

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 กำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมของจังหวัด การตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี กำกับ เฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการของหน่วยงาน สังกัดกระทรวงภายในจังหวัด เป็นหน่วยข้อมูลทางการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประสาน และ ส่งเสริมการดำเนินงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม รวมทั้งส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของหน่วยงานทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ภายในจังหวัด ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม

นอกจากอำนาจหน้าที่ข้างต้น ตามพระราชกฤษฎีกายังได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือศึกษาธิการจังหวัดหรืออำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดในจังหวัด โดยเฉพาะ และสนับสนุนหรือปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีลักษณะการทำงานใน 3 ฐานะ คือ ฐานะกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรกลางทางการศึกษา ฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และครุสภาในเขตพื้นที่ของจังหวัดนั้น

การจัดองค์กรภายในของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตามประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 แบ่งส่วนงานออกเป็น 1 ส่วน

และ 4 กลุ่มงาน คือ ส่วนอำนวยการและประสานราชการ กลุ่มแผนงานและติดตามประเมินผล กลุ่มพัฒนาคุณภาพการศึกษา กลุ่มส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม และกลุ่มส่งเสริมกีฬา พละนาฏยและกิจการพิเศษ ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกันกับการแบ่งส่วนงานของ สำนักงาน การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ภายในวันที่ 20 สิงหาคม 2545 ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติมีผล บังคับใช้ ก็จะไม่ทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเปลี่ยนแปลงไป เพียงแต่ รับงานของสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มาปฏิบัติแทน หรือ หากจะมีเปลี่ยนแปลงบ้างก็เพียงในด้านขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเท่านั้น แต่ลักษณะงาน ยังคงเป็นเช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนอำนวยการและประสานราชการ ยังคงเป็นส่วนงาน หลัก มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ต่อไป

การปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ ส่วนอำนวยการและประสาน ราชการ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช ในปัจจุบันมีเงินในความรับผิดชอบ ตามสมุดบันทึกบัญชีขั้นต้น ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานคณะกรรมการ ครูสภาจังหวัดนครศรีธรรมราช ปีงบประมาณ 2542 - 2543 โดยเฉลี่ยปีละ 435,417,524.70 บาท การปฏิบัติงานจะต้องมีความสะดวกรวดเร็ว ถูกต้อง ประหยัด และโปร่งใส พร้อมทั้งจะได้รับการ ตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในจากสำนักงานจังหวัด และเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ตรวจสอบเงินแผ่นดิน เพื่อดูว่าผลงานนั้น ถูกต้องเรียบร้อยเป็นไปตามระเบียบ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ผลการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช ประจำปีงบประมาณ 2529 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 11 ตรวจสอบรายงาน ตามหนังสือสำนักงานตรวจเงิน แผ่นดินภูมิภาคที่ 11 ที่ ตผ 0014 นศ/0540 ลงวันที่ 7 เมษายน 2541 ทักท้วงว่าปฏิบัติไม่ ถูกต้องหลายประการ เช่น มีลูกหนี้เงินยืมค้างนาน 9 ราย เป็นเงิน 172,302.00 บาท และส่ง ใช้เงินยืมล่าช้ากว่าวันครบกำหนดที่ระบุไว้ในสัญญาการยืมเงิน ส่งคืนเงินยืมเป็นจำนวนมาก คือเป็นเงิน 182,100.00 บาท เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 62 และระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 47 ค่าเช่าที่ดินและค่าเช่าอาคารค้างชำระ และค้างต่อสัญญาเช่าเป็นจำนวนมาก และไม่ได้ให้ หมายเลขทะเบียนครุภัณฑ์ และที่ตัวครุภัณฑ์

นอกจากนั้นแล้วในด้านความรวดเร็วในการให้บริการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการครู โรงเรียนเอกชน ตามรายงานการประชุมผู้บริหารโรงเรียนเอกชนเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2544 ณ โรงแรมทวินโลดส์ อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช นายศลใจ วิบูลกิจ ศึกษาธิการ

การจังหวัดนครศรีธรรมราช แจ้งว่าการเบิกจ่ายเงินได้ล่าช้า สาเหตุเนื่องมาจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนส่งเงินมาให้หน่วยไม่พอจ่าย และนายวิจิต พินสุวรรณ หัวหน้าส่วนอำนวยการและประสานราชการ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช เสนอข้อมูลเพิ่มเติมว่า สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดได้รับเงินมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนไม่พอจ่ายซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การรับจ่ายเงินสวัสดิการครูโรงเรียนเอกชน

รายการ	ต.ค.2543 – เม.ย.2544	เฉลี่ย/เดือน
จำนวนเงินที่ครูขอเบิก	7,949,684.00	1,135,669.14
ได้รับเงินจาก ส.ช.	6,000,000.00	857,142.85
จำนวนเงินไม่พอจ่าย		278,526.29

จากตารางจะเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ส่งเงินมาให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ระหว่าง เดือน ตุลาคม 2543 – เมษายน 2544 ไม่พอจ่ายโดยเฉลี่ยเดือนละ 278,526.29 บาทและเพียง วันที่ 5 พฤษภาคม 2544 มีหลักฐานขอเบิกเงินสวัสดิการครูโรงเรียนเอกชนค้างจ่ายอยู่ จำนวน 1,410 ราย รวมเป็นเงินถึง 5,248,270.00 บาท ทำให้เงินที่ได้รับมาไม่เพียงพอจะจ่ายให้แก่ครู จึงเกิดความล่าช้าในการเบิกจ่าย

จากการศึกษาระดับปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติงาน ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดยส่วนรวมอยู่ในระดับมาก (ฐานันดร ศรีสุธรรม 2533 : บทคัดย่อ)

ยิ่งกว่านั้นการศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร พบว่า ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ในส่วนภูมิภาคอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน คือการจัดทำรายงานส่งบเดือน การตรวจสอบภายใน และการรับ – จ่ายเงิน อยู่ในระดับน้อย 2 ด้าน คือการเก็บรักษาเงิน และการนำส่งเงิน (วิรัตน์ ศรีแก้ว 2533 : บทคัดย่อ)

ในขณะที่การศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของหัวหน้าส่วนราชการผู้เบิก หัวหน้า

ฝ่ายการเงินและบัญชี หัวหน้างานการเงินและบัญชี พบว่าในภาพรวมมีปัญหาอยู่น้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน คือด้านการเบิกจ่ายเงิน ด้านการจัดทำทะเบียนรวม และเอกสารการเงิน ด้านการทำงานเกี่ยวกับการพัสดุ และด้านการควบคุมตรวจสอบและรายงานการเงิน การบัญชี และการพัสดุ มีปัญหาอยู่ในระดับน้อยเช่นกัน (ศิริวัฒน์ จันทรวงศ์ 2534: บทคัดย่อ)

จากรายงานการตรวจสอบและการศึกษาดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีปัญหาในระดับที่น้อย แต่สามารถส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ ประกอบกับปัญหาโดยรวมของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดอยู่ในระดับมากด้วยและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราชกรณีที่ได้รับการทักท้วง จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกรณีที่ส่งผลให้ทางราชการเสียหายได้ดังนี้

1. ลูกหนี้เงินยืมราชการ ค้างนาน 9 ราย เป็นเงิน 172,302.00 บาท และส่งใช้เงินยืมล่าช้ากว่าวันครบกำหนดที่ระบุไว้ในสัญญาการยืมเงิน ส่งคืนเงินยืมเป็นจำนวนมาก คือเป็นเงิน 182,100.00 บาท เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 62 และระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 47

จากการกระทำได้กล่าวทำให้เกิดการเสียหายกับทางราชการได้ คือผู้ยืมเงินส่งใช้คืนเงินสดเป็นจำนวนมากซึ่งให้เห็นว่าหน่วยงานมิได้ควบคุมการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอทำให้มีเงินเหลือจ่ายอยู่ในมือผู้ยืมมากเกินไป ก่อปรกับผู้ยืมส่งใช้เงินยืมหลังจากวันที่ครบกำหนดเป็นระยะเวลานานถึง 38 วัน เป็นช่องทางให้ผู้ยืมนำเงินสดเหลือจ่ายไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้ และทางราชการมีเงินยืมล่าช้ารองจ่ายน้อยลงอาจไม่พอจ่ายเป็นผลให้ผู้ปฏิบัติราชการรายอื่นไม่มีเงินทดรองจ่าย งานราชการอาจต้องช้าต่อไปอีก และอาจเกิดผลเสียหายต่อทางราชการได้

2. ค่าเช่าที่ดินและค่าเช่าอาคารค้างชำระ และค้างต่อสัญญาเช่าเป็นจำนวนมาก เป็นผลให้ยุ่งยากแก่การเร่งรัดจัดเก็บค่าเช่าและไม่มีข้อมูลมัดลูกหนี้ได้ ซึ่งทำให้เกิดการเสียหายกับทางราชการได้

จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานด้านนี้ จะต้องหาวิธีปรับปรุงแก้ไขปัญหานั้นให้หมดไป เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของทางราชการ

ผู้วิจัยในฐานะที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช จึงสนใจที่จะศึกษากระบวนการ

ปฏิบัติงาน ปัญหา สาเหตุของปัญหาการปฏิบัติงานและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงาน ด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงและพัฒนางาน ในความรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพบรรลุ เป้าหมายของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช และกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการในการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช
2. เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหาการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช
3. เพื่อศึกษามาตรการในการป้องกัน และแก้ไข้ปัญหา การปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช

กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. การศึกษากระบวนการในการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ ใช้แนวคิดการบริหารแบบวงจรมีมิ่ง (DEMING MODEL)
2. การตรวจสอบประเมินผล ใช้แนวคิดของสตาปเฟิลบีม (Stafflebeam) ที่เรียกว่า CIPP MODEL
3. การพัฒนา ใช้แนวคิดระบบบริหารคุณภาพแบบมุ่งห้้องค์การ

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษา การปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช ในประเด็นต่อไปนี้

1. กระบวนการในการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ
2. ปัญหาและสาเหตุของปัญหาการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ
3. มาตรการในการป้องกัน และแก้ไข้ปัญหา การปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. กระบวนการปฏิบัติงานงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ หมายถึง การวางแผน (PLAN) การปฏิบัติตามแผน(DO) การตรวจสอบประเมินผล(CHECK)และการพัฒนา

(ACTION) การปฏิบัติงานงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการ จังหวัดนครศรีธรรมราช

2. ปัญหาด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ หมายถึง ความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่กับสิ่งที่มุ่งหวัง ในการปฏิบัติงานงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช

3. มาตรการในการป้องกัน และแก้ไข้ปัญหา การปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ หมายถึง แนวทาง เทคนิค วิธีการ และรูปแบบ ใหม่ ๆ เพื่อป้องกัน และแก้ไข้ปัญหา ในการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช

4. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้รับผิดชอบงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ที่รับผิดชอบงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ และหัวหน้าส่วนอำนวยการและประสานราชการ

5. ผู้รับบริการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ ในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนเอกชน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ได้ทราบกระบวนการการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช

2. ได้ทราบปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติงานและการให้บริการด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ตลอดจนมาตรการในการแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง สำหรับปรับปรุงระบบการบริหารงานและวิธีการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในการวางแผนและพัฒนางานการบริหารงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช ตลอดจนสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดอื่น ๆ ต่อไป