

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงก่อนปฏิรูปการศึกษา ภารกิจสำคัญในการบริหารสถานศึกษา ประกอบด้วยการบริหารงานด้านวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานบริหารทั่วไป (ธุรการ การเงิน พัสดุ ฯลฯ) งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม และงานความสัมพันธ์กับชุมชนและสังคม เป็นที่น่าสังเกตว่างานการเงินนั้นถูกจัดเป็นงานที่แฝงอยู่กับงานธุรการในหมวดงานบริหารทั่วไป ซึ่งดูเหมือนจะมีบทบาทไม่มากนัก ต่างจากการบริหารในองค์กรธุรกิจ ซึ่งงานการเงินจะถูกจัดเป็นงานหลัก เช่นเดียวกับการตลาดและการผลิต

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน และการเปลี่ยนแปลงของบริบทภายนอก ภารกิจงานบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาต้องเปลี่ยนไป การบริหารสถานศึกษาในยุคใหม่ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ ไปสู่แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยส่วนกลางจะกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดและประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาเป็นประการสำคัญ ส่วนการบริหารวิชาการ การบริหารงานงบประมาณและการเงิน การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป จะกระจายไปให้โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา รับผิดชอบดำเนินการเอง แนวคิดดังกล่าวส่งผลให้บทบาทของงานบริหารการเงินโรงเรียนมีความสำคัญมากขึ้น ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่างานบริหารวิชาการ งานบริหารบุคคลอีกต่อไป

ในด้านบริหารการเงินและการจัดการทรัพย์สินในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของภูษานัน ได้รับผลกระทบโดยตรงจาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 หมวดที่ 5 การบริหารและการจัดการศึกษา มาตรา 39 และในอีกหลายมาตรา อาทิเช่น หมวดที่ 1 มาตรา 8 คือ ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้รวมถึงการเข้ามา มีบทบาทในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา รวมถึงปัจจัยด้านการเงินด้วย หมวดที่ 8 มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน จากแหล่งต่างๆ มาใช้จัดการศึกษา มาตรา 59 ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้โดยสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาได้ มาตรา 60 (4) ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่าย

ดำเนินการและงบประมาณ โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา มาตรา 62 ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณ โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกของรัฐ รวมทั้งนโยบายของรัฐในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ภายใต้แนวคิดที่มุ่งเน้นผลงานหรือผลสัมฤทธิ์ (results based management) ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรงบประมาณ โดยนำระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มาทดลองใช้ พร้อมปรับกฎระเบียบทางการเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณในระบบดังกล่าว ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารจัดการเพื่อให้ได้งบประมาณที่เหมาะสมกับผลงาน การจัดสรรงบประมาณจะต้องเป็นไปตามแผนงาน และต้องมีการประเมินผลงานที่ชัดเจน การบริหารงบประมาณและการจัดการทรัพย์สินจะมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ระบบการตรวจสอบจะต้องเข้มแข็ง ป้องกันการทุจริตได้ดี

จากผลกระทบของการปฏิรูประบบบริหารราชการ การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ และแนวคิดกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารสถานศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school base management) ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารการเงิน บัญชี และสินทรัพย์ในสถานศึกษาอย่างมาก มีการเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน มีการพัฒนาเครื่องมือมาตรฐานในการบริหารการเงิน 7 hurdles มีการปรับเปลี่ยนระบบบันทึกบัญชีโดยใช้เกณฑ์พึงรับพึงจ่ายแทนเกณฑ์เงินสด และมีการนำระบบสารสนเทศโดยใช้อิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า GFMS (Government Fiscal Management Information System) มาช่วยในการบริหารการเงินการคลัง รวมทั้งปรับเปลี่ยนกฎระเบียบทางการเงินบัญชีงบประมาณใหม่หลายด้านเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและการปฏิรูประบบบริหารราชการ

จากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการบริหารการเงินและสินทรัพย์ที่สอดคล้องกับงานบริหาร สถานศึกษาที่เปลี่ยนไป ทั้งด้านการวางแผนการเงิน การงบประมาณ การจัดการเงินสดและสินทรัพย์อื่น การจัดซื้อจัดจ้าง การบันทึกบัญชี การรายงานผล การควบคุม ตรวจสอบและการประเมินผล นอกจากนี้ผู้บริหารยังควรพัฒนาตนเองให้มีความรู้ในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา ผู้บริหารต้องสามารถประมาณการรายรับ รายจ่ายได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง สามารถคำนวณ ต้นทุนผลผลิตในแต่ละกลุ่มผู้เรียนที่หลากหลาย ต้องสามารถจัดผังโครงสร้างองค์กรและกำหนด หน้าที่ของบุคลากรในฝ่ายการเงินให้ชัดเจน สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารเงิน บัญชี สินทรัพย์ และการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเงินสดและสินทรัพย์อื่น ต้องรู้จักการวางแผน ให้เกิดการใช้งานสินทรัพย์ให้คุ้มค่า การใช้ข้อมูลสารสนเทศในการวางแผน ตัดสินใจ และบริหารงาน การจัดทำทะเบียนเพื่อควบคุมสินทรัพย์ การนำระบบ GFMS มาใช้ในการเบิก จ่าย

การจัดซื้อจัดจ้าง การบันทึกบัญชี การทำรายงานการเงิน สำหรับด้านการควบคุมและการตรวจสอบ ภายใน ต้องวางระบบและมีผู้รับผิดชอบชัดเจน เพื่อการบริหารงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ และมีการนำผลของรายงานไปใช้ เพื่อให้ข้อมูลย้อนกลับในด้านการประเมินวิเคราะห์ประสิทธิภาพการดำเนินงานทางการเงิน

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ เป็นภารกิจหลักในการบริหารการเงินและสินทรัพย์ ที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป ผู้บริหารสถานศึกษายุคใหม่ จึงต้องพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ความสามารถด้านบริหารการเงินและสินทรัพย์ เพื่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะนำไปสู่ผลผลิตสุดท้ายคือ ผู้เรียนที่มีความสมบูรณ์เต็มตามศักยภาพของตน

เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของโครงการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา และได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานโครงการทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมผู้บริหาร ตลอดจนประสานการจัดทำชุดฝึกอบรม เพื่อเป็นคู่มือให้ผู้บริหารได้ใช้ศึกษาและพัฒนาตนเอง จัดพิมพ์โดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา โดยชุดฝึกอบรม ประกอบด้วยสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อโสตทัศน์ ในส่วนของสื่อสิ่งพิมพ์ จะประกอบด้วยประมวลสาระ และแนวทางการศึกษา ผู้วิจัยได้สำรวจพบว่ายังไม่มีการพัฒนาชุดฝึกอบรมด้านบริหารการเงินและสินทรัพย์โดยตรง ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาชุดฝึกอบรมแบบประมวลสาระสำคัญด้านบริหารการเงินและสินทรัพย์สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ เพื่อเป็นเครื่องมือใช้เสริมความรู้ความเข้าใจในการบริหารการเงินและสินทรัพย์ของสถานศึกษาตามภารกิจหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นให้กับผู้บริหารในการรองรับภารกิจ ที่จะมีการกระจายอำนาจในด้านการบริหารจัดการงานการเงินของสถานศึกษา ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพัฒนาชุดฝึกอบรม: ประมวลสาระสำคัญด้านบริหารการเงินและสินทรัพย์สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ

คำถามนำสำหรับการวิจัย

1. สภาพและปัญหาในการบริหารการเงินและสินทรัพย์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันเป็นอย่างไร
2. ผู้บริหารสถานศึกษามีความรู้ ความเข้าใจในภารกิจหน้าที่ ด้านบริหารการเงินและสินทรัพย์ในระดับใด

3. ผู้บริหารสถานศึกษามีความต้องการในการพัฒนาตนเองด้านบริหารการเงินและสินทรัพย์
ในประเด็นใดบ้าง

4. ชุดฝึกอบรม: ประมวลสาระสำคัญด้านบริหารการเงินและสินทรัพย์ สำหรับผู้บริหาร
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ ควรมีเนื้อหาสาระสำคัญใดบ้าง และชุดฝึกอบรมที่พัฒนาขึ้นควรมี
ลักษณะอย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตของการศึกษารอบคอบลักษณะดังต่อไปนี้

1. ชุดฝึกอบรมที่พัฒนานี้ใช้ได้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น

2. สาระของชุดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาผู้บริหารด้านบริหารการเงินและสินทรัพย์ของ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ เป็นสาระภายใต้บริบท กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงิน
และการจัดการสินทรัพย์ ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและการบริหารงาน สถานศึกษาตาม
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และ
กฎระเบียบทางการเงินของรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่ใช้ในปัจจุบันที่ทำวิจัย

3. การประเมินประสิทธิภาพชุดฝึกอบรมฯ ประเมินจากผลการเรียนรู้ของผู้ศึกษาชุดฝึกอบรม
ครั้งนี้เท่านั้น การประเมินไม่ครอบคลุมถึงพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงหลังการศึกษาชุดฝึกอบรมและ
การบรรลุเป้าหมายขององค์กรซึ่งจะต้องใช้เวลา และเป็นการติดตามประเมินผลในโอกาสต่อไป

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ชุดฝึกอบรม หมายถึง สื่อฝึกอบรมที่มีการออกแบบ ผลิต และผ่านการทดสอบ
ประสิทธิภาพ ประกอบด้วย แนวทางการศึกษา ประมวลสาระ ผลิตในรูปแบบสื่อสิ่งพิมพ์และ ซีดี
เพื่อให้ผู้รับการฝึกอบรมสามารถเรียนรู้ ปฏิบัติกิจกรรมด้วยตนเองตามลำดับขั้น นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์
ของการเรียนรู้ หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม อย่างมีประสิทธิภาพตามจุดมุ่งหมายที่กำหนด

ประมวลสาระ หมายถึง สาระสรุปที่กะทัดรัด นำเสนอแก่นของเนื้อหาที่สำคัญ แนวคิด
หลักการ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง มีตัวอย่างที่เพียงพอต่อการเข้าใจ สามารถนำมาใช้แทนการบรรยาย
เสนอสาระความรู้ ความคิดแนวปฏิบัติของผู้ที่ต้องการถ่ายทอดได้

การบริหารงานการเงินและสินทรัพย์ หมายถึง การบริหารงานด้านการเงิน การงบประมาณ การบัญชี
และการบริหารสินทรัพย์ ครอบคลุมงานการวางแผนการเงิน งบประมาณ การจัดโครงสร้าง

องค์การและการบริหารของฝ่ายการเงิน การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ในงานด้านการเงิน การดำเนินการทางการเงินและสินทรัพย์ การบัญชี การจัดทำรายงานการเงิน การควบคุม การตรวจสอบ ภายใน และการประเมินผลการดำเนินงานทางการเงิน

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อการพัฒนาชุดฝึกอบรม: ประมวลสาระสำคัญด้านการบริหารการเงินและสินทรัพย์สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ ประกอบด้วย

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุดฝึกอบรมแบบประมวลสาระ ประกอบด้วย

1.1 การประเมินความต้องการจำเป็น โดยใช้แนวคิดของ วิบูลย์ บุญชูโรกุล, (2545); บุญเลิศ ไพรินทร์, (2548); เดชา แก้วชาญศิลป์ (ม.ป.ป.); Noe R.A. (2002) และ Morrison (1976) (อ้างถึงในจำเนียร จวงตระกูล, 2548) Cascio W.F. (1995)

Gary R. Morrison, Steven M. Ross and Jerrold E. Kemp (2001)

1.2 การพัฒนาชุดฝึกอบรมแบบประมวลสาระ โดยใช้แนวคิดของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2537: 39-46); ใจทิพย์ เชื้อรัตนพงษ์ (2539); ชัยยงค์ พรหมวงศ์ (2539, 2548); Taba Hilda (1962); Houston and other (1972); Peter Sheal (1994)

1.3 การประเมินผลการฝึกอบรม จากแนวคิดของ ชาญชัย ลวิตรังสีมา และเชิดวิทย์ ฤทธิประศาสน์ (2520); ชัยยงค์ พรหมวงศ์ สมเชาวน์ เนตรประเสริฐ และสุดา สิ้นสกุล (2520); มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2537); Kirkpatrick (1967)

2. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินและสินทรัพย์โดยทั่วไป ประกอบด้วย

2.1 หน้าที่ ภารกิจการบริหารการเงินและสินทรัพย์

2.2 ความรู้สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินและสินทรัพย์

โดยศึกษาจากแนวคิดของ สัจวร ปัญญาคิดกและคณะ, (2529); วิไล วีระปรีย และจงจิตต์ หลีกภัย, (2544); อภิชาติ พงศ์สุพัฒน์, (2544); สุมาลี จิระมิตร, (2544); กชกร เฉลิมกาญจนา, (2544); เจริญ เจษฎาวัดย์, (2545), เมธากุล เกียรติกระจาย, (2548); วัฒนา ศิวะเกื้อ และคณะ, (2548); เบญจมาศ อภิสิทธิ์ภิญโญ และคณะ, (2548); จันทนา สาขากร และคณะ, (2548); ชูศรี เทียศิริเพชร, (ม.ป.ป.); Keown, Martin, Petty and Scott, (2545); Schall and Haley, (1991); Eugene F. Brigham, (1992); Brealey, Myers และ Marcus (1995)

3. การบริหารการเงินและสินทรัพย์ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

3.1 หน้าที่ผู้บริหารสถานศึกษาด้านการบริหารการเงินและสินทรัพย์

3.2 ความรู้สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินและสินทรัพย์ในสถานศึกษา (ด้านการวางแผนทางการเงิน ด้านการจัดโครงสร้างองค์การและตำแหน่งหน้าที่ทางการเงิน ด้านการดำเนินการทางการเงินและสินทรัพย์ ด้านการบัญชีและจัดทำรายงานการเงิน ด้านการควบคุมและตรวจสอบภายใน และด้านการประเมินผลการดำเนินงานทางการเงิน)

โดยศึกษาจากแนวคิดของ วรินทรา วัชรสิงห์ (2531); กิติมา ปรีดีดิลก (2532); มนฤดี แป้นกลัด (2533); สมศักดิ์ คงเที่ยงและเทศ แก้วกสิกรรม (2541); กระทรวงศึกษาธิการ การฝึกอบรมและการจ้างงาน ออสเตรเลียใต้ (2543); กมล สุกประเสริฐ(2544); ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2544); ดิเรก วรรณเศียร (2545); สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545); กระทรวงศึกษาธิการ (2546); มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2547); คุณิต ทิวถนอม, (ม.ป.ป.); สำนักนโยบายและแผนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ม.ป.ป.); อุทัย บุญประเสริฐ (ม.ป.ป.); Edward W. Smith and others (1967), Rebore, Ronald. W (1985)

4. นโยบาย กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินและสินทรัพย์สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ (พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ ระเบียบที่เกี่ยวกับการดำเนินงานทางการเงิน บัญชี การจัดทำรายงานการเงิน การควบคุมและตรวจสอบภายใน และมาตรฐานการบริหารการเงิน 7 ด้าน)

5. สภาพและปัญหาในการบริหารการเงินและสินทรัพย์ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ

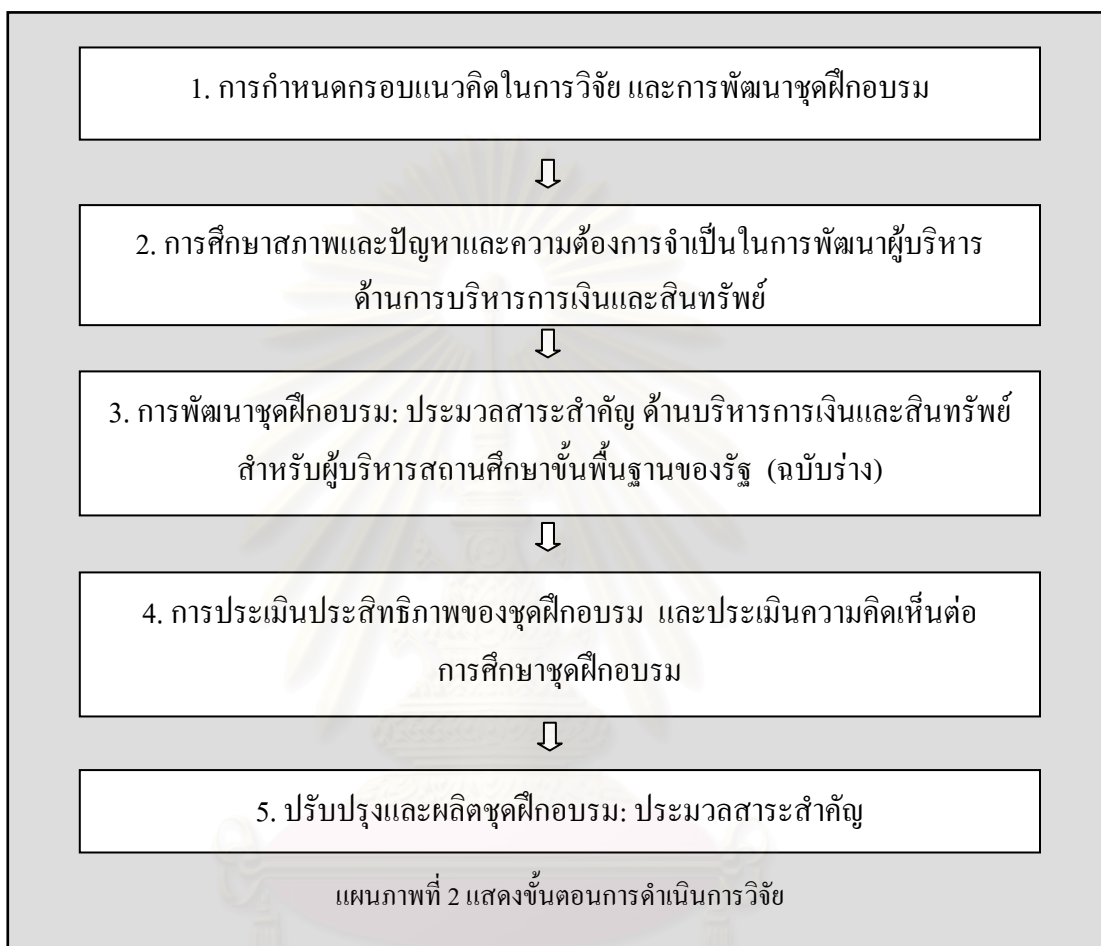
สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังแผนภาพที่ 1 นี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



วิธีดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้แบ่งขั้นตอนการวิจัยออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังแผนภาพต่อไปนี้



ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ประโยชน์ในเชิงวิชาการ

1.1 ผลการวิจัยทำให้ได้ชุดฝึกอบรม: ประมวลสาระสำคัญด้านบริหารการเงินและสินทรัพย์เพื่อนำไปพัฒนาผู้บริหารให้มีความรู้ความเข้าใจและสามารถบริหารการเงินและสินทรัพย์ในสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.2 ทำให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการบริหารการเงินและสินทรัพย์ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ

1.3 ผลการวิจัยเป็นแนวทางในการพัฒนาชุดฝึกอบรม เพื่อพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนในด้านอื่น ๆ ต่อไป

1.4 ข้อมูลการวิจัยสามารถนำไปเป็นฐานความรู้ในศาสตร์บริหารการศึกษาแก่นิสิตนักศึกษา ผู้สนใจทั่วไป

1.5 ผลการวิจัยนี้จะเป็นแนวทางให้ผู้สนใจนำไปใช้ในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

2. ประโยชน์ในเชิงนโยบาย

ข้อมูลจากการวิจัยเป็นประโยชน์ต่อการนำไปกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาการบริหารการเงินและสินทรัพย์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย