

บทคัดย่อ

ความเป็นมา

1. ระบบบริหารการเงินการบัญชีของรัฐบาลไทย ได้รับการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างครั้งหลังสุดเมื่อปี พ.ศ. 2510 โดยกระทรวงการคลัง ร่วมกับหน่วยงานที่ปรึกษาพัฒนาระบบบริหารภาครัฐ (Public Administration Service - PAS) ของสหรัฐอเมริกา ระบบงบประมาณไทยในขณะนั้นเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) การบริหารและ ควบคุมการเงินการบัญชีจึงเน้นควบคุมการรับและจ่ายเงินในรายละเอียด ตามประเภทรายได้ หรือหมวดรายจ่ายต่างๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เงินในงบประมาณ)
2. นอกจากกระทรวงการคลังจะรับผิดชอบดูแลเงินในงบประมาณแล้ว ยังรับผิดชอบดูแลเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินประเภทต่างๆที่กระทรวงการคลังได้รับหรือจ่าย ที่ไม่ใช่รายได้แผ่นดิน หรือรายจ่ายตามงบประมาณ เงินเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นกองทุนประเภทต่างๆ เช่น เงินทุนหมุนเวียน เงินกู้ต่างประเทศ เงินกองทุนต่างๆ เงินบริจาค เงินบำรุงการศึกษา และเงินบำรุงสถานพยาบาล เป็นต้น ระบบบริหารการเงินการบัญชีด้านเงินนอกงบประมาณหากอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง มักจะกำหนดให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยอนุโลม
3. ในปี พ.ศ. 2525 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเป็น ระบบงบประมาณแบบแผนงาน งาน โครงการ (Planning Programming Budgeting System - PPBS) ซึ่งเน้นการจัดทำงบประมาณในเชิงแผนงานโครงการเพื่อการประเมินผลและติดตามผล ในขณะที่ระบบบริหารการเงินการบัญชียังไม่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวโดยสมบูรณ์ ประกอบกับไม่ได้มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีให้ทันสมัย จึงทำให้การให้บริหารและควบคุมการเบิกจ่ายเงิน การพิจารณาอัตราค่าใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารงานของส่วนราชการให้ดำเนินไปได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เกิดปัญหาการใช้งบประมาณเหลือมปี หรือข้ามปีมากขึ้น ทำให้การบริหารเงินสด(เงินคงคลัง)ภาครัฐยุ่งยากขึ้น และมีผลให้การเร่งรัดติดตามผลโครงการต่างๆ ขาดประสิทธิภาพในที่สุด
4. ภายใต้สภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน อีกทั้งกระแสเรียกร้องจากส่วนราชการต่างๆ มีส่วนผลักดันให้กระทรวงการคลังต้องเปลี่ยนปรัชญาการบริหารการเงินการบัญชีภาครัฐ จากหลักการเดิมที่มุ่งสร้างระบบเพื่อ

ควบคุมการใช้จ่ายเงินในรายละเอียด ไปเป็นหลักการที่มุ่งสร้างระบบเพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของส่วนราชการให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การปรับปรุง

1. การปรับปรุงระบบบริหารการเงินการบัญชีภาครัฐนั้น ไม่อาจปรับหรือโครงสร้างทั้งระบบได้ทันที เนื่องจากความไม่พร้อมของบุคลากร และการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ต้องใช้เวลา จึงควรจะต้องวางแผนปรับปรุงแก้ไขทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้

- **ระยะสั้น** หมายถึง การปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางการเบิกจ่ายเงินที่เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างระบบบริหารการเงินการบัญชีที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่

◆ ปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าใช้จ่ายที่กระทรวงการคลังกำหนด ประกอบด้วย

- ◇ อัตราค่าใช้จ่ายที่ได้กระจายอำนาจให้ส่วนราชการดูแล ควรจะให้ความรู้ คำปรึกษา และให้บริการด้านวิชาการ ตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ แก่ส่วนราชการ เพื่อให้สามารถจะรับผิดชอบดูแลและตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมและถูกต้องทาง
- ◇ อัตราค่าใช้จ่ายที่กระทรวงการคลังยังคงควบคุมดูแลอยู่ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าเบี้ยประชุม สวัสดิการต่าง ๆ ฯลฯ ควรจะได้ศึกษาปรับปรุงและพัฒนาระบบค่าตอบแทนดังกล่าวให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป กิจกรรมใดที่สามารถจะให้เอกชนดำเนินการได้ ก็ควรจะเร่งดำเนินการ อาทิเช่น การใช้ระบบประกันสุขภาพแทนระบบการควบคุมสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การปรับปรุงระบบการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยให้ตั้งเป็นกองทุนบำเหน็จบำนาญบริหารแยกต่างหากจากระบบราชการ (ดำเนินการแล้ว) เป็นต้น

ภารกิจประการหลังนี้กระทรวงการคลังจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ควรมีนโยบายจ้างหรือขอความช่วยเหลือผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้าช่วยเหลือด้านวิชาการ เพราะนโยบายการจัดให้มีตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ

ชาญด้านการเงิน การคลัง การบัญชี ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด และใช้เป็นกลไกในการสร้างบุคลากรสายวิชาการในส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงกรมบัญชีกลางที่ผ่านมาไม่ได้ผล

- ◆ ปัญหาในทางปฏิบัติด้านการบัญชีและตรวจสอบภายใน ปัจจุบัน ระบบบัญชีส่วนราชการ มุ่งควบคุมเม็ดเงินสดผ่านมือ ไม่ได้ให้ข้อมูลเพียงพอในการติดตามและประเมินผล เพราะไม่มีข้อมูลด้านต้นทุนงานหรือโครงการที่สมบูรณ์ อีกทั้งยังจัดทำบัญชีและรายงานล่าช้า จึงใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากส่วนราชการหลายแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค ยังทำบัญชีด้วยมือเป็นส่วนใหญ่ กรมบัญชีกลางได้จัดทำโปรแกรมสำเร็จรูประบบบัญชีส่วนราชการ เผยแพร่ให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้เพื่อให้การบันทึกบัญชีรวดเร็วขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะระบบที่กำหนดไม่อาจจะครอบคลุมรายการใช้จ่ายเงินต่าง ๆ ของส่วนราชการที่มีกิจกรรมหลากหลายได้ครบถ้วน จึงควรจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาโปรแกรมสำเร็จรูปให้สมบูรณ์ ควบคู่ไปกับการปรับลดแบบรายงาน แบบทะเบียน และ สมุดบัญชีต่าง ๆ ที่ได้สั่งการให้ส่วนราชการจัดทำเป็นจำนวนมาก แต่ใช้ประโยชน์น้อย ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบที่กำหนดมีความกะทัดรัด ท้าง่าย และรวดเร็วขึ้น

สำหรับงานตรวจสอบภายในนั้น กล่าวได้ว่า เป็นงานที่ขาดการพัฒนา และมีปัญหาในทางปฏิบัติมากที่สุดในขณะนี้ เนื่องจากเป็นงานที่ผู้บริหารให้ความสนใจน้อย เป็นงานวิชาการที่ทำให้ได้ผลดีอย่างมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถหลายด้าน อีกทั้งยังขาดคู่มือปฏิบัติงาน การอบรมที่ดี และทั่วถึงเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของผู้รับตรวจและหัวหน้าส่วนราชการ ปัญหานี้จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขภายในหน่วยงานกรมบัญชีกลางก่อน เพราะเป็นหน่วยงานวิชาการหลักทำหน้าที่ผลิตคู่มือปฏิบัติ และมาตรฐานการตรวจสอบภายใน สั่งการให้ผู้ตรวจสอบภายในทั่วประเทศถือปฏิบัติตลอดจนดำเนินการฝึกอบรมให้ทั่วถึง หากงานตรวจสอบภายในของกรมบัญชีกลางมีประสิทธิภาพทั้งด้านคนและระบบ จะช่วยส่งเสริมและผลักดันให้งานตรวจสอบภายในของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพตามไปด้วย และเป็นงานสำคัญที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เพราะผู้ตรวจสอบภายในเป็นเครื่องมือสำคัญของหัวหน้าส่วนราชการในการสอบทานการใช้จ่ายเงินภายใต้นโยบายกระจายอำนาจที่มีมากขึ้นในปัจจุบัน

- ◆ **ปัญหาด้านบุคลากรและระบบสารสนเทศ** บุคลากรด้านการเงินการบัญชีของส่วนราชการ ในอนาคต จำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทจากการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ที่กระทรวงการคลังกำหนด เป็นการทำงานในฐานะผู้บริหารการเงินการบัญชีที่สามารถคิด ริเริ่ม ให้คำแนะนำและแก้ปัญหาด้านการเงินขององค์กรมากขึ้นตามนโยบายการกระจายอำนาจของกระทรวงการคลัง

สำหรับบุคลากรด้านการเงินการบัญชีของกรมบัญชีกลาง ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลนั้น ในอนาคตจะมีภารกิจด้านวิชาการวิจัยและพัฒนา ระบบมากขึ้นตามนโยบายกระจายอำนาจ สัดส่วนระหว่างบุคลากรในสายวิชาการ (ระดับสูงกว่าปริญญาตรี) และสายปฏิบัติการ (ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี) ประมาณร้อยละ 38 :62 ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จำเป็นจะต้องวางแผนพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับลักษณะงานที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้มันักวิชาการมากขึ้นเป็นสัดส่วน ประมาณ ร้อยละ 50:50 หรือ 70:30 จึงจะทำให้การพัฒนาระบบงานมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จะต้องมีการส่งเสริมนักวิชาการศึกษาเพื่อปรับวุฒิให้สูงขึ้น หรือรับโอน สับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากรให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปควบคู่กับการฝึกอบรมและพัฒนาตัวบุคคลอย่างต่อเนื่อง

- งานระบบสารสนเทศด้านการเงินการคลังนั้น ยังไม่มีระบบข้อมูลเพื่อการบริหารและบริการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารด้านกฎ ระเบียบที่ออกใหม่ รวมถึงการชี้แจงและซักซ้อมความเข้าใจ มักจะถึงมือผู้ปฏิบัติล่าช้าและไม่ทั่วถึง ประกอบกับข้อมูลด้านการเงินการคลังที่จัดทำเพื่อการบริหาร กำหนดนโยบาย และตัดสินใจ ยังไม่ได้จัดทำอย่างเป็นระบบ และมีหลายแหล่ง มักมีปัญหาด้านความถูกต้องของข้อมูล และการนำข้อมูลไปใช้ การพัฒนาให้มีระบบสารสนเทศด้านการเงินการคลังเพื่อการบริหารและบริการที่ดีจึงเป็นสิ่งจำเป็น เช่น การจัดทำประมวลกฎหมายและระเบียบการคลัง คู่มือระบบบัญชีส่วนราชการ และหนังสือสั่งการที่เป็นหลักการของกระทรวงการคลัง การจัดระบบข้อมูลถาม-ตอบ ปัญหาเพื่อเผยแพร่ข่าวสารด้านกฎ ระเบียบที่ออกใหม่ทางโทรศัพท์ หรือผ่านเครือข่าย Internet ของกระทรวงการคลัง เป็นต้น ระบบข้อมูลสารสนเทศที่ดี จะช่วยให้ส่วนราชการต่างๆทั่วประเทศ ได้รับข้อมูลโดยไม่ต้องหาหรือเป็นหนังสือ หรือถามปัญหาทางโทรศัพท์ หรือเดินทางเข้ามาสอบถามกับเจ้าหน้าที่เป็นเรื่องๆไป ซึ่งเป็นภาระต่อบุคลากรทั้งในฝ่ายกรมบัญชีกลาง

และส่วนราชการมาก นอกจากนั้น ระบบการเงินการคลังของไทย จำเป็นจะต้องสร้างเครือข่ายเชื่อมโยง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศด้วย เพราะปัจจุบัน รัฐบาลไทยได้เข้าร่วมอยู่ในภาคีสมาชิกระหว่างประเทศหลายแห่ง จึงต้องมีระบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐานใกล้เคียงกัน ดังนั้น การพัฒนาให้มีระบบข้อมูลการเงินการคลังผ่านเครือข่าย Internet (Finance Net) เพื่อเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารของรัฐบาลไทยจึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาดำเนินการควบคู่กันไปด้วย

- ◆ **ปัญหาเกี่ยวกับกองทุนนอกงบประมาณ** ระบบบริหารการเงิน การบัญชี เงินนอกงบประมาณ ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น กระทรวงการคลัง มีอำนาจที่จะพิจารณากำหนดทั้งหมด ปัจจุบัน เงินนอกงบประมาณมีที่มาจากหลายแห่ง ซึ่งอาจจะจัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษ กฎหมายงบประมาณ กฎหมายเงินคงคลัง เป็นต้น ระบบบริหารเงินนอกงบประมาณโดยรวมจึง จำแนกตามเจตนาได้เป็น 3 ลักษณะ คือ
 - ◇ เงินนอกงบประมาณที่กระทรวงการคลังควบคุมทั้งหมด หมายถึง กระทรวงการคลังบริหารและควบคุมครบวงจรทั้งด้านการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ การควบคุมการเบิกจ่ายเงิน การอนุมัติ สายงานอัตรากำลัง การอนุมัติหลักการบัญชี การวิเคราะห์ติดตาม ประเมินผลเพื่อกำหนดนโยบายทิศทางการบริหารที่เหมาะสมตั้งแต่ การจัดตั้ง การดำเนินการ และการยุบเลิก เช่น เงินทุนหมุนเวียน ของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นต้น
 - ◇ เงินนอกงบประมาณที่กระทรวงการคลังควบคุมบางส่วน กฎหมาย อาจจะกำหนดให้การบริหารและควบคุมเงินนอกงบประมาณอยู่ใน อำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนนอกงบประมาณแทน กระทรวงการคลัง ยกเว้นการเบิกจ่ายเงินและการบัญชียังคงให้อยู่ ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง เพื่อให้การบริหารมี ความคล่องตัวยิ่งขึ้น เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม กองทุนอนุรักษ์และ ส่งเสริมพลังงาน เป็นต้น
 - ◇ เงินนอกงบประมาณที่กระทรวงการคลังไม่ควบคุม เป็นเงินนอก งบประมาณที่ต้องการความคล่องตัวสูง และมีผลกระทบต่อบุคคล

ในวงกว้าง เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น มักจะมีคณะกรรมการบริหารควบคุมดูแลระบบบริหารการเงินการบัญชีทั้งหมด ในกรณีนี้กระทรวงการคลังจะมีบทบาทเฉพาะเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารในฐานะผู้กำกับดูแล

ภารกิจของกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับการบริหารและควบคุมเงินนอกงบประมาณ ในปัจจุบัน มุ่งควบคุมการเบิกจ่าย อนุมัติ หรือให้ความตกลงเรื่องค่าใช้จ่าย ยังไม่ได้เน้นด้านการติดตามและประเมินผล จึงควรที่จะได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ ให้เป็นระบบที่มีความคล่องตัวสูง โดยกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ และกระทรวงการคลังทำหน้าที่กำกับดูแล เพื่อให้สามารถจะควบคุมกองทุนนอกงบประมาณทุกประเภทภายใต้หลักการดังกล่าวได้ในอนาคต และในการที่จะทำงานด้านกำกับดูแลติดตามประเมินผลได้นั้น จะต้องวิเคราะห์จากรายงานการเงินหรือผลงาน เพื่อกำหนดนโยบายการบริหารที่ถูกทิศทาง ปัจจุบันการจัดทำรายงานการเงินของกองทุนนอกงบประมาณเป็นจำนวนมากล่าช้า หรือบางแห่งไม่เคยส่งรายงานให้ สดง. ตรวจสอบ ดังนั้น จึงต้องผลักดันให้มีการจัดทำมาตรฐานการบัญชี มาตรฐานระบบบัญชีและมาตรฐานรายงานการเงินให้สมบูรณ์ ตลอดจนเร่งรัดการส่งรายงานการเงินให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองให้ครบถ้วนทันตามกำหนดเวลา เพื่อใช้ข้อมูลดังกล่าวในการวิเคราะห์และติดตามผล ตลอดจนจัดทำภาพรวมการเงินด้านเงินนอกงบประมาณ รวมไว้ในงบการเงินของประเทศที่สมบูรณ์ต่อไป

- **ระยะยาว** หมายถึง การปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการเงินการบัญชีซึ่งใช้มานานให้เหมาะกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน โครงสร้างระบบบริหารการเงินการบัญชี จำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย สอดคล้องกับระบบงบประมาณ และระบบบริหารที่เน้นควบคุมผลงานมากกว่าการเบิกจ่ายในรายละเอียด ข้อเสนอแนะด้านการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการเงินการบัญชี ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก คือ

- ◆ **การปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการเงินการบัญชี** โดยมี 2 ทางเลือกคือ

- ◇ **ทางเลือกที่ 1** เปลี่ยนระบบการรับเงินหรือจ่ายเงินผ่านส่วนราชการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบการรับตรงจ่ายตรงโดยไม่ผ่าน

ส่วนราชการ เพราะระบบบริการของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบันมีความทันสมัยและมีศักยภาพสูงพอที่จะให้บริการแทนส่วนราชการได้ การปรับโครงสร้างระบบนี้ จะมีผลให้ยกเลิกระบบบัญชีส่วนราชการและหน่วยงานย่อยซึ่งไม่ให้ข้อมูลในเชิงบริหารได้ทั้งระบบ และพัฒนาระบบบัญชีต้นทุนเพื่อประโยชน์ในการประเมินผล และติดตามผลแทนระบบบัญชีส่วนราชการ โดยกรมบัญชีกลางยังคงระบบบันทึกบัญชีและจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม

- ◇ ทางเลือกที่ 2 กระจายอำนาจการเบิกจ่ายให้ส่วนราชการมากขึ้น โดยกระทรวงการคลังจ่ายเงินเป็นงวดตามแผนเงินสดหรือแผนการเงินและให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีและรายงานการเงินส่ง สดง. รับรอง และส่งรายงานดังกล่าวให้กรมบัญชีกลางเพื่อจัดทำรายงานการเงินรวมของแผ่นดิน (Consolidated) ต่อไป ทางเลือกนี้จะลดความซ้ำซ้อนของงาน และมุ่งปรับบทบาทของผู้อำนวยการกองคลัง (Chief Financial Officer) ให้ทำหน้าที่ดูแลการเงินการบัญชีของส่วนราชการเช่นเดียวกับภาคเอกชน ทางเลือกนี้กระทรวงการคลังจะกระจายอำนาจให้ส่วนราชการดูแลทั้งทางการเงินการบัญชีทั้งหมด และเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่ ส่งเสริม สนับสนุนการทำงานของส่วนราชการ ทางเลือกนี้จะเป็นไปได้เมื่อบุคลากรของส่วนราชการพร้อมที่จะดำเนินการ

รายงานการเงินของแผ่นดิน ซึ่งกรมบัญชีกลางจัดทำเสนอสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองในปัจจุบัน มีข้อมูลครบถ้วนเฉพาะการรับจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน สำหรับเงินนอกงบประมาณนั้น มีข้อมูลเฉพาะเงินนอกงบประมาณที่น่าฝากกระทรวงการคลัง จึงขาดข้อมูลภาพรวมเงินนอกงบประมาณที่รัฐบาลมีอยู่ทั้งหมดรวมไว้ในงบการเงินของแผ่นดิน ควรจะต้องพัฒนาระบบการรวบรวมรายงานการเงินของกองทุนนอกงบประมาณทุกประเภทมาสรุปรวมไว้ในงบการเงินของแผ่นดินให้สมบูรณ์ต่อไป นอกจากนี้ ระบบบัญชีรัฐบาลไทยยังไม่มีระบบบัญชีเพื่อลงบันทึกทรัพย์สินประจำ (ทรัพย์สินถาวร) เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้จัดทำทะเบียนทรัพย์สินโดยไม่ต้องแสดงมูลค่าทรัพย์สินทางบัญชีไว้ในงบการเงินของแผ่นดิน จึงควรที่จะพัฒนาระบบบัญชีชุดทรัพย์สินประจำ แสดงไว้ในรายงานการเงินของแผ่นดิน เพื่อ

แสดงฐานะการเงินของประเทศให้ถูกต้องยิ่งขึ้น และเพื่อประโยชน์ในการบริหารทรัพย์สินประจำของรัฐโดยรวม

- ◆ การปรับโครงสร้างระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ เงินนอกงบประมาณที่มีลักษณะเป็นกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน เป็นกิจกรรมที่มีระบบการบริหารในเชิงธุรกิจ ดังนั้น ระบบบริหารและควบคุมที่กำหนด เช่น การจัดทำแผนวิสาหกิจหรือแผนงบประมาณ การพิจารณาอนุมัติกรอบอัตรากำลังและระบบค่าตอบแทน การกำหนดระบบการบริหารการเงินการบัญชีและรายงานการเงิน ควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับแนวทางของระบบบริหารในภาคเอกชน เพราะนโยบายการบริหารและควบคุมของกระทรวงการคลัง ที่ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลมนั้น ไม่คล่องตัว ไม่เหมาะสมและขาดข้อมูลในเชิงวัตถุประสงค์กับแผนงานที่ชัดเจน
- ◆ การปรับปรุงโครงสร้างสายการบริหารงานตรวจสอบภายใน การกำกับดูแลงานตรวจสอบภายใน ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลางในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากความยากของงาน บุคลากรขาดความรู้ทางวิชาการและประสบการณ์ อีกทั้งยังขาดการส่งเสริมสนับสนุนจากฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง ผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ งานตรวจสอบภายในของส่วนราชการส่วนใหญ่มีปัญหาทั้งด้านคน และระบบ ไม่เป็นที่ยอมรับของหัวหน้าส่วนราชการ ในการที่จะพัฒนางานตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพโดยเร็วและได้ผลนั้น จึงควรปรับโครงสร้างสายงานการบริหารงานตรวจสอบภายในของกรมบัญชีกลางในฐานะผู้กำหนดนโยบายและมาตรฐานการตรวจสอบให้ส่วนราชการทั่วประเทศถือปฏิบัติให้เหมาะสมเสียก่อน เพื่อให้การพัฒนาด้านคนและระบบงานตรวจสอบภายในสามารถจะดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ ได้เสนอแนะ 2 ทางเลือก คือ
 - ◇ ทางเลือกที่ 1 กรมบัญชีกลางยังคงรับผิดชอบดูแลและพัฒนา ระบบ โดยยกระดับสายงานตรวจสอบภายใน ให้มีฐานะเป็นสำนัก เพื่อให้มีความสำคัญมากขึ้น และจัดบุคลากรที่มีคุณภาพสูงทำงานในสำนักนี้ ทำหน้าที่พัฒนาระบบงานตรวจสอบภายใน ตลอดจนวางแผนฝึกอบรมผู้ตรวจสอบภายในทั่วประเทศ ทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ให้มีประสิทธิภาพโดยเร็ว ทั้งนี้ หากการพัฒนาของกรม

บัญชีกลางยังคงมีปัญหาเนื่องจากความไม่พร้อมของบุคลากร ก็ให้ โอนงานดังกล่าวให้ สตง.ดูแลตามทางเลือกที่ 2

- ◇ ทางเลือกที่ 2 โอนสายงานตรวจสอบภายในให้ไปอยู่ในสังกัดของ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีความรู้และมีประสบการณ์ด้านนี้ โดยตรง อีกทั้งยังมีเครือข่ายสายงานตรวจสอบทั่วประเทศ จึงมีความพร้อมที่จะให้การส่งเสริม สนับสนุนและฝึกอบรมด้านวิชาการ และปฏิบัติการแก่ส่วนราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สตง. จะต้องจัดระบบการทำงานมิให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจหลักด้านการตรวจสอบการเงินการบัญชีและผลงานของ ส่วนราชการ

ความคาดหวังและความสำเร็จ

1. ในการที่จะปรับปรุงระบบบริหารการเงินการบัญชีให้ได้ผลนั้น ผู้บริหารต้องให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง และมีแผนปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นการจัดสรรงบประมาณ และอัตรากำลังเพื่อการพัฒนาควรสอดคล้องกันด้วย
2. ข้อเสนอแนะในรายงานวิจัยนี้ กรมบัญชีกลางได้วางแผนพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวไปบ้างแล้ว เช่น การปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนหรือสวัสดิการให้เหมาะสม การกระจายอำนาจการใช้จ่ายเงินไปให้ส่วนราชการ การปรับปรุงระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ การพิจารณาเพื่อยกเลิกระบบบัญชีหน่วยงานย่อยของส่วนราชการ การพัฒนาระบบบัญชีต้นทุนเพื่อการบริหารและประเมินผล การปรับปรุงระบบการให้บริการเบิกจ่ายเงินให้ทันสมัยโดยใช้เทคโนโลยีช่วยเพื่อลดงานด้านเอกสารและยกระดับการทำงานให้เป็นสำนักงานไร้กระดาษในอนาคต เป็นต้น ดังนั้น รายงานวิจัยฉบับนี้ คาดว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบบริหารที่กรมบัญชีกลางดำเนินการอยู่ในขณะนี้ให้มีประสิทธิภาพ

