

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (กระทรวงศึกษาธิการ. 2545 : 20) มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ บริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยตรง การกระจายอำนาจดังกล่าวทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัวมีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management: SBM) ซึ่งจะเป็นรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพมาตรฐานและสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 7)

เมื่อสถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัวในการใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐเพื่อจัดการศึกษา จะต้องมึกลไกพื้นฐานที่สำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ ในหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ ต้องมีเครื่องมือที่ช่วยในการป้องกันและรักษาทรัพย์สินของหน่วยงาน และช่วยให้การปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม ด้วยเหตุนี้จึงมีการควบคุมภายในสถานศึกษาเกิดขึ้น โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ออก “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544” ให้ทุกส่วนราชการที่ได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ เรียกว่า หน่วยรับตรวจ ต้องปฏิบัติตามระเบียบ 2 ข้อที่สำคัญ คือ ข้อ 5 และข้อ 6 ที่ให้ หน่วยรับตรวจ จัดวางระบบการควบคุมภายใน โดยใช้มาตรฐานการควบคุมภายใน และรายงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เกี่ยวกับการควบคุมภายในอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งภายในเก้าสิบวันนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ หรือปีปฏิทิน

จากการสำรวจการควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจ โดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีระบบการควบคุมที่เพียงพออยู่แล้ว แต่มีปัญหาหรือจุดอ่อนที่สำคัญคือ การไม่ปฏิบัติตาม “ระบบ” เช่น การไม่ปฏิบัติตาม

นโยบาย กฎระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแนวทางปฏิบัติงานที่กำหนด เป็นต้น และมีหลายหน่วยงานยังมีระบบการควบคุมภายในไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสม หรือมีจุดอ่อนบางส่วน ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่ในบางส่วน และหรือเพิ่มเติมการควบคุมในส่วนที่ยังไม่เพียงพอ (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. 2545 : 26-27)

สำหรับการดำเนินงานในสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 1 (4) ได้กล่าวถึง การจัดระบบการควบคุมภายในสถานศึกษา เป็นภารกิจในด้านการบริหารทั่วไป เป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานของสถานศึกษา ที่จะทำให้การปฏิบัติงานและการจัดการของสถานศึกษา บรรลุตามวัตถุประสงค์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ เนื่องจากการควบคุมภายในเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการป้องกันและรักษาทรัพย์สินของสถานศึกษาช่วยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยให้การปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่เต็มไปด้วยการแข่งขันในปัจจุบัน หากสถานศึกษา ไม่มีการจัดการที่ดี หรือไม่มีการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) ไม่มีระบบการควบคุมภายในที่เหมาะสม โอกาสเสี่ยงที่อาจเกิดความผิดพลาดในการดำเนินงานของสถานศึกษาก็จะมีมากขึ้น

การที่สถานศึกษาจะจัดวางระบบการควบคุมภายในตามมาตรฐานการควบคุมภายในให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ในเบื้องต้นผู้บริหารต้องจัดให้มีสภาพแวดล้อมการควบคุมที่ดีในองค์กร ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมที่ทำให้บุคลากรในองค์กรมีความรับผิดชอบและเข้าใจ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง และบุคลากรดังกล่าวจะต้องมีความรู้ ความสามารถและทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเพียงพอ นอกจากนี้บุคลากรดังกล่าวจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงาน รวมถึงข้อกำหนดด้านจริยธรรมที่กำหนด โดยเฉพาะในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต เกี่ยวกับการวางแผน การปฏิบัติ ตามแผน การควบคุมดูแล และการติดตามผลนั้นเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของการควบคุมภายใน ที่ต้องดำเนินการให้บุคลากรในสังกัดปฏิบัติให้เป็นไปตามระบบการควบคุมภายในที่กำหนดไว้ซึ่งช่วยให้เกิดความมั่นใจในผลงานที่รับผิดชอบ (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. 2545 ก : 1-2)

ผู้วิจัยในฐานะผู้อำนวยการสถานศึกษา ได้ตระหนักเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการบริหารการควบคุมภายใน จึงได้คิดทำงานวิจัยชิ้นนี้ขึ้นมา เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานการบริหารการควบคุมภายในของ โรงเรียนบ้านห้วยหินลับ จังหวัดเพชรบูรณ์ ในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร เกิดปัญหาในจุดใด แล้วนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์ ปรับปรุง พัฒนาการ

บริหารการควบคุมภายใน ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเพื่อให้การพัฒนาส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับตัวผู้เรียนตามเจตนารมณ์ของการจัดการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานการบริหารการควบคุมภายในของโรงเรียนบ้านห้วยหินลับ จังหวัดเพชรบูรณ์
2. เพื่อพัฒนาการบริหารการควบคุมภายในของโรงเรียนบ้านห้วยหินลับ จังหวัดเพชรบูรณ์

กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย การบริหารการควบคุมภายใน (ณรินทร์ ชำนาญดู, 2548 : 87) โดยใช้หลักการการควบคุมภายใน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย การกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประกอบไปด้วย 5 องค์ประกอบที่มีความเชื่อมโยง ได้แก่
 - 1.1 สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment)
 - 1.2 การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)
 - 1.3 กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)
 - 1.4 สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications)
 - 1.5 การติดตามประเมินผล (Monitoring)
2. กรอบการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบ ใช้วัฏจักรการพัฒนาระบบ (The Systems Development Life Cycle : SDLC) ตามแนวคิดของ Stair. (1996 : 411-412) 5 ขั้นตอนประกอบด้วย
 - 2.1 การศึกษาระบบ (Systems Investigation)
 - 2.2 การวิเคราะห์ระบบ (Systems Analysis)
 - 2.3 การออกแบบระบบ (Systems Design)
 - 2.4 การใช้ระบบ (Systems Implementation)
 - 2.5 การดูแลรักษาและตรวจสอบระบบ (Systems Maintenance and Review)
3. กรอบกลยุทธ์วิจัย ประกอบด้วย
 - 3.1 การประชุมเชิงปฏิบัติการ

3.2 การนิเทศภายใน

4. วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยปฏิบัติการ (Action Research) โดยได้นำแนวคิด หลักการและขั้นตอนของ Kemmis and McTaggart. (1998 : 11-15) โดยดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- 4.1 ขั้นการวางแผน (Planning)
- 4.2 ขั้นการปฏิบัติ (Action)
- 4.3 ขั้นการสังเกต (Observation)
- 4.4 ขั้นการสะท้อนผล (Reflection)

ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. กลุ่มผู้วิจัย

กลุ่มผู้วิจัยในครั้งนี้ มีจำนวน 8 คน ประกอบด้วย

- 1.1 ผู้วิจัย ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา
- 1.2 กลุ่มผู้ร่วมวิจัย จำนวน 7 คน ได้แก่ 1) ครูที่ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานบริหารวิชาการ จำนวน 1 คน 2) ครูที่ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานบริหารบุคคล จำนวน 1 คน 3) ครูที่ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าบริหารงบประมาณ จำนวน 1 คน 4) ครูที่ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานบริหารทั่วไป จำนวน 1 คน และ 5) ครูหน้าที่ทำการสอน จำนวน 3 คน

2. ระยะเวลาในการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดการวิจัยเป็น 2 วงรอบดังนี้

- 2.1 วงรอบที่ 1 ช่วงระหว่างเดือนกันยายน - พฤศจิกายน 2556
- 2.2 วงรอบที่ 2 ช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม 2556

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. การควบคุมภายใน หมายถึง วิธีการดำเนินการที่เป็นระบบนำมาใช้เพื่อให้มั่นใจว่าการปฏิบัติงานจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา

2. การบริหารการควบคุมภายใน หมายถึง การพัฒนา การจัดการ ระบบการควบคุม ภายในของสถานศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการควบคุมภายในของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย 1) สภาพแวดล้อมของการควบคุม 2) การประเมินความเสี่ยง 3) กิจกรรมการควบคุม 4) สารสนเทศและการสื่อสาร และ 5) การติดตามประเมินผล

3. มาตรฐานการควบคุมภายใน หมายถึง มาตรฐานการควบคุมภายใน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในพ.ศ. 2544 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย 5 องค์ประกอบที่มีความเชื่อมโยงได้แก่ 1) สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment) 2) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) 3) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) 4) สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications) และ 5) การติดตามประเมินผล (Monitoring)

4. วัฏจักรการพัฒนาระบบ (The Systems Development Life Cycle : SDLC) หมายถึง วงจรที่แสดงถึงกิจกรรมต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จ ซึ่ง Stair (1996 : 411-412) ให้รายละเอียดของการพัฒนาในแต่ละขั้นตอนทั้ง 5 ขั้นตอน ดังนี้

4.1 การศึกษาระบบ (Systems Investigation) หมายถึง การศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาหรือ โอกาส ความเป็นไปได้ของระบบการควบคุมภายใน ว่าปัญหาคืออะไร เพื่อหาแนวทางในการพัฒนา วิเคราะห์ความคุ้มค่าของการพัฒนา

4.2 การวิเคราะห์ระบบ (Systems Analysis) หมายถึง การวิเคราะห์ระบบเป็นการศึกษาถึงการใช้ระบบข้อมูลเชิงเดี่ยว เพื่อค้นหาความเข้าใจทั่วไปของทางออกในการแก้ปัญหา

4.3 การออกแบบระบบ (Systems Design) หมายถึง จุดประสงค์ของการออกแบบคือเพื่อเลือกและวางแผนระบบที่ตอบสนองความต้องการที่จำเป็นในการแก้ปัญหา

4.4 การใช้ระบบ (Systems Implementation) หมายถึง การนำระบบใหม่หรือระบบที่ได้รับการปรับปรุงไปใช้ในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

4.5 การดูแลรักษาและการตรวจสอบระบบ (Systems Maintenance and Review) หมายถึง การดูแลรักษาและการตรวจสอบระบบ เพื่อดูแลรักษาและปรับปรุงระบบที่ผ่านขั้นตอนของการใช้ระบบ เพื่อให้การจัดการของระบบมีประสิทธิภาพ

5. กลยุทธ์ที่ใช้ในการวิจัย หมายถึง การประชุมเชิงปฏิบัติการ การนิเทศ ติดตาม ผลการปฏิบัติงานจริง ดังนี้

5.1 การประชุมเชิงปฏิบัติการ หมายถึง การนัดหมาย ปรีกษาหารือ การพิจารณา แก้ปัญหา การกำหนดมาตรการ และการจัดกิจกรรมการพัฒนาเพื่อปรับปรุงการบริหารการ ควบคุมภายในของโรงเรียนบ้านห้วยหินลับ จังหวัดเพชรบูรณ์

5.2 การนิเทศภายใน หมายถึง การแนะนำ การวางแผนและปรีกษาหารือซึ่งกัน และกัน เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้น

6. หัวหน้างานบริหารวิชาการ หมายถึง ครูที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้อำนวยการ โรงเรียน ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้างานบริหารวิชาการ

7. หัวหน้างานบริหารงบประมาณ หมายถึง ครูที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้อำนวยการ โรงเรียนให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้างานบริหารงบประมาณ

8. หัวหน้างานบริหารบุคคล หมายถึง ครูที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้อำนวยการ โรงเรียนให้ ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้างานบริหารบุคคล

9. หัวหน้างานบริหารทั่วไป หมายถึง ครูที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้อำนวยการ โรงเรียนให้ ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้างานบริหารทั่วไป

10. ครู หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอน

11. การวิจัยปฏิบัติการ (Action Research) หมายถึง การวิจัยประเภทหนึ่ง ซึ่งใช้ กระบวนการปฏิบัติอย่างมีระบบ ผู้วิจัยและผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และวิเคราะห์ วิจารณ์ผลการปฏิบัติ จากการใช้วงจร 4 ขั้นตอน

ขั้นที่ 1 ขั้นการวางแผน (Planning) เริ่มต้นด้วยการสำรวจปัญหาที่สำคัญร่วมกัน เพื่อให้ได้ปัญหาที่สำคัญตลอดจนการแยกแยะรายละเอียดของปัญหานั้น เกี่ยวกับลักษณะของ ปัญหา เป็นปัญหาเกี่ยวกับใคร แนวทางแก้ไขอย่างไร

ขั้นที่ 2 ขั้นการปฏิบัติ (Action) หลังจากที่ร่วมกันวางแผนเสร็จก็ถึงช่วงลงมือ ปฏิบัติตามแผนการดำเนินการ โดยใช้การวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นร่วมกันของทีมงาน เพื่อทำการแก้ไขปรับปรุง

ขั้นที่ 3 ขั้นการสังเกต (Observation) เป็นการสังเกตการณ์เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ด้วยความรอบคอบ โดยอาศัยเครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูลเข้าช่วย

ขั้นที่ 4 ขั้นการสะท้อนผล (Reflection) ขั้นสุดท้ายของวงจรการทำการวิจัย ปฏิบัติการคือ เป็นการประเมินผลหรือการตรวจสอบการปฏิบัติ หรือเป็นสิ่งที่ป็นข้อปฏิบัติ ของข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการ ผู้วิจัยร่วมกับกลุ่มผู้เกี่ยวข้องควรนำข้อมูลที่ได้ รวบรวมไว้จากเครื่องมือต่าง ๆ มาตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นในแง่มุมต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับสภาพ

สังคมหรือสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนและระบบการศึกษาที่ประกอบกันอยู่ โดยผ่านการถก-
อภิปรายปัญหา การประเมิน โดยกลุ่มทำให้ได้แนวทางของการพัฒนาการดำเนินงาน และ
เป็นข้อมูลพื้นฐานนำไปสู่การปรับปรุงและการวางแผนการปฏิบัติต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบสภาพการดำเนินงานด้านการบริหารควบคุมภายในของโรงเรียนบ้าน
ห้วยหินลับ จังหวัดเพชรบูรณ์
2. ได้แนวทางการพัฒนาการบริหารการควบคุมภายในของโรงเรียนบ้านห้วยหินลับ
จังหวัดเพชรบูรณ์
3. ข้อมูลที่ได้จากงานวิจัยนี้ผู้บริหาร ผู้เกี่ยวข้องตลอดจนผู้สนใจสามารถนำไป
ประยุกต์และปรับใช้ในการพัฒนาการบริหารการควบคุมภายในของสถานศึกษาได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY