

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบในการจัดการศึกษา 3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนขยายโอกาส จึงทำให้มีหน่วยงานในสังกัดเป็นจำนวนมาก เช่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด 76 แห่ง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ 880 แห่ง สำนักงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา 4,225 กลุ่ม โรงเรียนประถมศึกษา /โรงเรียนสาขา 30,870 โรงเรียน และนักเรียน 6,726,076 คน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2544 : 2) นับว่าเป็นหน่วยงานระดับกรมที่ใหญ่ที่สุดในกระทรวงศึกษาธิการ

ด้วยภารกิจและปริมาณค่อนข้างมากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีอยู่ในวงเงินที่สูงมาก ดังเช่น ปีงบประมาณ 2540 ได้รับ 88,360 ล้านบาทเศษ ปีงบประมาณ 2541 ได้รับ 84,623 ล้านบาทเศษ ปีงบประมาณ 2542 ได้รับ 82,458 ล้านบาทเศษ ปีงบประมาณ 2543 ได้รับ 86,823 ล้านบาทเศษ และในปีงบประมาณ 2544 ได้รับ 87,508 ล้านบาทเศษ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2544 : 3) การบริหารงบประมาณ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งของหน่วยงานในสังกัด สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติทุกหน่วยงาน

ปัจจุบันสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติได้กระจายอำนาจการบริหารการศึกษา และการบริหารงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารการศึกษา มีความคล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น แต่การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ต้องเป็นไปตามแผนงาน และโครงการที่หน่วยงานในสังกัดกำหนดไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2544 : 4) โดยเฉพาะสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่รับผิดชอบ กำกับ ดูแล และติดตามผล การดำเนินงานของหน่วยงานย่อยภายในจังหวัดทั้งหมด ได้แก่ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน ทั้งนี้ เพื่อให้ส่วนราชการในสังกัด สามารถที่จะใช้จ่ายเงินในกิจการต่างๆ เช่น จัดซื้อ จัดหาสื่อและพัสดุ เป็นต้น แทนสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ตามที่ได้กระจายอำนาจหรือมอบอำนาจมาให้

เป็นไปตามเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ ตลอดจนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติหรือข้อกำหนดอื่นๆของทางราชการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพในการจัดการศึกษา

การปฏิบัติงานการเงินและพัสดุจึงเป็นปัจจัยหลักที่มีความสำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารจัดการของแต่ละองค์การ เพราะการเงินและพัสดุเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้บรรลุแผนงาน/โครงการและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การปฏิบัติงานการเงินและพัสดุนอกจากจะต้องมีกระบวนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ยังต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบที่ทางราชการวางไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญยิ่งสำหรับการปฏิบัติงานราชการทุกประเภทให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดอีกด้วย (ปรีชา จำปารัตน์ และไพศาล ชัยมงคล. 2527 : 3) ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องมีความรู้ในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี ถ้าหากเกิดข้อผิดพลาดขึ้นแล้วจะปฏิเสธว่าไม่รู้ระเบียบข้อบังคับและกฎหมายไม่ได้ มีโอกาสที่จะได้รับโทษทางวินัย หรือทางแพ่ง หรือทางอาญาหรืออาจพร้อมทั้ง 3 กรณีก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นไปในลักษณะใด (จรัล ยงพานิช. 2532 : 6) อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุนับวันจะยิ่งทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นดังจะเห็นได้จากการใช้จ่ายงบประมาณในการลงทุนพัฒนาประเทศเกือบทั้งหมดเป็นการจัดซื้อ จัดจ้างโดยผ่านกระบวนการในการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุทั้งสิ้น การปฏิบัติงานการเงินและพัสดุให้มีประสิทธิภาพจึงย่อมส่งผลถึงสัมฤทธิ์ผลของแผนงาน โครงการ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกทางหนึ่งด้วย (สมาคมนักบริหารพัสดุแห่งประเทศไทย. 2538)

การปฏิบัติงานการเงินและพัสดุจึงนับเป็นกลไกที่สำคัญที่จะเป็นแนวทางช่วยให้นักกลางสามารถทำงานด้านการการเงินและพัสดุได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งหากขาดหลักการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุที่ดีแล้ว การทำงานที่ไม่มีหลักหรือระบบการจัดการที่ดีย่อมจะเกิดความซ้ำซ้อนสิ้นเปลือง และอาจส่งผลให้องค์การต้องสูญเสียทรัพยากรเกินความจำเป็น ทำให้การปฏิบัติงานในองค์การขาดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลได้ผลน้อยกว่าที่ควรได้ (อุทัย นีรัญโต. 2532 : 103) ซึ่งในทางปฏิบัติของทางราชการที่ผ่านมาพบว่า ในแต่ละปีหน่วยงานของรัฐได้ใช้จ่ายเงินด้านต่างๆ เป็นจำนวนสูงและได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทั้งนี้เป็นเพราะการปฏิบัติงานตลอดตามมีขั้นตอนและระบบระเบียบกฎเกณฑ์ และข้อกำหนดมาก หรือการกำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะของผู้ต้องการหรือผู้ใช้ไม่ชัดเจน ที่ส่งผลให้เจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุไม่สามารถทำงานตามที่มีผู้ต้องการได้ ซึ่งส่งผลให้บางที่ทางราชการสูญเสียเงินไปโดยเปล่าประโยชน์ หรือได้วัสดุครุภัณฑ์ที่มีคุณภาพต่ำ การตรวจรับล่าช้า ขาดการบำรุงรักษาที่ดี ทำให้ต้องเสียเงินงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น (วราภรณ์ เตชะวัฒน์เศรษฐ์. 2539 ;1)

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่บางส่วนขาดจิตสำนึกหรือเบียดบังข้ออาชญากรรมบังหลวง เช่น เรียกเก็บเงินนอกเหนือจากที่ระเบียบกำหนด สร้างหลักฐานหรือแก้ไขหลักฐานอันเป็นเท็จ เพื่อเบิกเงินจากทางราชการมาเป็นส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงาน (ระพีพรรณน ชื่นสุนทร. 2540 : 3)

จากสภาพความเป็นมาและปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิธีการและสภาพปัญหาการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและพัสดุ เพื่อนำไปสร้างรูปแบบการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาทที่มีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง ตรงกับความต้องการ ความจำเป็นของผู้ปฏิบัติงาน และเพื่อนำผลการวิจัยครั้งนี้ไปปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ตลอดจนอาจจะนำไปพัฒนารูปแบบแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารและการจัดการศึกษาต่อไป

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท
2. เพื่อสร้างรูปแบบการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แบ่งขอบเขตการวิจัยออกเป็น 2 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตด้านเนื้อหาในการวิจัย ช่วงที่ 1 เป็นการศึกษาสภาพปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 งาน คือ งานการเงิน งานบัญชี และงานพัสดุ

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยช่วงนี้ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและพัสดุ ในหน่วยงานสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท ปี พ.ศ.2544 จำนวน 47 คน ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินและพัสดุ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท จำนวน 15 คน
2. เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินและพัสดุ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือ กิ่งอำเภอ จังหวัดชัยนาท อำเภอละ 4 คน รวมจำนวน 32 คน

ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษาในช่วงที่ 1 มี 2 ตัวแปร ดังนี้

1. ตัวแปรต้น ได้แก่ ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท
2. ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท

ช่วงที่ 2

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตด้านเนื้อหาในการวิจัย ช่วงที่ 2 เป็นการสร้างรูปแบบการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท โดยนำสภาพปัญหาการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่งานการเงินและพัสดุมาสังเคราะห์เป็นรูปแบบเพื่อขอให้ผู้เชี่ยวชาญศึกษาและวิเคราะห์ตรวจสอบ ให้ความเห็นข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาทให้ดียิ่งขึ้น

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยช่วงนี้ เป็นผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและพัสดุ ของหน่วยงานสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

จำนวน 14 คน ได้แก่

1. ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จำนวน 4 คน
2. หัวหน้าฝ่ายงานการเงินและพัสดุ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จำนวน

10 คน

ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษาในช่วงที่ 2 มี 2 ตัวแปร ดังนี้

1. ตัวแปรต้น ได้แก่ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อปัญหาการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ ของหน่วยงานสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
2. ตัวแปรตาม ได้แก่ รูปแบบการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท

นิยามศัพท์เฉพาะ

การปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ หมายถึง ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินงานในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและพัสดุ ในหน่วยงานสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาทให้สะดวกและเกิดประสิทธิภาพตลอดจนมีความถูกต้องตามระเบียบทางราชการทั้งแก่ผู้มารับบริการและผู้ปฏิบัติงาน

งานการเงิน หมายถึง กิจการเกี่ยวกับการรับ เก็บรักษาและจ่ายเงิน การรับจ่ายเงิน และการนำส่งเงินคืนคลัง การเก็บรักษาเงินและเอกสารแทนตัวเงิน การโอนเงิน การเบิกจ่ายเงิน ตามเงินงบประมาณที่ทางราชการจัดสรรให้แก่ส่วนหรือหน่วยราชการ เพื่อจ่ายและก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ หรือเงินที่ส่วนราชการจัดหา จัดเก็บได้ตามระเบียบหรือกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ การขอรับเงินบำเหน็จบำนาญการขอรับเงินค่าเช่าบ้าน การยืมเงินทดรองราชการ การจัดระบบควบคุมและตรวจสอบการเงิน และการดำเนินการอื่นๆ ตามระเบียบของทางราชการที่กำหนดไว้

งานบัญชี หมายถึง ระบบที่ใช้ควบคุมการรับจ่ายเงิน มีขอบข่ายของงานที่จะต้องปฏิบัติคือ บัญชีเงินสด บัญชีแยกประเภททะเบียนต่าง ๆ บัญชีเงินฝากธนาคาร หลักฐานต่างๆ ทางบัญชีการจัดทำทะเบียนและบัญชีทุกประเภทให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

งานพัสดุ หมายถึง การจัดทำของ การซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การเบิกจ่าย การบำรุงรักษา ดูแล พักดูให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ การจำหน่าย และการดำเนินการอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542)

รูปแบบการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ หมายถึง กระบวนการขั้นตอนในการดำเนินงานการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุให้ตรงกับความต้องการ ความจำเป็น และระเบียบทางราชการ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานการเงินและพัสดุ หมายถึง ผู้มีหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานการเงินและพัสดุ ในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หรือในสถานศึกษา

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท หมายถึง สำนักงานที่จัดการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาของจังหวัดชัยนาท ตามที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ และ/หรือตามกฎหมายที่บัญญัติไว้

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หมายถึง สำนักงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาระดับชั้นประถมศึกษาของอำเภอ/กิ่งอำเภอในจังหวัดชัยนาท ตามที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท และ/หรือตามกฎหมายที่บัญญัติไว้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ได้ข้อมูลสารสนเทศ สภาพปัญหาการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานการเงินและพัสดุ ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับผู้บริหารในระดับจังหวัด หรือระดับอำเภอ หรือระดับสถานศึกษา ในการปรับปรุงพัฒนาการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งถูกต้องตามระเบียบราชการที่กำหนดไว้
2. ได้รูปแบบการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุที่เป็นแนวทางปฏิบัติ และเป็นการสร้างขั้นตอนการปฏิบัติ เป็นการพัฒนาการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุให้สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบราชการที่กำหนดไว้
3. ได้เป็นแนวทางพัฒนาการปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป