

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กระจายอำนาจการบริหารออกเป็น 5 ระดับ คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน ซึ่งการจัดการศึกษาระดับโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุด ในการนำนโยบายและหลักสูตรไปปฏิบัติ เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพแก่เยาวชนโดยตรง และในการที่จะให้โรงเรียนบริหารงานได้ตามนโยบายเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพนั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้แบ่งภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาออกเป็น 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2526 : 29 - 30)

งานธุรการและการเงิน จัดได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการบริหารโรงเรียน ซึ่งในการบริหารงานที่จะทำให้งานประสบผลสำเร็จ ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบและรอบรู้งานทุกด้าน โดยเฉพาะงานวิชาการ งานธุรการ และการเงิน (ชาลี มณีศรี. 2524 : 38) กล่าวไว้ว่า โดยวัตถุประสงค์ งานธุรการโรงเรียน เป็นงานสนับสนุนด้านการสอนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผลกำไรด้านธุรกิจส่งผลแก่ผู้ลงทุนเป็นรายปี รายเดือน รายสัปดาห์ หรือแม้รายวัน ผลกำไรทางการศึกษาอาจเห็นผลได้ก็อย่างน้อยหนึ่งปีการศึกษา และการบริหารงานธุรการที่ดีในโรงเรียนจะทำให้บรรลุผลดังกล่าวเร็วยิ่งขึ้น นิพนธ์ กินาวงศ์ (2526 : 78) กล่าวว่า งานธุรการและการเงิน เปรียบเสมือนแขนขาของการบริหารโรงเรียน

เพราะงานธุรการและการเงินเป็นเครื่องสนับสนุนให้โรงเรียนเป็นสถานที่ให้บริการทางวิชาการได้ราบรื่น ในอันที่จะทำให้การดำเนินงานทุกด้านบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ประสิทธิ์ นาคปทุมสวัสดิ์ (2527 : 62) บันทึกว่างานธุรการเป็นงานประจำหน่วยงานอื่นมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้บริหารในการบังคับบัญชาที่ดี การปฏิบัติงานธุรการหรือเรื่องราวต่าง ๆ ที่รับหน้าที่อยู่จะพบว่า เป็นการสร้างอิทธิพลแห่งความถูกต้องในการบริหารงานมากขึ้น อุทัย ธรรมเทโช (2526 : 62) ได้นิยามว่า การบริหารงานธุรการและการเงินจะต้องเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ การเงินจะต้องปฏิบัติตามระเบียบโดยเคร่งครัด บกพร่องด้านอื่นพอจะแก้ไขได้ แต่บกพร่องเรื่องการเงินปรากฏชัดแก้ไขได้ยาก หวน พันธุ์พันธ์ (2528 : 11) ได้ทำการวิจัยเรื่อง งานบริหารการศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษาทั้ง 12 เขต และกรุงเทพมหานคร พบว่า ผู้บริหารได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารงานธุรการและการเงินเป็นอันดับหนึ่งถึง 6 เขต

จึงนับได้ว่า งานธุรการและการเงิน มีความสำคัญต่อการส่งเสริมให้ผล การเรียนของนักเรียนมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพเป็นอย่างดี และการบริหารงานธุรการและการเงินยังเป็นเรื่องที่ท้าทายความสามารถในการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน อีกประการหนึ่ง เพราะผู้บริหารโรงเรียนก็ไม่มีความรู้ความสามารถในเรื่องการบริหารงานธุรการและการเงินโดยตรง แต่งานธุรการและการเงินเป็นงานที่จะต้องปฏิบัติและทำอยู่เป็นประจำ โดยที่ไม่ปล่อยปละละเลยทอดทิ้งไว้ และจะต้องทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าหากผู้บริหารไม่สนใจงานด้านนี้แล้ว ก็จะทำให้งานด้านต่าง ๆ ขยับเขยื้อนกันหาได้ยาก และอาจจะได้รับความผิดทางกฎหมายและทางวินัย ตลอดจนเป็นเหตุให้เสียเวลาในการบริหารงานและการดำเนินงานของโรงเรียนจะไม่ราบรื่นได้ ดังที่ ชัยพงษ์ สุวรรณรักษ์ (2626) ได้วิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนก็ยังสับสนไม่คล่องกับการทำงานธุรการและการเงิน จากการสำรวจความผิดทางวินัยของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ส่วนมากผู้บริหารโรงเรียนจะมีความรู้ ความเข้าใจในการบริหารงานด้านนี้น้อย

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี (2532 : 2 - 19) ได้ตรวจสอบเกี่ยวกับการบริหารงานการเงินและพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนสำหรับหน่วยงาน

บ่อบ ปี 2532 สรุปได้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการและการเงินในเรื่องต่อไปนี้

1. การจัดทำหลักฐานเกี่ยวกับการเงินให้ถูกต้องครบถ้วนเป็นปัจจุบัน
 2. การจัดหา การใช้ การเก็บรักษา และซ่อมแซมพัสดุให้เพียงพอตามความต้องการ
 3. การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ
 4. การจัดทำเนื้องานธุรการและการเงินของผู้บริหารโรงเรียนให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน
 5. การจัดทำเนื้องานเกี่ยวกับการตรวจสอบการรับ - จ่ายพัสดุประจำปี
- สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี (2532 : 24) ได้จัดทำสถิติการถูกลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและผู้บริหารโรงเรียนในสังกัด ประเภทต่าง ๆ เอาไว้ 7 ลำดับ ซึ่งเรียงจากความผิดที่มีผู้กระทำผิดมากที่สุดรองลงไปตามความผิดที่มีผู้กระทำผิดน้อยที่สุดตามลำดับ ปรากฏว่า การทุจริตทางการเงิน เป็นความผิดทางวินัยที่มีผู้กระทำผิดมากเป็นลำดับที่ 4 โดยกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนกระทำผิดมากกว่าครูผู้สอน

จากปัญหาดังกล่าว การบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ยังไม่บรรลุตามเป้าหมาย และมีปัญหามากมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะทราบปัญหาการบริหารงานธุรการและการเงินของผู้บริหารให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาปรับปรุง การบริหารงานธุรการและการเงินของผู้บริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อจัดลำดับปัญหาการบริหารงานธุรการและการเงินของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ตามทฤษฎี

ของผู้บริหารโรงเรียน ในงานหลัก 7 ประการ คือ งานสารบรรณ งานทะเบียนและ
รายงาน งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่ งานประชาสัมพันธ์
งานงบประมาณ งานพัสดุ และงานการเงินและบัญชี

2. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานธุรการและการเงินของผู้บริหาร
โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ตามทฤษฎี
ของผู้บริหารโรงเรียน

3. เพื่อเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารงานธุรการและการเงินของ
ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ตาม
ทฤษฎีของผู้บริหารโรงเรียน จำแนกตามตัวแปร ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
และ ขนาดของโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่ง

ความสำคัญของการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยปัญหาการบริหารงานธุรการและการเงินของผู้บริหาร
โรงเรียนประถมศึกษา จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องในการบริหารได้ทราบถึงปัญหา ข้อเสนอ
แนะในการบริหารงานธุรการและการเงินของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา อันจะ
เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานธุรการและการเงินของผู้บริหาร
โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานีต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาการบริหารงาน
ธุรการและการเงินของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ตามองค์ประกอบที่สำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดให้ผู้บริหารต้องปฏิบัติ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2528 : 28) คือ

1.1 งานสารบรรณ

- 1.2 งานทะเบียนและรายงาน
- 1.3 งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่
- 1.4 งานประชาสัมพันธ์
- 1.5 งานงบประมาณ
- 1.6 งานพัสดุ
- 1.7 งานการเงินและบัญชี

2. ประชากร

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ปีการศึกษา 2535 จำนวน 1,162 โรงเรียน รวมประชากรทั้งสิ้น 1,162 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี โดยการสุ่มตามขนาดของโรงเรียน 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก และใช้วิธีสุ่มแบบแบ่งกลุ่ม (Cluster Sampling) ร้อยละ 25 ได้กลุ่มตัวอย่างโรงเรียนขนาดใหญ่ 61 โรงเรียน โรงเรียนขนาดกลาง 139 โรงเรียน และโรงเรียนขนาดเล็ก 90 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 290 โรงเรียน

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ สถานภาพของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี จำแนกตาม

- 3.1.1 ประสบการณ์ในการเป็นผู้บริหาร จำแนกเป็น
 - 3.1.1.1 ต่ำกว่า 10 ปี
 - 3.1.1.2 ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป
- 3.1.2 ขนาดของโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่ง จำแนกเป็น
 - 3.1.2.1 โรงเรียนขนาดใหญ่
 - 3.1.2.2 โรงเรียนขนาดกลาง
 - 3.1.2.3 โรงเรียนขนาดเล็ก

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานธุรการและการเงิน
ของผู้บริหารโรงเรียน รวม 7 องค์ประกอบของงานได้แก่

- 3.2.1 งานสารบรรณ
- 3.2.2 งานทะเบียนและรายงาน
- 3.2.3 งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของอาคาร
สถานที่
- 3.2.4 งานประชาสัมพันธ์
- 3.2.5 งานงบประมาณ
- 3.2.6 งานพัสดุ
- 3.2.7 งานการเงินและบัญชี

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหา หมายถึง สภาพการณ์ที่เป็นอุปสรรค หรือสภาพที่ไม่เป็นตาม
ความคาดหวังจะต้องมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น

2. การบริหารงานธุรการและการเงินหมายถึง การหน้าที่ของผู้บริหาร
โรงเรียนประถมศึกษา ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนด
ให้ผู้บริหารโรงเรียนปฏิบัติ จำแนกเป็น 7 องค์ประกอบดังนี้

2.1 งานสารบรรณ หมายถึง งานที่เกี่ยวกับหนังสือราชการเริ่ม
ตั้งแต่คิด ร่าง เขียน แต่ง อ้างกฎหมาย ระเบียบ พิมพ์ จด จำ ทำสำเนา ส่ง - รับ
บันทึก ป้อนเรื่อง สั่งการ ตอบ จัดเก็บเข้าที่ และค้นหา

2.2 งานทะเบียนและรายงาน จำแนกเป็น

งานทะเบียน หมายถึง หลักฐานต่าง ๆ ของโรงเรียนที่บันทึก
ไว้ เพื่อสะดวกในการค้นหา อ้างอิง การวางแผนการแก้ปัญหา

รายงาน หมายถึง การเสนอเรื่องราวหรือเอกสาร เพื่อให้
ทราบรายละเอียด ข้อเท็จจริง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวินิจฉัย หรือแก้ปัญหา

อย่างใดอย่างหนึ่ง

งานทะเบียนและรายงาน จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติควบคู่กันไป เพราะงานทั้ง 2 อย่าง ต้องอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ เมื่อโรงเรียนได้รับรายงานจำเป็นต้องนำมาแก้ไข หรือบันทึกเพิ่มเติม เพื่อให้ทะเบียนที่แสดงหลักฐาน เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

2.3 งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่ หมายถึง การหาวิธีการที่กำหนดขึ้นมา เพื่อพิทักษ์รักษาให้ความปลอดภัยแก่อาคาร สถานที่ราชการตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ และเอกสารในอาคารสถานที่ให้พ้นจากการลัก ขโมย พ้นจากอัคคีภัยหรือเหตุอื่นใดที่ทำให้เสียสมรรถภาพในการปฏิบัติภารกิจของ ส่วนราชการ

2.4 งานประชาสัมพันธ์ หมายถึง งานที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจ อันดีระหว่างบุคลากรภายในโรงเรียน บุคลากรภายในกลุ่มโรงเรียนและชุมชนที่ โรงเรียนตั้งอยู่และเป็นการสนับสนุนช่วยให้ผู้บริหารดำเนินงานสำเร็จลุล่วงไปอย่าง มีประสิทธิภาพ

2.5 งานงบประมาณ หมายถึง แนวทางหรือแผนการดำเนินงาน สำหรับผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินงานนั้น ๆ โดยเสียค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด และสามารถ บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ของการดำเนินงานดังกล่าว

2.6 งานพัสดุ หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับ การจัดซื้อ จัดจ้าง การซ่อมการบำรุงรักษา การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม และการ ดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับวัสดุครุภัณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

2.7 งานการเงินและบัญชี หมายถึง งานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับ การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษา ตลอดจนการบันทึกรายการเงินในสมุดบัญชีและ เอกสาร ต่าง ๆ ให้ถูกต้อง

3. โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับ ประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดอุดรธานี

4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี หมายถึง หน่วยงานที่มีฐานะเป็นกองสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในจังหวัดอุดรธานี ที่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของเทศบาล สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และการศึกษาสงเคราะห์

5. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือผู้รักษาการในตำแหน่ง สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี

6. ทรรศนะ หมายถึง ความคิดเห็น หรือความรู้สึก ซึ่งแสดงออกมาตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ตามแบบสอบถามของงานวิจัยนี้

7. ประสบการณ์ในการเป็นผู้บริหาร หมายถึง ระยะเวลาดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน จำแนกเป็น ต่ำกว่า 10 ปี และตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

8. ขนาดของโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่ง หมายถึง โรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารอยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งขนาดของโรงเรียนตามเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด จำแนกเป็น 3 ขนาด คือ

8.1 โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียน 301 คนขึ้นไป

8.2 โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียน 121-300 คน

8.3 โรงเรียนเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียน 120 คนลงมา

สมมุติฐานการวิจัย

1. ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานธุรการและการเงินไม่แตกต่างกัน

2. ผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานธุรการและการเงินไม่แตกต่างกัน