

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายปฏิรูประบบราชการ โดยมีการจัดรูปแบบส่วนราชการออกเป็นหน่วยงานในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น หน่วยงานในกำกับของรัฐ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรมหานชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และการปรับเปลี่ยนส่วนราชการให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการทำงานของภาคราชการ รวมทั้งมีการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานภาครัฐจากระบบงบประมาณเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรตามที่ได้รับจัดสรร การควบคุมในรายละเอียดการเบิกจ่าย โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อแสดงปริมาณ และรายละเอียดการรับจ่ายเงินในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อใช้ประโยชน์ในการติดตามผลการจัดเก็บรายได้ และควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เปรียบเทียบกับแผนการจัดหารายได้ และวงเงินงบประมาณที่กำหนด บนพื้นฐานของความคิดที่ว่า หน่วยงานภาครัฐมิได้เป็นหน่วยงานที่มุ่งหวังผลกำไร จึงมิได้จัดทำบัญชีเพื่อแสดงผลการดำเนินงาน และแสดงฐานะการเงิน อย่างไรก็ตามเมื่อหน่วยงานภาครัฐมีขนาดใหญ่ขึ้น มีระบบการบริหารจัดการสลับซับซ้อนมากขึ้น ต้นทุนในการบริหารและลงทุนต่างๆ มีราคาสูงขึ้น การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าจึงมีความจำเป็น จึงมีการเปลี่ยนระบบงบประมาณมาเป็นระบบที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ (Output Base Budgeting) โดยให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐในการบริหารงบประมาณของตนเองได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ เป็นการเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหาร ซึ่งเป็นรูปแบบของระบบการเงินตามมาตรฐานสากล

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง จึงได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบบัญชีภาครัฐ จากเกณฑ์เงินสด (Cash Basis) เป็นเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) เพื่อให้สามารถประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น โดยให้หน่วยงานแต่ละแห่งเป็นหน่วยงานทางบัญชี (Accounting Entity) ที่มีระบบบัญชีและข้อมูลทางการเงินเป็นของตนเอง โดยสมบูรณ์ตลอดจนมีรายงานทางการเงินที่มีมาตรฐานแสดงให้เห็นความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรและคำนวณต้นทุนของงานหรือกิจกรรม และทุกสิ้นปี จะสามารถนำงบการเงินของแต่ละหน่วยงานมาจัดทำงบรวมของแผ่นดิน (Consolidated Financial Statement) เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดสรรบริหารงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างสามารถให้ข้อมูลที่ตอบสนองต่อ

การปฏิรูประบบงบประมาณใหม่ได้ดีกว่า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องข้อมูลต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ข้อมูลเพื่อการจัดตั้งงบประมาณ รวมทั้งข้อมูลกระแสเงินสดเพื่อการบริหารเงินสด ในระดับส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ และควบคุมการจ่ายเงินในระดับรัฐบาลเพื่อเปรียบเทียบกับผลผลิต ที่หน่วยงานภาครัฐจัดส่งให้กับรัฐบาล รวมตลอดถึงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินถาวรเพื่อการบริหารทรัพย์สิน และจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุน

ในการจัดทำระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง จะมีการกำหนดเกณฑ์การวัดผลสำเร็จของงาน (Performance Measures) การระบุตัวชี้วัดประสิทธิภาพหรือต้นทุน (Cost or Efficiency Indicator) การจัดให้มีระบบข้อมูลและรายงานเพื่อการตรวจสอบ ซึ่งในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจในรูปแบบการจัดทำบัญชีของหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบเกณฑ์คงค้างมากขึ้น

ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง จะนำไปใช้กับส่วนราชการต่าง ๆ หน่วยงานที่ออกนอกกรอบไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รัฐวิสาหกิจ โดยในระยะแรกจะทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่อง (กระทรวงสาธารณสุข เฉพาะกองโรงพยาบาลส่วนภูมิภาค กรมทะเบียนการค้า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงาน ก.พ. กรมสามัญศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และส่วนราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง (สำนักงานคลังจังหวัด) ก่อนที่จะนำไปปฏิบัติจริง

สำนักงานคลังจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค ในโครงการนำร่องการปรับเปลี่ยนระบบบัญชีส่วนราชการ จากเกณฑ์เงินสด เป็นเกณฑ์คงค้าง ตามแผนการปรับปรุงระบบบัญชีส่วนราชการส่วนภูมิภาค โดยในปัจจุบันสำนักงานคลังจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีอัตรากำลังทั้งสิ้น จำนวน 14 คน ประกอบด้วย ข้าราชการ 12 คน ลูกจ้างประจำ 1 คน และลูกจ้างชั่วคราว 1 คน มีแผนการที่เบิกจ่ายกับสำนักงานคลังจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 63 แผนการ ส่วนท้องถิ่น 26 แผนการ จำนวนสาขาธนาคาร ที่เปิดบัญชีกับผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 7 ธนาคาร มีจำนวนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และข้าราชการบำนาญที่เบิกจ่ายกับสำนักงานคลัง จำนวน 4,809 คน มีเงินหมุนเวียนเฉลี่ย 1,010.85 ล้านบาทต่อเดือน¹

¹ สำนักงานคลังจังหวัดแม่ฮ่องสอน, "รายงานสถิติผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2544", พฤศจิกายน 2544

ดังนั้นจึงควรให้ความสนใจและทำความเข้าใจกับระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการบันทึก ควบคุมและรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการเงิน และฐานะการเงินของประเทศเสนอต่อ รัฐบาล รัฐสภา ประชาชนและผู้สนใจโดยทั่วไป รวมทั้งใช้ข้อมูลในระบบบัญชีดังกล่าวเป็นข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์และตัดสินใจเพื่อวางแผนกำหนดนโยบายทางการคลัง

วัตถุประสงค์ ของการศึกษา

เพื่อวิเคราะห์ระบบบัญชีส่วนราชการตามเกณฑ์คงค้าง เพื่อการประเมินประสิทธิภาพการทำงานภาครัฐ กรณีศึกษาสำนักงานคลังจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

1. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาระบบบัญชีของหน่วยงานในสังกัดกรมบัญชีกลาง โดยศึกษาการจัดทำบัญชีตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างของสำนักงานคลังจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 (เดือนกรกฎาคม ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2544) และในไตรมาสที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 (เดือนตุลาคม ถึง เดือนธันวาคม พ.ศ. 2544)

2. การศึกษาและการเก็บข้อมูล

2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

1. ศึกษาจากการเก็บข้อมูลการจัดทำระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง จากเอกสารบัญชีของฝ่ายบริหารการรับและเบิกจ่าย 1 สำนักงานคลังจังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. ศึกษาจากการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินประสิทธิภาพ ตามแบบรายงานการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ ด้านการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค สำนักงานคลังจังหวัด อาทิเช่น
 1. การให้บริการด้านการรับ - จ่ายเงินเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เป็นปัจจุบัน และมีประสิทธิภาพ (ระยะเวลาในการตรวจและอนุมัติฎีกา (วันทำการ/ฉบับ))

2. การบริหารเงินคงคลังให้เพียงพอต่อความต้องการภายในเขตท้องถิ่น ที่รับผิดชอบ

3. เก็บข้อมูลจากการสังเกตการปฏิบัติงานจริงและสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ระดับผู้อำนวยการฝ่าย เจ้าหน้าที่บริหารงานการคลัง นักวิชาการเงินและบัญชี ของสำนักงานคลังจังหวัดแม่ฮ่องสอน และสำนักงานคลังเขต 5 จังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งสิ้น 10 คน ดังนี้

- | | |
|--|------------|
| 3.1. ระดับผู้อำนวยการฝ่าย และ คลังจังหวัด | จำนวน 2 คน |
| 3.2. ระดับหัวหน้าฝ่าย และนักวิชาการเงินและบัญชี ระดับ 7 | จำนวน 3 คน |
| 3.3. ระดับเจ้าหน้าที่บริหารงานการคลังและนักวิชาการเงินและบัญชี 6 | จำนวน 3 คน |
| 3.4. ระดับนักวิชาการเงินและบัญชี 4 | จำนวน 2 คน |

2.2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data)

ศึกษาจากคู่มือการปฏิบัติงานและเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งสิ่งพิมพ์เผยแพร่ วารสาร กรมบัญชีกลาง และเอกสารการประชุมชี้แจง และการสัมมนาที่เกี่ยวข้อง

2.3. การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา โดยรวบรวมข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบว่าการระบบบัญชีส่วนราชการตามเกณฑ์คงค้าง สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนเพื่อประเมินประสิทธิภาพการทำงานของส่วนราชการ

นิยามศัพท์

เกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) หมายถึง หลักเกณฑ์ทางบัญชีที่ใช้รับรู้รายการและเหตุการณ์เมื่อเกิดขึ้นมิใช่รับรู้เมื่อมีการรับหรือจ่ายเงินสดหรือรายการเทียบเท่าเงินสด ซึ่งทำให้รายการและเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้รับการบันทึกบัญชีและแสดงในงบการเงินภายในงวดที่เกี่ยวข้องกับการเกิดรายการและเหตุการณ์นั้น

การประเมินประสิทธิภาพ หมายถึง การระบุผลผลิตและผลลัพธ์ที่มุ่งหวังจากการใช้จ่ายงบประมาณ การกำหนดวิธีวัดผลสำเร็จของงาน และการติดตามประเมินผล โดยเชื่อมโยงผลการใช้ทรัพยากรกับผลผลิต ผลผลิตกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์กับเป้าหมายของหน่วยงาน ซึ่งการประเมินประสิทธิภาพจะต้องชัดเจน สามารถเปรียบเทียบได้และเหมาะสมกับเวลา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ

1. ทราบถึงวิธีการจัดทำบัญชีส่วนราชการตามเกณฑ์คงค้าง และอุปสรรคที่เกิดจากการใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง สำหรับสำนักงานคลังจังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. ทราบถึงแนวทางในการปฏิบัติงานระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ในการประเมินประสิทธิภาพการทำงานภาครัฐ
2. ทราบแนวทางการนำรายงานที่ได้จากระบบบัญชีส่วนราชการเกณฑ์คงค้าง นำไปใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุน เพื่อประเมินประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ