

การปฏิรูปบทบาทหน้าที่กรมบัญชีกลาง¹

สุพรรณา อินทรพิทักษ์²

ชุติมา แสนทวีดำรงกุล

สุดปรารณา เทพรักษ์

สุรศักดิ์ เมืองมั่น

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) ศึกษาโครงการปฏิรูประบบ การรับ-จ่ายเงินและโครงการปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐว่ามีผลกระทบต่อการปฏิรูป บทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลางอย่างไร 2) ประเมินระดับความพร้อมในการเริ่มต้น ระบบบัญชีตามโครงการปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐ และ 3) ศึกษาความสำเร็จของโครงการการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงิน การศึกษาใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ใช้แบบสอบถามและศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง คลังจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เจ้าหน้าที่ส่วนราชการ พนักงานธนาคาร โดยมีขอบเขตในการศึกษา ดังนี้ 1) ศึกษาข้อมูลด้านการรับจ่ายเงินของส่วนราชการ และสำนักงานคลังจังหวัด ใน 9 จังหวัด คือ นนทบุรี ปทุมธานี ชลบุรี ระยอง อุทัยธานี ราชบุรี สระแก้ว เพชรบูรณ์ ตราด 2) การนำส่งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณด้วยเงินสดและเช็คระหว่างส่วนราชการที่มีที่ตั้งนอกรั้วศาลากลางจังหวัด กับสำนักงานคลังจังหวัด 3) การเบิกจ่ายเงินจากคลังเพื่อจ่ายให้กับบุคคลภายนอกซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ ตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าตั้งแต่ 1,000,000 บาทขึ้นไป 4) ข้อมูลด้านระบบบัญชีจากหน่วยงานนำร่องจำนวน 6 แห่ง

¹งานวิจัยในการศึกษาวิชา รช.800 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการว่าด้วยการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

²มหานบัณฑิตทางการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์ทั้งสามประการ กล่าวคือ การปฏิรูประบบรับ-จ่ายเงินและการปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐ มีผลกระทบต่อการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง ทำให้กรมบัญชีกลางต้องเปลี่ยนบทบาทจากเดิม ที่เป็นผู้ควบคุมตรวจสอบไปเป็นผู้บริหารระบบ การรับ-จ่ายเงิน โดยระบบงานด้านการเงินการบัญชีได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่มีระบบการรับ-จ่ายเงินผ่านสำนักงานคลังจังหวัด และส่วนราชการเป็นการรับ-จ่ายเงินผ่านช่องทางธนาคารพาณิชย์และมีระบบบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง นอกจากนี้ยังพบว่าโครงการการปฏิรูประบบการรับจ่ายเงินประสบผลสำเร็จ ส่วนราชการมีความเข้าใจในระบบงานแบบใหม่เป็นผลให้การรับ-จ่ายเงินเข้าคลังได้รวดเร็วขึ้น ลดช่องทางทุจริตคอร์รัปชันและสามารถนำไปใช้ทดแทนระบบงานแบบเดิมได้ และจากการประเมินความพร้อมในการเริ่มต้นระบบบัญชีตามโครงการ การปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐของส่วนราชการทำให้ทราบว่าส่วนราชการสามารถจัดทำบัญชีตามระบบบัญชีตามเกณฑ์คงค้างส่งให้แก่กรมบัญชีกลางได้ แต่เนื่องจากโครงการการปฏิรูปการรับ-จ่ายเงินและโครงการการปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐเป็น โครงการใหม่ งานวิจัยจึงได้เสนอแนะให้มีการอบรมแก่ข้าราชการเพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจในระบบงานแบบใหม่อย่างต่อเนื่อง และประชาสัมพันธ์ ส่งเสริม ปรับปรุง เร่งรัดให้ส่วนราชการต่างๆดำเนินการตามระบบงานแบบใหม่ให้ได้ผลอย่างรวดเร็ว และควรจัดให้มีระบบประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ เพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุงขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ให้มีความสมบูรณ์และบรรลุเป้าหมายมากขึ้น

บทความนี้ ต้องการนำเสนอสาระสำคัญของการวิจัย เรื่องการปฏิรูปบทบาทหน้าที่กรมบัญชีกลาง โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 5 หัวข้อคือ 1) ปัญหาและวัตถุประสงค์ของการศึกษา 2) การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดของการศึกษา 3) ระเบียบ วิธีวิจัย 4) ผลการศึกษา 5) สรุปและข้อเสนอแนะ โดยมีรายละเอียดในแต่ละหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ปัญหาและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศในเอเชียเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของทุกประเทศอยู่ในภาวะถดถอย ซึ่งประเทศไทยก็ประสบปัญหาเช่นกัน ปัญหาสำคัญประการหนึ่งได้แก่การที่ภาครัฐขาดความสามารถในการบริหารจัดการและขาดความสามารถในการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ภายใต้สภาวะวิกฤติดังกล่าวรัฐบาลจึงได้มีนโยบายปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทั้งระบบ เพื่อที่จะพลิกฟื้นภาครัฐให้เป็นพลังสำคัญในการสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ไปสู่รูปแบบ "การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" ซึ่งสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก โดยกำหนดแนวทางการปฏิรูปครอบคลุมเรื่องสำคัญในระบบราชการที่ต้องปรับเปลี่ยนรวม 5 ด้าน คือ 1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ 2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุ 3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล 4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ 5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ

แนวทางการปฏิรูปทั้ง 5 ด้าน ส่งผลกระทบต่อภารกิจของกรมบัญชีกลางเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและพัสดุ ที่มุ่งเน้นการทำงานที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตผลลัพธ์ ความคุ้มค่าการใช้จ่าย และกระจายความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อให้มีอิสระและมีความคล่องตัวที่จะใช้เงินงบประมาณในการผลิตผลผลิตและบริการตามพันธกิจ เป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพแทนการควบคุมการรับจ่ายเงิน เพื่อเปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ทำให้กรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานด้านการเงินและบัญชีการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน ต้องปรับเปลี่ยนระบบการทำงานให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปด้วย โดยเฉพาะด้านระบบการรับ-จ่ายเงิน จากเดิมที่ใช้คนทำและรับจ่ายเงินผ่านช่องทางกรมบัญชีกลาง และสำนักงานคลังในภูมิภาค 87 แห่ง เป็นการรับ-จ่ายเงินผ่านเครือข่าย ธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศ เพื่อความสะดวกรวดเร็ว

ประหยัด และมีเงินคงคลังในระดับที่เหมาะสมและด้านระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสด(cash basis) เป็นเกณฑ์คงค้าง(accrual basis) เพื่อให้สามารถรองรับการปฏิรูประบบที่ต้องการให้ภาค ราชการมีระบบข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงานและความมีประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำไปใช้ในการประเมินผลงานและจัดสรรงบประมาณ ตามระบบใหม่

การศึกษาวิจัยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) ประเมินความสำเร็จของ โครงการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงิน 2) ระบบความพร้อมของการเริ่มต้น ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง และ 3) ผลกระทบของการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงินและการเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีภาครัฐจากระบบบัญชีเงินสดเป็นระบบบัญชี เกณฑ์คงค้าง ที่มีต่อการปรับเปลี่ยน บทบาท และหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง

2.การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดของการศึกษา

2.1 แนวคิดด้านระบบควบคุม

2.1.1 ระบบควบคุมการปฏิบัติงาน

ทวิชศักดิ์ สุททวาทิน (2545) ได้อธิบายถึงระบบควบคุมการปฏิบัติงานไว้ว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

1) ผลการปฏิบัติงานที่ควรควบคุมกำกับ

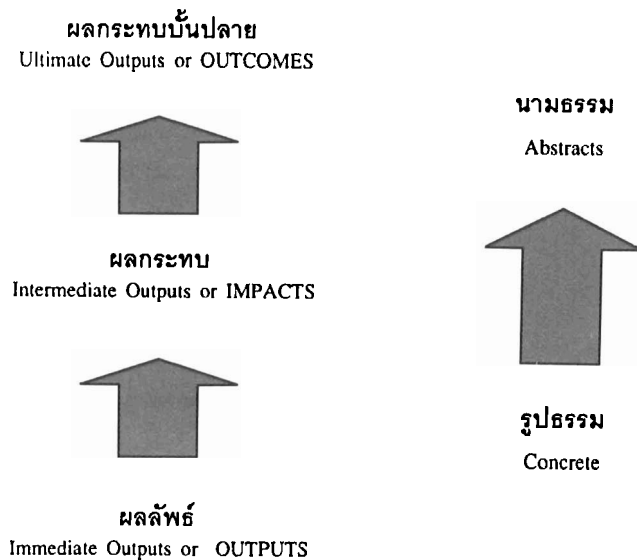
การพิจารณาว่าเราควรควบคุมกำกับผลการปฏิบัติงานอะไรบ้างนั้นสามารถพิจารณาได้จาก"สายโซ่ผลการปฏิบัติ งานขององค์การ (chains of organization outputs) ซึ่งประกอบด้วยผลการปฏิบัติงาน ในระดับต่างๆกัน (Swiss, 1991: Chap.5) ดังแสดงตามแผนภูมิที่ 1 ผลการปฏิบัติงาน ที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดซึ่งเราเห็นได้ในเชิงประจักษ์ คือ "ผลลัพธ์" (immediate outputs หรือ outputs) ซึ่งบางครั้งมีความใกล้เคียงกับกิจกรรม (activities) ค่อนข้างมากการควบคุมกำกับผลการปฏิบัติงานสนใจ "ผลลัพธ์" (outputs) ซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นกับประชาชนมากกว่าตัวกิจกรรมของหน่วยงาน

2) ข้อดีข้อเสียของการควบคุมกำกับผลการปฏิบัติงานตามสายโซ่ผลการปฏิบัติงาน

(1) การควบคุมกำกับผลการปฏิบัติงานในระดับ "ผลลัพธ์" เป็นสิ่งที่

ทำได้ง่ายที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ การควบคุมกำกับ ผลการปฏิบัติงาน ในระดับอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะ "ผลลัพธ์" มีความเป็นรูปธรรมมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ ผลการปฏิบัติงานในระดับอื่น ๆ การควบคุมกำกับ ผลการปฏิบัติงานในระดับนี้ จึงค่อนข้างเหมาะสมกับระบบการบริหารงานที่ต้องการให้มีระบบรายงานความก้าวหน้า

(2) การเลือกติดตามควบคุมกำกับ ผลการปฏิบัติงานในระดับ "ผลลัพธ์" อาจนำไปสู่ปัญหาความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมาย (goal displacement) กล่าวคือ การบรรลุผลการปฏิบัติงาน ในระดับ "ผลลัพธ์" ไม่นำไปสู่การบรรลุความสำเร็จในระดับ "ผลกระทบ" (intermediate output) และ "ผลกระทบบ้นปลาย" (ultimate output)



แผนภูมิ 1: สายโซ่การปฏิบัติงานของหน่วยงาน
ที่มา: ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน, 2546.

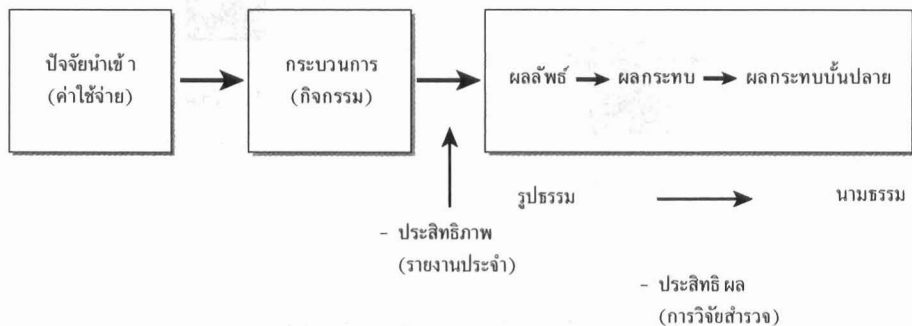
3) ตัวชี้วัดทดแทน (Proxy or Surrogate Indicators) ในความเป็นจริง แล้ว "ผลลัพธ์" ถูกใช้เป็นตัวชี้วัดทดแทน "ผลกระทบ" และ "ผลกระทบบ้นปลาย" (Swiss, 1991: 142-143) ดังนั้น การควบคุมกำกับ ผลการปฏิบัติงานที่ระดับ "ผลผลิต" จึงมีฐานคิดที่สำคัญ คือต้องไม่มีปัญหาการเชื่อมโยงระหว่างผลการปฏิบัติงาน ในสายโซ่ผลการปฏิบัติงาน กล่าวคือ การบรรลุผลการปฏิบัติงานในระดับ "ผลผลิต"

จะนำไปสู่การบรรลุผลการ ปฏิบัติงานในระดับ "ผลกระทบ" และ "ผลกระทบบั่นปลาย" ในที่สุด

เนื่องจาก "ผลลัพธ์" เป็นผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเกิดขึ้นในระยะยาว และค่อนข้างเป็นนามธรรม ซึ่งวัดได้ยาก ดังนั้น ระบบควบคุมกำกับในการบริหารงาน จึงมีความจำเป็นต้องใช้ "ผลลัพธ์" และ "ผลกระทบ" เป็นตัวชี้วัดทดแทนร่วมกัน สำหรับวัดความสำเร็จในระดับ "ผลกระทบบั่นปลาย"

4) ตัวชี้วัดปริมาณงานหรือตัวชี้วัดกิจกรรม (Workload indicators or process indicators) การใช้ "ผลลัพธ์" และ "ผลกระทบ" เป็นตัวชี้วัดทดแทน "ผลกระทบบั่นปลาย" ค่อนข้างจะมีปัญหาอยู่บ้างแต่ก็มีความจำเป็น แต่ยังมีผู้บริหารอีกเป็นจำนวนมากที่ใช้ตัวชี้วัดทดแทนซึ่งด้อยคุณภาพมากกว่าการณีดังกล่าว คือ มีการใช้ตัวชี้วัดปริมาณงานหรือตัวชี้วัดกิจกรรม เป็นตัวชี้วัดทดแทนผลการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้การเชื่อมโยง ผลการปฏิบัติงานในสายโซ่ผลการปฏิบัติงานขาดความชัดเจน ผู้บริหารจึงควรระมัดระวังการเลือกใช้ตัวชี้วัดทดแทน โดยหลีกเลี่ยงการใช้ตัวชี้วัดปริมาณงานมาใช้ เป็นตัวชี้วัดทดแทนของผลการปฏิบัติงาน

แผนภูมิที่ 2 : การควบคุมกำกับผลการปฏิบัติงานตามสายโซ่ผลการปฏิบัติงาน



ที่มา : วิกิคำดี สุททวาทีน, 2546.

5) การสำรวจข้อมูลเพื่อประเมินความสำเร็จในระดับ "ผลกระทบบั่นปลาย"

เนื่องจากการวัดประสิทธิผลของหน่วยงานโดยวัดจาก "ผลกระทบ
บ้านปลาย" เป็นเรื่องที่วัดได้ค่อนข้างลำบาก นักวิชาการจึงเสนอให้วัดประสิทธิผลของ
หน่วยงานโดยการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน (public satisfaction)
ที่มีต่อหน่วยงานแทน โดยสำรวจจากกลุ่มคนที่มีความคุ้นเคยกับโครงการหรือ
หน่วยงานพอสมควร ซึ่งจะทำให้เขาสามารถที่จะประเมินได้ว่าหน่วยงาน
มีผลการปฏิบัติงานดีหรือไม่ดีอย่างไร

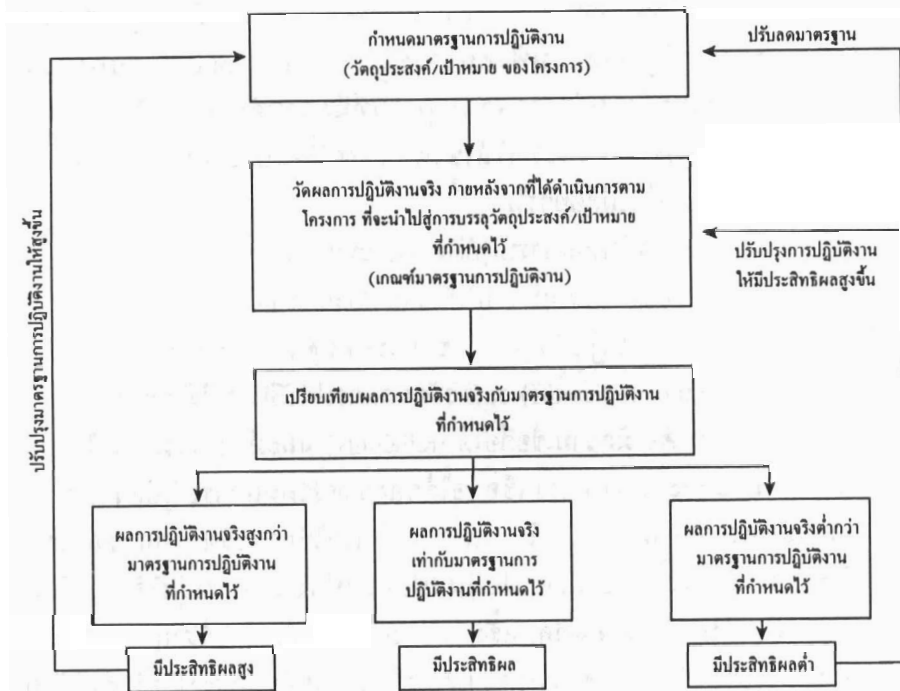
6) ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานและมาตรวัดผลการปฏิบัติกร

มาตรวัดผลการปฏิบัติงาน (output measurements) หมายถึง
เครื่องมือที่ใช้วัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดต่างๆ ที่ใช้วัดผล
การปฏิบัติงาน (output indicators) มาตรวัดผลการปฏิบัติงานที่ดีควรมีคุณสมบัติ
ที่สำคัญ 2 ประการ คือ มีความเชื่อถือได้ (reliability) และมีความแม่นยำในการวัด
(validity of measurement) ความเชื่อถือได้ของมาตรวัดผลการปฏิบัติงานสะท้อน
ความคงเส้นคงวาของมาตรวัด ในลักษณะที่ถ้าเราใช้มาตรวัดดังกล่าววัดผลการ
ปฏิบัติงานซ้ำหลายครั้งภายใต้เงื่อนไขที่ไม่เปลี่ยนแปลง ผลการปฏิบัติงานที่ได้ควร
จะไม่แตกต่างกันในการวัดแต่ละครั้ง ความแม่นยำในการวัดของมาตรวัดผล
การปฏิบัติงานเกี่ยวกับความสามารถของมาตรวัด ในการวัดผลการปฏิบัติงานได้อย่าง
ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง

2.1.2 การควบคุมการปฏิบัติงาน (Hodgetts and Kuratko, 1991 : Chap.5)

ได้กล่าวถึงกระบวนการควบคุมการปฏิบัติงานว่าเป็นกระบวนการที่ฝ่ายบริหาร
ใช้ในการประเมินผลดำเนินงาน โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของการทำงาน
ไว้ล่วงหน้า แล้วตรวจสอบการปฏิบัติงานจริงที่เกิดขึ้น แล้วทำการเปรียบเทียบระหว่าง
การปฏิบัติงานจริงกับเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด เพื่อตัดสินใจว่าจะต้องดำเนินการ
แก้ไขระบบปฏิบัติงานหรือไม่อาจมีการปรับเกณฑ์มาตรฐาน หรือปรับปรุงกระบวนการ
ดำเนินงานก็ได้ขั้นตอนเบื้องต้นของการควบคุม ดังแสดงในแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 : กระบวนการควบคุมการปฏิบัติงานหรือการประเมินผลการปฏิบัติงาน



ที่มา : Robbins and Coulter, 2001: 504.

2.1.3. ระบบการควบคุมที่มีประสิทธิผล 6 ประการ (Six Characteristics of Effective Control System)

Robbins and Coulter (2001: 508) อธิบายลักษณะของระบบการควบคุมที่มีประสิทธิผลว่ามีลักษณะ 6 ประการดังต่อไปนี้

1) มีความแม่นยำ (accuracy)

ระบบควบคุมจะต้องมีความถูกต้องแม่นยำ และให้ข้อมูลที่ถูกต้อง หากผู้บริหารได้รับข้อมูลไม่ถูกต้องจะนำไปสู่การตัดสินใจ ที่ไม่ถูกต้องได้

2) ทันการณ์ (timeliness)

ระบบควบคุมที่ดีต้องให้ข้อมูลที่ทันเวลา เพื่อให้ผู้บริหารได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลอย่างทันทั่วทั้งเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทัน หากได้รับข้อมูลล่าช้า ไม่ทันเวลา และมีการตัดสินใจไปแล้ว ได้ข้อมูลมาก็ไม่มีประโยชน์

3) ประหยัด (economy)

ระบบที่ใช้จะต้องประหยัดในการปฏิบัติและเหมาะสม เมื่อเทียบกับผลที่จะได้จากการใช้ระบบ

4) เข้าใจง่าย (understandability)

ระบบควบคุมควรเป็นระบบที่เข้าใจง่าย สะดวก ไม่ยุ่งยาก เพราะผู้บริหารไม่ค่อยมีเวลา ไม่ต้องให้ผู้บริหารเสียเวลาตีความหมาย

5) มีความยืดหยุ่น (flexibility)

ระบบบริหารที่ดีต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามโอกาสและสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

6) มีเกณฑ์ที่สมเหตุสมผล (reasonable criteria)

ระบบควบคุมที่ดี ต้องตั้งอยู่บนความมีเหตุมีผล และสามารถเข้าถึงได้ ระบบควรจะเสริมสร้างมาตรฐาน ที่ท้าทายและยืดหยุ่นให้พนักงานมีโอกาสแสดงสมรรถนะในระดับที่สูงขึ้น และไม่เป็นตัวจุดความก้าวหน้าหรือสนับสนุนให้เกิดการคดโกงขึ้นในองค์กร

7) ใช้ในการกำหนดกลยุทธ์ (strategic placement)

ระบบควบคุมต้องช่วยให้ผู้บริหารสามารถกำหนดระบบควบคุมเฉพาะเรื่องที่เป็นกลยุทธ์หลักได้ เพราะผู้บริหารไม่มีเวลาดูเรื่องราวละเอียดทุกเรื่อง

8) เน้นเฉพาะประเด็นสำคัญ (emphasis on the exception)

เนื่องจากผู้บริหารไม่สามารถควบคุมกิจกรรมทุกอย่างได้ด้วยตนเอง ระบบควบคุมต้องเอื้อประโยชน์ให้ผู้บริหารใช้ควบคุมเฉพาะประเด็นหลักๆ ที่สำคัญและจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลขององค์กร

9) ใช้เกณฑ์ควบคุมหลายตัว (multiple criteria)

ระบบที่ใช้เกณฑ์การควบคุมหลายเกณฑ์มากกว่าจะดูเรื่องผลกำไรอย่างเดียว การใช้เกณฑ์ควบคุมหลายตัวจะช่วยให้เกิดการบิดเบือนประสิทธิผลขององค์กรได้โดยง่าย ทำให้สามารถ ประเมินประสิทธิผลขององค์กรได้ถูกต้องแม่นยำขึ้น

10) กำหนดมาตรการแก้ไขได้ (corrective action)

ระบบการควบคุมที่ดีต้องสามารถบ่งชี้จุดบกพร่อง หรือปัญหาได้ เมื่อผลที่ได้คลาดเคลื่อนจากมาตรฐาน และบอกได้ว่าจะมีมาตรการหรือต้อง

ใช้กิจกรรมอะไรที่ใช้แก้ไขจุดบกพร่อง คือ ต้องชี้ทั้งปัญหาและแนะนำวิธีเฉพาะที่ใช้แก้ไขจุดบกพร่อง

2.2 ทฤษฎีระบบ (System Theory)

ทฤษฎีนี้เชื่อว่า โลกนี้มีโครงสร้างที่แน่นอน ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกนี้ สามารถอธิบายได้ด้วยโครงสร้าง ทฤษฎีระบบจะศึกษาถึงความเกี่ยวพันระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ที่รวมตัวกันเป็นระบบหรือองค์กร ตลอดจนศึกษาปฏิกิริยาโต้ตอบ (cybernetics) ที่ใช้ในการควบคุมระบบให้ดำรงอยู่ โดยมีกรกล่าวไว้ว่า โลกนี้ดำรงอยู่ได้ด้วยการต่อสู้ระหว่างพลังสองพลังที่ตรงกันข้ามกัน เมื่อมีสิ่งหนึ่ง เกิดขึ้น (Thesis) แล้วมีข้อบกพร่องก็จะมีสิ่งต่อต้าน (Antithesis) ขึ้นมาโต้แย้ง โดยเมื่อนำจุดดีของ Thesis มาผสมกับ Antithesis ก็จะได้สิ่งใหม่ที่ดีกว่า เรียกว่า Synthesis เป็นวงจรเช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ

ระบบ คือ องค์ประกอบหลาย ๆ อย่างที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน รวมตัวกันเป็นหนึ่ง มีทั้งระบบเปิดและระบบปิด

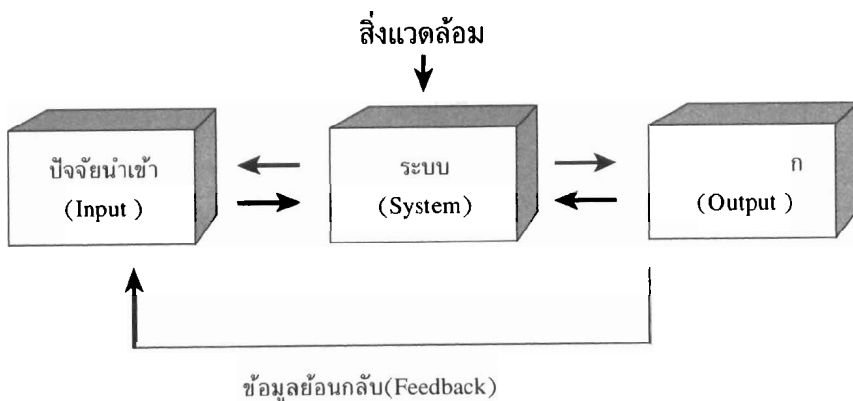
- ระบบปิด คือ ระบบที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดจากความยุ่งเหยิงภายใน (internal chaos หรือ entropy)

- ระบบเปิด คือ ระบบที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งรับอิทธิพลจากภายนอกและมีอิทธิพลต่อภายนอก ระบบเปิดเป็นเสมือนสิ่งมีชีวิต เป็นระบบทางชีวภาพทางจิตวิทยาทางสังคม การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นทั้งจากภายนอกและภายใน

ระบบประกอบด้วย 4 อย่าง คือ

- 1) Objects สิ่งของที่เน้นองค์ประกอบ
- 2) Attributes คุณสมบัติขององค์ประกอบ
- 3) Relationship ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ
- 4) Environment สภาพแวดล้อมของระบบ

แผนภูมิ 4 : ทฤษฎีระบบ



ที่มา : อุตัย เลหาวิเชียร, 2540.

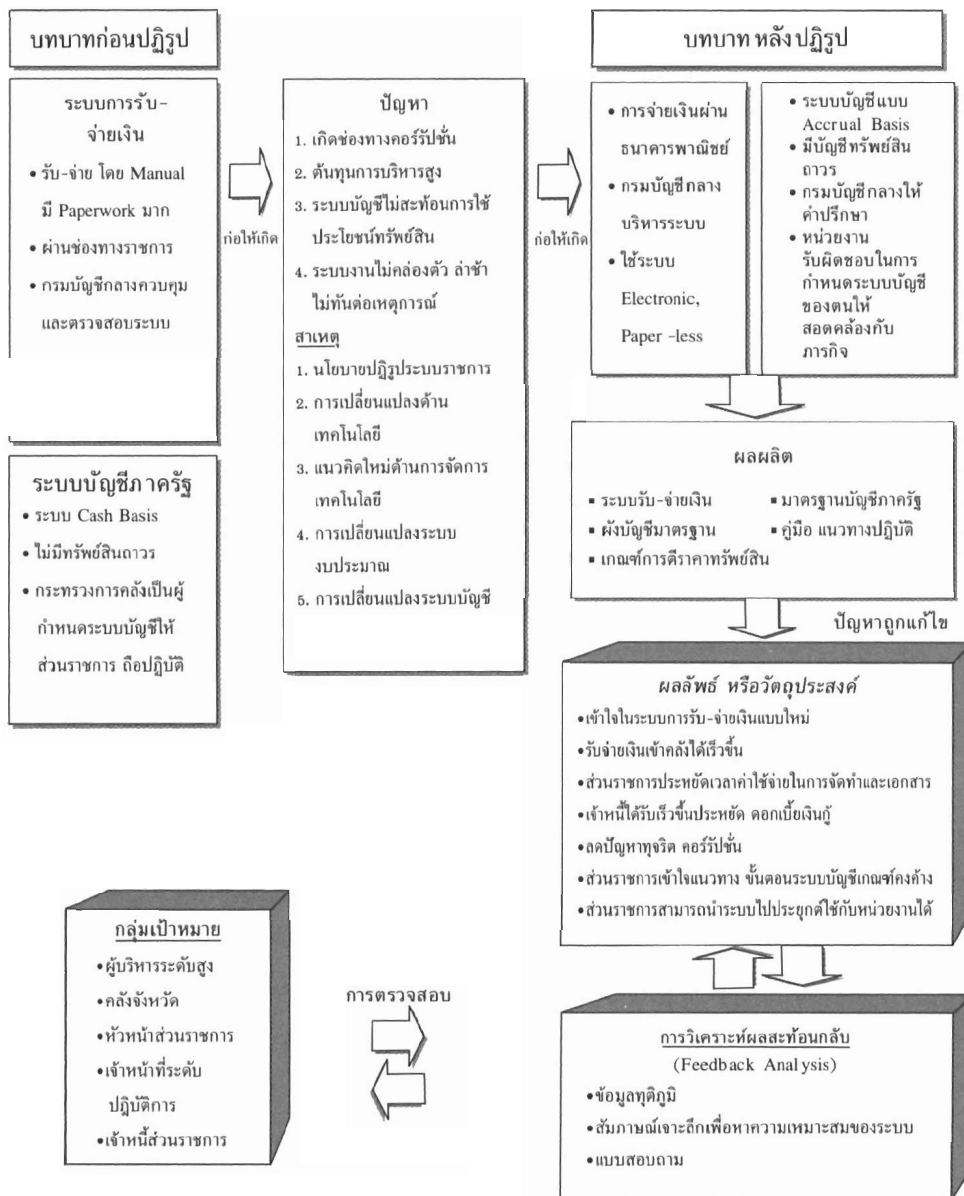
อุตัย เลหาวิเชียร (2540: 205) กล่าวว่า "ตัวอย่างของทฤษฎีองค์การ ที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมก็คือทฤษฎีระบบ (system theory) องค์การ จะต้องปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้กับบริหารจะต้อง มีการปรับสภาพเพื่อความอยู่รอด ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบให้ความสำคัญกับตัวแปรต่างๆ ซึ่งตัวแปรเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ตัวแปรตัวหนึ่งอาจจะกระทบ ตัวแปรอื่นๆ ตัวแปรสำคัญก็คือระบบ ซึ่งระบบจะทำหน้าที่เปลี่ยนปัจจัยนำเข้า(Input) เป็นปัจจัยนำออก (output) เมื่อได้ปัจจัยนำออกก็จะส่งผลเป็นข้อมูลย้อนกลับ ไปยังปัจจัยนำเข้าอีก ปัจจัยดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมตลอดเวลา การมององค์การเป็นระบบก็เหมือนกับการเปรียบองค์การกับคนซึ่งจะมีวิธีการปฏิสัมพันธ์กับ สิ่งแวดล้อมคล้ายกัน กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีระบบมีตัวแปรที่สำคัญ 5 ประการ คือ 1. ปัจจัยนำเข้า 2. ระบบที่ทำหน้าที่เปลี่ยนปัจจัยนำเข้าเป็นปัจจัยนำออก 3. ปัจจัยนำ ออก 4. ข้อมูลป้อนกลับ และ 5. สิ่งแวดล้อม

การศึกษาองค์การในลักษณะของระบบเปิดนี้ไม่ได้อาศัยเหตุผลที่แน่นอน ตายตัวทั้งนี้ เพราะองค์การอยู่ในสภาวะแวดล้อมของสังคมและได้รับอิทธิพล

ของสิ่งแวดล้อม องค์การและพฤติกรรมของบุคคลในองค์การถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน และนักบริหารไม่อาจจะควบคุมได้ทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมขององค์การ และพฤติกรรมมนุษย์นั้นไม่แน่นอนและเป็นไปตามธรรมชาติ ประสิทธิภาพขององค์การ ในระบบเปิดนี้ หมายถึง การที่องค์การสามารถดำรงอยู่ ในระยะยาวได้

2.3 กรอบแนวคิดของการศึกษา

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้แนวคิดด้านระบบควบคุมการปฏิบัติงาน และทฤษฎีระบบ (system theory) มาเป็นหลักในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย (conceptual framework) ซึ่งประกอบด้วยบทบาทและหน้าที่ของกรมบัญชีกลางก่อนปฏิรูป ปัญหา และสาเหตุที่เป็นมูลเหตุที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนบทบาท หลังการปฏิรูประบบผลผลิตและผลลัพธ์ต่อประชาชนที่คาดหวังไว้และการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับ ดังแผนภูมิ 5



แผนภูมิที่ 5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

หมายเหตุ : ดัดแปลงจากแผนภูมิทฤษฎีระบบของ David Easton และกระบวนการควบคุมการปฏิบัติงานของ Hodgetts and Kuratko

3. ระเบียบวิธีวิจัย (Research Approach)

3.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยนี้มีลักษณะเป็นการวิจัยในเชิงนโยบาย (policy research) ในประเด็น ความเป็นไปได้ ในการตอบสนองเป้าหมาย และเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative approach) โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ใช้แบบสอบถามและ ศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับระเบียบการเบิกจ่าย เอกสารการสัมมนา โดยมีขอบเขต การศึกษาคือ

1) เป็นการศึกษาผลกระทบจากการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง เฉพาะ 2 โครงการหลัก คือ

(1) โครงการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงิน

(2) โครงการปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐ

2) เป็นการศึกษาวิจัยข้อมูลด้านการรับ-จ่ายเงินเฉพาะหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับ ภารกิจศึกษา คือ สำนักงานคลังจังหวัด จำนวน 9 จังหวัด คือ นนทบุรี ปทุมธานี ชลบุรี ระยอง อุทัยธานี ราชบุรี สระแก้ว เพชรบูรณ์ และตราด

3) ศึกษาเฉพาะขอบเขตงานที่เกี่ยวข้องกับการนำส่งเงินงบประมาณ และเงิน นอกงบประมาณที่นำส่งด้วยเงินสดและเช็คระหว่างส่วนราชการที่มีที่ตั้ง นอกกรุงเทพมหานคร ทั่วกลางจังหวัดกับสำนักงานคลังในส่วนภูมิภาค

4) ศึกษาเฉพาะการเบิกจ่ายเงินจากคลังเพื่อจ่ายให้กับบุคคลภายนอก ซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ ตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าตั้งแต่ 1,000,000 บาท ขึ้นไป

5) ศึกษาเฉพาะข้อมูลด้านระบบบัญชีจากหน่วยงานโครงการนำร่อง จำนวน 6 แห่ง เท่านั้น

3.2 กลุ่มตัวอย่างและกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มตัวอย่างและกลุ่มเป้าหมายของการศึกษานี้ ได้แก่ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับการทำงาน ในระบบการรับ-จ่ายเงินและระบบบัญชีภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย บุคคล 6 กลุ่ม คือ

1. ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลัง
2. คลังจังหวัด
3. หัวหน้าส่วนราชการ
4. เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ
5. เจ้าหน้าที่ส่วนราชการ
6. เจ้าหน้าที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลทุติยภูมิ ศึกษารวบรวมจากเอกสารบทความวิชาการ คู่มือวารสารกรมบัญชีกลาง เพื่อศึกษาแนวคิดและรูปแบบบทบาทหน้าที่ด้านการรับ-จ่ายเงิน และด้านบัญชีภาครัฐ ทั้งก่อนการปฏิรูปและภายหลังการปฏิรูป

2. ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยได้เดินทางไปจังหวัด ปทุมธานี ราชบุรี ชลบุรี และจังหวัดระยอง เพื่อสัมภาษณ์คลังจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานของหน่วยงานสำนักงานคลังจังหวัดส่วนราชการอื่น ธนาคาร และเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ และสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์โดยตรง ได้แก่ คลังจังหวัดเพชรบูรณ์ สระแก้ว นนทบุรี อุทัยธานี ตราด และนักวิชาการเงินและบัญชี 8 ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม รวม 50 คน

4. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ประการคือ 1) ประเมินความสำเร็จของโครงการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงิน 2) ระบบความพร้อมของการเริ่มต้นระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง และ 3) ผลกระทบของการปฏิรูประบบ การรับ-จ่ายเงินและการเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีภาครัฐที่มีต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 2 หัวข้อคือ 1) ความสำเร็จของโครงการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงินและผลกระทบต่อการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง และ 2) ระดับความพร้อมของการเริ่มต้นระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง และผลกระทบต่อบทบาท และหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง โดยมีรายละเอียดแต่ละหัวข้อดังต่อไปนี้

4.1 ความสำเร็จของโครงการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงินและผลกระทบต่อ การปฏิรูปบทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง

กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงิน ดังต่อไปนี้

4.1.1 กลุ่มผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลัง

กลุ่มผู้บริหารฯ มีความเห็นว่าโครงการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงิน ซึ่งเป็นการกำหนดรูปแบบการรับจ่ายเงินแบบใหม่สามารถทดแทนระบบการรับ-จ่ายเงินแบบเดิมได้ทุกระบบ ทั้งนี้เนื่องจากหลักการสำคัญของระบบการรับ-จ่ายเงินแบบใหม่คือ ทำให้การรับ-จ่ายเงินภาครัฐ ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณ เงินรายได้แผ่นดินและเงินนอกงบประมาณพัฒนาไปสู่ระบบการรับตรงจ่ายตรง โดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการ On-line ข้อมูลระหว่างส่วนราชการกับคลัง รวมทั้งใช้บริการของธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารพาณิชย์ เพื่อเป็นเครือข่ายในการรับเงินเข้าคลัง และจ่ายเงินออกจากคลัง ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการทั่วประเทศสามารถนำส่งเงินรายได้ แผ่นดินและเงินนอกงบประมาณเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ได้โดยตรง และคลังสามารถจ่ายเงินตามรายการที่ส่วนราชการขอเบิกเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของเจ้าหน้าที่ส่วน ราชการแทนส่วนราชการทำให้ขั้นตอนการขอเบิกเงินกับคลังมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ระบบการรับเงินแบบใหม่จะทำให้ส่วนราชการสามารถนำส่งเงินกับสาขาธนาคารพาณิชย์ที่ใกล้ที่สุดจึงทำให้เกิดความสะดวก ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาส่งเงินกับคลัง ส่วนระบบการจ่ายเงินแบบใหม่จะทำให้เจ้าหน้าที่ส่วนราชการได้รับการชำระเงินจากทางราชการรวดเร็วขึ้น สำหรับด้านการรับส่งข้อมูล เมื่อปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์จะทำให้ได้ข้อมูลรวดเร็วขึ้น ลดความซ้ำซ้อนในการบันทึกข้อมูล และไม่ต้องใช้กระดาษหรือใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น รวมทั้งยังทำให้รัฐบาลมีระบบฐานข้อมูลที่สมบูรณ์เป็นปัจจุบันและรวดเร็ว เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว มีผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่เดิมของกรมบัญชีกลางเป็นอย่างมาก กรมฯได้เตรียมความพร้อมของบุคลากร โดยทำเป็นแผนการฝึกอบรมทั้งในส่วนของกรมบัญชีกลาง และส่วนราชการต่างๆ โดยจะให้การอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังจังหวัด และส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก่อนที่จะเริ่มต้นปฏิบัติงานตามระบบใหม่ อย่างไรก็ดี ระบบรับ-จ่าย เงินแบบใหม่เป็นระบบที่ใช้บริการ

ของธนาคาร พาณิชย์เข้ามาเชื่อมต่อการรับเงินเข้าคลังและการจ่ายเงินจากคลัง ฉะนั้นจึงมีปัญหาในการรับส่งข้อมูลและการโอนเงินจากคลังเข้าสู่ระบบธนาคาร และจากระบบธนาคารเข้าสู่คลังอยู่บ้าง ซึ่งหากมีการปรับปรุงแก้ไขระบบงานและระบบคอมพิวเตอร์ของกรมบัญชีกลางให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แล้วก็คาดว่าปัญหาดังกล่าว จะหมด ไปในที่สุด

4.1.2 กลุ่มคลังจังหวัด

กลุ่มตัวอย่างคลังจังหวัดมีความคิดเห็นต่อการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงิน 4 ประการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ ประการแรก จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างคลัง จังหวัดจำนวน 9 คน จาก 9 จังหวัด เกี่ยวกับระบบการรับ-จ่ายเงินแบบใหม่ พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด (100 %) มีความเข้าใจในหลักการของระบบการรับ-จ่ายเงิน แบบใหม่ที่กรมบัญชีกลางกำหนดขึ้นว่าเป็นระบบการรับ-จ่ายเงินที่เปลี่ยนแปลง กระบวนการและขั้นตอนในด้านการเบิกจ่ายเงินจากคลัง และด้านการนำเงินส่งคลัง โดยกลุ่มตัวอย่างสามารถสรุปหลักการและความแตกต่างระหว่างระบบเดิมกับระบบ ใหม่ได้ดังนี้

1) ระบบการรับ-จ่ายเงินแบบเดิม (เฉพาะส่วนภูมิภาค)

1.1) ระบบการรับเงินแบบเดิม หมายถึง ระบบการนำส่งเงินทุก ประเภทที่ส่วนราชการจะต้องนำส่งที่สำนักงานคลังภายในจังหวัดที่หน่วยงานตั้งอยู่ เมื่อสำนักงานตรวจสอบแล้ว จะบันทึกข้อมูลลงในระบบคอมพิวเตอร์ของสำนักงานคลัง โดยแยกรายการนำส่งเงินออกตามประเภทเงิน และจะส่งข้อมูลการรับเงินดังกล่าว ให้กรมบัญชีกลาง โดย on-line ผ่านเครือข่าย (network) ของกรมบัญชีกลาง เพื่อส่ง เป็นแผ่นดิสก์เกตต์

1.2) ระบบการจ่ายเงินแบบเดิม หมายถึง ระบบที่ส่วนราชการวางฎีกา ขอเบิกเงิน จากคลังเพื่อไปจ่ายให้เจ้าหน้าที่ โดยกรมบัญชีกลางจะเขียนเช็คสั่งจ่ายเงิน เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ไปเข้าบัญชี เงินฝากของส่วนราชการ เพื่อส่วนราชการจะได้นำเงินไปจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ ต่อไปหรือผู้มีสิทธิ โดยมีเงื่อนไขการจ่ายเงินให้คู่สัญญาไปเปิดบัญชี กับธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน)

-สำนักงานคลังสามารถจ่ายเงินให้ส่วนราชการได้ 2 วิธี ตามระเบียบ การเบิกจ่ายเงินจากคลัง ดังนี้

- เงินสด
- โอนเข้าบัญชีส่วนราชการ

2) ระบบการรับ-จ่ายเงินแบบใหม่ (เฉพาะส่วนภูมิภาค)

2.1) ระบบการรับเงินแบบใหม่ หมายถึง ระบบที่ส่วนราชการจะต้องนำเงินส่งสำนักงานคลัง โดยผ่านระบบธนาคารพาณิชย์โดยตรง (ธนาคารกรุงไทย จำกัด) โดยสำนักงานคลังจะเปิดบัญชีกระแสรายวันกับธนาคารกรุงไทย บมจ. สาขาที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเดียวกับที่ตั้งสำนักงาน ธนาคารจะรับฝากเงินและเช็คของส่วนราชการเข้าบัญชีเงินฝากของสำนักงานคลัง และรวบรวมสำเนาใบนำฝากเงินใบนำส่งและทะเบียนรับเช็ค (ถ้ามี) ส่งสำนักงานคลังในวันทำการถัดไป สำนักงานคลังดึงข้อมูล Statement ของวันทำการก่อนจากระบบคอมพิวเตอร์มาบันทึกรายการบัญชีตามโปรแกรมที่กำหนดไว้

2.2) ระบบการจ่ายเงินแบบใหม่ หมายถึงระบบที่ส่วนราชการวางฎีกาขอเบิกเงินจากคลัง เพื่อจ่ายให้เจ้าหน้าที่หรือคู่สัญญา และแจ้งเลขที่บัญชีของคู่สัญญาให้สำนักงานคลัง เมื่อสำนักงานคลังตรวจอนุมัติฎีกาถูกต้องแล้ว จะบันทึกลงในระบบคอมพิวเตอร์และโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของคู่สัญญาผ่านธนาคารที่คู่สัญญาได้เปิดบัญชีไว้

ประการที่สอง ในประเด็นเรื่องความสามารถของระบบงานใหม่ในการทดแทนระบบงานเก่า คลังจังหวัดจำนวน 7 คน (77.78%) จากจำนวนทั้งหมด 9 คน มีความเห็นว่าการรับ-จ่ายเงินแบบใหม่ สามารถทดแทนระบบเก่าได้ โดยให้เหตุผลว่า ระบบใหม่สามารถเบิกจ่ายได้อย่างถูกต้อง มีการควบคุมที่เหมาะสมรัดกุมโดยมีคลังจังหวัดเพียงแค่จำนวน 2 คน (22.22%) เห็นว่า ระบบใหม่ทดแทนระบบเดิมได้ไม่ทุกกรณี โดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่ยังมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติที่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังนี้

1) การรับเงินตรงของส่วนราชการในบริเวณศาลากลางสามารถนำส่งที่สำนักงานคลังหรือธนาคารกรุงไทย ก็ได้

2) การนำส่งเช็ค ธปท. หรือบัตรภาษีจะต้องนำส่งที่สำนักงานคลังจังหวัดเท่านั้น

3) การจ่ายตรง ในกรณีเจ้าหน้าที่มีเงินเดือนต่ำกว่า 1 ล้านบาทยังปฏิบัติตามระบบเดิม ซึ่งแสดงว่าระบบใหม่ยังไม่สามารถทดแทนระบบเก่าได้ทั้งหมด

การลงนามในสัญญาจ้างก่อนระยะเวลาที่กรมกำหนดยังใช้วิธีการจ่ายเงินตามระบบเดิม

ประการที่สาม ในประเด็นเรื่องของประสิทธิภาพ คลังจังหวัดจำนวน 5 คน (55.56%) จากทั้งหมด 9 คน มีความเห็นว่า ระบบใหม่ทำให้เกิดความประหยัด กล่าวคือประหยัดทั้งค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางเพื่อนำเงินส่งคลัง เนื่องจากสามารถนำส่งที่ธนาคารกรุงไทยสาขาใดในจังหวัดก็ได้ นอกจากนี้ยังช่วยให้ประหยัดทั้งค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางมารับเช็คของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ ช่วยลดขั้นตอนในการจ่ายเงินของส่วนราชการให้กับเจ้าหน้าที่ มีคลังจังหวัดจำนวนเพียง 3 คน เท่านั้น (44.44%) มีความเห็นว่าระบบใหม่ไม่ประหยัด เนื่องจากเพิ่มขึ้นขั้นตอนในการทำงาน และเพิ่มภาระ ในการติดตามเอกสารใบสำคัญ

ประการที่สี่ เกี่ยวกับความสะดวกรวดเร็ว จากการสัมภาษณ์คลังจังหวัดจำนวน 9 คน คลังจังหวัด 6 คน (66.67%) มีความเห็นว่าระบบใหม่ สะดวกรวดเร็ว กล่าวคือ ส่วนราชการที่อยู่ใกล้สำนักงานคลังสามารถส่งเงินที่ธนาคารได้ เจ้าหน้าที่ส่วนราชการได้รับเงินเร็วขึ้น สำนักงานคลังได้รับเงินเร็วขึ้น

4.1.3 กลุ่มหัวหน้าส่วนราชการ

4.1.3.1 ด้านระบบงาน

ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างหัวหน้าส่วนราชการจำนวน 14 คน ใน 5 จังหวัด มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด (100 %)เข้าใจในหลักการของระบบการรับ-จ่ายเงินแบบใหม่ สามารถนำไปปฏิบัติการได้

2) กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด (100%) มีความเห็นว่าระบบงานแบบใหม่ สามารถใช้ทดแทนระบบการรับ-จ่ายเงินระบบเดิมได้

3) กลุ่มตัวอย่างหัวหน้าส่วนราชการ ร้อยละ 78.57 มีความเห็นว่าระบบงานใหม่มีความประหยัดกล่าวคือ ประหยัดทั้งเวลาในการเดินทางและ การรับเงิน อย่างไรก็ตามมีหัวหน้าส่วนราชการที่เหลือจำนวน 3 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21.42 มีความเห็นว่าระบบใหม่ไม่ประหยัด ทั้งนี้เพราะว่าระบบใหม่เพิ่มขึ้นตอน การทำงาน ทำให้ไม่ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการจัดทำและจัดส่งเอกสารทำให้ต้องติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง

4) กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด (100%) มีความเห็นว่าระบบการรับ-จ่ายเงินแบบใหม่การจ่ายเงินสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยมีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ส่วนราชการได้รับเงินรวดเร็วขึ้น

4.1.3.2 กลุ่มตัวอย่างหัวหน้าส่วนราชการทั้งหมด (100%) เห็นว่าระบบการรับ-จ่ายเงินแบบใหม่มีความโปร่งใสช่วยป้องกันทุจริต ตรวจสอบได้ ลดช่องทางทุจริตได้

4.1.3.3 กลุ่มตัวอย่างหัวหน้าส่วนราชการร้อยละ 50 มีความเห็นว่าระบบการรับ-จ่ายเงินแบบใหม่ช่วยให้ช่วยให้มีฐานข้อมูลที่ใช้งานสะดวก รวดเร็ว ทันสมัยและเที่ยงตรง ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างอีกครั้งหนึ่ง (50%) เห็นว่าระบบข้อมูลยังไม่สะดวก เนื่องจาก

1) ระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานยังไม่พร้อม

2) บุคลากรของหน่วยงานมีความรู้ ความเข้าใจในการใช้ประโยชน์ของฐานข้อมูลน้อย

4.1.3.4 กลุ่มตัวอย่างหัวหน้าส่วนราชการทั้งหมด (100%) มีความเห็นว่าระบบรับ-จ่ายเงินเป็นแบบใหม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้เพราะได้มีการประชุมอบรมก่อนการดำเนินงานตามระบบใหม่ ซึ่งช่วยให้เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการที่เข้ารับการฝึกอบรม มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานดี

4.1.4 กลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

4.1.4.1 ด้านระบบงาน

ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) เจ้าหน้าที่ทั้งหมด (100%) เข้าใจในหลักการของระบบการรับ-จ่ายเงิน สามารถดำเนินการและปฏิบัติงานได้โดยมีคู่มือ ในการปฏิบัติงาน

2) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานทั้งหมด (100%) มีความเห็นว่า ระบบการรับ-จ่ายเงินระบบใหม่สามารถทดแทนระบบการรับ-จ่ายเงินระบบเก่าได้

3) กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ จำนวน 11 คน (68.75%) มีความเห็นว่าระบบใหม่มีความประหยัด กล่าวคือช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเพียง 4 คน (25%) เท่านั้นที่เห็นว่าระบบใหม่ไม่ประหยัด เพราะเพิ่มขึ้นตอนและเอกสาร รวมทั้งเวลาในการทำงาน เช่น กรณีส่งเช็ค ต้องใช้ทะเบียนคุมเช็คหลายเล่ม

4) กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ทั้งหมด (100%) มีความเห็นว่าระบบใหม่มีความสะดวกรวดเร็ว โดย 15 คน คิดเป็นร้อยละ 93.75 อธิบายเพิ่มเติมว่าระบบใหม่

ทำให้การทำงานคล่องตัว ลดขั้นตอนการทำงาน มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการเพียง 1 คน คิดเป็นร้อยละ 6.25 อธิบายว่าระบบใหม่สะดวกสำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานคลัง แต่ไม่สะดวกสำหรับ ส่วนราชการอื่นๆเนื่องจากมีการเพิ่มขึ้นตอน ทำให้เสียเวลา ในการเดินทางเพื่อการติดต่อกงานเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ติดต่อดเฉพาะสำนักงาน คลังแห่งเดียว แต่ระบบใหม่ ต้องไปติดต่อดธนาคารกรุงไทยเพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง

4.1.4.2 ความโปร่งใส

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการทั้งหมด (100%) มีความเห็นว่ระบบ การรับ-จ่ายเงินระบบใหม่มีความโปร่งใสเพราะเจ้าหน้าที่ส่วนธนาคารสามารถรับเงิน ได้อย่างรวดเร็วโดย ไม่ต้องเสียค่าจัดการให้กับเจ้าหน้าที่จึงเป็นการลดโอกาส หรือช่องทางทุจริตให้ลดน้อยลง

4.1.4.3 ฐานข้อมูล

มีกลุ่มตัวอย่างผู้ปฏิบัติงานเพียงคนเดียว (6.25%) เท่านั้นที่มีความเห็นว่าการ ใช้งานฐานข้อมูลสะดวกรวดเร็วและเที่ยงตรง กลุ่มตัวอย่างที่เหลือ 15 คน(93.75%) ให้ข้อมูลว่าฐานข้อมูลยังไม่ได้มีการพัฒนา ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่เองก็ไม่ทราบว่าฐาน ข้อมูลจะถูกใช้ประโยชน์อย่างไร

4.1.4.4 ความพร้อมของบุคลากร

กลุ่มตัวอย่างผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด(100%)ให้ความคิดเห็นว่า เจ้าหน้าที่มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีการประชุมฝึกอบรมเพื่อให้เข้าใจ ระบบใหม่และสามารถปฏิบัติงานในระบบใหม่ได้

4.1.5 กลุ่มเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ

ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ สรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1.5.1 ด้านระบบงาน

1) กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 8 คน (88.88%)มีความเข้าใจในหลักการสามารถ ปฏิบัติได้ มีเจ้าหน้าที่ส่วนราชการเพียง 1 คน (11.12%) ที่ไม่เข้าใจขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในระบบใหม่

2) กลุ่มตัวอย่างจำนวน 9 คน (100%) มีความเห็นว่ระบบใหม่มีความสะดวก รวดเร็ว ทำให้ได้รับเงินรวดเร็วประหยัดเวลา ไม่ต้องไปติดต่อดส่วนราชการเพื่อ ขอรับเช็คเอง

4.1.5.2 ความโปร่งใส

เจ้าหน้าที่ส่วนราชการทั้งหมด (100%) มีความเห็นวาระบบใหม่ มีความโปร่งใส ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการไปติดต่อกับส่วนราชการ ตรวจสอบได้ ลดช่องทางทุจริตไม่ต้องไปพบเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ

4.1.6 กลุ่มพนักงานธนาคาร

ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างพนักงานธนาคารมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.6.1 ด้านระบบงาน

1) กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ธนาคารทั้งหมด จำนวน 3 คน มีความเข้าใจในหลักการของระบบรับ-จ่ายเงินแบบใหม่ ทำให้ธนาคารสามารถดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้

2) กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ธนาคารทั้งหมด (100%) ให้ความเห็นวาระบบรับ-จ่ายเงิน แบบใหม่มีความสะดวกรวดเร็ว ช่วยลดความผิดพลาดในการทำงาน

4.1.6.2 ฐานข้อมูล

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ธนาคารทั้งหมด 3 ราย (100%) มีความเข้าใจฐานข้อมูลสามารถ นำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติการได้

4.1.6.3 ความพร้อมด้านบุคลากร

เจ้าหน้าที่ธนาคาร ทั้งหมด 3 ราย (100%) มีความพร้อมเนื่องจากมีการประชุมฝึกอบรมก่อนปฏิบัติการตามระบบใหม่ รวมทั้งมีการประเมินผล และนำปัญหามาแก้ไข เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

นอกจากให้ความเห็นต่อความสำเร็จของโครงการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงิน และผลกระทบต่อการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลางแล้ว กลุ่มตัวอย่างทั้ง 6 กลุ่ม ยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการตามโครงการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงินของกรมบัญชีกลาง ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาและอุปสรรค

1.1) การส่งเงินผ่านธนาคาร ไม่สามารถให้ข้อมูลแก่สำนักงานคลังจังหวัด ได้ว่าเป็นการส่งเงินรายได้หมวดใด

1.2) การจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ผ่านธนาคารไม่สามารถให้ข้อมูลแก่สำนักงานคลังจังหวัด ได้ว่าจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่รายใด และส่วนราชการใดเป็นลูกหนี้

1.3) การจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ผ่านธนาคารทำให้ส่วนราชการ ต้องตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับหลักฐานในการส่งเงินแก่เจ้าหน้าที่

1.4) เกิดความไม่มั่นใจในความปลอดภัยเกี่ยวกับการส่งเงินเนื่องจากธนาคารบางแห่ง ไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจ

1.5) การส่งเงินที่ธนาคารได้รับเอกสารไม่ครบถ้วน ส่วนราชการต้องไปปรับใบเลขที่คลังรับที่สำนักงานคลังจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง

1.6 ในการส่งเงินแต่ละประเภท ไม่มีการกำหนดรหัสทำให้สับสน

1.7 การส่งเงินผ่านธนาคารทำให้การลงบัญชีกระทบยอดช่วงสิ้นเดือนของส่วนราชการกับสำนักงานคลังจังหวัดไม่ตรงกัน

2) ข้อเสนอแนะ

2.1) ควรให้ส่วนราชการแยกประเภทเช็คให้เรียบร้อย ก่อนนำส่งที่ธนาคาร

2.2) ควรปรับระบบคอมพิวเตอร์ของกรมบัญชีกลางกับธนาคารกรุงไทย ให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม โดยเฉพาะกรณีที่มีการส่งจ่ายเงิน จำนวนมากเป็นตัวเลขเกินเจ็ดหลัก ระบบคอมพิวเตอร์จะใช้ไม่ได้ ต้องใช้ระบบ Manual ในการบันทึก

2.3) ควรเพิ่มการประสานงานระหว่างธนาคารกับสำนักงานคลังจังหวัด ให้มากขึ้น เพื่อนำปัญหาอุปสรรคไปปรับระบบให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.4) ควรให้สิทธิส่วนราชการเลือกสถานที่ส่งเงินระหว่างสำนักงานคลังจังหวัด และ ธนาคาร

2.5) กรมบัญชีกลางควรกำหนดรหัสเอกสารการส่งเงินแต่ละประเภท

2.6) ควรปรับปรุงเรื่องทะเบียนคุมเช็คให้สามารถใช้ทะเบียน เล่มเดียวกันได้ และใช้ใบนำส่งใบเดียว

2.7) ควรปรับปรุงการส่งเงินผ่านธนาคารให้ส่วนราชการได้เลขที่รับครบถ้วน ทุกฉบับ

2.8) ควรขยายการใช้บริการนำส่ง และจ่ายเงินได้หลาย ๆ ธนาคาร

2.9) การจัดให้มีการอบรมด้านคอมพิวเตอร์แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มาก

ขึ้น

4.2 ระดับความพร้อมของการเริ่มต้นระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง และผลกระทบต่อบทบาทและหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง

มีผลการศึกษาสรุปได้ดังต่อไปนี้ กลุ่มผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลังมีความคิดเห็นว่าการเปลี่ยนระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้างซึ่งใช้หลักเกณฑ์ทางบัญชีที่รับรู้รายการและเหตุการณ์เมื่อเกิดขึ้น ไม่ได้รับรู้เมื่อมีการรับหรือจ่ายเงินสดเท่านั้น จึงทำให้รายการต่าง ๆ ได้รับการบันทึกบัญชีและแสดงในงบการเงินภายในงวดที่เกี่ยวข้องกับการเกิดรายการนั้นๆ ทำให้ทราบข้อมูล ต้นทุนในการผลิตผลผลิตและบริการที่แท้จริงของการดำเนินงาน ซึ่งการใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างเพื่อแสดงฐานะทางการเงินและภาพผลการดำเนินงานของภาครัฐ ในภาพรวมถ้าส่วนราชการทุกแห่งและหน่วยงานภาครัฐอื่นสามารถจัดทำรายงานการเงินตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างส่งให้กรมบัญชีกลางได้ครบทุกหน่วยงานแล้ว ก็จะสามารถจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดินในภาพรวมตามเกณฑ์คงค้าง รัฐบาลสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลรายงานการเงินในภาพรวมตามเกณฑ์คงค้างมาใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารการเงินการคลังของประเทศได้อย่างถูกทิศทางการ นอกจากนี้การใช้ข้อมูลด้านบัญชีประกอบการตัดสินใจด้านบริหารรายงานทางการเงินที่จัดทำตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ซึ่งให้ข้อมูลด้านบัญชีเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ส่วนของเจ้าของ รายได้และค่าใช้จ่าย เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงิน เพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งมีความหมายต่อการตัดสินใจของผู้ใช้รายงานการเงินเพื่อการบริหารในหลายด้าน ดังนี้

4.2.1 ด้านการบริหารสินทรัพย์ทำให้ทราบว่าการองค์กรมีการใช้สินทรัพย์ที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่มีประสิทธิภาพ ข้อมูลจากการบันทึกบัญชีสินทรัพย์ และคิดค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ในแต่ละปี การแสดงรายการสินทรัพย์ในงบดุล ทำให้ทราบถึงปริมาณมูลค่าของสินทรัพย์ที่หน่วยงานนั้นถือครองประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์และความรับผิดชอบในการบริหารสินทรัพย์ ข้อมูลเหล่านี้ช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจวางแผนบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้บังเกิดสัมฤทธิ์ผลได้อย่างเหมาะสม

4.2.2 ด้านบริหารจัดการต้นทุนผลผลิต ต้นทุนผลผลิตจะเป็นตัวชี้วัดอย่างหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานรวมถึงเป็นประโยชน์ในการพิจารณาบทบาทงานการดำเนินงานของหน่วยงานว่างานหรือโครงการดังกล่าว จะดำเนินการต่อไปหรือจะหยุดดำเนินการ

4.2.3 ข้อมูลจากการจัดทำบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง จะทำให้สามารถคิดคำนวณต้นทุนของผลผลิตได้ ทำให้ผู้บริหารตัดสินใจที่จะจัดวางระบบในการคิดต้นทุน ผลผลิตที่เหมาะสมอย่างไรก็ดีการจัดทำบัญชีเกณฑ์คงค้าง อาจมีปัญหาและอุปสรรคความไม่พร้อมของส่วนราชการบางแห่ง เช่น ขาดบุคลากรทางบัญชีโดยเฉพาะขาดอุปกรณ์สนับสนุน เช่นคอมพิวเตอร์ ปัญหาเรื่องโปรแกรมยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างหน่วยงานรัฐที่เริ่มทดลองใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างจำนวน 50 หน่วยเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 แต่อย่างไรก็ดีจากการสำรวจทรัพย์สินที่ได้ทำมาแล้ว 1 ปี ติดตามผลได้ร้อยละ 96 ในด้านการจัดทำรายงานการเงิน ในภาพรวมของแผ่นดินอาจล่าช้า ถ้าส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐอื่นไม่สามารถจัดทำและส่งรายงานการเงินตามเกณฑ์คงค้างมาให้กรมบัญชีกลางได้

ในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนำร่อง 6 แห่ง ได้ให้ความคิดเห็นต่อระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ดังนี้

1) การประเมินผลการดำเนินงาน

1.1) ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างมีรายละเอียดมากกว่าระบบบัญชีเงินสด จึงสามารถแสดงภาพรวมของทรัพย์สินและการผูกพันตลอดจนประเมินผลการดำเนินงานได้

1.2) สะท้อนผลการดำเนินงานได้

1.3) ทำให้ทราบต้นทุนการให้บริการ

2) การประยุกต์ใช้ในหน่วยงาน

เนื่องจากระบบเพิ่งเริ่มต้นการดำเนินการ ดังนั้นจึงยังไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างครบถ้วน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ยังมีความรู้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างไม่ดีพอ แต่คาดว่าหากให้เวลากรมบัญชีกลางจัดทำระบบให้เรียบร้อยถูกต้องก่อนจะสามารถประยุกต์ ใช้งานได้ดียิ่งขึ้น

3) การใช้ข้อมูลรายงานการเงินเพื่อการบริหารและการตัดสินใจ

ผู้บริหารสามารถใช้ข้อมูลในการบริหารงบประมาณ และทำให้สามารถรับรู้ทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งทราบต้นทุนและผลการดำเนินงาน ของหน่วยงานว่าคุ้มทุนหรือไม่ อย่างไร

4) ความเข้าใจในหลักการและนโยบาย

เนื่องจากได้มีการศึกษาหลักการและนโยบายบัญชีที่กรมบัญชีกลางจัดทำขึ้นก่อนแล้ว แต่ยังมีปัญหาการลงบันทึกบัญชีที่ต้องใช้เวลาและการทำความเข้าใจโดยการฝึกอบรม ศึกษาคู่มือปฏิบัติ

5) ความพร้อมของข้อมูลและทรัพย์สิน

ส่วนราชการ จำนวน 3 แห่ง ได้ประเมินราคาทรัพย์สินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ส่วนราชการจำนวน 3 แห่ง อยู่ในระหว่างการตีราคาทรัพย์สิน

6) ความพร้อมด้านบุคลากร

บุคลากรของหน่วยงานทั้ง 6 แห่ง มีความรู้ด้านบัญชีและมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างได้

7) ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานนำร่องทั้ง 6 แห่ง โดยสรุปเป็นดังนี้

7.1) โปรแกรมการตีราคาทรัพย์สินของกรมบัญชีกลางยังไม่สมบูรณ์ และบางส่วน ไม่สามารถปรับใช้กับหน่วยงานได้ ทำให้ต้องกรอกข้อมูลด้วยมือ

7.2) ปัญหาระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานไม่สามารถต่อเชื่อมโยงต่อเครือข่ายได้

7.3) การลงบัญชีทั้งสองระบบ คือ เกณฑ์เงินสดและเกณฑ์เงินคงค้าง เป็นการเพิ่มภาระให้บุคลากรเพิ่มขึ้น เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงาน มีบุคลากรด้านบัญชีไม่เพียงพอ

7.4) ผู้บริหารบางหน่วยงานยังไม่เห็นความสำคัญของการทำบัญชีเกณฑ์คงค้าง

7.5) กรมบัญชีกลางยังกำหนดรูปแบบของระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างไม่สมบูรณ์ขาดโปรแกรมระบบบัญชีทำให้หน่วยงานสับสน วิธีการปฏิบัติมาก

8) ข้อเสนอแนะ

8.1) ควรจัดอบรมหลักสูตรบัญชีเกณฑ์คงค้างให้แก่ส่วนราชการให้มากขึ้น

8.2) กรมบัญชีกลางควรยกเลิกเกณฑ์เงินสดเฉพาะในส่วนกลางก่อน แล้วจึงเริ่มดำเนินการในส่วนภูมิภาคเป็นขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ เพื่อลดภาระของเจ้าหน้าที่

8.3) กรมบัญชีกลางควรจัดทำคู่มือแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบบัญชีต่างๆ ให้มากที่สุดเพื่อนำไปใช้เป็นระบบบัญชีฐานเดียวกัน

8.4) ควรมีการติดตามประเมินผลการใช้ระบบบัญชีใหม่ของส่วนราชการ เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรค และสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงระบบให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

8.5) โปรแกรมควรเปิดกว้างให้ส่วนราชการอื่นเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด บทความนี้ได้นำเสนอผลการวิจัยซึ่งสามารถตอบประเด็นคำถาม 3 ประการ คือ

5.1 การปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงิน และปฏิรูประบบบัญชีมีผลต่อการปฏิรูปบทบาทของกรมบัญชีกลาง ดังนี้

ระบบงานด้านการเงินการบัญชีของกรมบัญชีกลาง เปลี่ยนแปลงจากเดิมอย่างเห็นได้ชัด โดยจะเป็นระบบที่ใช้บริการของธนาคารพาณิชย์เข้ามาเชื่อมโยงต่อการรับเงินเข้าคลังและการจ่ายเงินจากคลัง และมีระบบบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง ซึ่งสามารถคำนวณต้นทุนในการทำธุรกรรมได้อย่างรวดเร็ว

ระบบการรับ-จ่ายเงินใหม่และระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างมีผลทำให้กรมบัญชีกลางต้องเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เป็นผู้ควบคุมตรวจสอบ เป็นผู้บริหารระบบการรับ-จ่ายเงินแทน ซึ่งทำให้การรับ-จ่ายเงินมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น และสามารถลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้

5.2 การประเมินความพร้อมในการเริ่มต้นระบบบัญชีตามโครงการปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐของส่วนราชการ ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างต่างๆ แสดงให้เห็นว่าทุกส่วนราชการสามารถจัดทำบัญชีตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างและนำไปประยุกต์ใช้กับหน่วยงานได้ มีความมั่นใจในระบบและสามารถจัดทำรายงานการเงินตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างส่งให้กรมบัญชีกลางได้ แต่เนื่องจากยังเป็นระยะเวลาเริ่มต้นการปฏิรูประบบบัญชีของหน่วยราชการ โดยทำเป็นโครงการนำร่องจึงยังมีปัญหาอุปสรรคบ้าง ซึ่งเมื่อมีการพัฒนาปรับปรุงขั้นตอนต่าง ๆ อีกระยะหนึ่ง ก็จะทำให้ระบบมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

5.3 โครงการการปฏิรูประบบการรับ-จ่ายเงินประสบความสำเร็จ กล่าวคือ ส่วนราชการเข้าใจในระบบงานแบบใหม่ทำให้การรับ-จ่ายเงินเข้าคลังเร็วขึ้น ลดช่องทางทุจริต คอร์รัปชัน และสามารถทดแทนระบบการรับ-จ่ายเงินแบบเดิมได้

5.4 การศึกษาวิจัยมีข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตการศึกษาที่ศึกษาเฉพาะบางหน่วยงานเท่านั้น ดังนั้นการนำผลการวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในอนาคตจะต้องตระหนักถึงข้อจำกัดในเรื่องของการศึกษาดังกล่าวด้วย และควรพัฒนาระบบให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยดำเนินการดังนี้

5.4.1 จัดให้มีการอบรมข้าราชการให้มีความรู้ความเข้าใจในระบบใหม่อย่างต่อเนื่อง

5.4.2 ประชาสัมพันธ์ส่งเสริม ปรับปรุง เร่งรัดให้หน่วยราชการต่าง ๆ ดำเนินการตามระบบใหม่ให้ได้ผลอย่างรวดเร็ว

5.4.3 จัดให้มีระบบประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ เพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุงขั้นตอนต่างๆ ให้มีความเหมาะสมสมบูรณ์มากขึ้น รวมถึงการปรับปรุงโปรแกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

เอกสารอ้างอิง

กรมบัญชีกลาง. 2542. คณะทำงานรวบรวมกฎหมายและระเบียบเพื่อพิมพ์จำหน่าย.

ประมวลกฎหมาย และระเบียบการคลัง. กรุงเทพฯ.

กรมบัญชีกลาง. 2545. กลุ่มพัฒนาระบบบัญชี สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน.

คู่มือการเบิกจ่ายเงิน และนำส่ง.

กิตติ บุญาค. 2541. การบริหารการพัฒนาการบัญชีภาครัฐสู่ศตวรรษที่ 21.

วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่ 39: 34 - 44.

กิตติ บุญาค. 2542. กลยุทธ์ในการนำนโยบายการบัญชีเพื่อการบริหาร

ภาครัฐแนวใหม่ไปสู่การปฏิบัติ. วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่ 40 เล่มที่ 1

(มกราคม- กุมภาพันธ์ 2542): 21-25.

ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน. 2546. รวมบทความวิชาการ: การบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพฯ: ที. พี. เอ็น. เพรส.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2543. การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่อาจ

กระทบการทำงานของกรมบัญชีกลาง. วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่ 41,

เล่มที่ 5 (กันยายน - ตุลาคม 2543): 18-36.

- พรกมล สุทธิสุข. 2544. หลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ .
วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่ 42 เล่มที่ 5 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2544).
- พิทยา บวรวัฒนา. 2541. ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิสุทธิ ศรีสุพรรณ. 2543. บทสัมภาษณ์อธิบดีกรมบัญชีกลาง (ณ ห้องประชุม 1
กรมบัญชีกลาง). วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่ 42, เล่มที่ 2 (มีนาคม-
เมษายน 2543) : 7 -12.
- วิสุทธิ ศรีสุพรรณ. 2543. คำบรรยาย อธิบดีกรมบัญชีกลาง: บทบาทในอนาคต
ของกรมบัญชีกลาง (ณ โรงแรม เมธาวลัย อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี).
วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่ 41, เล่มที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม 2543): 5-12.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์. 2542. องค์การและการจัดการ. กรุงเทพฯ: Diamo Business
World.
- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. 2543. องค์การสมัยใหม่. เอกสารประกอบการสอนวิชา
องค์การและการจัดการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุทธิรัตน์ รัตนโชติ. 2543. หลากหลายวิธีเบิกเงินจากคลัง. วารสารกรมบัญชีกลาง.
ปีที่ 41, เล่มที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม 2543): 41-48.
- สุทธิรัตน์ รัตนโชติ. 2543. การบัญชีรัฐบาลก่อนการปฏิรูป. วารสารกรมบัญชีกลาง.
ปีที่ 41: 34-39.
- สุทธิรัตน์ รัตนโชติ. 2544. จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ . วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่
42, เล่มที่ 6: 13-20.
- Hodgetts, Richard M. and Donald F. Kuratko. 1991. *Management*. 3rd ed. New
York : Harcourt Brace Janovich Publishers.
- Robbins, Stephen P. 1990. *Organization Theory: Structure, Design, and
Application*. 3rd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Robbins, Stephen P. And Marry Coulter . 2001. *Management*. 7th ed. Prentice
Hall, Inc.
- Swiss, Jame E. 1991. *Public Management System: Monitoring And Managing
Government Performance*. New Jersey: Prentice Hall.