

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาสภาพและปัญหาต่ออดจน์กำหนดแนวทางการดำเนินงานการควบคุมภายในของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด ตามสภาพที่เป็นจริง ข้อมูลในการทำวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. เอกสารที่เกี่ยวกับการควบคุมภายใน
  - 1.1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุม
  - 1.2 การกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน
  - 1.3 ความหมายของการควบคุมภายใน
  - 1.4 แนวคิดการจัดทำการควบคุมภายใน
  - 1.5 วัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน
  - 1.6 การดำเนินงานการควบคุมภายใน
2. เอกสารที่เกี่ยวกับศูนย์การศึกษาพิเศษ
  - 2.1 ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา
  - 2.2 ศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด
  - 2.3 โครงสร้างการบริหารงานภายในศูนย์การศึกษาพิเศษ
  - 2.4 แนวปฏิบัติการดำเนินงานของศูนย์การศึกษาพิเศษ
3. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 3.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 3.2 งานวิจัยต่างประเทศ
4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

## 1. เอกสารที่เกี่ยวกับการควบคุมภายใน

### 1.1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุม

ในการบริหารองค์กรและเทคนิคของการบริหารงานเริ่มต้นมาจากการปรับปรุงรูปแบบของโครงสร้างองค์กร สายงานการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) การบริหารงานที่มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (Centralization) มาเป็นการบริหารและจัดการที่ให้ความสำคัญต่อมนุษย์และพฤติกรรมในองค์กร(Organization Behavior) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การลดขนาดขององค์กร (Down Sizing) เช่น การปรับโครงสร้างภาครัฐใหม่ (Reinventing Government) การจัดการองค์กรแบบใหม่ในลักษณะองค์กรสาธารณะ (Public Organization) หรือองค์กรอิสระ (Autonomous Organization) การรื้อปรับระบบ (Reengineering) ในภาคเอกชน การบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ (Result Based Management) ฯลฯ รวมทั้งการพัฒนาการของเทคโนโลยีการบริหาร การใช้วิทยาศาสตร์และสถิติมาช่วยในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน เช่น การนำหลักการบริหารของ เอ็ดเวิร์ด เดิมเมิ่ง (Edward Deming) มาช่วยในการเพิ่มผลิตภาพของการบริหาร 约瑟夫 จูราน (Joseph Juran) ได้เสนอหลักคุณภาพ 3 ประการ (Quality Trilogy) และอาร์มันด์ ไฟเกนบาว์ม (Armand Feigenbaum) ได้เสนอทฤษฎีการควบคุมคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) ซึ่งเป็นหลักการบริหารที่มีการจัดระบบและวินัยในการทำงานเพื่อป้องกันความผิดพลาดเสียหาย และมุ่งสร้างคุณค่าในกระบวนการทำงานทุก ๆ ขั้นตอน โดยที่ทุกคนในองค์กรต้องมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้เป็นปัจจัยสำคัญในการก้าวไปสู่ความเป็นเลิศ ทั้งในด้านการบริหารองค์กร การบริหารการผลิต การบริหารการตลาด การบริหารลูกค้า การบริหารบุคคล และการบริหารการเงิน วัดถูกประสงค์สำคัญที่สุดของการบริหารคุณภาพโดยรวม คือ การพัฒนาบุคลากรให้สามารถใช้ศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ด้วยการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงงานและปรับปรุงคุณภาพของสินค้าหรือบริการให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง (กัลยกร อุไรพงศ์ ณ อยุธยา, 2550)

การปฏิบัติงานของราชการในปัจจุบัน เป็นไปในลักษณะการทำงานจากเบื้องบนลงมาเบื้องล่าง (Top - Down System) กล่าวคือ จะมีการปฏิบัติงานตามนโยบายและคำสั่ง ตามลำดับชั้นลงมาจนกระทั่งถึงข้าราชการ หรือลูกจ้างระดับปฏิบัติงานระดับเช่นนี้ ข้าราชการ หรือลูกจ้างระดับปฏิบัติงานจะได้รับแต่คำสั่งเพื่อบริบัติงานตามเท่านั้น โอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นมีน้อย เนื่องจากไม่อยากแสดงความคิดเห็นออกมาก หรือมีความเคยชินต่อการรับคำสั่ง และอีกประการหนึ่งถ้าเสนอความคิดเห็นออกมากอาจจะไม่มีผู้ได้รับฟัง ทั้งที่ความจริงในการทำงานนั้น ผู้ปฏิบัติงานแต่ละหน้าที่น่าจะเป็นบุคคลที่รู้เรื่องดีที่สุดและประณญาที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานที่ตนปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องคุณภาพของงาน เป็นการได้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคลระดับปฏิบัติงานค่อนข้างจำกัด แต่เดิมการบริหารงานในวงการอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในประเทศตะวันตกเป็นการบริหารงานจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top - Down) ปรากฏว่าได้ผลดีไม่เท่าที่ควร ต่อมาญี่ปุ่นได้พัฒนาระบบการบริหารงานในวงการ

อุดสาหกรรมเป็นแบบจากเบื้องล่างมาสู่เบื้องบน (Down - Top System) pragmatique ได้ผลดีขึ้น การบริหารงานแบบจากเบื้องล่างมาสู่เบื้องบนได้แพร่เข้ามายังการธุรกิจและอุดสาหกรรมของไทย

จากผลสำเร็จอันนี้จึงได้มีการนำเอาระบบการบริหารจากเบื้องล่างมาสู่เบื้องบนมาใช้ในวงราชการ โดยมีการจัดตั้งกลุ่มสร้างเสริมคุณภาพ (Quality Control Circle : QCC) มีรูปแบบคล้ายการทำงานของสมาคม มีหัวหน้าหรือผู้นำกลุ่ม (Leader) ซึ่งอาจจะเป็นผู้ใดก็ได้ และมีสมาชิกรวมกันเป็นกลุ่ม (Circle) โดยทุกคนมีจุดประสงค์เหมือนกัน ข้อคิดเห็นที่ได้จึงเป็นของส่วนรวม ซึ่งมีความหมายมากกว่าความคิดเห็นของพนักงานธรรมดา ดังนั้น กลุ่มสร้างเสริมคุณภาพจึงเป็นกลุ่มของพนักงานที่มาร่วมกันจัดตั้งกลุ่มนี้ขึ้น โดยความสมัครใจของทุกคนในการปรับปรุงงานกลุ่มสร้างเสริมคุณภาพอาจจะทำงานด้านใดก็ได้ เช่น ด้านคุณภาพ ความปลอดภัยในการทำงานและประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นต้น

หลักการสำคัญของ QCC. ในการนำกิจกรรมกลุ่มควบคุณภาพมาพัฒนา ในด้านการบริหารงานธุรกิจฉบับนี้ ก็เนื่อง จากแนวความคิดในการบริหารสมัยใหม่ ต้องการให้พนักงานในระดับหัวหน้าและพนักงานทั่วไปมีความสำนึก 4 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน (Participated by Every - one)
2. การทำงานร่วมกันเป็นทีมอย่างมีระบบ (Teamwork Consciousness)
3. การรู้จักแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยตนเอง (Problem Consciousness)
4. การรู้จักปรับปรุงด้วยตนเอง (Improvement Consciousness)

ฉะนั้น การบริหารงานโดยระบบควบคุมคุณภาพหรือกลุ่มคุณภาพ นอกจากให้สมาชิกที่ร่วมกลุ่มได้มีจิตสำนึกใน 4 ประการ ข้างต้นแล้ว ยังต้องอาศัยหลักการเดมเมิง (Deming Cycle) ในการดำเนินงานด้วย

อาร์มัน ไฟเกนบาร์น (Armand Feigenbaum) ได้ให้ความสำคัญกับด้านทุนของคุณภาพที่จำเป็นต้องดำเนินงานเพื่อให้เป็นผู้นำด้านดันทุนในระยะยาว โดยไฟเกนบาร์นเป็นผู้ให้ความหมายของคำว่า คุณภาพ ว่าหมายถึง การสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าด้วยดันทุนที่ดีที่สุดและอธิบายคุณภาพในวงจรอุดสาหกรรม ดังแต่เริ่มต้นออกแบบผลิตภัณฑ์ การนำผลิตภัณฑ์ออกสู่ตลาด และการบริการหลังการขาย ซึ่งต้องดำเนินงานอย่างสมบูรณ์แบบและครบวงจรตามหลักการของ การควบคุมคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management :TQM) (ณัฐรพันธ์ เจริญนันท์และคณะอื่น ๆ, 2545 : 38)

การควบคุมคุณภาพโดยรวม Total Quality Management หรือ TQM หรือการบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร และการบริหารคุณภาพแบบองค์รวม มีลักษณะเป็นการพัฒนาวัฒนธรรมขององค์กรที่สมาชิกทุกคนต่างให้ความสำคัญ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการ และสร้างความพอใจให้แก่ลูกค้า ซึ่งจะสร้างโอกาสทางธุรกิจ ความได้เปรียบในการแข่งขัน และ

พัฒนาการที่ยังยืนขององค์กร การนำ TQM ไปประยุกต์ใช้ในองค์กรให้มีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และเป็นสิ่งที่คุ้มค่ามากหากองค์กรสามารถดำเนินงานโดยการสร้าง TQM ให้เกิดขึ้นในองค์กรได้ ขั้นตอนในการนำ TQM ไปสู่การปฏิบัติมีดังนี้

1. การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพขององค์กร โดยผู้บริหารระดับสูงที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปในองค์กร และผู้ที่ผ่านการคัดเลือกต้องสามารถทำงานเดิม เวลาได้ อย่างติดตาม ตรวจสอบ ประเมิน และแก้ไขปัญหาได้

2. การวางแผนปฏิบัติ ผู้บริหารและทีมงานร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย และกลยุทธ์ด้านคุณภาพ เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยมีการกำหนดเวลา มีการสื่อสารให้เข้าใจทั่งองค์กรเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ TQM มีการพัฒนาผู้นำและสร้างทีมงาน มีการอบรมความรู้และทักษะในการบริหารคุณภาพ มีการปลูกฝังวัฒนธรรม TQM มีการจัดทำระบบเอกสารเพื่อไม่ให้เสียเวลา กับงานเอกสาร มีการปรับโครงสร้างและระบบงาน มีการเปลี่ยนระบบประเมินผลและการให้รางวัล โดยให้ความสำคัญกับผลงานของทีม

3. การดำเนินงาน มีการนำแผนไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ให้สอดคล้องตามแผนแม่บท เปิดโอกาสให้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม มีการแก้ไขปัญหาที่สาเหตุและเป็นระบบ

4. ติดตาม ตรวจสอบ ประเมิน และแก้ไข มีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปรับปรุง และหาแนวทางการปฏิบัติงานที่บรรลุคุณภาพสูงสุดอยู่เสมอ ไม่หยุดความพยายามอยู่กับความสำเร็จเดิม แต่ต้องมุ่งมั่นปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา

5. มีการเสริมแรงเพื่อรักษาปรัชญา และวัฒนธรรมการดำเนินงานแบบ TQM ให้อยู่อย่างต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการนำหลักการสำคัญของ QCC และ TQM มาใช้กับหน่วยงานนั้น ได้มีการนำหลักการ Deming มาใช้ควบคู่ไปด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงาน ดังนั้น ใน การสร้างคุณภาพให้เกิดขึ้นกับองค์กร อีดเวิร์ด เด้มมิง (Edward Deming) จึงได้นำเสนอ วิจารณ์ PDCA (Plan, Do, Check, Act) เพื่อเป็นหลักในการเริ่มต้นการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องและมีลำดับขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน (Plan) ขั้นตอนการวางแผนถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด โดย จุดเริ่มต้นจะต้องมีการตระหนักรถึงปัญหาและกำหนดปัญหาที่จะแก้ไข มีการเก็บรวบรวมข้อมูล เลือกทางเลือก และวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อเลือกวิธีที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหา

2. การปฏิบัติ (Do) นำทางเลือกที่ตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติโดยมั่นใจว่าผู้รับผิดชอบได้ตระหนักรถึงวัตถุประสงค์ และความจำเป็นอย่างถ่องแท้แล้ว และให้ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานตามแผน รู้ถึงรายละเอียดและขั้นตอนต่าง ๆ มีการจัดอบรมเพื่อดำเนินงานตามแผน และมีการใช้ทรัพยากรที่จำเป็น

3. การตรวจสอบ (Check) มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน การประเมินควรประเมินการดำเนินงานขององค์กรว่าสามารถดำเนินงานได้ตามแผนหรือไม่ และเนื้อหาสาระของแผนมีความครบถ้วนหรือไม่ หากการประเมินพบว่าผลงานออกมากลุ่กต้องตรงตามเป้าหมายก็สามารถนำไปจัดทำเป็นมาตรฐานสำหรับการดำเนินงานในครั้งต่อไปได้

4. การปรับปรุงแก้ไข (Act) ใน การปฏิบัติงาน มีการกำหนดมาตรฐานจากผลการดำเนินงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในอนาคตและทำการแก้ไขในส่วนที่ทำให้ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แล้วจัดทำเป็นรายงานเพื่อให้ผู้บริหารและหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรทราบ

นอกจากการบริหารการควบคุมคุณภาพที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น J.M.Juran ยังได้กำหนดโครงสร้างการบริหารการควบคุมคุณภาพออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

1. หน้าที่ตรวจรับ (Acceptance Function) เป็นงานที่ต้องปฏิบัติประจำ ได้แก่ การตรวจสอบตัดสินว่าผลิตภัณฑ์ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่และดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตลอดจนการจดบันทึกข้อมูลที่จำเป็นทั้งปวง รวมถึงหน้าที่การเก็บรักษา เครื่องมือเครื่องใช้ในการตรวจสอบและการใช้ประโยชน์จากของเสียด้วย

2. หน้าที่ป้องกัน (Prevention Function) ได้แก่ การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ การสำรวจและวิจัยข้อมูลความสามารถของกรรมวิธีการวางแผนทดลองการตรวจสอบด้วยย่าง การวิเคราะห์และประเมินข้อมูล การใช้การวิธีการทางสถิติ และฝึกอบรมผู้เกี่ยวข้องกับงานต่าง ๆ

3. หน้าที่ประกัน (Assurance Function) ได้แก่ การทำรายงานเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพสำหรับผู้บริหารระดับสูง หรือเรียกว่ามีหน้าที่สนับสนุนผู้บริหารระดับสูงในสายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพ

สรุปได้ว่า โดยทั่วไปการปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตาม จะมีการกำหนดให้หัวหน้าหน้าที่ตรวจสอบแลให้งานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงานนั้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก็คือความพยายามที่จะควบคุมคุณภาพงาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ันเอง การควบคุมคุณภาพหรือกู้มคุณภาพได้รับให้เห็นถึงแนวความคิดใหม่ด้านการแสวงหาวิธีการที่มีความเหมาะสม โดยคำนึงถึงธรรมชาติมนุษย์ แล้วดำเนินการจูงใจให้มนุษย์ผลิตผลงานอย่างมีคุณภาพควบคู่กับความรู้สึกที่พึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้น ดังนั้น การบริหารองค์กรและการนำเทคนิคการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนจึงจะต้องจัดให้มีการควบคุม ทั้งนี้ โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมและหลักการบริหารตามวาร Deming มาใช้ควบคู่กับการควบคุมคุณภาพ TQM เพื่อช่วยในการเพิ่มผลิตภาพของการบริหารงานของหน่วยงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้

## 1.2 การกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน

สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน "ได้กำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน เพื่อให้หน่วยรับตรวจสอบ มีแนวทางการจัดการควบคุมภายในให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานและแก่การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของประเทศไทยโดยรวม จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ในมาตรา 5 และมาตรา 15 (3) (ก) (ค) ออกรับเมื่อบรรลุภารกิจดังนี้"

ข้อ 6 ให้ผู้รับตรวจรายงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้กำกับดูแล และคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับการควบคุมภายในอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเก้าสิบวันนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ หรือปีปฏิทินแล้วแต่กรณี เว้นแต่การรายงานครั้งแรกให้กระทำการในสองร้อยสิบวันนับจากวันที่จัดทำการควบคุมภายในแล้วเสร็จ และรายงานผลการประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลของการควบคุมภายในในการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งข้อมูลสรุปผลการประเมินแต่ละองค์ประกอบของการควบคุมภายใน ประกอบด้วย

1. สภาพแวดล้อมของการควบคุม
2. การประเมินความเสี่ยง
3. กิจกรรมการควบคุม
4. สารสนเทศและการสื่อสาร
5. การติดตามและประเมินผล

สรุปได้ว่า หน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นผู้รับตรวจ จำเป็นต้องมีการจัดทำการควบคุมภายในตามองค์ประกอบทั้ง 5 ด้าน คือ สภาพแวดล้อมของการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร และการติดตามประเมินผล พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## 1.3 ความหมายของการควบคุมภายใน

"ได้มีผู้ให้คำนิยามคำว่า การควบคุมภายในไว้ว่า

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission : COSO (สำนักนักบัญชีและตรวจสอบภายใน, 2544) ได้ให้ความหมาย การควบคุมภายในหมายถึง กระบวนการที่คณะกรรมการและบุคลากรในองค์กรกำหนดขึ้น ซึ่งเป็นการออกแบบในระดับที่สมเหตุสมผลเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน
2. ความเชื่อถือได้ของข้อมูลและรายงานทางการเงิน
3. การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

The Canadian Institutes of Chartered Accountants ( CICA ) (สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน, 2544) ให้ความหมายหรือคำนิยามการควบคุมภายใน คือ องค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์กรรวมกัน (รวมทั้งทรัพยากร ระบบ วัฒนธรรม โครงสร้าง และงานต่าง ๆ) ซึ่งสนับสนุนให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่กำหนดไว้

มาตรฐานการสอบบัญชีรัฐส 400 ของสมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทย (สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน, 2544) กล่าวว่า การควบคุมภายใน หมายถึง นโยบายและวิธีการปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารของกิจการกำหนดขึ้น เพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผู้บริหารที่จะให้เกิดความมั่นใจเท่าที่สามารถทำได้ว่าการดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหาร การป้องกันภัยพิสัย การป้องกันและการตรวจสอบทุจริตและข้อผิดพลาด ความถูกต้องและครบถ้วนของการบันทึกบัญชี และการจัดทำข้อมูลทางการเงินที่เชื่อถือได้อย่างทันเวลา นอกจากเหนือจากเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานของระบบบัญชีแล้ว การควบคุมภายในยังครอบคลุมถึงสภาพแวดล้อมของการควบคุม และวิธีการควบคุม

สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน (2544 : 4-5) กล่าวไว้ว่า การควบคุมภายใน หมายถึง การควบคุมกระบวนการในการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการและบุคลากรในหน่วยงานร่วมกันกำหนดขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจในระดับที่สมเหตุสมผลว่าการบริหารและการปฏิบัติงานจะสามารถบรรลุเป้าหมาย และให้เกิดผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการจัดการ วิธีการ หรือเครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์กร

นิมิต จิวัฒน์ดิการ ( ม.ป.ป. : 12) ได้กล่าวว่า การควบคุมภายใน คือ กิจกรรมการประเมินค่าที่อิสระภายใต้การตรวจสอบขององค์กร จัดทำขึ้นเพื่อให้บริการแก่ฝ่ายบริหาร โดยการทบทวน ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ การตรวจสอบภายในจึงเป็นการควบคุม การบริหารอีกด้านหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่วัดและประเมินผลความสำเร็จของการควบคุมอีกด้านหนึ่ง

สำนักงานการตรวจสอบแผ่นดิน (2548 : 8) กล่าวว่าการควบคุมภายใน คือ กระบวนการปฏิบัติงานที่ผู้กำกับดูแล ฝ่ายบริหาร และบุคลากรของหน่วยรับตรวจสอบให้มีขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่า การดำเนินงานของหน่วยรับตรวจสอบบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในด้านประสิทธิผล และประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงการดูแลทรัพย์สิน การป้องกัน หรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลือง หรือการทุจริตในหน่วยรับตรวจสอบความเชื่อถือได้ของรายงานการเงิน และด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติรัฐมนตรี

จากคำนิยามที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การควบคุมภายใน หมายถึง นโยบายและวิธีปฏิบัติหรือกระบวนการปฏิบัติงาน รวมถึงเครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ผู้บริหารองค์กรและบุคลากรในหน่วยงานร่วมกันจัดให้มีขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจในระดับที่สมเหตุสมผลว่าการ

บริหารงานด้านต่างๆ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ จะสามารถปฏิบัติได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นการป้องกันรักษาทรัพย์สินและการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นภายในองค์กร

#### **1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ได้มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายในไว้ดังนี้**

สำนักงานการตรวจสอบแผ่นดิน (2544 : 4-5) ได้กล่าวถึง แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายในไว้ว่า

1. การควบคุมภายในเป็นส่วนประกอบที่แทรกหรือแฟงอยู่ในการปฏิบัติงานตามปกติ การควบคุมภายในมิใช่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง และมิใช่ผลสุดท้ายของการกระทำแต่เป็นกระบวนการ (Process) ที่ต่อเนื่อง และแทรกหรือแฟงอยู่ (Built in) ใน การปฏิบัติงานตามปกติ ของหน่วยรับตรวจ ฝ่ายบริหารจึงควรนำการควบคุมภายในมาใช้โดยรวมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร ซึ่งได้แก่ การวางแผน (Planning) การดำเนินการ (Executing) และการติดตามผล (Monitoring)

2. การควบคุมภายในเกิดขึ้นได้โดยบุคลากรทุกระดับ บุคลากรทุกระดับเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทำให้มีการควบคุมภายในเกิดขึ้นในหน่วยรับตรวจ ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการควบคุมภายในที่ดี โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ วางแผน ไกการควบคุมและการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการติดตามผลการควบคุมภายใน ส่วนบุคลากรอื่นรับผิดชอบการปฏิบัติตามการควบคุมภายในที่กำหนดขึ้น

3. การควบคุมภายในให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ถึงแม่ว่าการควบคุมภายในจะออกแบบไว้ดีเพียงใดก็ตามยังมีปัจจัยอื่นซึ่งมีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ เช่น การใช้คุณภาพนิจมิตพลาด การสมรู้ร่วมคิดกัน การปฏิบัติภารกิจ หมาย ระเบียบและกฎหมายที่กำหนดไว้ การวางแผนการควบคุมภายในจะต้องดำเนินถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่คุ้มค่ากับต้นทุนที่เกิดขึ้น

เจริญ เจริญวัลย์ (2543 : 39-53) ได้กล่าวไว้ว่า ในการจัดการงานต่าง ๆ ให้เกิดผล สำเร็จนั้น วิธีการที่ดีที่สุดคือการขององค์กรจะต้องคำนึงถึงก่อนอื่น ก็คือ การวางแผน ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะเอื้อต่อการดำเนินการที่ดี แต่การให้เสริฐสินก่อนที่จะมีการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ในอนาคตและด้วยเหตุผลที่ว่าในการดำเนินการต่าง ๆ องค์กรยอมต้องลงทุนใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้สิ้นเปลืองไปด้วย ทั้งยังต้องเผชิญกับสภาวะแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จะนั้นก่อนที่จะเริ่มต้นลงมือดำเนินการได้ ๆ ลงไป ก็จำเป็นต้องคิดและเลือกหาวิธีการที่ดีที่สุดจากทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่หลาย ๆ ทางให้ดีที่สุดไว้เป็นการล่วงหน้า จนเกิดเป็นผลงานที่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยให้ทรัพยากรที่ลงทุนไปไม่เกิดความสูญเปล่า หรือมีการระมัดระวังป้องกันมิให้เกิดความสูญเสีย ซึ่งทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและ

คุณภาพของวิธีการควบคุมที่ถูกต้องและเหมาะสม คือ การที่ผู้บริหารระดับหน้าและให้ความสำคัญต่อหน้าที่ในการควบคุม ซึ่งเป็นภาระงานที่จะต้องทำการกำหนดหรือจัดระเบียบงาน ดัง ๆ รวมถึงการติดตามผลการปฏิบัติงานที่ได้สั่งการไปแล้ว และในระหว่างปฏิบัติงานก็จะต้องมีการควบคุมกระบวนการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา

จากแนวคิดดังที่กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่า การควบคุมภายใน มีแนวคิดมาจาก การปรับปรุง การดำเนินงาน ในระหว่างการปฏิบัติงานขององค์กร ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อ ป้องกันความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ ผู้บริหารจะต้องระดับหน้าและให้ความสำคัญต่อการ ควบคุมภายในรวมถึงต้องมีการสร้างระบบการควบคุมภายในที่ดี

### **1.5 วัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน**

สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลาง (2544 : 5) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ ของการควบคุมภายในไว้ดังนี้

1. เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทำให้การ ใช้ทรัพยากร เป็นไปอย่างประหยัด และคุ้มค่า โดยลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนหรือไม่ จำเป็น ลดความเสี่ยงหรือผลเสียหายด้านการเงินหรือด้านอื่น ๆ ที่อาจมีขึ้นในหน่วยงาน ซึ่งจะ ช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานแก่หน่วยงานในที่สุด

2. เพื่อให้มีข้อมูลและรายงานทางการเงินที่ถูกต้องครบถ้วน และเชื่อถือได้ สร้างความมั่นใจแก่ผู้บริหารในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงาน และ บุคลากรภายในออกที่เกี่ยวข้อง

3. เพื่อให้บุคลากรมีการปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย เงื่อนไขสัญญา ข้อตกลง ระเบียนข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงานอย่างถูกต้องและครบถ้วน

จากวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การควบคุมภายในมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเชื่อถือได้ ภายใต้การปฏิบัติตาม นโยบาย กฎหมาย เงื่อนไขสัญญา ข้อตกลง ระเบียนข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงาน

### **1.6 การดำเนินงานการควบคุมภายใน**

การบริหารการดำเนินงานต่าง ๆ ภายในองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียน ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้น คณะกรรมการการ ตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐนำ มาตรฐานการควบคุมภายในมาถือปฏิบัติ ร่วมกับการบริหารงานตามโครงการสร้างภายนอกองค์กร เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานให้มี ความถูกต้อง มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งยังเป็นการช่วยป้องกัน หรือลดความ ผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล หรือการทุจริตภัยในองค์กร และช่วยให้การดำเนิน กิจกรรมดีง ๆ ภายในองค์กรบรรลุตามเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมทั้งรายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบแผ่นดิน ผู้กำกับดูแล และคณะกรรมการตรวจสอบ

เกี่ยวกับการควบคุมภายในอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเก้าสิบวันนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ หรือปีปฏิทินแล้วแต่กรณี เว้นแต่การรายงานครั้งแรกให้กระทำการในสองร้อยสี่สิบวันนับจากวันที่จัดทำการควบคุมภายในแล้วเสร็จ และรายงานผลการประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลของ การควบคุมภายในในการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งข้อมูลสรุปผลการประเมินแต่ละองค์ประกอบของการควบคุมภายใน

### **1.6.1 องค์ประกอบของการควบคุมภายใน**

การควบคุมภายในประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ประการ โดยผู้กำกับดูแลและฝ่ายบริหารจะต้องจัดให้มีในการบริหารดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในดังนี้

1. สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment)
2. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)
3. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)
4. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication)
5. การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

องค์ประกอบทั้ง 5 ประการ จะต้องมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันโดยมีสภาพแวดล้อมของการควบคุมเป็นฐานะที่จะทำให้องค์ประกอบอื่น ๆ สามารถปฏิบัติอย่างมั่นคง สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการควบคุมภายในเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้มีการปฏิบัติตามองค์ประกอบอื่น ๆ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้ ซึ่งรายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบมีดังนี้

#### **1.6.1.1 สภาพแวดล้อมการควบคุม**

สภาพแวดล้อมการควบคุม หมายถึง สภาพการณ์หรือปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดการควบคุมในหน่วยงาน ในการดำเนินงานจะมีหลายปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดมาตรฐานการควบคุมภายในขึ้นในหน่วยงาน ซึ่งฝ่ายบริหารจะมีอิทธิพลสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมการควบคุมภายในในหน่วยงาน เช่น จริยธรรมของการทำงาน ความซื่อสัตย์ ความไว้ใจได้ ความโปร่งใส และการมีภาวะผู้นำที่ดี ซึ่งรวมทั้งการทำหนدنนโยบาย โครงสร้าง และระบบวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม สำหรับด้วยอย่างสภาพแวดล้อมการควบคุมในหน่วยงาน เช่น

##### **1.1 ปรัชญาและลักษณะการทำงานของผู้บริหาร**

ปรัชญาและลักษณะการทำงานของผู้บริหารแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน และจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลถึงการกำหนดระบบการควบคุมภายในของหน่วยงาน เพราะผู้บริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และระบบการควบคุมภายใน แต่อย่างไรก็ตามผู้บริหารต้องรับผิดชอบในการเลือกปรัชญาและวิธีการทำงานที่เหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น ผู้บริหารสามารถส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมการควบคุมที่ดี

## 1.2 ความซื่อสัตย์และจริยธรรมในการบริหารและการปฏิบัติงาน

การบริหารและการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์และมีจริยธรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งสองประการนี้ เป็นสิ่งที่ต้องสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดขึ้น โดยการประชาสัมพันธ์ ฝึกอบรม หรือกำหนดสิ่งจูงใจ และผู้บริหารต้องเป็นตัวอย่างของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ทั้งนี้ ผู้บริหารต้องมีการสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ทุกคนในหน่วยงานรับทราบ และตระหนักถึงคุณค่าในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และมีจริยธรรม จนเป็นบรรทัดฐาน หรือข้อตกลงร่วมกันที่ให้หน่วยงานถือปฏิบัติ เพราะความซื่อสัตย์และจริยธรรมเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของสภาพแวดล้อมการควบคุม ความซื่อสัตย์และจริยธรรมเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่สำคัญ ซึ่งจะส่งผลถึงการจัดโครงสร้างของหน่วยงาน การจัดการและการติดตามประเมินผลองค์ประกอบของระบบการควบคุมภายในอีน ๆ ด้วย

## 1.3 โครงสร้างของหน่วยงาน

โครงสร้างของหน่วยงานที่ได้รับการจัดไว้เป็นอย่างดี จะเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารสามารถวางแผนงาน สั่งการ และควบคุมการปฏิบัติงานได้ถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยการจัดโครงสร้างของหน่วยงานให้เหมาะสมกับลักษณะของกิจกรรมของหน่วยงานนั้น ๆ

## 1.4 นโยบายการบริหารและการพัฒนาด้านบุคลากร

ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ระบบการควบคุมภายในมีประสิทธิภาพ คือบุคลากรในหน่วยงานนั้นเองที่เป็นตัวจักรสำคัญ ดังนั้น การมีนโยบายและระบบการบริหารบุคลากรที่ชัดเจนและเหมาะสม จะช่วยให้ระบบการควบคุมภายในมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

## 1.5 การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรในหน่วยงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการควบคุมภายใน ดังนั้น ผู้บริหารควรกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน

## 1.6 คณะกรรมการตรวจสอบและการตรวจสอบภายใน

คณะกรรมการตรวจสอบและการตรวจสอบภายในเป็นกลไกและเครื่องมือชนิดหนึ่งในการช่วยตรวจสอบและสอบทานงานให้เป็นไปตามแผนงานที่ฝ่ายบริหารวางไว้ คณะกรรมการตรวจสอบที่มีความรู้ความสามารถสามารถและมีความเป็นอิสระในการทำงาน จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนสภาพแวดล้อมการควบคุมภายในหน่วยงานให้ดียิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า สภาพแวดล้อมการควบคุม เป็นองค์ประกอบเกี่ยวกับการสร้างบรรยากาศในหน่วยงาน เพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานเกิดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานตามความรับผิดชอบให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่จะไปเสริมองค์ประกอบการควบคุมอีน ๆ ด้อไป

### 1.6.1.2 การประเมินความเสี่ยง

การประเมินความเสี่ยง หมายถึง โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเปล่า หรือเหตุการณ์ซึ่งไม่พึงประสงค์ที่ทำให้งานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

การประเมินความเสี่ยง หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการระบุและการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยตรวจสอบรวมทั้งการทำหน้าที่ที่จำเป็นต้องใช้ในการควบคุมความเสี่ยงหรือการบริหารความเสี่ยง

การทำหน้าที่ดูแลวัตถุประสงค์เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นประการแรกสำหรับการควบคุมภายใน ถ้าหน่วยตรวจสอบไม่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงาน ก็ไม่จำเป็นจะต้องมีการควบคุมภายในในเบื้องต้นทุกองค์กร ดังนั้น ทุกองค์กรจะต้องกำหนดภารกิจเพื่อกำหนดกิจกรรมในการดำเนินงานขององค์กรหลังจากนั้นผู้บริหารควรกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรให้สอดคล้องกับภารกิจที่กำหนดไว้

การทำหน้าที่ดูแลวัตถุประสงค์ขององค์กรควรมีลำดับขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดภารกิจขององค์กร
2. กำหนดวัตถุประสงค์ในระดับองค์กรให้สอดคล้องกับภารกิจที่กำหนดไว้
3. กำหนดกิจกรรมที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับองค์กร
4. กำหนดวัตถุประสงค์ในระดับกิจกรรม

วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นในแต่ระดับควรมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนและสามารถวัดผลได้

ตามมาตรฐานกำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องมีการประเมินความเสี่ยง เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินการขององค์กรมีความเสี่ยงสำคัญในเรื่องใดและในขั้นตอนใดของการปฏิบัติงานที่มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน การทราบจุดเสี่ยงที่สำคัญจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการควบคุม เพื่อการป้องกันหรือลดความเสี่ยงตามระดับของความเสี่ยง เช่น มีความเสี่ยงมากก็จะต้องควบคุมมากซึ่งก็จะทำให้เกิดความมั่นใจตามสมควรว่าความเสี่ยหายหรือความผิดพลาดไม่อาจเกิดขึ้นได้ หรืออาจเกิดขึ้นได้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้

สาเหตุของความเสี่ยงอาจเกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกหน่วยงาน

ปัจจัยภายใน เช่น นโยบายของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์ จริยธรรม คุณภาพของบุคลากร การเปลี่ยนแปลงระบบงาน ความเชื่อถือได้ของระบบสารสนเทศ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารและเจ้าหน้าที่บอยครั้ง การควบคุมกำกับดูแลไม่ทั่วถึง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงาน เป็นต้น

ปัจจัยภายนอก เช่น กฏหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีหรือสภาพการแข่งขัน สภาวะแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เป็นต้น

การประเมินความเสี่ยง หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยง และการกำหนดแนวทางการควบคุม เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยง

การประเมินความเสี่ยงในหน่วยงาน จะเป็นการประเมินการปฏิบัติงานในภาพรวมของหน่วยงาน เพื่อให้ทราบเหตุการณ์ของความเสี่ยงและหาทางแก้ไขและควบคุมให้ความเสี่ยงอยู่ในระดับที่เกิดความเสียหายน้อยที่สุด

#### ขั้นตอนในการประเมินความเสี่ยง

การประเมินความเสี่ยงและการควบคุมความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่หน่วยงานยอมรับได้ประกอบด้วย

1. การระบุปัจจัยความเสี่ยง ความเสี่ยงซึ่งมีสาเหตุมาจากการปัจจัยภายนอกและภายใน ปัจจัยเหล่านี้มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรหรือผลปฏิบัติงานทั้งในระดับองค์กรและระดับกิจกรรม

2. การวิเคราะห์ความเสี่ยง หลังจากทราบปัจจัยเสี่ยงแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การวิเคราะห์ความเสี่ยงหรือผลกระทบความเสี่ยงต่อองค์กร เทคนิคการวิเคราะห์ความเสี่ยงมีหลายวิธี เนื่องจากการวัดความเสี่ยงเป็นตัวเลขว่ามีผลกระทบต่อองค์กรเป็นอย่างไรนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก โดยทั่วไปจะวิเคราะห์ความเสี่ยงโดยประเมินนัยสำคัญ หรือผลกระทบของความเสี่ยง และความถี่ที่จะเกิดขึ้นหรือโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงโดยใช้วิธีการให้คะแนน

3. การบริหารความเสี่ยง เมื่อทราบความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญและโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงแล้วควรวิเคราะห์หาสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสี่ยงและพิจารณาว่าจะยอมรับความเสี่ยงนั้น หรือจะกำหนดกิจกรรมการควบคุมต่าง ๆ เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ ซึ่งผู้บริหารจะต้องมีหน้าที่และกำหนดความรับผิดชอบ ซึ่งทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการจัดให้มีกิจกรรมการควบคุมกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการกิจกรรมการควบคุมว่าคุ้มกันหรือไม่

ดังนั้น การประเมินความเสี่ยง ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการประเมินความเสี่ยงทั้งภายในและภายนอกอยู่เสมอ รวมถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งสร้างกลไกช่วยบริหารความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ หรือกำหนดมาตรการการควบคุมที่เหมาะสมสมต่อไป

### 1.6.1.3 กิจกรรมการควบคุม

กิจกรรมการควบคุม หมายถึง นโยบาย และวิธีการต่าง ๆ ที่ผู้บริหารกำหนดให้บุคลากรของหน่วยรับตรวจสอบปฏิบัติ และเป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบการควบคุมภายในที่หน่วยงานต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อลดความเสี่ยงและทำให้เกิดความคุ้มค่า ตลอดจนให้ฝ่ายบริหารเกิดความมั่นใจในประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่

กิจกรรมการควบคุมอาจแยกตามความจำเป็นและลักษณะของการควบคุม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ ดังนี้

1. การควบคุมแบบป้องกันการผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสี่ยงและข้อผิดพลาดดังต่อไปนี้ โดยเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงยังไม่เกิดขึ้น เช่น การแบ่งแยกหน้าที่ผู้รับเงิน ผู้จ่ายเงิน และผู้บันทึกบัญชี การกำหนดวงเงินสำหรับผู้มีอำนาจถอนมัดเงินในแต่ละระดับชั้น เป็นต้น

2. การควบคุมแบบคันபับข้อผิดพลาด เป็นการควบคุมที่กำหนดขึ้น เพื่อคันபับข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน เช่น การทำงานควบยอดเงินฝากธนาคาร การตรวจสอบพัสดุประจำปี การบททวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานในภาพรวม เป็นต้น

3. การควบคุมแบบเสนอแนะ เป็นการควบคุมที่กำหนดขึ้น เพื่อเสนอแนะปรับปรุง และพัฒนาระบบการดำเนินงานและระบบการควบคุมภายในให้เหมาะสมกับสถานการณ์

4. การควบคุมแบบส่งเสริม เป็นวิธีการควบคุมที่ส่งเสริม หรือกระตุ้นให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เช่น การให้รางวัลแก่ผู้มีผลงานดีเด่น เป็นต้น

ตามมาตรฐานกำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดให้มีกิจกรรมควบคุมให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพื่อให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน ฝ่ายบริหารจึงควรจัดให้มีการควบคุมในหน้าที่ และทุกระดับของการปฏิบัติงานตามความจำเป็นอย่างเหมาะสมโดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานตามปกติ

สรุปได้ว่า กิจกรรมการควบคุม ต้องทำอย่างสม่ำเสมอตลอดไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องสอดคล้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปเพื่อให้มั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในของหน่วยงานเป็นไปอย่างเหมาะสมและเพียงพอ การจะใช้การควบคุมลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะรวมกันขึ้นอยู่กับคุณลักษณะในการพิจารณาความเหมาะสมและความซับซ้อนของงานในแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ

#### 1.6.1.4 สารสนเทศและการสื่อสาร

สารสนเทศ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการบริหาร ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับ การเงินและไม่ใช้การเงินรวมทั้งข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ทั้งจากแหล่งภายในและภายนอก

การสื่อสาร หมายถึง การรับและส่งข่าวสารระหว่างกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจ อันดีระหว่างบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานที่สัมพันธ์กัน การสื่อสารจะเกิดได้ทั้งภายใน และภายนอกหน่วยงาน ระบบการสื่อสารที่ดีและมีประสิทธิภาพ ควรเป็นการสื่อสารแบบสองทาง และติดต่อระหว่างหน่วยงานอย่างทั่วถึงครบถ้วน

ในการดำเนินงาน หน่วยงานควรจัดให้มีระบบสารสนเทศที่สามารถสนองความ ต้องการของผู้ใช้ข้อมูลอย่างเพียงพอและเหมาะสมทันต่อการปฏิบัติงานตลอดจนการ ติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ข่าวสารที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ ทันเหตุการณ์ และสะทogeneในการ เข้าถึง และปลอดภัย รวมทั้งมีการจัดลำดับความสำคัญและมีระบบการสื่อสารที่ดีจะส่งผลถึงการ บริหารงานของผู้บริหาร โดยเฉพาะข่าวสารที่เป็นสัญญาณบอกเหตุอันจะทำให้ผู้บริหารสามารถ แก้ไขปัญหาได้ทันกาลและบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

การสื่อสาร จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บริหารต้องจัดให้มีขึ้นและควรเป็นระบบการ สื่อสารสองทาง การสื่อสารภายในหน่วยงานที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม จะ เป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้การสื่อสาร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ

1. เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ของตนอย่างชัดเจน ทั้งจากภายในหรือภายนอกหน่วยงาน รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่มีผลต่อความ เสี่ยงที่อาจเกิดกับหน่วยงาน เช่น นโยบายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายใหม่

2. การกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละตำแหน่งงานต้อง ชัดเจน เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องเข้าใจถึงบทบาทที่เกี่ยวข้องกับงานของตนและของผู้อื่น รวมทั้ง ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามระบบการควบคุมที่กำหนดไว้

3. การจัดให้มีช่องทางการสื่อสารข้อมูลที่ดีระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ทำให้สามารถทำความเข้าใจและประสานงานกันได้เป็นอย่างดี

ในทำนองเดียวกันควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารภายในหน่วยงานซึ่งจะมี ผลกระทบต่อการบริหารงานของหน่วยงานด้วย ดังนั้นประเด็นสำคัญที่ควรดำเนินการ คือ

1. กำหนดช่องทางการสื่อสารกับบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องให้ง่ายขึ้น
2. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอกต้องเรียนรู้วัฒธรรมของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย
3. ผู้บริหารควรให้ความสนใจในข้อสังเกตหรือเสนอแนะของผู้ตรวจสอบ ภายนอก

4. การติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอก ต้องมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและสัมพันธ์กันในอันที่จะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันและเข้าใจถึงสภาพความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินงานเกี่ยวกับสารสนเทศและการสื่อสารฝ่ายบริหารจะต้องจัดให้สารสนเทศอย่างเพียงพอและต้องจัดรูปแบบการสื่อสารที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับต่าง ๆ ในหน่วยงานเกิดความเข้าใจตรงกัน

กล่าวโดยสรุปสารสนเทศและการสื่อสารมักจะเกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบการแบ่งแยกงาน การสอบทานความถูกต้องใน การประเมินผล การควบคุมการรับส่งข้อมูลระหว่างระบบงาน และการควบคุมทางด้านผลผลิต

#### 1.6.1.5 การติดตามและประเมินผล

การติดตาม หมายถึง การสอดส่องดูแลกิจกรรมที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการดำเนินงานเป็นไปตามระบบการควบคุมภายในที่กำหนด

การประเมินผล หมายถึง การเบรี่ยนเทียบผลการปฏิบัติงานกับระบบการควบคุมภายในที่กำหนดไว้ว่ามีความสอดคล้องหรือไม่ เพียงใด และประเมินระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่ว่ามีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันหรือไม่ รวมทั้งการวิเคราะห์ การหาสาเหตุของความแตกต่างระหว่างแผนงานกับผลการดำเนินงาน สรุปผลและเสนอข้อแนะนำ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

การติดตามและประเมินผล หมายถึง กระบวนการประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือข้อบังคับ และการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ในหน่วยงาน ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรการต่าง ๆ และระบบการควบคุมภายในมีการเปลี่ยนแปลงหรือต้องพัฒนาตลอดเวลา ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผล เพื่อให้ทราบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในอยู่ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเพียงใด การติดตามประเมินผลจะได้ผลดีมากเมื่อการปฏิบัติตามนี้

1. มีการสอบทานและรายงานผลเกี่ยวกับประสิทธิผลของแต่ละองค์ประกอบของกระบวนการควบคุมภายใน ในทุกๆ ด้านอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเป็นการรายงานจากภายในและจากบุคคลภายนอก เช่น ผู้ตรวจสอบ ผู้ตรวจราชการ ผู้มาติดต่อ โดยเบรี่ยนเทียบกับข้อมูลที่ปฏิบัติงานจริง

2. จำแนกเรื่องที่จะประเมินผล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมภายในเฉพาะจุด เช่น การประเมินประสิทธิภาพภายในหน่วยงาน การประเมินระบบงาน การประเมินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ การประเมินบุคคล เป็นต้น ซึ่งการประเมินควรพิจารณาขอบเขตและความถี่ของการประเมินด้วย เพื่อให้มั่นใจถึงประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในในเรื่องนั้นๆ ว่าสามารถป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเครื่องมือการประเมินผล รวมถึงการตรวจสอบแบบสอบถามและการวิเคราะห์เชิงปริมาณ นอกจากนี้ ตัวชี้วัดและการ

เปรียบเทียบกับผลงานของหน่วยงานอื่นหรือมาตรฐานที่ยอมรับกันโดยทั่วไปก็เป็นเครื่องมือช่วยในการประเมินผลได้เช่นกัน

3. รายงานผลตามข้อเท็จจริงอย่างเป็นอิสระไม่ปิดบังสิ่งผิดปกติ
4. สั่งการให้มีการแก้ไขและดิดตามผลอยู่เสมอ

สำหรับการกำหนดรูปแบบการติดตามประเมินผล ควรมีอยู่ในทุกขั้นตอนของ การปฏิบัติงาน และควรทำอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่บริหารงาน และที่ปรึกษาด้าน ๆ โดยมีวิธีการ เช่น การเปรียบเทียบผลการ ดำเนินงาน การตรวจสอบ การกระบวนการติดตามฯลฯ สำหรับบางโครงการอาจกำหนดรูปแบบ การติดตามประเมินผลโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากที่ได้กำหนดการติดตาม ประเมินผลโดย ปกติ การติดตามประเมินผลโครงการที่เป็นกรณีเฉพาะ อาจใช้แบบประเมินตนเอง การ ออกแบบควบคุมโดยเฉพาะการทดสอบหรืออาจจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ตรวจสอบภายนอกมา ดำเนินการได้

จุดสำคัญที่ควรติดตามผล คือ สภาพแวดล้อมของการควบคุม ฝ่ายบริหาร ควรติดตามเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมการควบคุม เพื่อความมั่นใจว่าหัวหน้าส่วนงานทุกระดับได้ ดำรงรักษาไว้ซึ่งมาตรฐาน จริยธรรม และส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ประพฤติดนอยู่ในระเบียบวินัย และจรรยาบรรณในวิชาชีพ และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้บัญชาติมีความรู้ ความสามารถ และ ได้รับการฝึกอบรมที่เพียงพอ ผู้บริหารมีปรัชญาการบริหารงานที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และสถานการณ์ที่จะส่งเสริมให้การกิจของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์

ความเสี่ยงและโอกาสจะเกิดความเสี่ยง ผู้บริหารควรติดตามเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่จะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน่วยงานเพื่อให้สามารถเปลี่ยนแปลง ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม

กิจกรรมการควบคุม ควรจัดกิจกรรมการควบคุม เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยง จากเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้น ฝ่ายบริหารควรกำหนดวิธีการติดตามผลของการ ปฏิบัติงานตามภารกิจทุกขั้นตอน การติดตามผลที่ดีจะทำให้มีโอกาสแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของ กิจกรรมการควบคุม รวมทั้งทำให้มีการควบคุมความเสี่ยงก่อนเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์จะ เกิดขึ้น

สรุปได้ว่า จากการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ และการปฏิบัติงาน ตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ในหน่วยงาน โดยมีกิจกรรมการ ควบคุม และมีการสั่งการให้แก้ไขข้อผิดพลาดอยู่เสมอบนบัวเป็นหัวใจสำคัญของการติดตามและ ประเมินผลอย่างต่อเนื่องของฝ่ายบริหาร

จากองค์ประกอบการควบคุมภายในทั้ง 5 องค์ประกอบ จะเห็นได้ว่าแต่ละองค์ประกอบ "ได้จัดให้มีการติดตามและประเมินผลควบคู่กับการปฏิบัติงานโดยผู้รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการหรือออกแบบระบบการควบคุมภายใน เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเป็นอิสระ เช่น จากการตรวจสอบภายใน อันเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการประเมินผลและติดตามผลการปฏิบัติงาน"

### **1.6.2 ประโยชน์ของการควบคุมภายใน**

การควบคุมภายในมีประโยชน์ต่อหน่วยงานดังนี้

1.6.2.1 ประโยชน์สูงสุดของการควบคุมภายในที่ดี ซึ่งรับการปฏิบัติตามอย่างมีประสิทธิผลคือ การควบคุมภายในจะมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการดำเนินงานของหน่วยงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

1.6.2.2 ช่วยป้องกันไม่ให้การใช้ทรัพยากร เป็นไปอย่างสิ้นเปลือง หรือป้องกันความสูญเสีย ในการนำไปใช้ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน

1.6.2.3 ช่วยกำกับ ติดตาม และทำให้เกิดความมั่นใจ ในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ว่ามีความสอดคล้อง ถูกต้อง ตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ ซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้หน่วยงานเกิดผลเสียได้ ๆ

สรุปได้ว่า ประโยชน์ของการควบคุมภายในของแต่ละหน่วยงานจะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารจะกำหนดวัตถุประสงค์ และการให้ความสำคัญของการควบคุมภายในในแต่ละองค์ประกอบ รวมถึงเป็นการป้องกันไม่ให้การใช้ทรัพยากร เป็นไปอย่างสิ้นเปลือง หรือป้องกันความสูญเสีย และยังช่วยกำกับ ติดตาม และทำให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบที่ได้กำหนดไว้

## **2. เอกสารที่เกี่ยวกับศูนย์การศึกษาพิเศษ**

ตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2542 ได้เห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมสามัญศึกษาดำเนินการจัดตั้งศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด เพื่อจัดการศึกษาในลักษณะศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่ม และเตรียมความพร้อมของคนพิการ สนับสนุน การเรียนการสอน การจัดสื่อ จัดสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวก การให้บริการ และความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้อง การจัดครุภัณฑ์สอนแก่คนพิการและสถานศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการตระหนักและเห็นความจำเป็นที่ต้องพัฒนาการศึกษาพิเศษ ให้แก่ คนพิการ หรือผู้บกพร่องด้านร่างกาย สมปัญญา อารมณ์และจิตใจ เพื่อให้คนพิการซึ่งเป็นกลุ่มด้อยโอกาส ได้รับบริการทางการศึกษาเต็มตามศักยภาพของแต่ละบุคคลอย่างกว้างขวาง ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ อันเป็นนโยบายการพัฒนาการศึกษาที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต้องการจัดการศึกษาให้เกิดความเสมอภาคทั้งเชิงโอกาสและเชิงคุณภาพ เป็นการรับรองพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาพิเศษทั้งในและนอกกระทรวงศึกษาธิการทั้งภาครัฐและเอกชนได้ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษด้านคนพิการชั้น เพื่อให้เป็นแผนแม่บท ซึ่งคณะกรรมการได้มีมติรับรองเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2538 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำรายละเอียดแผนงานโครงการและงบประมาณต่อไป ซึ่งในแผนดังกล่าวได้กำหนดเป็นนโยบายและเป็นมาตรฐานการบริการว่าจัดให้มีศูนย์หรือหน่วยงานบริการให้คำปรึกษา แนะนำตลอดจนช่วยเหลือระยะเริ่มแก่คนพิการทุกวัย และครอบครัวโดยเร่งด่วน ให้กรมสามัญศึกษา จัดตั้งศูนย์การศึกษาพิเศษ โดยแบ่งออกเป็นศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำเขตการศึกษาจำนวน 13 ศูนย์เขตการศึกษา และศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด จำนวน 63 ศูนย์จังหวัด รวมเป็น 76 ศูนย์

การจัดตั้งศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา และศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ มีวัตถุประสงค์ บทบาท และหน้าที่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ, 2550 : 10)

## 2.1 ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา

ในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง ดังศูนย์การศึกษาพิเศษ ได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา ดังต่อไปนี้

- เพื่อให้เป็นศูนย์ปฏิบัติการพัฒนาและสนับสนุนการศึกษาพิเศษ ให้คำปรึกษา แนะนำ สถาบันชั้นมูล ศึกษาวิจัย และบริการวิชาการด้านการศึกษาพิเศษแก่สถานศึกษาศึกษาพิเศษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาพิเศษ

- เพื่อเป็นหน่วยงานทางวิชาการ วางแผนและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ติดตามประเมินผล ปฏิบัติหน้าที่ของศูนย์จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของศูนย์

- เพื่อจัดการศึกษาในลักษณะศูนย์บริการช่วยเหลือระยะเริ่มและเตรียมความพร้อมของคนพิการ สนับสนุนการเรียนการสอน จัดสื่อ จัดสิ่งอำนวยความสะดวก ให้บริการและความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้อง ทำการวิจัยและอบรมบุคลากร จัดครุภัณฑ์สอนแก่คนพิการและสถานศึกษา

### หน้าที่ของศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา

สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้นำเสนอบทบาทหน้าที่ของศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา ไว้ดังนี้

- วางแผน กำหนดนโยบายแผนงาน การจัดการศึกษาพิเศษให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2. เป็นศูนย์ข้อมูล รวมทั้งจัดระบบข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาสำหรับคนพิการ
  3. วิจัยและพัฒนาหลักสูตรรูปแบบการศึกษา สิ่งอำนวยความสะดวก ความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นๆ ให้ทางการศึกษาสำหรับคนพิการทุกประเภท
  4. พัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรที่จัดการศึกษาเพื่อคนพิการ
  5. จัดระบบส่งต่อคนพิการประสานงานและกำกับดูแลจัดการศึกษาสำหรับคนพิการในเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบ
  6. นิเทศ ติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ
  7. จัดทำและจัดสรรงบประมาณแก่สถานศึกษา
  8. ประสานงานด้านการศึกษาสำหรับคนพิการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  9. ให้บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มและเตรียมความพร้อมคนพิการ
  10. จัดระบบสนับสนุนการเรียนการสอน จัดสิ่งอำนวยความสะดวกบริการสื่อ และความช่วยเหลืออื่นๆ ให้ทางการศึกษา รวมถึงการจัดครุเดินสอนแก่คนพิการทั้งในและนอกสถานที่
  11. ส่งเสริม ประสานงาน และร่วมจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) ให้แก่คนพิการ
  12. จัดการศึกษาแก่บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือสุขภาพ หรือเจ็บป่วย เรื้อรังในโรงพยาบาล โดยจัดให้มีศูนย์การเรียน ในโรงพยาบาลที่อยู่ในจังหวัดและเขตพื้นที่ การศึกษา
  13. จัดทำรายงานการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการในศูนย์การศึกษาพิเศษ
  14. จัดการบริหารทั่วไป บุคคล งบประมาณและทรัพยากรให้สอดคล้องกับนโยบาย และบริบทของการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ
  15. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย
- สรุปได้ว่า ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา มีบทบาทหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูล รวมทั้ง จัดระบบข้อมูลสารสนเทศ วางแผน วิจัยและพัฒนาหลักสูตรรูปแบบการศึกษา สนับสนุนการเรียนการสอน สิ่งอำนวยความสะดวก ความช่วยเหลืออื่นๆ ให้ทางการศึกษาสำหรับคนพิการ
- ## 2.2 ศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด
- ในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง ตั้งศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด ได้ระบุถึง วัตถุประสงค์ของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด เพื่อจัดการศึกษาในลักษณะศูนย์บริการ ช่วยเหลือระยะแรกเริ่ม และเตรียมความพร้อมของคนพิการ สนับสนุนการเรียนการสอน จัดสื่อ จัดสิ่งอำนวยความสะดวก ให้บริการและความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้อง จัดครุเดินสอนแก่คนพิการ และสถานศึกษา

## หน้าที่ของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด

สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน นำเสนอบทบาทหน้าที่ของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด ดังนี้

1. จัดการศึกษาในลักษณะศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มและบริการเฉพาะครอบครัว

2. วางแผน กำหนดนโยบายและแผนงานการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ ให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการแห่งชาติ และนำนโยบายระดับชาติไปสู่การปฏิบัติ

3. จัดทำ ส่งเสริม และประสานงาน การจัดทำแผนการศึกษาเฉพาะบุคคลให้แก่คนพิการ และแผนบริการเฉพาะครอบครัว

4. จัดระบบส่งต่อคนพิการประสานงานและกำกับดูแลการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการใน จังหวัดที่รับผิดชอบ

5. จัดระบบสนับสนุนการเรียนการสอน จัดสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก บริการ และความช่วยเหลืออื่นๆรวมถึงการจัดครุภัณฑ์สอนแก่คนพิการ และสถานศึกษา

6. เป็นศูนย์ข้อมูล รวมทั้งจัดระบบข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาเพื่อคนพิการ ระดับจังหวัดและเขตพื้นที่การศึกษา

7. ประสานงานด้านการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8. จัดทำและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ

9. จัดทำรายงานการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการในจังหวัดและเขตพื้นที่การศึกษา

10. จัดการศึกษาอุปกรณ์และตามอัธยาศัยเพื่อคนพิการในจังหวัดและเขตพื้นที่การศึกษา

11. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

สรุปได้ว่า ศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด มีหน้าที่จัดการศึกษาในลักษณะศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่ม รวมถึงส่งเสริม ประสานงาน การจัดทำแผนการศึกษาเฉพาะบุคคลให้แก่คนพิการ และแผนบริการเฉพาะครอบครัวการศึกษา ตลอดจนสนับสนุนการเรียนการสอน สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นๆให้ทางการศึกษาสำหรับคนพิการ

### 2.3 โครงสร้างการบริหารงานภายในศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด

จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 5 ว่าด้วยการบริหารจัดการ มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และคุ้มครองการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลได้กล่าวว่า การบริหารจัดการ

ของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ ต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกวันโดยทั่วไปว่า “ธรรมภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาในภานุภาพที่เป็นนิติบุคคลด้วยหลักการดังกล่าว ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยหลักธรรมาภิบาล อาจนำมาบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านการบริหารวิชาการ การบริหารบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัดซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 2.3.1 การบริหารวิชาการ

การบริหารวิชาการเป็นงานที่สำคัญของผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากการบริหารวิชาการเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษา โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพ การเรียนการสอนซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายหลักของสถานศึกษา และเป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญถึงความสำเร็จ และความสามารถของผู้บริหาร

#### ความหมายของการบริหารวิชาการ

เรณู ครุฑ์ไทย (2542 : 9) กล่าวว่าการบริหารงานวิชาการ หมายถึง การจัดกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากระบวนการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ ได้รับประสบการณ์อย่างมีประสิทธิภาพตามจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่กำหนดไว้

ปริยาพร วงศ์อนุตโรจน์ (2542 : 123 ) ให้ความหมาย การบริหารวิชาการ หมายถึง การบริหารสถานศึกษา โดยมีการจัดกิจกรรมทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เรียน

กล่าวโดยสรุป การบริหารวิชาการ คือ การกิจหลักของโรงเรียน เป็นงานที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมทางการศึกษา เพื่อให้เกิดการพัฒนา ปรับปรุงการเรียนการสอนให้ได้ผลดี มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน

ขอบข่ายของการบริหารวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 33) “ได้แบ่งขอบข่ายของการบริหารงานวิชาการไว้ดังนี้

#### 1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา

ก. ศึกษาวิเคราะห์ เอกสารหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 สาระ แกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน และความต้องการของสังคม ชุมชนและท้องถิ่น

ข. วิเคราะห์ สภาพแวดล้อม และประเมินสถานภาพสถานศึกษา เพื่อกำหนด วิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย คุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายรวมทั้ง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ค. จัดทำโครงสร้างหลักสูตรและสาระต่างๆ กำหนดให้มีในหลักสูตรสถานศึกษาที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยบูรณาการเนื้อหาสาระทั้งในกลุ่มสารการเรียนรู้เดียวกันและระหว่างกลุ่มสารการเรียนรู้ตามความเหมาะสม

จ. นำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน และบริหารจัดการการใช้หลักสูตรให้เหมาะสม

ก. นิเทศการใช้หลักสูตร

ก. ติดตามและประเมินผลการใช้หลักสูตร

ช. ปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรตามความเหมาะสม

## 2. การพัฒนาระบวนการเรียนรู้

ก. ส่งเสริมให้ครุจัดทำแผนการเรียนรู้ ตามสาระแต่ละหน่วยการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

ข. ส่งเสริมให้ครุจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยจัดเนื้อหาสาระ และกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจ ความถนัดของผู้เรียน ฝึกทักษะกระบวนการคิด การจัดการ การประยุกต์ใช้ความรู้ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการเรียนรู้จากประสบการณ์และการปฏิบัติจริง การส่งเสริมให้รักการอ่านและฝรั่งอย่างต่อเนื่อง ปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่สอดคล้องกับเนื้อหาสาระกิจกรรม โดยจัดบรรยายกาศและสิ่งแวดล้อมและแหล่งเรียนรู้ให้อีกด้วยต่อการจัดกระบวนการเรียนรู้และการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือเครือข่าย ผู้ปกครอง ชุมชน ห้องเรียนมามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนตามความเหมาะสม

ค. จัดให้มีการนิเทศการเรียนการสอนแก่ครุในกลุ่มสาระต่าง ๆ โดยเน้นการนิเทศที่ร่วมมือช่วยเหลือกันแบบกลยุทธ์ เมื่อ นิเทศแบบเพื่อนช่วยเพื่อน เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนร่วมกันหรือแบบอื่นๆตามความเหมาะสม

ง. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาครุ เพื่อพัฒนาระบวนการเรียนรู้ตามความเหมาะสม

## 3. การวัดผลประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน

ก. กำหนดระเบียบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการวัดผลและประเมินผล

ข. ส่งเสริมให้ครุจัดทำแผนการวัดผลและประเมินผลแต่ละรายวิชา ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษา สาระการเรียนรู้ หน่วยการเรียนรู้ แผนการจัดการเรียนรู้ และการจัดกิจกรรมการเรียนรู้

ค. ส่งเสริมให้ครุดำเนินการวัดผล และการประเมินผลการเรียนภาคสอน โดยเน้นการประเมินตามสภาพจริง จากกระบวนการ การปฏิบัติและผลงาน

ง. จัดให้มีการเทียบโอนความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และผลการเรียน จากสถานศึกษาอื่น สถานประกอบการ และอื่นๆ ตามแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

จ. พัฒนาเครื่องมือและประเมินผลให้ได้มาตรฐาน

#### 4. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ก. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย การบริหารการจัดการและการพัฒนาคุณภาพงานวิชาการในภาพรวมของสถานศึกษา

ข. ส่งเสริมให้ครูศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ให้แต่ง ผลกระทบลุ่มการเรียนรู้ประสานความร่วมมือในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ตลอดจนการเผยแพร่ผลงานการวิจัยหรือพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และงานวิชาการกับสถานศึกษา บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่น

#### 5. การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

ก. ศึกษา วิเคราะห์ ความจำเป็นในการใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อจัดการเรียน การสอน และการบริหารงานวิชาการ

ข. ส่งเสริมให้ครูผลิต พัฒนาสื่อ และนวัตกรรมการเรียนการสอน

ค. จัดหาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อใช้ในการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนา งานด้านวิชาการ

ง. ประสานความร่วมมือในการผลิต จัดทำ พัฒนาและการใช้สื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนางานวิชาการกับสถานศึกษา บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่น

จ. การประเมินผลการพัฒนาการใช้สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

#### 6. การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้

ก. สำรวจแหล่งการเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งใน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น ในเขตพื้นที่การศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียง

ข. จัดตั้งและพัฒนาแหล่งการเรียนรู้แก่ครู สถานศึกษาอื่น บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่น ที่จัดการศึกษาในบริเวณใกล้เคียง

ค. จัดตั้งและพัฒนาแหล่งการเรียนรู้รวมทั้งพัฒนาให้เกิดองค์ความรู้ และ ประสานความร่วมมือสถานศึกษาอื่น บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคม อื่นที่จัดการศึกษาในการจัดตั้ง ส่งเสริม พัฒนาแหล่งเรียนรู้ที่ใช้ร่วมกัน

ง. ส่งเสริม สนับสนุนให้ครูใช้แหล่งเรียนรู้ทั้งในและนอกสถานศึกษาในการจัด กระบวนการเรียนรู้โดยครอบคลุมภูมิปัญญาท้องถิ่น

#### 7. การนิเทศการศึกษา

ก. จัดระบบการนิเทศงานวิชาการ และการเรียนการสอนภายใต้สถานศึกษา

ข. ดำเนินการนิเทศงานวิชาการ และการเรียนการสอนในรูปแบบที่หลากหลาย และเหมาะสมกับสถานศึกษา

ค. ประเมินผลการจัดระบบ และกระบวนการนิเทศการศึกษาในสถานศึกษา

ก. ดิดตามประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการนิเทศงานวิชาการ และการเรียนการสอนของสถานศึกษา

จ. การแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ และประสบการณ์ การจัดระบบนิเทศการศึกษา ภายใต้ในสถานศึกษา กับสถานศึกษาอื่นหรือเครือข่ายการนิเทศการศึกษาภายใต้ในเขตพื้นที่

#### 8. การแนะนำการศึกษา

ก. จัดระบบการแนะนำทางวิชาการ และวิชาชีพภายใต้ในสถานศึกษา โดยเชื่อมโยงกับระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน และกระบวนการการเรียนการสอน

ข. ดำเนินแนะนำการศึกษา โดยความร่วมมือของครุทุกคนในสถานศึกษา

ค. ดิดตามและประเมินผลการจัดระบบ และกระบวนการแนะนำการศึกษาในสถานศึกษา

ก. ประสานความร่วมมือ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และประสบการณ์ด้านการแนะนำการศึกษากับสถานศึกษา หรือเครือข่ายการแนะนำภายใต้ในเขตพื้นที่การศึกษา

#### 9. การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายใต้ในสถานศึกษา

ก. จัดระบบโครงสร้างองค์กรให้รับรองการจัดระบบการประกันคุณภาพภายใต้ในสถานศึกษา

ข. กำหนดเกณฑ์การประเมิน เป้าหมายความสำเร็จของสถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาและดั่งที่ต้องการ ประเมิน เป้าหมายความสำเร็จของเขตพื้นที่การศึกษา หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

ค. วางแผนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตามระบบการประกันคุณภาพ การศึกษาให้บรรลุตามเป้าหมายความสำเร็จของสถานศึกษา

ก. ดำเนินการพัฒนางานตามแผนและติดตาม ตรวจสอบและประเมินคุณภาพ ภายใต้ในเพื่อปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ก. ประสานความร่วมมือกับสถานศึกษาและหน่วยงานอื่นในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายใต้ใน และการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

ก. ประสานงานกับสำนักงานรับรองมาตรฐานการศึกษาเพื่อประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายใต้ในเขตพื้นที่การศึกษา

ก. ประสานงานกับสำนักงานรับรองมาตรฐานการศึกษาและประเมินคุณภาพ การศึกษาในการประเมินสถานศึกษาเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

#### 10. การส่งเสริมความรู้ทางวิชาการแก่ชุมชน

ก. การศึกษา สั่งความต้องการ สนับสนุนงานวิชาการแก่ชุมชน

ข. จัดให้ความรู้ เสริมสร้างความคิด และเทคโนโลยี ทักษะ ทางวิชาการ เพื่อ การพัฒนาทักษะวิชาชีพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ท้องถิ่น

ค. การส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชน ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสถานศึกษา และที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบัน อื่นที่จัดการศึกษา

ง. ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว ชุมชนท้องถิ่น

#### 11. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น

ก. ประสานความร่วมมือ ช่วยเหลือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาของรัฐ เอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา ทั้งบริเวณใกล้เคียงภายในเขตพื้นที่การศึกษา ต่างเขตพื้นที่การศึกษา

ข. สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับองค์กรต่างๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

#### 12. การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

ก. สำรวจและศึกษาข้อมูลการจัดการศึกษา รวมทั้งความต้องการในการได้รับ การสนับสนุนด้านวิชาการของบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

ข. ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาวิชาการและการพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ใน การจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

ค. จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการจัดการศึกษา ของบุคคลครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

#### การบริหารวิชาการในสถานศึกษาโดยสรุปมีดังนี้

1. งานแผนวิชาการ ได้แก่ การจัดทำโครงการสอน แผนการสอนและคู่มือ ประมวลการเรียน การสอน จัดทำข้อมูลสถิตินักเรียน จัดทำนำเสนอนโยบายแนวทางจัด การศึกษาของสถานศึกษา จัดทำแผนการดำเนินงาน จัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับ งานวิชาการ และอื่นๆ

2. งานการจัดการเรียนการสอน ได้แก่ จัดบริการการศึกษาสำหรับคนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษ ( มาตรา 10 ) ดำเนินการจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอก ระบบ และตามอธิรัชต์ตามที่เห็นสมควร โดยให้ตอบสนองต่อนโยบายของชาติและความ ต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ( มาตรา 15 ) กำหนดเวลาเรียนตามเกณฑ์ขั้นต่ำ กำหนด ปิดเปิดภาคเรียนของสถานศึกษา จัดตารางสอน จัดชั้นเรียน จัดครุเข้าสอน จัดสอนชื่อมเสริม และอื่น ๆ

3. งานการพัฒนาและส่งเสริมการเรียนการสอน ได้แก่ จัดทำแผนพัฒนา หลักสูตรท้องถิ่น ( มาตรา 27 วรรค 2 ) เทียบโอนผลการเรียน จัดทำมาตรฐานการศึกษาของ

สถานศึกษา ปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ ประชุมอบรมทางวิชาการ เพื่อพัฒนาการสอน ส่งเสริมให้ผู้สอนทำการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน ของสถานศึกษา จัดทำและพัฒนาสื่อการสอนและให้บริการแก่ครู จัดทำวิทยากรและแหล่ง ประกอบการฝึกงาน จัดบริการห้องสมุด จัดมุ่งคันคว้าศึกษาในห้องเรียน จัดห้องวิชาการ สำหรับคันคว้าของครู และอื่นๆ

4. งานการวัดและประเมินผล ได้แก่ จัดการประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การ ร่วมกิจกรรมและการทดสอบ ควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอน (มาตรฐาน 26) ดำเนินการให้ มีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา อันได้แก่ การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบ คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายนอก ใน โดยบุคลากรของสถานศึกษา นั้นเอง อนุมัติการจบการศึกษา ออกหลักฐานทางวิชาการ การทำทะเบียนวัดผล ติดตามและ รายงานผลการปฏิบัติงานด้านวิชาการ และอื่นๆ

5. งานอื่นๆ ได้แก่ ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานด้านๆ ด้าน วิชาการของสถานศึกษา ประสานส่งเสริมและดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิการจัดการศึกษาของ ครอบครัวและชุมชน รณรงค์ให้เด็กทุกคนในพื้นที่บริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน นำเสนอ การแต่งตั้งกรรมการหรืออนุกรรมการด้านวิชาการ

จะเห็นได้ว่า การบริหารวิชาการดังที่กล่าวมานี้ จะเป็นการบริหารงานวิชาการภายใน สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนตามระบบ ซึ่งต่างกับคุณย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด ซึ่ง จะมีลักษณะเป็นการส่งเสริมความรู้ทางวิชาการแก่ชุมชนโดยมีการจัดการให้ความรู้ เสริมสร้าง ความคิด และเทคนิค ทักษะ ทางวิชาการ เพื่อการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของเด็ก พิการและเด็กพิเศษในชุมชน ตลอดจนประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับ สถานศึกษาและองค์กรอื่น

### **2.3.2 การบริหารงบประมาณ**

การบริหารงบประมาณในหน่วยงานภาครัฐนั้น มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการบริหารทาง การเงินในองค์กรภาคเอกชน เนื่องจากการบริหารงบประมาณแบบใหม่เป็นการจัดทำ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีการวัดผลการดำเนินงานของสถานศึกษาเพื่อให้ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสถานศึกษาต้องมีความสามารถในการบริหารงบประมาณ และมีการกำหนดการวัดผลการดำเนินงาน การกำหนดตัวชี้วัด และการประเมินผลการ ดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งการบริหารงบประมาณของ สถานศึกษาตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไข เพิ่มเติม 2545 เป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ และคล่องตัวในการ บริหารงบประมาณตามหลักการบริหารโรงเรียนเป็นฐาน (school base management : SBM) โดยสถานศึกษาต้องมีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน มีการควบคุม และกำกับดูแลการดำเนินงาน

การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังต้องมีระบบข้อมูลที่เชื่อมต่อได้ เป็นปัจจุบัน และครอบคลุมการดำเนินงานทางการบริหารงบประมาณทุกด้าน มีการรายงานตรวจสอบ และมีเอกสารหลักฐานให้ตรวจสอบได้โดยสะดวกและตลอดเวลา เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส และความรับผิดชอบ ในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, ม.ป.ป. : 6 )

วิชญ์ กมลานนท์ (ม.ป.ป. : 13) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบทางด้านการเงิน และทรัพย์สิน

นารี ยังยืน (2544) ได้ให้ความหมายของการบริหารงบประมาณไว้ว่า เป็นการบริหารงานการเงินและพัสดุที่ปฏิบัติอยู่ในสถานศึกษา โดยยึดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกณฑ์เงื่อนไข

สรุปการบริหารงบประมาณ หมายถึง กระบวนการบริหารงาน การเงินและพัสดุ ใน การสนับสนุนการบริหารงานของโรงเรียนโดยยึดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกณฑ์เงื่อนไข เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมาย

#### ขอบข่ายการบริหารงบประมาณในสถานศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 39) ได้มุ่งเน้นความเป็นอิสระ ใน การบริหารจัดการให้มี ความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดทำ ผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการมาใช้บริหารจัดการ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน โดยมีขอบข่ายการบริหาร งบประมาณ ดังนี้

##### 1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ

- ก. การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา
- ข. การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา
- ค. การวิเคราะห์ความเหมาะสมสมการเสนอของบประมาณ

##### 2. การจัดสรรงบประมาณ

- ก. การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา
- ข. การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ
- ค. การโอนเงินงบประมาณ

##### 3. การตรวจสอบติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

- ก. การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
- ข. การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

**4. การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา**

- ก. การจัดทรัพยากร
- ข. การระดมทรัพยากร
- ค. การจัดหารายได้และผลประโยชน์
- ง. กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
- จ. กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา

**5. การบริหารการเงิน**

- ก. การเบิกเงินจากคลัง
- ข. การรับเงิน
- ค. การเก็บรักษาเงิน
- ง. การจ่ายเงิน
- จ. การนำเงินส่ง

**6. การบริหารบัญชี**

- ก. การจัดทำบัญชีการเงิน
- ข. การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
- ค. การจัดทำและจัดทำแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

**7. การบริหารพัสดุและติดทรัพย์**

- ก. การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา
- ข. การจัดทำพัสดุ
- ค. การกำหนดแบบรูปประยุกต์หรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง
- ง. การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ

จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของสถานศึกษาในด้านงบประมาณและการเงินมีดังนี้

1. งานบริหารงบประมาณและการเงิน ได้แก่ จัดตั้งงบประมาณหรือจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินพิจารณาเสนอเพื่อขออนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินต่อคณะกรรมการสถานศึกษา บริหารงบประมาณให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพติดตามรายงานผลการใช้งบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินตรวจสอบภายใน เก็บรักษาเงิน การเบิกจ่ายเงิน ประเภทต่างๆ ตามระเบียบกระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 59 วรรค 4) อีนๆ

2. งานพัสดุ ครุภัณฑ์ ได้แก่ เป้าหมายแปลงแก้ไขรายการครุภัณฑ์ การกำหนด คุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์จัดซื้อ จัดจ้างตามแผนงานการใช้จ่ายเงิน มีอำนาจในการสั่งซื้อ สั่งจ้างเพิ่มขึ้น แต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง แต่งตั้งกรรมการควบคุมการก่อสร้าง แต่งตั้ง กรรมการตรวจสอบการจ้าง แต่งตั้งกรรมการตรวจสอบพัสดุ สั่งจำหน่ายพัสดุ ครุภัณฑ์ สั่ง ทำลายเอกสารที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่าย วัสดุ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์การศึกษา จัดทำ ทะเบียนคุณพัสดุ ครุภัณฑ์ อีนๆ

3. งานด้านอื่นๆ ได้แก่ ดำเนินการด้านกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ม.ปลาย) ระดมทรัพยากรจากองค์กรและสถาบันต่างๆ ในชุมชนและสังคมเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา (มาตรา 58) อื่นๆ

สรุป การบริหารงบประมาณ ภายใต้ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด จะมีการจัดทำและเสนอของบประมาณ โดยการวิเคราะห์และพัฒนาโดยนายทางการศึกษา และจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ ตลอดจนมีการตรวจสอบติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน เช่นเดียวกับสถานศึกษาอื่น ๆ โดยทั่วไป

### 2.3.3 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ดังนั้นต้องแสวงหาคนดีมีความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานและส่งเสริมให้บุคคลเหล่านั้นได้ทำงานได้อย่างดีที่สุด

#### ความหมายของการบริหารงานบุคคล

เสนาะ ติ耶ร์ (2534 : 7) ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคลการเป็นการจัดระเบียบและดูแลบุคคลให้มากที่สุดอันเป็นผลทำให้องค์กรเกิดประสิทธิผลต่อการทำงานรวมถึงความสัมพันธ์ อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและดับสูงระดับต่ำและเกี่ยวข้องกับทุกคนในองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับเสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2543 : 9) ได้กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลเป็นการบริหาร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คนดี มีความสามารถเหมาะสมกับภาระหน้าที่งานที่ทำ อันก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ทำ

สมพงษ์ เกษมสัน (2541 : 9) ได้กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล เป็นหน้าที่หนึ่งของผู้บริหาร ในกระบวนการบริหาร ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การจัดคนทำงาน การสั่งการและการควบคุม

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 3-5) ได้กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง ภารกิจ หลักของผู้บริหาร ที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวง ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลการ เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคล ขององค์กร เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลา ซึ่งเป็นผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 51) ได้กำหนดขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้

1. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

ก. การวิเคราะห์และวางแผนอัตรากำลังคน

ข. การกำหนดตำแหน่ง

ค. การขอเลื่อนตำแหน่งบุคคลทางการศึกษาและวิทยฐานะข้าราชการครู

## 2. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

ก. ดำเนินการสรรหาเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับชั้นมัธยมจาก อ.ก.ค.ศ. เนดพื้นที่การศึกษา

ข. การจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

ค. การแต่งตั้ง ย้าย โอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ง. การบรรจุกลับเข้ารับราชการ

จ. การรักษาราชการแทนและรักษาการในตำแหน่ง

## 3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

ก. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ข. การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ค. การเพิ่มค่าจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

ง. การดำเนินการเกียวกับบัญชีถือจ่ายเงินเดือน

จ. เงินวิทยฐานะและค่าตอบแทนอื่น

ฉ. งานทะเบียนประวัติ

ช. งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

ชช. การขอเม็บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ณ. งานขอหนังสือรับรอง งานขออนุญาตให้ข้าราชการไปต่างประเทศ งานขออนุญาตลาอุปสมบท งานขอพระราชทานเพลิงศพ การลาศึกษาต่อ ยกย่องเชิดชูเกียรติและให้ได้รับเงินวิทยพัฒนา และ การจัดสวัสดิการ การดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวข้อง

## 4. วินัยและการรักษาวินัย

ก. กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ข. กรณีความผิดร้ายแรง

ค. การอุทธรณ์

ง. การร้องทุกข์

จ. การเสริมสร้างและการป้องกันการกระทำผิดวินัย

## 5. งานออกจากราชการ

ก. การลาออกจากราชการ

ข. การให้ออกจากราชการ กรณีไม่พ้นทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ค. การออกจากราชการกรณีขาดคุณสมบัติทั่วไป

ง. การให้ออกจากราชการไว้ก่อน

จ. การให้ออกจากราชการเพราเหตุรับราชการนานหรือเหตุทดแทน

ฉ. กรณีมีลพินมาห์มอง

**ช. กรณีได้รับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลหรือรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดหลุ่โทษ**

สรุป การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาจะมีการวางแผนอัตรากำลัง สรรหาบุคคลการบรรจุ และแต่งตั้งบุคลากร จัดทำทะเบียนประจำตัวบุคลากรพัฒนาบุคลากร พิจารณาความดีความชอบ เลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ ส่งเสริมวินัยและดำเนินการทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่บุคลากร ปฐมนิเทศบุคลากรอนุญาตการลาป่วย ลาภิจ ลาพักผ่อนของบุคลากรในสถานศึกษา อนุญาตการลาไปเข้ารับการอบรม ดูงานในประเทศ อนุญาตการลาศึกษาต่อในประเทศ พัฒนาระบบข้อมูลบุคลากร การจัดองค์กรในสถานศึกษา พิจารณาให้ความเห็นและนำเสนอเกี่ยวกับการโอน ย้ายของบุคลากรในสถานศึกษา ปกครอง บังคับบัญชาบุคลากร จัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน ประเมินผลการปฏิบัติงาน ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับในประกอบวิชาชีพตามที่ได้รับมอบหมาย จัดสวัสดิการแก่บุคลากรในสถานศึกษา ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทางด้านบุคลากรในสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคลากรหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานตั้งถาวรรองที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา

จากผลสรุปดังกล่าว การบริหารงานบุคคลภายใต้ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด จัดทำเช่นเดียวกับสถานศึกษา กล่าวคือ มีการวางแผนอัตรากำลัง สรรหาบุคคลการ บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากร จัดทำทะเบียนประจำตัวบุคลากรพัฒนาบุคลากร พิจารณาความดีความชอบ เลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ ส่งเสริมวินัยและดำเนินการทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่บุคลากร ปฐมนิเทศบุคลากรอนุญาตการลาป่วย ลาภิจ ลาพักผ่อนของบุคลากรในสถานศึกษา อนุญาตการลาไปเข้ารับการอบรม ดูงานในประเทศ อนุญาตการลาศึกษาต่อในประเทศ พัฒนาระบบข้อมูลบุคลากร ตลอดจนจัดสวัสดิการแก่บุคลากรในศูนย์การศึกษาพิเศษ

### **2.3.4 การบริหารงานทั่วไป**

การบริหารทั่วไปในสถานศึกษา เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริหารองค์กร ใน การบริหารงานอื่นๆ ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยงานด้านอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม ได้แก่ สถานที่ดังของสถานศึกษา สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในห้องเรียน งานด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับผู้ปกครองและชุมชน ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การเผยแพร่ ข้อมูล การมีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กของโรงเรียนและผู้ปกครอง งานด้านการจัดสถานศึกษา งานสารบรรณ การบริหารทั่วไปของสถานศึกษาจะรวมงานด้านด่างๆ ไว้และกลายเป็นภารกิจ หน้าที่ใหม่ขึ้นมา

### ความหมายของการบริหารทั่วไป

นาวี ยังยืน (2544 : 13) ให้ความหมายของ การบริหารงานทั่วไป คือ การบริหารงานภายในโรงเรียนเกี่ยวกับงานต่าง ๆ นอกเหนือจากการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร ได้แก่ การบริหารอาคารสถานที่ การบริหารงานปักครองนักเรียน การบริหารงานสัมพันธ์ชุมชน และการบริหารงานบริการ

การบริหารงานทั่วไปเป็นการบริหารงานภายในโรงเรียนเกี่ยวกับงานต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร มีขอบข่าย 4 ด้าน ดังนี้

1. การบริหารงานอาคารสถานที่ เป็นการที่ผู้บริหารใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ดำเนินงานอาคารสถานที่ ร่วมกับบุคลากรในโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นการบริหารงานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การจัดสร้างอาคารสถานที่ การจัด สิ่งแวดล้อม การใช้อาคารสถานที่ การบำรุงรักษาอาคารสถานที่ การควบคุมดูแลอาคารสถานที่ และการประเมินผลการใช้อาคารสถานที่

2. การบริหารงานปักครองนักเรียน เป็นงานที่เกี่ยวกับด้านนักเรียนและกิจกรรมนักเรียนทั้งมวลเพื่อช่วยส่งเสริมการเรียนการสอนให้บรรลุผลตามหลักสูตรนโยบายของโรงเรียน มีความมุ่งหมายในด้านต่าง ๆ ได้แก่ มุ่งพัฒนาบุคลิกภาพของนักเรียน ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับนักเรียน ป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นกับนักเรียนและส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของนักเรียน

3. การบริหารงานสัมพันธ์ชุมชน เป็นการดำเนินงานเพื่อสร้างความเข้าใจหรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา หรือเพื่อให้เกิดการประสานและความร่วมมือที่ดีในการบริหารงานโรงเรียน โดยแบ่งออกเป็น 5 งาน ได้แก่ งานให้บริการชุมชน งานรับความช่วยเหลือสนับสนุนจากชุมชนงานส่งเสริมความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่น งานประชาสัมพันธ์และงานอื่น ๆ

4. การบริหารงานบริการจากเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ. 2539 เป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ สายงานบริการ การทำแผนภูมิ การจัดบุคลากรให้เหมาะสมกับลักษณะงาน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในรูปคณบุคคลโดยนำเอารे�ตโนโลยีมาใช้ในการบริหารงานมีขอบข่ายงานต่าง ๆ ได้แก่ งานแผนงานบริการ งานบริการสาธารณูปโภค การบริการน้ำดื่มน้ำใช้ การบริการด้านสุขภาพอนามัย การบริการห้องสมุด การบริการด้านโสตทศนูปกรณ์ การใช้บริการแนะนำ การจัดกิจกรรมสหกรณ์ในสถานศึกษา

การบริหารงานทั่วไป เป็นการบริหารงานอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร ได้แก่ การบริหารอาคารสถานที่ การบริหารงานปักครองนักเรียน การบริหารงานสัมพันธ์ชุมชน และการบริหารงานบริการ สำหรับการกิจกรรมบริหารงานทั่วไปที่จะนำมาศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ มีจำนวน 8 พันธกิจ ได้แก่ การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การจัดระบบ

สารสนเทศ ในการบริหารและจัดการเรียนการสอน การส่งเสริมและการบริการการศึกษา การส่งเสริมค่าศาสนาและศิลปวัฒนธรรม การดำเนินงานกิจการพิเศษใน สถานศึกษา การจัดระบบการประกันคุณภาพ และการนิเทศ ติดตามและประเมินผล

กล่าวโดยสรุป การบริหารทั่วไป เป็นงานที่ไม่ใช่ภารกิจหน้าที่หลัก แต่ก็มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของสถานศึกษาในการให้บริการแก่กลุ่มงานต่างๆ ของ สถานศึกษาให้สามารถดำเนินไปตามจุดหมายที่ต้องการหรือที่กำหนดไว้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 64) ได้กำหนดขอบข่ายและการกิจของ การบริหารทั่วไป ไว้ดังนี้

1. การดำเนินงานธุรการ
  2. งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
  3. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
  4. การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
  5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
  6. งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
  7. การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป
  8. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
  9. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
  10. การรับนักเรียน
  11. การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย
  12. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
  13. การส่งเสริมงานกิจกรรมนักเรียน
  14. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
  15. การส่งเสริมและสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
  16. การประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น
  17. การจัดระบบการควบคุมคุณภาพในหน่วยงาน
  18. งานบริการสาธารณะ
  19. งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น
- จากการศึกษาเอกสารตั้งกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารงานทั่วไปมีดังนี้
1. งานธุรการและสารบรรณได้แก่ ผลิตและจัดทำเอกสาร การส่งและการรับ เอกสารการเก็บรักษาและการยึม การทำลายเอกสาร การอุบัติเหตุข้อบังคับคำสั่งของ สถานศึกษา การประชุมครุและงานอื่นๆ

2. งานทะเบียน สถิติและรายงาน ได้แก่ จัดทำทะเบียนสถิติครุและลูกจ้าง รายงานผลการเรียนของนักเรียนเป็นรายๆ จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา รายงานข้อมูล ผลการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ต่อหน่วยงานที่กำกับดูแลและสาธารณชน เก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของสถานศึกษา อีก

3. งานอาคารสถานที่ ได้แก่ งานวางแผนบริเวณสถานศึกษา ปรับปรุงและกำหนดแผนการใช้อาคาร กำหนดมาตรการป้องกันอัคคีภัย ภัยธรรมชาติและอุบัติภัยต่างๆ การรักษาความปลอดภัย ส่งเสริมให้ นักเรียนดูแลรักษาความสะอาดห้องเรียนและบริเวณ สถานศึกษา

4. งานกิจการนักเรียนและบริการต่างๆ ได้แก่ ควบคุมความประพฤติและระเบียบวินัย แนะนำด้านการศึกษาและอาชีพให้คำปรึกษา จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร บริการอาหารกลางวัน บริการด้านสุขภาพ จัดหาทุนการศึกษา บริการด้านกีฬาและแหล่งผักผ่อน เกณฑ์เด็กเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ จัดบริการโสดทัศนูปกรณ์ จัดบริการน้ำดื่ม นำใช้ จัดโครงการป้องกันสารเสพติดในสถานศึกษา อีก

5. งานด้านชุมชนสัมพันธ์ ได้แก่ ให้บริการด้านอาคารสถานที่ของสถานศึกษา แก่ชุมชน ร่วมมือและส่งเสริมกิจกรรมของชุมชน ส่งเสริมการจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมประเพณีโดยเฉพาะในท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์สถานศึกษา จัดทำและให้บริการข้อมูล สารสนเทศของสถานศึกษาแก่ชุมชน เสนอแต่งตั้งและจัดประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา จัดทำเอกสารสำคัญให้แก่ผู้มีอุปการคุณต่อสถานศึกษา รวมรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของชุมชน ระดมความร่วมมือในชุมชนเพื่อการจัดการศึกษา สำรวจแหล่งวิทยากรภูมิปัญญาท้องถิ่น จัดการประชุมผู้ปกครองนักเรียน สำรวจความต้องการด้านบริการการศึกษา และนำการศึกษา เสริมสร้างให้ชุมชนเข้มแข็ง

สรุปได้ว่า การบริหารงานทั่วไป ภายใต้ศูนย์การศึกษาพิเศษ ก็จะมีลักษณะคล้ายคลึง กับการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ งานธุรการและสารบรรณ การส่งและการรับ เอกสารการเก็บรักษา การทำลายเอกสาร การอกรับเปลี่ยนข้อมูลคบคำสั่งของสถานศึกษา การ ประชุมครุและงานอื่นๆ งานทะเบียน สถิติและรายงาน และงานด้านชุมชนสัมพันธ์ การ ให้บริการด้านอาคารสถานที่ของสถานศึกษาแก่ชุมชน ร่วมมือและส่งเสริมกิจกรรมของชุมชน และนำการศึกษาเสริมสร้างให้ชุมชนเข้มแข็ง

#### **2.4 แนวทางการปฏิบัติงานของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด**

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการวางแผนการจัดการศึกษาพิเศษ การปฏิบัติงาน ตามบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการวางแผนการจัดการศึกษา พิเศษ ตามที่ศูนย์การศึกษาพิเศษได้ปฏิบัติคือ

**2.4.1 การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษแนวคิดและหลักการ**  
เบื้องต้นการจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษ เป็นการนำเสนอโดยการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการไปสู่การปฏิบัติ โดยการแปลงนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและหน่วยงานต้นสังกัดไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้สอดคล้องสภาพบริบท และสอดคล้องกับนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่หน่วยเนื้อกำหนดไว้ โดยจัดทำเป็นแผนระยะยาวหรือระยะกลาง ในรูปของแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษของศูนย์การศึกษาพิเศษ โดยเชื่อมโยงกับสถานภาพ รวมทั้งสภาพปัจจุบัน หรือความต้องการจำเป็นของศูนย์การศึกษาพิเศษ

#### **ขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติ**

**การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษ มีขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติโดยทั่วไปดังต่อไปนี้**

1. รับทราบ/ค้นคว้า/รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยผู้บริหารศูนย์การศึกษาพิเศษ เข้าร่วมประชุมรับทราบ ค้นคว้า หรือรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายด้านการศึกษาพิเศษของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มติคณะกรรมการรัฐมนตรี ในราย แผนงานการจัดการศึกษาพิเศษ

2. ศึกษา ทำความเข้าใจ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ทบทวนเป้าหมายด้านการศึกษาพิเศษ โดยผู้บริหารศูนย์การศึกษาพิเศษจัดประชุมชี้แจงบุคลากร คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง ให้ความเข้าใจนโยบาย เป้าหมายการจัดการศึกษาพิเศษระดับชาติ ระดับสำนักงาน และระดับจังหวัด และการวิเคราะห์องค์กร (SWOT analysis) การจัดทำแผนกลยุทธ์ และแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษของศูนย์การศึกษาพิเศษ

3. แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษ ประกอบด้วยหัวหน้าฝ่าย/กลุ่มงานเป็นกรรมการ มีตัวแทนชุมชนและผู้ป่วยของศูนย์การศึกษาพิเศษ มีขั้นตอน วิธีการต่างๆ ดังนี้

4. จัดทำแผนกลยุทธ์และแผนพัฒนาของศูนย์การศึกษาพิเศษ โดยประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการและผู้เกี่ยวข้องและจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนพัฒนาของศูนย์การศึกษาพิเศษ มีขั้นตอน วิธีการต่างๆ ดังนี้

- 4.1 ศึกษาเอกสารชุดปฏิบัติการจัดทำแผนกลยุทธ์และครอบประمامการ รายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง และเอกสารกลยุทธ์ (Strategic Planning)

- 4.2 ทบทวนเอกสารคู่มือการจัดทำแผนกลยุทธ์สถานศึกษาและครอบ ประمامการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

- 4.3 รวบรวม จัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานและศึกษาสถานภาพของศูนย์การศึกษาพิเศษ หรือการศึกษาวิเคราะห์องค์กร ได้แก่ สภาพแวดล้อมภายนอก ( เช่น ด้านสังคมและวัฒนธรรม เทคโนโลยี เศรษฐกิจและการเมือง กฎหมาย ) และสภาพแวดล้อมภายในของ

สถานศึกษา (เช่น โครงสร้างและนโยบาย สถิติ ระบบข้อมูลสารสนเทศความต้องการของคนพิการของครอบครัวและผู้เกี่ยวข้อง และคุณลักษณะของผู้เรียน อัตรากำลังบุคลากร การเงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ)

4.4 จัดเตรียมความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายและสิ่งอำนวยความสะดวก สะดวกต่างๆ ในการประชุมเชิงปฏิบัติการจัดทำแผนกลยุทธ์

4.5 ดำเนินการประชุมเชิงปฏิบัติการจัดทำแผนกลยุทธ์และการทำกรอบ ประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

4.6 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของศูนย์การศึกษาพิเศษ

4.7 ประเมินสถานภาพของศูนย์การศึกษาพิเศษ

4.8 จัดวางทิศทางการจัดการศึกษาพิเศษโดยกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และแผนกลยุทธ์

4.9 กำหนดกลยุทธ์ระดับองค์กร และกลยุทธ์ระดับแผนงาน

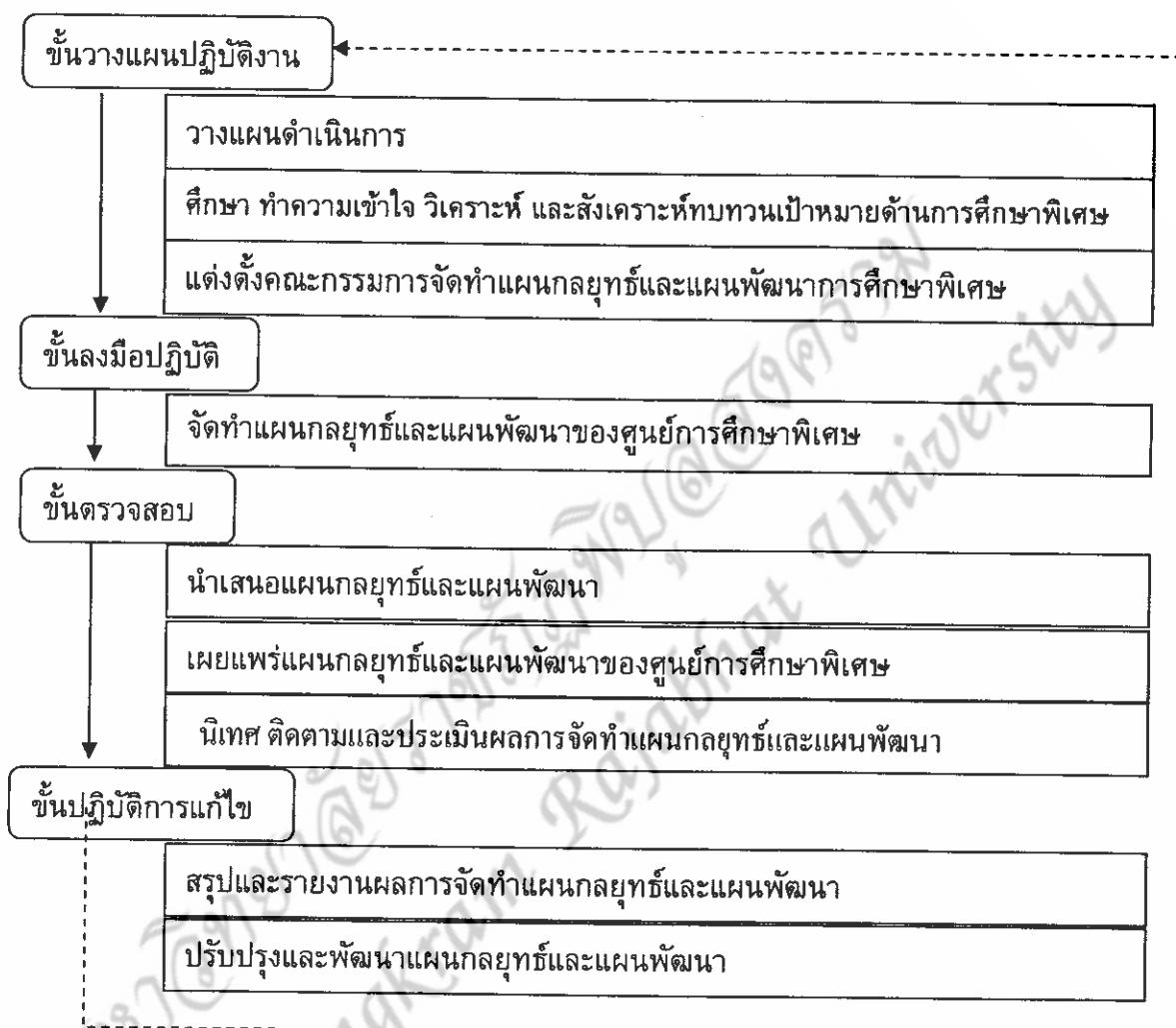
4.10 กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จกลยุทธ์ระดับแผนงาน

4.11 จัดทำโครงสร้าง แผนงาน โครงการ และกิจกรรมรองรับแผนปฏิบัติการ

4.12 จัดทำการอบรมประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้น สรุปได้ว่า แนวทางการปฏิบัติงานของศูนย์การศึกษาพิเศษ จะต้องมีการจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษโดยจัดทำในรูปแบบของ คณะกรรมการเพื่อร่วมรวมข้อมูลพื้นฐานและศึกษาสถานภาพของศูนย์การศึกษาพิเศษ รวมทั้ง รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์จัดทำแผนกลยุทธ์ ดังแผนภูมิต่อไปนี้

## แผนภูมิ 1 แนวทางการจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด



ที่มา : แนวทางการปฏิบัติงานของศูนย์การศึกษาพิเศษ กลุ่มการศึกษาสำหรับคนพิการ  
สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ, 2550 : 27

#### 2.4.2 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด แนวคิดและหลักการเบื้องต้น

การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของศูนย์การศึกษาพิเศษ เป็นการกำหนดครั้งตุ่ประสังค์ เป้าหมายและวิธีการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในช่วงเวลาหนึ่งปี โดยนำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษของศูนย์การศึกษาพิเศษมาจำแนกรายละเอียดเป็นรายปี ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ ซึ่งแผนปฏิบัติการประจำปีควรจะมีรายละเอียดที่ชัดเจนเป็นโครงการ กิจกรรม และปฏิทินการปฏิบัติงานในแต่ละปี รวมทั้งผู้รับผิดชอบและงบประมาณหรือทรัพยากรที่จะต้องใช้ทั้งปี

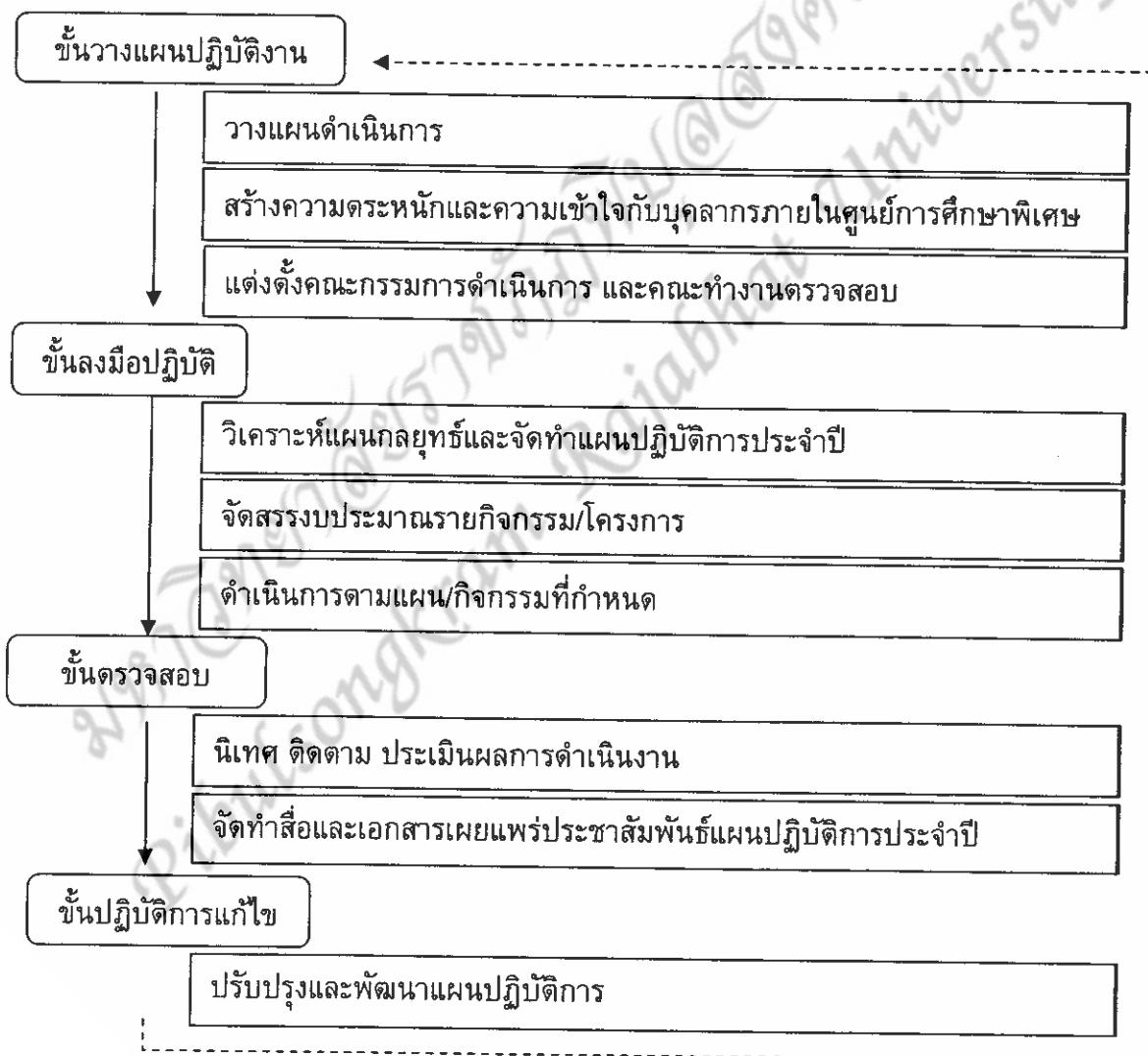
##### ขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติ

การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของศูนย์การศึกษาพิเศษ มีขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติโดยทั่วไปดังต่อไปนี้

1. รวบรวม จัดเตรียมข้อมูลและเอกสารประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของศูนย์การศึกษาพิเศษ ได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษา นโยบาย ยุทธศาสตร์ของศูนย์การศึกษาพิเศษ และแผนปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
2. สร้างความตระหนักรและความเข้าใจแก่บุคลากรทุกฝ่าย ของศูนย์การศึกษาพิเศษ โดยการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับบุคลากร ในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
3. แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการ และคณะกรรมการตรวจสอบ ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่าย/กลุ่มงาน หัวหน้างานและบุคลากร
4. วิเคราะห์แผนกลยุทธ์และจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ วิเคราะห์และประเมินแผนในช่วงที่ผ่านมาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีปัจจุบัน และมอบหมายฝ่าย/กลุ่มงานเขียนโครงการและกิจกรรม จัดทำปฏิทินการปฏิบัติงาน และแผนงบประมาณ
5. จัดสรรงบประมาณให้ฝ่าย/กลุ่มงานต่างๆ โดยพิจารณางบประมาณที่ได้รับและจัดสรรให้ตามรายการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ในโครงการ
6. นำเสนอแผนปฏิบัติการประจำปีต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ
7. สรุปรายงานและปรับปรุงแผนปฏิบัติการประจำปีตามข้อเสนอแนะ
8. นิเทศ ติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีต่อผู้เกี่ยวข้อง
9. จัดทำสื่อและเอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แผนปฏิบัติการประจำปีแก่หัวหน้าฝ่าย/กลุ่มงาน/หัวหน้างานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
10. ปรับปรุงและพัฒนาแผนปฏิบัติการ โดยนำปัญหาและอุปสรรคมาวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาในปีต่อไป

สรุปได้ว่า การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของศูนย์การศึกษาพิเศษ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในช่วงเวลาหนึ่ง โดยจัดประชุมเชิงปฏิบัติการวิเคราะห์และประเมินแผนในช่วงที่ผ่านมา เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ตามแผนภูมิดังนี้

## แผนภูมิ 2 แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด



ที่มา : แนวทางการปฏิบัติงานของศูนย์การศึกษาพิเศษ กลุ่มการศึกษาสำหรับคนพิการ  
สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ, 2550 : 31

### 3. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายใน ได้มีผู้ศึกษาและวิจัยไว้ดังต่อไปนี้

#### 3.1 งานวิจัยในประเทศ

ชูสักดี ทรงส์มาลา (2546 : บทคัดย่อ) "ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานพัสดุตามมาตรฐานการควบคุมภายในของสำนักงานการตรวจสอบแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดร้อยเอ็ด ปีการศึกษา 2546 โดยเปรียบเทียบการบริหารงานพัสดุ จำแนกตามขนาดสถานศึกษา กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยคือ ผู้บริหารสถานศึกษา ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัด ร้อยเอ็ด ปีการศึกษา 2546 พบว่า

1. สภาพการบริหารงานอยู่ในระดับมากทุกด้านตามลำดับจากมากไปหาน้อย คือ การบริหารจัดการทั่วไป การควบคุมและการเบิกจ่ายพัสดุ การกำหนดความต้องการพัสดุ การตรวจสอบพัสดุและการชำระเงิน การจัดหาพัสดุ การจ้างเหมายพัสดุ และการบำรุงรักษาพัสดุ

2. สถานศึกษาขนาดใหญ่มีสภาพการบริหารงาน แตกต่างกับสถานศึกษาขนาดกลางและขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ .05 เมื่อเปรียบเทียบรายด้าน การตรวจสอบพัสดุ และการชำระเงินพบว่า สถานศึกษาขนาดใหญ่มีสภาพการบริหารงานแตกต่างกับ สถานศึกษาขนาดกลาง และขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ .05 ส่วนสถานศึกษาขนาดกลางกับขนาดเล็กไม่แตกต่างกัน ด้านการควบคุมและการเบิกจ่ายพัสดุ สถานศึกษาขนาดใหญ่มีสภาพการบริหารงานแตกต่างกับสถานศึกษาขนาดกลางอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ .05 ส่วนสถานศึกษาขนาดใหญ่กับเล็ก สถานศึกษาขนาดกลางกับเล็กไม่แตกต่างกัน

วีไลพร พัสร์ (2546 : บทคัดย่อ) "ได้ศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมภายในของผู้บริหารที่รับผิดชอบงานจัดวางระบบการควบคุมภายใน ศึกษาเฉพาะกรณี : กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งการศึกษาร�้้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบระดับ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมภายในของผู้บริหารที่รับผิดชอบงานจัดวางระบบการ ควบคุมภายใน จำแนกตามระดับการศึกษา ตำแหน่งที่ดำรงในปัจจุบัน ระยะเวลาที่ทำงานใน หน่วยงาน และการเข้าร่วมการอบรม/สัมมนาเกี่ยวกับการควบคุมภายใน กลุ่มตัวอย่างเป็น ผู้บริหารราชการส่วนกลาง กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทยประกอบด้วย รองอธิบดี กรมการผังเมือง ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการส่วนและหัวหน้าฝ่าย/งาน จำนวน 53 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการควบคุมภายในของผู้บริหารที่รับผิดชอบงานจัดวางระบบการควบคุมภายในฯ แบบ มาตราส่วนประมาณค่าที่ผู้ศึกษาได้สร้างและพัฒนาขึ้นมีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ .8260 โดยมีค่าอำนาจจำแนกของแบบสอบถามตั้งแต่ .33 -1.00 การวิเคราะห์ข้อมูลใช้คอมพิวเตอร์ โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for window สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าวัยและค่าไค-แสควร์ ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวม ผู้บริหารที่รับผิดชอบในการจัดวาง ระบบการควบคุมภายใน กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ส่วนใหญ่ร้อยละ 67.93 มีความรู้

ความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมในภายอยู่ในระดับน้อย และเมื่อเปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมภายในของผู้บริหารที่รับผิดชอบงานจัดวางระบบการควบคุมภายใน จำแนกตามระดับการศึกษาตำแหน่งที่ดำรงในปัจจุบัน ระยะเวลาที่ทำงานในหน่วยงาน และการเข้าร่วมรับการอบรม/สัมมนาเกี่ยวกับการควบคุมภายในจากการทดสอบสมมติฐานพบว่า “ไม่แตกต่างกัน

พร้อมเพร้า ชงไชย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพการดำเนินงานการควบคุมภายในด้านการเงินและบัญชี ของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพการดำเนินงานการควบคุมภายในเกี่ยวกับเงินสดและเงินฝากธนาคารโดยภาพรวม ปฏิบัติได้มากกว่าร้อยละ 80 เมื่อพิจารณาตามขนาดของสถานศึกษาพบว่า มีการปฏิบัติแตกต่างกันตามขนาดของสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยสถานศึกษาขนาดกลางปฏิบัติได้มากกว่าสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ส่วนรับรายการที่สถานศึกษาปฏิบัติ ไม่ได้ในภาพรวม ได้แก่การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการอนุมัติเบิกจ่ายเงินอย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาตามขนาดของสถานศึกษา พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยสถานศึกษาที่ปฏิบัติไม่ได้มากที่สุด คือ สถานศึกษาขนาดกลาง

2. สภาพการดำเนินงานการควบคุมภายในเกี่ยวกับรายได้และการรับเงินรายได้โดยภาพรวมปฏิบัติได้มากกว่าร้อยละ 60 เมื่อพิจารณาตามขนาดของสถานศึกษาพบว่า มีการปฏิบัติแตกต่างกันตามขนาดของสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยสถานศึกษาขนาดกลางปฏิบัติได้มากกว่าสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่

3. สภาพการดำเนินงานการควบคุมภายในเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาด้วยเงินงบประมาณและการบริจาค โดยภาพรวมปฏิบัติได้มากกว่าร้อยละ 90 เมื่อพิจารณาตามขนาดของสถานศึกษาพบว่ามีการปฏิบัติแตกต่างกันตามขนาดของสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยสถานศึกษาขนาดกลางปฏิบัติได้มากกว่าสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่

4. สภาพการดำเนินงานการควบคุมภายในเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดหาและการจ่ายเงินค่าพัสดุโดยภาพรวมปฏิบัติได้มากกว่าร้อยละ 90 เมื่อพิจารณาตามขนาดของสถานศึกษาพบว่า มีการปฏิบัติแตกต่างกันตามขนาดของสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยสถานศึกษาขนาดกลางปฏิบัติได้มากกว่าสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่

5. สภาพการดำเนินงานการควบคุมภายในเกี่ยวกับรายงานการเงิน โดยภาพรวมปฏิบัติได้มากกว่าร้อยละ 90 เมื่อพิจารณาตามขนาดของสถานศึกษาพบว่า มีการปฏิบัติแตกต่างกันตามขนาดของสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยสถานศึกษาขนาดกลางปฏิบัติได้มากกว่าสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงานการควบคุมภายในด้านการเงินและบัญชีของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

นครศรีธรรมราช เขต 2 ประจำปี 2547 ได้แก่สถานศึกษาไม่มีรายได้อื่นนอกจากเงินงบประมาณ เงินงบประมาณที่ได้รับมีจำนวนน้อย สถานศึกษาอยู่ไกลจากน้ำาการของรัฐเป็นจ่ายลำบาก ครูไม่มีประสบการณ์ในการลงบัญชีทรัพย์สินทรัพย์สินล้วนให้ญี่มีสภาพชำรุดไม่สามารถใช้งานได้ สถานศึกษาไม่มีคุณรักษ์สำหรับเก็บเงินสด สถานศึกษาขนาดเล็กจะขาด แคลนอุปกรณ์และ ทรัพย์สิน การจัดซื้อจัดทำทางรายการไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากข้อจำกัดของระเบียบ งบประมาณที่ได้รับจำนวนน้อย และการรับโอนงบประมาณล้าช้าข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน การควบคุมภายในด้านการเงินและบัญชีของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 2 ประจำปี 2547 ได้แก่ ความมีการจัดอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีทรัพย์สินของสถานศึกษา ความมีการอบรมบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานการเงินและบัญชีอย่างต่อเนื่อง เพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้อง

ณรินทร์ ชำนาญดุ (2548 : บทคัดย่อ) “ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการ ควบคุมภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบระดับการบริหารการ ควบคุมภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และแนวปฏิบัติในการบริหารการควบคุมภายใน สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า

1. การบริหารการควบคุมภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับดี แต่เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า สภาพแวดล้อมของการควบคุมภายในและการประเมินความเสี่ยงอยู่ในระดับปานกลาง

2. แนวปฏิบัติในการบริหารการควบคุมภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรดำเนินการในรูปคณะกรรมการมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างชัดเจน เปิดโอกาสให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินการควบคุมภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกขั้นตอน

### 3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

พ้อยเซล (Poisel, 1998 : Abstract) “ได้ทำการประเมินระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานของวิทยาลัยชุมชนในฟลอริดา ผลการวิจัยพบว่า ข้อมูลที่ได้รับการยืนยันจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายตามรูปแบบการทดสอบที่กำหนดตามที่เป็นจริงในสภาพปัจจุบันและ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการทดสอบและจากการสัมภาษณ์ 4 ผู้บริหารวิทยาลัยชุมชนพบว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่ตามกฎหมายโดยใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน พนบความเปลี่ยนแปลงประกอบไปด้วยการเพิ่มขึ้นของตำแหน่งอาจารย์ ในคณะวิชาการและโครงการที่สนับสนุนเพิ่มขึ้นและการปรับปรุงระบบการบริการนักเรียน

ผลการวิจัยยังบ่งชี้อีกว่าต้องส่งเสริมให้มีการระดมทุนให้เป็นรูปธรรม ตามเจตนาของกฎหมายอย่างไรก็ตามในการโครงการนี้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจและจุดมุ่งหมายในผลลัพธ์ ของการระดมทุน การวิจัยนี้จะช่วยจุดประกายให้คณะกรรมการการศึกษาระดับสูงและสภานิติบัญญัติได้พิจารณาเจตนาของกฎหมายต่อไปในอนาคต

ฟาวเวอร์ (Flowers, 1999 : Abstract) ได้ทำการศึกษาการประเมินหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการใช้ระบบประเมินแบบมุ่งเน้นผลงานในผลิตภัณฑ์ ผลการวิจัยพบว่า นโยบายและภาวะผู้นำของหน่วยงานที่ดีจะทำให้หน่วยงานประสบความสำเร็จบนพื้นฐานของข้อมูลที่ดี หรือการตัดสินใจบนฐานแห่งความจริงเป็นสภาพเงื่อนไขที่เหมาะสมที่สุดสำหรับหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นยังมีชี้ถึงแนวคิดในการวิเคราะห์นโยบายของบบประเมินจะต้องประกอบไปด้วยตัวแปรทั้งสภาพแวดล้อม และระดับขององค์กร นอกจากนั้น ผู้บริหารของหน่วยงานจะต้องมีความชัดเจนใน 3 ปัจจัยของการบริหารบบประเมินให้ประสบความสำเร็จคือ

1. ต้องมีความชัดเจนในผลสำเร็จโดยประสานระหว่างความพึงพอใจของชุมชนกับพันธกิจของหน่วยงาน
2. ต้องมีการจัดการกับปัจจัยภายในอกรที่สำคัญต่าง ๆ และนโยบาย
3. ต้องมีการจัดการกับปัจจัยภายในที่ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมในการบริหารและอำนาจในการรับรู้เน้นการตัดสินใจบนฐานแห่งความเป็นจริง

นิวโค้มและแมคโค่มิก (Newcombe & McCoemick, 2001 : Abstract) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความไว้วางใจกับการมีส่วนร่วมของครูในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารบบประเมิน โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย จำนวน 141 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า ทั้งการสั่งการและเทคนิคิวธิ์ในการตัดสินใจ มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับความไว้วางใจในกระบวนการตัดสินใจและความเป็นผู้นำ

สรุป การควบคุมภายใน นับว่าเป็นเครื่องมือทางด้านการบริหารจัดการการดำเนินงานและเป็นกลไกพื้นฐานสำคัญของกระบวนการกำกับ ดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ใหญ่หรือเล็ก ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและภาคเอกชน และไม่ว่า หน่วยงานนั้นจะอยู่ในกลุ่มใด จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร ในฐานะผู้นำ ที่จะต้องมีความเข้าใจการควบคุมภายในตามองค์ประกอบมาตรฐาน 5 ประการ คือ สภาพแวดล้อมของการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร การติดตามประเมินผล ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบจัดสิ่งแวดล้อมและยังจะต้องปลูกจิตสำนึก รวมถึงกระตุ้นให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุกระดับตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องร่วมมือและช่วยกันดำเนินงานตามโครงการภาระงานภายใต้หน่วยงานให้บรรลุผลสำเร็จ มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายใน พบร่วมกับการจัดทำการควบคุมภายใน เป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบในการจัดวางการควบคุมภายในของแต่ละหน่วยงาน และความคิดเห็นจากสภาพการบริหารงานในแต่ละด้านจะอยู่ในระดับมาก ซึ่งมาจากการคิดเห็นของผู้บริหารเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ งานวิจัยดังกล่าวบ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของขนาดหน่วยงานที่ส่งผลถึงการจัดทำการควบคุมภายใน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรจะได้มี

การเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างผู้บริหารและบุคลากรภายในหน่วยงาน เนื่องจากการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ บุคลากรจะเป็นผู้ลงมือปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ด้วยตนเอง ดังนั้น การดำเนินงานการควบคุมภายในหน่วยงาน ควรมีการดำเนินการในรูปคณะกรรมการและมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างชัดเจน เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินการควบคุมภายในทุกขั้นตอน

ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด เป็นหน่วยงานที่มีขนาดใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะเป็นอัตรากำลังหรืองบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน จึงต้องมีการจัดทำการควบคุมภายในควบคู่ไปกับการบริหารงานภายในศูนย์การศึกษาพิเศษ ตามโครงสร้างการบริหารงานทั้ง 4 ด้าน คือ (1) การบริหารวิชาการ ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษา และเป็นจุดมุ่งหมายหลักของสถานศึกษาที่จะเป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญถึงความสามารถสำเร็จ และความสามารถของผู้บริหาร (2) การบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน เพื่อความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ (3) การบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้บุคลากรควรได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ ให้มีความก้าวหน้า ในวิชาชีพ และสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของหน่วยงาน และ (4) การบริหารทั่วไป เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ในการบริหารงานอื่นๆ ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการบริหารงานของแต่ละงานตามโครงสร้างการบริหารงานนั้นจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงาน พร้อมทั้งสร้างความมั่นใจและความเชื่อถือให้แก่ผู้บริหารในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานและบุคลากรภายในออกที่เกี่ยวข้อง

#### 4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

เพื่อให้แนวทางการดำเนินงานการควบคุมภายในของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดในครั้งนี้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้

