

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าเอกสารตำราและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทนี้เพื่อเป็นแนวทางและกรอบแนวคิดพื้นฐานการศึกษาจะครอบคลุมหัวข้อต่อไปนี้

1. ความหมายของงบประมาณ
2. ความสำคัญของการงบประมาณในเชิงบริหารและการจัดการ
3. วิวัฒนาการของระบบงบประมาณแผ่นดิน
4. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน
5. กระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน
6. นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน
7. นโยบายการศึกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา
8. แนวคิดหลักการเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
9. แนวทางการบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
10. การบริหารงบประมาณและการเงินในสถานศึกษา
11. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณในโครงการนำร่อง
12. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของงบประมาณ

คำว่า งบประมาณ (Budget) มีผู้กล่าวว่ามีที่มาจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า "Bougette" หมายถึง กระเป๋าหรือถุงของรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีคลังของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่ ต่อมาความหมายของคำว่า Budget ก็ค่อย ๆ เปลี่ยนไปใน 3 ลักษณะคือ งบประมาณในฐานะเป็นเครื่องมือของรัฐบาล งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องการเมือง และงบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาล

หรือหน่วยงาน (Birthded อ้างถึงใน ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ 2528, หน้า 456) นอกจากนี้ยังมี นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้คำจำกัดความของงบประมาณไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ Frank P. Sherwood แห่ง University of South California ซึ่งกล่าวว่า งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงินโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่งแผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน ในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ (1) การจัดเตรียม (2) การอนุมัติ (3) การบริหาร (Frank P. Sherwood, อ้างถึงใน ไกรยุทธ วีรตยาคีนันท์, 2528, หน้า 7)

และไกรยุทธ วีรตยาคีนันท์ (2528, หน้า 7) ได้ให้ความหมายของการงบประมาณว่า งบประมาณเป็นข้อความอย่างเป็นทางการของแผนการจัดการและนโยบายดำเนินงานสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือชี้ทางหรือเป็นพิมพ์เขียวสำหรับการปฏิบัติงานขององค์การ สำหรับช่วงระยะเวลานั้น

ส่วนไพศาล ชัยมงคล (2526, หน้า 19) ได้ให้ความหมายคำว่างงบประมาณ คือ เอกสารอย่างหนึ่งซึ่งประกอบด้วยข้อความและตัวเลขซึ่งเสนอขอรายจ่าย เพื่อรายการและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ข้อความจะพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย เป็นต้น) หรือวัตถุประสงค์ เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ เป็นต้น และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการหรือวัตถุประสงค์

สำหรับ ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2539, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของงบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง รวมทั้งการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผน ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินงาน 3 ขั้นตอน คือ การเตรียมการอนุมัติ และการบริหาร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525, หน้า 205) ได้ให้ความหมายของการงบประมาณไว้ว่า การบัญชีหรือจำนวนเงินที่รวมกะกำหนดรายรับรายจ่ายเงิน

สำหรับในส่วน of โครงการติดตามการบริหารจัดการงบประมาณปีงบประมาณ 2542 – 2543 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป., หน้า 7) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการทำให้ภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลสามารถดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีแผนงาน งานโครงการรองรับ เพื่อการบริหารและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การเมืองของประเทศ และให้มีการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้นำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลและประชาชน

คำจำกัดความของนักวิชาการและองค์กร หน่วยงานต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว พอสรุปได้ว่างบประมาณ น่าจะหมายถึง แผนการจัดการที่แสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงถึงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณ การบริหารกิจกรรมและโครงการค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ ย่อมประกอบด้วยการกระทำทั้งสามขั้นด้วยกัน คือ (1) การจัดเตรียม (2) การอนุมัติ และ (3) การบริหาร

ความสำคัญของการงบประมาณในเชิงการบริหารและการจัดการ

ไกรยุทธ ธีรยาคินันท์ (2528, หน้า 10 – 14) ได้กล่าวถึงบทบาทของการงบประมาณและรายละเอียดของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานงบประมาณแผ่นดิน ว่ามีความสำคัญเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ ผลประโยชน์จากการงบประมาณ ข้อจำกัดและข้อสมมุติของการงบประมาณ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การงบประมาณกับกระบวนการตัดสินใจ ประกอบด้วยขั้นตอนของงาน 6 ขั้นตอนติดต่อกัน คือ

1.1 การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย เริ่มต้นด้วยการศึกษาแนวความต้องการของสมาชิกในสังคม การประสาน และประเมินประนอมความต้องการ เพื่อเป็นข้อมูลที่สะท้อนถึงสภาพแวดล้อมของสังคมในขณะนั้น เพื่อกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ที่นำไปสู่การวินิจฉัยเกี่ยวกับกิจกรรมที่ต้องทำและทรัพยากรที่ต้องใช้ประกอบการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ

1.2 การวางแผน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ต้องคิดค้นสร้างแผนต่าง ๆ ที่มีโอกาสดำเนินการได้ชัดเจนเหมาะสมที่สุด

1.3 การจัดแผนงาน เป็นการแจกแจงรายละเอียดของกิจกรรมที่ต้องทำตามแผนต่าง ๆ ที่ได้คิดค้นขึ้นซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ได้รับข่าวสารเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของโครงการและงานต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับแผนที่ได้มาในขั้นวางแผน และในขั้นนี้ภารกิจที่ทำอาจเกี่ยวข้องกับการเลือกแผนงานหนึ่งจากแผนงานทั้งหลายที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายหรือเลือกส่วนประกอบต่าง ๆ ของหลาย ๆ แผนงาน เพื่อผสมองค์ประกอบเหล่านี้ให้เป็นแผนงานที่น่าจะได้รับการยอมรับจากรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่าแผนงานดังกล่าวนี้เป็นแผนงานที่สมควรจะทำและเป็นแผนงานที่ทำให้เกิดขึ้นได้

1.4 การกำหนดงบประมาณ ในขั้นนี้โครงการและงานต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในกรอบครอบคลุมของแผนงานต่าง ๆ นั้นจะแสดงออกในรูปของตัวเงินทั้งหมด เพื่อช่วยให้การเปรียบเทียบความเหมาะสมสัมพัทธ์ของแต่ละโครงการและแผนงานได้และเมื่อมาถึงขั้นนี้แล้ว การเข้าใจและ

ตระหนักถึงความเหมาะสมและโอกาสของการนำไปปฏิบัติได้จะเด่นชัดขึ้นมาทันที ดังนั้นขั้นการกำหนดงบประมาณนี้จึงเป็นจุดแรกของกระบวนการตัดสินใจที่มีลักษณะการวินิจฉัยว่าทรัพยากร (เงิน) ที่ขาดแคลนหรือมีอยู่อย่างจำกัดนั้นจะใช้อย่างไรในหมู่กิจกรรมทั้งหลาย เพื่อไปสู่จุดหมายปลายทางในระดับสูงที่สุด

1.5 การดำเนินการตามงบประมาณหรือตามแผนงาน เป็นเรื่องของการดำเนินกิจกรรมที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ หรือการใช้เงินงบประมาณที่ระบุไว้ในแผนต่าง ๆ แต่ภารกิจในขั้นนี้ครอบคลุมถึงการบริหารการใช้เงินงบประมาณด้วย หากมีความจำเป็นที่ต้องปรับงบประมาณบ้าง ตลอดจนเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของนโยบาย เมื่อเป็นที่ชัดเจนแล้วว่าภาระทำเช่นนั้นประหยัดทรัพยากรของชาติได้หรือใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.6 การประเมินผลการใช้งบประมาณ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการใช้เงิน และผลของการปฏิบัติงานว่าได้บรรลุตามเจตนารมณ์และเป้าหมายของแผนงานและของนโยบายหรือไม่ และยังเป็นการช่วยให้ข่าวสารเกี่ยวกับความสัมพันธ์ผลของการตัดสินใจในอดีตเพื่อชี้แนวทางสำหรับกระบวนการตัดสินใจที่จะเกิดขึ้นใหม่ (ในอนาคต) ในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ ตลอดจนการทำงานงบประมาณดียิ่งขึ้น

หากพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว การงบประมาณก็คือกระบวนการตัดสินใจทั้งหมดในกรณีที่การตัดสินใจนั้นพัวพันกับการใช้เงินหรือใช้ทรัพยากร ทั้งนี้เพราะเราจะตัดสินใจได้อย่างไรว่าจะใช้ทรัพยากรมากน้อยเท่าไร หากเราไม่ยอมรับรู้ว่ากิจกรรมนั้นเพื่อจุดมุ่งหมายอะไร และเมื่อตัดสินใจไปแล้วเกี่ยวกับเงินหรือทรัพยากรที่ใช้ได้ก็ต้องมีการดำเนินงานจึงจะทำให้มีโอกาสบรรลุวัตถุประสงค์และต้องมีการประเมินจึงจะรู้ว่าระดับสัมฤทธิ์ผลของวัตถุประสงค์สูงต่ำเพียงไร เพื่อช่วยให้การวินิจฉัยงบประมาณในรอบปีต่อไปกระทำได้ดียิ่งขึ้น

2. ผลประโยชน์จากการงบประมาณ ถ้าการงบประมาณเป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจแล้ว องค์การ หน่วยงาน พึงจะได้รับประโยชน์ดังต่อไปนี้

2.1 ทำให้มีการพิจารณานโยบายพื้นฐานขององค์การล่วงหน้า

2.2 ชี้นำให้เห็นความเหมาะสมและถูกต้องของระบบการทำงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ

2.3 ย้ำถึงความจำเป็นที่ผู้บริหารขององค์การทุกระดับต้องมีส่วนร่วมสร้างสรรค์และกำหนดเป้าหมายขององค์การ

2.4 บังคับให้วิเคราะห์และกำหนดค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่ได้รับให้เห็นอย่างชัดเจน

2.5 บังคับให้ผู้บริหารเลือกสรรวิธีการบรรลุเป้าหมายและนโยบายที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดคือมีประสิทธิภาพมากที่สุด

2.6 จัดความไม่แน่นอนต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้นในองค์การ

2.7 แสดงให้เห็นความมีประสิทธิภาพหรือการขาดประสิทธิภาพขององค์การ

2.8 บังคับให้ผู้บริหารสำรวจสถานการณ์แวดล้อมเพื่อการวางแผน

2.9 บังคับให้ผู้บริหารประเมินผลงานของตนเองเป็นระยะ

2.10 ชี้ให้เห็นอัตราความก้าวหน้า หรือล้มเหลวขององค์การ

3. ข้อจำกัดและข้อสมมุติของกรงงบประมาณ ลักษณะจำกัดของงบประมาณมีดังนี้

3.1 งบประมาณอาศัยการคาดประมาณเพราะเป็นการจัดทำล่วงหน้าก่อนปฏิบัติจริง ดังนั้นความผิดพลาดในตัวเลขที่ใช้จึงเกิดขึ้นได้

3.2 งบประมาณตลอดจนแผนย่อยที่ประกอบเป็นแผนงบประมาณนั้นต้องปรับให้เข้ากับสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงและคาดว่าจะเกิดขึ้นอยู่เสมอ

3.3 งบประมาณไม่ได้ทำหน้าที่แทนการจัดการหรือแทนการบริหารที่ดี เนื่องจากงบประมาณเป็นเพียงตัวเลขชุดหนึ่ง เป็นเอกสารเท่านั้น ผลจะออกมาตามแผนที่กำหนดไว้ในงบประมาณก็ต้องมีผู้บริหารที่คอยดูแลจัดการและบริหารให้เกิดขึ้น

นอกจากนั้นยังกล่าวต่อไปอีกว่า ประเด็นพื้นฐานที่ควรใส่ใจสำหรับกรงงบประมาณที่มีประสิทธิผลนั้นมีดังนี้

1. แผนงบประมาณทั้งหมด จะต้องเป็นผลิตผลรวมของผู้บริหารระดับสูง และได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากผู้บริหารเหล่านี้

2. ระบบงานและการจัดองค์การ รวมทั้งการมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ จะต้องชัดเจนทุกระดับหน่วยงานขององค์การ

3. ความสัมพันธ์ระหว่างกรงงบประมาณและการบัญชี จะต้องกำหนดให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดเอกภาพของระบบข่าวสารและข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดและการบริหารงบประมาณ

4. ผู้บริหารระดับสูงควรตระหนักถึงวิธีการใช้งบประมาณและข้อจำกัดของเอกสารงบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือการจัดการและการประเมินผลงานขององค์การ

สำหรับเพ็ญแข สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2538, หน้า 5 – 7) ได้กล่าวว่าการงบประมาณมีความสำคัญต่อหน้าที่ในการบริหาร 3 ประการด้วยกัน คือ

1. ความสำคัญของการงบประมาณในการวางแผน แผนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดอันเป็นแผนที่สามารถจะทำได้ภายใต้สภาวะการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและเป็น

แผนที่ก่อให้เกิดผลดีต่อองค์การในสภาวะเช่นนั้น จะได้นำมากำหนดเป็นแผนการดำเนินงานโดยละเอียด โดยแยกแสดงเป็นแผนงานของแต่ละส่วนงาน แสดงปริมาณงานและปริมาณเงินที่เกี่ยวข้อง โดยที่แผนของส่วนงานต่าง ๆ จะต้องสอดคล้องกัน อันจะยังผลให้เกิดขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนด แผนเช่นนี้คือแผนงบประมาณ ดังนั้นการงบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนของฝ่ายบริหาร

2. ความสำคัญของการงบประมาณในการประสานงาน การที่หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการเสนอแผนงานสำหรับหน่วยงานของตนได้มีโอกาสทราบถึงการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นและมีความเข้าใจดียิ่งขึ้นถึงการดำเนินงานของทุกส่วนงานต้องดำเนินไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน จึงช่วยให้การประสานงานของบุคลากรในระดับบริหารขององค์การนั้นเป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น

3. ความสำคัญของการงบประมาณในการควบคุมการดำเนินงาน ฝ่ายบริหารสามารถใช้แผนงบประมาณเป็นเครื่องมือติดตามควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับแผนงบประมาณ ฝ่ายบริหารควรให้ความสนใจเพ่งเล็งไปยังรายการที่แตกต่างไปจากแผนที่วางไว้ ทบทวนหาสาเหตุว่าเป็นเพราะเหตุใด และดำเนินการแก้ไขหรือหลีกเลี่ยงสาเหตุเหล่านั้น

นอกจากนั้นยังกล่าวต่อไปอีกว่า ในการใช้การงบประมาณให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญของการบริหาร มีปัจจัยที่สมควรได้รับการเอาใจใส่ ส่งเสริมและแก้ไขเพื่อให้การงบประมาณได้ผลซึ่งได้แก่ การงบประมาณต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร การงบประมาณต้องสอดคล้องกับการจัดสายงาน การงบประมาณและระบบบัญชีต้องสอดคล้องกัน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการงบประมาณต้องมีความเข้าใจในหลักการและประโยชน์ของการงบประมาณ การปรับงบประมาณให้เข้ากับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้นจึงกล่าวสรุปได้ว่า งบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการบริหารเพื่อการวางแผน การประสานงานและการควบคุม นอกจากนี้งบประมาณยังเป็นเอกสารทางเศรษฐกิจสำคัญที่แสดงนโยบายการคลังขององค์การ เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหารและประเมินผลของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ และเป็นมาตรการที่นักบริหารใช้ในการประสานงานและการตัดสินใจวางนโยบายต่าง ๆ

วิวัฒนาการของระบบงบประมาณแผ่นดิน

“ระบบ” (System) ของงบประมาณแผ่นดินจะเป็นเช่นใดนั้น อัลเลน สคิก (Schick) อ้างถึงใน ไพศาล ชัยมงคล 2526, หน้า 35 – 37 อธิบายว่า ย่อมขึ้นอยู่กับ “บทบาท” (Role) หรือ “หน้าที่” (Function) ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งบทบาทหรือหน้าที่ของงบประมาณแผ่นดินสามารถจำแนกตามลำดับแห่งวิวัฒนาการออกได้เป็น 3 ประเภท กล่าวคือ

1. ระบบงบประมาณที่ย้ำหน้าที่ในการควบคุม (Control Orientation) เป็นระบบงบประมาณที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยส่วนกลางอย่างมาก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องยึดมั่นในนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ที่ผู้บังคับบัญชากำหนดไว้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความทุจริตหรือผิดพลาดในการใช้จ่ายเงินก็คือจำแนกรายจ่ายออกตามหน่วยงาน และงบประมาณของแต่ละหน่วยงานก็จะจำแนกออกตามลักษณะของการใช้จ่าย แยกเป็นหมวดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียด ระบบงบประมาณเช่นนี้เรียกว่า งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) และบางทีก็เรียกว่า งบประมาณแบบเก่า หรืองบประมาณแบบประเพณี เพราะเป็นระบบงบประมาณที่เก่าที่สุดที่ได้รับการนำมาปฏิบัติ สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้นงบประมาณระบบนี้มีอิทธิพลอยู่มากในระหว่าง ค.ศ. 1920 - 1935

2. ระบบงบประมาณที่ย้ำหน้าที่ในการจัดการ (Management Orientation) เป็นระบบงบประมาณมุ่งให้ความสำคัญของงานที่จะกระทำมากกว่าสิ่งที่จัดซื้อเข้ามา สิ่งที่สำคัญที่สุดในการงบประมาณก็คืองานหรือบริการที่จะกระทำให้สำเร็จไป และค่าใช้จ่ายทั้งหมดของงานหรือบริการนั้นจะวางเป้าหมาย ที่สามารถวัดได้เป็นหน่วย ๆ ไว้ล่วงหน้าซึ่งสามารถวัดผลงานแต่ละระยะได้ ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ระบบงบประมาณเช่นนี้เรียกว่า งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) โดยที่ได้รับหลักการและวิธีการมาจากบัญชีต้นทุนและการจัดการแบบวิทยาศาสตร์

ในการที่จะนำเอางบประมาณแบบแสดงผลงานมาใช้ให้ได้ผลเต็มที่นั้น ไพศาล ชัยมงคล (2526, หน้า 39) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า จะต้องมีการวัดงาน (Work Measurement) ที่ดีและมีระบบบัญชีที่แสดงราคาต่อหน่วย (Cost Accounting System) สำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายของงานต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและแน่นอนด้วย

3. ระบบงบประมาณที่ย้ำหน้าที่ในการวางแผน (Planning Orientation) โดยที่ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้หลักการแนวคิดสำคัญมาจากเศรษฐศาสตร์และระบบการวิเคราะห์งาน ดังนั้นภายใต้ระบบงบประมาณแบบนี้ ถือว่างบประมาณเป็นกระบวนการจัดสรรเงินแก่แผนงานโครงการต่าง ๆ โดยพิจารณาทางเลือกวิธีทางที่จะปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่

กำหนดไว้ สิ่งสำคัญของระบบงบประมาณระบบนี้ มีใช้อยู่ที่งานหรือบริการที่จะทำให้สำเร็จหากแต่อยู่ที่การใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ระบบงบประมาณเช่นนี้เรียกว่า งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budget) เป็นระบบงบประมาณที่มีต้นกำเนิดและนำมาใช้ในรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในอดีตภายหลังพบปัญหาและข้อจำกัดในแง่แนวคิดและในแง่ปฏิบัติงานจริง จึงมีการปรับปรุงระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์สามารถตอบสนองนโยบายและวัตถุประสงค์

กล่าวสรุปได้ว่า วิวัฒนาการของระบบงบประมาณแผ่นดินได้ถูกกำหนดให้มีหน้าที่หลักประเภทใดประเภทหนึ่ง สดแล้วแต่วัตถุประสงค์ของผู้ที่นำไปใช้ ดังนั้นการจำแนกระบบงบประมาณทั้ง 3 ประเภทจึงมีลักษณะเด่นที่เน้นย้ำในบทบาทหรือหน้าที่ที่แตกต่างกันไป โดยที่ระบบงบประมาณที่เน้นย้ำในเรื่องการควบคุมนั้น จะสนองวัตถุประสงค์ในการควบคุมได้ดีกว่า วัตถุประสงค์ในการจัดการและในการวางแผน หรือระบบงบประมาณที่เน้นย้ำในเรื่องการจัดการที่มีบทบาทในการจัดการมากกว่าการควบคุมและการวางแผน เป็นต้น ทั้งนี้มีได้หมายความว่าระบบงบประมาณระบบหนึ่งระบบใดจะมีบทบาทหรือหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่จะสนองวัตถุประสงค์ทั้ง 3 อย่าง ในระดับที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นระบบใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในขณะนั้นและสามารถตอบสนองนโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในแต่ละประเทศ

วิธีการงบประมาณแผ่นดิน

คำว่า “วิธีการงบประมาณ” (Budget Procedure) มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “กระบวนการงบประมาณ” (Budget Process) และคำว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) ไพศาล ชัยมงคล (2526, หน้า 52) กล่าวว่าทั้ง 3 คำนี้ต่างก็มีความหมายถึงกิจกรรมทุกชั้นและจำแนกตามลำดับงานของการทำงบประมาณในช่วงระยะเวลาต่อเนื่องกันไป ประกอบด้วย 3 ชั้นที่สำคัญ คือ

1. ชั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดเตรียมงบประมาณมักจะเริ่มกระทำกันล่วงหน้าก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่หลายเดือน และโดยทั่วไปจะกระทำเป็นขั้น ๆ ตามระดับของนโยบาย ดังนี้

1.1 หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลจัดทำแผนดำเนินงานสำหรับปีงบประมาณถัดไป พร้อมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อหน่วยงานกลางของรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณคือสำนักงานงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

1.2 หน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ จะวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำร่างงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

1.3 คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาร่างงบประมาณ และตัดทอนหรือเพิ่มเติมรายจ่ายหรือรายได้ของรัฐบาล โดยคำนึงถึงรายได้ของรัฐบาลเป็นหลัก

1.4 คณะรัฐมนตรีเสนองบประมาณต่อรัฐสภา

ในขณะที่ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ (2528, หน้า 30) ได้กล่าวว่า เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 แนวการจัดเตรียมงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอน กล่าวคือ การกำหนดยอดวงเงินรวมสำหรับงบประมาณการรายจ่ายที่ส่วนราชการจะขอตั้ง โดยสำนักงานงบประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย วิเคราะห์ระดับรายรับที่คาดการณ์สำหรับปีงบประมาณที่กำลังจัดเตรียมและกำหนดนโยบายสำหรับด้านต่าง ๆ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณจะอาศัยแนวนโยบายที่ผ่านคณะรัฐมนตรีกำหนดยอดวงเงินสำหรับกระทรวง ทบวง เพื่อขออนุมัติวงเงินที่กระทรวง ทบวง ได้รับอนุมัตินี้จะเป็นกรอบสำหรับการกำหนดยอดวงเงินของกรมต่าง ๆ โดยให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีและกระทรวงเจ้าสังกัด กรมต่าง ๆ ก็จะเตรียมรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายสำหรับงานและโครงการที่รับผิดชอบ สำนักงานงบประมาณจะพิจารณารายละเอียดที่ส่วนราชการต่าง ๆ เสนอ แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ ขออนุมัติและนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

2. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภา โดยทั่วไปวิธีการพิจารณาของรัฐสภานี้มีรายละเอียดสุดแล้วแต่รัฐธรรมนูญและระเบียบการประชุมของรัฐสภาภายใต้รูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ดังที่ ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ (2528, หน้า 44 – 45) ได้สรุปขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณโดยทั่วไปไว้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกอบด้วย 3 วาระด้วยกัน ในวาระแรก เป็นการพิจารณารับหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แถลงสาระของงบประมาณรายจ่ายที่เสนอให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีการอภิปรายแล้วลงมติรับหรือไม่รับหลักการ หากสภามีมติรับหลักการแล้ววาระที่ 2 สภาก็แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในรายละเอียด จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติตามความคิดเห็นของตนและตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาท่านอื่น ซึ่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้เรียกว่า

การแปรรูปที่มีเกณฑ์กำกับอยู่ด้วย คือ สมาชิกสภาขอลดงบประมาณรายจ่ายได้ แต่ขอเพิ่มไม่ได้ สำหรับรายการรายจ่ายของรัฐบาลบางรายการก็ไม่อาจตัดได้เลย เมื่องานแปรรูปของคณะกรรมการเสร็จเรียบร้อยแล้วก็นำเสนอต่อที่ประชุมเต็มสภาของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อเสร็จวาระนี้แล้วก็จะมีการลงมติในวาระที่สาม อันเป็นการลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งร่างโดยไม่มีการอภิปรายในรายละเอียดอีก เมื่อผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็จะถูกเสนอต่อไปยังวุฒิสภา และวินิจฉัยกันตามลำดับวาระเช่นในกรณีสภาผู้แทนราษฎร การขัดแย้งกันระหว่างความคิดเห็นของสองสภานั้นก็มีระเบียบพิเศษที่จะไกล่เกลี่ยเพื่อนำไปสู่ความคิดเห็นที่ตรงกัน โดยทั่วไปแล้วความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรจะมีความสำคัญและมีน้ำหนักมากกว่า หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. ขั้นการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล โดยที่ไพศาล ชัยมงคล (2526, หน้า 54) ได้เสนอหลักการบริหารงบประมาณประกอบด้วย การบริหารรายรับ ได้แก่ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลรวมทั้งภาษีอากร และการจัดการกู้เงินมาใช้ตามงบประมาณ ส่วนการบริหารรายจ่ายนั้น ได้แก่ การก่องหน้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย เช่น ทำสัญญาซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ และการเบิกจ่ายเงินตามข้อผูกพัน เป็นต้น ในการบริหารงบประมาณนั้นรัฐบาลจะต้องจัดทำบัญชีการรับจ่ายเงินไว้ด้วย เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการบริหารงบประมาณการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปอาจแบ่งออกได้ตามหน่วยงานผู้ควบคุมเป็น 3 ประเภท คือ

3.1 การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งกระทำโดยทำหน้าที่ของรัฐบาลเอง

3.2 การควบคุมโดยรัฐสภา ซึ่งกระทำโดยรัฐสภา

3.3 การควบคุมโดยศาล เป็นการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยศาลพิเศษ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี เป็นต้น สำหรับการบริหารงบประมาณของประเทศไทยอยู่ในความควบคุมของฝ่ายบริหารและรัฐสภาเท่านั้น

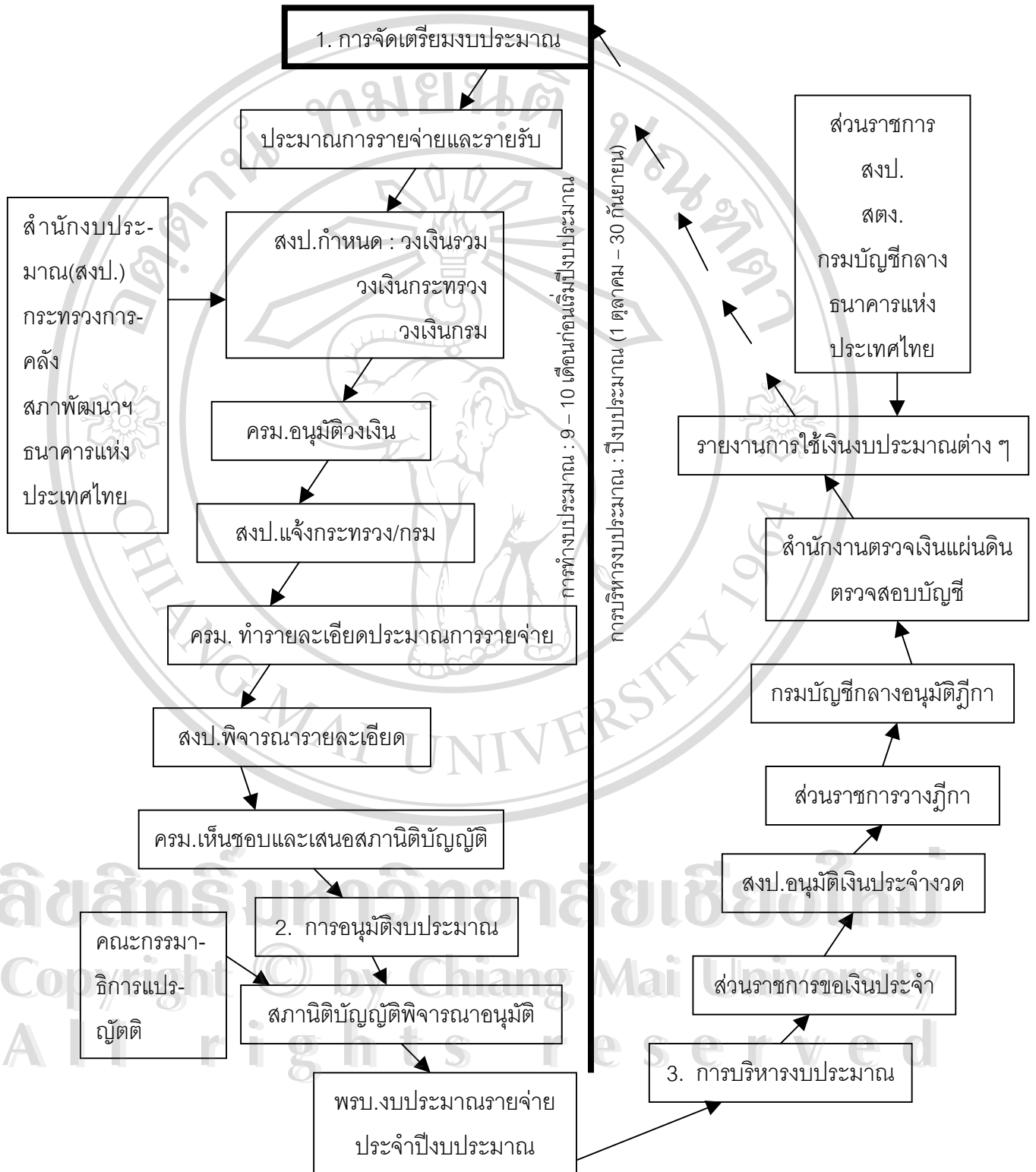
ส่วนไกรยุทธ วีรทยา คีรินทร์, (2528, หน้า 50) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงบประมาณประกอบด้วยงานหลักสองประเภท นั่นคือ การใช้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ในแง่ของความสำคัญแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการควบคุมการใช้จ่ายเงิน

งบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นทุก ๆ ช่วงของการบริหารงบประมาณ สำหรับการบริหารงบประมาณที่ปฏิบัติในประเทศไทย กล่าวสรุปได้ดังนี้ เมื่อรัฐสภาผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานแรกที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ โดยเป็นผู้กำหนดเงินประจำงวด ซึ่งเสนอขออนุมัติโดยส่วนราชการที่ต้องการเบิกจ่ายและผูกพันหนี้เมื่อปฏิบัติงานตามแผนงานที่ได้เสนอขออนุมัติแล้วในการขออนุมัติเงินประจำงวด ส่วนราชการจะต้องระบุว่าในงวดเวลาหนึ่ง (งวดละ 4 เดือน) นั้น ส่วนราชการมีแผนการใช้เงินงบประมาณสำหรับงานและโครงการต่าง ๆ อย่างไร การขออนุมัติเงินประจำงวดจะกระทำเป็นงวด ๆ หรือจะอนุมัติครั้งเดียวทั้งสามงวดเลยก็ได้ เมื่อได้รับเงินประจำงวดแล้ว สำนักงานงบประมาณจะแจ้งไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อรับทราบ และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีสิทธิที่จะก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย หรือใช้เงินงบประมาณจัดซื้อและว่าจ้างบุคลากรและวัสดุเพื่อปฏิบัติงานได้ การอนุมัติเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือของสำนักงานงบประมาณที่ควบคุมให้กระแสดของการใช้เงินเป็นไปอย่างที่เหมาะสม ตลอดจนควบคุมลักษณะการบริหารงานของส่วนราชการด้วย นอกจากนี้แล้วการเบิกจ่ายเงินต้องอยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมให้ถูกต้องตามแบบแผนทางราชการโดยกรมบัญชีกลาง ความถูกต้องนี้จะมีการตรวจตราอีกชั้นหนึ่ง โดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยราชการจะปรากฏในรูปของรายงานลักษณะต่าง ๆ ที่รวบรวมเสนอต่อสำนักงานงบประมาณ เมื่อถึงขั้นนี้แล้วจัดว่าเป็นการสิ้นสุดงานการบริหารงบประมาณ และเป็นการสิ้นสุดของวิธีการงบประมาณสำหรับงานงบประมาณของปีงบประมาณนั้น ๆ

จากหลักการของวิธีการงบประมาณแผ่นดินที่ได้เสนอข้างต้น จะเห็นได้ว่ากิจกรรมทุกชั้นเริ่มต้นตั้งแต่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอขอของงบประมาณเรื่อยไป จนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภา ชั้นต่าง ๆ ของกระบวนการหรือวิธีการงบประมาณแผ่นดินที่สำคัญจะมี 3 ชั้น คือ ชั้นการจัดเตรียมงบประมาณ ชั้นการอนุมัติงบประมาณ ชั้นการบริหารงบประมาณ ในทุก ๆ ประเทศต่างก็จะมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณแผ่นดินแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของตน แต่กล่าวโดยหลักใหญ่ ๆ แล้วย่อมคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ประกอบด้วยการทำ 3 ชั้นดังกล่าวข้างต้นนี้

วิธีการงบประมาณแผ่นดินดังกล่าว สรุปได้ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 วงจรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525



ที่มา : ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์, (2528, หน้า 23)

กระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน

ในกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน สำนักงานงบประมาณ (2544, หน้า 5 - 25) ได้จัดชั้นต่าง ๆ ของกระบวนการหรือวิธีการงบประมาณแผ่นดินตามลักษณะของกิจกรรมที่ดำเนินงานไว้ดังนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) เป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิบัติการของกระทรวงและงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขั้นตอนสำคัญของการวางแผนในวงจรงบประมาณนั้น แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบายงบประมาณ (ขาดดุล/เกินดุล/สมดุล) การจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายและนโยบายการจัดสรรงบประมาณ การแปลงแผนดังกล่าวข้างต้น ไปสู่การกำหนดวงเงินงบประมาณรายกระทรวง การจัดสรรงบประมาณรายกระทรวงไปสู่กรมต่าง ๆ ในกระทรวงนั้น ๆ

กระบวนการวางแผนงบประมาณ เริ่มต้นด้วยการพิจารณากรอบการคลังมหภาคโดยรวมสำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึงซึ่งพิจารณาในเรื่อง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการกำหนดเป้าหมาย (ขาดดุล/เกินดุล/สมดุล) งบประมาณสำหรับปีงบประมาณหนึ่ง และกรอบการคลังมหภาค เป็นสมมติฐานในการคาดการณ์ ประมาณการรายได้ล่วงหน้า, เมื่อได้เป้าหมายงบประมาณ (ขาดดุล/เกินดุล/สมดุล) แล้ว การประมาณการรายได้ที่ทำไว้จะเป็นตัวกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหน้า

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณดังกล่าว เริ่มจากการวางแผนในวงจรงบประมาณ การจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจ และประมาณการรายได้ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานงบประมาณและธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกำหนดแนวทางการจัดงบประมาณ และจัดทำเอกสารประกอบที่สำคัญ ได้แก่ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ประมาณการรายได้ นโยบายการจัดสรรงบประมาณและการกำหนดวงเงินงบประมาณ เอกสารดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบ หลังจากนั้นสำนักงานงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งส่วนราชการระดับกระทรวงทราบแนวทางการดำเนินงาน ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งส่งปฏิทินงบประมาณประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลังจากนั้นกระทรวงจะแจ้งไปยังหน่วยงานในสังกัด เพื่อจัดทำคำของบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาคำของบประมาณที่ส่วนราชการเสนอมา สำนักงานงบประมาณจะต้องเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา

ความครอบคลุมและโครงสร้างงบประมาณในปัจจุบัน ประกอบด้วยรายจ่ายของรัฐบาลกลาง งบลงทุน และงบประจำ รวมถึงเงินกู้ภายในประเทศและเงินกู้ต่างประเทศ นอกจากนี้กิจกรรมเงินนอกงบประมาณซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุนการให้กู้ยืมเงินที่ใช้กับกู้ธุรกิจเอกชน เงินอุดหนุนการประกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน เงินชดเชยจากการคิดราคาต่ำ ภาระการให้บริการแก่ประชาชน (รัฐวิสาหกิจ) ค่าใช้จ่ายในการสร้างแรงจูงใจให้แก่ธุรกิจใหม่ ๆ บางประเภทเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านโครงสร้างงบประมาณนั้นในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณและผู้บริหาร มุ่งพิจารณางบประมาณในระดับงาน (Workplan) และโครงการ (Project) โดยที่งานจะมีลักษณะเป็นงบประจำในขณะที่โครงการมักจะมีลักษณะเป็นงบเพื่อการพัฒนา งานและโครงการถือเป็นหน่วยเล็กที่สุดของโครงสร้างงบประมาณ การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนการรายงานข้อมูลงบประมาณแบ่งเป็น งบประจำและงบลงทุน ซึ่งจำแนกตามหมวดรายจ่าย 7 หมวด ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น

2. การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นกระบวนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรในขั้นนี้แบ่งออกเป็น 3 วาระดังนี้

วาระที่หนึ่ง การรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในภาพรวม เริ่มต้นโดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี กล่าวคำแถลงประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยชี้แจงหลักการและเหตุผล นโยบาย งบประมาณ ภาวะเศรษฐกิจทั่วไป สถานะและนโยบายการเงินการคลัง และสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่าย

หลังจากที่นายกรัฐมนตรีเสนอหลักการและเหตุผลและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายแสดงความคิดเห็นเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยพร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้อภิปรายคนแรก เมื่อการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยุติลง สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ตามประเพณีนายกรัฐมนตรีจะต้องแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออก และให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเป็นลำดับที่สองจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรืออีกทางหนึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีจะยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่

เมื่อสภาผู้แทนราษฎร พิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 1 แล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นจำนวนทั้งสิ้น 57 คน ประกอบด้วย กรรมการฝ่ายรัฐบาล 13 คน และกรรมการพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วน 43 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นเลขาธิการ คณะกรรมการดังกล่าวมีผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลางและสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการฯ ในฐานะผู้สังเกตการณ์และให้ข้อเสนอแนะเนื่องจากคณะกรรมการฯ ไม่มีเจ้าหน้าที่ทำงานถาวรเป็นของตนเอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณจึงทำหน้าที่เสมือนเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการฯ

วาระที่สอง การพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นนี้จะพิจารณารายละเอียดการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายของแต่ละงาน/โครงการ แผนงาน ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมีเอกสารประกอบการพิจารณาซึ่งจัดเตรียมโดยสำนักงบประมาณและส่วนราชการ ในการประชุมดังกล่าวส่วนราชการจะต้องชี้แจงรายละเอียดงบประมาณต่อคณะกรรมการซึ่งจะใช้เวลาประชุมทั้งสิ้น ประมาณ 2 เดือน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จ จะนำเสนอที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาในรายละเอียดแล้ว สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา สมาชิกสภาผู้แทนฯ จะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีผู้แปรญัตติสวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น

วาระที่สาม การพิจารณาอนุมัติ เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่มีการอภิปรายเพิ่มเติมอีก

2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา

การพิจารณาของวุฒิสภาประกอบด้วย 3 วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแต่จะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติฯ นั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติฯ ขึ้นทูลเกล้าถวายเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย แต่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ที่คณะกรรมการการฯ ร่วมเสนอด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบด้วย นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด โดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี

กล่าวได้ว่า กระบวนการอนุมัติงบประมาณในรัฐสภา สามารถสรุปได้ดังนี้

1. สำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบ

2. หลังจากที่คณะรัฐมนตรี พิจารณาเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

3. สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยแบ่งออกเป็น 3 วาระ วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฯ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการการฯ โดยพิจารณารายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจจะต้องชี้แจงอธิบายการตั้งงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ ต่อคณะกรรมการ

ดังกล่าวและสภาผู้แทนราษฎรเต็มสภาโดยเรียงตามมาตรา อาจมีการลงมติเพื่อแก้ไข และวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมาย

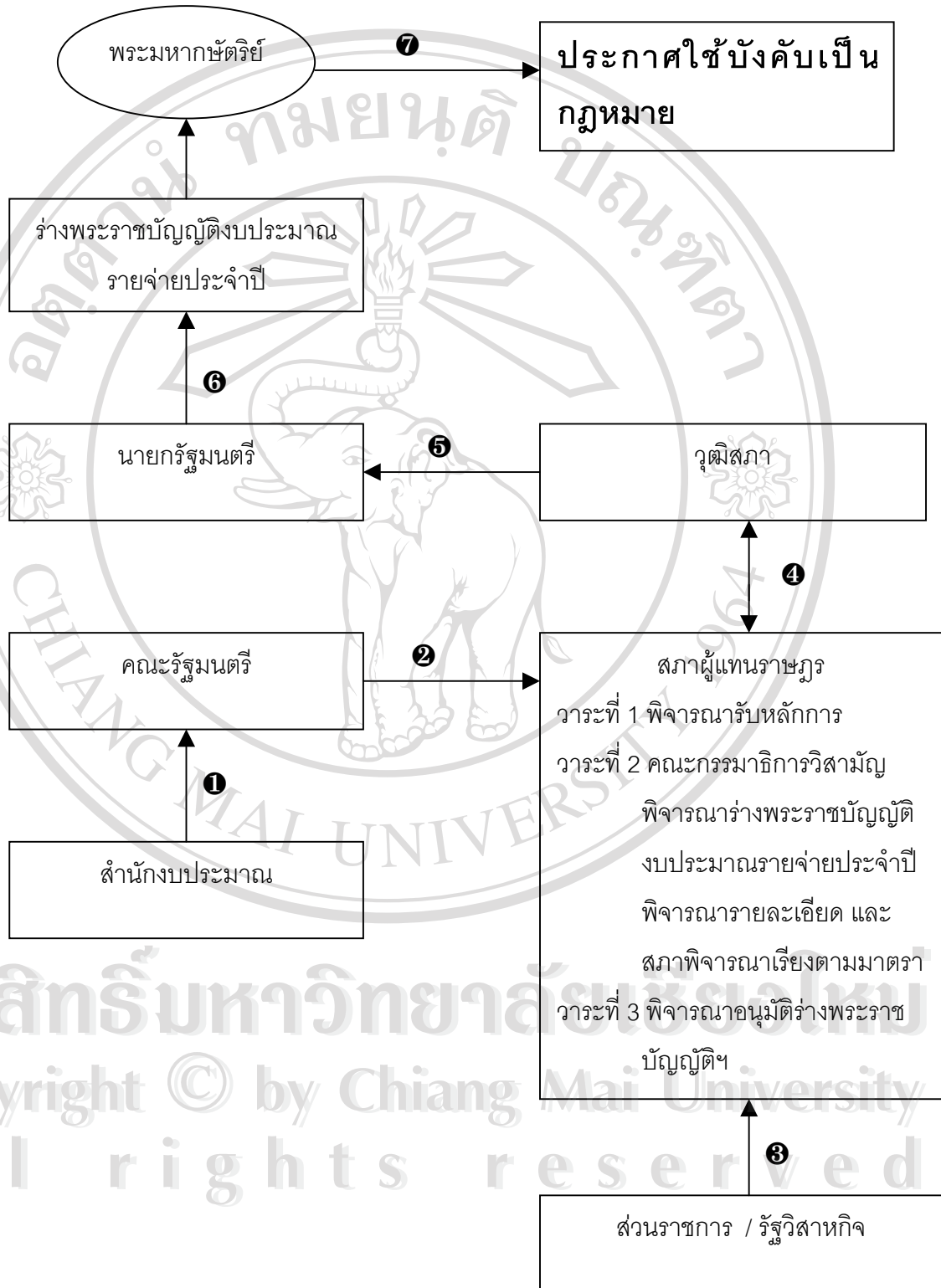
4. เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วก็จะถูกนำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

5. หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฯ จะถูกส่งไปที่นายกรัฐมนตรี

6. นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

7. ใช้บังคับเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี
กระบวนกรอนุมัติงบประมาณในรัฐสภา สรุปได้ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 กระบวนการอนุมัติงบประมาณ



ที่มา : สำนักงานประมาณ (2544, หน้า 16)

3. การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณประจำปี โดยสำนักงานงบประมาณจะอนุมัติเงินประจำปีให้แก่ส่วนราชการ 3 ครั้งใน 1 ปี โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณวิเคราะห์ค่าขอเงินประจำปีในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่งเข้ามาตามหมวดรายจ่ายทั้ง 7 หมวด ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค โดยรายจ่ายทั้ง 4 หมวดนี้ สำนักงานงบประมาณสามารถอนุมัติเงินประจำปีได้เลย ส่วนหมวดรายจ่ายที่เหลือทั้ง 3 หมวด ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น สำนักงานงบประมาณจะต้องตรวจสอบก่อนจะอนุมัติเงินประจำปี โดยตรวจสอบเกี่ยวกับความเหมาะสมของราคา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการพิจารณาค่อนข้างละเอียดและใช้เวลามาก

หลังจากสำนักงานงบประมาณอนุมัติเงินประจำปีแล้ว ใบบอณุมัติเงินประจำปีจะผ่านไปยังส่วนราชการ กรมบัญชีกลาง และสำนักตรวจเงินแผ่นดิน โดยส่วนราชการจะนำใบบอณุมัติเงินประจำปีที่ได้รับไปเป็นเอกสารเพื่อทำการเบิกจ่ายเงินจากกรมบัญชีกลางต่อไป โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายเป็นกรณี ดังนี้

3.1 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ ให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานหรือสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้เดิมก็สามารถกระทำได้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ได้กำหนดอำนาจการโอนเปลี่ยนแปลงเงินประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยหัวหน้าหน่วยงานสามารถกระทำได้ในกรณีโอนเงินประจำปีระหว่างหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ใน งาน/โครงการ เดียวกันได้ในบางกรณีและโอนเงินประจำปีระหว่าง งาน/โครงการ ภายในแผนงานเดียวกันได้ในบางกรณี

3.2 การเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่าย

เมื่อส่วนราชการจัดทำรายละเอียดเพื่อใช้ประกอบใบบอณุมัติเงินประจำปีสำหรับเบิกงบประมาณการใช้จ่ายการเบิกจ่ายจะกระทำผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย หากขั้นตอนการเบิกไม่สามารถแล้วเสร็จได้ภายในปีงบประมาณรายจ่ายนั้น กรมบัญชีกลางมีสิทธิอนุญาตให้ส่วนราชการนั้นกันเงินไว้เบิกเหลือในปี เพื่อให้ส่วนราชการนำเงินรายการนั้น ๆ ไปใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไปได้

3.3 กรมบัญชีกลาง

เมื่อส่วนราชการยื่นฎีกาเบิกเงินต่อกรมบัญชีกลาง กรมบัญชีกลางก็จะตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ในขณะที่เดียวกันส่วนราชการต้องเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย และกรมบัญชีกลางจะส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 (บัญชีรายรับ) เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อชดเชยจำนวนเงินที่ถูกโอนจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ไปให้ส่วนราชการ หากเป็นส่วนภูมิภาคจะมีคลังจังหวัดเป็นผู้โอนเงินให้บัญชีของส่วนราชการซึ่งเปิดไว้กับสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

3.4 ธนาคารแห่งประเทศไทย

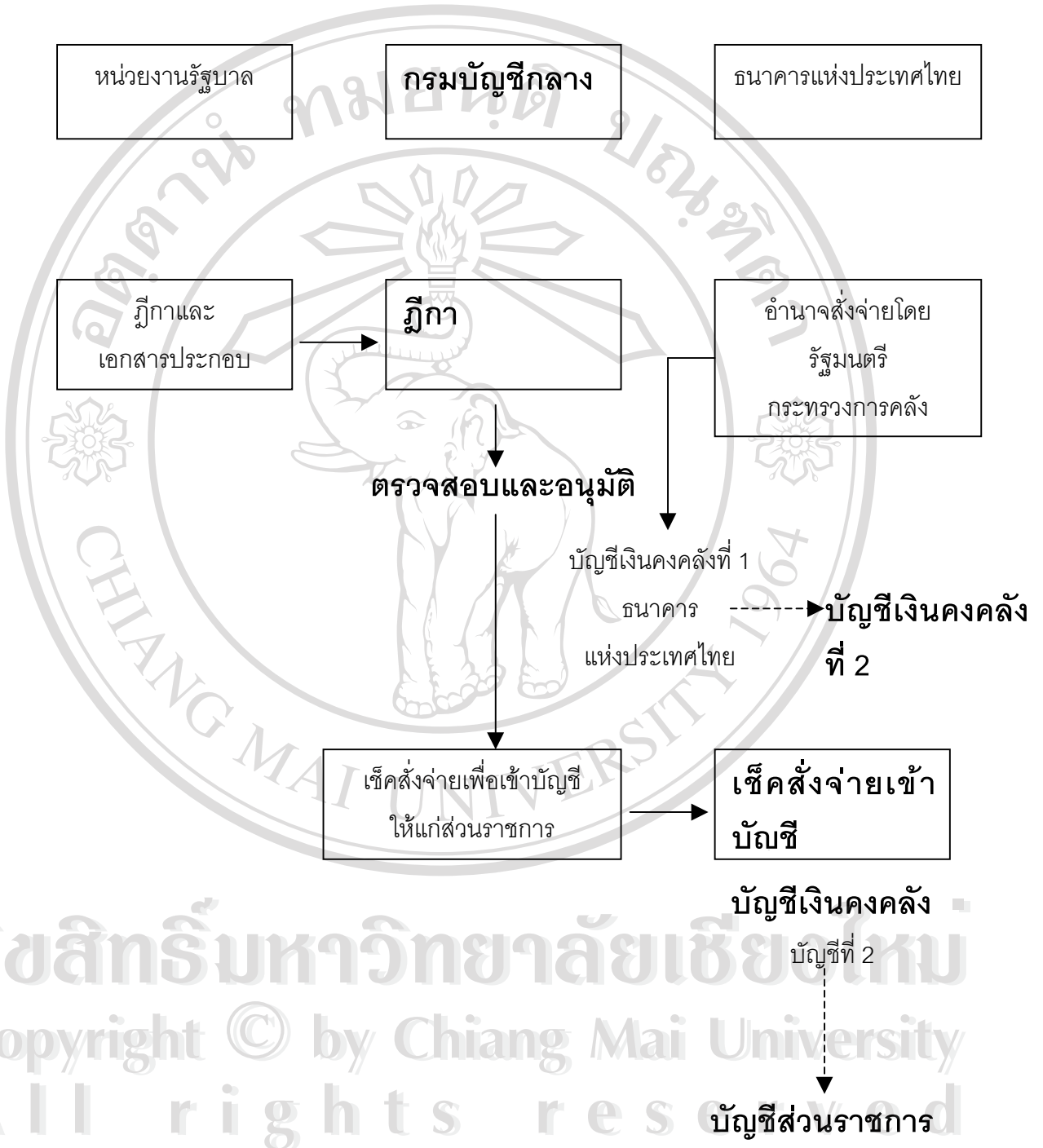
ธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากจะทำหน้าที่การโอนเงินคงคลังตามอนุมัติจากกรมบัญชีกลางแล้ว ยังทำหน้าที่ออกเช็คส่งจ่ายให้กับผู้รับอีกด้วย หากเช็คส่งจ่ายนั้นไม่นำมาขึ้นเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใน 15 วัน นับจากวันออกเช็ค จำนวนเงินที่ส่วนราชการจะได้รับจะถูกส่งกลับเข้าไปอยู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2

3.5 การกันเงินเหลือมปี

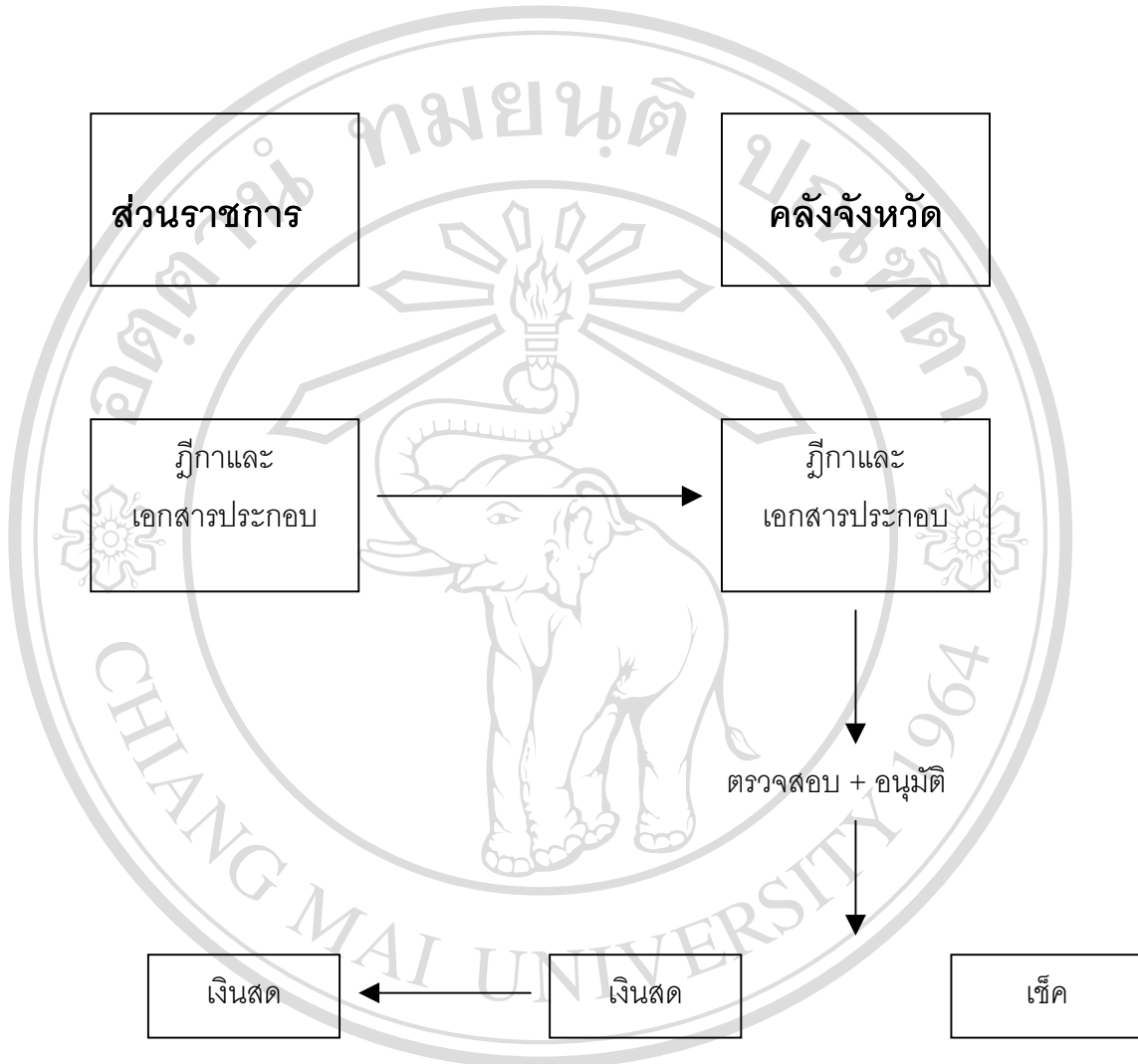
การกันเงินเหลือมปี คือ การที่ส่วนราชการไม่สามารถจะจ่ายเงินได้ทันปีงบประมาณ รายจ่ายนั้น ๆ แล้ว ส่วนราชการมีสิทธิ์จะขออนุมัติจากกระทรวงการคลังไปใช้ในปีงบประมาณต่อไปได้ โดยรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเจ้าหน้าที่ตามใบเสร็จรับเงินที่มีจำนวนไม่มาก ส่วนราชการสามารถขยายระยะเวลาการใช้จ่ายเงินออกไปได้อีก 60 วัน โดยอัตโนมัติ หากเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือสัญญาที่ส่วนราชการไปก่อหนี้ผูกพันไว้แล้ว ส่วนราชการมีสิทธิ์ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยขอให้กันเงินไว้เบิกเหลือมปีได้อีก 6 เดือน (บางกรณีสามารถขยายกันเงินไว้เบิกเหลือมปีได้ถึง 12 เดือนหรือมากกว่า)

ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่ากระบวนการบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย จะมีส่วนราชการที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมบัญชีกลาง สำนักตรวจเงินแผ่นดิน ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง ซึ่งมีบทบาทที่แตกต่างและสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันแล้วแต่กรณี เช่น การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย การเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายการกันเงินเหลือมปี ดังได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 3 และแผนภูมิที่ 4

แผนภูมิที่ 3 กระบวนการเบิกจ่ายเงินจากส่วนราชการ



แผนภูมิที่ 4 กระบวนการเบิกจ่ายเงินในส่วนจังหวัด



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 Copyright © by Chiang Mai University
 All rights reserved

โอนเงินจากบัญชี
 คงคลังเข้าสู่บัญชี
 ของส่วนราชการ

4. การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและการตรวจสอบ

การพิจารณาการบริหารงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมาย ในเรื่องการปฏิบัติตามขอบเขตของงบประมาณ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องผลผลิต สามารถดำเนินการได้ ดังนี้

4.1 การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นการกระทำร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณและสำนักประเมินผล โดยการวิเคราะห์เกี่ยวกับผลการดำเนินงานทางการเงินและความก้าวหน้าเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายในขณะที่สำนักประเมินผลจะให้ความสนใจกับการทำงานทางกายภาพ จะกระทำกันในแต่ละเดือนหรือแต่ละไตรมาส ตลอดจนรายงานทางการเงินเฉพาะกิจและรายงานเชิงคุณภาพ

4.2 การติดตามและประเมินผลของงบประมาณ สำนักประเมินผลและสำนักงานงบประมาณจะติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของงาน/โครงการและแผนงานในระหว่างการดำเนินงานเพื่อทบทวนอย่างละเอียดโดยเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจริงกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการและประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการโดยพิจารณาทบทวนผลผลิตและผลลัพธ์จริงเปรียบเทียบกับเป้าหมาย ตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อเป็นแนวทางสำหรับโครงการในลักษณะเดียวกันต่อไป

4.3 การตรวจสอบ แบ่งเป็นการตรวจสอบภายในซึ่งกระทำโดยส่วนราชการนั่นเอง และการตรวจสอบจากภายนอก กระทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วางนโยบาย กำหนดหลักเกณฑ์ทั้งมาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังให้คำปรึกษาและคำแนะนำ ตลอดจนกำหนดโทษปรับทางปกครองพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

สรุปได้ว่า กระบวนการงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไปตลอดจนการควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด และความเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังให้การจัดสรรงบประมาณของประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม จากการศึกษาหลายสิ่งชี้ให้เห็นว่า ได้มีแนวคิดในเรื่องการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นการวางแผนอย่างเป็นระบบและผลสำเร็จของงานและได้ใช้ระบบการจัดทำงบประมาณแบบแสดงผลงานสมัยใหม่บ้างแล้ว

นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2542 ส่งผลต่อการปฏิรูปร่างของทุกหน่วยงานภาครัฐ โดยมีเป้าหมายของการปฏิรูปในภาพรวม คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้หน่วยงานภาครัฐปรับเปลี่ยนในการบริหารเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีการวัดความสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยยึดประชาชนเป็นสำคัญ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543, หน้า 26) ให้ดำเนินการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐพร้อมกัน 5 ด้าน ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารจัดการ มุ่งให้หน่วยงานภาครัฐมีการทบทวนภารกิจ จำกัดภารกิจเฉพาะที่จำเป็น ให้เอกชนและประชาชนมีส่วนร่วม รวมทั้งปรับเปลี่ยนการบริหารเป็นการบริหารจัดการแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก ใช้แผนกลยุทธ์เป็นเครื่องมือ วัดผลสำเร็จของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ มีตัวชี้วัด ผลงานอย่างเป็นรูปธรรมทั้งด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และคุณภาพ รวมทั้งมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้

2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ จากเดิมที่ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (Planning Programming Budgeting System : PPBS) เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) จัดระบบบัญชีใหม่ทันสมัย สามารถคำนวณต้นทุนและประสิทธิภาพการปฏิบัติงานได้

3. การปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคล ปรับกลไกการบริหารงานบุคคล ที่เน้นความรู้ความสามารถ ปรับระบบการจ้าง ค่าตอบแทน และเงินเดือน เทียบเคียงได้กับภาคเอกชน

4. การปรับเปลี่ยนระบบกฎหมาย ปรับกระบวนการเร่งให้รวดเร็วและมีส่วนร่วม สาระกฎหมายมีความชัดเจน เป็นสากลและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน

5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม กำหนดค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ วัฒนธรรมส่งเสริมให้มีทัศนคติในการทำงานเพื่อประชาชนและสร้างควมใสสะอาดในหน่วยงานภาครัฐบาล

จากเหตุผลความจำเป็นและหลักการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐแนวใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542, หน้า 29) มีเป้าหมายสำคัญดังนี้

1. ให้ภาครัฐสามารถนำบริการที่ดี มีคุณภาพสูง สู่มหาชน
2. มีระบบการทำงานและเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล
3. มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ประหยัด
4. เป็นระบบที่เกื้อกูลไว้ต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนยืดหยุ่นและปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและประชาคมโลก รวมทั้งเสริมสร้างวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล
5. เป็นระบบที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน

ดังจะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ที่รัฐบาลได้นำมาใช้เพื่อการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐแนวใหม่ และการปฏิรูปการศึกษา ก็คือ การปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้งนี้เป็นเพราะว่าระบบงบประมาณที่ใช้ในปัจจุบันเป็นแบบแผนงานโครงการที่มุ่งเน้นไปทางแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) จากการศึกษาผลการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบดังกล่าว (กรมสามัญศึกษา, 2544ข, หน้า 2 – 3) พบข้อบกพร่อง ข้อจำกัด และเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคหลายประการ เช่น มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่หน่วยงานส่วนกลาง มีการให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป หรือปัจจัยนำเข้า (Input) มากกว่าผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome) เน้นการควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด มีความเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณและการบริหารเงินสด (Control) มากกว่าผลการดำเนินงาน (Performance) ซึ่งไม่เอื้อต่อระบบการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังที่คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา, 2546, หน้า 149) ได้เสนอแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดระบบและการจัดสรรงบประมาณไว้ว่า ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มุ่งกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากระบบงบประมาณที่จัดทำอยู่ปัจจุบันแม้จะเป็นแบบแผนงานและโครงการ (PPBS) แต่การจัดตั้งและจัดสรรก็ยังคงเน้นแบบแสดงรายการ และมีการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก ทำให้มีขั้นตอนกระบวนการจัดทำและเบิกจ่ายหลายขั้นตอน บางครั้งเบิกจ่ายไม่ทันเหตุการณ์ และการจัดสรรงบประมาณเน้นการจัดสรรให้สถานศึกษามากกว่าจัดสรรให้ผู้เรียน จึงไม่เอื้อต่อการจัดทำเกณฑ์ค่าใช้จ่ายต่อหัว และไม่กระตุ้นให้สถานศึกษาแข่งขันกันปรับปรุงคุณภาพและสนองความต้องการของผู้เรียน อีกทั้งงบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบประมาณประเภทเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จัดสรรไปจากส่วนกลาง ทำให้สถานศึกษาไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างเต็มที่ คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา

ได้พิจารณาเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ควรจัดเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance – Based Budgeting : PBB) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการงบประมาณภาครัฐให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงานเช่นเดียวกัน

กล่าวสรุปได้ว่า การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณซึ่งที่ผ่านมามีการพัฒนาบประมาณของประเทศไทย จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 – 8 ก็ได้มีการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการพัฒนาของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับยุคสมัย ตลอดจนปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มาโดยตลอด เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม รวมทั้งเกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในภาพรวม ซึ่งส่วนหนึ่งของการพัฒนาดังกล่าว ก็ได้มีการจัดทำแผนแม่บทด้านงบประมาณที่มีแนวคิดให้มุ่งเน้นการวางแผนและการแสดงผลสำเร็จอย่างเป็นระบบ และได้มีการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จนสามารถระบุเป็นแนวทางชัดเจน ในการปรับปรุงให้กระบวนการงบประมาณมีความทันสมัยเป็นมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับแผนการปฏิรูประบบราชการในภาพรวม

นโยบายการศึกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

นโยบายรัฐบาลด้านการศึกษา

ความเป็นมา สืบเนื่องมาจากการดำเนินการแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) สิ้นสุดลง จึงเป็นความจำเป็นที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมระยะที่ 9 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบทิศทางในการจัดทำแผนพัฒนา และจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 – 2549 ซึ่งช่วงเวลาของการจัดทำแผนพัฒนาฉบับนี้ อยู่ในระยะเวลาของการปรับเปลี่ยนที่สำคัญ คือการปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนกระทรวงศึกษาธิการจึงอาศัยบทเฉพาะกาล มาตรา 71 ซึ่งกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานทางการศึกษา และสถานศึกษาที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงมีฐานะและอำนาจหน้าที่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการจัดระบบการบริหารและการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กระทรวงศึกษาธิการ จึงดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ระยะที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ในระหว่างที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

จุดมุ่งหมาย การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ระยะที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้นำกรอบแนวคิดการดำเนินงาน เพื่อให้ทุกหน่วยงาน ทั้งรัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นกรอบทิศทางและประสานการดำเนินงานการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม โดยมุ่งจัดลำดับความสำคัญของแผนงานในแต่ละพันธกิจให้เป็นไปตามความจำเป็นเร่งด่วนตามกรอบแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ขอบเขตของแผน เป็นแผนที่ทิศทางการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแผนพัฒนา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ในภาพรวมของประเทศ ประกอบด้วยแนวทางการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานแนวทางการพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิตที่รวมเรื่องการศึกษาปฐมวัย การศึกษาเพื่ออาชีพ และการฝึกอบรม (ที่ต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา) และแนวทางการพัฒนาการศึกษาเฉพาะด้าน อาทิ พระปริยัติธรรมแผนกธรรม – บาลี ช่างสิบหมู่ รวมทั้งแนวทางการพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ที่บูรณาการเข้ากับการจัดการศึกษา และแนวทางการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการศาสนา การอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนาสืบสานศิลปวัฒนธรรม (ทักษิณ ชินวัตร. 2544, หน้า 1 – 2) รัฐบาลจะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต มีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและสร้างรายได้ และนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักการศึกษาสรางชาติ สรางคน และสร้างงาน ดังนี้

1. เร่งจัดให้มีระบบและโครงสร้างทางการศึกษาที่มีคุณภาพ เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ทั้งปวงอย่างแท้จริง
2. เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเที่ยงธรรมในการบริหารจัดการศึกษาทุกประเภท ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา
3. พัฒนาระบบเทคโนโลยีทางการศึกษาและเครือข่ายสารสนเทศ เพื่อเพิ่มและกระจายโอกาสทางการศึกษา ให้คนไทยทั้งในเมืองและชนบท
4. จัดให้มีวิทยาลัยชุมชน โดยเฉพาะในจังหวัดที่ยังขาดแคลนสถาบันอุดมศึกษา
5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาและฝึกอบรม โดยรัฐ เป็นผู้วางระบบ นโยบาย กำกับคุณภาพมาตรฐาน สนับสนุนและระดมทรัพยากร เตรียมความ

พร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน เครือข่ายครอบครัว และอื่น ๆ รวมทั้งการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส

6. สนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษาในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน
7. ส่งเสริมให้เกิดบูรณาการทางการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและกีฬาในการให้การศึกษอบรมแก่เด็กและเยาวชน
8. ปฏิรูปการเรียนรู้ โดยยึดหลักผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หลักการเรียนรู้ด้วยตนเอง และหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นพลังความคิดสร้างสรรค์ การสร้างนิสัยรักการอ่าน การจัดให้มีห้องสมุด ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และสื่อการเรียนรู้ประเภทต่าง ๆ อย่างทั่วถึง
9. ส่งเสริมวิชาชีพครูให้มีศักดิ์ศรี เป็นที่ยอมรับนับถือ และไว้วางใจจากสาธารณชน รวมทั้งพัฒนาและผลิตครูที่มีคุณภาพและคุณธรรม
10. ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีวินัย ใฝ่เรียนและทำงานเป็น
11. ให้โอกาสแก่ผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับหรือมัธยมศึกษา ผู้ว่างงาน และผู้สูงอายุ ได้ฝึกงานอาชีพอย่างน้อย 1 อาชีพ พร้อมส่งเสริมให้เป็นผู้ประกอบการอิสระได้
12. ปฏิรูปการอาชีวศึกษาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น และพัฒนาถึงระดับปริญญาตรีเพื่อตอบสนองต่อภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้เรียนได้เข้าฝึกทักษะในสถานประกอบการ

การระดมทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา

สังคมแห่งการแข่งขันและการบริโภค ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ในภาวะวิกฤติทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และเป็นปัญหาทางสังคมโลกที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนอันเป็นผลมาจากการเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยขาดความตระหนักถึงการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การทำลายทรัพยากรป่าไม้ แหล่งน้ำ และดินอันเป็นบ่อเกิดของมลพิษต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายมากยิ่งขึ้น บทบาทที่สำคัญของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ควรมุ่งสร้างจิตสำนึกที่คำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งเกี่ยวพันกันระหว่างคน ทรัพยากร สุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิต โดยมีแผนการใช้ทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2544 : หน้า 9, 51) ดังนี้

1. ใช้แผนเป็นกลไกในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรทางการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม โดยยึดหลักความเสมอภาค เป็นธรรม ทั่วถึง

2. ให้มีการปรับปรุงหรือออกระเบียบ กฎหมาย หรือกฎกระทรวง ที่เอื้อต่อการจูงใจให้ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน ภาคเอกชน องค์กรทางศาสนา และสื่อมวลชน ร่วมระดมทุน และทรัพยากรในการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่

3. กำหนดค่าใช้จ่ายรายหัวในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้ง 3 รูปแบบให้ชัดเจน คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย และให้สามารถไปปฏิบัติได้ เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

4. สนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา วิจัย และพัฒนาความรู้ด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมให้ชัดเจน

5. ให้สถานศึกษารวมตัวกันเป็นสหวิทยาเขต และจัดสรรค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ มุ่งเน้นความช่วยเหลือทางวิชาการและบุคลากรระหว่างกันในรูปสหวิทยาเขตและประสานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด

แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2545 – 2559 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545ข, หน้า 100 – 104) ได้กำหนดแนวนโยบาย เป้าหมาย และยุทธศาสตร์การดำเนินงานข้อ 11 ว่าด้วยการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาคนและสังคมไทย โดยมีเป้าหมายที่จะระดมทุนเพื่อการเรียนรู้ของคนไทยทุกคนจากทุกส่วนของสังคมและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนให้มากขึ้น มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และได้กำหนดกรอบการดำเนินงานไว้ว่า ต้องระดมทรัพยากรและการลงทุนอย่างเพียงพอ จัดระบบและวิธีการจัดสรรทรัพยากรที่สร้างความเสมอภาค เป็นธรรม จัดระบบการบริหารและการใช้ทรัพยากรตามโครงสร้างการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากร จัดระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ทรัพยากรของสถานศึกษาเพื่อประสิทธิภาพความโปร่งใส และความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และได้เสนอยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ ไว้ดังนี้คือ

ด้านรัฐบาล

1. ปฏิรูประบบงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงจากระบบแจกแจงรายการมาเป็นระบบที่มีการพิจารณาจัดสรรเงินจากผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ และจัดระบบการติดตามตรวจสอบ การรายงานการบริหารการใช้งบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ต่อสาธารณชน

2. กำหนดรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างเพียงพอด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม

3. กำหนดแนวทางและวิธีการบริหารงบประมาณ เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพยากรของสถานศึกษา สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนตามโครงสร้างการกระจายอำนาจได้

4. วางระบบวิธีการจัดสรรงบประมาณ การเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างการบริหารและการจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน

5. วางระบบการบริหารการเงินและการบัญชีของโรงเรียน เพื่อการติดตามตรวจสอบและประเมินประสิทธิผลการใช้ทรัพยากรของสถานศึกษา

ด้านสถานศึกษา

1. จัดทำแผนบริหารการเงินของสถานศึกษา ที่สอดคล้องกับเป้าหมายและมาตรฐานที่ต้องการบรรลุถึง โดยมีดัชนีตัวชี้วัด และวิธีการติดตามประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาต่อไป

2. จัดทำระบบบัญชีสถานศึกษาตามเกณฑ์พึงรับ - พึงจ่าย เพื่อแสดงผลการดำเนินงานและแสดงฐานะทางการเงินที่ถูกต้องและเพื่อประโยชน์ในการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเรียนการสอนหรือจัดการศึกษาต่อไป

3. คณะกรรมการตรวจสอบของสถานศึกษาทำหน้าที่ตรวจสอบด้านการเงินการดำเนินงาน และการประเมินผลสำเร็จของงาน ร่วมกับการตรวจสอบภายนอกจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ตรวจสอบบัญชี ในกำกับดูแลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

การระดมทรัพยากรทางการศึกษา

รัฐบาลได้ออกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวและสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุน การระดมสรรพกำลังในทุก ๆ ด้าน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรต่าง ๆ มาใช้ในการจัดและพัฒนาศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545ก : หน้า 28 - 34)

มาตรา 57 ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา และยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กร เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศ มาใช้จัดการศึกษา ดังนี้

(1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บ ภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ให้บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดม ทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและ ทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความ เหมาะสม และความจำเป็น

(3) ทั้งนี้ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดม ทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุนการอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตาม ความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 68 ให้มีการระดมทุน เพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจากเงิน อุดหนุนของรัฐ ค่าสัมปทาน และผลกำไรที่ได้จากการดำเนินกิจการด้านสื่อมวลชน เทคโนโลยี สารสนเทศ และโทรคมนาคมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน รวมทั้งให้มีการลดอัตราค่าบริการเป็นพิเศษในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเพื่อการพัฒนาคนและ สังคม

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการผลิต การวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การกำหนดผลประโยชน์ของสถานศึกษา

การกำหนดผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐต่าง ๆ จัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ สถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุและเป็นทรัพย์สินอื่น ๆ รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถาน ศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา และอื่น ๆ ดังระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545ก : หน้า 36)

มาตรา 59 ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุง รักษาใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่า ด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นรวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่า

ธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อ หรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษา

รัฐบาลมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพื่อการศึกษาในด้านต่าง ๆ แก่สถานศึกษา ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินอุดหนุนทั่วไป เงินทุนการศึกษา เงินทุนกู้ยืม ดังจะเห็นได้จากมาตรา 60 และ 61 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545ก : 7, หน้า 31 – 33)

มาตรา 60 ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่การศึกษา ในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้

1. จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน
2. จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตามความเหมาะสมและความจำเป็น
3. จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสม และสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษา สำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มตามมาตรา 10 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและวัฒนธรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
4. จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษาโดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
5. จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์กรมหาชน
6. จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี่ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชน เพื่อให้พึ่งตนเองได้
7. จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน

มาตรา 61 ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นตามความเหมาะสมและความจำเป็น

การอุดหนุนบุคคล ครอบครัว และชุมชนที่ให้การสนับสนุนการศึกษา

รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนแก่บุคคล ครอบครัว และชุมชนที่สนับสนุนการจัดการศึกษา รวมทั้งสถานศึกษาเอกชนต่าง ๆ อย่างทั่วถึงตามความเหมาะสม ดังปรากฏใน พ.ร.บ. การศึกษา 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545ก : หน้า 24, 32)

มาตรา 46 รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษีและสิทธิประโยชน์อย่างอื่นที่เป็นประโยชน์ในทางการศึกษาแก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้

มาตรา 61 ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นตามความเหมาะสมและความจำเป็น

การตรวจสอบและประเมินค่าใช้จ่าย

รัฐได้จัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาไปดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการติดตามและประเมินผลอย่างมีระบบ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545ก : หน้า 32)

มาตรา 62 ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษ แนวการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอกหลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตาม และการประเมิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

แนวคิดหลักการเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2539 สำนักงบประมาณได้จัดทำแผนปรับปรุงระบบงบประมาณ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรภาครัฐ โดยการกำหนดเป้าประสงค์ พันธกิจ และวิสัยทัศน์ของกระบวนการ บทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานในแต่ละขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน นับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของระบบงบประมาณไทย กระแสการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณมีความชัดเจนมากขึ้น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ แผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2540 – 2544 โดยปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารภาครัฐ ระบบงบประมาณการเงินและพัสดุ ระบบการบริหารบุคคล กฎหมาย และวัฒนธรรมการทำงานและค่านิยม โดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governamce) ประกอบด้วยหลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ในส่วนของ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณได้มีมาตรการให้สำนักงบประมาณศึกษาการใช้จ่ายทรัพยากรการลงทุนภาครัฐ และการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ โดยมุ่งเน้นให้การจัดการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะมีการนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) มาใช้กับราชการทุกหน่วยงาน โดยระบบงบประมาณดังกล่าวมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการและแนวทางการจัดการ ดังนี้ (สำนักงบประมาณ, 2543 หน้า 1 – 10) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของการดำเนินงาน โดยผลผลิตที่เกิดขึ้นจะต้องมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์และผลลัพธ์จะต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล การจัดทำงบประมาณเป็นแนวทางที่ครบวงจร เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยที่ผลผลิตคือสิ่งของหรือบริการเป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ ในขณะที่ผลลัพธ์หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกรรมที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

สิ่งสำคัญในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ การวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measures) ที่เป็นการกำหนดหน่วยนับในการตรวจวัดและประเมินผลการดำเนินงาน การวัดผลการดำเนินงานนี้จะต้องชัดเจน สมบูรณ์สามารถนำมาใช้ได้จริงและเหมาะสมกับเวลา โดยทั่วไปหน่วยนับในการตรวจวัดจะต้องครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ ค่าใช้จ่าย มีประสิทธิผลและทันเวลาตามความต้องการ ซึ่งระบบงบประมาณแบบใหม่นี้จะทำให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่า ผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบาย

รัฐบาล ผลผลิตที่ต้องการมีปริมาณ ราคา และคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกัน และกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสมเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากผลผลิตนั้นภายในเวลาที่ต้องการ

จากแนวคิดหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สรุปได้ว่า เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงานโดยที่ผลผลิตที่เกิดขึ้นจะต้องมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์และผลลัพธ์จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ซึ่งประสิทธิภาพนั้นจะพิจารณาผลที่ได้รับจากการดำเนินงานเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไป ส่วนประสิทธิผลนั้นมุ่งเน้นให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้ในนโยบายและเป้าหมายของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล

สำหรับแนวทางใหม่ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของทิศทางการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน (สำนักงบประมาณ, 2544, หน้า 37 – 40) ซึ่งแนวทางใหม่นี้จะเกี่ยวข้องกับ

1. การใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเครื่องชี้้นำในการกำหนดเป้าหมายของนโยบาย และรวมเป้าหมายเข้าไว้กับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 2. การมุ่งเน้นการกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ที่ครอบคลุมเวลามากกว่า 1 ปีงบประมาณ
 3. การเลือกและระบุปริมาณผลผลิตหรือบริการที่จะให้แก่ประชาชนและทำให้แน่ใจได้ว่าผลผลิตหรือบริการจะได้รับการประเมินผลและเป็นผลผลิตหรือบริการที่ทำให้ประชาชนพอใจ
 4. การมุ่งเน้นการวัดผลการดำเนินงานของผลผลิตในเชิงปริมาณ ความพอใจของประชาชน การเสร็จทันเวลา ต้นทุนต่อหน่วยและความมีประสิทธิภาพ
 5. การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการเร่งด่วนและให้บริการที่คัดเลือกแล้วว่าดีกว่า
 6. การเปลี่ยนแปลงการทำงานของส่วนราชการจากการทำงานตามกฎข้อบังคับมาเป็นทำงานเพื่อพันธกิจขององค์การ
 7. การลดกระบวนการทำงานเพื่อให้ผู้บริหารของหน่วยงานปฏิบัติมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ แต่ในขณะเดียวกันก็เพิ่มความรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์
- นอกจากนี้ยังได้กำหนดขั้นตอนแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานดังนี้
1. ขั้นการจัดทำนโยบายระดับกระทรวงและกรม โดยการระบุพันธกิจ (Mission) และจุดมุ่งหมายในปัจจุบันและอนาคตของกระทรวงและกรม ในขั้นนี้ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือทำไม

จึงมีกระทรวงนี้และกรมนี้ กรมให้บริการอะไรแก่ประชาชนและบริการที่ให้นั้นสัมพันธ์อย่างไรกับพันธกิจของกระทรวง และใครคือผู้ใช้หลักของบริการที่กรมจัดให้และประโยชน์ที่ได้รับคืออะไร

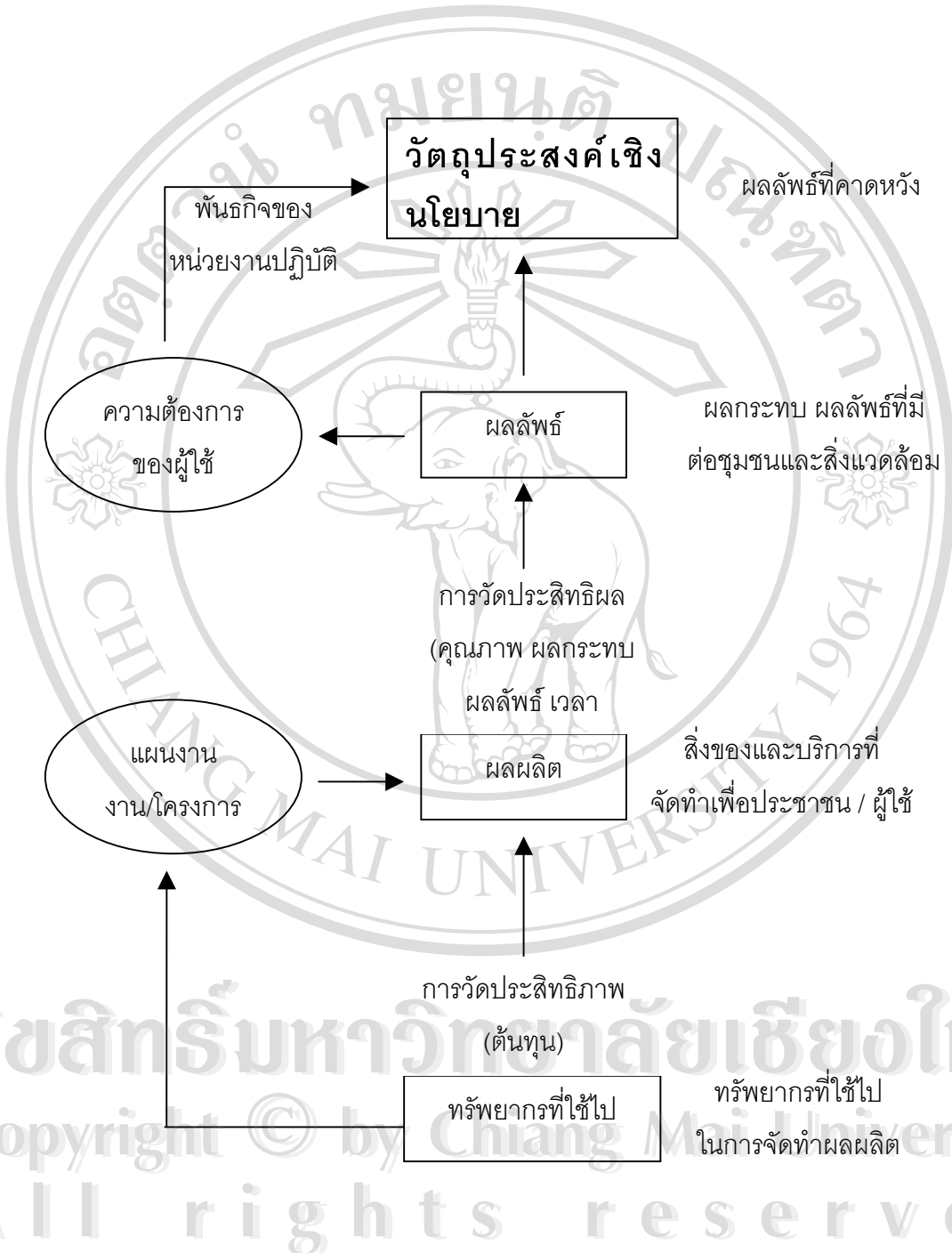
2. ขั้นการระบุเป้าหมายเชิงนโยบายและวัตถุประสงค์ของกระทรวงและกรมที่พยายามจะบรรลุผลในระยะยาวและในปัจจุปรมาณนี้และพันธกิจของกรมสัมพันธ์อย่างไรกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและพันธกิจของกระทรวง

3. ขั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ วางแผนกลยุทธ์และกิจกรรมของกรมที่ต้องกระทำในการที่จะบรรลุถึงเป้าหมาย สิ่งจำเป็นในขั้นนี้ก็คือ เจ้าหน้าที่ทุกระดับของหน่วยงานต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกลยุทธ์เพื่อสร้างวัฒนธรรมในการร่วมกันดำเนินงานที่มุ่งเน้นผลสำเร็จของการทำงาน

4. ขั้นการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่มุ่งหวังแล้วจึงกำหนดการวัดผลการดำเนินงานเพื่อเชื่อมโยงทรัพยากรที่เข้าไปกับผลผลิต เชื่อมโยงผลผลิตเข้ากับผลลัพธ์และเชื่อมโยงผลลัพธ์เข้ากับวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย

5. ขั้นการนำเสนอของบประมาณและการควบคุมระบบการจัดทำงบประมาณดังกล่าว สรุปได้ดังแผนภูมิที่ 5

แผนภูมิที่ 5 ระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน



จากแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานดังกล่าว สรุปได้ว่า ลำดับแรกหน่วยงานต้องทำการวิเคราะห์สภาพและภารกิจของหน่วยงาน เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์โดยระบุพันธกิจทั้งในปัจจุบันและอนาคต กำหนดเป้าหมายเชิงนโยบายและวัตถุประสงค์ระยะสั้นและระยะยาวในการที่จะบรรลุถึงพันธกิจโดยมุ่งเน้นไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์ตามที่กำหนดแล้วจึงกำหนดการวัดผลการดำเนินงานโดยเชื่อมโยงทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลผลิตเชื่อมโยงผลผลิตเข้ากับผลลัพธ์และเชื่อมโยงผลลัพธ์เข้ากับวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย ดังนั้นแนวทางนี้การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณจึงอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลด้านผลผลิตและผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย

แนวทางการบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ในการนำแนวคิดและหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่การปฏิบัติ เพื่อความสำเร็จได้นั้นหน่วยงานจำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานทางการเงินโดยดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน หรือที่เรียกว่า 7 Hurdles ซึ่งสำนักงานประมาณได้กำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานไว้ในลักษณะโครงการนำร่องและกำหนดมาตรการให้หน่วยงานนำร่องได้ดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2545ก, หน้า 13 – 21) ดังนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budgeting Planning) ในขั้นนี้เริ่มต้นจากการวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิต กลยุทธ์ โครงสร้างแผนงานและตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลงาน ข้อมูลที่ได้จากแผนกลยุทธ์นำมาจัดทำกรอบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง 3 ปี (Medium Term Expenditure Framework) ซึ่งเป็นการบ่งบอกถึงงบประมาณที่ใช้ในอนาคตการวางแผนงบประมาณมีประสิทธิภาพได้ตามมาตรฐานหรือไม่นั้นพิจารณาได้จาก ข้อมูลงบประมาณที่ครอบคลุม แผนงบประมาณระยะปานกลาง การจัดสรรงบประมาณมีความเหมาะสมมีการจัดทำงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน การจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม ข้อมูลที่ใช้ในการควบคุมมีเพียงพอ มีการเปรียบเทียบแผนและผลการดำเนินงาน ความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณและการบริหารจัดการเชิงรุก

2. การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน (Output Specification and Costing) ในขั้นนี้เป็นการคิดคำนวณต้นทุนในแต่ละผลผลิตที่ได้กำหนดมาแล้วว่าจะใช้ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตเท่าไร ซึ่งมีการคิดทั้งต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อม สำหรับผลผลิตหลักของหน่วยงานนั้นต้องกำหนดให้ชัดเจนทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลาและต้นทุน ซึ่งจะเป็นข้อมูลนำไปสู่การคิด

ค่าใช้จ่าย เพื่อการวางแผนงบประมาณ สิ่งสำคัญในการกำหนดผลผลิต คือ ต้องได้รับการยอมรับจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายงบประมาณและที่สำคัญผลผลิตต้องนำเสนอบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก

3. การจัดการระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management) การพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ เป็นกระบวนการที่ดี โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้โดยมีหลักปฏิบัติดังนี้ มีพันธกิจและหน้าที่ชัดเจน เน้นการผูกพันและการให้คำมั่นร่วมกันเพื่อมุ่งสู่พันธกิจ ผู้ซื้อใช้อำนาจมากขึ้น เน้นความประพฤติที่มีจริยธรรม มีข้อมูลที่ต้องการและทันต่อเวลา บุคคลมีคุณภาพสูง การดำเนินงานเป็นทีมเพื่อแก้ปัญหา มีวิธีการที่ได้รับการวางแผนอย่างดีเพื่อเข้าสู่ตลาด การทำสัญญาที่ปลอดภัย มีผลการดำเนินงานที่สามารถวัดได้

4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Fund Control) หน่วยงานจำเป็นต้องกำหนดรายการและโครงสร้างทางบัญชี เอกสารหลักฐานที่จำเป็น มีระบบการควบคุมการเบิกจ่าย และบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพมีการกำหนดความรับผิดชอบในการลงบันทึกรายการทางบัญชี แยกความรับผิดชอบในการอนุมัติสั่งจ่าย เบิกจ่ายและการรายงานทางการเงินมีการแยกหน้าที่ด้านการบัญชีการคลังและการตรวจสอบแยกความรับผิดชอบในการดูแลการลงบัญชีแยกประเภททั่วไปและบัญชีย่อยแยกประเภทมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ กระทบยอด และบันทึกเพื่อควบคุม การเบิกจ่าย งบประมาณ มีการแบ่งระดับชั้นการเข้าถึงข้อมูลทางการเงินและบัญชี สำหรับสิ่งที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างเด่นชัดของการบริหารการเงิน คือการปรับระบบบัญชีจากระบบบัญชีเกณฑ์เงินสดไปสู่ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างทำให้รัฐบาลทราบประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อการตัดสินใจและสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารและจัดทรัพยากรที่เป็นธรรมและชัดเจนมากขึ้น เงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารจัดการและควบคุมทางการเงิน คือการบริหารจัดการภายในองค์กรมีกลไกในการควบคุมภายในที่ดีในการบริหารการเงิน ในส่วนของระบบบัญชีมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ ระบบบัญชีเกณฑ์รับ – ฟังจ่าย (Accrual Basis) เป็นการบันทึกการรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงเข้าเป็นรายได้และรายจ่ายของหน่วยงาน รวมทั้งมีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายค้างจ่าย ค่าใช้จ่ายล่วงหน้า รายได้ค้างรับ รายได้ล่วงหน้า การตัดจำหน่ายค่าใช้จ่ายรอดตัดบัญชี และการบันทึกตัดค่าเสื่อมราคาในมูลค่าทรัพย์สินถาวรให้ถูกต้องตามรอบระยะเวลาบัญชีที่เสนอในงบการเงิน นั้น ๆ วิธีนี้จะทำให้ทราบถึงรายได้และค่าใช้จ่ายที่แท้จริงของสถานศึกษาหรือหน่วยงาน ส่วนการควบคุมงบประมาณเป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับการประกันว่า ความคล่องตัวของงบประมาณที่ส่วนราชการ

ได้รับ (จากการกระจายอำนาจและผ่อนคลายการควบคุม) จากหน่วยงานกลางจะนำไปสู่การกระจายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นภายในส่วนราชการแต่ละระดับต้องมีมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณรวมถึง การกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงิน

5. การรายงานทางการเงินและผลดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting) ในกระบวนการรายงานต้องมีการกำหนดดัชนีชี้วัด กรอบและโครงสร้างการประเมิน และรายงานผลที่ชัดเจนมีระยะเวลา ในการตรวจสอบ ที่แน่นอนและที่สำคัญคือ ข้อมูลที่รายงานต้องแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณหรือทรัพยากรที่จัดสรรกับผลงานที่เกิดขึ้น ตลอดจนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นข้อมูลเพื่อการวางแผนในขั้นต่อไป ดังนั้นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปจากระบบการรายงานปัจจุบัน คือ มีการรายงานทางการเงินและผลดำเนินงานควบคู่กัน ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ผู้บริหารเกิดความตื่นตัวที่จะบริหารงานและงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การรายงานทางการเงิน เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงิน เพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ให้แก่บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องทราบถึงผลการดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินให้เกิดประสิทธิผลอย่างไร ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ มีความหมายต่อการตัดสินใจของผู้ใช้รายงานทางการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ดังนั้นรายงานทางการเงินจะเป็นตัวชี้วัดถึงความสามารถนำพาหน่วยงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ นอกจากนี้การรายงานทางการเงินเป็นการแสดงถึงผลการบริหารของฝ่ายบริหารซึ่งได้รับความไว้วางใจให้ดูแลทรัพยากร รายงานทางการเงิน จึงควรให้ข้อมูลทางบัญชี ซึ่งได้แก่ สินทรัพย์ หนี้สิน ส่วนของเจ้าของ รายได้และค่าใช้จ่ายรวมถึงรายงานกำไรและรายงานขาดทุนและกระแสเงินสด การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินจะช่วยให้ผู้ใช้รายงานทางการเงินสามารถคาดคะเนเกี่ยวกับกระแสเงินสดในอนาคตได้ว่าเป็นอย่างไร

การรายงานผลการดำเนินงาน เป็นการเปรียบเทียบผลผลิตที่แล้วเสร็จกับเป้าหมายผลผลิต และผลการดำเนินงาน ซึ่งต้องรายงานทั้งในด้าน ปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุน การรายงานผล ควรจัดทำและ นำเสนอ ในรูปแบบ ของรายงานประจำปี โดยนำเสนอภาพรวมของหน่วยงานนั้น ตั้งแต่การปฏิบัติตามภารกิจ ภารกิจการเงินผลสำเร็จการดำเนินงาน เพื่อให้ผู้ใช้รายงานสามารถประเมินอย่างมีเหตุผลถึงการบรรลุนโยบายรัฐบาล และมีผลสำเร็จที่ต้องการจากการดำเนินการของส่วนราชการนั้น ในส่วนของข้อมูล ที่ควรเสนอ คือ

5.1 บทสรุปสิ่งที่ส่วนราชการได้กระทำไปแล้ว และผลกระทบจากการดำเนินงาน

5.2 บทสรุปโครงสร้างองค์กร ผู้บริหารและแผนภูมิองค์กร

5.3 บทสรุปด้านบุคลากร

5.4 รายงานผลดำเนินงาน ผลผลิต ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน

6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) หน่วยงานมีระบบบริหารสินทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงการบริหารทรัพย์สิน เช่น จัดทำคู่มือการดำเนินงานบริหารทรัพย์สิน การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน การประเมินราคาทรัพย์สิน มีการคิดค่าบริการการใช้ทรัพย์สิน มีการวางแผนการใช้ทรัพย์สินที่คุ้มค่าวัตถุประสงค์ ของการบริหารสินทรัพย์ คือ การจัดหาและใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์อย่างคุ้มค่า การป้องกันมิให้สูญหาย เสียหาย ล้าสมัยหมดเปลืองไปโดยไร้ประโยชน์ การใช้ผิดวิธีหรือขาดการบำรุงรักษาที่เหมาะสมโดยการควบคุมที่ดี ต้องมีการบันทึกควบคุมอย่างครบถ้วนถูกต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการดูแลการใช้งาน การป้องกันและจัดเก็บอย่างปลอดภัยและถูกวิธี รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์แต่ละประเภท เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนของสินทรัพย์ (ราคาซื้อ ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ได้ซึ่งสินทรัพย์ เช่น ค่าติดตั้ง ค่าขนส่ง เป็นต้น) ข้อมูลอายุการใช้งานและค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา ตลอดจนอายุการใช้งานของสินทรัพย์นั้น ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารสินทรัพย์ของหน่วยงานทั้งในด้านการวางแผนการจัดซื้อ การวางแผนบำรุงรักษา การวางแผนการใช้จ่ายเงิน และการติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่เพียงใด นอกจากนี้แล้วยังมีประเด็นการพิจารณาการบริหารสินทรัพย์ ดังนี้

6.1 ผู้บริหารระดับสูงต้องตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารสินทรัพย์

6.2 มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินอย่างชัดเจน

6.3 มีการลงทะเบียนควบคุมสินทรัพย์อย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

6.4 มีการคิดค่าบริการที่เกิดจากการใช้สินทรัพย์อย่างเหมาะสม

6.5 มีระเบียบและแนวปฏิบัติที่สนับสนุนให้เกิดการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่าในทุกพื้นที่ของหน่วยงาน

6.6 คำนึงถึงทางเลือกในการเช่าสินทรัพย์แทนการซื้อสินทรัพย์

6.7 มีการวางแผนล่วงหน้าในการจัดหาสินทรัพย์และการทดแทนสินทรัพย์เดิม

โดยคำนึงถึงกรอบการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า

การเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารสินทรัพย์ กระทรวงการคลังได้แจ้งให้ส่วนราชการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับข้อมูลทรัพย์สินของทางราชการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากระบบปัจจุบันเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยดำเนินการดังนี้

ทรัพย์สินถาวรที่เป็นครุภัณฑ์ ให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนครุภัณฑ์สินถาวร ทั้งที่จัดซื้อหรือจัดหามาโดยใช้เงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ตลอดจนทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาคที่ยังไม่ได้บันทึกควบคุมไว้ในทะเบียนครุภัณฑ์ ให้มีข้อมูลครบถ้วนถูกต้องทุกรายการ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับราคาและวันที่ได้รับทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการตีราคาสินทรัพย์เพื่อบันทึกบัญชีตามเกณฑ์พึงรับ – พึงจ่ายที่ต้องปรับเปลี่ยนตามแผนดังกล่าวข้างต้น ครุภัณฑ์รายการใดไม่สามารถค้นหาหรือระบุราคาซื้อหรือได้มาก็ให้บันทึกควบคุมตัวทรัพย์สินไว้ในทะเบียนให้ครบถ้วน เพื่อประโยชน์ในการตีราคาตามสภาพของตัวทรัพย์สินต่อไป ซึ่งในการตีราคาทรัพย์สินอาจจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญและต้องมีค่าใช้จ่ายในการตีราคา จึงควรค้นหาข้อมูลที่ยังไม่สมบูรณ์ให้ได้มากที่สุดก่อน

ทรัพย์สินที่เป็นที่ดินอาคารและสิ่งก่อสร้าง โดยปกติจะต้องจดทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ หากส่วนราชการมิได้จดทะเบียนไว้หรือมีข้อมูลไม่สมบูรณ์ ก็อาจประสานกับกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์จังหวัด เพื่อขอข้อมูลจากระบบทะเบียนที่ราชพัสดุไว้

ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารทรัพย์สิน เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจะต้องควบคุมทะเบียนครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างทุกประเภทให้มี ข้อมูลสมบูรณ์ ครบถ้วนและเป็นปัจจุบันเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่จะขยายผลให้ครอบคลุมทั่วประเทศต่อไป

7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) หน่วยงานต้องมีฝ่ายรับผิดชอบในการตรวจสอบภายใน มีอิสระในการดำเนินงาน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีโครงสร้างหน่วยตรวจสอบภายในที่เหมาะสมกับขนาดของหน่วยงาน มีการจัดทำมาตรฐานการตรวจสอบภายในที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ ครอบคลุมทั้งด้านการเงินและผลการดำเนินงาน การตรวจสอบภายในที่ส่วนราชการดำเนินการตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

7.1 การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) เป็นการตรวจสอบในลักษณะของการประเมินผลจากข้อมูลต่าง ๆ ในอดีตเพื่อทดสอบและให้แน่ใจว่าข้อมูลทางการเงินที่หน่วยงานจัดทำขึ้นมีความถูกต้องครบถ้วน และมีความน่าเชื่อถือได้เพียงใด ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวปฏิบัติการทางราชการหรือไม่ ทั้งนี้การตรวจสอบยังเป็นการกระทำ

เพื่อป้องกันทรัพย์สิน ตลอดจนการประเมินความเพียงพอและเหมาะสมของระบบการควบคุมภายในหน่วยงานที่มีอยู่โดยปกติการตรวจสอบลักษณะนี้เป็นกรกระทำอย่างมีแบบแผนเป็นทางการและเป็นระบบ ทั้งนี้ข้อมูลทางการเงินก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลเพื่อการจัดการบริหารโดยเฉพาะเป็นข้อมูลสำหรับที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนตัดสินใจ ควบคุม และติดตามผลการดำเนินงาน

7.2 การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Auditing) เป็นการสอบทานประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานโดยรวมและผลการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม การตรวจสอบประเมินผลดังกล่าวจะต้องกระทำอย่างอิสระและเป็นระบบ ด้วยวิธีการตรวจสอบอันควรและเหมาะสมกับกรณีสอบประเมินผลนั้น ผู้ตรวจสอบจะให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานที่กำลังกระทำและผลกระทบอันเกิดขึ้นจากกรณีที่น่าปรากฏความเบี่ยงเบนในผลการดำเนินงานนั้น เพื่อการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงเพื่อพัฒนาการดำเนินงานให้บังเกิดประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายที่ฝ่ายบริหารกำหนด

การตรวจสอบกิจการในลักษณะที่กล่าว เป็นการสอบถามและประเมินการดำเนินงานที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความสำเร็จของผลการดำเนินงานหรือประสิทธิผล (Effectiveness) ความสามารถในการผลิตหรือประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร (Efficiency) และต้นทุนของการดำเนินการหรือความประหยัดในการใช้ทรัพยากร (Economy)

ดังนั้น การตรวจสอบกิจการในลักษณะนี้จะสนองความต้องการของฝ่ายบริหารที่ประสงค์จะสำรวจตรวจทานความมีประสิทธิภาพของระบบงาน หรือการตรวจสอบระบบ (System Audit) เพื่อค้นหาข้อบกพร่องและการขาดประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน (Operational Audit) ในบรรดากิจกรรมต่าง ๆ ของกิจการ โดยการวิเคราะห์ ประเมินผล ค้นหาสาเหตุและแนวทางปรับปรุง แก้ไขเพื่อนำเสนอความเห็น ข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหารขององค์กร และฝ่ายจัดการที่รับผิดชอบกิจกรรมนั้น อันจะช่วยสนับสนุนและสร้างเสริมศักยภาพ การดำเนินงานของกิจการได้แก่การกำกับ ดูแลให้มีการปฏิบัติงานตามแนวทาง นโยบายและกลยุทธ์ที่ฝ่ายบริหารกำหนด ส่งเสริม ให้เกิดประสิทธิผล ในการดำเนินงานของหน่วยงานเพิ่มผลผลิตและการทำกำไรให้แก่องค์กรและเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบการ เป็นต้น

มาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง 7 ด้านดังกล่าว หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วเห็นว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานดำเนินการก่อนที่จะได้รับความคล่องตัวทางการเงิน เพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีประสิทธิผล ทั้งนี้เนื่องจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบที่ต้องการกระจาย

อำนาจในระบบงบประมาณไปสู่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน

การบริหารงบประมาณและการเงินในสถานศึกษา

การบริหารงบประมาณโรงเรียน

การบริหารงบประมาณโรงเรียน คือ การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้เงินงบประมาณที่โรงเรียนได้รับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดถูกต้องตามระเบียบและทันเวลาหรือเหตุการณ์

ดังที่ทราบแล้วว่าเงินหรืองบประมาณเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญค่อนข้างสูงต่อการบริหารงานองค์การทุกระดับ และเป็นปัจจัยที่สามารถทำให้เกิดปัจจัยด้านอื่น ๆ ได้ด้วย หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่างบประมาณมีความสำคัญต่อการบริหารโรงเรียนในระดับต่าง ๆ ดังนี้ (อำนาจ ทองโปร่ง และเทศ แก้วกสิกรรม, 2545, หน้า 11)

1. เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของโรงเรียน ในการดำเนินงานตามนโยบายหรือเป้าหมายของโรงเรียน จำเป็นต้องใช้งบประมาณซึ่งจะอยู่ในรูปของเครื่องมือ เครื่องใช้ หรือค่าบริการต่าง ๆ เพื่อให้งานหรือโครงการที่โรงเรียนกำหนดไว้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด
 2. เป็นเครื่องมือในการควบคุมนโยบายของหน่วยงานในการดำเนินงานของโรงเรียนนั้น จะต้องจัดทำให้สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของหน่วยงานเจ้าสังกัดตามลำดับชั้น ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณจึงต้องพิจารณาคัดเลือกและเรียงลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งจะทำให้หน่วยงานเหนือสามารถควบคุมการดำเนินงานของโรงเรียนได้
 3. เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน เป็นการตรวจสอบว่าผู้บริหารโรงเรียนได้เอาใจใส่ มีแนวคิด แนวปฏิบัติอย่างไรในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองนโยบายหรือวัตถุประสงค์ของแผนงานโครงการ หรือเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดไว้ ซึ่งเท่ากับเป็นการวัดประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง
- ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นว่างบประมาณนั้นมีความสำคัญต่อการบริหารงานของโรงเรียนเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านของการดำเนินงานตามแผนโครงและโครงการต่าง ๆ การควบคุมการดำเนินงานของโรงเรียนและการตรวจสอบประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนด้วย ดังนั้นผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณจึงควรพิจารณาใช้งบประมาณตามความเหมาะสมกับสถานการณ์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

หลักการจัดทำงบประมาณโรงเรียน

การจัดทำงบประมาณของโรงเรียนนั้น เป็นการแสดงความต้องการงบประมาณหรือเงินมาเพื่อใช้ดำเนินงานของโรงเรียนตามแผนงานหรือโครงการที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายหรือนโยบายของโรงเรียน โดยทั่วไปแล้วการจัดทำงบประมาณของโรงเรียนควรมีหลักในการพิจารณาจัดตั้ง (อำนาจ ทองโปร่งและ เทศ แก้ววสิกรรม, 2545, หน้า 13) ดังนี้

1. หลักความขาดแคลน ผู้บริหารโรงเรียนต้องพิจารณาว่าโรงเรียนที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นขาดแคลนอะไรบ้าง โดยถือเกณฑ์ความจำเป็น เป็นแนวทางในการพิจารณาซึ่งประกอบด้วยหลายอย่าง เช่น เกณฑ์มาตรฐานที่หน่วยงานต่าง ๆ ยอมรับ ปริมาณงานใหม่หรือโครงการใหม่ ซึ่งจะต้องจัดทำรายละเอียดประกอบการเสนอเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งเพียงใด
2. หลักความรีบด่วนของปัญหา เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด แต่ความต้องการของหน่วยงานมีมาก ดังนั้นผู้บริหารไม่ควรขอตั้งงบประมาณไว้เพื่อตัด ควรเรียงลำดับความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาที่ต้องรีบแก้ไขในปีงบประมาณนั้นก่อน
3. หลักการชดเชย เป็นการจัดตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยสิ่งที่ชำรุดทรุดโทรมหรือเสื่อมสภาพไปจากเดิมไม่สามารถซ่อมแซมได้ หรือเมื่อเทียบราคาซ่อมแซมแล้วจะต้องเสียค่าซ่อมเป็นจำนวนมากกว่า กรณีเช่นนี้จะต้องพิจารณาจัดตั้งงบประมาณโดยแนบรายละเอียดและข้อมูลทะเบียนประวัติครุภัณฑ์นั้น ๆ ให้หน่วยงานเหนือโรงเรียนประกอบการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณงบประมาณเพื่อชดเชยใหม่ต่อไป
4. ข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียน ข้อมูลที่โรงเรียนควรจะได้รวบรวมเสนอพร้อมกับการจัดทำงบประมาณควรประกอบด้วยจำนวนอาคารเรียน อาคารประกอบการ จำนวนบุคลากรโรงเรียน จำนวนนักเรียน การใช้จ่ายงบประมาณของปีที่ผ่านมา และข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของสิ่งต่าง ๆ ที่ขอตั้งงบประมาณ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นหลักการและข้อมูลที่ต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณโรงเรียนให้มีความสมเหตุสมผลโดยมีข้อมูลสนับสนุนรายละเอียดที่ชัดเจน ซึ่งทำให้การวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบแต่ละขั้นตอนกระทำไปได้ง่ายขึ้น

วิธีการจัดทำงบประมาณโรงเรียน

อำนาจ ทองโปร่งและ เทศ แก้ววสิกรรม, 2545, หน้า 15 ได้กล่าวถึงการจัดทำงบประมาณของโรงเรียนว่าควรประกอบด้วยขั้นตอนโดยสรุป ดังต่อไปนี้

1. การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ควรจัดทำในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้บริหารและผู้ใช้งบประมาณ
2. การสำรวจความต้องการ ก่อนที่จะจัดตั้งงบประมาณควรสำรวจดูว่าโรงเรียนมีความต้องการในทางใดบ้าง โดยพิจารณาจากหลักการขาดแคลน หลักการความรีบด่วนของปัญหา หลักการชดเชย เป็นต้น
3. แยกความต้องการออกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ควรแยกงบประมาณตามกิจกรรมที่โรงเรียนดำเนินการในทางบริหาร เช่น กิจกรรมอำนวยการ กิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมสนับสนุนการสอน เป็นต้น
4. เรียงลำดับความสำคัญของงบประมาณที่ต้องการ เมื่อแยกงบประมาณตามความต้องการออกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ แล้ว ควรพิจารณาเรียงลำดับความสำคัญ จำเป็นของสิ่งที่โรงเรียนต้องการตามลำดับความสำคัญให้ชัดเจน
5. การกำหนดเงินงบประมาณในแต่ละรายการ โดยปกติแล้วในการจัดตั้งงบประมาณประเภทครุภัณฑ์นั้นต้องตั้งตามมาตรฐาน ซึ่งสำนักงบประมาณได้กำหนดแบบและราคาไว้แน่นอนแล้ว แต่หากครุภัณฑ์ใดไม่ปรากฏสิ่งดังกล่าว โรงเรียนจะต้องกำหนดราคาและแบบหรือรายละเอียดประกอบเฉพาะไปด้วย

เมื่อโรงเรียนได้ดำเนินการจัดทำงบประมาณและกำหนดวงเงินงบประมาณเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงดำเนินการจัดส่งแผนงบประมาณดังกล่าวให้หน่วยงานเหนือพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

ในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนโดยทั่วไปนั้น (อำนาจ ทองโปร่งและเทศ แก้วกสิกรรม, 2545, หน้า 17) มีปัญหาพอสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณขาดความเสมอภาค คือจะถือเกณฑ์การจัดสรรที่เป็นเกณฑ์กลาง ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กเสียเปรียบโรงเรียนขนาดใหญ่
2. ปัญหาเรื่องข้อมูล เท่าที่ปรากฏส่วนมากข้อมูลมักไม่ครบถ้วนหรือมีรายละเอียดไม่เพียงพอ และข้อมูลไม่ทันสมัย ทำให้หน่วยเหนือไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนได้ตามสภาพความต้องการหรือความจำเป็นที่แท้จริงได้ การจัดสรรก็จะเป็นโดยประมาณเท่านั้น ทำให้จุดมุ่งหมายของการจัดทำงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาหรือปรับปรุงงานตามที่ต้องการผิดพลาดไป

3. ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณ ในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดซื้อ จัดหา หรือจัดจ้างนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบมักจะดำเนินการล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการบางคนขาดความเข้าใจในขั้นตอนต่าง ๆ หรือขาดข้อมูลประกอบ ซึ่งทำให้ต้องเร่งดำเนินการอย่างเร่งด่วนในปลายปีงบประมาณ

4. ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องงบประมาณ ปัญหานี้มักจะเกิดขึ้นกับผู้บริหารเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณในอดีตที่ผ่านมา นั้น โรงเรียนมีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อย หรือไม่มีเลย ทำให้ผู้บริหารมองไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องหาความรู้ ทำให้โรงเรียนมีส่วนร่วม มีปัญหา เช่น ตั้งงบประมาณเกินความจำเป็น ไม่ทราบขั้นตอนและรูปแบบงบประมาณ อีกทั้งยัง ดำเนินการจัดตั้งงบประมาณไม่สอดคล้องกับเกณฑ์ที่หน่วยเหนือกำหนดไว้

การบริหารการเงินโรงเรียน

การบริหารการเงินโรงเรียน หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้การรับ การจ่าย การเก็บรักษา และการจัดทำเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินของโรงเรียนให้ดำเนินไปด้วยความถูกต้อง เรียบร้อยตามระเบียบและแนวปฏิบัติของทางราชการอย่างครบถ้วนเป็นปัจจุบัน

จากคำจำกัดความดังกล่าว โรงเรียนมีขอบข่ายในการบริหารงานการณังดังนี้ กิติมาปริดีติติก (2532, หน้า 144) กล่าวว่าควรประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้ คือ

1. การวางแผนทางการเงินของโรงเรียน มีการคาดการณ์ล่วงหน้าเกี่ยวกับการใช้จ่าย และดำเนินการเกี่ยวกับการเงินโรงเรียน ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่มีต่อการให้ได้มาหรือการจ่ายไปซึ่งการเงินของโรงเรียน

2. การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของโรงเรียนโดยส่วนรวม เช่น ที่ดิน สิ่งก่อสร้างและวัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ของโรงเรียน

3. การควบคุมการดำเนินงานทางการเงิน เพื่อให้มีประสิทธิภาพให้เป็นไปตามมาตรฐาน และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยระบบบัญชีและวิธีการต่าง ๆ ในการตรวจสอบเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน

4. การจัดการเกี่ยวกับการรับและการจ่ายเงินของโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ หลักการทางการบริหาร และรวมทั้งหลักการคลังทั่วไป

หลักการบริหารการเงินโรงเรียน

ในการบริหารการเงินโรงเรียนให้เกิดประสิทธิภาพนั้น อำนวย ทองโปร่ง และเทศ แก้วกสิกรรม (2545, หน้า 27 – 28) กล่าวว่าผู้บริหารทุกระดับต้องคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

1. หลักสารัตถประโยชน์ (Utility Principle) ในการบริหารการเงินโรงเรียนนั้นจะต้องคำนึงถึงการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะงบประมาณในการจัดการศึกษาของประเทศมีอยู่ในขอบเขตอันจำกัด
2. หลักแห่งเอกภาพ (Unity Principle) ในการบริหารงานคลังทั่วไป นิยมการแยกรายการต่าง ๆ ออกจากกันและรวมกันไว้เป็นหมวดหมู่เดียวกันให้เป็นเอกภาพ นอกจากนี้เอกสารและบัญชีต่าง ๆ มักจะแยกประเภทเพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบ
3. หลักแห่งความสมดุลย์ (Balance Principle) คือต้องคำนึงถึงงบประมาณรายจ่ายในทุก ๆ ด้านของประเทศโดยส่วนรวม เนื่องจากหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมีมาก ดังนั้นการทุ่มเงินส่วนใหญ่มารับใช้ทางการศึกษา โดยไม่สมดุลย์กับรายจ่ายด้านอื่น ๆ ย่อมไม่เกิดผลดี ดังนั้นผู้บริหารการศึกษาจะต้องพิจารณาในระดับประเทศโดยส่วนรวมด้วย
4. หลักความเป็นธรรม (Equity Principle) ในการพิจารณาจัดสรรเงินในโรงเรียนควรพิจารณาตามความจำเป็นและความเหมาะสมตามหลักแห่งเหตุผลอย่างแท้จริง
5. หลักแห่งความชัดเจนแจ่มแจ้ง (Clarity Principle) ในการจัดการเกี่ยวกับการเงินของโรงเรียนจะต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจทุกอย่างเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามแนวทางเดียวกันและมีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
6. หลักสมานฉันท์ (Harmony Principle) การบริหารการคลังต้องคำนึงถึงการขจัดขัดแย้งระหว่างบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกิจการทุกอย่างที่เกี่ยวกับการคลังของโรงเรียนต้องได้รับการยอมรับจากทุกคน ไม่ขัดแย้งและพยายามก่อให้เกิดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วย
7. หลักความถูกต้องกับความเป็นจริง (Accuracy Principle) การบริหารการเงินโรงเรียนจะต้องมีลักษณะเปิดเผย สามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ได้ตลอดเวลาและทุกรายการ
8. หลักการกำหนดเวลา (Annuality Principle) ในการบริหารงานคลังโรงเรียนจำเป็นต้องกำหนดเวลาให้แน่นอน เพื่อสะดวกในการติดตามและประเมินผล โดยทั่วไปจะกำหนดไว้เป็นหนึ่งปี โดยให้สอดคล้องกับปีงบประมาณ
9. หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (Foresight Principle) ในการบริหารการเงินผู้บริหารจะต้องรู้จักคาดการณ์ล่วงหน้าได้ถูกต้อง เพื่อความรอบคอบในการปฏิบัติงาน

10. หลักความมีลักษณะเฉพาะอย่าง (Specification Principle) การปฏิบัติงานในหน่วยงานควรแบ่งงานรับผิดชอบระหว่างบุคคลให้แน่นอน และเฉพาะบุคคลไม่ให้ก้าวร้าวหน้าที่ซึ่งกันและกัน เช่น แยกฝ่ายปฏิบัติการกับฝ่ายตรวจสอบออกจากกัน เป็นต้น

11. หลักการประหยัด (Economy principle) การใช้เงินทุกอย่างของโรงเรียน ควรเป็นไปโดยความประหยัด พิจารณาถึงความจำเป็น ประหยัด คุ่มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากหลักการบริหารการเงินโรงเรียนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ฮันต์และเพียซ (Hunt & Pierce อ้างถึงใน อำนวย ทองโปร่งและเทศ แก้วกลสิกรรม, 2545, หน้า 29) ยังได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารการเงิน ดังนี้

1. การวางแผนการเงิน ควรวางแผนไว้เป็นระยะยาวที่สุด และแบ่งกระบวนการปฏิบัติการเป็นช่วง ๆ ไป ทั้งนี้ต้องคอยตรวจสอบและปรับปรุงให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการศึกษาอยู่ตลอดเวลา
2. ควรมีการสนับสนุนให้ผู้ปกครอง นักเรียน ครู และผู้เกี่ยวข้องได้มีโอกาสร่วมในการกำหนดแผนงานการศึกษาไว้ล่วงหน้า เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. งบประมาณของโรงเรียน ควรจะพิจารณาตามแผนการศึกษาของโรงเรียนในระยะ 5 ปี หรือ 1 ปี และเงินของโรงเรียนควรจะมีหรือลด ตามความต้องการทางการศึกษาของชุมชน
4. โรงเรียนควรมีอิสระอย่างเพียงพอในการตัดสินใจ และไม่ให้มีข้อผูกพันใด ๆ มาเกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินโรงเรียน
5. การบริหารการเงินโรงเรียน ควรเป็นไปเพื่อการพัฒนาการศึกษามากกว่าที่จะมุ่งแข่งขันซึ่งกันและกัน

ประเภทของการเงินโรงเรียน

ในการดำเนินงานของโรงเรียนนั้นจะอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงแหล่งเดียวไม่ได้ ผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจะต้องพยายามจัดหางบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนที่ตนรับผิดชอบอีกด้วย ดังที่ สุรัศมี รัชมณีนีย์ (2536, หน้า 39 - 41) กล่าวว่า โรงเรียนโดยทั่ว ๆ ไปแล้วจะมีเงินบที่เกี่ยวข้งอยู่ 3 ประเภท ดังนี้

1. เงินงบประมาณ หมายถึง เงินที่ทางราชการจัดสรรให้ส่วนราชการและอนุญาตให้ใช้จ่าย หรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เงินงบประมาณที่โรงเรียนได้รับเพื่อนำมาใช้จ่ายมี 2 ลักษณะ คือ

1.1 รายจ่ายงบกลาง คือ รายจ่ายที่กำหนดไว้เพื่อให้กระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณจัดสรรตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง เงินช่วยค่าครองชีพข้าราชการและลูกจ้าง ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ เงินเดือนและเงินปรับวุฒิ เงินปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้าง

1.2 รายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ คือ รายจ่ายที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้ในแต่ละแผนงานหรือโครงการ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบ่งออกเป็น 7 หมวด ดังนี้

(1) หมวดเงินเดือนค่าจ้างประจำ หมายถึง งบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการหรือลูกจ้างประจำของส่วนราชการเป็นรายเดือน โดยมีอัตราแน่นอนในบัญชีที่ถือจ่ายรายปี

(2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมายถึง เป็นส่วนเงินงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับเบิกจ่ายให้ลูกจ้างชั่วคราวเป็นรายเดือน

(3) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ หมายถึง ส่วนงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับเบิกจ่ายให้กับผู้ปฏิบัติงานให้กับราชการเฉพาะกรณี เช่น ค่าที่พัก ค่าเบี้ยประชุม เป็นต้น หรือ เงินที่ได้มาซึ่งบริการใด ๆ นอกจากรายจ่ายค่าสาธารณูปโภค รวมทั้งรายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ และรายการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายในลักษณะใดได้ เช่น ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าธรรมเนียม ค่าเช่าทรัพย์สิน เป็นต้น และค่าวัสดุ หมายถึง งบประมาณสำหรับให้เบิกจ่ายสำหรับจัดหาสิ่งของซึ่งโดยสภาพการใช้งานจะสิ้นเปลือง เปลี่ยนหรือสลายตัวในระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้รวมทั้งสิ่งของที่ซื้อมาเพื่อการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน สิ่งของที่มีอายุการใช้งานยืนยาวแต่กระทรวงการคลังกำหนดให้เบิกจ่ายเป็นวัสดุ และรายจ่ายต่าง ๆ ในการจัดซื้อสิ่งของจากต่างประเทศโดยตรง ที่ต้องชำระพร้อมค่าส่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าเบี้ยประกัน เป็นต้น

(4) หมวดค่าสาธารณูปโภค หมายถึง งบประมาณส่วนที่กำหนดไว้ให้เบิกจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภคที่สำคัญ 4 กรณี คือ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ ค่าน้ำ และค่าไปรษณีย์ โทรเลข

(5) หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

5.1 ค่าครุภัณฑ์เป็นงบส่วนที่กำหนดให้เบิกจ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนสิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานยืนนาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการ

ประกอบดัดแปลง ต่อเติม และค่าใช้จ่ายในการสั่งซื้อสิ่งของตามลักษณะข้างต้นจากต่างประเทศ โดยตรง เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าเบี้ยประกัน เป็นต้น

5.2 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นงบส่วนที่กำหนดให้เบิกจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดกับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งไม่ใช่การซ่อมแซมตามปกติ

(6) หมวดเงินอุดหนุน หมายถึง งบประมาณที่กำหนดไว้ให้เบิกจ่ายเพื่อช่วยเหลือหรือจ่ายเป็นค่าบำรุงแก่องค์กรเอกชน นิติบุคคล หรือกิจการสาธารณประโยชน์

(7) หมวดรายจ่ายอื่น ๆ เป็นรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดใดหมวดหนึ่งข้างต้น และสำนักงบประมาณกำหนดให้อยู่ในหมวดนี้ เช่น เงินราชการลับ เป็นต้น

2. เงินนอกงบประมาณ ได้แก่เงินอื่นที่โรงเรียนได้รับไว้ใช้ในราชการ แต่ไม่ได้รับจากเงินงบประมาณแผ่นดิน เงินนอกงบประมาณที่โรงเรียนได้รับมี 5 ประเภท ได้แก่

2.1 เงินบำรุงการศึกษา คือ เงินที่สถานศึกษารับไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อบำรุงการศึกษานอกจากเงินงบประมาณรายจ่ายและให้หมายความรวมถึงเงินที่สถานศึกษาได้รับในลักษณะหนึ่งลักษณะใด ดังต่อไปนี้

(1) เงินค่าบริการที่ได้รับจากการให้ใช้อาคารสถานที่หรือทรัพย์สินของสถานศึกษา

(2) เงินที่มีผู้มอบให้โดยไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์หรือระบุไว้ไม่ชัดเจน

(3) เงินที่ได้รับชดเชย เงินบำรุงการศึกษาที่สถานศึกษาได้จ่ายเป็นค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ซึ่งสถานศึกษาได้ให้บริการแก่ผู้เข้าร่วมกับสถานศึกษา

(4) เงินกำไรสะสมจากการรับจัดทำ รับบริการ รับจ้าง ผลิตเพื่อจำหน่าย

(5) เงินที่ได้รับจากการจัดประชุม อบรม สัมมนา ซึ่งจัดโดยใช้เงินบำรุงการศึกษ

(6) เงินที่ได้รับจากการแสดงหรือจัดกิจกรรมในหลักสูตร หรือกิจกรรมเสริมหลักสูตร

(7) เงินที่ได้รับจากการจัดบริการให้แก่นักเรียน นักศึกษา เช่น ค่าบำรุงหอพัก การขายสมุดหนังสือ เครื่องเขียนแบบเรียน เครื่องแต่งกาย การใช้บริการเครื่องถ่ายเอกสาร

(8) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินที่ได้มาด้วยเงินบำรุงการศึกษ หรือมีผู้มอบให้

(9) เงินค่าปรับเนื่องจากการผิดสัญญาดำเนินการโดยเงินบำรุงการศึกษ

(10) เงินผลประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สินที่ได้มาด้วยเงินบำรุงการศึกษา หรือมีผู้บริจาคให้เพื่อหาผลประโยชน์ เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

(11) เงินส่วนลดค่าใช้บริการโทรศัพท์สาธารณะ

(12) เงินค่าประกันของเสียหายของนักศึกษา

(13) เงินรายรับอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดโดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

2.2 เงินที่มีผู้บริจาคให้โดยมีวัตถุประสงค์ คือ เงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์แน่นอน หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาผลประโยชน์ใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการ

2.3 เงินบำรุงลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด และเงินที่มีผู้มีจิตศรัทธาบริจาคเพื่อกิจการดังกล่าวนี้

2.4 เงินโครงการอาหารกลางวัน คือ เงินค่าอาหารที่โรงเรียนเก็บจากนักเรียนเป็นรายเดือนหรือจัดจำหน่ายเป็นรายวัน

2.5 เงินรายได้อื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นเงินนอกงบประมาณ

3. เงินรายได้แผ่นดิน หมายถึง เงินที่โรงเรียนรับไว้และจะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามข้อกำหนด และไม่ให้ส่วนราชการนั้น ๆ นำไปใช้จ่ายหรือหักไว้เพื่อการใด ๆ จำแนกได้ดังนี้

3.1 เงินค่าขายของเบ็ดเตล็ด

3.2 เงินค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด

3.3 เงินค่าปรับอื่น ๆ

3.4 เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

3.5 เงินชดเชยค่าเสียหายจากการละเมิด

3.6 เงินรายได้เบ็ดเตล็ด

3.7 เงินค่าขายอาคารราชพัสดุและที่ดิน

วิธีดำเนินการบริหารการเงินในสถานศึกษา

ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศโดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 31 – 32)

1. จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน
2. จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตามความเหมาะสมและความจำเป็น
3. จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มตามมาตรา 10 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาค ในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
4. จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพ และความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
5. จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์กรมหาชน
6. จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี่ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชนเพื่อให้พึ่งตนเองได้
7. จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน

มาตรการในการบริหารการเงินในสถานศึกษา

มาตรการในการบริหารการเงินในสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545ก, หน้า 42 - 47)

1. ศึกษาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาที่เหมาะสม ซึ่งรัฐจะต้องรับผิดชอบ และศึกษาแนวทางผ่อนคลายนโยบายระหว่างที่รัฐยังไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณได้ตามวงเงินที่เหมาะสม
2. ศึกษาแนวทางที่เป็นรูปธรรมที่จะนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 58 – 62 หมวด 8 ว่าด้วยทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ

3. วางมาตรการประหยัดพลังงานที่มีเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจน และดำเนินการรณรงค์อย่างจริงจัง

4. ปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ให้ทั่วถึงผู้เรียนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ปัญหาการระดมเงินเพื่อการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542, ภาคผนวก ข, หน้า 53 – 55) ได้ระบุปัญหาเกี่ยวกับการระดมเงินเพื่อการศึกษา ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณในภาพรวมยังมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นธรรม เนื่องจากมีการจัดสรรงบประมาณให้กับผู้เรียนในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมดีและเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการศึกษาสูงมากกว่าผู้เรียน ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน

2. การจัดสรรเงินรายได้ของท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในแผนงานต่าง ๆ ยังไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษามากนัก เนื่องจากท้องถิ่นเน้นการลงทุนเพื่อพัฒนาบ้านเมืองมากกว่าการลงทุนเพื่อพัฒนาคน ซึ่งดูได้จากการที่ท้องถิ่นจัดสรรเงินส่วนใหญ่ไปใช้ในงานช่าง (งานสถาปัตยกรรม งานวิศวกรรม งานผังเมือง งานสาธารณสุข โภค ฯลฯ) โดยจัดสรรให้กับการศึกษาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

3. การเงินและการลงทุนทางการศึกษาของไทยมีปัญหาทั้งในด้านการระดมและการจัดสรร กล่าวคือ ยังไม่สามารถระดมความร่วมมือจากส่วนต่าง ๆ ของสังคมได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันการจัดสรรงบประมาณก็ยังไม่มีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมเท่าที่ควร นอกจากนี้ท้องถิ่นยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษามากนัก ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาคน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ควรต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ ทำให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมและมีการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อไป

4. เงินอุดหนุนท้องถิ่นที่ให้การศึกษามีเพียงร้อยละ 15 ของรายจ่ายทั้งหมดของท้องถิ่นโดย 3 ใน 4 ส่วน เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน อีก 1 ส่วนเป็นเงินรายได้ของท้องถิ่นที่เก็บจากภาษีอากรค่าธรรมเนียม / ค่าปรับ ฯลฯ ซึ่งเมื่อคำนวณร้อยละของเงินได้ของท้องถิ่นที่ให้การศึกษาดังกล่าวแล้วจะพบว่าเพียงร้อยละ 0.20 เท่านั้น นอกจากนี้ ท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อการพัฒนาโดยเฉพาะงานด้านการก่อสร้างและงานโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของชุมชนมากกว่าการพัฒนาด้านอื่น ๆ รวมทั้งการศึกษา

ยุทธศาสตร์การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณในโครงการนำร่อง

ยุทธศาสตร์สำคัญที่รัฐบาลได้นำมาใช้เพื่อการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ คือ ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเดิมเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยมีสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานหลัก ในการปรับปรุงระบบงบประมาณระบบใหม่ใช้โครงการนำร่องเป็นยุทธศาสตร์ในการเปลี่ยนแปลง โดยเลือกหน่วยงานระดับกรมจากกระทรวงต่าง ๆ เป็นตัวแทน ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการได้มีการ ลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงานงบประมาณ และกระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 (กรมสามัญศึกษา, 2544ข, หน้า 32 – 33) กำหนดข้อตกลงร่วมกันในการดำเนินงานตามโครงการนำร่อง โครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณด้านการศึกษาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เพื่อ

1. ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลตอบแทนในการใช้จ่าย
2. เพื่อเพิ่มบทบาทและการกระจายอำนาจไปยังผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษา และสถานศึกษา เพื่อให้สามารถรับผิดชอบในการจัดบริการการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ
3. พัฒนารูปแบบในการจัดงบประมาณด้านการศึกษาที่เหมาะสม โดยมุ่งเน้นในเรื่องประสิทธิผลในการใช้จ่าย ให้ตรวจสอบต่อวัตถุประสงค์ของรัฐบาล

กรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้รับคัดเลือกให้เป็นหน่วยงานนำร่องเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ และได้เลือกนำร่องใน 4 จังหวัด 4 ภาคภูมิศาสตร์และเลือกเขตพื้นที่การศึกษาในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 เขต ตามลักษณะที่สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษากำหนดไว้ คือ (กรมสามัญศึกษา, 2544ข, ภาคผนวก ค : หน้า 63) และ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2544ก, ภาคผนวก ข : หน้า 71)

1. จังหวัดเชียงใหม่ เป็นตัวอย่างแบบ 1 อำเภอ เป็น 1 เขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาจำนวน 4 โรงเรียนและโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 8 โรงเรียน รวมทั้งหมด 12 โรงเรียน
2. จังหวัดนครนายกเป็นตัวอย่างทั้งจังหวัดเป็น 1 เขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษาจำนวน 11 โรงเรียน และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจำนวน 8 โรงเรียน รวมทั้งหมด 19 โรงเรียน

3. จังหวัดกระบี่มีโรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษาที่เข้าร่วมโครงการนำร่องจำนวน 9 โรงเรียนและโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจำนวน 8 โรงเรียน รวมทั้งหมด 17 โรงเรียน

4. จังหวัดนครราชสีมา เป็นตัวอย่างแบบหลายอำเภอเป็น 1 เขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษาจำนวน 11 โรงเรียน และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดแห่งชาติจำนวน 8 โรงเรียน รวมทั้งหมด 19 โรงเรียน

จังหวัดเชียงใหม่ได้รับเลือกให้เข้าร่วมโครงการนำร่อง โครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณด้านการศึกษา เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยมีโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการนำร่อง ดังนี้

รายชื่อโรงเรียนนำร่อง สังกัดกรมสามัญศึกษา

- | | | |
|---------------------------|---------------------|------------------|
| 1. โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |
| 2. โรงเรียนวัฒโนทัยพายัพ | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |
| 3. โรงเรียนกาวิละวิทยาลัย | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |
| 4. โรงเรียนหอพระ | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |

รายชื่อโรงเรียนนำร่อง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

- | | | |
|--------------------------------|---------------------|------------------|
| 1. โรงเรียนวัดช้างเคียน | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |
| 2. โรงเรียนคำเที่ยงอนุสรณ์ | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |
| 3. โรงเรียนพุทธิโคก | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |
| 4. โรงเรียนอนุบาลเชียงใหม่ | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |
| 5. โรงเรียนสังวาลย์วิทยา | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |
| 6. โรงเรียนชุมชนบ้านบวกครกน้อย | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |
| 7. โรงเรียนวัดร่องอ้อ | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |
| 8. โรงเรียนบ้านเชิงดอยสุเทพ | อำเภอเมืองเชียงใหม่ | จังหวัดเชียงใหม่ |

โดยเริ่มดำเนินการนำร่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 (1 ตุลาคม 2544) เป็นต้นไป และให้ดำเนินงานโครงการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ภายใต้กรอบงานมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน คือ การวางแผนงบประมาณ การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน

ซึ่งในขั้นแรก โรงเรียนต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ และกำหนดผลผลิตให้ชัดเจนเพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนงบประมาณและคำนวณต้นทุนผลผลิต เมื่อได้ผลผลิตและต้นทุนที่ชัดเจนก็จะได้แผนงบประมาณ ซึ่งจะนำไปทำสัญญากับหน่วยงานในระดับสูงขึ้นไป เพื่อขอตั้งงบประมาณและเมื่อโรงเรียนได้ดำเนินงานเสร็จสิ้นต้องรายงานผลทั้งทางด้านการเงินและผลการดำเนินงานให้หน่วยงานที่จัดสรรงบประมาณทราบโดยเฉพาะปริมาณ คุณภาพ ระยะเวลา และต้นทุนการผลิต

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้างานวิจัย แต่ไม่พบงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการระบบงบประมาณในรูปแบบต่าง ๆ ทางด้านการศึกษาโดยตรง จึงได้นำเสนองานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องอยู่บางส่วน

จากการวิจัยเกี่ยวกับ เรื่อง การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายตามงบประมาณ ระบายหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 (สุรศรี รัมมณีย์, 2536) เนื่องจากการจัดโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลที่ผ่านมามีปัญหาด้านค่าใช้จ่าย งบประมาณไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและยังขาดความสมดุลในการใช้จ่ายแต่ละด้านซึ่งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุใช้จ่ายโดยคำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์สูงสุดต่อการปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียนโดยตรง ซึ่งผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา โดยรวบรวมข้อมูลจากแบบสำรวจ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากกลุ่มตัวอย่างโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้นตามจังหวัดแล้วสุ่มอย่างง่าย ผลการวิจัยพบว่า ค่าใช้จ่ายงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุของโรงเรียนมัธยมศึกษา มีลักษณะเพิ่มสูงขึ้นทุกปีเมื่อเปรียบเทียบตามขนาดของโรงเรียนแล้วปรากฏว่า โรงเรียนมัธยมศึกษาที่เปิดสอนทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ใช้จ่ายสูงกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนอัตราการเพิ่ม - ลด ของค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทไม่แน่นอนโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่มีแนวโน้มว่าค่าใช้จ่ายด้านค่าตอบแทนลดลงแต่โรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็ก ค่าใช้จ่ายด้านค่าตอบแทนสูงขึ้น ซึ่งผู้วิจัยเสนอแนะว่ารัฐควรสนับสนุนให้ข้าราชการครูได้มีโอกาสได้รับสวัสดิการในด้านการเช่าซื้อบ้านหรือกู้เงินเพื่อซื้อบ้าน เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐในเรื่อง ค่าเช่าบ้าน รัฐควรจัดสรรงบประมาณหมวดค่าใช้สอยและวัสดุมาสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็ก มากขึ้น

และงานวิจัยเรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาใน โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา (กรมสามัญศึกษา, 2540) เนื่องจากกรมสามัญศึกษาได้ขยายปริมาณการรับนักเรียนให้มากขึ้นและถึงแม้ว่าโรงเรียนส่วนหนึ่งสามารถจัดเก็บเงินบำรุงการศึกษาได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงโรงเรียนต้องจัดเก็บเงินบำรุงการศึกษาตามความเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น และฐานะทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดเพดานการจัดเก็บให้สูงขึ้นก็ตามโรงเรียนโดยทั่วไปไม่สามารถที่จะเก็บเงินบำรุงการศึกษาให้สูงขึ้นได้ ผู้วิจัยจึงทำการวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา ซึ่งแยกเป็นค่าใช้จ่ายของโรงเรียนด้านการลงทุน และด้านการดำเนินการทั้งที่เป็นค่าใช้จ่ายจริง และค่าใช้จ่ายควรจะเป็นค่าใช้จ่ายของนักเรียนตามที่นักเรียนรับรู้ ทั้งที่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัวและค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ค่าใช้จ่ายของนักเรียน ซึ่งผู้ปกครองจ่ายจริงทั้งค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนักเรียนและ ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา โดยศึกษาภาพรวมและแยกตามระดับ และขนาดของโรงเรียน พื้นที่การปกครอง (ที่ตั้ง) และภาคภูมิศาสตร์ ซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงเรียน การศึกษาครั้งนี้ได้สุ่มกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนจำนวน 70 โรงเรียน การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ผู้บริหารโรงเรียน นักเรียน ครู - อาจารย์ การสังเกต การสัมภาษณ์ เป็นรายกรณี และการประชุมเชิงปฏิบัติการ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ค่าใช้จ่ายของโรงเรียน พบว่า โรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะมัธยมศึกษาตอนปลาย แผนวิทยาศาสตร์ มีค่าใช้จ่ายสูงสุด 41,048.50 บาทต่อคน ต่อปี รองลงมาเป็น โรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะมัธยมศึกษาตอนปลายทั่วไป 17,505.60 บาท โรงเรียนที่เปิดสอนทั้งมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย 13,810.31 บาท และโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะมัธยมศึกษาตอนต้น 12,123.15 บาท ส่วนใหญ่เป็นเงินงบประมาณ ร้อยละ 78.30 - 95.76 เงินบำรุงการศึกษา ร้อยละ 4.27 - 8.72 เงินบริจาค ร้อยละ 5.26 - 11.78 และเงินอุดหนุน ร้อยละ 1.41 - 3.11 หากพิจารณาตามขนาดโรงเรียนพบว่าโรงเรียนขนาดเล็ก มีค่าใช้จ่ายสูงสุด 27,255.50 บาทต่อคนต่อปี โรงเรียนขนาดใหญ่มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด 12,359.91 บาทต่อคนต่อปี ส่วนค่าใช้จ่ายของนักเรียน พบว่า ค่าใช้จ่ายรวมของนักเรียนในโรงเรียนที่เปิดสอน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่เน้นแผนการเรียนวิทยาศาสตร์มีค่าใช้จ่ายสูงที่สุด 46,262.16 บาทต่อคนต่อปี รองลงมาเป็นนักเรียนในโรงเรียนที่เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั่วไป 33,122.20 บาท นักเรียนในโรงเรียนที่เปิดสอนทั้งมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย 17,504.63 บาท นักเรียนในโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะมัธยมศึกษาตอนต้น 15,099.59 บาท ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา และค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง โดยภาพรวมแล้วผู้ปกครองของนักเรียนในโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย

62,983.73 บาทต่อคนต่อปี รองลงมาเป็นผู้ปกครองนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่เน้นแผนการเรียน วิทยาศาสตร์ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 57,166.15 บาท ผู้ปกครองนักเรียนในโรงเรียนที่เปิดสอนทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย 25,795.81 บาท ผู้ปกครองนักเรียนในโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 24,991.81 บาท ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว ที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ผู้ปกครอง นักเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษมีค่าใช้จ่ายสูงสุด โรงเรียนขนาดกลางมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยน้อยที่สุด ปัญหาสำคัญในการจัดตั้งงบประมาณ คือ งบประมาณที่โรงเรียนขอจัดตั้ง กรมไม่สามารถจัดสรรให้ตามที่โรงเรียนขอและไม่เพียงพอต่อความต้องการของโรงเรียน มุ่งจัดสรรงบประมาณให้ตามลำดับความสำคัญและควรจัดสรรตามข้อมูลที่เป็นจริง นอกจากนี้ควรลดขั้นตอนต่าง ๆ ในการเบิกจ่าย ผู้ปกครองมีรายได้ได้น้อย ค่าเครื่องแต่งกายและค่าอาหารกลางวันมีราคาแพง รัฐบาลควรจัดให้เรียนฟรีในระดับมัธยมศึกษา จัดหาทุนการศึกษา ค่าเครื่องแต่งกายและอาหารกลางวัน สนับสนุนเงินช่วยเหลือ ลดค่าบำรุงการศึกษา มีโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาตลอดไป และมีหนังสือเยี่ยมเรียน

สำหรับการวิจัย เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา ปีการศึกษา 2541 – 2543 (กรมสามัญศึกษา, 2545ข) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายรวม ค่าใช้จ่ายด้านการดำเนินงาน ซึ่งไม่รวมเงินเดือนและค่าจ้าง เพื่อได้ข้อมูลและสารสนเทศไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายและวางแผนเพื่อจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ให้โรงเรียนในสังกัด การวิจัยครั้งนี้ได้เลือกกลุ่มตัวอย่างจากโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการนำร่อง การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของกรมสามัญศึกษา จำนวน 93 โรงเรียน และเลือกโรงเรียนที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการนำร่องในกรุงเทพมหานคร อีก 5 โรงเรียน ผลการวิจัยสรุปได้ว่าค่าใช้จ่ายรวมในการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาทุกประเภทและจากทุกแหล่งเงินเฉลี่ยต่อนักเรียน 1 คนต่อปี เท่ากับ 12,549 บาท โดยแยกเป็นของระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 11,689 บาท ของระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 13,409 บาท ซึ่งโรงเรียนจำจากแหล่งเงินงบประมาณมากที่สุด ร้อยละ 83.95 รองลงไปได้แก่ แหล่งเงินอื่น ๆ ร้อยละ 5.72 เงินบำรุงการศึกษา ร้อยละ 4.56 เงินบริจาคมีวัตถุประสงค์ ร้อยละ 3.03 และเงินอุดหนุนบำรุงการศึกษา ร้อยละ 2.74 หากพิจารณาตามขนาดโรงเรียนพบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษมีค่าใช้จ่ายรวมมากที่สุด เฉลี่ย 15,247 บาท รองลงไปได้แก่ โรงเรียนขนาดใหญ่ เฉลี่ย 13,381 บาท โรงเรียนขนาดกลาง เฉลี่ย 11,634 บาท และโรงเรียนขนาดเล็ก เฉลี่ย 9,934 บาท ตามลำดับ

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัย เรื่อง ค่าใช้จ่ายต่อหัวในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี (สำนักงานปลัดกระทรวง. กระทรวงศึกษาธิการ, 2545ก) ด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545 เห็นควรมอบให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปศึกษาวิจัยค่าใช้จ่ายต่อหัวการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เพื่อได้ข้อมูลสำหรับการวางแผนดำเนินการจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมอย่างแท้จริง ให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับใช้ได้ทันกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2547 วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาค่าใช้จ่ายจริงต่อหัวในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี รวมทั้งค่าใช้จ่ายพื้นฐานและค่าใช้จ่ายพิเศษ จำแนกตามระดับการศึกษา ประเภทการศึกษา ขนาดและที่ตั้งสถานศึกษา ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการต่อหัว 1 คนต่อปี (ไม่รวมเงินเดือนและค่าจ้าง) ซึ่งสถานศึกษาจ่ายสำหรับผู้เรียนทุกคน จำแนกตามระดับการศึกษาได้ดังนี้ ระดับก่อนประถมศึกษา เฉลี่ย 1,137.75 บาท ระดับประถมศึกษา เฉลี่ย 1,583.27 บาท ระดับมัธยมต้นรูปแบบปกติ เฉลี่ย 2,171.80 บาท รูปแบบขยายโอกาส เฉลี่ย 1,770.38 บาท และระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญศึกษา เฉลี่ย 3,166.44 บาท

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved