

บทที่ 1

บทนำ

ในบทนี้ ผู้วิจัยขอนำเสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนียามศัพท์เฉพาะ และ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ตามลำดับดังต่อไปนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาอาจจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) การศึกษาในระบบ (Formal education) เป็นการศึกษาให้กับบุคคลในสถานศึกษา (2) การศึกษานอกระบบ (Nonformal education) เป็นการศึกษาให้กับบุคคลนอกสถานศึกษา เช่น การดำเนินงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน และ (3) การศึกษาตามธรรมชาติวิสัย (Informal education) เป็นการศึกษาที่บุคคลเกิดการเรียนรู้จากสภาพแวดล้อมรอบตัว เช่น การสนทนากับบุคคลอื่น การฟังวิทยุ การดูโทรทัศน์ เป็นต้น

การศึกษาในระบบ ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 (แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535) แบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา สำหรับการจัดการศึกษาในระดับมัศึกษานั้น นับว่า มีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อมุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามความถนัดและความสนใจ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา หรือเพื่อให้เพียงพอแก่การประกอบการทำงานและอาชีพที่ตนถนัด ทั้งอาชีพอิสระ และอาชีพรับจ้าง รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และทักษะทางสังคมที่จำเป็นสำหรับการประกอบการทำงาน อาชีพ และการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีสันติสุข การศึกษาระดับนี้จึงเปรียบเสมือนศาสตร์และวิชาชีพต่างๆ

เป็นระดับการศึกษาที่มีอิทธิพลต่อการวางแผนชีวิตในอนาคตของเยาวชน ซึ่งจะ
เป็นผู้ใหญ่ในวันข้างหน้า ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจะเป็นกำลังคน
ระดับกลางที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ โรงเรียนมัธยมศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญ
ต่อการผลิตกำลังคนเพื่อพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้นการมัธยมศึกษาจึง
มีความจำเป็นและมีความสำคัญยิ่งในปัจจุบัน เพราะประเทศไทยกำลังอยู่ใน
ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และขาดแคลนคนในระดับกลางที่จะใช้ในการ
การพัฒนา

งานที่โรงเรียนต้องปฏิบัติในการบริหารโรงเรียนนั้น Campbell และ
คณะ (1968) กล่าวว่า มีอยู่ 6 งานด้วยกัน คือ งานความสัมพันธ์ระหว่าง
โรงเรียนกับชุมชน, งานการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน, งานกิจการนักเรียน,
งานบุคลากรในโรงเรียน, งานอาคารสถานที่ งานธุรการและการเงิน ซึ่งใน
การปฏิบัติงานของโรงเรียน ทั้ง 6 งาน ดังกล่าวจะต้องอาศัยพัสดุเป็นปัจจัย
สนับสนุนให้สามารถปฏิบัติงานได้โดยสะดวก และบรรลุเป้าหมายได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้ได้พัสดุมารับใช้ในการปฏิบัติงาน จึงมี
ความสำคัญต่อการปฏิบัติงานในโรงเรียนเป็นอย่างยิ่ง

ในการดำเนินงานเพื่อให้ภารกิจของโรงเรียนมัธยมศึกษา บรรลุวัตถุประสงค์
นั้น โรงเรียนมัธยมศึกษา มีความจำเป็นที่จะต้องให้ทรัพยากรในการ
บริหารงานคือ คน เงิน พสดุ และเทคนิคการจัดการเป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน
เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ และบรรดาทรัพยากรการบริหาร 4 ประการ นั้น
ถึงแม้ว่าทรัพยากรคนจะเป็นที่ยอมรับของนักบริหารส่วนหนึ่งว่า มีความสำคัญยิ่ง
กว่าทรัพยากรอื่นๆ ในแง่ของการบริหารก็ตาม แต่ทรัพยากรประเภทพัสดุ หรือ
งานพัสดุ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงานธุรการของหน่วยงานทางการศึกษา ที่มีความ
สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับงานการเงินนั้น ก็มีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหาร
งานไม่ด้อยไปกว่าทรัพยากรด้านอื่นๆ (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2527 ; ปรีชา
คัมภีรปกรณ, 2528) นอกจากนั้น ปรีชา จาปารัตน์ และไพศาล ชัยมงคล
(2527) ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ว่า

นักบริหารส่วนมากมักเพ่งความสนใจไปในงานด้านเงินและคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถือว่าเงินสำคัญที่สุด เพราะคิดว่าถ้ามีเงินแล้วก็คงจะแก้ปัญหาทุกอย่างในทางบริหารได้ แต่ปรากฏว่าไม่เป็นความจริงเสมอไป เพราะวัสดุก็เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้คนบริหารงานได้โดยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การบริหารงานพัสดุจึงเป็นการนำเอาเทคนิคในการจัดการหรือการบริหารมาใช้ เพื่อให้เกิดความประหยัดเงิน และเปิดโอกาสให้มีการนำพัสดุเข้ามาช่วยให้คนบริหารงานโดยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การบริหารงานพัสดุจึงมีส่วนสัมพันธ์และมีผลกระทบไปถึงปัจจัยการบริหารอีก 3 ประการ อย่างไม่มีทางปฏิเสธได้เลย

เรื่องพัสดุ การซื้อ การจ้าง นับเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เพราะตัววัสดุเป็นปัจจัยสนับสนุนการปฏิบัติงานต่างๆ ของหน่วยราชการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ (มีชัย ฤชุพันธุ์, 2529) รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารงานสาขานี้ตลอดมา ดังจะพบว่า ได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติงานด้านการพัสดุให้ทันสมัยและรัดกุมยิ่งขึ้นเรื่อยๆ งานด้านพัสดุจึงเป็นงานที่มีความสำคัญมากต่อการปฏิบัติราชการทุกสาขา โดยเฉพาะในระยะที่ประเทศชาติต้องการความประหยัดเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญรุดหน้ายิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2529 ณ โรงแรมเอเชีย (วันจักรี วรดิลก, 2529) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงานพัสดุที่ต้องเกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติว่า เรื่องระเบียบและวิธีการพัสดุนั้น ควรจะได้สร้างให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุได้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติ ตลอดจนมีจิตสำนึกอันดีงามที่จะเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานพัสดุ มีประสิทธิภาพและเกิดการประหยัดเพื่อสนองนโยบายของรัฐด้วย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุนั้น เป็นระเบียบกฎหมายที่ข้าราชการต้องปฏิบัติตามให้ถูกต้อง ครบถ้วนตามวิธีการที่กำหนดไว้ทุกประการ และถ้าหากมีการปฏิบัติบกพร่อง หรือผิดระเบียบที่เป็นกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผู้เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย หรืออาจต้องโทษทั้งทางคดีอาญา คดีแพ่ง และโทษทางวินัยแล้วแต่กรณีอีกด้วย (กรมสามัญศึกษา หน่วยศึกษานิเทศก์ เขตการศึกษา 9, 2522)

อนึ่งในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนการบริหารงานทั่วไปของประเทศนั้น นอกจากรายจ่ายค่าจ้างแรงงาน คือ เงินเดือนข้าราชการและค่าจ้างลูกจ้าง ซึ่งเป็นรายจ่ายที่สำคัญและมีจำนวนมากแล้ว รายจ่ายค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ และค่าสิ่งก่อสร้างต่างๆ ก็จัดได้ว่าเป็นจำนวนที่มากรองลงไป ซึ่งประมาณได้ว่ามีจำนวนประมาณร้อยละ 25 ของงบประมาณแต่ละปี (ปรีชา จาปารัตน์ และไพศาล ชัยมงคล, 2527)

ถึงแม้งานพัสดุจะมีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารงานขององค์การ ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณค่าพัสดุให้กับหน่วยงานต่างๆ ปีละเป็นจำนวนไม่น้อยก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า การบริหารงานพัสดุของหน่วยงานต่างๆ เป็นจำนวนมากไร้ประสิทธิภาพ

อุดมสุข สุขโชติ (2531), มัลลี เวชชาชีวะ (2516) และปรีชา จาปารัตน์ และไพศาล ชัยมงคล (2527) ได้กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานพัสดุว่า เนื่องจาก

1) ไม่ใช้การจัดหาวิธีอื่นนอกจากการซื้อ จึงทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดหาอย่างไม่จำเป็น

2) ไม่มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่จัดหาหรือจัดซื้อโดยเฉพาะ แต่ละหน่วยงานมักจะจัดซื้อจัดหาเอง ทำให้ได้พัสดुरาคาแพง เพราะเป็นการจัดซื้อย่อย และไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ลำบากในการบำรุงรักษา

3) การประกวดราคาหรือสอบราคา ส่วนมากจะยึดถือเอาราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดซื้อ ซึ่งบางครั้งทำให้ได้พัสดุดูคุณภาพต่ำ และมีปัญหาไปถึงการบำรุงรักษา การยึดถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์นี้ นำไปสู่ปัญหาการรวมหัวกันระหว่างผู้ขาย หรือที่เรียกกันว่า "ฮั้ว" ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก และในบางครั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดหาที่อาจรู้เห็นเป็นใจด้วย

4) เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในหน่วยงานของรัฐบาล เป็นสาเหตุให้การจัดหาพัสดุมีราคาสูงกว่าราคาจริงมาก และสาเหตุที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่สำคัญ คือ ปัญหาเศรษฐกิจของข้าราชการ เป็นปัญหาใหญ่ที่สุดที่ทำให้ข้าราชการขาดวินัย เลื่อมคุณธรรม มุ่งหวังแต่จะกอบโกยเพื่อความมั่งคั่ง รักษา

อำนาจที่มั่นคง พยายามรักษาผลประโยชน์ของตัวเองและพวกพ้องจนขาดความยุติธรรม

5) ผู้ใช้พัสดุไม่รับผิดชอบในด้านการบำรุงรักษา เนื่องจากผู้ที่ไม่ทราบ ว่าตนควรมีหน้าที่ในด้านการดูแลบำรุงรักษาพัสดุหรือเครื่องจักรที่ตนเป็นผู้ใช้ด้วย โดยเฉพาะการบำรุงรักษาแบบป้องกันไว้ก่อน เป็นเหตุให้พัสดุหรือเครื่องจักรเสียหายเร็วกว่าปกติ นอกจากนี้อาจเป็นเพราะผู้ใช้หรือผู้ควบคุมเครื่องจักรไม่ทราบถึงวิธีการใช้ที่ถูกต้อง การปล่อยปละละเลย ไม่ยอมแก้ไขหรือหยุดเครื่องชั่วคราวเมื่อมีสิ่งบกพร่องเกิดขึ้น ปล่อยให้ความเสียหายเล็กลงๆ น้อยๆ ลุกลามใหญ่โต จนเครื่องจักรใช้การไม่ได้ ทั้งๆ ที่จัดซื้อไม่นาน

6) ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษามีมาก เพราะขาดการควบคุมที่ดี ขาดสถิติและขาดการบันทึกประวัติการซ่อมบำรุงรักษา

7) หน่วยงานราชการโดยทั่วไป ไม่สนใจดำเนินการจำหน่ายพัสดุดอกจากบัญชี/ทะเบียน สนใจเฉพาะการจัดซื้อพัสดุใหม่เข้ามาใช้เรื่อยไปเท่านั้น

ปัญหาในการบริหารงานพัสดุมียากหลายประการ เกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย อาจสรุปสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานพัสดุได้ 3 ประการคือ

- 1) ปัญหาที่เนื่องมาจากปฏิบัติผิดระเบียบ จนทำให้ทางราชการเสียหาย
- 2) ปัญหาที่เนื่องมาจากการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3) ปัญหาที่เนื่องมาจากการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ

จากที่ได้กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการบริหารงานพัสดุมานี้ ผู้วิจัยเห็นว่า แม้การบริหารงานพัสดุจะมีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนอยู่แล้วก็ตาม แต่ปัจจัยในการบริหารงานพัสดุลายประการเป็นอุปสรรคทำให้การบริหารงานพัสดุไม่มีประสิทธิภาพ สมควรได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยเฉพาะการบริหารงานพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นท้องที่ปฏิบัติราชการของผู้วิจัย ซึ่งยังไม่มีผู้ใดทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้เลย ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบสภาพปัจจุบันและปัญหารวมทั้งข้อเสนอแนะต่างๆ และผลจากการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรม

• สำนัศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันการบริหารงานพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม เกี่ยวกับ

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

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานพัสดุ

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบริหารงานพัสดุ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาสภาพปัจจุบัน และ ปัญหาการบริหารงานพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งประกอบด้วย โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ 3 โรงเรียน โรงเรียนขนาดใหญ่ 6 โรงเรียน โรงเรียนขนาดกลาง 15 โรงเรียน และโรงเรียนขนาดเล็ก 14 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 38 โรงเรียน

1.3.2 การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และรวบรวมข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานพัสดุ ด้านการวางแผน การดำเนินงาน และการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ตามกรอบการบริหารงานพัสดุของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 เกี่ยวกับการจัดหา การเบิกจ่าย การเก็บรักษา การควบคุม และการจำหน่าย

1.3.3 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม เท่านั้น

1.4 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1.4.1 การบริหารงานพัสดุ หมายถึง กิจกรรมตามกระบวนการบริหารงานพัสดุของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ประกอบด้วย

1) การจัดหาพัสดุ หมายถึง การจัดการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุ ได้แก่ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การจัดทำเอง การแลกเปลี่ยน และการเช่า

2) การเบิกจ่ายพัสดุ หมายถึง การจัดส่งพัสดุไปให้แก่ผู้รับ ได้แก่ การเบิกพัสดุและการจ่ายพัสดุ

3) การเก็บรักษาพัสดุ หมายถึง การครอบครองพัสดุ และการเก็บรักษาพัสดุ เพื่อให้สามารถใช้อย่างคุ้มค่า ได้แก่ การเก็บรักษาพัสดุ การตรวจสอบพัสดุและการตรวจนับพัสดุ

4) การควบคุมพัสดุ หมายถึง การดูแลความเคลื่อนไหว และดูแลการใช้พัสดุ ตลอดจนการหาวิธีประหยัดงบประมาณด้านพัสดุ ได้แก่ การยืมพัสดุ การควบคุมพัสดุโดยการลงบัญชีวัสดุและการลงทะเบียนครุภัณฑ์ และการหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่ง

5) การจำหน่ายพัสดุ หมายถึง การตัดยอดพัสดุดออกจากบัญชีและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การขาย การแลกเปลี่ยน การโอน การแปรสภาพ หรือการทำลาย การจำหน่ายเป็นสูญ และการลงจำหน่ายออกจากบัญชี

1.4.2 ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายธุรการ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ฝ่ายธุรการ ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่ฝ่ายธุรการ

1.4.3 ผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุ โดยตำแหน่ง หรือที่ได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าสถานศึกษา ให้มีหน้าที่หรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม

1.4.4 ผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้ช่วยผู้บริหารซึ่งไม่ใช่ฝ่ายธุรการ หัวหน้าหมวดวิชา และหัวหน้างานต่างๆ ที่ได้รับแต่งตั้ง หรือได้รับมอบหมายจาก หัวหน้าสถานศึกษา ให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในฝ่าย หมวดวิชา หรือ งานที่รับผิดชอบ ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม

1.4.5 โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ผลจากการศึกษา จะทำให้ทราบสภาพปัจจุบัน และปัญหาการบริหารงานพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม

1.5.2 ผลจากการศึกษา จะทำให้ได้แนวทางที่เหมาะสม สำหรับการดำเนินการบริหารงานพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม

1.5.3 ผลจากการศึกษา จะทำให้ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม สามารถป้องกันปัญหา และสามารถกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ล่วงหน้าได้