

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการเปลี่ยนสถานภาพเป็นนิติบุคคล ของมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 4 วรรคสาม ให้มหาวิทยาลัยราชภัฏ แต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีผลให้การดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณของมหาวิทยาลัย อยู่ภายใต้ กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายทั้งเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ 2502 แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำส่งคลัง พ.ศ. 2551 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ. 2553 ระเบียบพัสดุ พ.ศ.2535 และข้อหารือ หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง จากกระทรวงการคลังกำหนด และ ระเบียบบริหารเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยตามอำนาจสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้การตรวจสอบและ ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวิธี พิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เป็นการลงโทษทางปกครอง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรฐานการตรวจสอบภายในของ ส่วนราชการ จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานเบิกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย ต้องพิจารณาจาก กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เป็นภาระสำคัญของใน การปฏิบัติงาน อีกทั้งขอบเขตของภารกิจและการพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง ทำให้ตลอดหลาย ปีที่ผ่านมา มหาวิทยาลัย มีเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรประจำปีทั้งเงินงบประมาณแผ่นดินและ เงินรายได้เพิ่มขึ้นทุกปี ข้อมูลจากรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะส่งผลให้ มหาวิทยาลัยมีทรัพย์สิน บุคลากร หน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย และกิจกรรมการดำเนินงาน มีจำนวนมากขึ้นตามภารกิจ และยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัย ทั้งในด้านจำนวนและ ความซับซ้อนในการปฏิบัติงาน ทำให้การเบิกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย มีขั้นตอน เงื่อนไขการพิจารณาตามระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และเอกสารประกอบการเบิกจ่ายจำนวน มาก ประกอบกับปัจจุบันมีหน่วยงานทั้งตามโครงสร้างและตามภารกิจ ที่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณ และจำนวนเรื่องที่ขอเบิกจ่ายเงินมีมากขึ้น ส่งผลให้ ปริมาณเรื่องที่เบิกจ่ายเพิ่มขึ้น ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงานเพิ่มขึ้น การจัดทำเอกสารใช้เวลามากขึ้น การตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบมาก ขึ้น ขั้นตอนการเดินทางของเรื่องเบิกจ่ายที่ผ่านแต่ละขั้นตอนมากขึ้นมีผลต่อสภาพการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในภาพรวมของมหาวิทยาลัยได้

ดังนั้น ในการที่การเบิกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย ที่ต้องให้ ความสำคัญต่อการพิจารณากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ การจัดทำหลักฐานประกอบการเบิกจ่าย การตรวจสอบงบประมาณ ที่มีขั้นตอนการพิจารณาหลายขั้นตอนทั้งวัตถุประสงค์และประเภทเงิน งบประมาณ มีความยุ่งยากซับซ้อนยากต่อการทำความเข้าใจ ติความได้หลากหลายมีความเสี่ยงต่อ

การไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับอยู่มาก (วนิดา ปอน้อย.2552) ประกอบกับนโยบาย การพัฒนามหาวิทยาลัยตามเป้าหมายในทุกภารกิจ มีผลให้กิจกรรมการดำเนินงานมีกิจกรรมที่หลากหลาย และจำนวนมากขึ้น ทั้งในหน่วยงานเจ้าของงบประมาณระดับคณะ สำนักงาน ศูนย์ โครงการ และ หน่วยงานภารกิจอื่นตามนโยบายมหาวิทยาลัย การบริหารเงินงบประมาณและการเบิกจ่ายค่าใช้จ่าย ของผู้เบิกหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการเบิกจ่ายของแต่ละหน่วยงานมีทั้งที่เหมือนกันและมีความแตกต่างกัน ทำให้ไม่มีมาตรฐานในการปฏิบัติ ส่งผลให้การดำเนินการเบิกค่าใช้จ่ายบางกิจกรรมมี ขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานและเกิดข้อผิดพลาดได้ง่ายในการเบิกค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน โดยการปรับปรุงงานให้ได้ผลดีตามความมุ่งหมาย เป็นการดำเนินงานตามลำดับขั้นตอน คือ การเลือกงานที่จะปรับปรุง การหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงาน การสอบถามหรือศึกษาและวิเคราะห์ แนวทางการปรับปรุงที่เป็นไปได้ การเลือกหรือกำหนดวิธีการปฏิบัติงานที่ดีกว่านำมาทดสอบ และ นำไปใช้จริงและติดตามผลปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงาน (เสาวนีย์ ทับทิม.2541) ได้มีผู้ศึกษา การปรับปรุงการปฏิบัติงานจากแนวคิดที่ว่า การกระทำใด ๆ ก็ตามที่ใช้ทรัพยากรในการผลิตไม่ว่าจะเป็น แรงงาน วัสดุดิบ เวลา องค์กรความรู้ และเงินงบประมาณ แต่ไม่ทำให้บริการเกิดคุณค่าหรือเกิดการ เปลี่ยนแปลงขึ้น ถือว่าเกิดเป็นความสูญเปล่าในการปฏิบัติงาน (ไพฑูริย์ พันธุ์ดี.2548) จึงเป็นที่มาของ การศึกษา

จากปัญหาในการการเบิกจ่ายและมีขั้นตอนการปฏิบัติงานหลายขั้นตอน เกี่ยวข้องกับหลาย หน่วยงานในการเบิกจ่าย ประกอบกับต้องดำเนินการเบิกจ่ายภายใต้ระเบียบและการควบคุมที่ซับซ้อน มีรูปแบบการปฏิบัติงานเบิกจ่ายที่ยังไม่เป็นไปตามขั้นตอนมาตรฐานเดียวกันของแต่ละหน่วยงาน จึง แสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องศึกษาจัดทำต้นแบบขั้นตอนการเบิกจ่ายที่เป็นมาตรฐานใช้ในการ ปฏิบัติงานให้เป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน และเพื่อให้เกิดการพัฒนาควรนำขั้นตอนที่ได้มาศึกษาวิเคราะห์ หาความสูญเปล่าที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนการปฏิบัติงาน กำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาต้นแบบ กระบวนการเบิกจ่ายที่เป็นมาตรฐานใช้กับทุกหน่วย ตัดขั้นตอนที่ไม่เกิดประโยชน์หรือเป็นความ ซ้ำซ้อนของงานซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติงานมีความ มั่นใจในถูกต้องพร้อมที่ไปอบรม พัฒนาบุคลากร สร้างแนวทางการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่าง ผู้ปฏิบัติงานนำไปสู่การพัฒนากระบวนการเบิกจ่ายอย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาขั้นตอนการเบิกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ธนบุรี ในแต่ละกิจกรรมการดำเนินการเบิกจ่าย ให้สามารถนำมาใช้เป็นขั้นตอนมาตรฐาน การดำเนินงานเบิกจ่ายของมหาวิทยาลัย
2. เพื่อศึกษาสาเหตุความสูญเปล่าที่อยู่ในขั้นตอนในการปฏิบัติงานเบิกจ่าย จัดทำเป็น แนวทางในปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานใช้ในการพัฒนาระบบการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ต่อไป

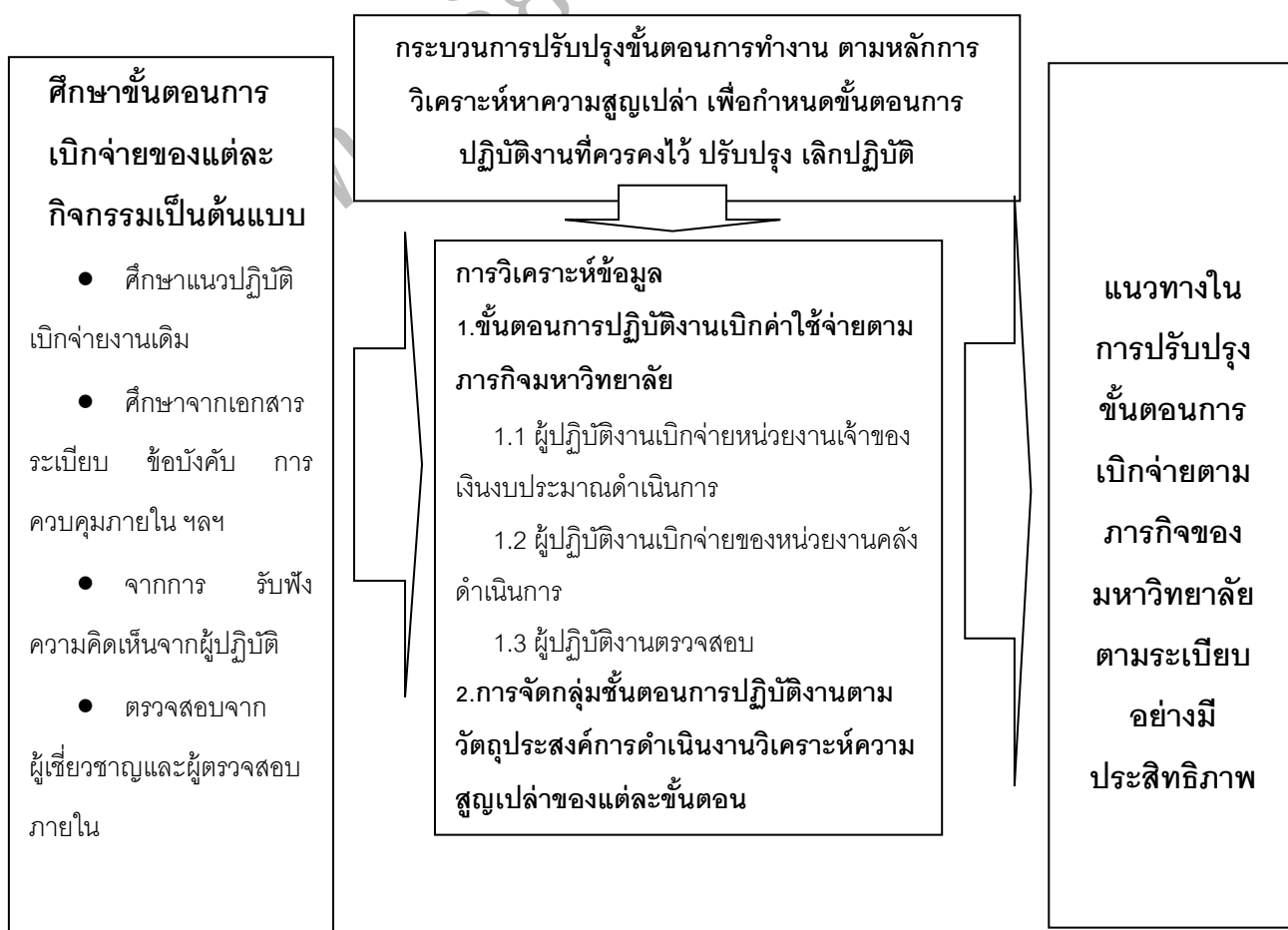
ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาประยุกต์ใช้แนวคิด ขจัดความสูญเปล่า (waste) ในการปรับปรุงกระบวนการ ปฏิบัติงานเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายตามภารกิจของมหาวิทยาลัย ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสามารถตอบสนอง

การดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย อีกทั้งการลดขั้นตอนการดำเนินงานมีผลต่อ ระยะเวลา การปฏิบัติงาน ค่าใช้จ่าย และการจัดทำผังวงจรการปฏิบัติงานเบิกจ่ายที่มีความชัดเจนสามารถเป็น แนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามระเบียบ เป็นการเพิ่ม ศักยภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานได้อย่างคุ้มค่ายิ่งขึ้น สนับสนุนภารกิจของ มหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการ โดยการวิเคราะห์ค้นหาความสูญเปล่าในกระบวนการของแต่ละ กิจกรรมการเบิกจ่าย ที่กำหนดไว้เป็นขั้นตอน มีการปฏิบัติงานตามระเบียบ มีการตรวจสอบความ ถูกต้องของข้อมูลการเงิน และการปฏิบัติงานตามหลักการควบคุมภายในทางการเงินที่จำเป็นมีผลให้ ขั้นตอนปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น ด้วยการนำขั้นตอนการปฏิบัติงานเดิมมาทำการวิเคราะห์ ตรวจสอบกับ ระเบียบการเบิกจ่ายตามภารกิจของมหาวิทยาลัยทั้งแหล่งเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินรายได้ของ มหาวิทยาลัย หลักการควบคุมภายใน และความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานการเงิน นำมาจัดทำเป็นแนว ปฏิบัติการเบิกจ่ายตามภารกิจ ด้วยหลักการวิเคราะห์ขจัดความสูญเปล่าในแต่ละขั้นตอนปฏิบัติงาน ผ่านการพิจารณารับฟังความคิดเห็นแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของผู้ปฏิบัติงานการเงิน ผู้ตรวจสอบ และ ผู้เชี่ยวชาญทางการเงิน กำหนดเป็นกระบวนการที่เป็นมาตรฐานของมหาวิทยาลัยในการปฏิบัติงาน และเป็นต้นแบบของกระบวนการให้ผู้ปฏิบัติงานนำไป แลกเปลี่ยนความคิดเห็น พัฒนาแนวทาง เบิกจ่ายตามภารกิจของมหาวิทยาลัยในอนาคต ได้อย่างต่อเนื่อง

กรอบแนวคิดการศึกษา



นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การพัฒนากระบวนการ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นลำดับ ของการดำเนินงานในปัจจุบัน ให้เป็นการดำเนินงานใหม่มีผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละกิจกรรม

2. ค่าใช้จ่ายตามภารกิจมหาวิทยาลัย หมายถึงค่าใช้จ่ายที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ส่วนราชการเบิกจ่ายได้ตามรายการและอัตราที่กำหนด ค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอนและค่าใช้จ่ายในการวิจัยตามระเบียบข้อบังคับของสภาประจํามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย 14 กิจกรรม คือ 1. การเบิกค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการ 2. การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ 3. การเบิกเงินค่าตอบแทนปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ 4. การเบิกเงินค่าตอบแทนนักเรียน นักศึกษา ที่ช่วยปฏิบัติงานราชการ 5. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสอบแข่งขันบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่หักค่าธรรมเนียมการสอบ 6. การเช่ารถยนต์มาใช้ในราชการ 7. การทำประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ 8. การติดตั้งและการใช้โทรศัพท์ของทางราชการ 9. ค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้าง 10. เบี้ยประชุมกรรมการ 11. ค่าตอบแทนการสอนอาจารย์พิเศษ สอนเกินภาระงาน 12. ค่าใช้จ่ายรับรองแขกชาวต่างประเทศ 13. ค่าใช้จ่ายทุนอุดหนุนการวิจัย 14. ค่าตอบแทนการสอน ค่านิเทศ ค่ากรรมการและผู้ประสานงานจัดการเรียนการสอนภาคพิเศษ

3. หลักการวิเคราะห์ความสูญเปล่า หมายถึง การวิเคราะห์ความสูญเสียของกระบวนการที่ไม่ก่อให้เกิดคุณค่า จากการปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับหรือแนวปฏิบัติ ที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของงาน อาจจะเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้เป็นกระบวนการโดยผู้ปฏิบัติงานไม่รู้ว่า เป็นความสูญเปล่า หรืออาจจะเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานต้องทำเพิ่มเพื่อแก้ไขความผิดพลาดในช่วงเวลาหนึ่งนำมาปฏิบัติเป็นประจำจนเกิดความรู้สึกว่าเป็นกระบวนการปกติ ความสูญเปล่าเป็นสิ่งที่เมื่อขจัดออกไปแล้ว จะไม่มีผลกระทบต่อผลลัพธ์ของงาน ประกอบด้วย 1 ความสูญเปล่าจากการมีจำนวนเรื่องหรือโครงการในการดำเนินงานมากเกินไป 2 ความสูญเปล่าจากการเคลื่อนย้ายเอกสารในแต่ละกิจกรรมการเบิกจ่าย 3 ความสูญเปล่าจากการรอคอยเพื่อดำเนินการในแต่ละขั้นตอน 4 ความสูญเปล่าจากใช้วัสดุ 5 ความสูญเปล่าจากความผิดพลาดในกระบวนการเบิกจ่าย 6 ความสูญเปล่าจากการเคลื่อนย้ายหาข้อมูล เอกสารประกอบการดำเนินการเบิกจ่าย 7 ความสูญเปล่าจากขั้นตอนที่มากเกินไปเกินความจำเป็น

4. ตัวแบบขั้นตอนการปฏิบัติงานเบิกค่าใช้จ่ายตามภารกิจมหาวิทยาลัย หมายถึง ขั้นตอนการเบิกค่าใช้จ่ายตามภารกิจของมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน โดยแบ่งตามความรับผิดชอบดำเนินงานของหน่วยงานและขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ได้ ดังนี้

1. การผู้ปฏิบัติงานเบิกจ่ายหน่วยงานเจ้าของเงินงบประมาณ

1.1 ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณ

1.2 ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติโครงการพร้อมวิเคราะห์ระเบียบที่ใช้ในการเบิกจ่าย

การเบิกจ่าย

1.3 ขั้นตอนการดำเนินงานและการจัดทำหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายตามแบบ

ที่ระเบียบกำหนด

2. ผู้ปฏิบัติงานเบิกจ่ายของหน่วยงานคลัง

2.1 ขั้นตอนการตรวจสอบเอกสารหลักฐานตามระเบียบ การเบิกจ่าย

2.2 ขั้นตอนการเบิกจ่าย

5. การจัดประเภทขั้นตอนการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์การดำเนินงาน หมายถึง การวิเคราะห์ขั้นตอนที่ปฏิบัติงานในการเบิกจ่ายของผู้ปฏิบัติงานแต่ละหน่วยงาน แยกตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของแต่ละขั้นตอนจัดเป็น 3 ประเภท คือ ขั้นตอนการปฏิบัติตามที่ตามระเบียบกำหนด ขั้นตอนการปฏิบัติกำหนดไว้เพื่อเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานหรือเป็นการควบคุมภายใน และขั้นตอนการปฏิบัติตามที่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้เป็นนโยบายในการดำเนินงาน

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. มหาวิทยาลัยมีแนวทางในการพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัยเป็นขั้นตอนต้นแบบในปัจจุบัน จำนวน 14 กิจกรรม สามารถนำไปปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานทดลองใช้จริงวิเคราะห์จัดทำเป็นมาตรฐานต้นแบบแนวปฏิบัติให้ทุกหน่วยงานเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ระบบบริหารงานคลัง จากขั้นตอนการเบิกจ่ายที่จัดทำเป็นต้นแบบกิจกรรมการเบิกจ่ายสามารถนำไปพัฒนา สร้างองค์ความรู้ แลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติใน การพัฒนากระบวนการเบิกจ่ายอย่างต่อเนื่องรองรับการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยในอนาคต