

บทที่ 4

การวิเคราะห์โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมบุคลากร ในการบริหารงบประมาณมหาวิทยาลัยขอนแก่น

มหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นหน่วยราชการหนึ่งในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาค มีจุดมุ่งหมายที่จะผลิตกำลังคนและสร้างองค์ความรู้สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีส่วนต่อการพัฒนาประเทศ การบริหารจัดการจะดำเนินการเช่นเดียวกับระบบราชการทั่วไปคือยึดกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการในมหาวิทยาลัยขอนแก่น การบริหารงบประมาณก็เช่นเดียวกันต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ของทางราชการ จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าและจากผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการด้านการเงินและพัสดุซึ่งจัดโดยหน่วยตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2538 ได้สำรวจปัญหาอุปสรรคและแนวคิดในการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและพัสดุพบว่า ขั้นตอนในการปฏิบัติงานการเบิกจ่ายยังมีความล่าช้าทั้งในส่วนระดับคณะและกองคลัง เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์หัวหน้าสำนักงานคณบดีคณะศึกษาศาสตร์ นายประยุทธ์ ชูสอน (18 สิงหาคม 2541) ได้กล่าวว่า

“...การเบิกจ่ายในส่วนของเงินงบประมาณแผ่นดินค่อนข้างล่าช้า
ใช้เวลาตั้งแต่ส่งเอกสารออกจากคณะจนถึงได้รับเงินประมาณ
1-1 เดือนครึ่ง...”

และรองคณบดีฝ่ายบริหารคณะพยาบาลศาสตร์ รองศาสตราจารย์บุญศรี ปราบณศักดิ์ (27 สิงหาคม 2541) ได้กล่าวเช่นกันว่า

“...เมื่อคณะส่งเอกสารเบิกจ่าย ไปกองคลังแล้วคณะจะได้รับเงินใช้เวลา
ไม่น้อยกว่า 1 เดือน แต่ส่วนใหญ่ทุกคนยอมรับเพราะเกิดความเคยชินว่า
ต้องใช้เวลาประมาณนี้...”

4.1 การวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารงบประมาณ

โครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยขอนแก่น จากการวิเคราะห์เอกสารดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยขอนแก่นได้จัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น 2 ส่วนคือการจัดสายงานบริหารระดับสำนักงานอธิการบดี และสายงานบริหารระดับคณะ ศูนย์ สถาบัน สำนัก ซึ่งทั้งสองส่วนนั้นจะมีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น และมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ไม่สามารถปฏิบัติงานข้ามสายงานกันได้ ซึ่งทำให้ขาดความคล่องตัว ดังเช่นคำกล่าวของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานกองคลัง นางสัมพันธ์ ภูมิไทยสงค์ (10 สิงหาคม 2541) กล่าวว่า

“...การแบ่งงานในปัจจุบันกำหนดตามสายงานที่รับผิดชอบ บางครั้งในกรณี
ที่สายงานใดมีงานมากก็ไม่สามารถจะดึงคนจากสายงานอื่นมาช่วย ได้ทั้งที่สาย
งานดังกล่าวว่างงาน...”

ท่านเองเดียวกัน หัวหน้างานคลังและพัสดุ คณะวิทยาศาสตร์ นางณัฏฐา แก้วคำ
(3 กันยายน 2541) ได้กล่าวว่า

“...การปฏิบัติงานในสำนักงานคณบดีซึ่งแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นงาน
ต่าง ๆ ภาระงานของงานคลังในบางช่วงที่มีงานมากก็ไม่สามารถดึงบุคลากร
จากงานอื่น ๆ ที่ว่างงานอยู่มาช่วยปฏิบัติงานได้ เนื่องจากการแบ่งสายงานที่
ชัดเจน...”

จากการศึกษาข้างต้นพบว่า โครงสร้างการบริหารเป็นปัญหาหนึ่งซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า เนื่องจากการจัดสายงานบริหารทั้งในระดับคณะและหน่วยงาน สำนักงานอธิการบดีมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารตามสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น และการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบจะมีความเฉพาะเจาะจงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและการมอบหมายงานในเชิงลึกผู้ปฏิบัติงานจะยึดติดกับโครงสร้างระบบราชการเป็นกรอบในการปฏิบัติอย่างชัดเจน การพิจารณาความสำเร็จของงานไม่ได้มองทั้งระบบจะมุ่งเฉพาะหน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่งเท่านั้น เมื่องานในหน้าที่เฉพาะคนดำเนินการเสร็จแล้วจะไม่มี การช่วยเหลือข้ามสายงานเพราะถือว่าไม่ใช่งานในหน้าที่รับผิดชอบ การพิจารณาผลงานก็จะยึดกรอบงานในหน้าที่เป็นหลัก

4.2 การวิเคราะห์กระบวนการการบริหารงบประมาณ

จากผลการวิจัยของคณะกรรมการ ฝ่ายวิชาการ สภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง ประสิทธิภาพและความคล่องตัวของระบบบริหารงานบุคคล การเงินและพัสดุ ในมหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีงบประมาณ 2538 พบว่า มีการปฏิบัติงานล่าช้ามาก หลายขั้นตอนเกินไป การปฏิบัติตามยุ่งยากมาก มีจำนวนมากถึง 198 คน คิดเป็นร้อยละ 42.40 ดังแสดงในตารางที่ 4.1

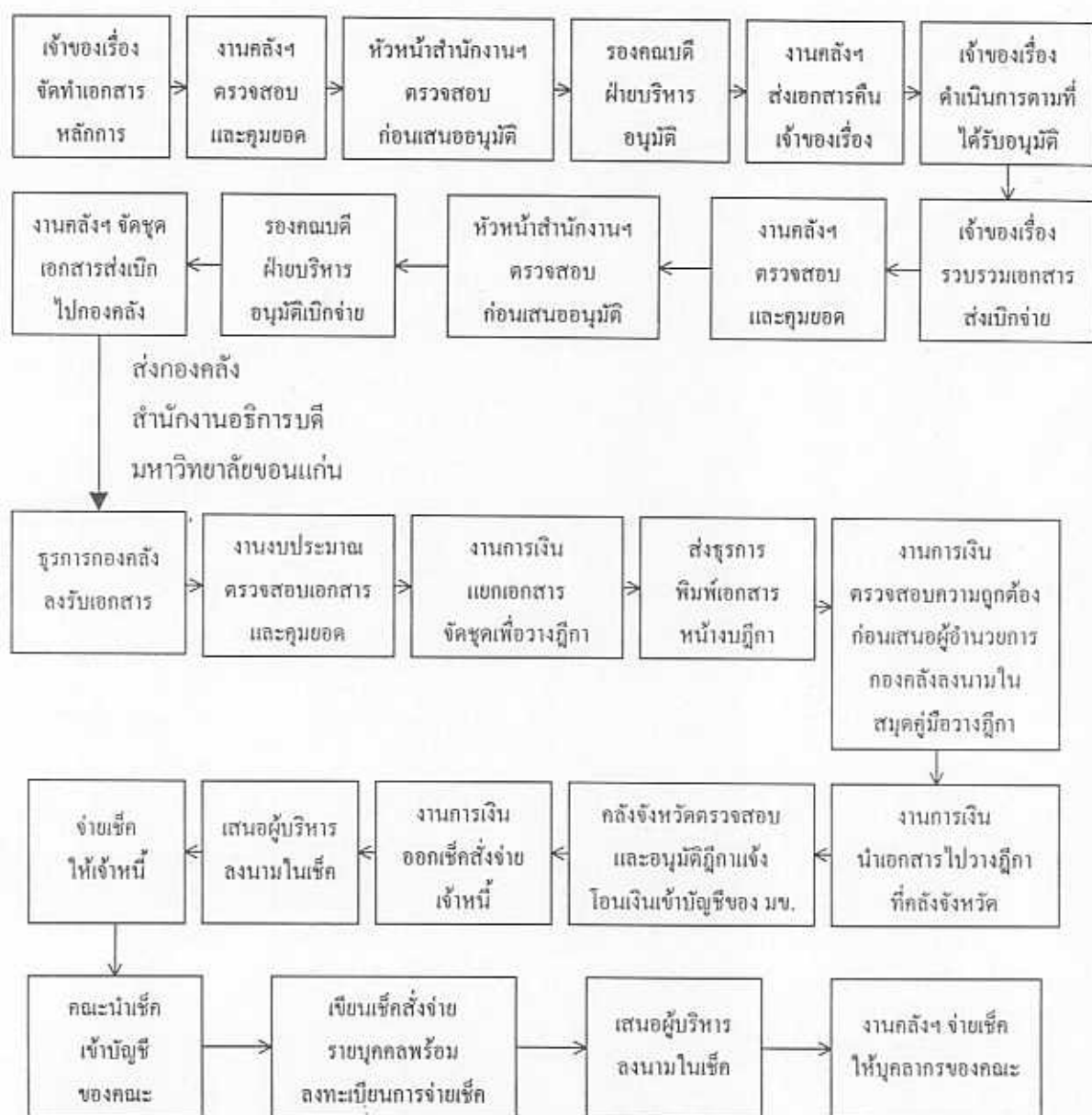
ตารางที่ 4.1 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการจากการปฏิบัติงานด้านการเงิน

ความคิดเห็นการปฏิบัติงานให้บริการด้านการเงิน	จำนวน	ร้อยละ
มีความล่าช้ามาก หลายขั้นตอนเกินไป ปฏิบัติตามยุ่งยากมาก	198	42.40
การปฏิบัติไม่ชัดเจน ไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอทุกครั้งไป	110	23.55
ดีอยู่แล้ว	134	28.70
อื่น ๆ	25	5.35
รวม	467	100.00

กระบวนการในการบริหารหรือขั้นตอนในการบริหารดำเนินการสอดคล้องกับโครงสร้างที่กำหนด ซึ่งจะมีขั้นตอนการปฏิบัติเป็น 2 ส่วน คือส่วนของคณะ และส่วนของกองคลัง สำนักงานอธิการบดี โดยทั้งสองส่วนจะมีความสัมพันธ์กันในกระบวนการดังนี้คือ

- 1) การดำเนินการในระดับคณะ จะดำเนินการตามคำสั่งที่อธิการบดีมอบหมาย โดยดำเนินการในส่วนของการจัดทำเอกสารตั้งแต่การขออนุมัติหลักการตามวงเงินที่ได้รับมอบอำนาจจนกระทั่งจัดทำเอกสารเบิกจ่ายถูกต้องครบถ้วน จึงส่งไปกองคลัง
- 2) การดำเนินการของกองคลัง สำนักงานอธิการบดี จะดำเนินการจัดทำเอกสารวางฎีกาเบิกเงินจากคลังจังหวัดซึ่งก่อนจะวางฎีกา กองคลังจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่คณะส่งไปกองคลังอีกครั้งหนึ่ง

จากกระบวนการปฏิบัติงานของทั้งสองหน่วยงานสามารถสรุปเป็นแผนภูมิการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ดังภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 กระบวนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยขอนแก่น

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์หัวหน้าสำนักงานคณบดี คณะวิทยาการจัดการ นางเขวาลักษณ์ ฐานัน โดษ (17 กันยายน 2541) ได้กล่าวว่า

“...กระบวนการในการเบิกจ่ายงบประมาณมีความซ้ำซ้อนกันอยู่หลาย ขั้นตอน เช่น การตรวจสอบเอกสารคณะตรวจแล้วกองคลังก็ต้องตรวจซ้ำอีก...”

และจากการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานกองคลัง นางสัมพันธ์ ภูมิไทยสงค์ (10 สิงหาคม 2541) ได้กล่าวว่า

“...ความล่าช้าส่วนหนึ่งอยู่ที่การป้องกันการสูญหายของเอกสารทุกงานในกองคลังจะต้องบันทึกการรับส่งเอกสารทุกขั้นตอน ทำให้เสียเวลาในการปฏิบัติงาน...”

จากการศึกษาครั้งนี้สรุปได้ว่า กระบวนการในการบริหารเป็นปัญหาซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงบประมาณด้านการตรวจสอบและเบิกจ่ายเงิน เนื่องจากขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติทั้งในระดับคณะและหน่วยงานกองคลังมีขั้นตอนมากและการใช้เวลาดำเนินการในบางขั้นตอนจะใช้เวลามาก นอกจากนั้นการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานคณะกับหน่วยงานกองคลังยังมีการทำงานซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ซึ่งในการบริหารงบประมาณผู้บริหารของมหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจให้คณะบริหารจัดการและมีอำนาจอนุมัติแล้ว ขั้นตอนน่าจะสิ้นสุดที่คณะได้ กองคลังน่าจะทำหน้าที่นอกเหนือจากที่คณะดำเนินการคือ การวางฎีกาที่คลังจังหวัด ซึ่งจะสามารถลดขั้นตอนดำเนินการลงได้ จะส่งผลให้การดำเนินงานเกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น

4.3 การวิเคราะห์พฤติกรรมของบุคลากรในการบริหารงบประมาณ

พฤติกรรมการบริหารนับว่ามีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จ และมีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง ดังเช่นคำให้สัมภาษณ์ของหลาย ๆ ท่าน ดังนี้

รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะวิทยาการจัดการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์กัลยา สุพรรณเกษัช (17 กันยายน 2541) กล่าวว่า

“...งานคลังและพัสดุเป็นงานที่ต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบ เพื่อประกอบการเบิกจ่ายมาก ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานจึงต้องมีความรับผิดชอบสูง หากคณะได้บุคคลที่มีความรับผิดชอบจะมีผลต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ...”

ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานกองคลัง นางลักขณา แก้วกล้าหาญ (10 สิงหาคม 2541) กล่าวว่า

“...ความรับผิดชอบของคนมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานมาก ในปัจจุบันคนที่ไม่มีความรับผิดชอบต่องานก็ไม่สามารถลงโทษได้มากนัก ส่งผลให้ผู้ที่มีความกระตือรือร้นในการทำงานเกิดความท้อแท้ เนื่องจากผลตอบแทนจากการปฏิบัติงานจะไม่แตกต่างกัน... คนที่ตั้งใจทำงานจะได้รับความไว้วางใจจากหัวหน้าทำให้ต้องรับภาระงานมากกว่าที่ควรจะเป็น...”

หัวหน้าสำนักงานคณะบดี คณะวิศวกรรมศาสตร์ นายประหยัด เพ็ญนอก (15 กันยายน 2541) กล่าวว่า

“...การทำงานแม้จะจัดระบบให้ดีเพียงใดก็ตาม สิ่งสำคัญอยู่ที่ความรับผิดชอบของคน ถ้าคนมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานจะทำให้งานมีประสิทธิภาพ และเกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น...”

นอกจากนี้ จาการรายงานการวิจัยของคณะกรรมการ ฝ่ายวิชาการ สภาคณาจารย์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง ประสิทธิภาพและความคล่องตัวของระบบบริหารงานบุคคล การเงินและพัสดุ ในมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2538 พบว่า พฤติกรรมของคนเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาความล่าช้า ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการในสาเหตุของปัญหาการบริการด้านการเงิน

ความคิดเห็นในสาเหตุของปัญหาบริการด้านการเงิน	จำนวน	ร้อยละ
กฎหมายระเบียบ	11	2.36
ตัวบุคคลผู้ให้บริการเองไม่รู้ขั้นตอนและระเบียบ	200	42.83
ตัวบุคคลผู้ให้บริการไม่มีคุณภาพ	429	91.86
การควบคุมดูแลของผู้บังคับบัญชา (สายบริหาร)	12	2.57
อื่น ๆ	30	6.42

สรุปได้ว่า พฤติกรรมของบุคคลมีความสำคัญต่อการบริหารงบประมาณเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบ จำนวนมาก บุคลากรจะต้องมีความกระตือรือร้นและใส่ใจศึกษากฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง มีความรับผิดชอบสูง ถ้าได้คนที่ไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติงานจะส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้า แต่เนื่องจากระบบบริหารบุคคลไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางวินัย การคัดคนไม่มีคุณภาพ จะอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น ซึ่งค่อนข้างจะไม่สามารถขจัดคนไม่มีคุณภาพออกจากระบบได้ง่าย ซึ่งปัญหานี้ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน ขวัญกำลังใจ และเป็นระบบที่ไม่เอื้อต่อผู้มีความตั้งใจในการปฏิบัติงาน