

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนบริหารงบประมาณ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัย
ขอนแก่น เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัย
ขอนแก่น
2. หาแนวทางการพัฒนากระบวนบริหารงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัย
ขอนแก่น

การศึกษานี้ศึกษาจากประชากรในมหาวิทยาลัยขอนแก่นซึ่งประกอบด้วย
รองคณบดีฝ่ายบริหาร หัวหน้าสำนักงานคณบดี และหัวหน้างานคลังและพัสดุ หรือหัวหน้า
หน่วยการเงินบัญชีและงบประมาณ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานกองคลังที่เกี่ยวข้องกับ
การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยสุ่มตัวอย่างจาก 6 หน่วยงาน คือ หน่วยงานขนาดใหญ่
ได้แก่ คณะวิทยาศาสตร์ และคณะวิศวกรรมศาสตร์ หน่วยงานขนาดกลาง ได้แก่ คณะพยาบาล
ศาสตร์ และคณะศึกษาศาสตร์ หน่วยงานขนาดเล็ก ได้แก่ คณะวิทยาการจัดการ และคณะ
สาธารณสุขศาสตร์ แต่ละหน่วยงานจะศึกษาจากรองคณบดีฝ่ายบริหาร หัวหน้าสำนักงาน
คณบดี ผู้ปฏิบัติงานคลังและพัสดุ รวมหน่วยงานละ 3 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่
เอกสารทางราชการ ประกอบด้วย ทะเบียนรับ-ส่งหนังสือ ปี 2541 ทะเบียนคุมยอดการใช้และ
เบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ปีงบประมาณ 2541 เอกสารการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ
แผ่นดิน ปีงบประมาณ 2541 และได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในเนื้อหา โครงสร้าง
กระบวนการ และพฤติกรรมของการบริหารงบประมาณแผ่นดิน การเก็บรวบรวมข้อมูล
ดำเนินการด้วยตนเองจากเอกสารการเบิกจ่ายของหน่วยงานในมหาวิทยาลัยขอนแก่นซึ่งส่ง
เบิกจ่ายไปยังกองคลังในช่วงเดือนพฤษภาคม – กรกฎาคม 2541 เนื่องจากปีงบประมาณ 2541
เป็นปีที่ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวทำให้เงินประจักษ์งวดในช่วงต้นปีงบประมาณไม่สามารถเบิก
จ่ายได้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเลือกช่วงเวลาที่การเบิกจ่ายเงินปกติ สุ่มเอกสารเบิกจ่ายจากเลขรับ
เอกสารของกองคลัง จำนวน 30 ตัวอย่าง โดยได้กระจายอยู่ในเดือนพฤษภาคม – กรกฎาคม
2541 แยกเป็นเอกสารเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าวัสดุ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ และ
ค่าล่วงเวลา อย่างละ 10 ตัวอย่าง และการสัมภาษณ์บันทึกข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบ

เจาะลึกจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานโดยตรง การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบตารางประกอบความเรียงและการพรรณนาบรรยายความ

6.1 สรุปผลการศึกษา

6.1.1 ปัญหาการบริหารงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

มีปัญหาการบริหารงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยแยกปัญหาเป็นดังนี้

1) ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหาร เนื่องจากการจัดสายงานบริหารทั้งในระดับคณะและหน่วยงานสำนักงานอธิการบดีมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารตามสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นและการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบอย่างเจาะจงในเชิงลึกผู้ปฏิบัติงานจะยึดติดกับโครงสร้างระบบราชการเป็นกรอบในการปฏิบัติอย่างชัดเจน การพิจารณาความสำเร็จของงานไม่ได้มองทั้งระบบจะมุ่งเฉพาะหน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่งเท่านั้น เมื่องานที่ได้รับมอบหมายดำเนินการเสร็จแล้วจะไม่ได้มีการช่วยเหลือข้ามสายงานเพราะถือว่าไม่ใช่งานในหน้าที่รับผิดชอบ จากการจัดโครงสร้างดังกล่าวทำให้การปฏิบัติงานของบางสายงานที่มีงานมากในบางช่วงเวลาไม่สามารถดึงคนจากสายงานอื่นมาช่วยได้ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

2) ปัญหาด้านกระบวนการการบริหาร เนื่องจากระบวนการบริหารงบประมาณดำเนินการสอดคล้องกับโครงสร้าง ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของคณะและส่วนของกองคลัง สำนักงานอธิการบดี ทั้ง 2 ส่วนมีความสัมพันธ์ในกระบวนการนี้

(1) การดำเนินการในระดับคณะโดยคณะดำเนินการจัดทำเอกสารขออนุมัติหลักการตามวงเงินที่ได้รับมอบอำนาจจนกระทั่งจัดทำเอกสารเบิกจ่ายตามระเบียบครบถ้วน จึงส่งไปกองคลังเพื่อดำเนินการในการขึ้นตอนวางฎีกา ซึ่งในขั้นตอนที่คณะดำเนินการจะรวมถึงการตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามระเบียบและวงเงินที่ได้รับงบประมาณ จากการศึกษาเอกสารการเบิกจ่ายจริงซึ่งผู้ศึกษาได้สุ่มเอกสารจำนวน 30 ตัวอย่าง พบว่า การใช้เวลาดำเนินการในขั้นตอนของคณะโดยจำแนกตามประเภทค่าใช้จ่ายเป็นดังนี้ ค่าวัสดุ ใช้เวลาโดยเฉลี่ย 22.30 วันทำการ ค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการ ใช้เวลาโดยเฉลี่ย 24.50 วันทำการ และค่าล่วงเวลา ใช้เวลาเฉลี่ย 13.40 วันทำการ

(2) การดำเนินการของกองคลัง สำนักงานอธิการบดี จะดำเนินการจัดทำเอกสารหนังสือวางฎีกาเบิกเงินจากคลังจังหวัด ซึ่งก่อนขึ้นตอนการวางฎีกา กองคลังจะตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่คณะส่งไปยังกองคลังอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจากการศึกษาเอกสารการ

เบิกจ่ายจริงจำนวน 30 ตัวอย่าง พบว่า การใช้เวลาดำเนินการขั้นตอนของกองคลัง โดยจำแนกตามประเภทค่าใช้จ่ายเป็นดังนี้ ค่าวัสดุ ใช้เวลาโดยเฉลี่ย 26.14 วันทำการ ค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการ ใช้เวลาโดยเฉลี่ย 29.94 วันทำการ และค่าล่วงเวลา ใช้เวลาโดยเฉลี่ย 24.04 วันทำการ

จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งได้นำเสนอในบทก่อนไว้แล้ว มีขั้นตอนมาก มีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และการใช้เวลาในการดำเนินการทั้งหน่วยงานคณะและหน่วยงานกองคลังโดยรวม จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่ายใช้เวลาเบิกจ่ายค่าวัสดุเฉลี่ย 48.44 วันทำการ ค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการ เฉลี่ย 54.44 วันทำการ และค่าล่วงเวลาเฉลี่ย 37.44 วันทำการ

3) ปัญหาด้านพฤติกรรมกรรมการบริหาร พฤติกรรมของบุคคลมีความสำคัญต่อการบริหารงบประมาณ เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ จำนวนมาก บุคลากรจะต้องมีความกระตือรือร้น ใฝ่ศึกษากฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง มีความรับผิดชอบสูง ถ้าได้คนที่ไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติงานจะส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้า ในปัจจุบันระบบบริหารบุคคลค่อนข้างจะไม่สามารถดำเนินการขจัดคนที่ไม่มีความเหมาะสมออกจากระบบได้ง่ายนัก ทำให้บุคลากรที่ไม่มีความรับผิดชอบขาดความเอาใจใส่ในงาน ยังสามารถปฏิบัติงานร่วมกับคนอื่น ซึ่งเป็นปัญหาให้การปฏิบัติงานล่าช้า และยังส่งผลกระทบทำให้ผู้ที่มีความตั้งใจปฏิบัติงานเกิดความท้อแท้

จากปัญหาทั้ง 3 ด้านดังกล่าวข้างต้น ล้วนส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงบประมาณทั้งสิ้น ถ้าพิจารณาในด้านโครงสร้างนับว่าเป็นปัญหาค่อนข้างน้อย เนื่องจากการปรับโครงสร้างภายในอย่างไม่เป็นทางการสามารถกระทำได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้น ๆ ส่วนปัญหาด้านกระบวนการบริหารงบประมาณเป็นปัญหาโดยตรงซึ่งส่งผลกระทบต่อขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานคณะและหน่วยงานกองคลัง จะต้องร่วมกันหาวิธีแก้ปัญหาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น ส่วนปัญหาด้านพฤติกรรมเป็นปัญหาเฉพาะบุคคล ขึ้นอยู่กับระเบียบการบริหารบุคคลที่มหาวิทยาลัยจะต้องปรับปรุงให้เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากร

6.1.2 แนวทางการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถปฏิบัติการกิจด้วยความคล่องตัวและสามารถปรับตัวต่อสภาพสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจะต้องพัฒนาระบบบริหารงบประมาณเพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาการบริหารของมหาวิทยาลัย ดังนั้นแนวทางการพัฒนาบริหารงบประมาณจะต้องพัฒนาองค์ประกอบของการบริหารไปพร้อมกัน ๆ ทุกด้าน ได้แก่

1) แนวทางการพัฒนาโครงสร้างการบริหารจะต้องปรับโครงสร้างให้เล็กลงให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนการปฏิบัติงานให้เกิดการเรียนรู้ และกระจายอำนาจมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารงบประมาณเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

2) แนวทางการพัฒนากระบวนการการบริหารจะต้องวิเคราะห์ภาระงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนทั้งในหน่วยงานคณะและหน่วยงานกองคลัง จัดทำคู่มือการเบิกจ่ายเงิน โดยมีรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานรวมทั้งเอกสารที่ใช้ในการประกอบการเบิกจ่ายและสาระสำคัญของระเบียบเพื่อถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน

3) แนวทางการพัฒนาพฤติกรรมการบริหาร มหาวิทยาลัยต้องมีแผนการพัฒนาศักยภาพงานอย่างถูกต้องทิศทางและต่อเนื่อง โดยสำรวจความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน มีการอบรมเบื้องต้นในเนื้อหาให้แก่เจ้าหน้าที่ก่อนเข้ารับหน้าที่ ปรับปรุงกฎ ระเบียบ การบริหารบุคคลให้เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากร

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ข้อเสนอแนะต่อคณะ

- 1) ดำเนินการจัดทำคู่มือการเบิกจ่ายซึ่งถ่ายทอดจากส่วนกลางเวียนให้กับเจ้าหน้าที่ของคณะถือปฏิบัติ
- 2) จัดประชุมชี้แจงการถือปฏิบัติตามระเบียบที่มีการเปลี่ยนแปลงให้เข้าใจตรงกัน
- 3) มีวิธีการติดตาม ทวงถามเอกสารที่ได้รับอนุมัติหลักการแล้ว ให้ส่งเบิกจ่ายอย่างรวดเร็ว

6.2.2 ข้อเสนอแนะต่อมหาวิทยาลัยขอนแก่น

- 1) จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานคลังและพัสดุ โดยให้หัวหน้างานคลังและพัสดุในหน่วยงานระดับคณะและหัวหน้างานภายในกองคลังเป็นคณะกรรมการ
- 2) จัดประชุมปรึกษาหารือคณะกรรมการประสานงานคลังเพื่อร่วมแก้ปัญหาการปฏิบัติงานเป็นประจำทุกเดือน
- 3) บันทึกแนวทางปฏิบัติซึ่งตกลงร่วมกันในที่ประชุมและจัดทำเป็นหนังสือเวียนเพื่อถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน
- 4) จัดให้มีการอบรมเกี่ยวกับระเบียบจากผู้มีความรู้เป็นครั้งคราว โดยสำรวจความต้องการในหัวข้อที่จะอบรมในแต่ละครั้ง