

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารด้านการเงิน ถือเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงาน ซึ่งเป็นการบริหารที่อยู่ในกรอบมากกว่างานอื่น ทั้งนี้เพราะการเงินต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ การบริหารการเงินที่อยู่นอกกรอบย่อมเป็นการเสี่ยงอันตรายสำหรับผู้บริหารเป็นอย่างยิ่ง การตีความในระเบียบข้อบังคับที่ต่างกันบางทีก็ทำให้เข้าใจคลาดเคลื่อนล่าช้าเสียเวลา (ลำไย โศดทุท 2554 : 1) สอดคล้องกับรายงานการตรวจสอบของกลุ่มงานตรวจสอบภายใน กล่าวว่าหลักฐานการดำเนินการต่าง ๆ หากมีข้อคลาดเคลื่อน และการเบิกจ่ายต่าง ๆ มีเอกสารประกอบการเบิกจ่ายไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้องหรือเอกสารที่ใช้ในการเบิกจ่ายขาดความสมบูรณ์หรือไม่ครบถ้วน อาจทำให้ผู้บริหารขาดข้อมูลที่จำเป็นในการพิจารณาอนุมัติจ่ายเงิน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอาจเกิดความเข้าใจผิด ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง และอาจเป็นช่องทางให้เกิดมีการประพฤติที่มีขอบ (รายงานการตรวจสอบของกลุ่มงานตรวจสอบภายใน : 2556) และ ณาตยา ทองอรุณศรี (2554 : 1) ได้กล่าวไว้ว่าหลักในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นงานเล็ก ใหญ่ ราชการ หรือเอกสาร ล้วนแล้วแต่มีจุดมุ่งหมายที่จะให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล ทั้งนี้ การบริหารงานจะต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐานที่รู้จักกันดีในชื่อ 4M's อันได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ(Management) ล้วนแต่สำคัญต่อการบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง หากกล่าวถึงเงินในระบบของราชการแล้ว เราจะคุ้นเคยกับคำว่า “งบประมาณ” ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะใช้ในการจัดหาบุคลากรมาดำเนินงาน จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ หรือแม้กระทั่งใช้งบประมาณในการจัดการต่าง ๆ โดยใช้กฎหมาย ระเบียบวิธีการ ตามที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ หรือตามที่ส่วนราชการนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ในระเบียบ

สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก เป็นส่วนราชการส่วนกลางที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ส่วนภูมิภาค สังกัด กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานและศักยภาพของกำลังแรงงานและผู้ประกอบกิจการ เพื่อให้กำลังแรงงานมีฝีมือได้มาตรฐานในระดับสากล มีความสามารถในการประกอบอาชีพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และเพื่อส่งเสริมการเป็นผู้ประกอบ

กิจการที่มีความสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ทุกภารกิจดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินงานทั้งสิ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในปัจจุบันการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก มักจะประสบกับปัญหาต่าง ๆ ในการเบิกจ่าย ตามรายงานของกลุ่มงานตรวจสอบภายใน พบปัญหาด้านเอกสารที่ส่งมาเบิกเงินไม่ครบถ้วน รายการขอเบิกที่ไม่ถูกต้องตามหลักระเบียบปฏิบัติและหลักเกณฑ์ การตีความหมายของระเบียบที่ไม่ตรงกันระหว่างผู้ขออนุมัติเบิกเงิน และผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินการคลัง อีกทั้งผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินการคลัง ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคลากรในหน่วยงาน ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายเร่งรัดการเบิกจ่ายของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติได้ ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการด้านงบประมาณจากบุคลากรภายในหน่วยงาน และจากบุคคลภายนอก ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงส่งผลเสียในด้านการใช้จ่ายงบประมาณของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก เป็นอย่างยิ่ง

จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน และผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน และเป็นการสร้างความสำเร็จที่ไม่ถูกต้อง และปฏิบัติสืบเนื่องต่อไป ทำให้ระบบการเบิกจ่ายของหน่วยงานไม่มีแบบแผน ไม่มีมาตรฐาน ระบบงานไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเป็นผลกระทบให้หน่วยงานไม่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ แต่ในขณะเดียวกันถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน และผู้ที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้น และดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะ ก็จะส่งผลให้หน่วยงานมีระบบการเบิกจ่ายที่มีประสิทธิภาพ มีแบบแผนที่ต้อง มีมาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นแนวทางเดียวกัน ลดข้อผิดพลาดในการดำเนินงาน ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานเกิดประโยชน์สูงสุด เป็นไปตามเป้าหมาย บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านการเบิกจ่ายดังกล่าวของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก ยังไม่ได้รับการแก้ไข และยังไม่มีการศึกษาถึงวิธีการแก้ปัญหา ทั้งนี้จากภารกิจของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการนั้น งบประมาณที่หน่วยงานได้รับจัดสรรประมาณร้อยละ 70 จะเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม รวมทั้งหน่วยงานต้องเบิกจ่ายเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลและการศึกษานูตริให้กับบุคลากรในหน่วยงาน เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และบรรลุเป้าหมายของภารกิจที่ต้องดำเนินการ ถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาปัญหาการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ เพื่อให้ทราบปัญหาในการเบิกจ่ายและเป็นแนวทางในการนำไปปรับปรุงแก้ไขการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก ซึ่งในปัจจุบันปัญหาการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานที่เกิดขึ้น ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังเท่าที่ควร หากปล่อยให้ปัญหาเกิดขึ้นอยู่บ่อย ๆ ความเชื่อมั่นในกระบวนการเบิกจ่ายของหน่วยงานจากบุคลากรในหน่วยงาน

และจากบุคคลภายนอกที่ไม่มีอย่างแน่นอน หลังจากการวิจัยปัญหา แนวทางการแก้ไข ปัญหาการเบิกจ่ายของหน่วยงานได้อย่างชัดเจนแล้ว จะส่งผลต่อกระบวนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ มีแบบแผน มีมาตรฐาน สามารถลดข้อผิดพลาด ด้านการเบิกจ่ายได้ หรือไม่มีข้อผิดพลาดเลย ซึ่งจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการ เบิกจ่ายของหน่วยงานได้ และรวมทั้งยังสามารถเป็นหน่วยงานต้นแบบและเป็นที่ยอมรับเรื่อง การเบิกจ่ายเงินประมาณให้กับศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดในเครือข่ายได้เป็นอย่างดี

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณสำหรับการฝึกอบรม การเดินทางไปราชการ การเบิกเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลและการศึกษาบุตร ของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก
2. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเบิกจ่ายเงิน งบประมาณสำหรับการฝึกอบรม การเดินทางไปราชการ การเบิกเงินสวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาลและการศึกษาบุตร ของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาปัญหาการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของสถาบัน พัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก ตามรายงานการตรวจสอบภายในปีงบประมาณ 2555 - 2556 โดยศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ 3 ด้าน คือ

1. ด้านการเบิกจ่ายเงินสำหรับการฝึกอบรม
2. ด้านการเบิกจ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการ
3. ด้านการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลและการศึกษาบุตร

ทั้งนี้ จากรายงานการตรวจสอบผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2556 ของ กลุ่มตรวจสอบภายใน พบว่าข้อรายการที่ปรากฏในรายงาน การตรวจสอบผลการดำเนินงานใน ปีงบประมาณ 2556 นั้น ยังคงเป็นข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดเดิม ๆ ที่เคยตรวจพบ สำหรับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และยังไม่ได้แก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดอย่างจริงจัง เท่าที่ควร ทำให้เกิดเป็นข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดแบบเดิม ๆ อีก ในการเข้าตรวจสอบครั้ง ล่าสุดในปีงบประมาณ 2556 จากข้อรายการดังกล่าว หน่วยงานควรจะต้องศึกษาปัญหาและหา แนวทางแก้ไข เพื่อให้ระบบการเงินการคลังของหน่วยงานได้รับความเชื่อมั่นจากบุคลากรใน

หน่วยงาน จากบุคคลภายนอกหน่วยงาน และการเบิกจ่ายเป็นไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ถูกต้อง

2. ขอบเขตด้านประชากร

การเก็บข้อมูลจากประชากรทั้งหมด ของบุคลากรในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกเงินงบประมาณ จำนวน 56 คน ดังนี้

- 2.1 ข้าราชการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก จำนวน 33 คน
- 2.2 ลูกจ้างประจำสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก จำนวน 23 คน

3. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคลของบุคลากรในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และกลุ่มบุคลากร

3.2 ตัวแปรตาม คือปัญหาการดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก ประกอบด้วย ปัญหาด้านการเบิกจ่ายเงินสำหรับการฝึกอบรม การเบิกจ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการ และการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลและการศึกษาบุตร

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันของความหมายในการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. หน่วยงาน หมายถึง สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก
2. หัวหน้าหน่วยงาน หมายถึง ผู้อำนวยการ หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการ
3. บุคลากร หมายถึง ข้าราชการ และลูกจ้างประจำ ที่สังกัดสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก
4. ปัญหาการเบิกจ่ายเงิน หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเบิกจ่าย
5. เงินงบประมาณ หมายถึง เงินงบประมาณแผ่นดินที่สำนักงบประมาณจัดสรรให้ผ่านกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามพระราชบัญญัติเงินงบประมาณประจำปี ต้องใช้จ่ายให้หมดภายในปีงบประมาณ (ตั้งแต่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน ของปีถัดไป)

6. ระเบียบ หมายถึง หลักเกณฑ์ ข้อปฏิบัติ และข้อกำหนดการเบิกจ่ายเงิน ประกอบด้วย

6.1 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ.2551

6.2 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ.2549 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

6.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ.2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

6.4 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ.2553

6.5 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

6.6 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ.2550

6.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

7. ค่าใช้จ่าย หมายถึง รายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในหลักการจำแนกรายจ่าย (ฉบับปรับปรุง)

8. ระบบ หมายถึง ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Information System : GFMS) ซึ่งปฏิบัติโดยผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์โดยตรง หรือผ่านช่องทางอื่นที่กระทรวงการคลังกำหนดก่อนนำข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ สำหรับการฝึกอบรม การเดินทางไปราชการและการเบิกเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลและการศึกษาบุตร

2. ได้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 9 พิษณุโลก