

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่รัฐมุ่งให้ผู้เรียน มีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถ ประกอบอาชีพตามควรแก่วัย และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดี ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยรัฐได้กำหนดเป็นแนวนโยบายการศึกษาของรัฐไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 หมวดที่ 3 ข้อ 4 ว่า "รัฐพึงจัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง มีคุณภาพและสะดวกแก่ผู้เรียน สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดการการศึกษาภาคบังคับเป็นบริการแบบให้เปล่า" การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยพัฒนาสังคม หรือชาติให้เจริญรุ่งเรือง ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม การประถมศึกษาเป็นรากฐานสำคัญ เป็นการศึกษาภาคบังคับ ที่รัฐจะต้องจัดบริการแก่ประชาชนให้ทั่วถึงเพื่อให้พลเมือง ของประเทศ มีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างสงบสุข

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะ เป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจหลักสำคัญ คือ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับให้กับเด็กไทยที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดถึงอายุย่างเข้าปีที่สิบห้าอย่างทั่วถึงทุกคน ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 นอกจากนี้ ยังได้รับมอบหมายจากรัฐให้จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้แก่เด็กตามนโยบายการกระจายโอกาสทางการศึกษาและการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เกิดความเสมอภาคอย่างทั่วถึง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2534)

การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับโรงเรียน แต่ละระดับจะมีผู้บริหารเป็นผู้กำกับดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะระดับโรงเรียน เป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุด เพราะผลการจัดการประถมศึกษาจะเป็นเช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานของโรงเรียนเป็นสำคัญ

การบริหารการศึกษาในระดับประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สุด ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบอย่างใกล้ชิดต่อการศึกษาระดับนี้ การที่จะบริหารงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ ความสามารถคุณธรรมและคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหาร ตลอดทั้งความรู้ในกระบวนการบริหารงานตามขอบข่ายเป็นอย่างดี

ขอบข่ายการบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2534) ได้กำหนดไว้ 6 งาน คือ งานวิชาการงานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

งานธุรการการเงินและพัสดุ นับเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งของโรงเรียนเพราะเป็นงานที่สนับสนุนการเรียนการสอน ให้สามารถดำเนินไปด้วยความราบรื่นโรงเรียนส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานนี้ แม้ว่างานธุรการการเงินและพัสดุจะไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยตรงของนักเรียน เหมือนงานวิชาการอย่างไรก็ตาม แม้ว่าเด็กจะอ่านหนังสือไม่ออก เขียนหนังสือไม่ได้ ครูผู้สอนหรือผู้บริหารโรงเรียนก็จะไม่ถูกลงโทษทางวินัย แต่ถ้ามีการปฏิบัติงานผิดพลาดทางการเงินผู้รับผิดชอบและผู้บริหารโรงเรียน จะถูกตั้งกรรมการสอบสวนลงโทษทางวินัย บางครั้งอาจต้องรับผิดชอบทางแพ่ง และอาจผิดทางอาญาถึงขั้นจำคุก ดังนั้นงานธุรการ การเงินและพัสดุ จึงถือว่าเป็นงานที่มีอันตรายต่อชีวิตราชการ ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องสุ่มรอบคอบ รู้และเข้าใจ แล้วปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ไม่ประมาทเลินเล่อ

งานธุรการ การเงินและพัสดุ ในโรงเรียนประถมศึกษา เป็นงานที่สำคัญซึ่งผู้บริหารจะต้องเอาใจใส่เป็นอย่างมาก พันธ์ หนา คินทร์ (2513) ได้กล่าวว่า งานธุรการ ถึงแม้จะไม่ได้เป็นงานหลักของการดำเนินงานของโรงเรียน แต่ในทางปฏิบัติมักมีความยิ่งใหญ่กว่าในแง่ที่เป็นงานบริการ สนับสนุนให้งานด้านอื่น ๆ บรรลุผลตามจุดหมายได้ ฉะนั้น ผู้บริหารจึงต้องเอาใจใส่งานด้านนี้ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่างานด้านอื่น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2534) งานธุรการ การเงิน และพัสดุ ที่ปฏิบัติอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปฏิบัติโดยยึดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีเป็นลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติเป็นงานประจำผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา มีความจำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจ รู้ขอบข่ายของงานภาระสำคัญในฐานะผู้บริหาร คือ การตรวจสอบ การควบคุม กำกับ ติดตาม ตาม

กำหนดเวลาอย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีนโยบายกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดมีอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้างเองได้ ภายในวงเงินไม่เกินตามที่กำหนดให้ ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ 784/2535 ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2535 เรื่อง มอบอำนาจการสั่งซื้อ สิ่งจ้าง ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ดังนั้น ผู้วิจัยซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาในระดับอำเภอ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ : 2535) มีหน้าที่กำกับ ติดตาม นิเทศ การปฏิบัติทั้ง 6 งาน ของโรงเรียนในสังกัดโดยเฉพาะงานธุรการ การเงินและพัสดุ ซึ่งต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำ ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย มติ คณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด

จากการนิเทศ ติดตามผลการบริหารงาน ของโรงเรียนในสังกัดตลอดมา พบว่างานธุรการ การเงินและพัสดุเป็นงานที่มีปัญหาในการปฏิบัติมากที่สุด ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ ในโรงเรียนประถมศึกษา เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนปรับปรุงและพัฒนางานของโรงเรียนในสังกัดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี โดยมีวัตถุประสงค์ ในการวิจัย ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาวิธีการดำเนินงานการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษา
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษา
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษา

1.3 ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

3.1 การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาและแนวทางการพัฒนางานธุรการ งานการเงินและพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี โดยจำแนกขนาดของโรงเรียนเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่

3.2 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้ปฏิบัติงานธุรการ งานการเงินและพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ในปีการศึกษา 2537 ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- 1) กลุ่มผู้บริหาร
- 2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานธุรการ
- 3) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานการเงินและพัสดุ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ช่วยให้ทราบถึงวิธีการดำเนินงาน ปัญหาการบริหารงาน และแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานธุรการ งานการเงินและพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษา ในการกำหนดนโยบายการวางแผนเพื่อส่งเสริมและพัฒนางานธุรการการเงินและพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

1.5 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอนิยามความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย ให้เป็นที่เข้าใจตรงกันดังต่อไปนี้

1) โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี โดยจำแนกขนาดของโรงเรียนดังนี้

โรงเรียนขนาดเล็ก คือ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

โรงเรียนขนาดกลาง คือ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 121-350 คน

โรงเรียนขนาดใหญ่ คือ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 351 คนขึ้นไป

2) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา

3) เจ้าหน้าที่การเงิน หมายถึงผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงินและพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษา และข้าราชการครูที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงินและพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษา

4) เจ้าหน้าที่ธุรการ หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานด้านธุรการในโรงเรียนประถมศึกษา และข้าราชการครูที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติงาน ด้านธุรการในโรงเรียนประถมศึกษา

5) งานธุรการ หมายถึง งานธุรการในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งประกอบด้วย

- งานสารบรรณ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ

พ.ศ. 2526

- งานทะเบียนและรายงาน

- งานรักษาความปลอดภัยอาคารสถานที่

- งานประชาสัมพันธ์

6) งานการเงิน หมายถึง งานการเงินและบัญชีของโรงเรียนประถมศึกษา ตามระเบียบกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานย่อยในด้านการเบิกเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การรายงานการเงิน การจัดทำทะเบียนการเงิน การจัดทำบัญชีเงิน ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ

7) งานพัสดุ หมายถึง งานที่เกี่ยวกับพัสดุในโรงเรียนประถมศึกษาที่ต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535