

บทที่ 5

แนวทางการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ

การพัฒนาระบบบริหารงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญต่อการพัฒนาองค์การ โดยเฉพาะในปัจจุบันซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว องค์การมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนพัฒนาให้เกิดความคล่องตัวไปสู่ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน การพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะงานด้านการเบิกจ่ายและการตรวจสอบ หากมีประสิทธิภาพ จะเอื้อต่อการบริหารองค์การไปสู่เป้าหมายสูงสุด

ผู้ปฏิบัติงานในสายงานคลัง โดยเฉพาะผู้บริหารที่มีส่วนต่อการตัดสินใจในการบริหารงานและผู้ปฏิบัติ ในระดับหัวหน้างานหรือหัวหน้าหน่วยงานนับว่ามีส่วนสำคัญต่อการพัฒนา ดังนั้นแนวคิดของบุคคลดังกล่าวจึงนับว่ามีส่วนสำคัญที่จะเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ ผลจากการศึกษาในบทนี้ทำให้ทราบแนวคิดของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติงานคลัง โดยจะศึกษาแนวคิดในด้านโครงสร้างการบริหาร กระบวนการบริหาร และพฤติกรรมกรรมการบริหาร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 แนวคิดต่อการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ

5.1.1 แนวคิดด้านโครงสร้างการบริหารต่อการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ

โครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัยขอนแก่น จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณหลายท่าน ให้แนวคิดดังนี้

หัวหน้าสำนักงานคณบดี คณะสาธารณสุขศาสตร์ นายเจริญ จันทำจีน (27 สิงหาคม 2541) ได้กล่าวว่า

“...การแบ่งหน้าที่การทำงานจะต้องให้เจ้าหน้าที่ในงานเดียวกันสามารถปฏิบัติงานแทนกันได้ หากคนหนึ่งไม่มาปฏิบัติงาน คนที่อยู่จะต้องสามารถปฏิบัติงานแทนกันได้เพื่อไม่ให้งานชะงัก...”

หัวหน้าหน่วยการเงินบัญชีและงบประมาณ คณะพยาบาลศาสตร์ นางวนิดา วงษ์ชัย (11 สิงหาคม 2541) กล่าวว่า

“...ควรมีการหมุนเวียนหน้าที่การปฏิบัติงานเพื่อให้ทุกคนได้เรียนรู้การปฏิบัติงานทุกจุด ซึ่งจะส่งผลให้เกิดแนวคิดร่วมกันในการปรับปรุงงาน...”

หัวหน้างานคลังและพัสดุ คณะวิศวกรรมศาสตร์ นางปทุมพร ภูมิพระบุ (15 กันยายน 2541) กล่าวว่า

“...บุคลากรในสังกัดงานคลังฯ จะต้องมีการหมุนเวียนหน้าที่เพื่อให้เกิดทักษะในการปฏิบัติงานและเป็นการเรียนรู้จริงในหน้าที่นั้น ๆ ...”

ผู้อำนวยการกองคลัง มหาวิทยาลัยขอนแก่น นายชาญชัย นันทจิวงกรชัย (23 กันยายน 2541) กล่าวว่า

“...การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบจะต้องมอบอำนาจให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายเต็มที่ในแต่ละจุด โดยผู้ที่ตรวจสอบในจุดใดจุดหนึ่งไม่ควรไปตรวจซ้ำในส่วนที่ได้ตรวจผ่านมาแล้ว ซึ่งแทนที่แต่ละจุดจะใช้เวลาตรวจสอบเฉพาะส่วนของตนกลับไปห้วงในจุดที่คนอื่นตรวจมาแล้ว...”

จากการสัมภาษณ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารงานผู้เกี่ยวข้องในงานคลังและพัสดุ มีแนวคิดไปในทิศทางเดียวกันว่าโครงสร้างการบริหารควรมีความยืดหยุ่น บุคลากรในงานควรจะสามารถปฏิบัติงานแทนกันได้ และควรมีการกระจายอำนาจและมอบหมายความรับผิดชอบเต็มที่

5.1.2 แนวคิดด้านกระบวนการการบริหารต่อการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ

กระบวนการหรือขั้นตอนในการบริหารงบประมาณ ผลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณได้แนวคิดต่อการพัฒนากระบวนการดังนี้

รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะสาธารณสุขศาสตร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วีระศักดิ์ ชายผา (27 สิงหาคม 2541) กล่าวว่า

“...การตรวจสอบเอกสารเป็นปัญหาหนึ่งของขั้นตอนการเบิกจ่าย ซึ่งพบว่ามี การส่งเอกสารคืนแก้ไขบ่อย ทำให้เกิดความล่าช้า หน่วยงานกองคลังจึงควร จัดทำคู่มือการตรวจสอบให้แก่คณะต่าง ๆ ได้ยึดถือเป็นแนวเดียวกัน ทั้งหมด...”

หัวหน้าหน่วยการเงินบัญชีและงบประมาณ คณะสาธารณสุขศาสตร์ นางสาวพัชรี เพ็ชรดี (27 สิงหาคม 2541) กล่าวว่า

“...ควรมีการแบ่งความรับผิดชอบในการตรวจสอบเอกสารเบิกจ่ายระหว่าง กองคลังกับคณะว่าใครจะตรวจสอบในจุดไหนเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ยิ่งขึ้น...”

หัวหน้าสำนักงานคณบดี คณะวิทยาการจัดการ นางเขวาลักษณ์ ฐานัน โข
(17 กันยายน 2541) กล่าวว่า

“...กองคลังน่าจะให้ความเชื่อมั่นคณะว่ามีความสามารถ และรับผิดชอบในการตรวจสอบ กองคลังไม่จำเป็นต้องตรวจเอกสารซ้ำ ทำให้เสียเวลา และเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปโดยถูกต้องมีมาตรฐานเดียวกัน กองคลังจะต้องจัดทำ คู่มือการตรวจสอบให้คณะยึดถือเป็นแนวเดียวกัน...”

สรุปได้ว่าแนวคิดที่มีต่อการพัฒนากระบวนการตรวจสอบและเบิกจ่ายเงินงบประมาณควรจะลดขั้นตอนการทำงาน โดยเฉพาะจุดที่มีความซ้ำซ้อนโดยกองคลังควรจัดทำ คู่มือในการปฏิบัติงานให้หน่วยงานระดับคณะยึดถือและเป็นผู้ตรวจสอบเพียงจุดเดียว

5.1.3 แนวคิดด้านพฤติกรรมกรรมการบริหารต่อการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ

พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานนับว่ามีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาระบบบริหาร จากการ สัมภาษณ์แนวคิดของผู้เกี่ยวข้องต่อการบริหารงานคลังฯ ได้ให้แนวคิดไว้ว่า

หัวหน้าสำนักงานคณบดี คณะวิศวกรรมศาสตร์ นายประหยัด เพ็ญนอก
(15 กันยายน 2541) กล่าวว่า

“...ผู้ปฏิบัติงานควรมีจิตสำนึกในการให้บริการมีความกระตือรือร้นในการหา ความรู้ ต้องพัฒนาตัวเองตลอดเวลาเพื่อให้มีความพร้อมต่อความก้าวหน้าใน หน้าที่การงาน...”

รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะวิทยาศาสตร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์เอก วัฒนา
(3 กันยายน 2541) กล่าวว่า

“...ผู้รับผิดชอบงานคลังฯ จะต้องมีความรู้ความสามารถให้คำปรึกษา แนะนำ เกี่ยวกับระเบียบ วิธีปฏิบัติเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของผู้บริหาร ได้...”

รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะพยาบาลศาสตร์ รองศาสตราจารย์บุญศรี ปราบณศักดิ์
(27 สิงหาคม 2541) กล่าวว่า

“...ผู้ปฏิบัติงานในงานคลังฯ ก่อนข้างมีความรับผิดชอบดีทุกคน แต่ระเบียบมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้การทำความเข้าใจในระเบียบคลาดเคลื่อน มีผลให้เอกสารส่งคืนแก้ไขอยู่บ้าง ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบหรือวิธีปฏิบัติใหม่ควรจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจให้ตรงกัน...”

หัวหน้าสำนักงานคณบดี คณะวิทยาการจัดการ นางเขวาลักษณ์ ฐานสัน โศภ

(17 กันยายน 2541) กล่าวว่า

“...การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่การเงินจะเรียนรู้วิธีทำงานจากการศึกษาด้วยตัวเอง บางครั้งจะเป็นการลองผิดลองถูก ถ้าใครมีความใฝ่รู้ก็จะแสวงหาจากผู้มีประสบการณ์ที่ปฏิบัติงานในด้านนี้มาก่อน ซึ่งจะช่วยให้การทำงานรวดเร็วและถูกต้อง ถ้ามีการระดมความคิดจากผู้มีประสบการณ์เพื่อหาแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมจะช่วยให้การบริหารงานด้านงานคลังฯ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...”

สรุปจากการประมวลแนวคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณด้านพฤติกรรมการบริหารพบว่า พฤติกรรมของคนที่ส่วนสำคัญมากต่อการพัฒนา บุคลากรในงานคลังฯ ความรู้ความสามารถจะเป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง แต่ผู้ที่มีความกระตือรือร้น ใฝ่รู้ และมีประสบการณ์จะมีทักษะในการบริหารงานมากกว่า

5.2 แนวทางการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ

จากการวิเคราะห์เอกสารสภาพปัจจุบันและปัญหาของการบริหารงานของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ตลอดจนแนวคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณที่ได้ศึกษาในบทก่อน จะเห็นได้ว่าระบบบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ยังอาศัยกฎระเบียบ ของทางราชการ ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ การทำงานล่าช้า มีขั้นตอนการทำงานมาก ตลอดจนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในงานคลังและพัสดุที่ผูกกับกฎ ระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ ส่งผลให้ไม่เอื้อต่อการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยขอนแก่น และนอกจากนี้จากรายงานการวิจัยของคณะกรรมการฝ่ายวิชาการ สถานการณ์อาจารย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง ประสิทธิภาพและความคล่องตัวของระบบบริหารงานบุคคล การเงินและการพัสดุ ในมหาวิทยาลัยขอนแก่น พบว่า มีความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการเงิน ควรมีคู่มือการปฏิบัติงาน บอกขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจนทุกเรื่อง

สูงสุด ถึงร้อยละ 73.02 และลำดับถัดมาควรปรับปรุงประสิทธิภาพของผู้ให้บริการหรือผู้ปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 65.53 ดังรายละเอียดในตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการในแนวทางการแก้ปัญหาด้านการเงิน

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
มีคู่มือปฏิบัติงานบอกขั้นตอนชัดเจนทุกขั้นตอนทุกเรื่อง	341	73.02
ผู้ให้บริการต้องศึกษาขั้นตอนต่าง ๆ ก่อนไปรับบริการ	214	45.82
ปรับปรุงประสิทธิภาพของผู้ให้บริการ	264	56.53
ให้ผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลผู้ให้บริการอย่างใกล้ชิด	133	28.48
อื่น ๆ	30	6.42

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แนวทางที่จะไปสู่การพัฒนาระบบบริหารงบประมาณทั้งด้านการตรวจสอบและเบิกจ่ายจะต้องดำเนินการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งด้านโครงสร้างการบริหาร กระบวนการบริหาร และพฤติกรรมการบริหาร แต่จากผลของการศึกษาครั้งนี้พบว่า ในแต่ละด้านจะมีปัญหามากน้อยต่างกัน ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาควรจะดำเนินการดังนี้

5.2.1 แนวทางการพัฒนาด้านโครงสร้างการบริหาร

จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ องค์ประกอบในการพัฒนาการบริหารจะต้องเอื้อต่อการพัฒนา เช่น ด้านโครงสร้างการบริหาร ซึ่งในปัจจุบันพบว่าการจัดโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยขอนแก่นยังเป็นการจัดตามสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นและมีการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะเจาะจง ยึดติดกับโครงสร้างระบบราชการอย่างชัดเจน ไม่สามารถนำความรู้ความสามารถของบุคลากรในสังกัดมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ทำให้เกิดความสูญเสียประโยชน์อย่างมาก จากการกำหนดภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2540 ได้มีนโยบายด้านการบริหารจัดการโดยเน้นการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหาร ซึ่งเป็นโอกาสดีที่จะมีการปรับโครงสร้างให้เอื้อต่อการพัฒนา จะต้องใช้โอกาสดังกล่าวให้สามารถดึงบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยบริหารงานอย่างเต็มที่ ไม่สร้างกรอบเพื่อปิดกั้นโอกาสการพัฒนา ซึ่งแนวทางการพัฒนาโครงสร้างการบริหารควรดำเนินการ ดังนี้

1) วิเคราะห์ภาระงานให้ชัดเจนและจัดกลุ่มงานให้เหมาะสม กำหนดภาระหน้าที่ในแนวทาง

2) มีการกระจายอำนาจและมอบหมายความรับผิดชอบอย่างเต็มที่

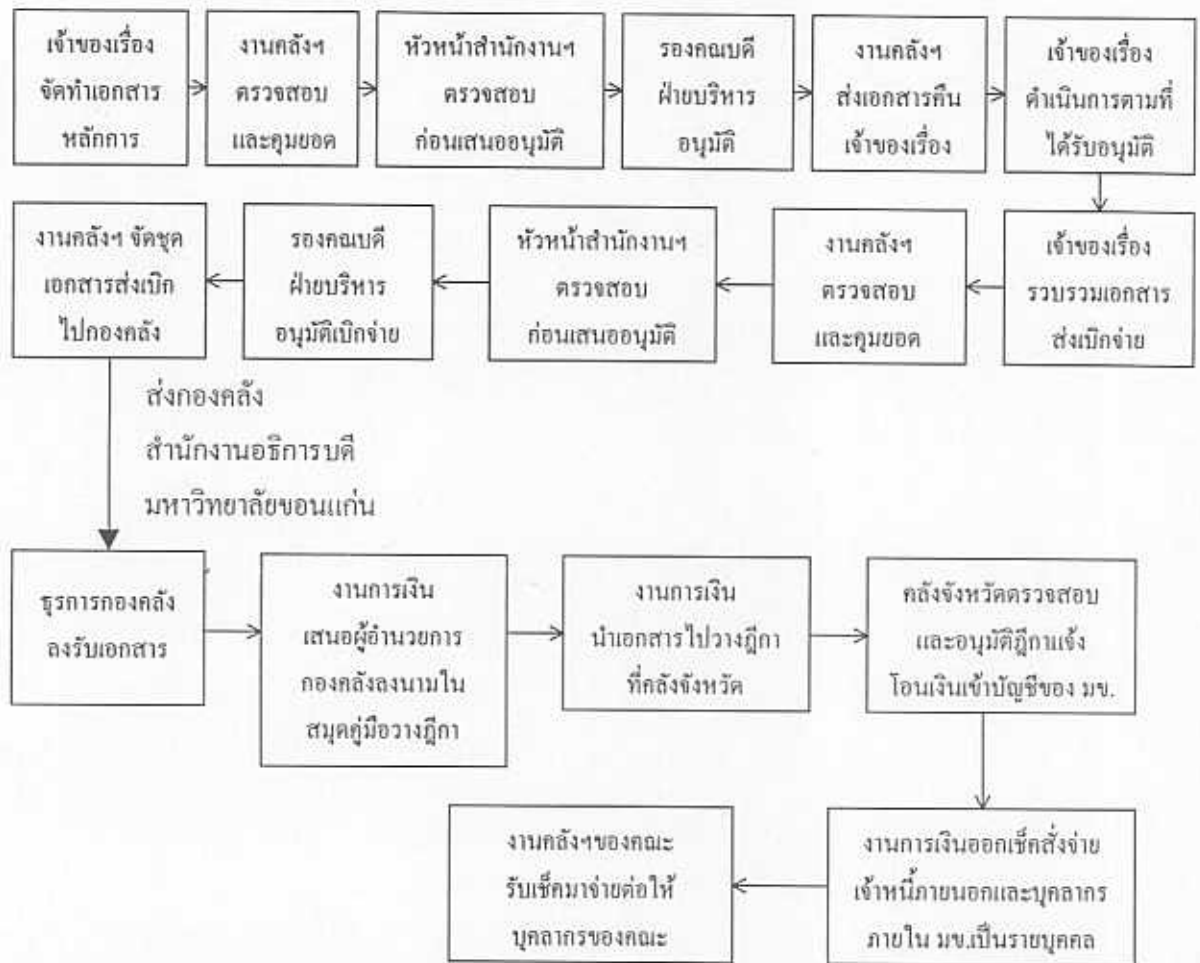
3) โครงสร้างการบริหารควรจะเล็ก กะทัดรัด มีความคล่องตัว มีการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนการทำงานอย่างเหมาะสม

จากการพัฒนาโครงสร้างการบริหารจะทำให้การบริหารงานที่มีความคล่องตัวเอื้อต่อการพัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว

5.2.2 แนวทางการพัฒนาด้านกระบวนการการบริหาร

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการบริหารงบประมาณในมหาวิทยาลัยขอนแก่นมีความล่าช้ามาจากสาเหตุกระบวนการตรวจสอบและเบิกจ่ายมีขั้นตอนมาก การปฏิบัติไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความผิดพลาดบ่อยครั้ง และมีการทำงานซ้ำซ้อนทั้งในระดับคณะและหน่วยงานกองคลัง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน จึงขอเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการบริหารดังนี้

1) วิเคราะห์งานร่วมกันระหว่างหน่วยงานคณะและหน่วยงานกองคลังเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ในการลดขั้นตอนการทำงาน ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้พบว่าขั้นตอนการปฏิบัติงานระหว่างคณะกับกองคลังยังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ เช่น การตรวจสอบเอกสารซึ่งควรจะมีมอบหมายให้คณะเป็นผู้รับผิดชอบในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุอย่างเต็มที่ เนื่องจากมีการมอบอำนาจในการเบิกจ่ายให้แก่คณะไปแล้ว คณะจึงควรรับผิดชอบตรวจสอบและจัดชุดเอกสารที่พร้อมจะวางฎีกาได้ทันที โดยกองคลังไม่ต้องปฏิบัติในขั้นตอนตรวจสอบและจัดชุดวางฎีกาอีก เมื่อกองคลังได้รับแจ้งการโอนเงินจากคลังจังหวัดแล้วควรออกเช็คเป็นรายบุคคลแล้วให้คณะรับไปจ่ายต่อโดยไม่ต้องรับเช็คในนามคณะซึ่งต้องเสียเวลาเขียนเช็คส่งจ่ายต่อให้แก่บุคลากร หากดำเนินการดังกล่าวจะทำให้สามารถลดขั้นตอนและเวลาในการดำเนินการ อีกทั้งไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้เช็คหลายขั้นตอน ซึ่งสามารถแสดงภาพหลังจากลดขั้นตอนการดำเนินงาน ดังภาพที่ 5.1



ภาพที่ 5.1 กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินหลังจากพัฒนากระบวนการ

2) ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน โดยจะต้องมีสาระสำคัญของคู่มือคือ

- (1) มีรายละเอียดการดำเนินการเบิกจ่ายว่าจะต้องมีขั้นตอนอย่างไร
- (2) ต้องกำหนดเอกสารที่ใช้ประกอบการเบิกจ่ายว่ามีอะไรบ้าง
- (3) สาระสำคัญในการตรวจสอบที่จะต้องระมัดระวังข้อผิดพลาดมีจุดใดบ้าง
- (4) สรุปสาระสำคัญของระเบียบเบิกจ่ายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

3) กำหนดมาตรฐานเวลาที่ดำเนินการแต่ละขั้นตอนให้ถือปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งจากการศึกษาเอกสารเบิกจ่ายจริงพบว่า หลายขั้นตอนสามารถลดเวลาการปฏิบัติงานลงได้

จากการเปรียบเทียบกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันตามภาพที่ 4.1 และกระบวนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินหลังจากพัฒนากระบวนการ

ตามภาพที่ 5.1 จะเห็นได้ว่าสามารถลดขั้นตอนและมีวิธีการในการปฏิบัติงานที่เป็นระบบและไม่ซ้ำซ้อน ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรยิ่งขึ้น

5.2.3 แนวทางการพัฒนาด้านพฤติกรรมกรรมการบริหาร

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาด้านพฤติกรรมเป็นปัญหาต่อการบริหารงานเนื่องจาก ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังและพัสดุจะต้องเกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบ ซึ่งผู้ปฏิบัติจะต้องเข้าใจในระเบียบอย่างแท้จริง ประกอบกับระเบียบมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผู้ปฏิบัติงานต้องเป็นผู้ที่มีความใฝ่รู้ มีความกระตือรือร้น รับผิดชอบต่อการทำงาน หากผู้ปฏิบัติงานไม่เอาใจใส่ในงานจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าได้ สำหรับแนวทางในการพัฒนาด้านพฤติกรรมควรดำเนินการดังนี้

1) มหาวิทยาลัยควรกำหนดแผนพัฒนาบุคลากรเฉพาะงานอย่างถูกต้องทิศทางและสม่ำเสมอ โดยมหาวิทยาลัยควรสำรวจความต้องการ ในการพัฒนาความรู้ว่าผู้ปฏิบัติต้องการพัฒนาความรู้ในเรื่องใด

2) ผู้ปฏิบัติงานจะต้องศึกษาขั้นตอนต่าง ๆ ให้เข้าใจอย่างชัดเจนก่อนปฏิบัติงาน หรือมหาวิทยาลัยควรจัดหลักสูตรอบรมเบื้องต้นในเนื้อหาที่ต้องปฏิบัติก่อนที่จะเข้ารับหน้าที่

3) จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานด้านการคลังฯ เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงานและร่วมกันกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่ถูกต้องและเหมาะสม

4) ควรปรับกฎ ระเบียบ การบริหารงานบุคคลให้เข้มข้นขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มขวัญกำลังใจสำหรับผู้ตั้งใจปฏิบัติงาน

จากแนวทางการพัฒนาดังกล่าวจะทำให้มีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องและถูกต้องทิศทาง ทำให้เกิดความเข้าใจในเนื้อหา และสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ที่มีความมุ่งมั่นพัฒนางาน