

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและเห็นได้ชัด เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการและระบบสื่อสาร รวมทั้งการที่ประเทศไทยมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาคมโลกอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้บุคคลและสังคมปรับตัวตามไม่ทันและก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนาในหลายลักษณะ ทั้งในด้านความไม่สมดุล ระหว่างการพัฒนาทางวัตถุกับการพัฒนาทางจิตใจระหว่างการใช้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่งผลให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ระหว่างการให้ความสำคัญแก่วิทยาการสมัยใหม่ และวัฒนธรรมภายนอกชุมชนกับภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งระหว่างการพัฒนาอาศัยกันกับการพึ่งตนเองทั้งในระดับบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับประเทศ

รัฐมีความเชื่อพื้นฐานว่า การศึกษามีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะมาถึงและเชื่อว่าการศึกษาที่เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศ จะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย ทั้งยังสร้างความสมดุลและความกลมกลืนของการพัฒนาระหว่างด้านต่าง ๆ ได้ รัฐได้ตระหนักว่าการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นั้นได้ดีเท่าที่ควร รัฐจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษา ทั้งในแง่ของหลักการ ความมุ่งหมาย แนวนโยบาย และแนวทางการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาเป็นกระบวนการที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยให้เป็นไปตามแนวทางที่พึงประสงค์ เหมาะแก่กาลเวลา และบริบทของสังคมไทย (แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535) ซึ่งการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ นั้น มีหน่วยงานรับผิดชอบหลาย ๆ หน่วยงานและมีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการจัดการศึกษาในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนในประเทศ อันเป็นการสร้างคุณภาพพื้นฐานแก่ประชาชน เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญรุ่งเรืองทัดเทียมกับนานาอารยประเทศทั้งหลาย สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528) ได้สรุปการเปลี่ยนแปลงการประถมศึกษาว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงของระบบการบริหารการประถมศึกษา เพื่อความเหมาะสมด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจสังคมและระบอบการปกครองหลายครั้ง และเข้าสู่โครงสร้างในปัจจุบัน เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2523 โดยการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาร้อยละ 90 อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีโครงสร้างและระบบการบริหาร อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเป็นอำนาจขององค์คณะบุคคลในระดับต่าง ๆ 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเป็นหน่วยงานทางการศึกษา ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 26 และมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 เป็นราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในภูมิภาค ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การบริหารงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนั้นมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารและบังคับบัญชา ควบคุมดูแลโดยทั่วไปโดยการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535) ดังนั้นหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจึงเป็นไปตามลักษณะงานที่ปรากฏ ซึ่งสามารถสรุปได้โดยสังเขปคือ บังคับบัญชาและควบคุมดูแลโดยทั่วไปในงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่เกี่ยวกับการบริหาร เช่น ปฏิบัติการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการดำเนินการจัดการศึกษาทุกระดับในความรับผิดชอบ การบริหารงานบุคคล การบริหารวิชาการ การนิเทศการศึกษา ตามติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา เป็นต้น รวมทั้งการรับผิดชอบการจัดการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด การบังคับบัญชาและดูแลข้าราชการและลูกจ้างในสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาการดำเนินงานของโรงเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับงาน

วิชาการ งานการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ งานบริหารบุคคล งานกิจการนักเรียน งานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับโรงเรียน งานจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา (อ้างแล้ว, 2535) จึงเห็นได้ว่าหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้มีบทบาทอันสำคัญในการกำกับดูแลการพัฒนางานทุกอย่างทั้งบนสำนักงาน และในโรงเรียน ประถมศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบ

ในบรรดางานต่าง ๆ ทั้ง 4 งาน ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ อันได้แก่ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ งานการเงินและพัสดุและงานนิเทศการศึกษานั้น งานการเงินและพัสดุเป็นงานที่สำคัญยิ่งงานหนึ่ง เพราะเป็นงานที่สนับสนุนให้งานบริหารด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความราบรื่นเพราะงานการเงิน และพัสดุเป็นปัจจัยที่อำนวยความสะดวกให้งานบริหารด้านอื่น ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ได้เร็วยิ่งขึ้น สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอมีหน้าที่ทั้งเป็นหน่วยงานสนับสนุนและให้บริการแก่หน่วยงานปฏิบัติซึ่งได้แก่ โรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน ขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานปฏิบัติและประสานงานเพื่อได้รับนโยบายระดับจังหวัดหรือระดับชาติ การบริหารจึงจำเป็นต้องใช้เงิน และวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนการจัดการเกี่ยวกับการเงินและพัสดุ จึงจำเป็นต้องอาศัยระเบียบระเบียบที่ทางราชการ กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและการบริหารงานการเงินและพัสดุนั้น เป็นการบริหารที่อยู่ในการอบมากกว่งานด้านอื่น ๆ (ขาริ มณีศรี, 2527) นอกจากนั้นสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอยังมีฐานะเป็นหน่วยงานย่อยทางบัญชี ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้เบิกและจ่ายให้แก่โรงเรียนในสังกัดและยังทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลตรวจสอบ และติดตามการใช้จ่ายเงินของโรงเรียนในสังกัดโดยใกล้ชิดบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และเจ้าหน้าที่การเงินของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจระเบียบ กฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน จึงจะสามารถบริหารงานการเงินและพัสดุของสำนักงานซึ่งมีขอบเขตทั้ง 4 งาน คืองานการเงิน งานบัญชี งานพัสดุและงานจัดตั้งงบประมาณ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535) ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่เนื่องจากการบริหารงานการเงินและพัสดุ ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอนั้น เป็นงานที่ต้องอาศัยกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาปฏิบัติให้ถูกต้อง ต่อเนื่อง และจะต้องอาศัยการตรวจสอบติดตามดูแลอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา นอกจากนั้นยังต้องอาศัยผู้ปฏิบัติงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องมีความเข้าใจ เอาใจใส่และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง จึงจะ

ทำทางการเงินและพัสดุของสำนักงานเป็นไปโดยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ทางราชการได้อย่างเต็มที่ หน่วยงานจะพัฒนาได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการบริหารงานการเงินว่าดีหรือไม่เพียงใด หากผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการเงินพัสดุของหน่วยงานของตนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว ก็จะส่งผลให้หน่วยงานพัฒนาและได้ชื่อว่าเป็นผู้บริหารที่มีความสามารถ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (2527) ได้ทำการตรวจสอบบัญชีของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 11 และรายงานข้อบกพร่องที่ตรวจพบ เช่น จัดทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน ไม่จัดทำทะเบียนการเงินประเภทต่าง ๆ ส่งเงินเหลือจ่ายช้ากว่ากำหนด กรรมการเก็บรักษาเงินปฏิบัติหน้าที่ไม่เคร่งครัด ในด้านงานการเงินพัสดุ ไม่ได้จัดทำทะเบียนพัสดุ และบัญชีพัสดุ เป็นต้น ข้อบกพร่องดังกล่าวทำให้ข้าราชการที่รับผิดชอบต้องถูกพิจารณาโทษทางวินัยเป็นจำนวนมากทำให้ข้าราชการที่รับผิดชอบต้องถูกพิจารณาโทษทางวินัยเป็นจำนวนมาก ในปี 2533 มีข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรง คิดเป็นร้อยละ 1 ของข้าราชการครูทั่วประเทศ (สุรัฐ ศิลปอนันต์, 2533) และเป็นความผิดเกี่ยวกับงานการเงินมากกว่าด้านศิลปกรรมจริยธรรม นั้นย่อมแสดงว่าการปฏิบัติงานด้านการเงินพัสดุ มีปัญหามาก และทำให้ข้าราชการครูถูกลงโทษทางวินัย

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้ที่มีตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินและพัสดุ ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหา รวมทั้งสาเหตุของการถูกลงโทษทางวินัยเกี่ยวกับงานการเงินและพัสดุ ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ตลอดจนการแสวงหาแนวทางป้องกันและแก้ไขไม่ให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้อีกต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อวิเคราะห์ประเด็นความผิดและสาเหตุความผิด เกี่ยวกับการเงินและพัสดุ ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 11 เกี่ยวกับ

- (1) ประเด็นความผิดทางวินัย
- (2) ประเด็นที่ถูกหักท้วงจากหน่วยตรวจสอบภายใน
- (3) การถูกลงโทษและระดับโทษที่ได้รับ

2.2 เพื่อเสนอแนะวิธีป้องกันความผิดทางวินัย เกี่ยวกับการเงินพัสดุของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 การวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นความผิดทางวินัยเกี่ยวกับงานการเงินและพัสดุของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 11 ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2530-2534 และได้ดำเนินการทางวินัย โดยนิติกรสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 11

3.2 การวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดความผิดทางวินัยเกี่ยวกับงานการเงินและพัสดุของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 11 ตามขอบข่ายงานที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้ 3 ด้าน คือ

(1) งานการเงิน

(2) งานการบัญชี

(3) งานการพัสดุ

3.3 การวิจัยครั้งนี้ จะได้เสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญาที่ทำให้เกิดความผิดทางวินัย เกี่ยวกับงานการเงินและพัสดุของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

4. ข้อตกลงเบื้องต้น

ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยที่เกี่ยวกับความผิดทางด้านการเงินและพัสดุของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ จากนิติกรและผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

5. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 "สาเหตุการทผิดทางวินัย" หมายถึง เหตุต่าง ๆ ที่ทำให้การปฏิบัติงานด้านการเงินและพัสดุของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ แนวทางปฏิบัติหลักการต่าง ๆ ที่ถูกต้องตามที่ราชการได้กำหนดไว้

5.2 "ประเด็นความผิดทางวินัย" หมายถึง ลักษณะการปฏิบัติราชการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับจรรยาบรรณของทางราชการและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ

5.3 "การมีความผิดร้ายแรง" หมายถึง การกระทำของผู้ปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการอย่างร้ายแรง

5.4 "กรณีความผิดไม่ร้ายแรง" หมายถึง การกระทำของผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

5.5 "หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ" หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ทั้งนี้รวมถึงหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอด้วย

5.6 "หน่วยตรวจสอบภายใน" หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่ทำการตรวจสอบเกี่ยวกับการเงิน บัญชี พัสดุของหน่วยงานในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานได้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย

5.7 "สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ" หมายถึง หน่วยงานทางการศึกษาระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ทั้งนี้รวมถึงสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอด้วย

5.8 "งานการเงิน" หมายถึง งานที่ปฏิบัติหรือกระทำเกี่ยวกับงานด้านการเงิน การเบิกจ่ายเงินซึ่งประกอบด้วยการพิจารณา ตรวจสอบเรื่องเกี่ยวกับการเบิกจ่าย การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงินของทางราชการทุกประเภท

5.9 "งานบัญชี" หมายถึง งานที่ปฏิบัติหรือกระทำเกี่ยวกับงานด้านบัญชี ซึ่งประกอบด้วยการตรวจสอบเอกสารการรับ-จ่าย การบันทึกรายการลงในบัญชีและทะเบียนต่างๆ การรับจ่าย การจัดเก็บเอกสารเกี่ยวกับการเงินและบัญชี การจัดทမ်းเดือน รายงานการตรวจสอบภายใน การจัดทำเรื่องขอเบิกเงินงบประมาณรายจ่ายหลัอมปีและขยายเวลาการเบิกจ่ายเงิน

5.10 "งานพัสดุ" หมายถึง งานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับงานการพัสดุซึ่งประกอบด้วย การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบประเด็นความผิดทางการเงินและพัสดุของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2530-2534

6.2 ทำให้ทราบถึงการดำเนินการทางวินัยเกี่ยวกับงานการเงินและพัสดุของหัวหน้า
การประถมศึกษาอำเภอ

6.3 ทำให้ได้แนวทางป้องกันและแก้ไขการทุจริตทางวินัยเกี่ยวกับการเงินและพัสดุ
ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ