

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

จากการที่รัฐบาลได้กำหนดแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของส่วนราชการ มีการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) และการบูรณาการ (Integration) เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างและวิธีการบริหารไปสู่ “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” แผนหนึ่งของการปฏิรูป ได้แก่ แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ กรมบัญชีกลางจึงได้พัฒนาปรับเปลี่ยนระบบบัญชีภาครัฐของส่วนราชการจากเดิมที่ใช้เกณฑ์เงินสด (Cash Basis) ให้เป็นเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) เพื่อให้มีระบบบัญชีที่สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Performance Based Budgeting) สร้างความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency) ซึ่งระบบบัญชีตามเกณฑ์คงค้างจะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการคำนวณต้นทุนของผลงาน หรือ โครงการ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน การแสดงมูลค่าสินทรัพย์ และภาระผูกพัน การแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของส่วนราชการ เช่นเดียวกับหน่วยงานเอกชน โดยเฉพาะในเรื่องของต้นทุน

สำนักงานคลังจังหวัดแพร่ เป็นหน่วยงานภาครัฐ สังกัดกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนกรมบัญชีกลางในส่วนภูมิภาค หน้าที่สำคัญและเป็นหน้าที่หลักของสำนักงานคลังจังหวัดแพร่ คือ การควบคุมการรับ – จ่ายเงินกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในจังหวัดแพร่ กิจกรรมการควบคุมการรับเงิน คือ การรับเงินนำส่งคลังตามใบนำส่งต่าง ๆ ได้แก่ ใบนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน, ใบนำส่งเบิกเกินส่งคืน และใบนำส่งเงินนอกงบประมาณ ส่วนกิจกรรมการควบคุมการจ่ายเงิน คือ การตรวจจ่ายและอนุมัติฎีกาต่าง ๆ ได้แก่ ฎีกาเงินงบประมาณ ซึ่งได้จำแนกออกเป็นงบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน งบกลาง และงบรายจ่ายอื่น ฎีกาเงินนอกงบประมาณ และฎีกาเงินรายได้ส่งเกินจ่ายคืน โดยสำนักงานคลังจังหวัดแพร่ได้เปลี่ยนมาใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 แต่ยังไม่มีการคิดต้นทุนของการผลิต ซึ่งในอนาคตการคำนวณต้นทุนจะเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง ที่หน่วยงานภาครัฐต้องเร่งจัดทำ หรือมีการเตรียมความพร้อม เพื่อเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ และต้นทุนของผลิตผลหลักจะเป็นส่วนที่สำคัญมากในการเสนอของงบประมาณ

การวัดผลสำเร็จของงานโดยการวัดต้นทุนเป็นสิ่งสำคัญ องค์กรจะเป็นเลิศได้นั้นผู้บริหารจะต้องได้รับข้อมูล ที่ช่วยให้มองเห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่สามารถควบคุมได้ โดยการลดกิจกรรมที่ไม่เพิ่มค่า (Non-Value Added Activity) ที่ไม่มีความจำเป็นให้น้อยลงหรือหมดไป เพราะจะมีตัวชี้วัด

(Key Performance Indicator) ที่เป็นรูปธรรมในการเปรียบเทียบต้นทุนกับผลการดำเนินงาน การควบคุมต้นทุนเป็นปัจจัยสำคัญของความอยู่รอดของหน่วยงานในปัจจุบัน ระบบต้นทุนกิจกรรม (Activity-Based Costing System :ABC) เป็นเทคนิควิธีการที่เป็นประโยชน์ในการคำนวณหาต้นทุนของกิจกรรมเพื่อวัดผลสำเร็จของงานได้ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารมองเห็นภาพรวมของหน่วยงานในรูปของต้นทุนกิจกรรม และผลการปฏิบัติงานเป็นแต่ละกิจกรรม ซึ่งจะเป็ข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อผู้บริหาร เพื่อใช้ในการตัดสินใจ การวางแผน การควบคุม และการประเมินผล

ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษา ถึงแนวทางในการจัดทำระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรม ของหน่วยงานภาครัฐ โดยนำข้อมูลของกิจกรรมการควบคุมการรับ – จ่ายเงินกับส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นกิจกรรมหลักของสำนักงานคลังจังหวัดแพร่ เป็นกรณีศึกษา ซึ่งผลการศึกษาคาดว่าเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ และผู้ที่สนใจในการจัดทำระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรมเพื่อวัดผลสำเร็จของงานไปทดลองปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการจัดทำระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรม และต้นทุนต่อหน่วยโดยใช้กรณีศึกษาของสำนักงานคลังจังหวัดแพร่

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ จะมุ่งเน้นศึกษาที่กิจกรรมการควบคุมการรับ – จ่ายเงินกับส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐของสำนักงานคลังจังหวัดแพร่ เพื่อจัดทำระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรมและต้นทุนต่อหน่วยของสำนักงานคลังจังหวัดแพร่

2. การศึกษาและการเก็บข้อมูล

2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

2.1.1 รวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาจากโครงสร้างองค์กร (Organization Chart) และคำบรรยายลักษณะงาน (Job Description) ของสำนักงานคลังจังหวัดแพร่ เพื่อนำมาวิเคราะห์และกำหนดกิจกรรม

2.1.2 เก็บข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรม ขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจกรรมการควบคุมการรับ – จ่ายเงิน กับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ โดยการสัมภาษณ์ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคลังจังหวัดแพร่

2.1.3 เก็บข้อมูลทางการเงินจากงบการเงินของสำนักงานคลังจังหวัดแพร่ แล้วนำมาคำนวณต้นทุนต่อกิจกรรม

2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐบาล และเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งงานวิจัย และเอกสารสัมมนาที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) โดยการนำข้อมูลต่าง ๆ จากการสัมภาษณ์และงบการเงินมาวิเคราะห์ เพื่อกำหนดกิจกรรม ตลอดจนการนำเสนอขั้นตอนการคำนวณต้นทุนกิจกรรมเพื่อเตรียมดำเนินการเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ในอนาคต

นิยามศัพท์

ต้นทุนกิจกรรม หมายถึง ต้นทุนของทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ไปในการประกอบกิจกรรมนั้น ๆ

หน่วยงานภาครัฐ หมายถึง หน่วยงานภาครัฐที่จะต้องจัดทำงบการเงิน เพื่อส่งให้กระทรวงการคลังจัดทำงบการเงินรวมของแผ่นดิน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ได้แนวทางในการจัดทำระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ
2. ทำให้ได้รูปแบบการจัดทำระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรม ของสำนักงานคลังจังหวัดแพร่
3. เป็นแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ มีความรู้ความเข้าใจในการประยุกต์ใช้ระบบต้นทุนกิจกรรมกับงานภาครัฐ