

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงศึกษาธิการ ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา จึงได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษาโดยเน้นการปฏิรูป 4 ด้าน คือ การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา การปฏิรูปหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน และปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูป คือการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีความเป็นเลิศในปีพุทธศักราช 2550 ต่อไป ผลการดำเนินงานของกรมสามัญศึกษาที่ผ่านมาได้มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่หน่วยงานส่วนกลาง มีการให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป หรือปัจจัยนำเข้า (Input) มากกว่าผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome) มีการควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด มีความเคร่งครัดในการเบิกจ่าย เน้นการควบคุม (Control) มากกว่าผลการดำเนินงาน (Performance) ซึ่งไม่เอื้อต่อระบบการจัดการศึกษาลงสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน : 2544) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารที่เน้นการทำงานที่ชี้ผลลัพธ์เป็นหลักให้อำนาจและความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติแทนการควบคุมปัจจัยนำเข้าอย่างเข้มงวด เช่นในอดีต โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ให้ดำเนินการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐพร้อมกัน 5 ด้าน ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและพัสดุ
3. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
4. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

การบริหารงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ได้แบ่งการบริหารงานออกเป็น 7 งาน คือ การบริหารทั่วไป งานธุรการ งานวิชาการ งานปกครองนักเรียน งานบริการโรงเรียนกับชุมชน และการบริหารอาคารสถานที่ (กรมสามัญศึกษา. 2540 : 1) โดยการบริหารงาน

การเงินและการบัญชีเป็นงานหนึ่งในงานธุรการซึ่งตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ. 2539 ได้แบ่งงานการเงินและการบัญชีออกเป็น 6 ด้าน คือ การทำหลักฐานการเงินและการบัญชี การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การควบคุมและการตรวจสอบ การประเมินผล การใช้จ่ายเงินตามแผนการใช้จ่าย (กรมสามัญศึกษา 2539 : 40) งานการเงินและการบัญชี มีลักษณะงานเป็นเรื่องของระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องกับเอกสาร และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณ เป็นงานซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาต้องบริหารอยู่ในกรอบกว่าด้านอื่น เพราะการเงินต้องอ้างอิงกฎระเบียบ ข้อบังคับ การบริหารเงินที่อยู่นอกกรอบ ข้อมหมายถึง ข้อบกพร่องเสียหายหรืออาจถูกลงโทษทางวินัยได้ (ชาลี มณีศรี 2527 : 63) อนึ่ง การทำบัญชีโรงเรียนเป็นงานอันสำคัญในการจัดการด้านการเงินโรงเรียน (คูสิด ทิวถนอม 2538 : 115-116) เพราะการบัญชีจะช่วยให้ผู้บริหารโรงเรียนได้วางแผนการใช้จ่ายเงิน สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องและให้มีประสิทธิภาพ ตามโครงการที่ได้วางไว้ ดังนั้น การเลือกสรรผู้ทำหน้าที่การเงินจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องเสาะหาบุคคลที่มีความสามารถ มีความซื่อสัตย์ และมีความเหมาะสมกับงานในหน้าที่มาปฏิบัติ แต่สภาพการบริหารงานการเงินโรงเรียนปัจจุบัน พบว่า โรงเรียนไม่อาจหาบุคลากรมาปฏิบัติงานด้านการเงินได้โดยตรง เนื่องจากโรงเรียนขาดงบประมาณจึงได้จัดให้ครูผู้ทำหน้าที่สอนมาปฏิบัติงานการเงินทำให้เกิดผลเสียต่อการสอนและมีปัญหาการปฏิบัติงานการเงิน เนื่องจากครูผู้สอนขาดความรู้พื้นฐานด้านการเงินและการบัญชี (ชาลี มณีศรี 2524 : 70)

จากการที่หน่วยตรวจสอบภายในกรมสามัญศึกษา และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้รวบรวมปัญหาที่ตรวจพบจากการตรวจสอบในสถานศึกษา (หนังสือกรมสามัญศึกษา ที่ ศธ 0811/2438 ลงวันที่ 30 มกราคม 2540) พบข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานการเงินและบัญชี ตัวอย่างเช่น ผู้ทำหน้าที่รับ-จ่ายเงิน กับผู้ที่ทำบัญชีเป็นคนคนเดียวกัน การที่บุคคลคนเดียวปฏิบัติหน้าที่หลายอย่าง เป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง และไม่เหมาะสม กับระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความเสียหายด้านการเงินของทางราชการได้ และทางโรงเรียนมีการจ่ายเช็คให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงินเป็นเช็คเงินสด ไม่ได้จัดทำทะเบียนคุมเงินฝากธนาคาร ประเภทกระแสรายวัน และไม่ได้จัดทำทะเบียนคุมเงินงบประมาณ ทะเบียนคุมหลักฐานขอเบิกและทะเบียนคุมเงินนอกงบประมาณประเภทต่างๆ หรือจัดทำไม่เป็นปัจจุบัน เป็นการไม่ปฏิบัติตามคู่มือการบัญชีสำหรับหน่วยงานย่อย พ.ศ. 2515 ข้อ 11

การดำเนินงานการเงินและการบัญชีมีปัญหาหลายประการ จากการที่ผู้วิจัยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินและการบัญชี ได้เข้าร่วมประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่การเงินและการบัญชี ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการการตรวจสอบรับ-จ่ายประจำวัน

หอสมุดสถาบันราชภัฏธนบุรี

ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน และร่วมวิเคราะห์ปัญหากับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่การเงินของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7 พบว่า การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชี มีปัญหา ด้านการเบิก-จ่าย การจัดทำบัญชี และการดำเนินงานไม่ถูกต้องตามระเบียบ เมื่อส่งหลักฐานเบิกเงินแล้วต้องนำกลับไปแก้ไข จึงทำให้การเบิก-จ่ายล่าช้า การที่ครู-อาจารย์ไม่เข้าใจระเบียบการเบิกเงินของทางราชการ เช่น การเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาอย่างไม่เพียงพอ การจัดทำแผนและโครงการยังไม่ชัดเจน การใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามแผน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถมาทำหน้าที่การเงินและการบัญชีจึงมีผลกระทบต่อการบริหารงานของโรงเรียน ซึ่งเรื่องดังกล่าวยังไม่มีการวิจัยมาก่อน เป็นผลทำให้การบริหารงานการเงินและการบัญชีในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7 ขาดข้อมูลที่จะเป็นแนวทางในการแก้ไข ปัญหา และจากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานการเงินและการบัญชีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7 เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอแนะในการวางแผนปรับปรุงงานการเงิน และการบัญชีให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานการเงินและการบัญชีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7
2. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานการเงิน และการบัญชีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7

ความสำคัญของการวิจัย

ผลของการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่องานการเงินและการบัญชี ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7 และเป็นข้อเสนอแนะให้หน่วยงานอื่น ๆ ได้นำไปปรับปรุง และพัฒนางานการเงินและการบัญชีให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

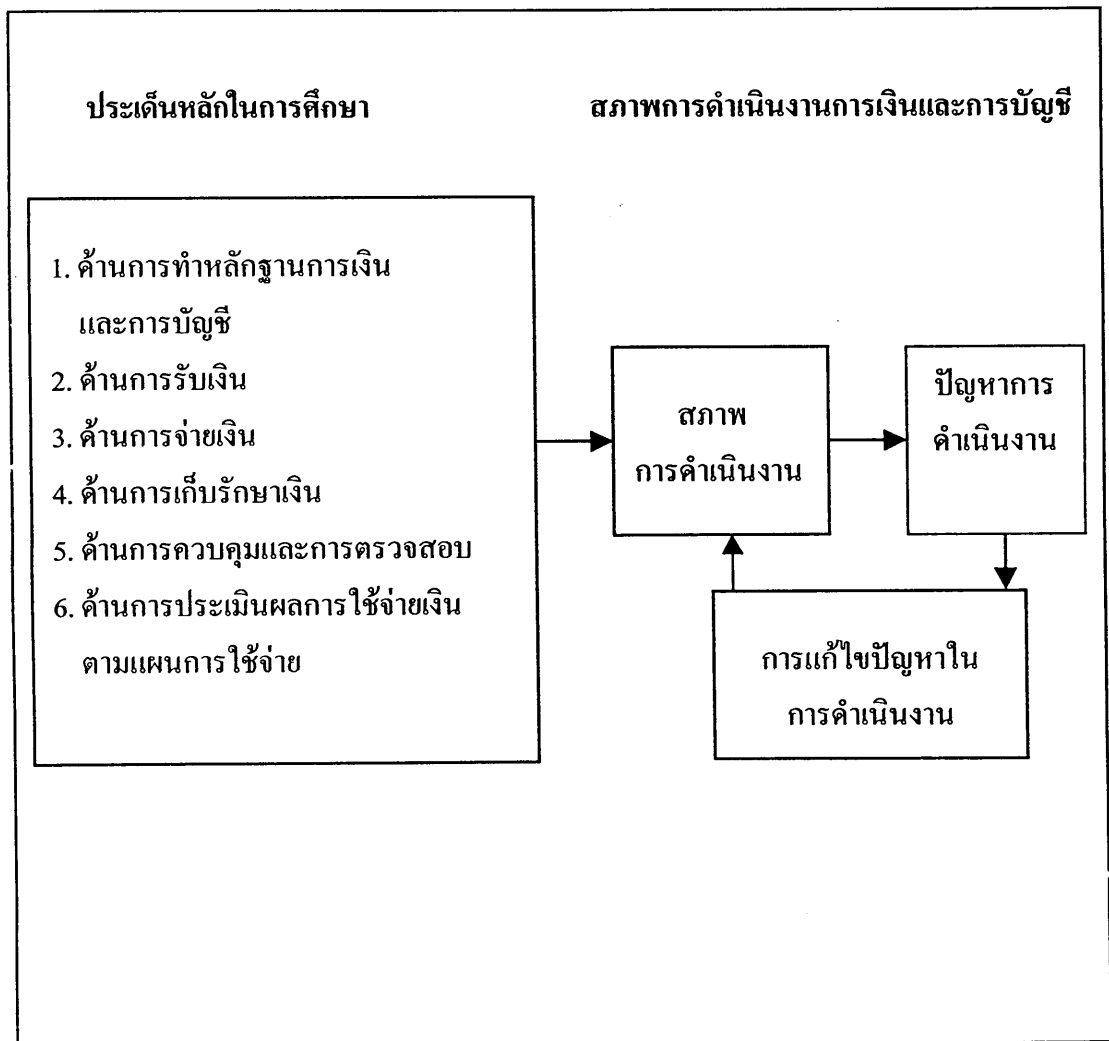
1. การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานการเงินและการบัญชี ของ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7 โดยมีขอบเขตของเนื้อหา เฉพาะงาน 6 ด้าน คือ

- 1.1 การทำหลักฐานการเงินและการบัญชี
- 1.2 การรับเงิน
- 1.3 การจ่ายเงิน
- 1.4 การเก็บรักษาเงิน
- 1.5 การควบคุมและการตรวจสอบ
- 1.6 การประเมินผลการใช้จ่ายเงินตามแผนการใช้จ่าย

2. ประชากร ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียนฝ่ายธุรการ หัวหน้างานการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบัญชี เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ รับ-จ่ายประจำวัน และหัวหน้างานแผนงานโรงเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7 จำนวน 15 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 90 คน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กรอบการบริหารงานการเงินและการบัญชีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7 ตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ. 2539 (กรมสามัญศึกษา 2539 : 24-27) ดังแผนภาพที่ 1



นิยามศัพท์เฉพาะ

1. งานการเงินและการบัญชี หมายถึง งานที่เกี่ยวกับการทำหลักฐานการเงิน และการบัญชีการเก็บรักษาเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน รวมถึงการควบคุมและตรวจสอบเงิน

2. สภาพการดำเนินงานการเงินและการบัญชี หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานการเงินและบัญชี 6 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านการทำหลักฐานการเงินและการบัญชี หมายถึง การบันทึกรายการเกี่ยวกับการรับและการจ่ายเงินของโรงเรียน ตามระบบบัญชีของหน่วยงานย่อยของทางราชการ

2.2 ด้านการรับเงิน หมายถึง การรับเงินค่าระเบียนการ ค่าธรรมเนียม เงินงบประมาณเงินนอกงบประมาณ ได้แก่ เงินบำรุงการศึกษา เงินบริจาคที่มีวัตถุประสงค์ เงินโครงการอาหารกลางวัน เงินลูกเสือ เงินเนตรนารี เงินยุวกาชาดและเงินผู้บำเพ็ญประโยชน์

2.3 ด้านการจ่ายเงิน หมายถึง การชำระหนี้หรือก่อหนี้ผูกพัน เฉพาะในกิจการของโรงเรียน ตามแผนการใช้จ่ายเงินของโรงเรียน

2.4 ด้านการเก็บรักษาเงิน หมายถึง การดำเนินการเก็บรักษาเงินของสถานศึกษา ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ

2.5 ด้านการควบคุมและการตรวจสอบ หมายถึง การตรวจสอบ การดำเนินการใช้เงินตามแผนการรับเงิน การจ่ายเงิน การทำบัญชี และการเก็บรักษาเงิน

2.6 ด้านการประเมินผลการใช้จ่ายเงินตามแผนการใช้จ่าย หมายถึง การติดตามการปฏิบัติงานว่า มีการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ของแผนงานที่วางไว้มากน้อยเพียงใด และเป็นไปตามระเบียบหรือไม่

3. โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7 หมายถึง สถานศึกษาที่จัดตั้งตามสภาพภูมิศาสตร์เพื่อพัฒนาให้มีคุณภาพใกล้เคียงกันและเพื่อเป็นการระดมทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกันสูงสุดตามเป้าหมายของ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2545 มีจำนวน 15 โรงเรียน ประกอบด้วย โรงเรียนบางปะกอกวิทยาคม โรงเรียนวัดราชโอรส โรงเรียนวัดอินทาราม โรงเรียนธนบุรีวรเทพีพลารักษ์ อิสลามวิทยาลัยแห่งประเทศไทย โรงเรียนวัดพุทธบูชา โรงเรียนแจรงร้อนวิทยา โรงเรียนพิทยาลงกรณ์พิทยาคม โรงเรียนมัธยมวัดสิงห์ โรงเรียนศึกษานารีวิทยา โรงเรียนทวีธาภิเศก 2 โรงเรียนมัธยมวัดดาวคอง โรงเรียนบางมดวิทยา “สี่ลูกหวาดจวนอุปลัมภ์” โรงเรียนรัตนโกสินทร์สมโภชบางขุนเทียน โรงเรียนศึกษานารี

4. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่ง หรือ รักษาการในตำแหน่ง หัวหน้าสถานศึกษา ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7

5. ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนฝ่ายธุรการ หมายถึง บุคคลที่กรมสามัญศึกษา แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หรือรักษาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน และได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานฝ่ายธุรการโรงเรียน หรือบุคคลที่โรงเรียนมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนฝ่ายธุรการ

6. หัวหน้างานการเงินและบัญชี หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าสถานศึกษา ให้รับผิดชอบงานการเงินและบัญชีของ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 7

7. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบัญชี หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าสถานศึกษา ให้รับผิดชอบจัดทำบัญชี ตามระบบบัญชีสำหรับหน่วยงานย่อยในคู่มือการจัดทำบัญชีของหน่วยงานย่อย พ.ศ. 2515

8. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบรับ - จ่ายประจำวัน หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าสถานศึกษาให้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานการบันทึกบัญชี การรับเงิน การจ่ายเงินประจำวัน เพื่อให้เป็นไปตามระบบบัญชีสำหรับหน่วยงานย่อย

9. หัวหน้างานแผนงานโรงเรียน หมายถึง ข้าราชการครูที่ได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าสถานศึกษาให้ปฏิบัติหน้าที่จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรวมทั้งจัดทำเอกสารและรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร-กลุ่มที่ 7