย่างคุ้มค่ามีขั้นตอน ดังนี้ (สมาคมนักบริหารพัสดุแห่งประเทศไทย, 2543: 5-7)

1) วางแผน โดยกำหนดจากความต้องการที่แท้จริง ทั้งประเภท ชนิด และจำนวน ให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะทำให้การซื้อ การจัดหาพัสดุเป็นไปอย่างเหมาะสม การลงทุนของรัฐบาลเกิดความคุ้มค่า การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างประหยัด กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการเร่งรัดการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในระยะเวลาที่กำหนด

2) การปฏิบัติตามแผน และควรตรวจสอบให้เป็นไปตามระเบียบ

3) การติดตามผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ ตามขั้นตอนการดำเนินการตามแผนงานว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่ เกิดปัญหาอะไรขึ้นบ้าง เพื่อนำไปใช้ในการแก้ปัญหาครั้งต่อไป และจะช่วยให้การตรวจสอบง่าย มีการดำเนินการตามแผนที่โปร่งใสถูกต้องตามระเบียบ ประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพ และประเมินผลที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้พัสดุที่มีคุณภาพดี ไว้ใช้ในราชการ ราคาเหมาะสม ผู้ขายผู้จ้างที่มีคุณภาพ การบริหารพัสดุไม่ใช่เรื่องของการจัดหาอย่างเดียว จะมีเรื่องของการควบคุม การบำรุงรักษา และการจำหน่ายด้วย

การปฏิรูประบบงบประมาณแบบใหม่ ซึ่งเน้นผลผลิต/ผลลัพธ์ (Output / Outcome) การทำบัญชีวัสดุ และบัญชีครุภัณฑ์ แล้วเก็บสถิติจากตัวเลขการใช้จ่าย เพื่อนำมาวิเคราะห์ความคุ้มค่า และเปรียบเทียบการใช้จ่ายระหว่างหน่วยงานที่ภารกิจเหมือนกันหรือ

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อองค์กร การมีการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่ดี และการบริหารจัดการใช้พัสดุ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างอย่างมืออาชีพ จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการบริหารของทุกองค์กร (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544: ก-1: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2545: 1-3) และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างยังเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และจะมีผลกระทบโดยตรงต่อต้นทุนของการผลิต กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ จะช่วยลดการสูญเสียบประมาณ ดังนั้น ส่วนราชการจะต้องจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีแผนในการจัดซื้อจัดจ้างที่จะบ่งบอกว่าจะจัดซื้อจัดจ้างทำพัสดุนิตใดไหน จำนวนเท่าไร ในเวลาใด และจะจัดซื้อจัดจ้างอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานได้ทันเวลา มีปริมาณ คุณภาพ มีราคาที่เหมาะสมและสมประโยชน์ในการใช้งาน (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2545: 5-6)

กิจกรรมและกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างมีดังนี้ คือ

1. การรับรู้ปัญหา คือ การรู้ถึงความต้องการในการใช้พัสดุ ผู้มีหน้าที่จัดซื้อจัดหาจะต้องสามารถคาดคะเนความต้องการของผู้ใช้พัสดุกับความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานจริงได้ เพื่อเป็นการลดปัญหาพัสดุขาดมือ ต้องมีการจัดซื้อในลักษณะฉุกเฉิน เร่งด่วน

2. การวิเคราะห์ความต้องการ ผู้จัดซื้อหรือจัดหาต้องสามารถวิเคราะห์แผนงาน/โครงการได้ว่าสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานต้องการคืออะไร ถ้าไม่ชัดเจน ฝ่ายจัดซื้อจำเป็นต้องประสานงานกับฝ่ายที่มีความต้องการ เพื่อแก้ปัญหาซื้อของมาแล้วใช้ไม่ได้ ไม่ตรงตามความต้องการใช้งานจริง

3. การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ ขึ้นอยู่กับเหตุ 3 ประการ

3.1 ปริมาณที่ต้องการใช้ หากมีความต้องการพัสดุน้อยก็อาจจัดซื้อพัสดุที่เป็นลักษณะมาตรฐาน สามารถจัดซื้อได้ทั่วไป แต่หากต้องการจัดซื้อจำนวนมากก็จะต้องคำนึงถึงการประหยัดอันเกิดจากการผลิตขนาดใหญ่ (Economics of Scale) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะจึงมีความจำเป็น

3.2 ราคาที่ต้องการ การซื้อพัสดุในราคาสูงจะทำให้ต้นทุนของกิจกรรมในแต่ละกิจกรรมสูง

3.3 ลักษณะการใช้งาน คุณลักษณะที่กำหนดต้องเกี่ยวข้องกับหน้าที่และลักษณะการใช้งานของพัสดุ

4. การเลือกแหล่งขาย ผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดอาจไม่ใช่แหล่งขายที่ดีที่สุดเสมอไป ฉะนั้นผู้จัดซื้อจำเป็นต้องมีข้อมูลผู้ผลิต ผู้ขาย เก็บเป็นสารสนเทศไว้ ในบางครั้งอาจมีความจำเป็นต้องเลือกแหล่งขายอื่นในการจัดซื้อบ้าง เพื่อต้องการเปรียบเทียบกัน

5. การสืบราคาสินค้า วิธีการสืบราคาอาจทำได้โดยการพิจารณาจากฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่เคยสั่งซื้อมาในอดีต ใบเสนอราคาที่เคยสั่งซื้อมาในอดีต ใบเสนอราคาหรือแคตตาล็อกของพัสดุนั้น ๆ รายการแจ้งราคาและตารางส่วนลดจากผู้ประกอบการต่าง ๆ ฝ่ายจัดซื้อจำเป็นต้องรวบรวมและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

6. การออกคำสั่งซื้อ เป็นงานหลักของฝ่ายจัดซื้อ คำสั่งซื้อทุกครั้งควรเป็นลายลักษณ์อักษร

7. การติดตามการสั่งซื้อและเร่งรัด ฝ่ายจัดซื้อจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ขายอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีการส่งมอบของตามวันและเวลาที่กำหนด

8. การตรวจสอบใบส่งของ ฝ่ายจัดซื้อจะต้องตรวจสอบใบส่งของกับใบสั่งซื้อ เพื่อดูถึงยอดรวมและตรวจสอบความสอดคล้องกับรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะ ตามที่กำหนดไว้ในใบสั่งซื้อ

9. การบันทึกและเก็บเอกสาร การเก็บเอกสารจะต้องมีการเก็บเป็นระบบ และมีการหยิบใช้ได้สะดวก

10. การรักษาความสัมพันธ์กับผู้ขาย จะทำให้เกิดการไว้วางใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนมีความมั่นใจต่อกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การในการจัดซื้อต่อไปข้างหน้า

วิธีการจัดซื้อจัดจ้างต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในด้านการใช้งานเหมาะสมด้านราคา และความโปร่งใส สิ่งสำคัญจะทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้ คือ การมีข้อมูลสารสนเทศที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างคล่องตัว กอปรทั้งการมีขั้นตอนและกระบวนการที่มีความสะดวกและคล่องตัว จะทำให้ประสิทธิผลของงานที่เกิดขึ้นเป็นไปตามเป้าประสงค์ขององค์การ (สมาคมนักบริหารพัสดุแห่งประเทศไทย, 2542: 17-48)

วัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุและบริการแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ตามระดับความรับผิดชอบในการบริหารงานทั่วไปด้วย โดยสามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับ คือ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545ข: M 6-7)

- 1) ระดับการบริหารทั่วไป
- 2) ระดับปฏิบัติการ
- 3) ระดับกระบวนการหรือขั้นตอนในการจัดซื้อ

โดยมีเนื้อหารายละเอียด ดังนี้

1. ระดับการบริหารทั่วไป โดยทั่วไปความรับผิดชอบในระดับนี้จะแสดงออกมาในรูปความคาดหวังที่จะให้ฝ่ายซื้อทำให้บรรลุเป้าหมายในการได้มาซึ่งพัสดุ ได้แก่

- 1.1 คุณภาพที่ถูกต้อง (Right quality)
- 1.2 ปริมาณที่ถูกต้อง (Right quantity)
- 1.3 เวลาที่ถูกต้อง (Right time)
- 1.4 ราคาที่ถูกต้อง (Right price)
- 1.5 จากแหล่งขายที่ถูกต้อง (Right source)

2. ระดับการปฏิบัติ ความรับผิดชอบในระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะการดำเนินงานของฝ่ายจัดซื้อก็คือ วัตถุประสงค์เบื้องต้นของการจัดซื้อ กล่าวคือ

2.1 เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรด้วยการมีพัสดุสำหรับการใช้งานอย่างต่อเนื่อง

2.2 เพื่อทำการซื้อภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขัน นั่นคือจะต้องคำนึงถึงอุปสงค์และอุปทานที่กำหนดราคาพัสดุนั้น ๆ

2.3 เพื่อทำการซื้ออย่างชาญฉลาด ซึ่งหมายถึง การแสวงหาคุณภาพพัสดุที่ดีกว่าในราคาเท่ากันหรือต่ำกว่า

- 2.4 เพื่อให้การลงทุนในพัสดुकงคลังและพัสดุเสียหายอยู่ในระดับต่ำสุด
- 2.5 เพื่อแสวงหาแหล่งขายพัสดุที่เหมาะสมและเชื่อถือได้
- 2.6 เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้ขาย
- 2.7 เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายอื่นในองค์กร
- 2.8 เพื่อบริหารงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมืออาชีพ

3. ระดับกระบวนการหรือขั้นตอนในการจัดซื้อ ความรับผิดชอบในระดับขั้นตอนในการจัดซื้อ จะเชื่อมโยงกับระดับปฏิบัติการขององค์กรในการจัดซื้อพัสดุเพื่อสนองความต้องการ

การเตรียมความพร้อมในการจัดซื้อจัดจ้าง สถานศึกษาควรจัดทำประวัติ แหล่งขาย ราคาขาย เป็นสารสนเทศของโรงเรียน โดยอาจศึกษาจากใบเสนอราคา ไปสั่งซื้อในอดีต ปัจจุบันเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าการเสนอราคาสินค้าทางอินเทอร์เน็ต (Internet) เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่ทำให้ความสะดวก สิ่งสำคัญที่ต้องเตรียม คือ ต้องจัดทำเอกสารรวบรวมเป็น Web Site ไว้ เพื่อสะดวกในการค้นหาข้อมูล (กรมสามัญศึกษา, 2544ก: 20)

การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานหรือสถานศึกษาจำเป็นต้องพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ ซึ่งต้องครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญของการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ความจำเป็นของการจัดซื้อจัดจ้าง การขออนุมัติ การตรวจสอบสินค้าคงเหลือ วิธีการคัดเลือกและขั้นตอนการคัดเลือกผู้ผลิต การจัดทำสัญญา ขั้นตอนการจ่ายเงิน เป็นต้น มีขั้นตอนที่รัดกุม มีการกำหนดมาตรฐานของการซื้อสินค้า มีความรับผิดชอบในขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และในการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานและสถานศึกษาจะต้องดำเนินการวางแผนการจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การพัฒนาบุคลากร ให้เข้าใจระเบียบ ขั้นตอนการดำเนินงาน และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ

4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control)

การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ หมายถึง การจัดการระบบการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากเป็นภาคเอกชนก็คือ การทำให้เจ้าของกิจการมีความมั่งคั่งมากที่สุด แต่ในแง่ของการบริหารภาครัฐ หมายถึง การบริหารเงินงบประมาณให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุด (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544: 4-1)

การจัดทำ บริหารงบประมาณระดับสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดภารกิจในเรื่องงบประมาณไว้ในหมวด 8 ดังนี้ คือ

1) ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินจากทุกส่วนของสังคมมาใช้

2) ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนรายบุคคลให้แก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน และจัดสรรเงินเพิ่มเติมแก่ผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ

3) ให้มีการจัดสรรงบประมาณและงบลงทุนให้แก่สถานศึกษาของรัฐ โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษา

4) ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ควบคู่กับระบบการบริหารการเงินและการบัญชี ระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายเพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้

ภารกิจข้อนี้เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาโดยตรง โดยสถานศึกษาจะมีอิสระ (มากขึ้น) ในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา

การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ สิ่งที่ผู้บริหารและสถานศึกษาควรให้ความสำคัญ คือ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2545: 86)

1) ส่งเสริม สนับสนุนผู้ปฏิบัติงานได้คิดสร้างสรรค์ เสนอแผนงาน งาน โครงการที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของหน่วยงาน

2) ความสามารถในการวิเคราะห์จุดแข็งขององค์กร ซึ่งถือว่าเป็นกลยุทธ์สำคัญ เพื่อแสวงหาจุดเด่นในการดำเนินงานของหน่วยงาน

3) ร่วมมือกันสร้างศักยภาพของหน่วยงาน ให้เป็นที่เชื่อถือและศรัทธาจากหน่วยงาน และสังคมภายนอก จะทำให้ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กร

ดังนั้น หน่วยงานและสถานศึกษาจึงควรกำหนดภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ คือ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2545: 86-87)

ภารกิจที่ 1 การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ หน่วยงานและสถานศึกษาต้องปฏิบัติงานด้านการบริหารงบประมาณ ครอบคลุมสาระสำคัญดังนี้ คือ

1) การบริหารงบประมาณภายในวงเงินของแผนงาน

2) ความสม่ำเสมอของการประเมินผลการดำเนินงาน

3) กระบวนการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

ภารกิจที่ 2 การควบคุมงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณเป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับการประกันว่า ความคล่องตัวของงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานกลางจะนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ภายในส่วนราชการแต่ละระดับต้องมีมาตรฐานการควบคุมงบประมาณ ซึ่งจะประกอบด้วย 5 องค์ประกอบที่เกื้อกูลและเชื่อมโยงกัน คือ

1) สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment) หมายถึง การสร้างความตระหนัก บรรยากาศในหน่วยงานเกิดจิตสำนึกที่ดี มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกและคุณภาพที่มองไม่เห็น เช่น ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส การมีผู้นำที่ดี ความมีจริยธรรม และการควบคุมที่กำหนดโครงสร้าง นโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติที่มองเห็นได้

2) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการระบุและวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร รวมทั้งการกำหนดแนวทางที่จำเป็นในการบริหารความเสี่ยง

3) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) หมายถึง กิจกรรม นโยบาย วิธีต่าง ๆ ที่กำหนดให้บุคลากรทำ เพื่อควบคุมความเสี่ยงและสนองตอบ โดยมีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

4) สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) หมายถึง การสื่อสารภายในและภายนอกที่เป็นข้อมูลน่าเชื่อถือ ทันเวลา เป็นข้อมูลที่หน่วยงานต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์

5) การติดตามผล ประเมินผล (Monitoring) หมายถึง การประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานที่วางไว้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

ภารกิจที่ 3 การบริหารการเงินและระบบบัญชี

หน่วยงานและสถานศึกษาต้องมีข้อมูลทางบัญชีหรือข้อมูลทางการเงินที่ถูกต้อง ครบถ้วนทันต่อเวลาและเชื่อถือได้ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารของสถานศึกษาทราบฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของหน่วยงานและสถานศึกษา และประเมินผลงานที่ผ่านมา รวมถึงนำไปสู่การวางแผนและปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงานและสถานศึกษาในอนาคต ซึ่งครอบคลุมสาระสำคัญดังนี้

- 1) รายการทางบัญชี แบบพึงรับพึงจ่าย
- 2) เอกสารทางบัญชีประเภทต่าง ๆ และหลักการลงบัญชี

3) โครงสร้างทางบัญชีสำหรับใช้งานแต่ละระดับ

ดังนั้น ภายในหน่วยงานแต่ละระดับจะต้องมีมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชี รายการทางบัญชี (Chart of Account) จะต้องแสดงถึงรายการที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณ และการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) สำหรับการรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ เช็คระทบยอด และกระบวนการบันทึก เพื่อควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ (สมพร ที่หอคำ, 2545: 44-45)

การควบคุมงบประมาณ ผู้บริหารการเงินมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544: 4-1)

- 1) การตัดสินใจหาแหล่งของเงินทุน
- 2) การตัดสินใจจัดสรรเงินทุน
- 3) การตัดสินใจนโยบายการเงิน

การควบคุมงบประมาณ จำเป็นต้องมีการบันทึกบัญชีตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (Accrual Basis) แทนเกณฑ์เงินสด (Cash accounting system) โดยการกำหนดรายการและโครงสร้างทางบัญชี เอกสาร หลักฐานที่จำเป็น มีระบบควบคุมการเบิกจ่ายและบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบในการลงบันทึก รายการทางบัญชี มีการแยกความรับผิดชอบในการอนุมัติสั่งจ่าย การเบิกจ่าย และรายการทางการเงิน มีการแยกหน้าที่ด้านการบัญชี การคลังและการตรวจสอบ แยกความรับผิดชอบในการดูแล และการลงบัญชีแยกประเภททั่วไปและบัญชีย่อย บัญชีแยกประเภทมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ กระทบยอดและบันทึกเพื่อควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ มีการแบ่งระดับชั้นการเข้าถึงข้อมูลทางการเงินและบัญชี (ศิริัญญา แก้วเงินลาด, 2546: 23-24)

การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีความจำเป็นที่ต้องทราบต้นทุนกิจกรรมต้นทุนผลผลิต ดังนั้น ระบบบัญชีจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับระบบ งบประมาณ บัญชีเกณฑ์พึงรับ – พึงจ่าย (Accrual Basis) จึงเป็นการบันทึกการรับรู้รายได้และ ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่ยังไม่เกิดขึ้นจริง เข้าเป็นรายได้และรายจ่ายของหน่วยงานเสมอ รวมทั้งมีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายค้างจ่าย ค่าใช้จ่ายล่วงหน้า รายได้ค้างรับ รายได้รับล่วงหน้า การตัดจำหน่ายค่าใช้จ่ายรอตัด และการบันทึกตัดค่าเสื่อมราคาในมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ให้ถูกต้องตามรอบระยะเวลาบัญชีที่เสนอในงบการเงินนั้น ๆ วิธีนี้จะทำให้ทราบถึงรายได้และ ค่าใช้จ่ายที่แท้จริงขององค์กร (กรมสามัญศึกษา, 2544ก: 22) การพัฒนาระบบการเงินการ

การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ จึงเป็นเสมือนกลไกที่จำเป็นสำหรับการประกันว่า ความคล่องตัวทางการงบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐได้รับนั้นจะไม่นำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน ซึ่งผู้บริหารหน่วยงานและสถานศึกษาจะต้องจัดระบบการบริหารคุณภาพทางการเงินของหน่วยงานและสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณจะเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ จะต้องมีมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงินโดยโรงเรียนจะต้องมีการดำเนินงานทางด้านระบบบัญชี ต้องแสดงถึงรายการและโครงสร้างทางบัญชีที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบและการบันทึก เพื่อใช้จ่ายงบประมาณ

5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)

การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการดำเนินงานทุกองค์กร เพราะจะแสดงถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติงานในแผนงาน/งาน/โครงการขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งการรายงานผลจะยิ่งมีความสำคัญขึ้นไปอีก การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นการมอบอำนาจไปให้องค์กรต่าง ๆ ดำเนินการโดยมุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ดังนั้นการที่จะรู้ว่าผลการดำเนินงานจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ จึงอาศัยการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2545: 101)

การรายงานในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ประกอบด้วย

1) การรายงานทางการเงิน เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงินเพื่อแสดงฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานขององค์กร ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) การรายงานผลการดำเนินงาน เป็นการนำเสนอผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงานทั้งส่วนที่เป็นผลผลิต และผลลัพธ์ของแผนงาน/โครงการ หรือภารกิจของหน่วยงาน และสถานศึกษา เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ก่อนการดำเนินงานจะต้องระบุตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่บ่งบอกถึงผลผลิตและผลลัพธ์ของแต่ละ แผนงาน/โครงการ หรือภารกิจไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้า

การรายงานทางการเงินและการรายงานผลการดำเนินงานทั้งสองประเภท เป็นสิ่งจำเป็นที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการจัดทำ เพื่อเป็นที่ยืนยันถึงผลสำเร็จของงานตามที่ทำข้อตกลงกันไว้เป็นการแสดงให้เห็นว่าจากวงเงินงบประมาณที่ได้รับ หน่วยงานนำไปใช้จ่ายอย่างไร ต้นทุนในการผลิตและการให้บริการเป็นอย่างไร รวมถึงการแสดงผลการดำเนินงานของงาน/โครงการในแต่ละช่วงเวลาเป็นไปตามข้อตกลงที่ได้สัญญากันไว้หรือไม่ (กรมสามัญศึกษา, 2544ก: 22)

ในกระบวนการรายงาน จะต้องมีการกำหนดดัชนีชี้วัดกรอบและโครงสร้างการประเมินผลและรายงานผลที่ชัดเจน มีระยะเวลาในการตรวจสอบที่แน่นอน และที่สำคัญคือ ข้อมูลที่รายงานจะต้องแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณหรือทรัพยากรที่จัดสรรให้กับผลงานที่เกิดขึ้น ตลอดถึงการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นข้อมูลในการวางแผนขั้นต่อ ๆ ไป ดังนั้น สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปจากระบบการรายงานปัจจุบัน คือ มีการรายงานทั้งปัจจัยและผลผลิตควบคู่กันผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงระบบการรายงานคือ ผู้บริหารเกิดความตื่นตัวที่จะบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (สมพร ทีหอดำ. 2545: 45)

การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดตามและประเมินผล เป็นการแสดงถึงความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือที่จะให้กำกับการดำเนินงานของโรงเรียน เพื่อจะบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินในแต่ละช่วงเวลา โรงเรียนต้องทำรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเพื่อยืนยันผลสำเร็จของงานและผลการดำเนินงาน (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544: 8-4)

การรายงานทางการเงิน

เป็นการดำเนินการจัดทำบัญชีหน่วยงาน โดยจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงินงบแสดงผลการดำเนินงาน และงบกระแสเงินสด

1. งบแสดงฐานะการเงิน เป็นงบที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนทุนตั้งแต่วันที่เริ่มดำเนินการจนถึงวันที่ระบุในรายงานฐานะการเงิน

2. งบแสดงผลการดำเนินงาน จัดทำเพื่อดูว่าการดำเนินงานขององค์กรมีรายได้เหนือรายจ่ายหรือรายได้น้อยกว่ารายจ่ายในรอบระยะเวลาบัญชีที่ผ่านมา ผู้ใช้งบการเงินกลุ่มต่าง ๆ จะใช้งบแสดงผลการดำเนินงานเพื่อวัดค่าการลงทุน วัดสถานะของสินเชื่อและความสำเร็จของการทำกำไรขององค์กร

3. งบกระแสเงินสด เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญที่ผู้ใช้งบการเงินใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินการเปลี่ยนแปลงในสินทรัพย์สุทธิขององค์กร การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางการเงิน รวมถึงสภาพคล่องและความสามารถในการชำระหนี้ เป็นรายงานทางการเงินที่ทุกองค์กรต้องนำเสนอ แต่ละรอบระยะเวลาบัญชี โดยแสดงแหล่งที่มาและใช้ไปของเงินสด รวมทั้งเงินสดสุทธิที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงขององค์กรในแต่ละรอบระยะเวลาบัญชีนั้น

การรายงานทางการเงินเป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงินเพื่อแสดงฐานะทางการเงินให้แก่บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ทราบถึงผลการดำเนินงานขององค์กรว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ใช้รายงานทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน รายงานทางการเงินจะเป็นตัวชี้วัดถึงความสามารถในการบริหารการเงินของผู้บริหาร (กรมสามัญศึกษา, 2544ก: 22-23)

การรายงานผลการดำเนินงาน

เป็นการวัดผลการดำเนินงานทั้งในส่วนที่เป็นผลผลิต และผลลัพธ์ การวัดผลผลิตมีประเด็นสำคัญที่ครอบคลุมใน 4 มิติ คือ ปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุน ส่วนการวัดผลลัพธ์เป็นการวัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากผลผลิต เช่น ผลลัพธ์จากการดำเนินงานของหน่วยงานและสถานศึกษา

การรายงานผลการดำเนินงานเป็นภารกิจและความตระหนักที่หน่วยงานและสถานศึกษา ได้จัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานกับหน่วยงานระดับที่เหนือขึ้นไปเกี่ยวกับงบประมาณและเป้าหมายที่จะดำเนินการในแต่ละปี เมื่อได้รับงบประมาณดังกล่าว จะต้องรายงานผลการดำเนินงานเป็นรายไตรมาส เพื่อนำผลดังกล่าวมาพิจารณาวิเคราะห์ความคุ้มค่า

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาแบบรายงานผลการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลตามแบบรายงานผลการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 3 การสรุปรายงานผลการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 4 การเผยแพร่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบ

ดังนั้น การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดตามและประเมินผล ซึ่งโรงเรียนจะต้องจัดทำรายงานเพื่อยืนยันผลสำเร็จของงาน โดยมีการกำหนดดัชนีวัดกรอบและโครงสร้างการประเมินและรายงานผลที่ชัดเจน รวมถึงมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบที่แน่นอน ซึ่งเป็นการแสดงความโปร่งใสของการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือที่ใช้กำกับการดำเนินงานขององค์กร เพื่อจะบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงเป็นข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์การตัดสินใจของรัฐบาลว่าควรจะทำเนิกรกิจกรรมหรือมีหน่วยงานนั้นต่อไปหรือไม่อย่างไร

6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

สินทรัพย์นับเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานของทุกองค์กร หากองค์กรมีการใช้สินทรัพย์ที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นผลให้มีต้นทุนในการดำเนินการสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งสาเหตุทั่วไปของความสิ้นเปลืองในการใช้งบประมาณ คือ การบริหารสินทรัพย์อย่างไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจาก (กองทัพและอุปกรณ์การศึกษา, 2544: 1-3)

1) ไม่มีการบำรุงรักษาสินทรัพย์

2) ความสูญหายที่เกิดกับสินทรัพย์ ไม่ว่าจะโดยอุบัติเหตุหรือถูกโจรกรรม

3) มีการซื้อสินทรัพย์ใหม่ในขณะที่สินทรัพย์เดิมยังสามารถใช้งานได้

4) การขาดความชัดเจนของกฎระเบียบในการขายสินทรัพย์เดิมที่ไม่ก่อให้เกิด

ผลผลิตที่เหมาะสม

5) ขาดการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด โดยพิจารณาอายุการใช้งานที่แท้จริงของสินทรัพย์

สาเหตุดังกล่าวข้างต้น ทำให้หน่วยงานต้องซื้อสินทรัพย์มาทดแทนเร็วกว่ากำหนด หรือทำให้ต้องซื้อสินทรัพย์เกินความจำเป็น และทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเพิ่มขึ้น

ตามหลักการบัญชี (Accounting principles) สินทรัพย์ขององค์กร หมายถึง เงินสด และสินทรัพย์อื่นที่องค์กรมีไว้เพื่อเปลี่ยนเป็นเงินสด เพื่อขายหรือเพื่อใช้ประกอบการของ องค์กร ซึ่งอาจจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544: 5- 1)

- 1) สินทรัพย์หมุนเวียน (Current assets)
- 2) สินทรัพย์ถาวร (Fixed assets)
- 3) สินทรัพย์อื่น ๆ (Other assets)

สินทรัพย์นับเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานของโรงเรียน หากโรงเรียนใช้ สินทรัพย์ไม่คุ้มค่าหรือไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นผลให้ต้นทุนในการดำเนินการสูงกว่าที่ควรจะเป็น สาเหตุทั่วไปของการสิ้นเปลืองงบประมาณอันเนื่องมาจากการใช้สินทรัพย์ ได้แก่ ไม่มีการ บำรุงรักษาสินทรัพย์ความสูญหาย การจัดซื้อสินทรัพย์ใหม่ในขณะที่สินทรัพย์เดิมยังสามารถ ใช้งานได้ การขาดความชัดเจนในกฎระเบียบในการขายสินทรัพย์เดิมที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต รวมถึงการขาดการบริหารสินทรัพย์ที่อยู่ในประโยชน์สูงสุด (กรมสามัญศึกษา, 2544ก: 25)

โรงเรียนจึงต้องมีการบริหารจัดการสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ มีการจัดหา และใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเงินสด และทรัพย์สินอื่นที่โรงเรียนมีไว้เพื่อ เปลี่ยนเป็นเงินสดหรือขายเพื่อใช้ประกอบการขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและมีการใช้งาน อย่างคุ้มค่า เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการสูญเสียบงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์

วัตถุประสงค์ของการบริหารสินทรัพย์ คือ การจัดหาและใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ อย่างคุ้มค่า รวมทั้งการป้องกันมิให้สูญหาย เสียหาย ล้าสมัย หมดยุคไปโดยไร้ประโยชน์ ใช้ผิดวิธีหรือขาดการบำรุงรักษาที่เหมาะสม โดยการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการดูแล การใช้งานการป้องกันและจัดเก็บอย่างปลอดภัยและถูกวิธี รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับ สินทรัพย์แต่ละประเภท เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนของสินทรัพย์ (ราคาซื้อ ค่าธรรมเนียม และ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ได้ซึ่งสินทรัพย์ เช่น ค่าติดตั้ง ค่าขนส่ง เป็นต้น) ข้อมูลอายุการใช้งาน และค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาตลอดจนอายุการใช้งานของสินทรัพย์นั้น ๆ ซึ่ง ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารสินทรัพย์ของหน่วยงาน ทั้งในด้านการวางแผนการ จัดซื้อ การวางแผนบำรุงรักษา และการติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ว่ามี ความคุ้มค่าหรือไม่ เพียงใด (กรมสามัญศึกษา, 2544ก: 26)

การมีระบบบริหารสินทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบในการบริหารสินทรัพย์ โดยสามารถพิจารณาได้ในประเด็นดังนี้ (ศิริญา แก้วเงินลาด, 2546: 25)

- 1) ผู้บริหารระดับสูงต้องตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารสินทรัพย์
- 2) มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินอย่างชัดเจน
- 3) มีการลงทะเบียนควบคุมสินทรัพย์อย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน
- 4) มีการคิดค่าบริการที่เกิดจากการใช้สินทรัพย์อย่างเหมาะสม
- 5) มีระเบียบและแนวปฏิบัติที่สนับสนุนให้เกิดการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่าในทุกพื้นที่ของหน่วยงาน
- 6) คำนึงถึงทางเลือกของในการเช่าสินทรัพย์แทนการซื้อสินทรัพย์
- 7) มีการวางแผนล่วงหน้าในการจัดหาสินทรัพย์และการทดแทนสินทรัพย์เดิมโดยคำนึงถึงกรอบการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า

การเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารสินทรัพย์ กระทรวงการคลังได้แจ้งให้ส่วนราชการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับข้อมูลทรัพย์สินของทางราชการ เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากระบบปัจจุบันเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค. 0528.2/ว 91 ลงวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2543 ดังนี้

1. ทรัพย์สินถาวรที่เป็นครุภัณฑ์ ให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินถาวร ทั้งที่จัดซื้อหรือจัดหามาโดยใช้เงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ตลอดจนทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาคที่ยังไม่ได้บันทึกควบคุมไว้ในทะเบียนครุภัณฑ์ ให้มีข้อมูลครบถ้วนถูกต้องทุกรายการโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับราคาและวันที่ได้รับทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการตีราคาทรัพย์สินเพื่อบันทึกบัญชีตามเกณฑ์พึงรับ-พึงจ่ายที่จะต้องปรับเปลี่ยนตามแผนดังกล่าวข้างต้น ครุภัณฑ์รายการใดที่ไม่สามารถค้นหาหรือระบุราคาซื้อหรือได้มา ก็ให้บันทึกควบคุมตัวทรัพย์สินไว้ในทะเบียนให้ครบถ้วน เพื่อประโยชน์ในการตีราคาตามสภาพของตัวทรัพย์สินต่อไป ซึ่งในการตีราคาทรัพย์สินอาจจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญและต้องมีค่าใช้จ่ายในการตีราคา จึงควรค้นหาข้อมูลที่ยังไม่สมบูรณ์ให้ได้มากที่สุดก่อน

2. ครุภัณฑ์ประเภทอาคารและสิ่งก่อสร้าง โดยปกติจะต้องจดทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุหากส่วนราชการมิได้จดทะเบียนไว้หรือมีข้อมูลที่สมบูรณ์ ก็อาจประสานกับกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์จังหวัด เพื่อขอข้อมูลจากระบบทะเบียนที่ราชพัสดุได้

ดังนั้น การบริหารสินทรัพย์จึงเป็นการบริหารจัดการสินทรัพย์ต่าง ๆ ขององค์กร ทั้งที่เป็นเงินสดและสินทรัพย์อื่น ๆ ที่องค์กรมีไว้เพื่อเปลี่ยนเป็นเงินสด อย่างมีประสิทธิภาพ

7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

การตรวจสอบภายใน เป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานการจัดการทางการเงินที่หน่วยงานจะต้องกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานก่อนที่จะได้รับการกระจายอำนาจทางการเงิน โดยการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณซึ่งจะไปลดบทบาทและอำนาจของหน่วยงานกลางในการควบคุมการดำเนินงานของส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม การจัดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะทำให้เกิดอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้เกิดช่องโหว่ในการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ (กรมสามัญศึกษา, 2544ก: 28)

ดังนั้น การหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการผ่อนปรนทางการเงิน โดยที่การตรวจสอบภายในถือเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมการใช้งบประมาณในทางที่ถูกต้อง ซึ่งจะถูกรตรวจสอบได้โดยระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานตนเอง การตรวจสอบภายในที่ส่วนราชการดำเนินการตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (กรมสามัญศึกษา, 2544ก: 28-31 : สำนักงบประมาณ, 2542: 32-33)

1. การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) เป็นการตรวจสอบในลักษณะของการประเมินผลจากข้อมูลต่าง ๆ ในอดีตเพื่อทดสอบและให้แน่ใจว่าข้อมูลทางการเงินที่องค์กรจัดทำขึ้นมีความถูกต้อง ครบถ้วน ตรงต่อเหตุการณ์หรือรายงานที่เกิดขึ้นและมีความน่าเชื่อถือได้เพียงใด ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวปฏิบัติของทางราชการหรือไม่ ทั้งนี้ การตรวจสอบยังเป็นการกระทำเพื่อป้องกันทรัพย์สิน ตลอดจนการประเมินความเพียงพอและเหมาะสมของระบบการควบคุมภายในองค์กรที่มีอยู่ โดยปกติการตรวจสอบลักษณะนี้เป็นการกระทำอย่างมีแบบแผนเป็นทางการและเป็นระบบ ทั้งนี้ ข้อมูลทางการเงินก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลเพื่อการจัดการและการบริหาร โดยเฉพาะเป็นข้อมูลสำหรับที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผน ตัดสินใจ ควบคุมและติดตามผลการดำเนินงาน

2. การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Auditing) เป็นการสอบทานประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรโดยรวม และหรือผลการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม การตรวจสอบประเมินผลดังกล่าวจะต้องกระทำอย่างอิสระและเป็นระบบด้วยวิธีการตรวจสอบ

การตรวจสอบกิจการในลักษณะที่กล่าว เป็นการสอบทานและประเมินการดำเนินงานที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความสำเร็จของผลการดำเนินงาน หรือประสิทธิผล (Effectiveness) ความสามารถในการผลิตหรือประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร (Efficiency) และต้นทุนของการดำเนินงานหรือความประหยัดในการใช้ทรัพยากร (Economy)

หน่วยงานจะต้องกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ และมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนที่กำหนด มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายในที่มีขนาดเหมาะสม มีอิสระในการดำเนินงาน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ มีตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นไปได้ โดยผู้ตรวจสอบภายในจะทำหน้าที่สอบทาน วิเคราะห์ ประเมินผล ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และให้ข้อมูลเพื่อเป็นการสนับสนุนแก่ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งขอบเขตการตรวจสอบไม่ได้จำกัดเฉพาะการตรวจสอบด้านการเงินเท่านั้น แต่ยังขยายขอบเขตไปถึงการตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งเป็นกระบวนการที่นำมาใช้ในการประเมินหรือวัดผลการดำเนินงานหรือการใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน แผนงาน งาน โครงการ หรือกิจกรรมว่าเป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่าหรือไม่เพียงใด รวมถึงการควบคุมความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น โดยการประเมินประสิทธิภาพการควบคุมภายใน (ศิริบุญญา แก้วเงินลาด, 2546: 25)

การจัดระบบตรวจสอบภายใน โรงเรียนควรจัดให้มีการตรวจสอบภายในเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน เพื่อตรวจสอบ ให้คำปรึกษา และรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียน

การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากระบบงบประมาณแบบเดิมไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะมีการลดบทบาทของหน่วยงานกลางที่เคยทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียน และมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันอาจจะส่งผลให้มีการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น การตรวจสอบภายในจึงถือเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมการใช้งบประมาณให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องและมีสัมฤทธิ์ผลสูงสุด

ดังนั้น การจักระบบตรวจสอบภายในโรงเรียน จึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการจัดการของโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนจะต้องมีการตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุมการบริหาร การดำเนินงาน กิจกรรม และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของโรงเรียน การตรวจสอบภายใน จะเป็นการตรวจสอบและประเมินการดำเนินงานของหน่วยงาน รวมถึงความสำเร็จของผลการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและต้นทุนของการดำเนินงานตามกิจกรรม เพื่อการวิเคราะห์ ประเมินผล ข้อเสนอแนะ สาเหตุ และแนวทางปรับปรุง แก้ไข เพื่อนำเสนอความเห็น ข้อเสนอแนะ ต่อฝ่ายบริหารขององค์กร

จะเห็นได้ว่ามาตรการในการจัดการทางการเงินทั้ง 7 ด้าน จะเป็นเครื่องมือนำไปสู่มาตรฐานการจัดการทางการเงินที่ชัดเจน เปรียบเสมือนเข็มทิศที่จะนำทางประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่เพิ่งเริ่มต้นนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ ไปสู่ความสำเร็จในการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการผ่อนคลายการควบคุมของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่าการให้ความสำคัญคล่องตัวในการดำเนินงานกับหน่วยงานภาครัฐจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณไปในทางที่ไม่เหมาะสม และการตรวจสอบนอกจากจะตรวจสอบทางการเงิน (Financial Audit) แล้ว ยังเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (Performance Audit) โดยเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรด้วย (สมเกียรติ พึ่งคุณไตรรัตน์, 2548: 22-52)

4.2 งบประมาณของโรงเรียนการศึกษาพิเศษ

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษานั้น จำเป็นจะต้องอาศัยหลักการในการบริหารงบประมาณหลายประการ เพื่อให้การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษาเกิดประโยชน์สูงสุด และมีประสิทธิภาพ

กิติมา ปรีดีดิลก (2522: 57-60) กล่าวว่าหลักการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาในทุกๆระดับเป็นสิ่งสำคัญ โดยแต่ละสถานศึกษาจะต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

1. หลักสารัตถประโยชน์ (Utility Principle) ในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาจะต้องคำนึงถึงการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งจัดว่าเป็นประเทศที่ยากจน มีงบประมาณในการจัดการศึกษาอยู่ในขอบเขตจำกัด ดังนั้น การใช้จ่ายเงินต่าง ๆ ควรเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การใช้จ่ายใดที่มี

2. หลักแห่งความเพียงพอ (Adequacy Principle) สถานศึกษาจะต้องใช้เงินที่มีอยู่หรือพยายามที่จะสรรหาเงินมาใช้จ่ายในสถานศึกษา ให้เพียงพอต่อความต้องการในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา สถานศึกษาที่มีรายได้ไม่พอต่อการจ่ายย่อมแสดงให้เห็นประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณที่มั่นคงของสถานศึกษา การบริหารโครงการต่าง ๆ ผู้บริหารจะจัดสรร และตั้งงบประมาณให้เพียงพอเพื่อป้องกันอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินงานตามโครงการนั้น

3. หลักแห่งเอกภาพ (Unity Principle) ในการบริหารงานคลังทั่วไปนิยมการแยกรายการต่าง ๆ ออกจากกันและกันไว้เป็นหมวดหมู่เดียวกันให้เป็นเอกภาพ เช่น แยกเป็นหมวดรายจ่าย หมวดรายรับ หมวดหนี้สิน เป็นต้น นอกจากนี้เอกสารและบัญชีต่าง ๆ มักจะแยกประเภทเพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบ เช่นเดียวกันในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาก็ควรแยกเป็นหมวดหมู่ตามไปด้วย เช่น แยกเป็นหมวดรายจ่าย แยกระบบบัญชีแยกหมวดหมู่การเก็บรักษาเพื่อก่อให้เกิดเอกภาพสำหรับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา และให้มีลักษณะสอดคล้องกับการบริหารการคลังของรัฐโดยส่วนรวม

4. หลักแห่งความสมดุล (Balance Principle) ในการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษาจะต้องให้เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมด้วย เนื่องจากหน้าที่รับผิดชอบของรัฐนั้นมีมากมาย ดังนั้น การทุ่มเทเงินส่วนใหญ่มาใช้ทางการศึกษาโดยไม่สมดุลกับรายจ่ายทุกด้านนั้นย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีอย่างแน่นอน ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาจะต้องพิจารณาในแง่ของการประหยัดตลอดเวลา เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลกับรายจ่ายของประเทศโดยส่วนรวม

5. หลักความเป็นธรรม (Equity Principle) ในการพิจารณาจัดสรรเงินใช้ในสถานศึกษาควรพิจารณาตามความจำเป็นและความเหมาะสม ตามหลักแห่งเหตุผลอันแท้จริง ไม่ควรพิจารณาจัดสรรเงินตามความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก

6. หลักแห่งความชัดเจน (Clarity Principle) ในการจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานของสถานศึกษา จะต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจทุกอย่างชัดเจนเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความสะดวกในการพิจารณา การกำหนดแยกรายการเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เข้าใจง่าย และการคำนวณตัวเลขให้แน่นอน

7. หลักจารีตประเพณี (Conservative Principle) ในการปฏิบัติการบริหารงบประมาณของสถานศึกษานั้น เรามักจะประพฤติดำเนินไปในการทำงานเดียวกันและสืบทอดกันมา

8. หลักสมานฉันท์ (Harmony Principle) การบริหารงานคลังจะต้องคำนึงถึงการจัด
ข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกิจการทุกอย่างเกี่ยวกับการคลังของ
สถานศึกษาจะต้องได้รับการยอมรับจากทุกคนและไม่ขัดแย้งซึ่งกันและกัน และพยายาม
ก่อให้เกิดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วย

9. หลักมนุษยธรรม (Humanitarian Principle) การบริหารงบประมาณของสถาน
ศึกษาควรคำนึงถึงความเป็นไปได้ในสังคม เช่น การให้เงินเดือนที่ไม่เหมาะสมกับค่าครองชีพ
และความเป็นอยู่ในสังคม ทำให้บุคลากรต่าง ๆ ไม่มีเงินหรือรายได้ในการเลี้ยงดูตนเอง และ
ครอบครัวอาจมีผลกระทบกระเทือนต่องานที่รับผิดชอบ

10. หลักความถูกต้องกับความเป็นจริง (Accuracy Principle) การบริหารงบ
ประมาณของสถานศึกษา จะต้องเป็นลักษณะเปิดเผย สามารถพิสูจน์ได้ตลอดเวลาและทุกรายการ

11. หลักการกำหนดเวลา (Annually Principle) ในการบริหารงบประมาณของสถาน
ศึกษาจำเป็นต้องกำหนดเวลาไว้ให้แน่นอน เพื่อสะดวกในการติดตามและประเมินผล โดยต่อไป
จะกำหนดไว้เป็นหนึ่งปี โดยสอดคล้องกับปีงบประมาณของประเทศกำหนดไว้ระหว่างวันที่
1 ตุลาคม ในปีปัจจุบันถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

12. หลักผลประโยชน์ตอบแทน (Benefit Principle) ในการบริหารงบประมาณของ
สถานศึกษาจะต้องคำนึงถึงผลตอบแทนที่ได้รับจากการใช้จ่ายนั้น เพราะแหล่งที่มาของเงินใน
การดำเนินงานของสถานศึกษา คือ ภาษีของประชาชน การพิจารณาผลประโยชน์ตอบแทนนั้น
เราต้องคำนึงถึงเงินที่ลงทุนไปกับผลทางการศึกษาที่ได้มาว่ามีลักษณะคุ้มทุนหรือไม่

13. หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (Foresight Principle) ในการบริหารงบประมาณ
ของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องรู้จักคาดการณ์ล่วงหน้าได้ถูกต้องเพื่อความ
รอบคอบละเอียดถี่ถ้วนในการปฏิบัติงาน

14. หลักความมีลักษณะเฉพาะอย่าง (Specification Principle) ในทางการพัฒนา
ถือว่าการแบ่งงานหน้าที่รับผิดชอบโดยไม่ก้าวก่ายเป็นลักษณะที่จะนำมาเพื่อประสิทธิภาพ
ของงาน ดังนั้นการปฏิบัติงานในหน่วยงานการเงินควรแบ่งหน้าที่รับผิดชอบระหว่างบุคลากรใน
หน่วยงาน และเฉพาะบุคคล ไม่ก้าวก่ายหน้าที่ซึ่งกันและกัน เช่น แยกฝ่ายปฏิบัติการกับฝ่าย

15. หลักแห่งการเปิดเผย (Publicity Principle) เนื่องจากเงินที่นำมาจ่ายในสถานศึกษาได้มาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น ในแต่ละช่วงเวลาในทุกเดือน หรือทุกปีงบประมาณควรมีการรายงานผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษาให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

16. หลักผลิตผล (Productivity Principle) ในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษานั้นจะต้องคำนึงถึง ผลผลิตที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

17. หลักการประหยัด (Economy Principle) การใช้จ่ายเงินทุกอย่างของสถานศึกษาต้องเป็นไปโดยความประหยัด พิจารณาถึงความจำเป็นในการคำนึงถึงการงานใดที่ต้องใช้เงินมากจะเป็นงานที่ไม่จำเป็นและไม่เป็นประโยชน์ ควรตัดรายการนั้นทิ้งไป

18. หลักเศรษฐศาสตร์ (Economics Principle) การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษา การยึดหลักเศรษฐศาสตร์ที่คำนึงถึงสิ่งที่เข้าไป (Input) ได้แก่ เงิน แรงงาน และอื่นๆ กับผลที่ได้รับ (Out put) ได้แก่ คุณภาพของการศึกษาว่ามีลักษณะคุ้มค่ากันหรือไม่

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษา

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษาตามโครงสร้างที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีขอบข่ายภารกิจในการปฏิบัติงานของสถานศึกษา 7 ภารกิจ คือ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 39-50)

ขอบข่ายการดำเนินงานของสถานศึกษา

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ

1.1 การวิเคราะห์ และพัฒนานโยบายทางการศึกษา

แนวทางการปฏิบัติงาน

1) วิเคราะห์ทิศทางและยุทธศาสตร์ระดับนโยบาย ได้แก่ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ และแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) ศึกษาข้อตกลงผลการปฏิบัติงานและเป้าหมายการให้บริการสาธารณะทุกระดับ ได้แก่ เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement : PSA)

ข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement : SDA) ข้อตกลงการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่และผลการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่สถานศึกษาทำกับเขตพื้นที่การศึกษา

3) ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยการจัดและพัฒนาศึกษาของสถานศึกษาตามกรอบทิศทางของเขตพื้นที่การศึกษา และตามความต้องการของสถานศึกษา

4) วิเคราะห์ผลการดำเนินงานของสถานศึกษาตามข้อตกลงที่ทำกับเขตพื้นที่การศึกษาด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา ตลอดจนต้นทุน ซึ่งต้องคำนวณต้นทุนผลผลิตขององค์กร และผลผลิตงาน/โครงการ

5) จัดทำข้อมูลสารสนเทศผลการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อใช้ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

6) เผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้เขตพื้นที่การศึกษา และสาธารณสุขชนทราบบกกฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2544

1.2 การจัดทำแผนกลยุทธ์ หรือแผนพัฒนาการศึกษา

แนวทางการปฏิบัติ

ครู บุคลากรทางการศึกษา นักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา และชุมชนมีส่วนร่วมดำเนินการดังนี้

1) ทบทวนภารกิจจัดการศึกษาของสถานศึกษา และศึกษารายงานข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

2) วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสถานศึกษาที่มีผลกระทบต่อจัดการศึกษา (SWOT) และประเมินสถานภาพของสถานศึกษา

3) กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) และเป้าประสงค์ (Corporate Objective) ของสถานศึกษา

4) กำหนดกลยุทธ์ของสถานศึกษา

5) กำหนดผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance indicators : KPIS) โดยจัดทำเป็นข้อมูลสารสนเทศ

6) กำหนดเป้าหมายระยะปานกลางของผลผลิตในเชิงปริมาณ คุณภาพ และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษาที่จะทำร้ายข้อตกลงกับเขตพื้นที่การศึกษา

7) จัดทำรายละเอียดโครงสร้าง แผนงาน งานโครงการและกิจกรรมหลัก

8) จัดให้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุง และนำเสนอขอความเห็นต่อคณะกรรมการสถานศึกษา

9) เผยแพร่ประกาศต่อสาธารณชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง

กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

1.3 การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของบประมาณ

แนวทางการปฏิบัติ

1) จัดทำรายละเอียดแผนงบประมาณ แผนงาน งานโครงการ ให้มีความเชื่อมโยงกันผลผลิตและผลลัพธ์ ตามตัวชี้วัดความสำเร็จของสถานศึกษา พร้อมกับวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน งานโครงการ เมื่อเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งงบประมาณ ให้สถานศึกษาดำเนินการ

2) จัดทำกรอบประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) โดยวิเคราะห์นโยบายหน่วยเหนือที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม วิเคราะห์ผลการดำเนินงานปีงบประมาณที่ผ่านมาของสถานศึกษา เพื่อปรับเป้าหมายผลผลิตที่ต้องการดำเนินการใน 3 ปีข้างหน้า พร้อมกับปรับแผนงาน งานโครงการ และกิจกรรมหลัก ให้สอดคล้องกับประมาณรายได้ของสถานศึกษาทั้งจากเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ

3) จัดทำคำขอรับงบประมาณของสถานศึกษา และกรอบประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF) เสนอต่อเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพิจารณาความเหมาะสมสอดคล้องเชิงนโยบาย

4) จัดทำร่างข้อตกลงบริการผลผลิต (ร่างข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน) ของสถานศึกษาที่จะต้องทำกับเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อได้รับงบประมาณ โดยมีเป้าหมายการให้บริการที่สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- 1) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546
 - 2) ชุดปฏิบัติการจัดทำแผนกลยุทธ์และกรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า
- ระยะปานกลาง : กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา

2. การจัดสรรงบประมาณ

2.1 การจัดสรรงบประมาณภายในสถานศึกษา

แนวทางการปฏิบัติ

- 1) จัดทำข้อตกลงบริการผลผลิตของสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อได้รับงบประมาณ
- 2) ศึกษาข้อมูลการจัดสรรงบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแจ้งผ่านเขตพื้นที่การศึกษา แจ้งให้สถานศึกษาทราบในเรื่องนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการจัดสรรงบประมาณ
- 3) ตรวจสอบกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจากหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเขตพื้นที่การศึกษาแจ้ง ตลอดจนตรวจสอบวงเงินนอกงบประมาณที่ได้จากแผนการระดมทรัพยากร
- 4) วิเคราะห์กิจกรรมตามภารกิจงานที่ต้องดำเนินการตามมาตรฐานโครงสร้างสายงาน และตามแผนงาน งานโครงการของสถานศึกษา เพื่อจัดลำดับความสำคัญ และกำหนดงบประมาณ ทรัพยากรของแต่ละสายงาน งานโครงการ ให้เป็นไปตามกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับและวงเงินนอกงบประมาณตามแผนระดมทรัพยากร
- 5) ปรับปรุงกรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF) ให้สอดคล้องกับกรอบวงเงินที่ได้รับ
- 6) จัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ ซึ่งระบุแผนงาน งานโครงการที่สอดคล้องวงเงินงบประมาณที่ได้รับ และวงเงินนอกงบประมาณที่ได้ตามแผนระดมทรัพยากร

7) จัดทำข้อร่างข้อตกลงผลผลิตของหน่วยงานภายในสถานศึกษา และกำหนดผู้รับผิดชอบ

8) นำเสนอแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และร่างข้อตกลงผลผลิตขอความเห็นชอบคณะกรรมการสถานศึกษา

9) แจ่งจัดสรรวงเงินและจัดทำข้อตกลงผลผลิตให้หน่วยงานภายในสถานศึกษารับไปดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ

กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545

2.2 การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ

แนวทางการปฏิบัติ

1) จัดทำแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาสโดยกำหนดปฏิทินปฏิบัติงานรายเดือนให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ แล้วสรุปแยกเป็นรายไตรมาส เป็นงบบุคลากร งบอุดหนุน งบลงทุน (แยกเป็นค่าครุภัณฑ์ และค่าก่อสร้าง) และงบดำเนินการ (ตามนโยบายพิเศษ)

2) เสนอแผนการใช้งบประมาณวงเงินรวมเพื่อขออนุมัติเงินประจำงวดเป็นรายไตรมาสผ่านเขตพื้นที่การศึกษาไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานรวบรวมเสนอต่อสำนักงบประมาณ

3) เบิกจ่ายงบประมาณประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีและอนุมัติการใช้งบประมาณของสถานศึกษาตามประเภทและรายการตามที่ได้รับงบประมาณ

กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545

2.3 การโอนเงินงบประมาณ

แนวทางการปฏิบัติ

การโอนเงิน ให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล รายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

3.1 การตรวจสอบ ติดตามการใช้เงิน และผลการดำเนินงาน

1) จัดทำแผนการตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายเงินทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาส

2) จัดทำแผนการตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิตของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาส

3) จัดทำแผนการกำกับตรวจสอบติดตามและป้องกันความเสี่ยงสำหรับโครงการที่มีความเสี่ยงสูง

4) ประสานแผนและดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม และนิเทศให้เป็นไปตามแผนการตรวจสอบ ติดตามของสถานศึกษา โดยเฉพาะโครงการที่มีความเสี่ยงสูง

5) จัดทำข้อสรุปผลการตรวจสอบ ติดตาม และนิเทศ พร้อมทั้งเสนอข้อปัญหาที่อาจทำให้การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จ เพื่อให้สถานศึกษาเร่งแก้ปัญหาได้ทันสถานการณ์

6) รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

7) สรุปข้อมูลสารสนเทศที่ได้และจัดรายงานข้อมูลการใช้งบประมาณผลการดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นรายไตรมาสต่อเขตพื้นที่การศึกษา

3.2 การประเมินผลการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงาน

แนวทางการปฏิบัติ

1) กำหนดปัจจัยหลักความสำเร็จ และตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs)

2) จัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของผลผลิตที่กำหนดตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิตของสถานศึกษา

3) สร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผล ผลผลิตตามตัวชี้วัดความสำเร็จที่กำหนดไว้ตามข้อตกลงการให้บริการผลผลิตของสถานศึกษา

4) ประเมินแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา และจัดทำรายงานประจำปี

5) รายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเขตพื้นที่การศึกษา (อานนท์ เรืองวุฒิ, 2548: 17-19, 24-28)