

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ ระบบ GFMS (Government Fiscal Management Information System) เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่นำมาใช้สำหรับการบริหารงานด้านการคลัง ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายดำเนินการปรับปรุงการบริหารงานด้านการคลังของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยมุ่งเน้นที่เป้าหมายและผลลัพธ์ของการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถแปลงนโยบายและวิสัยทัศน์ของรัฐไปสู่การปฏิบัติจริง รวมถึงสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงานจากแนวนโยบายดังกล่าว รัฐบาลจึงได้เร่งปฏิรูประบบการบริหารและการปฏิบัติงานทางด้านการเงินการคลังให้มุ่งสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้ริเริ่มให้มีระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือ ระบบ GFMS (Government Fiscal Management Information System) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศซึ่งทุกส่วนราชการทั่วประเทศได้เริ่มนำระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) มาปฏิบัติงานแบบ Online Real Time ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 โดยเริ่มเบิกจ่ายตรงในระบบ GFMS เพียงระบบเดียวตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2548

การนำระบบ GFMS มาใช้ตั้งแต่ เดือนตุลาคม 2547 ถึง 30 กันยายน 2550 หรือ ปีงบประมาณ 2550 ตามรอบระยะเวลาบัญชีของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นกับรายการบัญชี เช่น บัญชีเงินสดในมือ บัญชีเงินฝากธนาคาร บัญชีเงินฝากคลัง บัญชีลูกหนี้เงินยืม บัญชีพักสินทรัพย์ และบัญชีอื่นๆ กรมบัญชีกลางได้แจ้งส่วนราชการให้บันทึกและแก้ไขข้อผิดพลาดทางบัญชีเพื่อให้ข้อมูลปีงบประมาณ 2550 ในระบบ GFMS ถูกต้องและเป็นปัจจุบันภายในวันที่ 11 เมษายน 2551(ที่มา : หนังสือกรมบัญชีกลาง ค่วนมาก ที่ กค 0423.3/ว110 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2551) หลังจากนั้นระบบงานต่าง ๆ มีการปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นมากมายทั้งระบบ GFMS คู่มือแนวทางการปฏิบัติงาน และการนำเข้าข้อมูลจากบุคลากรของหน่วยงาน กระทั่ง วันที่ 30 กันยายน 2555 หรือสิ้นปีงบประมาณ 2555 ยังมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นต่อรายงานการทางบัญชีที่เรียกจากระบบ GFMS ที่แสดงข้อมูลไม่ครบถ้วนถูกต้อง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นมีผลกระทบที่สำคัญ ดังนี้

1. ด้านการปฏิบัติการ เช่น ด้านการบริหารงบประมาณ การรับ-จ่ายและติดตามการใช้งบประมาณ และด้านรายงานการเงินตั้งแต่ระดับหน่วยงาน ระดับกรม ระดับกระทรวง ถึงระดับรายงานการเงินแผ่นดินที่ให้ข้อมูลทางด้านการเงินที่ผิดพลาดด้วย

2. ด้านการบริหาร เช่น การวางแผนและตัดสินใจสำหรับผู้บริหารในการพิจารณาอนุมัติรายการต่างๆ โดยการนำข้อมูลจากด้านการปฏิบัติการมาเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ตัดสินใจเพื่อบริหารหน่วยงานให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งหน่วยงานตนเอง ประชาชน รวมถึงประเทศชาติ

ดังนั้น ผู้วิจัยได้เห็นความสำคัญและปัญหาต่าง ๆ จากการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจ และจากบุคลากรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบันทึกรายการ การเงินและบัญชีโดยใช้ระบบ GFMIS ซึ่งรายงานการเงินของหน่วยงาน เมื่อเรียกรายงานงบทดลองจากระบบ GFMIS จะพบรายการบัญชีที่ผิดปกติมีผลให้งบการเงินแสดงรายการบัญชีและจำนวนเงินที่ไม่ครบถ้วนถูกต้อง ต้องมีการปรับปรุงรายการบัญชีหลายรายการ ฉะนั้นเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาให้รายงานการเงินที่เรียกจากระบบ GFMIS มีความครบถ้วนถูกต้อง ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ของหน่วยงานของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาปัจจัยด้านบุคลากรมีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ของหน่วยงานของรัฐ

2. ศึกษาปัจจัยด้านคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตมีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ของหน่วยงานของรัฐ

3. ศึกษาปัจจัยด้านโปรแกรม GFMIS มีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ของหน่วยงานของรัฐ

4. ศึกษาปัจจัยด้านคู่มือแนวทางการบันทึกรายการมีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ของหน่วยงานของรัฐ

5. ศึกษาปัจจัยด้านการฝึกอบรมมีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ของหน่วยงานของรัฐ

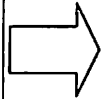
6. เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นนำมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา รายงานการเงินให้มีความครบถ้วนถูกต้อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ

ปัจจัยที่มีผลกระทบ

1. บุคลากร
 - ตำแหน่งงาน
 - ประสบการณ์ทำงานด้านบัญชี
 - ประสบการณ์ทำงานด้าน GFMIS
 - ระดับการศึกษา
 - สาขาที่สำเร็จการศึกษา
2. คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต
3. โปรแกรม GFMIS
4. คู่มือแนวทางการบันทึกรายการ
5. การฝึกอบรม



ตัวแปรตาม

ความครบถ้วนถูกต้องของรายการบัญชี

- ด้านการบันทึกรายการทุกรายการที่เกิดขึ้น และด้วยมูลค่าที่ถูกต้องครบถ้วน
- บันทึกรับรู้รายการสินทรัพย์ หนี้สิน
- ด้านการเปิดเผยข้อมูลในหมายเหตุประกอบงบการเงินเป็นไปตามมาตรฐานการรายงานทางการเงิน
- มีการกำกับดูแลให้มีการจัดทำบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี
- แสดงรายการในงบการเงินได้กระชับเข้าใจง่ายแก่ผู้ใช้งบการเงิน
- บันทึกรายการและเหตุการณ์ทางการบัญชีตามเนื้อหาและความเป็นจริงเชิงเศรษฐกิจ โดยเนื้อหาสำคัญกว่ารูปแบบ

1. ตัวแปรอิสระ (Independent Variable)

1.1 บุคลากร เป็นทรัพยากรที่สำคัญของหน่วยงานในการขับเคลื่อนองค์กรให้ประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายจากผลของงานที่ตั้งไว้ ในส่วนงานด้านการบัญชีก็ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางด้านบัญชี ด้านระบบงานบัญชี แม้กระทั่งการแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดจากรายการทางด้านบัญชี ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรายการบัญชีที่ได้ถ้าขาดไป โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่และมีระบบงานที่เชื่อมโยงกันหลายส่วน หากมีรายการผิดพลาดรายการหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรายการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกันด้วย

1.2 ด้านคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต ระบบงานของหน่วยงานของรัฐได้มีการปรับเปลี่ยนการบันทึกบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็นการบันทึกบัญชีเกณฑ์ค้างผ่านระบบ GFMS ซึ่งเป็นระบบที่ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน โดยใช้เครือข่ายเน็ตเวิร์กที่ใช้อินเทอร์เน็ตในการเชื่อมต่อกับการบันทึกข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ผ่านระบบ GFMS มีทั้งระบบ Terminal, Excel Loader การเชื่อมต่อข้อมูลดังกล่าวอาจมีผลกระทบที่เกิดจากเครื่องคอมพิวเตอร์ค้างหรือ error การเชื่อมต่อเครือข่ายอินเทอร์เน็ตล้มเหลว ถูกรบกวนหรือได้รับความเสียหายจากผู้ไม่หวังดี ซึ่งอาจทำให้การบันทึกรายการเกิดความผิดพลาดไม่ครบถ้วนได้

1.3 ด้านโปรแกรม GFMS เป็นระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ ของหน่วยงานของรัฐ ที่มีขนาดใหญ่ อีกทั้งข้อมูลต่างๆที่ถูกบันทึกเข้าไปนั้นมีจำนวนรายการที่มาก อาจมีผลกระทบต่อรายการบัญชีโดยการประมวลผล การตั้งค่าบัญชีที่เกิดขึ้นเมื่อมีการบันทึกรายการที่ไม่ถูกต้อง การไม่ควบคุมเลขที่เอกสารในการอ้างอิงเพื่อบันทึกรายการ

1.4 ด้านคู่มือแนวทางการบันทึกรายการ การบันทึกรายการผ่านระบบงานต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องมีคู่มือในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้ผลของงานที่สมบูรณ์ถูกต้องครบถ้วน อีกทั้งคู่มือการปฏิบัตินั้นต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจน ไม่ซับซ้อน แสดงรายการที่เกิดขึ้นจากการบันทึกว่ามีรายการบัญชีใดบ้าง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการบันทึกรายการหรือคู่มือปฏิบัติงานที่บ่อยครั้งด้วย

1.5 ด้านการฝึกอบรม การฝึกอบรมถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการเริ่มกระบวนการทำงาน การมีระบบงานที่ใช้สื่อแบบอิเล็กทรอนิกส์ในการบันทึกรายการต่าง ๆ ของหน่วยงาน จำเป็นต้องมีการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรให้เข้าใจถึงกระบวนการ ขั้นตอน วิธีการต่าง ๆ เป็นการลดความผิดพลาดจากการทำงานอีกทั้งเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในระบบงานอีกด้วย

2. ตัวแปรตาม (Independent Variable) ได้แก่ ความครบถ้วนถูกต้องของรายการบัญชี ตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 หลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ แม่บทการบัญชี มาตรฐานการบัญชี และที่แสดงในงบการเงิน ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค 0423.2/ว410 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2551 เรื่อง รูปแบบรายงานการเงินของหน่วยงานภาครัฐ

สมมติฐานการศึกษา

ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลทั้งจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐและเพื่อนร่วมงาน รวมถึงหนังสือกรมบัญชีกลาง จึงได้ข้อสรุปสมมติฐานของการศึกษา ดังนี้

1. ปัจจัยด้านบุคลากรที่แตกต่างกันมีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของหน่วยงานของรัฐ ที่แตกต่างกัน
2. ปัจจัยด้านคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตมีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของหน่วยงานของรัฐ
3. ปัจจัยด้านโปรแกรม GFMS มีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของหน่วยงานของรัฐ
4. ปัจจัยด้านคู่มือแนวทางการบันทึกรายการมีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของหน่วยงานของรัฐ
5. ปัจจัยด้านการฝึกอบรมมีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของหน่วยงานของรัฐ

ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาเฉพาะหน่วยงานของรัฐในเขตกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี และนนทบุรี
2. การศึกษานี้จะทำการศึกษาหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก วันที่ 2 ตุลาคม 2545 และเป็นหน่วยเบิกจ่ายตามระบบ GFMS ที่สังกัดส่วนราชการระดับกระทรวง ดังนี้
 1. สำนักนายกรัฐมนตรี
 2. กระทรวงกลาโหม
 3. กระทรวงการคลัง
 4. กระทรวงการต่างประเทศ
 5. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
 6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
 7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 8. กระทรวงคมนาคม

9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
10. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
11. กระทรวงพลังงาน
12. กระทรวงพาณิชย์
13. กระทรวงมหาดไทย
14. กระทรวงยุติธรรม
15. กระทรวงแรงงาน
16. กระทรวงวัฒนธรรม
17. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
18. กระทรวงศึกษาธิการ
19. กระทรวงสาธารณสุข
20. กระทรวงอุตสาหกรรม
21. ส่วนราชการ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง
22. หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ที่มา : หน่วยงานระบบ GFMS กระทรวงการคลัง

และต้องเป็นหน่วยงานที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามการแบ่งส่วนราชการ ส่วนกลาง เฉพาะสำนักตรวจสอบการเงินที่ 1 ถึง สำนักตรวจสอบการเงินที่ 20 ยกเว้นหน่วยงานที่เป็นสถาบัน รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอิสระอื่นของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ กองทุน สภาอากาศไทย และหน่วยงานอื่น/กองทุน/เงินทุนหมุนเวียนในสังกัด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความครบถ้วนถูกต้องของรายงานทางบัญชีในระบบ การบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของหน่วยงานของรัฐ
2. เป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นนำมาปรับปรุงแก้ไขพัฒนารายงานการเงินให้มีความครบถ้วนถูกต้อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นิยามศัพท์

1. หน่วยงาน หมายถึง หน่วยงานของรัฐ
2. หน่วยงานของรัฐ หมายถึง ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119/ตอนที่ 99 ก/หน้า 14/2 ตุลาคม 2545 และเป็นหน่วยเบิกจ่ายตามระบบ GFMS ที่สังกัดส่วนราชการระดับกระทรวง และต้องเป็น หน่วยงานที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามการแบ่งส่วนราชการ ส่วนกลาง เฉพาะสำนัก

ตรวจสอบการเงินที่ 1 ถึง สำนักตรวจสอบการเงินที่ 20 ยกเว้นหน่วยงานที่เป็นสถาบัน รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานอิสระอื่นของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ กองทุน สภาวิชาชีพ และ หน่วยงานอื่น/กองทุน/เงินทุนหมุนเวียนในสังกัด ทั้งนี้ เฉพาะหน่วยงานของรัฐในเขต กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี และนนทบุรี

3. รายงานทางบัญชี หมายถึง รายการที่แสดงในรายงานการเงิน ตามหนังสือค่านที่สุด ที่ กค 0423.2/ว410 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2551 เรื่อง รูปแบบรายงานการเงินของหน่วยงานภาครัฐ

4. รายการที่แสดงในรายงานการเงิน หมายถึง รายการในงบทดลองที่รายการบัญชีจาก บัญชีแยกประเภททั่วไป

5. ระบบ GFMS หรือ โปรแกรม GFMS หมายถึง ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐ แบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System)

6. บุคลากร หมายถึง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ พนักงาน ที่เกี่ยวข้องกับบัญชี การเงินและ บัญชี หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นเกี่ยวกับบัญชี การเงินและบัญชี

7. SAP หมายถึง Software สำเร็จรูปจากต่างประเทศที่นำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับ ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ ประกอบด้วย Software SAP R/3 และ Software SAP BW

8. Software SAP R/3 หมายถึง ระบบปฏิบัติการที่ให้หลายระบบงานในฐานข้อมูลเดียวกัน (Single entry) เชื่อมโยงกัน

9. Software SAP BW หมายถึง ระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร

10. Mainframe หมายถึง อุปกรณ์การทำงานของศูนย์ข้อมูลหลักและศูนย์สำรอง

11. Terminal หมายถึง เครื่อง PC ซึ่งเป็นลูกข่ายของ Mainframe