

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความจำเป็นและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับโอนการศึกษาประชากรมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532) ได้ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา การบริหารงานการศึกษาตามโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กระจายอำนาจการบริหารออกเป็น 5 ระดับ คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2525) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ส่วนภูมิภาค รับผิดชอบบริหารงานการศึกษาในจังหวัด มีโครงสร้างในการบริหารงานในสำนักงาน 5 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายการเงินและพัสดุ ฝ่ายแผนงาน และงบประมาณ ฝ่ายพัฒนาบุคคลและหน่วยงานศึกษานิเทศก์ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536) โดยมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไป

สำหรับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษที่รัฐมุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัย และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรัฐได้กำหนดเป็นแนวนโยบายการศึกษาของรัฐไว้ว่า "รัฐพึงจัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงบริบูรณ์ สำหรับสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นต้องจัดให้เปล่า" โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการ

จัดการควบคุมและกำกับระบบการประถมศึกษาของทั้งประเทศ ให้บรรลุจุดหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ ตามช่วงของแผนระยะต่าง ๆ และต้องรับผิดชอบ การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการการประถมศึกษาโดยตรง ซึ่งหน่วยงานการประถมศึกษาทุกระดับตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนก็ต้องปฏิบัติเช่นกัน โดยเฉพาะระดับโรงเรียนเป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุด เพราะผลการจัดการประถมศึกษาจะเป็นเช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของโรงเรียนเป็นสำคัญ การปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นจะต้องจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร ทั้งด้านคุณภาพที่พึงประสงค์ ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในทุกกลุ่มประสบการณ์ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และสุขภาพอนามัยที่ดี โดยปัจจัยหลายอย่างในโรงเรียนเป็นสิ่งสนับสนุนส่งเสริม เช่น ด้านบุคลากร ได้แก่ ครู นักเรียน ผู้บริหาร นักการภารโรง คณะกรรมการศึกษา ผู้ปกครอง หรือด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์ ระบบการบริหาร เป็นต้น

ในการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนต้องปฏิบัติงานบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา ตามขอบข่ายและแนวปฏิบัติสำหรับผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับงาน 6 ด้าน คือ

- 1) งานวิชาการ
- 2) งานบุคลากร
- 3) งานกิจการนักเรียน
- 4) งานธุรการ การเงินและพัสดุ
- 5) งานอาคารและสถานที่
- 6) งานสัมพันธ์กับชุมชน

ดังนั้นตามขอบข่ายงานและภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนในการดำเนินงานเพื่อให้ภารกิจของโรงเรียนประถมศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรในการบริหารงานคือ คน เงิน พลัง และเทคนิคการจัดการเป็นปัจจัยในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ และบรรดาทรัพยากรการบริหาร 4 ประการนั้น ถึงแม้ว่าทรัพยากรคนจะเป็นที่ยอมรับของนักบริหารส่วนหนึ่งว่า มีความสำคัญยิ่งกว่าทรัพยากรอื่น ๆ ในแง่ของการบริหารก็ตาม แต่ทรัพยากรประเภท

พัสดุ หรืองานพัสดุ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงานธุรการของหน่วยงานทางการศึกษาที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับงานการเงินนั้น ก็มีความสำคัญและจำเป็นต้องการบริหารงานไม่ด้อยไปกว่าทรัพยากรด้านอื่น ๆ (นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์, 2527 ; ปรีชา คัมภีรภรณ์, 2528)

การบริหารงานด้านงานพัสดุของโรงเรียนประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเป็นผู้ควบคุม ดูแล ตรวจสอบงานด้านพัสดุ ำให้การดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบและชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และงานที่จะต้องปฏิบัติคืองานว่าด้วย "การพัสดุ" อันได้แก่การซื้อ การจ้าง การซ่อมและบำรุงรักษา การจัดทำเอง การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม หรือการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบ (เชิดชัย มีคำ, 2531)

งานการพัสดุนี้จัดได้ว่าเป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา ในฐานะที่เป็นงานบริการงานด้านอื่น ๆ ของโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมาย ความบกพร่องของงานการพัสดุจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานทั้งหมด (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530) ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานด้านนี้หรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับงานพัสดุ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายต่าง ๆ เป็นอย่างดี มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ขอบข่าย ธรรมชาติของงาน ตลอดจนหลักปฏิบัติต่าง ๆ ำให้เข้าใจชัดเจน จะต้องศึกษาระเบียบกฎหมาย ระเบียบแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้ละเอียดจนสามารถปฏิบัติและนิเทศงานให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ดี มีประสิทธิภาพ และตรวจสอบงานได้ (ธีรวุฒิ ประทุมนพรัตน์, 2529)

จากการสำรวจพบว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและพัสดุโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานการเงินและพัสดุมาโดยเฉพาะ เพราะบุคคลเหล่านี้ไม่ได้ฝึกอบรมงานด้านนี้มาโดยตรง แต่มาจากข้าราชการช่วยปฏิบัติราชการด้านนี้เท่านั้น (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530) การปฏิบัติงานการพัสดุของเจ้าหน้าที่ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบการพัสดุดังกล่าว จึงอาจเกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ได้ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานการพัสดุส่วนใหญ่มักพบในปัจจุบัน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อวัสดุราคาแพงเกินไปจากราคากลางจนทำให้ต้องมีการแก้ไขหรือมีการเรียกเงินคืน ปัญหาการซื้อวัสดุบางรายการที่กระทรวงการคลังไม่อนุญาตให้เบิกจ่ายได้ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมวัสดุในกรณีที่มีจำนวนวัสดุที่มีไม่ตรงกับบัญชีวัสดุและทะเบียนครุภัณฑ์ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบที่ไม่มีการตรวจสอบพัสดุประจำปี และไม่มีการรายงานผลการตรวจสอบ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531) นอกจาก

นี้ยังพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการทำทะเบียนวัสดุครุภัณฑ์ว่าไม่เป็นปัจจุบัน วัสดุคงเหลือไม่ตรงตามทะเบียน และไม่ซ่อมแซมครุภัณฑ์ที่ชำรุดให้ใช้งานได้ตามปกติ (สวัสดี กาญจนสุวรรณ, 2529) จากผลการตรวจสอบงานการพัสดุที่สำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน สรุปปัญหาไว้มีดังนี้ จัดทำบัญชีรับ-จ่ายพัสดุ และทะเบียนครุภัณฑ์ไม่เป็นปัจจุบัน จัดเก็บรักษาควบคุมและเบิกจ่ายวัสดุครุภัณฑ์ไม่ได้จัดทำบัญชีวัสดุครุภัณฑ์ขาดหรือเกินบัญชี การยืมพัสดุมีหลักฐานครบถ้วน และมีได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบการรับจ่ายพัสดุนิ่งงบประมาณที่ผ่านมา และตรวจรับพัสดุคงเหลือประจำปี บางหน่วยงานแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไม่ครบ หรือเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตรวจสอบอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยืน หงส์สง (2528) ก็ได้กล่าวถึงปัญหาการพัสดุว่าไม่จัดทำบัญชีพัสดุและทะเบียนครุภัณฑ์ ลงบัญชีวัสดุและทะเบียนครุภัณฑ์ว่าไม่เป็นปัจจุบัน จัดทำบัญชีวัสดุเฉพาะวัสดุสำนักงาน ส่วนวัสดุอื่น ๆ ไม่ได้จัดทำ ไม่ได้แยกบัญชีออกเป็นชนิด วัสดุคงเหลือไม่ตรงกับบัญชี ไม่ได้จัดทำใบเบิกวัสดุ ไม่มีหมายเลขประจำครุภัณฑ์ และก่อนสิ้นเดือนกันยายน ไม่ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบการรับจ่ายพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521

จากปัญหางานการพัสดุที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สรุปได้ว่าการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานพัสดุนี้ ยังมีปัญหาอยู่มาก จำเป็นที่ผู้บริหารหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานพัสดุของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงหรือให้เกิดปัญหาน้อยที่สุด และเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านพัสดุให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ผู้วิจัยมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานพัสดุในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และเกี่ยวข้องโดยตรงงานการตรวจสอบ เสนอแนะ และให้คำปรึกษาด้านงานพัสดุกับโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น จึงสนใจที่จะศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางการพัฒนางานพัสดุของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงและพัฒนางานด้านการบริหารงานพัสดุโรงเรียนให้เกิดประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางการพัฒนางานพัสดุของโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1) การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะสภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางการพัฒนางานพัสดุของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน เจ้าหน้าที่พัสดุของโรงเรียน และครูผู้สอนที่มีองค์ประกอบของงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ดังนี้

- (1) การจัดหา
- (2) การเบิกจ่าย
- (3) การเก็บรักษา
- (4) การควบคุม
- (5) การจำหน่าย

2) ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา เจ้าหน้าที่พัสดุของโรงเรียนประถมศึกษา และครูผู้สอนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามนี้ เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องและปฏิบัติงานด้านงานพัสดุของโรงเรียน รู้สภาพความเป็นจริงและปัญหาการบริหารงานพัสดุของโรงเรียน สามารถเสนอแนะแนวทางเพื่อพัฒนางานพัสดุของโรงเรียนประถมศึกษา และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาก็ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีข้อความที่ควรทำความเข้าใจดังต่อไปนี้

1) **พัสดุ** หมายถึง วัสดุและครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ตามที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

2) **การพัสดุ** หมายถึง การซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การยืม การควบคุม การจำหน่าย และการตรวจสอบวัสดุและครุภัณฑ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2535

3) **วัสดุ** หมายถึง สิ่งของจำเป็นต้องใช้ในการสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งโดยสภาพแล้วย่อมสิ้นเปลือง เปลี่ยน หรือสลายตัวในระยะเวลาอันสั้น มีราคาหน่วยหนึ่ง หรือซื้อครั้งหนึ่งไม่เกิน 1,000 บาท ตามสิ่งของตัวอย่างที่สำนักงานประมาณกำหนดไว้

4) **ครุภัณฑ์** หมายถึง สิ่งของจำเป็นต้องใช้ในการสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งโดยสภาพแล้วมีลักษณะคงทนควรมีอายุการใช้งานยืนนาน ตามสิ่งของตัวอย่างที่สำนักงานประมาณกำหนดไว้

5) **การบริหารงานพัสดุ** หมายถึง กิจกรรมตามกระบวนการบริหารงานวัสดุของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ประกอบด้วย

(1) **การจัดหาพัสดุ** หมายถึง การจัดการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุ ได้แก่ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การจัดทำเอง การแลกเปลี่ยนและการเช่า

(2) **การเบิกจ่ายพัสดุ** หมายถึง การจัดส่งพัสดุให้แก่ผู้ใช้ ได้แก่ การเบิกพัสดุ และการจ่ายพัสดุ

(3) **การเก็บรักษาพัสดุ** หมายถึง การครอบครองพัสดุ และการเก็บรักษาพัสดุ เพื่อให้สามารถใช้อย่างคุ้มค่า ได้แก่ การเก็บรักษาพัสดุ การตรวจสอบพัสดุและการตรวจสอบนับพัสดุ

(4) **การควบคุมพัสดุ** หมายถึง การดูแลความเคลื่อนไหวและดูแลการใช้พัสดุ ตลอดจนการหาวิธีประหยัดงบประมาณด้านพัสดุ ได้แก่ การขีมิพัสดุ การควบคุมพัสดุโดยการลงบัญชี วัสดุและการลงทะเบียนครุภัณฑ์ และการหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่ง

(5) **การจำหน่ายพัสดุ** หมายถึง การตัดยอดพัสดุออกจากบัญชีและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การขาย การแลกเปลี่ยน การรอน การแปรสภาพ หรือการทำลาย การจำหน่ายเป็นสูญ และการลงจำหน่ายออกจากบัญชี

6) **ผู้บริหาร** หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ซึ่งดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน

7) **เจ้าหน้าที่พัสดุของโรงเรียน** หมายถึง เจ้าหน้าที่พัสดุที่ได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าสถานศึกษาทำหน้าที่หรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุของโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

8) ครูผู้สอน หมายถึง ครูผู้ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานพัสดุของโรงเรียน

9) โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบสภาพปัจจุบัน ปัญหาการบริหารงานพัสดุของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น อันจะนำไปสู่การดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ให้การบริหารงานพัสดุของโรงเรียนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) ทำให้ทราบแนวทางการพัฒนางานพัสดุของโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและเจ้าหน้าที่พัสดุโรงเรียน หรือเป็นแนวทางการพัฒนางานพัสดุของโรงเรียนต่อไป

3) โรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงการบริหารงานพัสดุในโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพต่อไป