

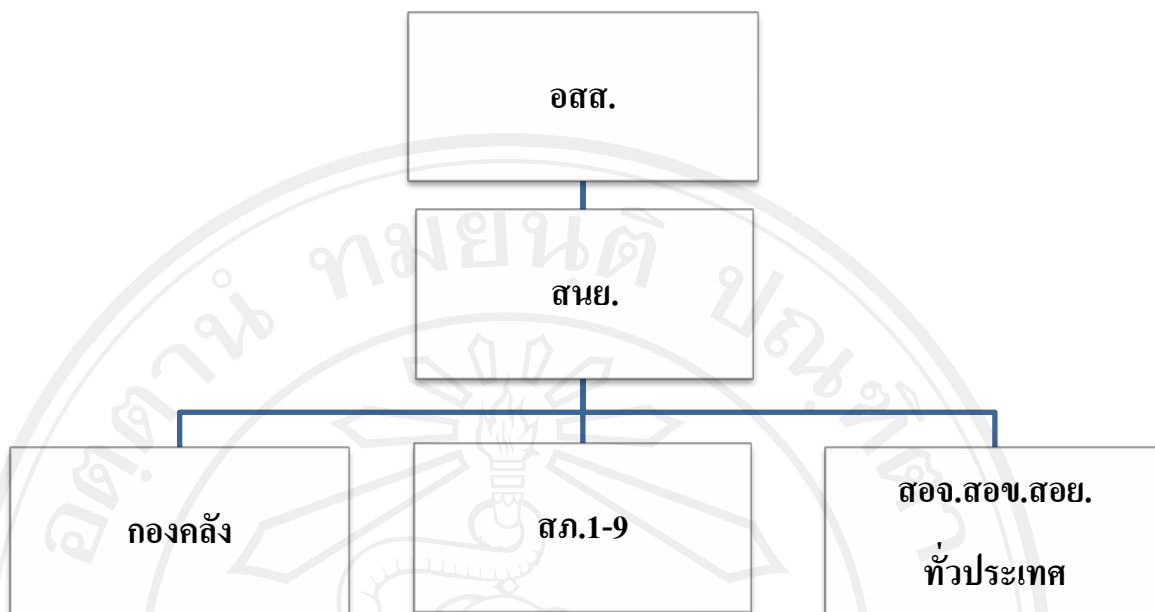
บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหางานวิจัย

ระบบงบประมาณของส่วนราชการในปัจจุบันเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ดังนั้นการใช้จ่ายเงินงบประมาณต้องมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายเงิน กล่าวคือต้องตอบสนองการดำเนินการตาม เป้าหมายการบริการ ภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการ โดยต้องมีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ ดังนั้นงานด้านงบประมาณจึงเป็นหัวใจสำคัญในการผลักดันเป้าหมายขององค์กรให้บรรลุผลในทุก ๆ ด้าน ตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

สำนักงานนโยบาย ยุทธศาสตร์และงบประมาณ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านการเสนอแนะและจัดทำนโยบายการบริหารงาน การดำเนินงานและการงบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุดให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายของรัฐบาล แผนปฏิบัติการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยในด้านการงบประมาณตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 กำหนดให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายงบประมาณ สำนักงานนโยบาย ยุทธศาสตร์และงบประมาณมีหน้าที่รับผิดชอบการเสนอแนะ และจัดทำนโยบายการงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารจัดการงบประมาณ การวิเคราะห์ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย โดยในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณของสำนักงานนโยบาย ยุทธศาสตร์และงบประมาณมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายส่วน เช่น อัยการสูงสุด อธิบดีอัยการ สำนักงานนโยบาย ยุทธศาสตร์ และงบประมาณ อัยการพิเศษฝ่ายงบประมาณผู้อำนวยการกองคลัง ผู้บริหารในส่วนภูมิภาค ได้แก่ อธิบดีอัยการภาค 1-9 อัยการจังหวัด



รูป 1.1 โครงสร้างการบริหารงบประมาณรายจ่าย

อัยการจังหวัดคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด อัยการจังหวัดคดีศาลแขวง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ด้านงบประมาณในส่วนกลาง เจ้าหน้าที่การเงินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจะต้องมีการ ประสานการทำงานร่วมกันในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี การใช้ จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนที่ขออนุมัติไว้ ตลอดจนการรายงานผลการใช้เงิน งบประมาณตามแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการบริหาร งบประมาณรายจ่ายในภาพรวมของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป้าหมายในการปฏิบัติงานด้าน งบประมาณ ก็จะต้องสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุดได้อย่างมี ประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยเป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงิน และลดข้อผิดพลาดในการ ทำงานด้านงบประมาณ ซึ่งผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการ เร่งรัดติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบ แต่ ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในแต่ละปีที่ผ่านมาพบปัญหาในการใช้จ่ายเงิน งบประมาณของหน่วยงาน ในสังกัดไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงินที่ขออนุมัติไว้แล้ว และการใช้ จ่ายเงินไม่เป็นไปตามประเภทการใช้จ่ายของสำนักงบประมาณ เนื่องจากเจ้าหน้าที่การเงินที่ ปฏิบัติงานด้านงบประมาณไม่มีความรู้ ความเข้าใจในงานงบประมาณและการเงิน และขาดทักษะ ในการทำงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน

อัยการสูงสุดขาดประสิทธิภาพ และเมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ด้านงบประมาณของเจ้าหน้าที่การเงิน ณ หน่วยเบิกจ่ายพบว่ามีสาเหตุหลายประการดังนี้

สาเหตุประการแรก คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่การเงินและบัญชีของหน่วยงานในส่วน จังหวัดมีการสับเปลี่ยนอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากมีการย้ายไปปฏิบัติราชการที่อื่น ไม่มีการถ่ายทอด ความรู้ให้แก่ผู้มาปฏิบัติงานใหม่

สาเหตุประการที่สอง คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีประจำหน่วยงาน ในส่วนจังหวัด โดยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้มีความรู้ทางด้านการเงินและบัญชี เนื่องจากไม่ได้จบ การศึกษาทางการด้านการเงินหรือบัญชีโดยตรง

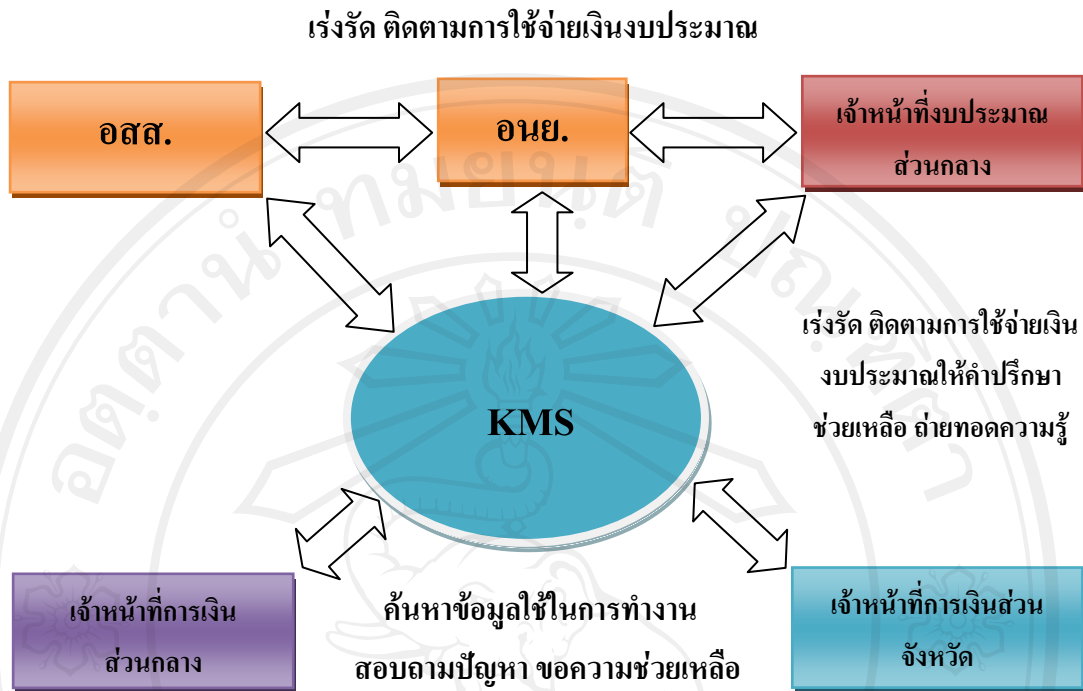
สาเหตุประการที่สาม เจ้าหน้าที่การเงิน ณ หน่วยเบิกจ่ายขาดความรู้ในการปฏิบัติงาน ด้านงบประมาณ การเงินรวมทั้งขาดการฝึกอบรม และพัฒนาความรู้ด้านงานงบประมาณและการเงิน

สาเหตุประการที่สี่ ขาดระบบสารสนเทศความรู้ และเอกสารกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่ เกี่ยวข้องที่เป็นปัจจุบันที่จะสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการเงินและงบประมาณ

จากสาเหตุข้างต้น จะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้าน การเงิน ขาดความรู้ในการปฏิบัติงานและขาดข้อมูลสารสนเทศ (Information) ที่จำเป็นต้องใช้ในการ ทำงานที่เป็นปัจจุบัน ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในปฏิบัติงาน ซึ่ง แนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวควรมีการสร้างระบบการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนการทำงาน ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น โดยระบบการจัดการความรู้จะสนับสนุนในด้าน เอกสาร เพื่อการศึกษาในรูปแบบชุดความรู้ (Knowledge Packed) ไว้ใช้ศึกษาเพื่อให้ได้ความรู้ไปใช้ ในการปฏิบัติงาน สร้างฐานข้อมูลความรู้ (Knowledge base) ในการเก็บเอกสารข้อมูลที่เป็นใน การทำงาน ข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ ตัวอย่างกรณีศึกษาจากปัญหาที่พบในการทำงานแล้วนำมาทบทวน เพื่อหาผลดีผลเสีย เพื่อสร้างวิธีการทำงานใหม่ ๆ ที่สามารถนำมาศึกษาได้ด้วยตนเองตลอดเวลาไม่ ว่าอยู่ที่ไหน และสนับสนุนการตัดสินใจในแก้ไขปัญหาในการทำงานของเจ้าหน้าที่การเงิน และ สร้างช่องทางในการสื่อสาร เช่น กระดานสนทนา การเล่าเรื่องผ่านระบบ (Web Board, Blog) สนทนาถาม-ตอบปัญหางานงบประมาณ (Forum Discussion) เพื่อจะสอบถามแลกเปลี่ยนความ คิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานระหว่างส่วนกลางและส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ระบบการจัดการความรู้งานงบประมาณยังช่วยสร้างสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ขณะ ทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเมื่อเจ้าหน้าที่การเงินมีปัญหาในการ ปฏิบัติงาน เช่น ได้รับมอบหมายงานใหม่ในด้านงบประมาณและการเงินที่ไม่เคยทำมาก่อน สามารถเข้าไปศึกษาวิธีการทำงานในระบบการจัดการความรู้ได้ สามารถค้นหาข้อมูลประกอบการ ทำงานจากฐานความรู้ (Knowledge base) ที่เป็นปัจจุบัน (ณพิศิษฐ์ จักรพิทักษ์, 2552) โดยการที่

เจ้าหน้าที่การเงินไม่จำเป็นต้องละทิ้งงานประจำ เพื่อเข้าฝึกอบรมเพื่อนำความรู้ในเรื่องนั้นไปปฏิบัติงาน แต่สามารถเรียนรู้ได้ในขณะทำงาน โดยการศึกษาหาความรู้ผ่านระบบการจัดการความรู้ งานงบประมาณ และเนื่องจากความเชี่ยวชาญของผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการอาศัยการสะสมประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยตรง ซึ่งตามทฤษฎี Learning in Action ของ David A. Garvin มีหลักสำคัญในการพัฒนาการทำงานของคนในองค์กร คือการเปลี่ยนการทำงานให้เป็นโอกาสในการเรียนรู้ ซึ่งประเภทของการเรียนรู้ที่จะนำไปใช้ต้องปรับให้เข้ากับความต้องการขององค์กรในการแก้ไขปัญหาเรื่องอะไร และด้านใดโดยองค์กรต้องเลือกรูปแบบในการเรียนรู้ให้เข้าสถานการณ์ในด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสม เช่น การเรียนรู้แบบสืบความลับ การเรียนรู้จากประสบการณ์การเรียนรู้จากการทดลอง การเรียนรู้เพื่อนำการเรียนรู้ (Garvin, 2000)

ซึ่งการค้นคว้าแบบอิสระในครั้งนี้เป็นการสร้างระบบการจัดการความรู้งานงบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะประเด็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้และขาดข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานงบประมาณก่อน แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นยังสามารถขยายผลไปสู่การสร้างสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และยังเป็นแนวทางพื้นฐานของการไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ในอนาคต รวมทั้งช่วยสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่งบประมาณในส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่การเงินในส่วนจังหวัด ทั้งในด้านการถ่ายทอดความรู้การประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะ อุปสรรคปัญหา หรือขอคำแนะนำประกอบการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่การเงินในส่วนจังหวัด ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุดในภาพรวม และสามารถลดข้อผิดพลาดในการทำงานของเจ้าหน้าที่การเงินในส่วนจังหวัดได้ด้วย ดังแสดงในรูป 1.2



รูป 1.2 ลักษณะการทำงานร่วมกันบนระบบการจัดการความรู้ด้านงบประมาณ

1.2 วัตถุประสงค์ของการค้นคว้า

- 1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณ โดยใช้ระบบการจัดการความรู้
- 1.2.2 เพื่อสร้างระบบในการจัดเก็บและเผยแพร่สารสนเทศที่สำคัญในงานด้านงบประมาณ
 อย่างเป็นระบบและสามารถสนับสนุนการทำงานของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาเชิงทฤษฎีและเชิงประยุกต์

- 1.3.1 ได้ระบบการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้านงาน
 งบประมาณในส่วนจังหวัด และส่วนกลาง
- 1.3.2 เป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในการทำงาน เพื่อพัฒนาแนวคิดและ
 วิธีการทำงานใหม่ให้แก่เจ้าหน้าที่การเงินในส่วนจังหวัด และส่วนกลาง
- 1.3.3 สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และลดข้อผิดพลาดในการทำงานด้าน
 งบประมาณของเจ้าหน้าที่การเงิน

1.3.4 เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ (E – learning) การปฏิบัติงานด้านงบประมาณให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มาปฏิบัติงานใหม่ ในกรณีมีการโยกย้าย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในศึกษาค้นคว้าแบบอิสระครั้งนี้ เป็นการสร้างระบบการจัดการความรู้งานด้านงบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อใช้ในการสนับสนุนการทำงานร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องในงานด้านงบประมาณ มีขอบเขตในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1.4.1 หัวข้อความรู้ในการจัดการความรู้ ได้แก่ การเร่งรัดและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ

1.4.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- สำนักงานนโยบาย ยุทธศาสตร์ และงบประมาณ ในฐานะหน่วยงานเจ้าของความรู้ และเป็นหน่วยงานในการควบคุม และกำกับดูแลการงบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุด
- กองคลังในฐานะหน่วยเบิกจ่ายส่วนกลาง
- สำนักงานอัยการในส่วนจังหวัด ในฐานะหน่วยเบิกจ่ายส่วนจังหวัด (ใช้สำนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานีเป็นตัวแทนกลุ่มเป้าหมายในส่วนจังหวัด)

1.4.3 บุคลากรที่เกี่ยวข้อง

- ผู้บริหาร ได้แก่ อัยการสูงสุด อธิบดีอัยการและรองอธิบดีอัยการ สำนักงานนโยบาย ยุทธศาสตร์และงบประมาณ อัยการพิเศษฝ่ายงบประมาณ อธิบดีอัยการ สำนักงานอัยการภาค 1-9 สำนักงานอัยการจังหวัดทั่วประเทศ (หน่วยเบิกจ่ายส่วนจังหวัด) ผู้อำนวยการกองคลัง (หน่วยเบิกจ่ายส่วนกลาง)
- เจ้าหน้าที่งบประมาณ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายงบประมาณ
- เจ้าหน้าที่การเงินกองคลัง (หน่วยเบิกจ่ายส่วนกลาง)
- เจ้าหน้าที่การเงินส่วนจังหวัด (หน่วยเบิกจ่ายส่วนจังหวัด)

1.4.4 ภารกิจงานด้านงบประมาณที่ต้องรับผิดชอบ และทำงานร่วมกันของหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง คือ การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานอัยการสูงสุดได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่า และลดข้อผิดพลาดในการทำงาน