

การศึกษาสภาพปัญหาและพัฒนาการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ในกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

ภัทรวรรณ พัดเจริญ
กลุ่มตรวจสอบภายใน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) และพัฒนาแนวทางการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะที่ ๑ เป็นการวิจัยเชิงลึก จากกลุ่มตัวอย่างผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงิน ๒๖ คน/๒๖ หน่วยงาน ระยะที่ ๒ เป็นการพัฒนาแนวทางการเบิกจ่ายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยการสนทนากลุ่ม ระยะเวลาการศึกษาตุลาคม ๒๕๕๙ – สิงหาคม ๒๕๖๐ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการศึกษา

สภาพปัญหาจากการเบิกจ่าย พบว่า ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ไม่มีแนวทางการใช้งานในระบบ GFMS ทำให้การใช้งานไม่ถูกต้อง มีการบันทึกบัญชีผิดพลาด และไม่ถูกต้อง ไม่มีทะเบียนคุม ไม่มีแผนการเบิกจ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงินผิดพลาด ไม่มีการเปรียบเทียบราคากลาง มีการส่งมอบพัสดุหลังวันครบกำหนด ส่งใช้เงินคืนล่าช้า หลักฐานใบสำคัญ ส่งเอกสารไม่ครบถ้วน ส่วนปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติงาน พบว่า บุคลากรขาดความรู้ความชำนาญจากการขาดผู้รู้ที่จะช่วยสอนงานให้ ซึ่งตามการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติการเบิกจ่ายเงินมีกระบวนการพัฒนาจนได้ข้อสรุปว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบส่วนใหญ่จะกำหนดสถานที่เบิกเงินจากกองคลัง ส่วนวิธีการเบิกเงินจะกำหนดประเภทของเงินที่เบิกจากคลัง ส่วนการจ่ายเงิน พบว่ายึดตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินเป็นหลัก ส่วนหลักฐานการจ่ายเงิน พบว่า จะยึดหลักฐานทางการเงิน ด้านรับ ด้านจ่ายและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับด้านรับ ด้านจ่าย เงินสดหรือเงินธนาคาร เช่นกันกับกระบวนการรับและนำส่งจากการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) พบว่า ผู้รับผิดชอบส่วนใหญ่จะยึดหลักเกณฑ์ในการรับและนำส่งเงิน ตามประเภทของเงินในการชำระให้กับส่วนราชการ ส่วนวิธีการปฏิบัติในการเก็บรักษาเงิน ส่วนการจัดทำบัญชีและรายงานจากการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) พบว่า ส่วนใหญ่จะเก็บรวบรวมข้อมูลทางการเงินโดยจัดทำทะเบียนคุมตามประเภทเงินที่เบิกจ่ายแล้วบันทึกบัญชี ส่วนรายงาน พบว่า ส่วนใหญ่ผู้รับผิดชอบจะทำรายงานประจำวัน ประจำเดือนและประจำปี ส่วนการตรวจสอบและการแก้ไขข้อผิดพลาดจากการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) พบว่า ส่วนใหญ่จะตรวจสอบจากการเบิกจ่ายเงินจากรายงานประจำวัน รายงานประจำเดือนและรายงานประจำปี ส่วนการแก้ไขข้อผิดพลาด พบว่า ส่วนใหญ่แก้ไขข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การรับและการนำส่งและบัญชีแยกประเภท ด้วยระบบ Terminal

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายผู้บริหารควรให้การส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้รับการพัฒนาตัวเองตามศักยภาพและความเหมาะสมและในเชิงปฏิบัติทุกหน่วยงานควรประชุมภายใน สำนัก/กอง/กลุ่ม/ฝ่าย อย่างสม่ำเสมอ เพื่อทบทวนการทำงานที่ผ่านมาในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

คำสำคัญ : การเบิกจ่ายเงิน ระบบอิเล็กทรอนิกส์

บทนำ

สืบเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ ให้เกิดความโปร่งใส เที่ยงธรรมและคุ้มค่า และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดและถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการในการบริหารราชการแผ่นดิน

จากนโยบายดังกล่าว ที่ผ่านมากระทรวงการคลังได้จัดตั้งให้มีการตรวจสอบภายในตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งต่อมาให้ออกระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยปรับปรุงแก้ไขล่าสุด พ.ศ. ๒๕๔๒^(๑) (กรมบัญชีกลาง, ๒๕๔๒) พร้อมทั้งได้ยกเลิกระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ พ.ศ. ๒๕๕๑^(๒) (กรมบัญชีกลาง, ๒๕๕๑) และในปี ๒๕๖๐ กรมบัญชีกลางได้กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการ^(๓) (กรมบัญชีกลาง, ๒๕๖๐) และในปีเดียวกัน ได้กำหนดให้ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ไม่ถูกต้อง ครบถ้วน และอาจเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานได้ ซึ่งจากประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะรับผิดชอบการตรวจสอบภายในเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) เป็นเรื่องที่น่าสนใจ จึงได้มีการศึกษานำร่องในเบื้องต้น จากผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) จำนวน ๑๘ คน พบว่า ผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าสภาพปัญหาจากการเบิกจ่ายมักเกี่ยวข้องกับการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ระบบการเงินการบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงบประมาณ เงินยืมและเงินทรองราชการ และใบสำคัญที่ใช้เป็นหลักฐานการเบิกจ่ายเงิน

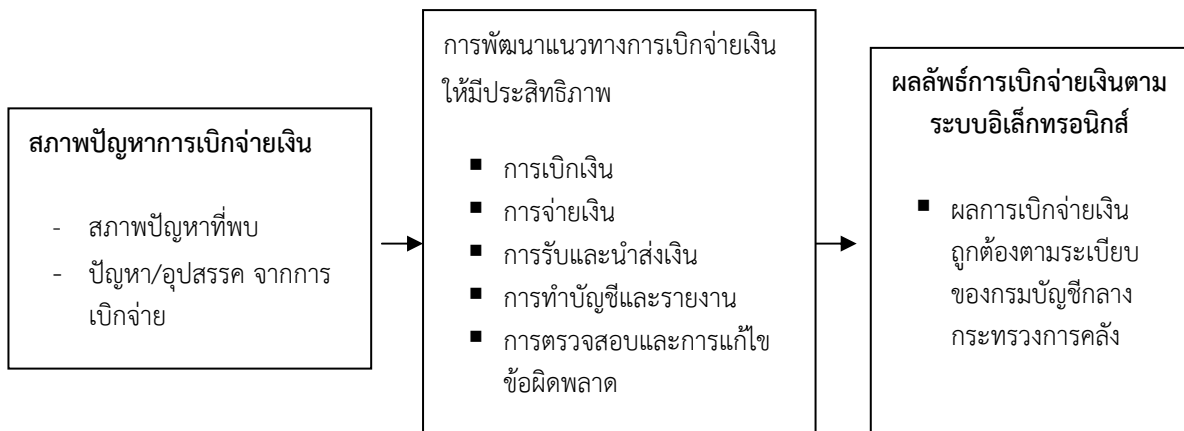
จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า น่าจะศึกษาอย่างเป็นระบบโดยช่วงแรกจะต้องศึกษาสภาพปัญหาจากการเบิกจ่ายเงินที่ผู้ปฏิบัติงานมักพบบ่อยว่าเป็นปัญหาอะไรบ้าง ที่ปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง ช่วงที่ ๒ เพื่อพัฒนาแนวทางการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ให้เป็นระบบที่ชัดเจนถูกต้อง ครบถ้วน ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงได้จัดทำการศึกษาสภาพปัญหาและพัฒนาแนวทางการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ในกรมสนับสนุนบริการสุขภาพขึ้น โดยคาดหวังว่าผลการศึกษารั้งนี้จะเป็นข้อมูลให้ผู้บริหารกำหนดแนวทางการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้มีประสิทธิภาพและให้ผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินได้เรียนรู้เสริมทักษะในการเบิกจ่ายเงินให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

วัตถุประสงค์

- ๑) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาจากการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS)
- ๒) เพื่อพัฒนาแนวทางการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ ของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดในการศึกษาสภาพปัญหาและพัฒนาการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ในกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ



ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑) ผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ใช้เป็นแนวทางในการเบิกจ่ายเงินถูกต้องตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง
- ๒) เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงานด้านการเบิกจ่ายเงิน สามารถบันทึกข้อมูลในระบบ GFMS ได้ครบถ้วนและถูกต้อง
- ๓) เพื่อให้ผู้ตรวจสอบภายในและภายนอกได้ใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงิน เช่น ผ่าน GFMS Terminal, GFMS Web online ได้ถูกต้อง

วิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) แบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะที่ ๑ เป็นการศึกษาสภาพปัญหาการเบิกจ่ายเงินจากตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ประชากรที่ศึกษาเป็นผู้ที่รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงิน ๑๐๔ คน โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้รับผิดชอบเบิกจ่ายเงิน คัดเลือกจากผู้ที่ป็นข้าราชการหรือลูกจ้างเท่านั้น มีประสบการณ์การเบิกจ่ายเงินอย่างน้อย ๓ ปีขึ้นไป จำนวน ๒๖ คน จาก ๒๖ หน่วยงาน โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกตามเครื่องมือแบบสัมภาษณ์ที่ผ่านการตรวจสอบของผู้เชี่ยวชาญแล้ว การรวบรวมข้อมูลจากการเตรียมความพร้อมให้กับผู้ช่วยนักวิจัย โดยให้ความรู้ความเข้าใจจากแบบสัมภาษณ์ในทิศทางเดียวกันก่อนสัมภาษณ์เชิงลึก หลังจากสัมภาษณ์ได้ส่งแบบสัมภาษณ์ให้ผู้วิจัยตรวจสอบความครบถ้วนแล้วนำมาวิเคราะห์เชิงพรรณนา ส่วนระยะที่ ๒ เป็นการพัฒนาแนวทางการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ในกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ มีกระบวนการพัฒนาดังนี้

- ๑) สรรหาทีมผู้ช่วยนักวิจัย จำนวน ๑๔ คน/๑๔ หน่วยงาน ในส่วนกลาง
- ๒) แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา/คณะทำงาน เป็นทีมผู้ช่วยนักวิจัย
- ๓) จัดประชุมทีมที่ปรึกษา/คณะทำงาน เพื่อพิจารณาสภาพปัญหาการเบิกจ่ายเงิน จากระยะที่ ๑ เพื่อกำหนดประเด็นที่ทำให้การเบิกจ่ายเงินได้ถูกต้อง โดยในแต่ละประเด็นจะนำมาสนทนากลุ่มเพื่อกำหนดรายละเอียดของเนื้อหา

- ๔) นำเนื้อหาในแต่ละประเด็นมาจัดลำดับความสำคัญก่อน-หลัง จนได้แนวทางการเบิกจ่ายเงิน ฉบับร่าง
- ๕) จัดประชุมโดยเชิญผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ ภาววิพากษ์ แนวทางการเบิกจ่ายเงินฯ ฉบับร่าง พร้อมให้ข้อเสนอแนะ
- ๖) ผู้วิจัยปรับแก้ไขตามข้อเสนอแนะ
- ๗) จัดทำแนวทางการเบิกจ่ายเงินฯ ฉบับสมบูรณ์
- ๘) ผู้วิจัยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล แล้วนำมาวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ผลการศึกษา

ระยะที่ ๑ สภาพปัญหาจากการเบิกจ่ายเงิน

๑) **ปัญหาระบบ GFMIS** พบว่า ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ไม่มีแนวทางการใช้งานในระบบ GFMIS ไม่มีการจัดทำคำสั่งมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรในการปฏิบัติงานในระบบ GFMIS รวมทั้งไม่มีการเปลี่ยนรหัสผ่านในระบบ GFMIS ตามที่กำหนด

๒) **ปัญหาการเงินและบัญชี** พบว่า ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่มักจะบันทึกบัญชีผิดพลาด ไม่จัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณบางส่วน พบว่า เช็คหมดอายุแล้วยังไม่มีผู้นำไปขึ้นเงิน มีการลงบัญชีไม่ถูกต้อง แผนล่าช้า มีการจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ก่อนที่จะได้รับเงินโอนเข้าบัญชีจากกรมบัญชีกลาง

๓) **ปัญหาการบริหารงบประมาณ** พบว่า ส่วนใหญ่แผนการเบิกจ่ายงบประมาณไม่สามารถจ่ายในไตรมาส ๑ มากกว่า ๕๐% มีการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า มีการจัดตั้งค่าของงบประมาณเกินความจำเป็น รวมทั้งมีการเบิกจ่ายผิดพลาดงบประมาณ

๔) **ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง** พบว่า ส่วนใหญ่ มีการเบิกจ่ายเงินล่าช้า ไม่ได้จัดทำใบสั่งซื้อ รายงานขอซื้อขอจ้างไม่ระบุราคากลางไม่มีใบเสร็จประกอบการจ่าย ไม่มีการเปรียบเทียบราคา ซึ่งอาจทำให้เกิดการผูกขาด ไม่มีการหักภาษี ณ ที่จ่าย ไม่ได้คิดค่าปรับหักจากเงินค่าจ้าง มีการส่งมอบพัสดุหลังวันครบกำหนด รายละเอียดในการจัดซื้อพัสดุไม่ชัดเจน สัญญาจ้างก่อสร้างไม่ถูกต้อง ราคากลางกับรายงานขอซื้อหรือขอจ้างไม่ตรงกัน รายงานการตรวจรับพัสดุรายละเอียดไม่ครบถ้วน จัดซื้อพัสดุไม่ผ่านการอนุมัติ ดำเนินงานการจ้างก่อนได้รับความเห็นจากหัวหน้าส่วนราชการ

๕) **ปัญหาเงินยืมและเงินทดรองราชการ** พบว่า ส่วนใหญ่การส่งใช้คืนเงินสดเกิน ๒๐% ของวงเงินยืม การยืมเงินชำระหนี้ล่าช้า ส่งหลักฐานขอคืนเงินยืมก่อนการอบรม เอกสารการประกอบการเบิกจ่ายไม่ครบถ้วน ส่งขอคืนเงินยืมเกินระยะเวลาที่กำหนด สัญญายืมไม่ระบุวันครบกำหนด มีการส่งขอคืนเงินยืมและบันทึกหลักฐานในระบกก่อนวันที่ออกใบเสร็จรับเงิน การเบิกจ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์ มีการส่งขอคืนเงินยืมไม่ออกใบเสร็จรับเงิน สัญญายืมเงินไปราชการระบุวันที่ส่งใช้คืนเงินภายใน ๓๐ วัน ซึ่งตามระเบียบกำหนด ๑๕ วันเท่านั้น กรณีที่ผู้ยืมส่งใช้ใบสำคัญ ไม่ได้ออกใบรับใบสำคัญให้ผู้ยืม และการยืมเงินบางรายการไม่ได้จัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายรวมทั้งไม่มีการจัดทำรายงานลูกหนี้คงเหลือ ณ วันสิ้นเดือน เสนอผู้บังคับบัญชา

๖) **ปัญหาหลักฐานใบสำคัญ** พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการอบรมมีผู้เข้าอบรมน้อยกว่าเป้าหมายที่ส่งใช้ แต่เบิกจ่ายค่าอาหารตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ระบุทรัพยากรไว้ในกรอบอบรมไม่ชัดเจนและใบเสร็จมีรายการไม่ครบเมื่อเบิกจ่ายเงิน พบว่า แนบเอกสารไม่ครบ บางครั้งเบิกจ่ายผิดวัตถุประสงค์ และบางครั้งไม่ได้ใช้ใบสำคัญสำหรับบุคคลภายนอก วิทยากรเบิกค่าสมนาคุณ แต่ไม่มีรายละเอียดการบรรยายหรือเบิกค่าพาหนะจากการใช้รถส่วนตัว แต่ไม่ได้ขออนุมัติไว้ มีการคำนวณค่าเบี้ยเลี้ยงไม่ถูกต้องหรือเข้าพักนอนคนเดียวโดยไม่เหตุความจำเป็น บางครั้งใบอนุมัติไปราชการไม่ระบุหมายเลขทะเบียนรถยนต์และไม่ระบุวันเดินทาง ไป-กลับ

๗) ปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติงาน พบว่าปัญหาทั่วไปมีขั้นตอนการปฏิบัติงานในระบบ GFMS ยุ่งยาก มีหลายขั้นตอนในบาง Transaction Code และการบันทึกข้อมูลของผู้ขาย ใบสั่งซื้อในระบบ GFMS ไม่ถูกต้องทำให้เสียเวลาในการแก้ไข ข้อมูลเมื่อต้องเบิกจ่ายเงิน ปัญหาบุคลากร พบว่า บุคลากรขาดความรู้ความชำนาญ จากปัญหาการสอนงาน การตรวจสอบ การอนุมัติการดำเนินการในเรื่องที่ไม่มีระเบียบรองรับ ทำงานไม่ครบขั้นตอน ส่วนปัญหาการเบิกจ่ายเงินพบว่า การบันทึกรายการเบิกจ่ายโดยระบบบัญชีแยกประเภทไม่ถูกต้อง และมีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายไม่ถูกต้องครบถ้วน

ระยะที่ ๒ พัฒนาการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์

ในการเบิกเงินส่วนราชการจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณแล้วหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน ส่วนราชการจะเบิกเงินเพื่อนำไปจ่ายให้แก่บุคคลใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังและส่วนราชการ ส่วนสถานที่เบิกเงินของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจะเบิกเงินจากกองคลังเพื่อนำไปจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่มีสิทธิรับเงินได้นั้นหรือข้อผูกพันที่ทางราชการจำเป็นต้องจ่ายเมื่อถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน โดยส่วนราชการจะต้องส่งคำขอเบิกเงินในระบบไปยังกรมบัญชีกลาง และสำหรับหน่วยงานผู้เบิกส่งกึ่งกลางที่มีสำนักงานอยู่ในส่วนภูมิภาคให้ส่งข้อมูลคำขอเบิกเงินในระบบไปยังสำนักงานคลังจังหวัด ส่วนหลักเกณฑ์ในการเบิกเงิน พบว่า ส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับ ๑) วงเงินงบประมาณและเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติตามแผนงานของแต่ละงานหรือโครงการเพื่อมิให้มีการใช้จ่ายเงินเกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติและให้เป็นไปตามแผนงาน/โครงการ ๒) ดำเนินการจัดหาหรือก่อหนี้ผูกพันรวมถึงตรวจสอบเอกสารตามข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิให้เป็นไปตามที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการเงินซึ่งได้มีการอนุญาตให้ส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณเบิกจ่ายเงินได้ถ้าหากรายการในหมวดรายจ่ายใดที่ยังไม่มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินอนุญาตให้ส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณเบิกจ่ายเงินจากทางราชการได้แต่ส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณมีความจำเป็นที่จะต้องเบิกจ่ายเงินรายการดังกล่าวเพื่อนำไปใช้จ่ายก็จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังก่อน ๓) รายการตามงบประมาณรายจ่ายรายการใดจะเบิกจ่ายในประเภทงบรายจ่ายใดให้เป็นไปตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณกำหนด๔) การขอเบิกเงินทุกกรณีให้ระบุวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินนั้นไปจ่ายและห้ามมิให้ขอเบิกเงินจนกว่าจะถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดจ่ายเงินซึ่งเงินที่ขอเบิกจากคลังเพื่อการใดให้นำไปจ่ายได้เฉพาะเพื่อการนั้นเท่านั้นจะนำไปจ่ายเพื่อการอื่นไม่ได้ ๕) ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณใด ให้เบิกจากเงินงบประมาณของปีนั้นไปจ่ายในกรณีมีเหตุจำเป็นการเบิกเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณใด ให้ส่วนราชการวางคำขอเบิกเงินจากคลังได้จนถึงวันทำการสุดท้ายของปีงบประมาณนั้นซึ่งวิธีการเบิกเงินจะพิจารณาตามประเภทของเงินที่เบิกจากคลังเงินที่อยู่ในความควบคุมและความรับผิดชอบของส่วนราชการ มี ๓ ประเภท คือ เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินนอกงบประมาณ และเงินรายได้แผ่นดินแต่สำหรับเงินที่จะเบิกจากคลังไปจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่มีสิทธิรับเงินจากทางราชการได้นั้นโดยปกติเงินที่เบิกจากคลัง ได้แก่เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินนอกงบประมาณ เงินรายได้ส่งเงินจ่ายคืนซึ่งในทางปฏิบัติงานในระบบเบิกจ่ายเงิน เป็นระบบที่รองรับการบันทึกข้อมูลการขอเบิกเงิน ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ จำแนกเป็น ๓ กรณี คือ กรณีการเบิกจ่ายเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของเจ้าหน้าที่โดยตรง กรณีการขอเบิกเงินผ่านส่วนราชการก่อนที่จะจ่ายต่อให้แก่เจ้าหน้าที่/ผู้มีสิทธิรับเงินและการขอเบิกเงินผ่านส่วนราชการเพื่อจ่ายให้แก่บุคคลในหน่วยงาน

สำหรับการจ่ายเงิน พบว่า ส่วนราชการจะยึดกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องการใช้จ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามข้อ ๕ ข้อ ๖ และข้อ ๑๗ และจะพิจารณาใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินงบประมาณ กล่าวคือ ถ้าเป็นงบบุคลากรให้พิจารณาจ่ายเพื่อการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ ส่วนงบดำเนินงานให้พิจารณาตรวจสอบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และมาตรการต่าง ๆ ของทางราชการว่ารายการที่จะใช้จ่ายนั้นๆ สามารถใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้หรือไม่ หากจำเป็นต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือ มาตรการเพื่อรองรับการใช้จ่าย ก็ให้มีการดำเนินการไว้ก่อนล่วงหน้า งบลงทุน จำแนกได้ ๓ ลักษณะ คือ ค่าครุภัณฑ์ ให้พิจารณากำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะครุภัณฑ์ ค่าที่ดินให้พิจารณาสำรวจ กำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จำเป็นต้องใช้สถานที่ตั้งของที่ดินประมาณการราคากลาง ราคาประเมินสำหรับเสียภาษี รวมทั้งตรวจสอบกรรมสิทธิ์ที่ดินว่าเป็นของเอกชนหรือที่ดินของรัฐ ค่าสิ่งก่อสร้างให้พิจารณาสำรวจ ออกแบบรูปแบบรายการก่อสร้างโดยละเอียด ประมาณการราคากลาง ชื่อรายการ วงเงินงบประมาณ และรายละเอียดอื่นใดที่จำเป็นในการจัดจ้าง หรือจะดำเนินการก่อสร้างเองให้ครบถ้วน ถูกต้องและชัดเจน

สำหรับหลักฐานการจ่ายเงิน พบว่า ส่วนราชการจะพิจารณาจากหลักฐานทางการเงินด้านรับ จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบด้วยหลักฐานการรับโอนเงินของธนาคาร สำเนาหรือต้นขั้วใบเสร็จรับเงิน ต้นขั้วเช็ค สมุดคู่ฝากบัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ใบนำฝากธนาคาร (Pay-in slip) เช่นเดียวกับหลักฐานทางการเงินด้านจ่าย โดยมีเอกสารประกอบด้วย ใบเสร็จรับเงินของเจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอก ใบสำคัญรับเงิน หลักฐานการจ่ายเงินตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด สัญญาอัยเงิน และใบนำฝากธนาคาร (Pay-in slip) นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานที่ไม่เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินสดหรือเงินฝากธนาคาร คือ ใบโอนซึ่งใช้บันทึกรายการบัญชีเกี่ยวกับการโอนบัญชี แก้วไขบัญชี ปรับปรุงบัญชี และการเปิดบัญชีปิดบัญชี เป็นต้น รายการดังกล่าวไม่สามารถใช้เอกสารหลักฐานอื่นใดมาประกอบการบันทึกรายการบัญชีได้ ให้ส่วนราชการจัดทำใบโอนตามแบบที่กำหนด เพื่อเป็นหลักฐานในการบันทึกบัญชีดังกล่าวซึ่งในทางปฏิบัติในการจ่ายเงินสำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และรายจ่ายงบกลาง

การรับและนำส่งเงินพบว่า ยึดหลักเกณฑ์ตามประเภทของเงินที่พึงชำระให้กับส่วนราชการ แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ประกอบด้วย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน เงินนอกงบประมาณ

การจัดทำบัญชีและรายงาน พบว่า ด้านการจัดทำบัญชี จะจัดทำบัญชีของส่วนราชการ กำหนดให้ต้องเป็นไปตามหลักการนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ และในระบบการเงินการคลังภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) มีระบบบัญชีแยกประเภทตามเกณฑ์คงค้าง รองรับการทำงานด้านบัญชีของหน่วยงาน โดยมีการจัดทำทะเบียนคุมเพื่อการตรวจสอบความถูกต้องและควบคุมการปฏิบัติงานในระบบ GFMS หน่วยงานยังคงต้องจัดทำทะเบียนคุมและบัญชีย่อย เพื่อตรวจสอบงบการเงินในระบบ GFMS ส่วนด้านการรายงาน พบว่า การจัดทำรายงานการเงิน จะทำรายงานประจำวัน รายงานประจำเดือน และรายงานประจำปี

ส่วนการตรวจสอบและการแก้ไขข้อผิดพลาดจากการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) พบว่า ผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินจะดำเนินการตรวจสอบจากรายงานการเงิน จากเอกสารทางการเงินที่ต้องจัดทำตามระเบียบ และตามระบบ GFMS คือ รายงานการเงินตามระบบ GFMS และเอกสารทางการเงิน โดยจะต้องตรวจสอบรายงานประจำวันเพื่อใช้สำหรับเรียกดูข้อมูลที่นำเข้าสู่ระบบสำเร็จ (SAP Log) ในแต่ละวัน ซึ่งจะเรียกดูได้ในวันรุ่งขึ้น หลังจากการนำส่งแบบฟอร์ม โดยจะต้องระบุวันที่เรียกรายงานเป็นวันที่ได้นำข้อมูล

เข้าระบบซึ่งประกอบด้วย รายงานเงินคงเหลือประจำวันจากระบบ GFMS การรับและนำส่ง จากข้อมูลจัดเก็บรวมทั้งต้องตรวจสอบรายงานประจำเดือน รายงานประจำปีด้วย

ส่วนการแก้ไขข้อผิดพลาดเมื่อมีการบันทึกบัญชีไม่ว่าจะเป็นการบันทึกบัญชีระบบเกณฑ์คงค้างด้วยมือหรือการบันทึกบัญชีผ่านระบบ GFMS ก็อาจบันทึกผิดพลาดได้ เมื่อตรวจพบข้อผิดพลาดต้องทำการแก้ไข เพื่อให้รายงานทางการเงินสามารถแสดงผลการดำเนินงานที่ถูกต้องได้ สำหรับการแก้ไขข้อผิดพลาดแบ่งออกเป็น ๓ ด้าน คือ การเบิกจ่าย การรับและนำส่ง และบัญชีแยกประเภท

อภิปรายผล

สภาพปัญหาจากการเบิกจ่ายเงิน โดยเฉพาะระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงิน พบว่า ส่วนใหญ่ผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ในทางปฏิบัติยังไม่มีแนวทางการใช้งานตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ตรงประเด็นนี้บ่งชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญการบันทึกข้อมูลการเบิกจ่ายเงินตามระบบ GFMS ไม่มากนัก ซึ่งผู้วิจัยมองว่า ผู้รับผิดชอบในระบบ GFMS ยังขาดความรู้ความเข้าใจการบันทึกข้อมูลในระบบ GFMS ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์เจาะลึกที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคจากการเบิกจ่ายเงินของแต่ละหน่วยงาน ก็พบว่า ปัญหาอุปสรรคด้านบุคลากรส่วนใหญ่ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการใช้งานระบบ เนื่องจากมีการโอนย้ายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควรสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินตามระบบ GFMS มาสอนงานการตรวจสอบตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ถูกต้อง ก็จะช่วยให้การปฏิบัติงานได้ประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนสภาพปัญหาการเงินการบัญชี พบว่า ส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติงานมีการบันทึกทางบัญชีผิดพลาดไม่ถูกต้อง คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ตรงประเด็นนี้บ่งชี้ให้เห็นว่า ผู้รับผิดชอบการทำบัญชียังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ การบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งก็สอดคล้องกับการศึกษาของ^(๔) จิตรา บัวสุวรรณ (๒๕๕๙) ที่ได้ศึกษาการวิเคราะห์การเบิกจ่ายเงินทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ พบว่า บุคลากรผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงิน จึงเห็นว่า ผู้บริหารควรจัดอบรมเสริมความรู้และทักษะให้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องก็จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถจัดทำบัญชีให้ถูกต้อง มีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นเดียวกันกับสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณ โดยพบว่า ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีการวางแผนการเบิกจ่ายงบประมาณค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ประชุมและสัมมนา ไม่สามารถจ่ายในไตรมาส ๑ มากกว่า ๕๐% บ่งชี้ให้เห็นว่า การบริหารงบประมาณส่วนใหญ่ยังไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายในช่วงแรก อาจเป็นเพราะช่วงแรกเป็นช่วงต้องเตรียมพร้อมของทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารการเบิกจ่ายล่าช้า จึงเห็นว่า ผู้บริหารในแต่ละหน่วยงานควรเรียกกลุ่มงานหรือฝ่ายต่างๆ ที่รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณให้มีการเตรียมการตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ และควรกำหนดโครงการที่ไม่ซับซ้อนมากนักให้สามารถดำเนินการก่อน เพื่อให้การบริหารงบประมาณสามารถดำเนินการได้ตามแผนตามไตรมาสได้ ส่วนสภาพปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างพบว่า ส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ มักจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะใบสั่งซื้อและสั่งจ้างไม่ชัดเจนและไม่ถูกต้อง เช่น ไม่มีการเปรียบเทียบราคากลาง แต่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกันกับสิ่งที่ซื้อจริง ตรงประเด็นนี้บ่งชี้ให้เห็นว่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นขั้นตอนที่ซับซ้อนและมีเงื่อนไขมากทำให้ผู้ปฏิบัติงานอาจสับสนหรือขาดทักษะและประสบการณ์ที่ไม่มากพอ จึงทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างผิดพลาดไม่สอดคล้องกับกฎ ระเบียบที่วางไว้ ผู้วิจัยจึงมองว่า การจัดซื้อจัดจ้างเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ทุกหน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญและควรหาผู้ปฏิบัติงานที่เข้าใจ เสียสละ มารับผิดชอบและจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการส่งมอบงานเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดนอกจากนี้ ยังพบปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติงานในการเบิกจ่ายเงินตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งปัญหาอุปสรรคที่พบจากการเบิกจ่ายเงินเป็นปัญหาบุคลากรส่วนใหญ่เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานส่วน

ใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบ คำสั่ง มติรัฐมนตรีและแนวทางที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก ขาดความซื่อสัตย์ ขาดความชำนาญ เป็นต้น จากปัญหาอุปสรรคเหล่านี้ ชี้ให้เห็นว่าปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาอุปสรรคด้านใดก็ตามก็มักมาจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดความชำนาญ และที่สำคัญขาดความซื่อสัตย์ จึงทำให้เกิดปัญหาเหล่านี้ได้เสมอ ซึ่งก็สอดคล้องกับการศึกษาหลายๆ ท่าน เช่น ญัฐภา จันทน์น้อย (๒๕๕๒)^(๕) ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) เฉพาะระบบการเงินและบัญชี กรณีศึกษากรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่า ปัญหาอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินการคลัง ส่วนใหญ่เกิดจากยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ทำให้สับสนในการจัดทำบัญชีและความยุ่งยากในการบันทึก รวมทั้งปัญหาอุปสรรคจากการไม่ได้รับการฝึกอบรมหรือคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับระบบ GFMS เช่นเดียวกันกับการศึกษาของ^(๖) สุนันท์ สุขเจริญ (๒๕๔๘) ศึกษาปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีด้วยระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ : กรณีศึกษาที่ทำการปกครองจังหวัด ภาคกลาง หรือ^(๗) พัทธภรณ์ ลิ้มปိုင်คนันต์ (๒๕๕๒) ศึกษาเรื่อง ปัญหาและแนวทางแก้ไขการใช้โปรแกรม GFMS ในการจัดการด้านการเงินการคลังของประเทศไทยผ่านเครือข่าย internet กรณีศึกษาหน่วยงานราชการในจังหวัดแพร่ ซึ่งผู้วิจัยดังกล่าวข้างต้นเหล่านี้ต่างก็พบว่า ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินมีปัญหาในทิศทางเดียวกันคือ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการเงินการบัญชีส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดความชำนาญ ขาดที่ปรึกษาที่จะช่วยชี้แนะ เป็นต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญ เสริมความรู้ ความเข้าใจและทักษะเกี่ยวกับการคลังและพัสดุอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งให้โอกาสผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้รับการพัฒนาตัวเองตามศักยภาพและความเหมาะสมต่อไป

ระยะที่ ๒ การพัฒนาแนวทางการเบิกจ่ายเงิน

ส่วนที่ ๑ แนวทางและวิธีการปฏิบัติการเบิกจ่ายเงินในระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) พบว่าการเบิกเงิน ส่วนที่เป็นปัญหาส่วนใหญ่มาจากหลักเกณฑ์ในการเบิกเงินและวิธีปฏิบัติในการเบิกเงิน กล่าวคือ ส่วนใหญ่การเบิกเงินจะต้องยึดหลักเกณฑ์การเบิกเงินเป็นหลักโดยพิจารณาตรวจสอบเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีตามแผนงาน/โครงการนั้น ๆ ซึ่งตรงประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า การขอเบิกเงินจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการเบิกเงิน ซึ่งในวิธีการเบิกเงินจะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ตรงประเด็นนี้ผู้รับผิดชอบในการเบิกเงินจะต้องรับและตรวจสอบใบแจ้งหนี้ว่ามีหลักฐานการขอเบิกครบถ้วนหรือไม่ หากพบว่าหลักฐานไม่ครบถ้วนด้วยจากปัญหาต่างๆ สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาทำให้การเบิกเงินบางกิจกรรม/บางโครงการล่าช้า ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ได้รับเงินล่าช้าไปด้วย ซึ่งตรงประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักฐานการเบิกเงินซึ่งต้องอ้างอิงกฎหมายระเบียบและข้อบังคับที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ^(๖) สุนันท์ สุขเจริญ (๒๕๔๘) ได้ศึกษาปัญหาในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีด้วยระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) : กรณีศึกษาที่ทำการปกครองจังหวัดภาคกลาง พบว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชียังขาดความรู้ความเข้าใจ ภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติที่เพียงพอและการติดต่อสื่อสารจากหน่วยงานกลางไปยังหน่วยงานย่อยยังไม่ชัดเจน ขาดความต่อเนื่อง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ผู้บริหารทุกหน่วยงานควรให้ความสำคัญเพื่อเสริมความรู้และทักษะให้กับผู้รับผิดชอบงานด้านการคลังและพัสดุอย่างต่อเนื่องทุกปีการจ่ายเงิน พบว่า ส่วนใหญ่ผู้รับผิดชอบการจ่ายเงินจะต้องรู้ระเบียบการงบประมาณ ที่กำหนดการจ่ายเงินงบประมาณส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในการจ่ายเงินจะต้องยึดหลักฐานการจ่ายเงินเป็นหลัก โดยจะต้องผ่านการตรวจสอบเอกสารอย่างถูกต้องก่อน ระดับความรู้ ความเข้าใจของผู้ขอเบิกเงินกับผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินของกองคลังมีระดับความรู้ ความเข้าใจที่ขอเบิกเงินต่างกัน ซึ่งตรง

ประเด็นนี้ก็สอดคล้องกับการศึกษาของ^(๘) ักัญญา เหมือนใจ (๒๕๔๖) ศึกษาเรื่องการปฏิบัติงานด้านการเงิน และบัญชีภายใต้โครงการปฏิรูประบบบัญชีและระบบรับ-จ่ายเงิน ศึกษาเฉพาะกองคลัง กรมโรงงานอุตสาหกรรม พบว่า บุคลากรผู้รับผิดชอบยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบ การตรวจหลักฐานจากเอกสารไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ตรงประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ทุกหน่วยงานในกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ควรมีการควบคุมภายในด้านการเงินการบัญชีโดยหัวหน้าส่วนราชการ จะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านการเงินการบัญชี โดยมีการประชุมภายในกอง/ฝ่าย/งาน ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน หาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ **กระบวนการรับและการนำส่งเงิน**พบว่าจะยึดหลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยจะต้องมีสถานที่เก็บรักษา เมื่อสิ้นเวลารับจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่การเงินนำเงินคงเหลือไปเก็บรักษาและรายงานพร้อมส่งมอบต่อคณะกรรมการเก็บรักษาเงินต่อไป ตรงประเด็นนี้ในภาพรวมบ่งชี้ให้เห็นว่า การรับและการนำส่งเงิน คณะกรรมการจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบตัวเงินและเอกสาร และจะต้องนำเงินและเอกสารแทนตัวเงินเก็บในตู้นิรภัย และจะต้องขอเบิกจากคณะกรรมการเก็บรักษาในวันทำการถัดไป หากจะต้องนำเงินที่เก็บรักษาออกมาจ่ายหรือนำส่งคลังหรือนำฝากธนาคาร ตรงประเด็นนี้ ผู้วิจัยมองว่า การรับและการนำส่งเงินเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจะต้องระมัดระวังที่จะไม่ทำให้เงินสูญหายหรือถูกยักยอกในทางมิชอบ จึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด แต่อย่างไรก็ตามพบว่ายังเกิดความผิดพลาดที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกของผู้ที่เกี่ยวข้องก็สอดคล้องกับหนังสือสั่งการของกรมบัญชีกลางที่ได้แจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการช่วยกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านการเงินการบัญชีให้มีการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หัวหน้ากลุ่มคลังและผู้บริหารใน ๒๖ หน่วยงาน ในกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้และต้องกำหนดเป็นนโยบายให้ผู้รับผิดชอบยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด **กระบวนการจัดทำบัญชีและรายงาน** พบว่า ในส่วนการจัดทำบัญชีได้กำหนดให้ต้องเป็นไปตามหลักการตามนโยบายบัญชีสำหรับส่วนราชการภาครัฐ โดยจะต้องทำทะเบียนคุมและการบันทึกบัญชีในลักษณะตามประเภทรายได้ของหน่วยงาน ส่วนการจัดทำรายงานจะต้องดำเนินการจัดทำรายงานประจำวัน ประจำเดือนและประจำปี ซึ่งในภาพรวมบ่งชี้ให้เห็นว่า ทุกหน่วยงานจะต้องยึดระเบียบและดำเนินการตามขั้นตอนที่กรมบัญชีกลางกำหนด แต่จากการสัมภาษณ์เจาะลึกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า ส่วนใหญ่เกือบทุกหน่วยงานไม่ได้ดำเนินการในส่วนนี้เลย ยกเว้น กลุ่มคลังที่ทำหน้าที่โดยตรงได้ดำเนินการในส่วนนี้ แต่ก็พบว่าในทางปฏิบัติงานมีการจัดทำบัญชีและการจัดทำรายงานผิดพลาดจากการกำหนดรหัสหรือจากการบันทึกข้อมูลผิดพลาด ทำให้การจัดทำบัญชีและรายงานไม่สอดคล้องกับหลักฐานจริง ซึ่งตรงประเด็นนี้ ผู้วิจัยมองว่า ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบการจัดทำบัญชีและรายงานจะต้องดำเนินงานต่อเนื่องเป็นเวลานาน ๆ จะส่งผลต่อความเครียดและทำสมาธิในการจัดทำบัญชีและรายงานผิดพลาดได้ ดังนั้น ในมุมมองของผู้วิจัยจึงเห็นว่าผู้บริหารทุกหน่วยงานควรดำเนินการจัดอบรมหรือเรียกผู้รับผิดชอบพูดคุยอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้รับผิดชอบการจัดทำบัญชีและการจัดทำรายงานให้มีความถูกต้องมากขึ้น **ส่วนการตรวจสอบและการแก้ไขข้อผิดพลาด**พบว่า เกือบทุกหน่วยงานไม่มีการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงิน ยกเว้น ผู้รับผิดชอบจากกองคลังที่จะต้องดำเนินการในส่วนนี้ ซึ่งจากการปฏิบัติงานจริงและการสัมภาษณ์เจาะลึก พบว่า การบันทึกบัญชีไม่ว่าจะเป็นการบันทึกบัญชีตามระบบเกณฑ์คงค้างด้วยมือหรือการบันทึกบัญชีผ่านระบบ GFMS ก็อาจมีการบันทึกผิดพลาดได้ เมื่อตรวจพบข้อผิดพลาดจะต้องทำการแก้ไขเพื่อให้รายงานทางการเงินสามารถแสดงผลการดำเนินงานที่ถูกต้องได้ ตรงประเด็นนี้ ผู้วิจัยมองว่าผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาด จากการแก้ไขการเบิกจ่าย การรับและการนำส่งเงินและการแก้ไขบัญชีแยกประเภท จะทำให้การตรวจสอบและมีการแก้ไขข้อผิดพลาดให้มีความถูกต้องมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ที่เกี่ยวข้องได้

เสนอแนะว่า ควรให้ผู้บริหารให้ความสำคัญในการตรวจสอบให้มากขึ้น โดยการกำกับและชี้แนะในการปฏิบัติงานจริงอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

สรุปผล

สภาพปัญหาจากการเบิกจ่ายเงิน พบว่า ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ไม่มีแนวทางการเข้าใช้งานในระบบ GFMS บันทึกบัญชีผิดประเภท มีการลงบัญชีไม่ถูกต้อง มีการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า ขอซื้อของจ้างไม่ระบุราคากลางไม่มีการเปรียบเทียบราคา การยืมเงินชำระหนี้ล่าช้า ส่งชดใช้เงินยืมเกินระยะเวลาที่กำหนด ปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติงานพบว่าบุคลากรขาดความรู้ความชำนาญ **ส่วนการพัฒนาแนวทางการเบิกจ่ายเงิน** พบว่า สถานที่เบิกเงินของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ จะเบิกเงินจากกองคลังหลักเกณฑ์การเบิกเงิน พบว่า ทุกหน่วยงานจะต้องตรวจสอบเกี่ยวกับวงเงินงบประมาณและเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติก่อน จึงจะก่อหนี้ผูกพัน ส่วนวิธีการเบิกเงินพบว่าวิธีการเบิกเงินได้กำหนดประเภทของเงินที่เบิกจากคลัง วิธีการปฏิบัติงานในการเบิกเงิน พบว่า ได้กำหนดวิธีการปฏิบัติงานในการเบิกเงินตามระเบียบพัสดุฯ กรณีไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบพัสดุฯ และกรณียืมเงินเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในส่วนหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน กองคลัง กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ จะยึดกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินเป็นหลัก ในส่วนภูมิภาคจะเป็นเงินที่สำนักงานการคลังจังหวัดกระบวนการรับและนำส่งเงินพบว่า ยึดหลักเกณฑ์ตามประเภทของเงินที่พึงชำระให้กับส่วนราชการ **ส่วนวิธีการปฏิบัติการรับ เก็บรักษาเงิน และการนำส่งเงิน** พบว่า การรับเงินให้รับเป็นเงินสด เช็ค ดราฟท์ หรือตราสารอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนดกระบวนการจัดทำบัญชีและรายงาน พบว่า การจะจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชี จะทำการบันทึกบัญชีเกี่ยวกับรายได้แผ่นดิน/รายได้เงินนอกงบประมาณตามประเภทรายได้ของหน่วยงาน และตามประเภทรายได้แทนหน่วยงานอื่น ส่วนด้านการรายงานพบว่า การจัดทำรายงานการเงิน จะทำรายงานประจำวัน รายงานประจำเดือน และรายงานประจำปีส่วนการแก้ไขข้อผิดพลาด พบว่า ส่วนใหญ่จะดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การรับและนำส่ง และบัญชีแยกประเภท

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย พบว่า ผู้บริหารควรให้ความสำคัญ ให้การเสริมความรู้ความเข้าใจและทักษะเกี่ยวกับการคลังและพัสดุอย่างต่อเนื่องทุกปีให้สามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้อง

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ พบว่าทุกหน่วยงานควรประชุมภายในสำนัก/กอง/กลุ่ม/ฝ่าย/งาน ของแต่ละหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ ให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน เพื่อทบทวนการทำงานและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ แพทย์หญิงประนอม คำเที่ยง อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ และนายแพทย์ประภาส จิตตาศิรินุวัตร รองอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ที่ให้ความสำคัญและให้คำปรึกษา ขอขอบคุณทีมงานตรวจสอบภายในและผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ให้ความร่วมมือจนทำให้การวิจัยสำเร็จลุล่วงด้วยดี

บรรณานุกรม

- Bureau of Financial Supervision and Control (๒๐๑๓). *Selection Guide System Report Disbursement of Funds to the Operating System (SAP R๓)*. Publications. (in Thai)
- สำนักกำกับและพัฒนาระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์. (๒๕๕๖). *คู่มือการเลือกรายงานระบบเบิกจ่ายเงินในระบบปฏิบัติการ (SAP R๓)*. เอกสารเผยแพร่.
- Bureau of Legal Affairs and General Regulations Bureau of Budget (๑๙๕๙, October). *Budget Procedures Act B.E. ๒๕๐๒ (๑๙๕๙) published papers*. (in Thai)
- สำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงานงบประมาณ. (๒๕๐๒, ตุลาคม). *พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒*. เอกสารเผยแพร่.
- Comptroller General's Department Ministry of Finance. (๒๐๐๘, March). *Reimbursement Regulations to Preserve Cash and Cash Warehouse ๒๐๐๘*. Publications, Volume ๑๒๕, pages ๑ to ๕๐ Government Gazette. (in Thai)
- กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. (๒๕๕๑, มีนาคม). *ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑*. เอกสารเผยแพร่ เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๕๐ หน้า ๑ ราชกิจจานุเบกษา.
- Comptroller General's Department, Internal Audit Standard Group (๑๙๙๙). *Internal Audits Provide Things More Than You Think*. The papers published and introduced an Internal Audit of Government. (In Thai)
- กรมบัญชีกลาง กลุ่มงานมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน. (๒๕๕๒). *การตรวจสอบภายในให้อะไรมากกว่าที่ท่านคิด*. เอกสารเผยแพร่และแนะนำงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการ.
- Comptroller General's Department. (๒๐๐๓) *Internal Audit Practices*, Publication Documents, Audit Standardization Group, Department of Central Accounting, Ministry of Finance. (In Thai)
- กรมบัญชีกลาง. (๒๕๔๖). *แนวทางปฏิบัติการตรวจสอบภายในเอกสารเผยแพร่*. กลุ่มงานมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.
- Council of State. (๑๙๔๘, February). *Treasury Act B.E. ๒๔๙๑ (๑๙๔๘)*. Publications. (in Thai)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๔๙๑, กุมภาพันธ์). *พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑*. เอกสารเผยแพร่.
- Finance Division, Department of Provincial Administration. (*Financial and Accounting System*). Publications Ministry of Finance: ๒๐ ๑. (In Thai)
- กองคลัง กรมการปกครอง. (๒๕๔๒). *ระบบการเงินและบัญชี*. เอกสารเผยแพร่ กระทรวงการคลัง : ๒๐๑.
- KanyaMernjai. (๒๐๐๓). The Study of " Financial and accounting operations under the reform Program. Accounting & Systems – Payment: Specialized Study on Department of industrial works. (in Thai)
- กัญญา เหมือนใจ. (๒๕๔๖). ศึกษาเรื่อง "การปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีภายใต้โครงการปฏิรูประบบบัญชีและระบบรับ-จ่ายเงิน : ศึกษาเฉพาะกองคลังกรมโรงงานอุตสาหกรรม.
- NatthaChanoi and NuchareePhakhasaj. (๒๐๐๓). Study on Problems and Obstacles in Implementation of GFMS for Financial and Accounting System: Case Study of Royal Irrigation Department Ministry of Agriculture. (in Thai)

- ณัฐภา จันทน์น้อย และนุจรี ภาคาสัตย์. (๒๕๕๖). ศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) เฉพาะระบบการเงินและบัญชี: กรณีศึกษากรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- Noppawan Ngark-lam. (๒๐๐๘). Study on "Problems in Accounting, Financial Management, Electronic Government System of Financial and Accounting Officer." A case study of The district offices under the Office of Basic Education. (in Thai)
- นพวรรณ นาคเอี่ยม. (๒๕๕๑). ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการทำบัญชีในระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี”. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.
- Office of Kalasin Province Primary Education Area (๒๐๑๓). The Problem of Budget Disbursement System GFMS. Kalasin Province Elementary and Secondary Education Area Office Area ๒๔. Research. (in Thai)
- สำนักงานเขตการศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์. (๒๕๕๖). ปัญหาการเบิกจ่ายเงินงบประมาณระบบ GFMS. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์และสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาเขต ๒๔. งานวิจัย.
- Patcharaporn Limangkanan. (๒๐๐๙). The Study of "Problems and Solutions Using GFMS in Financial Management in Thailand". Through Internet ": A case study of government agencies in Phrae Province. (in Thai)
- พัชราภรณ์ลิมปอังกนันต์. (๒๕๕๒). ศึกษาเรื่อง “ปัญหาและแนวทางแก้ไขการใช้โปรแกรม GFMS ในการจัดการด้านการเงินการคลังของประเทศไทยผ่านเครือข่ายinternet”: กรณีศึกษาหน่วยงานราชการในจังหวัดแพร่.
- State Audit Commission. (๒๐๐๓, March ๒๔). Regulation on the Audit Committee's duties. Internal auditors, ๒๐๐๓, published in the Gazette, Vol. ๑๒๐, Part ๒๕, (in Thai)
- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. (๒๕๔๖, ๒๔ มีนาคม). ระเบียบคณะกรรมการตรวจสอบแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ. ๒๕๔๖, เอกสารเผยแพร่, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๒๕ก.
- Sunan Sukcharoen. (๒๐๐๕). Study on "Issues in the Practice of Finance staff. And Accounting with GFMS : A Case Study of Central Provinces". (in Thai)
- สุนันท์ สุขเจริญ. (๒๕๔๘). ศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีด้วยระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) : กรณีศึกษาที่ทำการปกครองจังหวัดภาคกลาง”.