

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหางานวิจัย

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรค 5 “องค์กรอัยการมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” สำนักงานอัยการสูงสุดมีแผนยุทธศาสตร์การจัดการความรู้ด้านการสร้างและรวบรวมองค์ความรู้ 100 องค์ความรู้ แบ่งออกเป็นหัวข้อภารกิจหลัก ได้แก่ การอำนวยความสะดวก การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย และการพัฒนาองค์กรและบุคลากร ซึ่งการพัฒนาองค์กรและบุคคลเป็นงานสนับสนุนงานคลังเป็น 1 ใน 100 หัวข้อองค์ความรู้ ซึ่งเป็นงานสนับสนุนองค์กร การจัดการความรู้งานคลังให้มีการเบิกจ่าย เงินงบประมาณอย่างคุ้มค่า ได้รับประโยชน์สูงสุด ถูกต้องตามกฎระเบียบ เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงความเสียหายที่เกิดจากการผิดพลาดในการเบิกจ่าย เงินงบประมาณและเป็นมาตรฐานเดียวกัน สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง จำนวน 161 หน่วยเบิกจ่ายทั่วประเทศไทย โดยมีกองคลังเป็นหน่วยเบิกจ่าย ส่วนกลางและหน่วยเบิกจ่ายส่วนภูมิภาค จำนวน 160 หน่วย มีศูนย์ต้นทุน 28 ศูนย์ 3 กิจกรรม ที่ใช้ในการเบิกจ่าย

"คลัง" หมายความว่า คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ และให้หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย (“พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502”. 2502)

ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจเบิกเงินจากคลัง ได้แก่ อัยการสูงสุด และผู้ได้รับมอบอำนาจจากอัยการสูงสุด ได้แก่ ผู้อำนวยการกองคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานอำนวยการ อัยการจังหวัด อธิบดีภาค รองอัยการสูงสุด ซึ่งแต่ละท่านจะมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติวงเงินในการเบิกเงินจากคลังแตกต่างกันตามที่อัยการสูงสุดได้มอบอำนาจไว้ ผู้ปฏิบัติงานการเงิน ได้แก่ เจ้าหน้าที่กองคลัง และ

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทางการเงินในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ก่อนจ่ายเงิน (Pre Audit) และลงระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information Systems : GFMS) ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือเวียนต่างๆ

สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน่วยเบิกจ่ายเงินงบประมาณแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ได้แก่

1. ส่วนกลาง ได้แก่ กองคลัง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานการเงิน งานบัญชี งานค่าธรรมเนียมความแพ่ง งานเงินเดือนและบำนาญ งานพัสดุ และปฏิบัติงานร่วมกับหรือ สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (“กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงาน อัยการสูงสุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553”. 2553 : 8)

กองคลัง ได้แบ่งหน้าที่รับผิดชอบภายในเป็น 5 ฝ่าย

1) ฝ่ายการเงิน ซึ่งประกอบด้วย

- งานเบิกจ่ายตามใบสำคัญ ได้แก่ งานสวัสดิการ และงานค่าตอบแทน งานสวัสดิการประกอบด้วยค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร และงานค่าตอบแทน ได้แก่ ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ค่าอาหารว่างและเครื่องดื่ม ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในประเทศและต่างประเทศ ค่าถ่ายเอกสาร ค่าไปรษณีย์ ค่าใช้จ่ายในการจัดงาน ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ค่าตอบแทนเบี้ยประชุม และค่าพยาบาล ค่าตอบแทนการสอบและกรรมการฯ ค่าทนายความอาสา เงินยืมทรงพระราชทาน ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานในวันเปิดทำการศาล ค่าตอบแทนพนักงานอัยการ เข้าร่วมคุ้มครองเด็กในคดีอาญา ค่าตอบแทนพนักงานอัยการเข้าร่วมชั้นสูตรพลิกศพ ค่าตอบแทนทนายความอาสาเดินทางไปศาล และทุนการศึกษา
- งานเบิกจ่ายตามการจัดหา โดยผ่านขั้นตอนจากฝ่ายพัสดุ ได้แก่ ค่าสาธารณูปโภค ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้าง ค่าจ้างเหมาบริการและหลักประกันสัญญาการเบิกจ่าย โดยผ่านขบวนการพัสดุ

2) ฝ่ายเงินเดือนและบำนาญ ได้แก่ เงินเดือนอัยการ เงินเดือนธุรการ บำเหน็จบำนาญ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ค่าตอบแทนเหมาจ่ายแทนการจัดหารถประจำตำแหน่ง

- 3) ฝ่ายบัญชี
- 4) ฝ่ายค่าธรรมเนียมความแพ่ง
- 5) ฝ่ายพัสดุ

ฝ่ายการเงิน มีหน้าที่เบิกจ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลางเป็นหลักและส่วนภูมิภาคในบางกรณี รายงานผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้กับสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายงบประมาณ สำนักงานนโยบายยุทธศาสตร์ และงบประมาณ เพื่อจะได้ทราบถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณและยอดคงเหลือของเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล พร้อมทั้งให้คำปรึกษาทางด้าน การเบิกจ่ายแก่หน่วยงานในภูมิภาคและข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิในการเบิกจ่ายเงินประมาณ ทางโทรศัพท์หรือตอบข้อหรือเป็นลายลักษณ์อักษรในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินมีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานในการเบิกจ่ายให้ถูกต้องตามกฎระเบียบกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง ข้อบังคับ หนังสือเวียน ก่อนทำการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ โดยผ่านการอนุมัติจากผู้บริหาร ได้แก่ ผู้อำนวยการกองคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานอำนวยการ รองอัยการสูงสุด อัยการสูงสุด กองคลังมีเจ้าหน้าที่การเงินซึ่งแต่ละคนรับผิดชอบดำเนินการเบิกจ่ายเฉพาะงานหรือเฉพาะเรื่อง (งานหน้าเดียว) การเบิกจ่ายในแต่ละงานจะมีกฎระเบียบเฉพาะเจาะจง จึงต้องศึกษากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือเวียน และมีมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้ประกอบการเบิกจ่ายจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาเมื่อเจ้าหน้าที่การเงินที่รับผิดชอบงานเฉพาะงาน (งานหน้าเดียว) ดังกล่าวลาออก โยกย้าย เกษียณอายุ หรือปรับเปลี่ยนสายงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มารับงานต่อหรือข้าราชการใหม่ไม่สามารถดำเนินงานเบิกจ่ายได้ต่อเนื่อง เพราะไม่มีประสบการณ์หรือขาดประสบการณ์ในการเบิกจ่าย ทำให้ต้องศึกษากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับจำนวนมากในระยะ เวลาที่สั้น ประกอบกับปริมาณงานที่เข้ามาในแต่ละวันค่อนข้างมากและต้องเร่งดำเนินการเบิกจ่ายให้ทันเวลาและทันตามความต้องการของผู้เบิก พร้อมทั้งให้คำปรึกษาเรื่องการเบิกจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่การเงินส่วนภูมิภาคและผู้ขอใช้สิทธิเบิกจ่าย การที่เจ้าหน้าที่การเงินใหม่ต้องศึกษากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ใช้ประกอบการเบิกจ่ายจำนวนมากในระยะเวลาดังกล่าวระหว่างการปฏิบัติงาน (Learning by Doing) ทำให้การเบิกจ่ายล่าช้า เกิดขึ้นผิดพลาดขึ้นได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่การเงินใหม่ที่ยังขาดประสบการณ์อาจตีความกฎหมายที่ผิดพลาด มีผลทำให้การเบิกจ่ายผิดได้

2. ส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหน้าที่การเงินของหน่วยงานส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานในการเบิกจ่ายเงินจากคลังของหน่วยงานในจังหวัดของตนเอง โดยผ่านการอนุมัติจากผู้บริหาร (Managers) ได้แก่ อัยการจังหวัด อธิบดีภาค อัยการสูงสุด การปฏิบัติงานพบปัญหาด้านการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่มีคุณวุฒิไม่ตรงตามสาย

งานและรับผิดชอบงานหลายด้าน คือรับผิดชอบงานด้านการเงินทุกงาน งานพัสดุ งานบริหารทั่วไป บางครั้งอาจต้องลงสารบบคดี คุณวุฒิของเจ้าหน้าที่การเงินควรต้องจบการศึกษาทางด้านการศึกษา การเงิน (Put the right man on the right job) เพื่อจะได้เข้าใจระบบการเงินและบัญชีได้มากขึ้น การเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ใช้ประกอบการเบิกจ่ายในแต่ละงาน จำนวนมากหรือบางหน่วยงานอาจไม่ได้รวบรวมจัดเก็บกฎระเบียบไว้เป็นหมวดหมู่ ทำให้กระจัดกระจายเกิดการสูญหาย ในบางกรณีที่มีกฎระเบียบใหม่บางหน่วยงานอาจไม่ทราบถึงกฎระเบียบที่มีเข้ามาใหม่ทำให้กฎ ระเบียบที่มีอยู่ไม่ทันสมัย ทำให้การเบิกจ่ายเงินผิดพลาดได้ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณลาออก โยกย้าย เกษียณอายุ ทำให้ความรู้และทักษะในการเบิกจ่าย ทั้งหมดติดตัวเจ้าหน้าที่คนเดิมไป เจ้าหน้าที่ใหม่ที่เข้ามารับงานต่อจะต้องศึกษากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับใหม่ทั้งหมด และบางหน่วยงานอาจมีเจ้าหน้าที่การเงินไม่เพียงพอ

สรุปปัญหาทางการเงินที่เกิดจากการ โยกย้าย ลาออก เกษียณอายุ ปรับเปลี่ยนสายงานของเจ้าหน้าที่การเงินที่มีความชำนาญ ทักษะ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านการเงินซึ่งเป็นความรู้ในตัวเจ้าหน้าที่การเงิน (Tacit Knowledge) และต้องมีการศึกษากฎหมาย กฎระเบียบ หนังสือเวียน มีจำนวนมากที่ใช้ ประกอบการเบิกจ่าย และกรณีศึกษาต่างๆ ซึ่งเป็นความรู้ในรูปเอกสารหรือความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) ทำให้ความรู้และความเข้าใจในการตีความกฎหมายในการปฏิบัติงานการเงินได้สูญหายไปกับตัวเจ้าหน้าที่การเงิน การศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือเวียนที่ใช้ประกอบการเบิกจ่ายด้านการเงินมีจำนวนมาก ซึ่งอยู่กระจัดกระจายหลายหมวดหมู่ การเบิกจ่ายในแต่ละงานจะมีกฎหมาย กฎระเบียบใช้ประกอบการเบิกจ่ายเฉพาะเจาะจง กฎระเบียบที่ใช้ในการเบิกจ่ายบางฉบับมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบ่อย อีกทั้งไม่มีแหล่งรวบรวมกฎระเบียบที่ทันสมัย และบางครั้งต้องตีความกฎหมายที่คลุมเครือ ทำให้เกิดปัญหาการตีความไม่ตรงกัน มีผลทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก่อให้เกิดข้อผิดพลาดในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ

วิธีการแก้ไข (Solution) ควรมีระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management System) ที่รวบรวมความรู้ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทางการเงิน วิธีการหรือขั้นตอนการเบิกจ่าย เทคนิคการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน พร้อมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ ซึ่งได้จาก Knowledge Capture ผู้เชี่ยวชาญ (Knowledge Provider) เพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่การเงินให้ปฏิบัติงานทางการเงินเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือมาตรฐานเดียวกัน และมีการฝึกอบรม On the Job Training บน KMS โดยใช้ทฤษฎีทฤษฎีการสร้างความรู้ Knowledge Creation (Ikujiro Nonaka and Hiro Takeuchi, 1995) มาประยุกต์ ใช้ในการรวบรวม กฎระเบียบ สร้างองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่การเงินใหม่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานทดแทน หรือเจ้าหน้าที่ที่มีความสนใจ ดังนั้นการแก้ไขโดยการนำระบบการจัดการ

ความรู้ (Knowledge Management System) มาใช้ในการรวบรวม และการจัดการความรู้งานการเงินของเจ้าหน้าที่การเงินที่มีความชำนาญ ทักษะ ในการเบิกจ่ายไม่สูญหายไป และสร้างความรู้ใหม่โดยผสมผสานกับความรู้ในตัวบุคคล (Tacit Knowledge) กับความรู้ที่ได้จากกระเปาะที่เป็นลายลักษณ์ (Explicit Knowledge) เพื่อเป็นแหล่งการเรียนรู้และแหล่งความรู้ทางการเบิกจ่ายที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย เพื่อให้เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน ลดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการโทรศัพท์สอบถามปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อย เมื่อระบบการจัดการความรู้ที่รวบรวมความรู้ที่เป็น Tacit Knowledge และ Explicit Knowledge ของงานคลังด้านการเบิกจ่ายเงินเกิดขึ้นจะมีผลทำให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไป อย่างคุ้มค่า ได้รับประโยชน์สูงสุด ถูกต้อง รวดเร็ว และทันเวลา อีกทั้งเป็นการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถให้แก่เจ้าหน้าที่การเงิน พร้อมทั้งตอบสนองความต้องการของผู้ขอใช้สิทธิเบิกจ่ายและผู้บริหารงาน ทำให้การบริหารงานของสำนักงานอัยการสูงสุดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าทันเวลา

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของงานการเงินของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยนำระบบการจัดการความรู้มาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา
2. เพื่อสร้างระบบการจัดการความรู้งานการเงินของสำนักงานอัยการสูงสุด

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาเชิงทฤษฎีและ/หรือเชิงประยุกต์

1. พัฒนาทักษะ เสริมสร้างประสบการณ์ในการเบิกจ่ายให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้ประโยชน์จากระบบการจัดการความรู้
2. ได้ระบบจัดการความรู้งานการเงินด้านการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ
3. ได้ระบบสารสนเทศที่เป็นแหล่งเรียนรู้ แหล่งความรู้ และคู่มือการปฏิบัติงานด้านการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแบบ On Line เพื่อการตอบสนองความต้องการของหน่วยงานส่วนภูมิภาค ในด้านการเบิกจ่ายเงินได้ทันเวลา ถูกต้องตามกระเปาะ ลดการผิดพลาดในการเบิกจ่ายเงิน
4. เจ้าหน้าที่การเงินทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีหน่วยเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ทันเวลา มีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ขอบเขตของการศึกษา

1. การศึกษาในหัวข้อความรู้งานคลัง เพื่อสร้างระบบการจัดการความรู้งานการเงินของสำนักงานอัยการสูงสุด เรื่องงานค่าเช่าบ้านข้าราชการและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการประจำ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายงบดำเนินงาน หมวดค่าตอบแทน ที่เกิดขึ้นตามคำสั่งโยกย้ายข้าราชการอัยการและข้าราชการตุรกร อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง เมื่อข้าราชการอัยการและข้าราชการตุรกรเดินทางไปปฏิบัติราชการประจำ ณ ต่างท้องที่ ทำให้พบปัญหาในการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าวต่อหน่วยเบิกจ่าย ทำให้เกิดปัญหาวางหน่วยงานมีขั้นตอนปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินแตกต่างกัน ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และผู้ใช้สิทธิไม่ทราบถึงสิทธิของตนเองและขั้นตอนการปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาการเบิกจ่ายล่าช้า อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่าย ดังนั้นจึงทำการศึกษางานค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นลำดับแรก เพราะมีผลกระทบต่อเงินงบประมาณในระยะยาว ในกรณีที่ข้าราชการขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ค่าผ่อนชำระเงินกู้ หรือเช่าซื้อที่อยู่อาศัยในสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยค่าเช่าบ้านถือเป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นเมื่อส่วนราชการได้รับแบบ 6006 (แบบขอเบิกเงินค่าเช่าบ้าน) และให้เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ได้รับแบบดังกล่าว จึงมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณปัจจุบัน

2. การจัดการความรู้งานคลังด้านการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจากคลัง ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กองคลัง และหน่วยเบิกจ่ายในส่วนภูมิภาคที่เป็นหน่วยเบิกจ่าย

3. เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการเบิกจ่าย ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินที่มีทักษะ ความชำนาญ และผู้บริหาร มีความสำคัญต่อการจัดเก็บองค์ความรู้และการสร้างองค์ความรู้เพื่อเผยแพร่ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการเบิกจ่ายเงิน ผู้ขอใช้สิทธิ และผู้บริหารในการตัดสินใจในการบริหารงานหรือจัดสรรงบประมาณ

4. งานค่าเช่าบ้านข้าราชการ ประกอบด้วยภารกิจย่อย 3 งาน ได้แก่ การขอรับค่าเช่าบ้าน การขอเบิกเงินค่าเช่าบ้าน และการตอบข้อหารือ โดยภารกิจที่สำคัญในงานค่าเช่าบ้านข้าราชการ คือ การขอรับค่าเช่าบ้าน เพราะเป็นภารกิจแรกๆ ที่ดำเนินการเพื่อขออนุมัติ ซึ่งจะต้องตรวจสอบสิทธิของข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิและเอกสารหลักฐานประกอบการขอรับค่าเช่าบ้าน เมื่อได้รับการอนุมัติจากท่านอัยการสูงสุดแล้วจึงดำเนินการเบิกจ่ายต่อไป