

กรมบัญชีกลาง

ปรัชญา เวสารัชชี



		รายงานวิจัยใน โครงการการบริหาร เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม	
		มูลนิธิ สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนา ประเทศไทย	

กรรมบัญชีกลาง

โดย

ปรีญา เวสารักษ์

รายงานผลการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
(ระยะที่ 2 ปีที่ 1 : เอกสารหมายเลข 5)

ของ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Prepared in accordance with the terms of reference

of Project supported by

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

คำนำ

ในขณะที่กำลังพัฒนาทางวิชาการ เทคโนโลยี และเทคนิควิธีการบริหารเป็นไปอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงขององค์การ โดยอาศัยประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะยกระดับประสิทธิภาพขององค์การให้สามารถรองรับปริมาณงานที่พอกพูนอย่างต่อเนื่องได้ ข้อจำกัดของการเปลี่ยนแปลงองค์การยังมีมากขึ้น ในกรณีขององค์การของรัฐบาล จนเป็นที่กล่าวขานกันเสมอว่าระบบราชการเป็นระบบที่ยุ่งวุ่นวาย เปลี่ยนแปลงช้า ไม่ทันใจ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างเต็มที่

การศึกษากรมบัญชีกลางในฐานะที่เป็นองค์การระดับนโยบายส่วนกลาง ซึ่งดูแลการรับจ่ายเงินของประเทศ ช่วยสะท้อนภาพข้อจำกัด ในความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงองค์การให้ชัดเจนขึ้นในเชิงรูปธรรมเท่าที่เป็นอยู่ ถึงแม้ผู้บริหารของกรมพยายามผลักดันเพียงใดก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นก็ยังไม่เป็นที่พอใจเท่าที่ควร ปัญหานี้อาจนับเป็นปัญหาร่วมกันของแทบทุกส่วนราชการก็ได้

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยมีเจตนาแต่ประการใดที่จะเสาะหาข้อบกพร่องเพื่อตำหนิตัวหน่วยงาน แต่ได้ดำเนินการร่วมกันกับบุคลากรของกรมบัญชีกลาง เพื่อแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพของกรมให้ดีขึ้น และถึงแม้งานวิจัยจะถูกจำกัดภายในกรอบตัวแบบที่กำหนด แต่อย่างน้อยภาพของกรมบัญชีกลางที่ปรากฏในงานวิจัยนี้ น่าจะช่วยสนับสนุนความพยายามเข้าใจปัญหาการบริหารส่วนราชการอื่นๆ และช่วยให้แนวคิดในการพัฒนาระบบราชการโดยส่วนรวมต่อไป

ปรีชญา เวสารัชช์

คำขอบคุณ

ผู้วิจัยขอขอบคุณเป็นอย่างสูงต่อกรมบัญชีกลาง ซึ่งให้ความสนับสนุนอย่างดียิ่งในการวิจัยครั้งนี้ ทั้งในด้านการอำนวยความสะดวกในการสัมภาษณ์ การจัดข้อมูลเอกสาร การให้ข้อมูลและความคิดเห็น การเข้าร่วมสังเกตการณ์ และการประชุมต่างๆ

ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่ง ในความร่วมมือของบุคลากรทุกระดับ ที่เต็มใจเสียสละเวลาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ไม่อาจบรรลุผลได้ หากปราศจาก ความสนับสนุนของ ท่านอธิบดี รองอธิบดี ผู้เชี่ยวชาญ คณะทำงาน บุคลากร และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ที่ผู้วิจัย ได้มีโอกาสรับฟังข้อมูลและความคิดเห็น

ในทำนองเดียวกัน การวิจัยครั้งนี้จะไม่เกิดหากมิได้รับการสนับสนุนจาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	i
คำขอบคุณ	ii
สารบัญ	iii
สรุปสาระสำคัญของรายงาน	vi
Executive Summary	x
บทที่หนึ่ง บทนำ	1
1. ความสำคัญของเรื่อง	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา	2
3. ตัวแบบในการศึกษา	3
4. วิธีการศึกษา	5
5. องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง	6
6. ระยะเวลาในการศึกษา	6
7. การเสนอเรื่อง	6
บทที่สอง ความเป็นมาและลักษณะทั่วไป	8
1. ความเป็นมาของกรมบัญชีกลาง	8
2. ลักษณะทั่วไปของกรมบัญชีกลาง	11
3. สภาพแวดล้อมทั่วไปของกรมบัญชีกลาง	14
บทที่สาม สภาพแวดล้อมทางการบริหาร	17
1. อาณัติ	17
2. องค์การ	24
3. อำนาจหน้าที่และการบริหารราชการของกรมบัญชีกลาง	29
4. กระบวนการของงาน	34
5. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร	38

		หน้า
บทที่สี่	กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ	43
	1. ขอบเขตของการวินิจฉัยสั่งการ	43
	2. ขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการ	45
	3. กระบวนการวิเคราะห์/สั่งการ	47
	4. ระบบข้อมูลสนับสนุน	51
	5. การตัดสินใจ	54
	6. ปัญหาของการวินิจฉัยสั่งการ	56
บทที่ห้า	กระบวนการปฏิบัติงาน	59
	1. ลักษณะและขั้นตอนของกระบวนการปฏิบัติงาน	59
	2. ระบบข้อมูลสนับสนุน	60
	3. การดำเนินการ	61
	4. การตอบสนองข้อมูลหรือปฏิกิริยาต่อการดำเนินการ	64
	5. ปัญหาการดำเนินการของกรมบัญชีกลาง	65
	6. ปัญหาการปฏิบัติงานในทัศนะของกรมบัญชีกลาง	66
บทที่หก	การจัดการทรัพยากร	71
	1. ทรัพยากรบุคคล	71
	2. ทรัพยากรด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี	81
	3. ทรัพยากรการเงิน	83
	4. แนวทางปรับปรุงการบริหารทรัพยากร	85
บทที่เจ็ด	ภาพรวมกรมบัญชีกลาง	88
	1. สภาพแวดล้อม	89
	2. การวินิจฉัยสั่งการ	90
	3. กระบวนการปฏิบัติงาน	92
	4. การบริหารทรัพยากร	92
	5. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปร	93
	6. อนาคตของกรมบัญชีกลาง	94
	7. กรมบัญชีกลางในอนาคต	95

	หน้า
บทที่แปด แนวปฏิบัติในการพัฒนาประสิทธิภาพ	97
1. เป้าหมายของการพัฒนา	97
2. การพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงาน	98
3. การพัฒนาระบบข้อมูล	101
4. การพัฒนาบุคลากร	102
5. มาตรการดำเนินการเพื่อการพัฒนา	103
ภาคผนวก	(1)
ภาคผนวกที่ 1 คำสั่งกรมบัญชีกลาง	(2)
2 รายการสัมภาษณ์	(3)
3 แบบสอบถาม ทิศนคติของบุคลากรกรมบัญชีกลาง	(5)

สรุปสาระสำคัญของรายงาน กรมบัญชีกลาง

ปรัชญา เวสารัชช์

จากการวิจัยการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ถึง ธันวาคม 2531 มีข้อสรุปในประเด็นระเบียบวิธีการวิจัย ผลการวิจัยที่สำคัญ และข้อเสนอแนะดังนี้

1. ระเบียบวิธีการวิจัย

กรมบัญชีกลางเป็นกรมที่มีความสำคัญกรมหนึ่ง ในฐานะหน่วยงานกลางซึ่งรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินของประเทศ จึงเป็นกรมปฏิบัติซึ่งดูแลตรวจสอบให้ส่วนราชการ รับ-จ่ายเงินให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายต่างๆ ขณะเดียวกันกรมก็มีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลและเสนอแนะทางเลือกต่างๆ ด้านการเงินการคลัง เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานเชิงนโยบายอื่นๆ

การวิจัยกรมบัญชีกลางมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

1. วิเคราะห์ลักษณะและปัญหาด้านสภาพแวดล้อม กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการปฏิบัติ และการจัดการทรัพยากร เพื่อเสนอแนะข้อคิดเห็นและมาตรการที่เหมาะสมในการพัฒนาประสิทธิภาพของกรมบัญชีกลาง

2. นำผลจากการศึกษาไปเปรียบเทียบกับหน่วยงานกลางเชิงนโยบายอื่นๆ และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบราชการโดยส่วนรวม เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้ใช้วิธีการต่างๆ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ คือ การวิเคราะห์เอกสาร (กฎหมาย กฎ ระเบียบคำสั่ง บัญชี เอกสารการปฏิบัติงาน หนังสือและบทความต่างๆ) การสัมภาษณ์ผู้บริหารทุกระดับทั้งในระดับกระทรวง กรม กอง และฝ่าย การใช้กรณีศึกษา (ทั้งที่เป็นลักษณะกรณีศึกษาหน้าที่เฉพาะ และกรณีศึกษาประเด็นปัญหา) การออกแบบสอบถาม การสังเกตการณ์ การร่วมประชุม/สัมมนา และความคิดเห็นต่างๆ ของคณะทำงานและผู้บริหารของกรม

2. ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่า กรมปฏิบัติภารกิจส่วนใหญ่ในการตรวจสอบดูแลการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่างๆ โดยอาศัยกลไกสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ บรรดากฎระเบียบต่างๆ และอำนาจของกระทรวงการคลัง งานด้านตรวจสอบและควบคุมนี้ ดำเนินโดยหน่วยงานปฏิบัติต่างๆ ซึ่งรวมทั้งสำนักงานคลังจังหวัดและอำเภอ

สำหรับงานอีกลักษณะหนึ่งเป็นงานเชิงวิชาการ ซึ่งได้แก่การเสนอข้อมูล การวิเคราะห์ การให้ความเห็น และการเสนอแนะนโยบายหรือประเด็นการตัดสินใจต่างๆ ตามที่รัฐบาล กระทรวงการคลัง และหน่วยงานกลางเชิงนโยบายอื่นๆ ขอให้ดำเนินการ เช่น นโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ โครงสร้างเงินเดือนภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ การบริหารลูกจ้างประจำ เป็นต้น การกิจเชิงนโยบายนี้เป็นแง่มุมที่มักไม่ค่อยปรากฏต่อสายตาบุคคลภายนอก เพราะภาพพจน์ของกรมบัญชีกลางโดยทั่วไปเป็นภาพพจน์ด้านการควบคุมตรวจสอบ ในขณะที่การเสนอแนะเชิงนโยบายนั้น ในขั้นสุดท้ายเป็นผลงานของหน่วยงานอื่น

เมื่อพิจารณาจากตัวแปรหลัก 4 ประการ พอสรุปได้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมที่เป็นอ้อมมีส่วนเกื้อหนุนกรมบัญชีกลางหลายประการ ที่สำคัญคือเป็นกรมที่ปลอดจากการแทรกแซงหรือบีบคั้นทางการเมืองพอสมควร นอกจากนี้ยังปลอดจากการชักจูงด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และทำให้บุคลากรมีความมั่นคงในการทำงาน มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน อาศัยกรอบกฎหมายเป็นเกณฑ์การตัดสินใจ

อย่างไรก็ดี อีกนัยหนึ่ง สภาพแวดล้อมทำให้กระบวนการปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นงานประจำวัน อาศัยดุลยพินิจในการตัดสินใจน้อย จึงทำให้ขาดความคิดริเริ่ม ขาดการพิจารณาแบบรวมในแง่มุมต่างๆ ขาดการพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบให้ทันสมัยอยู่เสมอ ติดอยู่กับการกิจปัจจุบัน ขาดการปรับปรุงบทบาทของตนให้ตอบสนองกับแนวทางพัฒนาความต้องการ และสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนไป

ข้อจำกัดต่อมาคือ การพึ่งกฎหมายเป็นกรอบของดุลยพินิจนั้น ทำให้การทำงานไม่ยืดหยุ่น และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงยาก เนื่องจากหากมีการเปลี่ยนแปลงด้านใด ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์อื่นๆ อีกหลายประการ

ใน พ.ศ. 2528 กรมได้แบ่งส่วนราชการใหม่ ซึ่งเน้นการแยกหน่วยงานปฏิบัติ กับหน่วยงานวิชาการออกจากกัน โดยหน่วยงานวิชาการได้อัตราตำแหน่งบุคลากรที่มีวุฒิระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากปฏิบัติงานปกติประจำวัน การแบ่งงานลักษณะนี้ก่อผลในด้านลบบางประการ คือ ทำให้การปรับปรุง หรือเสนอแนะการปรับปรุงด้านการตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงิน ไม่ได้ถูกริเริ่มจากบุคลากรในกองซึ่งคุ้นเคยกับปัญหาอยู่แล้ว ส่วนกองวิชาการนั้น ถึงแม้โดยหลักการจะมีบทบาทเชิงวิเคราะห์ แต่เมื่อภารกิจของกรมมากขึ้น เกิดงานลักษณะใหม่ๆ ขึ้น งานเหล่านี้มักถูกส่งมาที่กองวิชาการ จึงทำให้กองวิชาการรับงานปกติประจำมากขึ้น และขณะเดียวกัน กองวิชาการเหล่านี้ก็รับงานวิเคราะห์เร่งด่วนจากหลายฝ่าย ทำให้งานล้น และบุคลากรต้องเร่งระดมทำงานอันมีผลจำกัดคุณภาพของงาน รวมทั้งทำให้งานริเริ่มใหม่ๆ เชิงพัฒนาสูญเสียถูกกระทบไปด้วย

2. การวินิจฉัยสั่งการ การวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางนี้ มี 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือการวินิจฉัยสั่งการซึ่งอำนาจตัดสินใจสิ้นสุดในกรมเอง การวินิจฉัยสั่งการลักษณะนี้เป็นงานประจำ อาศัยกรอบกฎหมายและระเบียบที่แน่ชัด ลักษณะที่สอง คือ การวินิจฉัยสั่งการซึ่งอำนาจตัดสินใจสิ้นสุดนอกขอบเขต

อำนาจของกรม เช่น สิ้นสุดที่กระทรวง คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานกลางเชิงนโยบายอื่นๆ งานลักษณะที่สองเป็นงานเชิงสนับสนุนข้อมูล การให้ความเห็นและการให้ข้อเสนอแนะทางเลือกต่างๆ มักเป็นงานเร่งด่วน

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางนี้ มีข้อดีคือ โดยทั่วไปมีกลไกที่ชัดเจนเป็นกรอบในการใช้ดุลยพินิจ กลไกนี้ส่วนใหญ่เป็นกลไกทางกฎหมาย และในการวินิจฉัยนั้นอาศัยสายการบังคับบัญชาที่ผู้พิจารณา เริ่มต้นส่งเรื่องผ่านสายการบังคับบัญชาตามลำดับ ทำให้รอบคอบขึ้น แต่ข้อจำกัดก็มีอยู่คือ ก่อให้เกิดความล่าช้า และบุคลากรของกรมยังมีประสบการณ์ และกรอบความคิดจำกัดยังไม่สามารถเสนอแนะแนวทางใดที่ครอบคลุมมิติในการพิจารณากว้างขวางอันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาได้

นอกจากนี้ บุคลากรยังขาดความคิดริเริ่มในการเสนอแนะข้อคิดเห็นหรือแนวทางใหม่ เพื่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา ยังคงรอให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการเป็นส่วนใหญ่

3. กระบวนการปฏิบัติงาน มีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากอาศัยสายการบังคับบัญชาเป็นหลักในการทำงาน ข้อที่ดีคือ มีรูปแบบและกระบวนการที่แน่ชัดเป็นมาตรฐานพอควร แต่ข้อจำกัดคือการเน้นระเบียบกฎหมาย และวิธีปฏิบัติมากมาย ซึ่งทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการใช้ดุลยพินิจ นอกจากนี้ทัศนคติของบุคลากรกรมบัญชีกลางเน้นที่การป้องกันการทุจริตของส่วนราชการ จึงพยายามออกระเบียบกฎเกณฑ์มากมาย ทำให้ภาระงานของกรมเพิ่มโดยไม่จำเป็น และขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบทบาทของกรมไปสู่การปฏิบัติงานเชิงพัฒนา คือ การให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางป้องกัน และส่งเสริมงานของส่วนราชการอื่นๆ

ในกระบวนการปฏิบัติงานนี้ สิ่งที่ขาดไม่ได้คือ การประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ หากหน่วยงานอื่นไม่มีความใส่ใจส่งมอบข้อมูล และหลักฐานที่จำเป็นให้ งานของหน่วยงานบางหน่วยย่อมชะงัก ล่าช้าไป

4. การบริหารทรัพยากร ทรัพยากรสำคัญคือ คน วัสดุ และเงิน ทรัพยากรการเงินไม่เป็นประเด็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะมักถูกจำกัดขอบเขตงบประมาณไว้แน่นอนอยู่แล้ว แต่ปัญหาคือ ทรัพยากรคนและวัสดุ

ทรัพยากรคนที่มีอยู่นั้น มีความซื่อสัตย์ ผูกพันกับองค์การ และมีความรับผิดชอบสูง จำนวนที่มีอยู่ถึงแม้จะน้อยกว่าที่ต้องการ แต่ก็สามารถดูแลงานที่เป็นอยู่ได้โดยไม่ขาดตกบกพร่อง นอกจากความล่าช้าเป็นครั้งคราว ที่สำคัญคือบุคลากรยังมีคุณภาพต่ำ ประมาณร้อยละ 20 เท่านั้นที่มีวุฒิระดับปริญญาตรี ผลเสียคืองานด้านการวิเคราะห์ทั้งหลายมีจำกัด นักวิชาการมีการะงานสั้น และบุคลากรในภูมิภาค ซึ่งส่วนใหญ่มีวุฒิไม่สูง ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่ส่วนราชการต่างๆ ในภูมิภาคได้

ทรัพยากรด้านวัสดุที่จำกัดขณะนี้คือ ทรัพยากรระบบข้อมูล จึงทำให้กรมเป็นกรมที่ล้าสมัย ยังใช้แรงงานคนในการวิเคราะห์ประมวลข้อมูล หากมีเทคโนโลยีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอก็จะช่วยให้ประสิทธิภาพของกรมได้รับการพัฒนาเร็วขึ้น

3. ข้อเสนอแนะ

ในแง่ภาพรวม ถึงแม้กรมบัญชีกลางต้องรับภารกิจที่ปฏิบัติอยู่ต่อเนื่องอีกต่อไป แต่กรมจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติและบทบาทของตนอย่างมาก บทบาทที่ควรเปลี่ยนคือ เปลี่ยนจากแนวทางที่เน้นการตรวจสอบควบคุม ไปเป็นแนวทางป้องกันและพัฒนา ซึ่งหมายความว่ากรมควรผลักภาระการตรวจสอบความคุ้มค่าให้กับส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบโดยตรง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น และเน้นบทบาทการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อคาดการณ์ล่วงหน้า อันจะทำให้ป้องกันหรือคลี่คลายปัญหา ก่อนเกิดขึ้น แทนที่จะตามแก้ปัญหาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน บทบาทที่ควรเน้นต่อไปคือ บทบาทในเชิงปัญหา ซึ่งเป็นบทบาทในการคิด เสนอแนะระบบและระเบียบที่เกื้อหนุนให้ส่วนราชการมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินสูงขึ้น มีความระมัดระวังรับผิดชอบมากขึ้น งานลักษณะนี้เป็นงานวิชาการ ซึ่งต้องปรับสัดส่วนโครงสร้างของบุคลากรกรม

เพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ดังกล่าว กรมควรดำเนินการดังนี้

1. สํารวจและวิเคราะห์ลักษณะงานปัจจุบัน และแก้ไขให้สอดคล้องกับแนวทางใหม่ในการพัฒนางานใดที่ส่วนราชการอื่นดูแลเองได้ควรผลักภาระไป
2. ลดขั้นตอนกระบวนการและรายละเอียดหลักฐานต่างๆ ลง
3. บทบาทภารกิจเดิมในแนวทางใหม่ คือ การป้องกันและพัฒนา ซึ่งจะมีผลงานบางลักษณะ เช่น งานตรวจสอบรายละเอียด และเพิ่มงานใหม่ เช่น การเผยแพร่ความรู้ การจัดทำระบบกระบวนการใหม่ เป็นต้น
4. จัดทำแผนกำลังคน และแผนพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับทิศทางการทำงานแนวใหม่
5. เร่งรัดการเชื่อมโยงระบบข้อมูลในกรมโดยใช้รูปแบบ on-line ลดงานที่ต้องพึ่งพาคอมพิวเตอร์ของกระทรวงการคลังให้เห็นเฉพาะการทำรายงาน และทำระบบเครือข่ายกับสำนักงานคลังต่างๆ โดยใช้ไมโครคอมพิวเตอร์
6. จัดตั้งคณะทำงานทำแผนพัฒนากรม เพื่อถือเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาองค์การ และในการระดมทรัพยากรสนับสนุน

Executive Summary
Comptroller General's Department

Pratya Vesarach

Research on the Comptroller General's Department was conducted from February–December 1988. Methodology, findings, and recommendations are as follows:

1. Research methodology

The CGD is one of the most important central departments responsible for overseeing and controlling public revenue and expenditures. Its main task is to ensure that rules and regulations are strictly observed by all public agencies when receiving revenue and spending their budgets. In addition it plays a significant role in supplying fiscal and monetary information, opinions, and alternatives to support the decision-making process of the government and other policy-making bodies.

There were two major objectives in studying the CGD:

1. To analyze the environment, the decision-making process, the implementation process, and the management of resources so that appropriate recommendations could be made to improve the department's efficiency.

2. To compare the results of these findings with those of other departments so that meaningful recommendations to improve the Thai bureaucracy can be made.

To fulfill the above objectives, various techniques were used to collect and analyze data. These included analyzing documents (laws, regulations, orders, memos, working documents, texts, and articles); conducting interviews (of administrators at all levels); doing case studies (both issue-specific and function-specific); administering questionnaires; observing; holding seminars and conferences; and getting feedback from CGD working groups and administrators.

2. Major findings

For the most part, the CGD's major effort is to oversee and check on the real expenditures of public agencies. This is done through two

important mechanisms: (1) laws and regulations; and (2) authority vested under the umbrella of the Ministry of Finance. Implementing units include provincial and district CGD offices.

Another CGD task is more technical and involves supplying data, opinions, analyses, and alternatives to the government, the Ministry of Finance, and other policy-making bodies, with regard to public debts, public salary structures, permanent employee management etc. The policy aspect of CGD is generally not publicly evident as CGD is generally perceived as an implementing department whose final decisions are made by other departments, the Ministry of Finance, or the Cabinet.

Conclusions on each of the four research variables were reached as follows :

The environment

CGD's environment offers certain support. The department is rather free from political pressure or interference. It is also free from attractive fringe benefits. Thus, CGD staff members are usually secure about their working conditions. They follow clear guidelines and rely on laws and regulations in making judgments.

On the other hand, however, the environment has made operating procedures routine, and the staff relies little on personal discretion. The situation has caused relative lack of (1) initiative, (2) comprehensive overview of issues, and (3) attempts to modernize its management system. The department is trapped in daily operations and is little interested in adapting itself to suit external development efforts, needs, and the changing environment.

Also, relying too strictly on laws and regulations has limited the CGD's flexibility. It is thus quite difficult to change procedures as this will require a chain of improvement -- in laws and various other regulations.

In 1985, the CGD was restructured. Underlying this effort was an attempt to sharply separate technical divisions from daily implementing divisions. Under this scheme, technical divisions were staffed with more educated personnel (most hold at least a B.A. degree) while implementing divisions were allotted non-degree holders. The separation had some

negative impact. Improvements or recommendations for improvement are not initiated by personnel familiar with the divisions. At the same time, the technical divisions are increasingly swamped by other routine jobs and special assignments. Special assignments have created pressure for already overburdened personnel. Thus, work quality and development tasks are affected.

The decision-making process

Decision making in the CGD can be categorized into two types: (1) decisions which end within the CGD; and (2) decisions which end outside-- for instance, at the Ministry level, in the Cabinet or in other D.M. bodies. Most type 2 decisions are urgent matters requiring the CGD to supply information, opinions, or decision alternatives.

In general, the CGD's D.M. process relies on clear discretion mechanisms, mostly legal. It also goes through well-defined lines of command. This has made considerations more cautious. Nonetheless, the process is slow. Also CGD technical personnel still lack experience and have too narrow a view to suggest alternatives that sufficiently cover dimensions for development.

In addition, personnel lack initiative in giving opinions or suggesting new approaches to facilitate change and development. They still wait for orders from their supervisors.

The implementing process

This process is similar to the D.M. process. The "line of command" is the basic work principle. Its advantage lies in standard patterns and procedures; yet, relying too heavily on laws, regulations, and strict guidelines has caused an inflexibility in making judgments. Also, there is a strong attitudinal preference for preventative measures, which encourages the issuance of various regulations and measures which cause an unnecessary increase in the burden and prevent CGD from moving toward a development role -- giving advice, suggesting preventative measures, and promoting the efficiency of other public agencies.

Inseparable from the implementing process is coordination. If other units are not concerned with supplying necessary materials and information, the process will be stalled.

Resource management

People, materials, and money are significant resources beyond management. There are not many complaints raised regarding financial support as the CGD's budget is usually allotted at a definite limit. Personnel and materials, however, are matters of concern.

In general, CGD personnel are honest, highly responsible, and loyal to the department. Though there are fewer personnel than are needed, they are able to handle their assignments well enough, except for occasional slowness. However, only about 20 percent of CGD personnel hold degree. This results in low analysis quality. Also the technical staff is overburdened, and most provincial staff members cannot aptly serve as advisers to other provincial officials.

Further, the CGD lacks sufficient technological information and materials. It is still not advanced in such technology and in many areas relies heavily on human resources for data analysis and processing. With sufficient information technology support (for example, access to or its own computer network) CGD's efficiency would be greatly enhanced.

3. Recommendations

From a macro view, although the CGD must continue with its present duties, it needs to change its role and attitude. Its role should move to prevention and development and away from control. This means that the department should delegate more of the "checking and controlling" task to the public agencies and other responsible bodies such as the Office of the Auditor General. The CGD's role should be to emphasize predictive analysis for prevention purposes rather than to solve problems. It should pay more attention to its developmental role by initiating systems and regulations which promote public agency spending efficiency and make them more responsible and cautious. This type of work is technical and requires better-quality staff.

To change its role, the CGD should :

1. Survey and analyze its present duties and adjust them to fit into a new development approach. Duties falling within the responsibility or capability of other public agencies should be relinquished to those agencies.

2. Shorten its procedures and require less paperwork.
3. Review its present duties within a preventative and development framework (which will reduce some types of work) and pay more attention to new functions such as generating information and system design.
4. Allocate human resources and develop a human resource development plan in accordance with new direction.
5. Speed up information networking within the entire department.
6. Set up working groups to handle the CGD's development plan and mobilize support resources.

"... เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ผู้น้อยในบาญชีกลางก็ดี
และผู้ซึ่งเป็นเจ้าจำนวนได้ว่าภาษีทุกอย่างนั้นก็ดี
ข้าราชการซึ่งได้รับราชการในการภาษีอากร
ทำราชการอยู่ในออฟิศบาญชีกลางนี้ จงตั้งใจ
ประพฤติตามพระราชบัญญัติแลกฎหมายที่มีอยู่
แล้ว แลจะมีต่อไปในเบื้องหน้าจงทุกข้อทุก
ประการ พระราชบัญญัติแลกฎหมายสำหรับการ
ออฟิศนี้ เป็นการตัดผลแลตัดประโยชน์
ของเจ้าพนักงานทั้งปวง ถ้าเจ้าพนักงานจะประพฤติ
ตามพระราชบัญญัติแลกฎหมายนี้ ผลประโยชน์เหมือน
อย่างเช่นแต่ก่อนซึ่งเคยได้เป็นอาณานิคมของตน
ก็ขาดสูญไป การอันนี้ก็ได้ทรงทราบได้ฝ่าละออง
ทุกประการแล้ว แลข้าราชการซึ่งได้รับราชการอยู่
ในออฟิศนี้ จะทรงพระกรุณาโปรดพระราชทาน
เงินเดือนเงินปี ให้พอสมกับการที่ตนได้รับราชการ
นี้แจ้งทุกทาง แต่อย่าได้คิดหาประโยชน์ให้เกิน
กว่าที่ตนได้ทำนั้น ให้จดสำหรับประพฤติตาม
พระราชบัญญัติ แลกฎหมายที่มีอยู่แล้วนี้ แลที่จะ
มีต่อไปข้างหน้าจงทุกประการ"

บทที่หนึ่ง

บทนำ

1. ความสำคัญของเรื่อง

ในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ประเทศไทยนับเป็นประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูง ซึ่งส่งผลต่อความพยายามพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง

เนื่องจากประเทศไทยยังต้องอาศัยกลไกของรัฐเป็นกลไกหลักของการพัฒนาอยู่ เมื่อประเทศมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนามากขึ้น ภาระค่าใช้จ่ายในภาครัฐก็ย่อมมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังจะเห็นว่างบประมาณรายจ่ายของรัฐ เมื่อ พ.ศ. 2520 เท่ากับ 68,790 ล้านบาท ในขณะที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 รัฐมีภาระใช้จ่ายเงินถึง 227,500 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิม 158,710 ล้านบาท หรือร้อยละ 230.7 ทั้งนี้ในช่วง พ.ศ. 2520 ถึง 2530 งบประมาณรายจ่ายของรัฐเพิ่มในอัตราเฉลี่ยต่อปีกว่าร้อยละ 10 และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นต่อไป

นอกเหนือจากเงินงบประมาณดังกล่าวข้างต้น รัฐยังต้องดูแลรับผิดชอบเงินนอกงบประมาณ ซึ่งได้แก่บรรดาเงินบำรุงโรงเรียน เงินบำรุงโรงพยาบาล เงินกู้ต่างประเทศ และอื่นๆ อีกมากมาย ในปี 2531 เงินนอกงบประมาณนี้มีกว่า 5 แสนล้านบาท

เงินจำนวนดังกล่าวนี้ ถึงแม้จะดูมากมายมหาศาล แต่เมื่อคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายด้านต่างๆ ในการบริหารและพัฒนาประเทศแล้ว ยังนับว่าไม่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และให้เกิดผลแท้จริง ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้และสอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาของประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการดูแลการใช้จ่ายเงินภาครัฐ หน่วยงานนี้ ได้แก่กรมบัญชีกลาง ซึ่งนับเป็นหน่วยงานเริ่มแรกหน่วยงานหนึ่งในระบบราชการไทย

โดยทั่วไป ส่วนราชการต่างๆ มักมองกรมบัญชีกลางว่า เป็นหน่วยงานควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ เป็นหน่วยงานเชิงปฏิบัติ ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบว่าส่วนราชการต่างๆ ตั้งฎีกาเบิกจ่ายถูกต้องเพียงใด ผิดจากหลักเกณฑ์หรือไม่ มีหลักฐานครบถ้วนเพียงใด ก่อนที่จะอนุมัติจ่ายเงินให้กับส่วนราชการผู้ขอ และในกรณีที่ส่วนราชการต้องการขออนุมัติจ่ายเรื่องใดที่มีได้มีกฎเกณฑ์หรือระเบียบให้ทำได้ ก็ต้องเสนอเรื่องขอทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลัง ซึ่งผู้พิจารณาในฐานะตัวแทนกระทรวงการคลัง ก็คือ กรมบัญชีกลาง นั่นเอง

อันที่จริง ภารกิจของกรมบัญชีกลาง มิใช่จำกัดอยู่แค่งานปฏิบัติการเชิงควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายของส่วนราชการต่างๆ เท่านั้น ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางซึ่งดูแลการใช้จ่ายเงินของทุกส่วน

ราชการ กรมบัญชีกลางเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลการใช้จ่ายเงินของรัฐที่ครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นหน่วยชำนาญการที่เข้าใจระบบและวิธีการใช้จ่ายเงินของรัฐ สามารถให้ภาพรวมของการใช้จ่ายเงินของรัฐได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีข้อมูลปริมาณเงินที่คลังจังหวัด คลังอำเภอ เก็บรักษาไว้ทั่วประเทศ และข้อมูลสภาพหนี้สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ กรมบัญชีกลางจึงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอแนะข้อมูล ข้อคิดเห็น และแนวทางปฏิบัติให้ผู้บริหารระดับสูง และผู้กำหนดนโยบายของรัฐได้ตัดสินใจดำเนินการในด้านการเงินการคลังของรัฐด้วย จึงถือได้ว่า กรมบัญชีกลางเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายและแนวทางตัดสินใจของรัฐกลไกหนึ่ง

การที่กรมบัญชีกลางเป็นกลไกหนึ่งของกระบวนการนโยบายของรัฐ หมายความว่า กรมบัญชีกลางมีส่วนในการเสนอแนะนโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และข้อมูล เพื่อการตัดสินใจทางด้านการเงินการคลังต่อรัฐบาล การปฏิบัติงานในฐานะกลไกนโยบายเช่นนี้เป็นการกิจสำคัญยิ่ง และเป็นภารกิจที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเป็นประเด็นหลัก โดยพิจารณาว่ากรมบัญชีกลางได้เข้ามามีบทบาทในฐานะกลไกนโยบายหรือไม่เพียงใด โดยศึกษาบทบาทในการช่วยการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายการเงินการคลังของรัฐ บทบาทในการนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติ และศึกษาว่าสภาพแวดล้อมด้านต่างๆ ของกรมบัญชีกลาง ตลอดจนยุทธวิธีการบริหารของกรมบัญชีกลางมีส่วนเอื้อ หรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจในฐานะกลไกนโยบายเพียงใด

ผลการศึกษากรมบัญชีกลาง จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของกรมบัญชีกลาง รวมทั้งช่วยชี้ให้เห็นลักษณะปัญหา อุปสรรค และแบบอย่างที่เหมาะสมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบราชการโดยส่วนรวมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ในการศึกษากกรมบัญชีกลางนี้ ผู้วิจัยให้ความสนใจเป็นพิเศษในแง่มุมการจัดการเป็นสำคัญ มิได้เน้นพิจารณาลักษณะทางเทคนิคการเงินการคลังและการบัญชี โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (อาณัติ ลักษณะองค์การ กระบวนการปฏิบัติงาน) บทบาทในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการปฏิบัติ และการจัดการทรัพยากรของกรมบัญชีกลาง เพื่อเข้าใจสมรรถนะ จุดเด่น และปัญหาอุปสรรคอันส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจในฐานะกลไกนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

2. เพื่อเสนอแนะข้อคิดเห็นและมาตรการที่เหมาะสมในการพัฒนาประสิทธิภาพของกรมบัญชีกลางให้สามารถตอบสนองต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

3. เพื่อใช้ผลจากการศึกษาเป็นส่วนประกอบในการศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานกลาง ซึ่งทำหน้าที่กลไกนโยบายอื่นๆ เพื่อหาแนวทางหรือตัวแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบราชการโดยส่วนรวม อันจะส่งผลต่อเนื่องในการพัฒนาคุณภาพการจัดการด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

3. ตัวแบบในการศึกษา

เพื่อจำกัดขอบเขตของการศึกษา และให้สอดคล้องกับกรอบความคิดร่วม ซึ่งเป็นกรอบแม่บทในการวิเคราะห์หน่วยงานต่างๆ ในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โครงการได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาให้ครอบคลุมเฉพาะกลุ่มตัวแปรหลัก 4 กลุ่มคือ

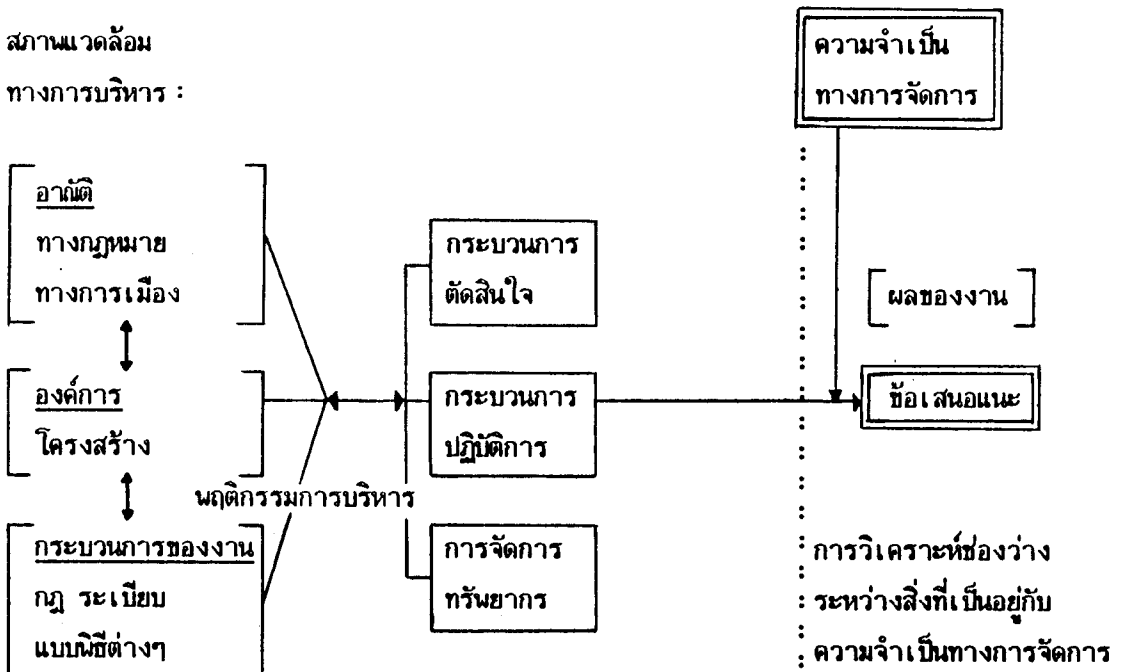
1. ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมทางการบริหาร
2. ตัวแปรด้านกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ
3. ตัวแปรด้านกระบวนการปฏิบัติงาน
4. ตัวแปรด้านการจัดการทรัพยากร

ดังตัวแบบแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้ง 4 กลุ่ม ในภาพที่ 1.1

ภาพที่ 1.1
ตัวแบบในการศึกษากรมบัญชีกลาง

สภาพแวดล้อม

ทางการบริหาร :



1. สภาพแวดล้อมทางการบริหาร หมายถึง สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในกรมบัญชีกลาง สภาพแวดล้อมภายนอกได้แก่ อิทธิพล ความต้องการ และการสนับสนุนจากองค์กรทางการเมือง และหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรมบัญชีกลาง สภาพแวดล้อมภายในกรมบัญชีกลางได้แก่ อำนาจ (mandate) องค์กร (organization) และกระบวนการของงาน (work process)

ถึงแม้ว่าสภาพแวดล้อมภายนอก จะมีอิทธิพลอยู่ไม่น้อยต่อองค์กรของรัฐ แต่อิทธิพลดังกล่าวมีมากนักน้อยแตกต่างกันไป ในกรณีของกรมบัญชีกลาง สภาพแวดล้อมภายนอกมีอิทธิพลไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากกรมบัญชีกลางปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบบริดกุม รวมทั้งไม่มีผลประโยชน์ที่นำเสนอในทางการเมือง จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอก ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเน้นสภาพแวดล้อมภายในเป็นหลัก เพราะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพขององค์กรโดยตรง

สภาพแวดล้อมภายในที่เลือกพิจารณาได้แก่

อำนาจ หมายถึง แหล่งอำนาจซึ่งกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง เช่น กฎหมาย นโยบายของรัฐ มติคณะรัฐมนตรี การมอบหมายหรือตัดสินใจของผู้บริหารระดับกระทรวง เป็นต้น

องค์กร หมายถึง การจัดโครงสร้างส่วนราชการของกรมบัญชีกลาง

กระบวนการของงาน หมายถึง ขั้นตอนและรูปแบบการปฏิบัติงานตามปกติภายในกรมบัญชีกลาง

2. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ หมายถึง กระบวนการดำเนินการซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายด้านการเงินการคลัง โดยเน้นศึกษาขอบเขตและบทบาทของกรมบัญชีกลางในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณาระบบข้อมูลที่กรมบัญชีกลางใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจหรือเสนอแนะนโยบายการวิเคราะห์/ส่งเคราะห์ข้อมูล กระบวนการใช้ดุลยพินิจของบุคลากร ทั้งระดับปฏิบัติการ และบุคลากรระดับบริหารในการเสนอแนะนโยบายและทางเลือกต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจในระดับสูงขึ้น หรือเพื่อตัดสินใจประเด็นในขอบเขตอำนาจรับผิดชอบของตน

3. กระบวนการปฏิบัติงาน หมายถึง การดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยคำนึงถึงขั้นตอนการดำเนินการ ระบบข้อมูลที่ใช้ รูปแบบการดำเนินการ และการปรับวิธีการปฏิบัติให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับ

4. การจัดการทรัพยากร หมายถึง การบริหารหรือดำเนินการกับทรัพยากรคน เงิน และวัสดุ ที่มีอยู่เพื่อให้บรรลุตามภารกิจของกรม โดยจะพิจารณาจากความพอเพียง (ปริมาณ) ของทรัพยากร ประสิทธิภาพและความเหมาะสม (คุณภาพ ความสอดคล้องกับลักษณะงาน) ตลอดจนการใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรที่มีอยู่

ทั้งนี้ผู้วิจัย ได้ศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างสถานแวดล้อมทางการบริหาร กับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการปฏิบัติงาน และการจัดการทรัพยากร อันจะช่วยให้เข้าใจประสิทธิภาพของการบริหารของกรมบัญชีกลางในฐานะกลไกนโยบาย รวมทั้งช่วยให้เห็นจุดเด่น และปัญหาอุปสรรคที่สมควรปรับปรุงแก้ไข เพื่อลดช่องว่างระหว่างการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่กับอาณัติมอบหมาย หรือภารกิจที่คาดหวังจะกระทำ

4. วิธีการศึกษา

เพื่อให้การศึกษากรมบัญชีกลางครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่กำหนดในตัวแบบการศึกษา ผู้วิจัยได้อาศัยวิธีการต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์เอกสาร - เอกสารที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ กฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียน คู่มือการปฏิบัติงาน เอกสารการปฏิบัติงาน หนังสือ และบทความต่างๆ
2. การสัมภาษณ์ - สัมภาษณ์ปลัดกระทรวงการคลัง รองปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง รองอธิบดี ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกอง คลังจังหวัด หัวหน้าฝ่าย/หัวหน้าสายที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ ที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับกรมบัญชีกลางได้เหมาะสม (โปรดดูรายการสัมภาษณ์ในภาคผนวก 2)
3. การใช้กรณีศึกษา - ได้ใช้กรณีศึกษา 2 ประเภท คือ กรณีศึกษาหน้าที่เฉพาะ (function specific cases) และกรณีศึกษาประเด็นปัญหา (issue specific cases) ช่วยประกอบเพื่อเสนอรายงานให้มีลักษณะรูปธรรมเด่นชัดขึ้น
4. การออกแบบสอบถาม - ได้ออกแบบสอบถามหนึ่งชุด (ดูภาคผนวก 3) เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงและความเห็นในการปฏิบัติภารกิจของกรมบัญชีกลาง โดยแจกจ่ายในช่วงต้นเดือนกรกฎาคม 2531 ให้บุคลากรระดับผู้บังคับบัญชาทุกคน ตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง คลังเขต คลังจังหวัด คลังอำเภอ ผู้ช่วยคลังเขต ผู้ช่วยคลังจังหวัด ผู้ช่วยคลังอำเภอ หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าสายงาน และให้บุคลากรระดับปฏิบัติการอีกร้อยละ 20 รวมเป็นแบบสอบถามที่ส่งออกทั้งสิ้น 772 ชุด ได้รับตอบกลับคืนมาภายในวันที่ 15 สิงหาคม 2531 จำนวน 670 ชุด หรือร้อยละ 86.8
5. การสังเกตการณ์ - ได้สังเกตลักษณะและกระบวนการทำงาน ตลอดจนซักถามปัญหาต่างๆ จากบุคลากรที่ปฏิบัติงาน เพื่อทราบวิธีการทำงาน สภาพปัญหา และแนวทางปรับปรุงแก้ไข
6. การร่วมประชุม/สัมมนา - ได้เข้าร่วมสัมมนาปัญหาการเงินการบัญชีที่เกี่ยวกับกรมบัญชีกลาง (24 กุมภาพันธ์ 2531 ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า) และการประชุมสัมมนาคลังเขตและผู้อำนวยการกอง ครั้งที่ 2/2531 (14 พฤษภาคม 2531 ณ โรงแรมเมฆาวัลย์ จ.เพชรบุรี)
7. การวิจารณ์และเสนอแนะของคณะทำงาน และผู้บริหารกรมบัญชีกลาง โดยให้คณะทำงานซึ่งกรมบัญชีกลางแต่งตั้ง เพื่อสนับสนุนและประสานงานโครงการวิจัย (ดูภาคผนวก 1) และผู้บริหารระดับ-

สูงของกรมช่วยวิจารณ์ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูล และความเห็นที่ได้จากวิธีการต่างๆ เปรียบเทียบ ประกอบกัน เพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลแต่ละแหล่ง ก่อนสรุปเป็นรายงานฉบับนี้

5. องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

ถึงแม้กรมบัญชีกลางเป็นกรมที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ และเป็นกรมเก่าแก่ซึ่งได้รับการสถาปนามากกว่า 70 ปี แล้วก็ตาม แต่ก็เป็กรมที่มีผู้ศึกษารายละเอียดทั้งระบบน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่าแทบไม่มีการศึกษาเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับกลุ่มตัวแปรทั้ง 4 กลุ่มของกรมบัญชีกลาง งานศึกษาสำคัญล่าสุดที่เกี่ยวกับกรมบัญชีกลางโดยตรง ได้แก่ การวิเคราะห์กรมบัญชีกลางโดย P.A.S (Public Administration Services) การวิเคราะห์แบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง ซึ่งดำเนินการโดยกรมบัญชีกลางและสำนักงานประมาณ เมื่อ พ.ศ. 2527 และการวิเคราะห์จัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ซึ่งกรมบัญชีกลางดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อ พ.ศ. 2529

นอกเหนือจากองค์ความรู้ในเชิงวิเคราะห์ดังได้กล่าวแล้ว คณะวิจัยได้อาศัยรายงานต่างๆ ซึ่งกรมบัญชีกลางจัดทำขึ้นเป็นครั้งคราว เนื่องในโอกาสวันสถาปนากรมบัญชีกลาง เอกสารคู่มือการปฏิบัติงาน หนังสือรวบรวมกฎหมายและระเบียบกระทรวงการคลัง วารสารกรมบัญชีกลาง ตลอดจนกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุม และแฟ้มเอกสารราชการต่างๆ ของกรมบัญชีกลาง เป็นต้น

6. ระยะเวลาในการศึกษา

มกราคม - ธันวาคม 2531

7. การเสนอเรื่อง

รายงานการวิจัยกรมบัญชีกลางประกอบด้วยเนื้อหาต่างๆ แปรบท คือ

1. กล่าวถึงความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ ตัวแบบ และระเบียบวิธีการศึกษา
2. เสนอความเป็นมา วัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงของกรมบัญชีกลาง กรอบทางกฎหมาย และสภาพแวดล้อมทั่วไปของกรม
3. เสนอสภาพแวดล้อมทางการบริหาร ซึ่งพิจารณาจากอำณัติ อำนาจหน้าที่ องค์การและกระบวนการของงาน

4. วิเคราะห์กระบวนการวินิจฉัยสั่งการในส่วนที่กรมบัญชีกลางเกี่ยวข้อง ในด้านการจัดเตรียมข้อมูล การเสนอแนะแนวทางในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการสนับสนุนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายด้านการเงินการคลังของรัฐ

5. วิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เป็นไปตามอาณัติ โดยเน้นบทบาทในการนำภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หรือนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผล

6. พิจารณาการจัดการทรัพยากรด้านกำลังคน เงิน วัสดุ และปัญหาอุปสรรคด้านการจัดการทรัพยากรดังกล่าว

7. สรุปภาพรวมการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง โดยชี้ประเด็นสำคัญ และประเมินความสัมพันธ์ของกลุ่มตัวแปรหลัก 4 กลุ่ม

8. สรุปข้อเสนอแนะแนวปฏิบัติในการพัฒนาประสิทธิภาพของกรมบัญชีกลาง

บทที่สอง

ความเป็นมาและลักษณะทั่วไป

กรมบัญชีกลางเป็นกรมเก่าแก่มากกรมหนึ่งในระบบราชการไทย เกิดขึ้นจากความจำเป็นในการจัดการกับรายรับรายจ่ายของประเทศที่เพิ่มมากขึ้น ในช่วงเวลาที่ผ่านมาจัดสิบปีนับแต่การก่อตั้ง กรมบัญชีกลางได้ผ่านวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แต่โดยทั่วไปแล้ว การเปลี่ยนแปลงนี้มิได้กระทบบทบาทสำคัญของกรมตามที่ได้รับมอบหมาย แต่ได้แสดงการปรับตัวของกรมต่อการกิจใหม่ และการแยกตัวของงานไปจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ ดังนั้นการศึกษาวิวัฒนาการของกรมบัญชีกลางจึงมีประโยชน์ยิ่งในการทำความเข้าใจ แนวคิดในการจัดตั้ง การกำหนดบทบาทและการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง บทที่สองนี้ จะกล่าวถึงความเป็นมาของกรมบัญชีกลาง กรอบกฎหมายและสภาพแวดล้อมทั่วไป ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจกลุ่มตัวแปรหลักของกรมบัญชีกลางต่อไป

1. ความเป็นมาของกรมบัญชีกลาง

ปัจจุบันกรมบัญชีกลางเป็นกรมใหญ่กรมหนึ่ง ซึ่งสังกัดกระทรวงการคลัง และเป็นกรมสำคัญ ขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลังตั้งแต่เริ่มมีกรมนี้เกิดขึ้นในระบบราชการไทย โดยเกิดขึ้นจากความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีขึ้นเมื่อประเทศมีรายรับรายจ่ายเพิ่มขึ้น และผู้บริหารประเทศต้องการควบคุมและดำเนินการรับจ่ายเงินของแผ่นดินอย่างเป็นระบบ จากความจำเป็นนี้ ใน พ.ศ. 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ กำหนดให้มีเจ้าพนักงานบัญชีกลางทำหน้าที่จัดบัญชีภาษีอากรทั้งปวงที่ขึ้นอยู่ในหอรัษฎากรพิพัฒน์ให้เป็นหลักฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะได้ทราบฐานะการเงินที่แน่นอนของแผ่นดิน

อีกสองปีต่อมา บทบาทด้านการจัดการรายรับรายจ่ายของประเทศได้ทวีความสำคัญยิ่งขึ้น อันเป็นผลจากปัญหาการขาดข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อประกอบการตัดสินใจด้านการเงินการคลังของแผ่นดิน ดังนั้น ในวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2418 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่เบิกเงินส่งเงิน ทั้งนี้เพราะแต่เดิมพระคลังมหาสมบัติยังมิได้จัดระบบการใช้จ่ายเงินภาษีอากรเพื่อเป็นการตอบแทนข้าราชการและการพัฒนาประเทศไว้อย่างเรียบร้อย จึงเป็นผลให้เกิดการติดค้างเจ้าภาษีนายอากรเป็นอันมาก กรมพระคลังมหาสมบัติที่ได้รับการตราขึ้นตาม พ.ร.บ. เมื่อ พ.ศ. 2418 นี้มีอธิบดีเป็นประธาน มีเจ้าหน้าที่ระดับสูง ได้แก่ รองอธิบดี กับเจ้าพนักงานใหญ่ 5 นาย ได้แก่ ปลัดอธิบดี เจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าพนักงานบัญชีรับเงิน เจ้าพนักงานบัญชีจ่ายเงิน และเจ้าพนักงานเก็บเงิน โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน กับเมื่ออดีตเคยเนรล (ซึ่งได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินปัจจุบัน) ขึ้นอยู่

ในกรมพระคลังมหาสมบัติด้วย งานส่วนใหญ่ในกรมพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลังในปัจจุบัน) จึงเป็นงานด้านบัญชี ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของกรมบัญชีกลางในปัจจุบัน

ครั้นถึง พ.ศ. 2433 เมื่อกิจการบ้านเมืองเจริญก้าวหน้า และกรมพระคลังมหาสมบัติได้รับการยกฐานะเป็นกระทรวงแล้ว จึงได้มีการแบ่งส่วนราชการใหม่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้นเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2433 กำหนดกรมใหญ่ขึ้น 13 กรม แบ่งเป็นกรมเจ้ากระทรวง 5 กรม คือ กรมพระคลังกลาง กรมสารบัญชี กรมตรวจ กรมเก็บ และกรมพระคลังข้างที่ กับมีกรมขึ้น 8 กรม ได้แก่ กรมกระสาปเลขาธิการ กรมงานพิมพ์บัตร กรมราชพัสดุ กรมส่วย กรมสรรพากร กรมสรรพภาษี กรมอากรที่ดิน และกรมศุลกากร

หากยึดตามพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2433 นี้แล้ว ก็อาจถือว่ากรมสารบัญชี ซึ่งต่อมาได้กลายมาเป็นกรมบัญชีกลางในปัจจุบัน ได้ถือกำเนิดมาเกือบศตวรรษแล้ว ทั้งนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่และแบ่งส่วนราชการของกรมสารบัญชีไว้ดังนี้

"กรมสารบัญชี มีหน้าที่รับจ่ายเงินตามรายประมาณและ
ทำบัญชีรักษาราชทรัพย์แลสารบัญชี่หนี้หลวงใบนำ
ใบเบิกทั้งสิ้น มีอธิบดีรับผิดชอบในกรมสารบัญชีทั่วไป 1
รองอธิบดีสำหรับช่วยการในอธิบดี 1 มีนายเวร 4 คือ

1. เวรรับ สำหรับรับเงิน ธาราชสมบัติทั้งปวง
แลทำบัญชีรายรับ
2. เวรจ่าย สำหรับรับเงิน ธาราชสมบัติทั้งปวง
และทำบัญชีรายจ่าย
3. เวรแบ่งค์ สำหรับทำบัญชีเงินรับจ่ายในนานา
ประเทศ แลเป็นธุระการแลกเปลี่ยนหรือฝากเงินแบ่งค์
4. เวรบัญชี สำหรับรักษาบัญชีพระราชทรัพย์
บัญชีรายงบประมาณ บัญชีหนี้หลวง แลใบเบิก ใบนำ
ใบเสร็จ ตั้งเร่งหนี้หลวง..."

ในวันที่ 13 ธันวาคม 2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติกรมสารบัญชี่ขึ้น กำหนดหน้าที่และแบ่งส่วนราชการกรมสารบัญชี่ออกเป็น 3 กอง คือ กองบัญชีกลาง กองรับ และกองจ่าย กับที่นายเวร 4 คือ เวรรับ เวรจ่าย เวรเกณฑ์ (เดิมเรียกว่าเวรแบ่งค์) และเวรบัญชี ตามพระราชบัญญัตินี้กรมสารบัญชี่มีหน้าที่เป็นธุระตรวจตราให้ได้รับเงิน

ตามงบประมาณ ส่งเงินที่ได้รับไปยังกรม กับทำใบเสร็จให้แก่ผู้ส่ง "ตรวจตรารับฎีกาจ่ายเงินงบประมาณ และแข่งขัน ถ้าเจ้าพนักงานกรมต่างๆ ในกระทรวงใดๆ ก็ดี ถ้าการที่กระทรวงการคลังต้องจ่ายเองก็ดี เกินงบประมาณ ฤๅคาดว่าจะเกิน กรมสารบัญชี ต้องนำความเสนอต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ และ พังคำสั่งใหม่ของเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ โดยพระบรมราชานุญาต นอกจากนี้ห้ามมิให้สั่งจ่ายเป็น อันขาด" เมื่อฎีกาจ่ายได้ถึงกำหนดจ่าย กรมสารบัญชีทำใบสั่งให้เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ เห็นอนุญาต ก่อน จึงออกใบสั่งจ่ายให้ นอกจากนี้ กรมสารบัญชีมีหน้าที่รักษาบัญชีให้หลวง เก็บรักษาฎีกาใบเสร็จ ใบสั่ง ใบทำสำเนาตัวหรือหนังสือที่ผ่านเข้ามาในศาลว่าการกรมสารบัญชีด้วย ภารกิจของกรมสาร-บัญชีดังกล่าวนี้ยังคงเป็นภารกิจหลักของกรมบัญชีกลางในปัจจุบัน

ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เงินรายได้ รายจ่ายของแผ่นดินมีมาก ขึ้น จึงเกิดความจำเป็นต้องเพิ่มงวดกวดขันการเก็บรักษาเงินและรับจ่ายเงินให้รัดกุมยิ่งขึ้น พระบาทสม-เด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กับ ให้รวมกรมตรวจกับกรมสารบัญชีไว้ด้วยกัน ทั้งนี้เนื่องจากการตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้น และเพื่อ มิให้หน้าที่ของกรมที่ตั้งใหม่ปะปนกับกรมที่มีอยู่ จึงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อกรมตรวจและกรมสารบัญชี ซึ่งเข้ารวมกันนี้ใหม่ เป็น "กรมบัญชีกลาง" เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2458 จึงถือได้ว่า กรมบัญชีกลาง ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกในวันดังกล่าว และถือได้ว่า ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแล การรับจ่ายเงิน และการจัดทำบัญชีการเงินของแผ่นดินไว้ชัดเจนตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมทบกรม ตรวจเงินแผ่นดิน และกรมพระคลังมหาสมบัติเข้ากับกรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2469 ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 นี้ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองได้แบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลางออก เป็น 6 กอง คือ กองบัญชาการกลาง กองบัญชีประมวล กองเงินเดือน กองงบประมาณ กองตรวจภายใน และกองตรวจภายนอก ดังนั้นในช่วงนี้ นอกจากภารกิจในการตรวจสอบความถูกต้องของการรับ-จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกรมบัญชีกลางปัจจุบันแล้ว งานของกรมบัญชีกลางแต่เดิมยังครอบคลุม ไปถึงงานสำนักงานงบประมาณและการตรวจสอบเงินแผ่นดิน ซึ่งต่อมาภารกิจดังกล่าวได้แยกตัวออกโดย ได้รับจัดตั้งเป็นสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในภายหลัง

สำหรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงส่วนราชการนั้น ก็มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่ เปลี่ยนแปลงไป จนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบ รัฐธรรมนูญ ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการกรมต่างๆ ในกระทรวงพระคลังเสียใหม่ เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2476 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะนามกรมบัญชีกลางเป็น "กรมบัญชีกลาง" ดังที่ ใช้อยู่ในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาความเป็นมาของกรมบัญชีกลาง อาจสรุปได้ว่ากรมบัญชีกลางเกิดจากภารกิจจำเป็นที่ ขาดไม่ได้ของประเทศ นั่นคือความจำเป็นที่ต้องมีข้อมูลที่ต้องการเพื่อการตัดสินใจด้านการเงิน การคลัง

และความจำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลการใช้จ่ายและเก็บรักษาเงินให้เหมาะสมและถูกต้อง จึงได้มีการกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรับจ่าย และเมื่อฐานะการเงินของประเทศขยายตัวมากขึ้น มีกิจกรรมรับจ่ายมากขึ้น หน่วยงานเล็กๆ จึงได้ขยายตัวเพื่อรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นด้วย การเปลี่ยนแปลงของกรมบัญชีกลางในช่วง 73 ปีที่ผ่านมา เป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นและครอบคลุมกิจกรรมด้านการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีมากขึ้นเป็นหลัก โดยยังคงรักษาภารกิจเดิมที่เคยได้รับมอบหมายเมื่อเริ่มแรกไว้เป็นส่วนใหญ่ ในขณะเดียวกันก็มีการแยกงานซึ่งมิใช่งานหลักของกรมออกไปจัดตั้งเป็นหน่วยงานสำคัญอื่นๆ ส่วนการเปลี่ยนแปลงในเชิงบริหารนั้นก็ เป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวของภารกิจหลักเป็นสำคัญ

2. ลักษณะทั่วไปของกรมบัญชีกลาง

โดยทั่วไป กรมบัญชีกลางปฏิบัติหน้าที่ให้หลักในฐานการปฏิบัติการ มิใช่กรมซึ่งทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายโดยตรง ภารกิจหลักของกรม คือการควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ถูกต้อง รัดกุม เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติจัดสรรจากงบประมาณ ออกระเบียบและควบคุมให้การรับเงินและการจัดทำบัญชีต่างๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง

ในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ เหล่านี้ กรมบัญชีกลางได้ดำเนินการโดยอาศัยกลไกสำคัญ 2 ประการ คือ กรอบทางกฎหมาย และกรอบทางอำนาจของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ

1. กรอบทางกฎหมายของกรมบัญชีกลาง

การดูแลจัดการให้การรับ-จ่ายเงินของส่วนราชการต่างๆ เป็นไปโดยถูกต้องนั้น ย่อมมิใช่ขึ้นกับระเบียบวิธีทางการบริหาร หรือขึ้นกับความสะดวกของแต่ละส่วนราชการ เพราะหากปล่อยให้ เป็นไปตามเกณฑ์และการวินิจฉัยของแต่ละส่วนราชการโดยเอกเทศ ก็ย่อมจะเกิดการสับสนและความแตกต่างในทางปฏิบัติอย่างมาก ด้วยเหตุนี้กรมบัญชีกลางจึงกลายเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบวิธีการต่าง ๆ ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ รวมตลอดไปถึงการควบคุมดูแลให้การปฏิบัตินั้นเป็นไปตามระเบียบ เพื่อให้ภารกิจของกรมบัญชีกลางเป็นภารกิจที่ชอบธรรมและส่วนราชการต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด กลไกสำคัญประการแรกคือ กรอบกฎหมายซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจของกรมบัญชีกลาง และกำหนดหลักการ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติสำหรับส่วนราชการด้วย กรอบกฎหมายนี้เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการของกรมบัญชีกลางนับแต่เริ่มแรก ดังที่มีระบุไว้ชัดเจนในพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2418 กำชับให้บุคลการ "ตั้งใจประณตตามพระราชบัญญัติแลกฎหมายที่มีอยู่แล้ว และมีต่อไปในเบื้องหน้าจทุกข้อทุกประการ" กรอบซึ่งกำหนดบทบาท ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และกระบวนการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง ก็คือ กฎหมาย กฎ และระเบียบต่างๆ นั้นเอง ตามนัยนี้ กรมบัญชีกลางถือกำเนิด

โดยกฎหมาย ทำหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมาย เสนอแนะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติต่างๆ และควบคุมดูแลให้ส่วนราชการปฏิบัติตามการดำเนินการเงิน การคลัง ภายในกรอบแห่งกฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ดังจะกล่าวถึงมิติแห่งกรอบของกฎหมายของกรมบัญชีกลางต่อไปนี้

1) กฎหมายในฐานะที่มาของอำนาจ ในปัจจุบันนี้ภารกิจของกรมบัญชีกลางแทบทั้งสิ้น ถูกกำหนดโดยกฎหมาย นับตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการก่อตั้งกรม ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และที่ 6 ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งและกำหนดขอบเขตหน้าที่ของกรม และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง กรมบัญชีกลางในฐานะส่วนหนึ่งของกระทรวงการคลัง ก็ได้รับการยืนยันฐานะและภารกิจโดยรัฐธรรมนูญ และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฉบับต่าง ๆ

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของกรมบัญชีกลางตามพระราชกฤษฎีกาแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกมากมายเกี่ยวกับการเงินการคลังซึ่งให้อำนาจกรมบัญชีกลางโดยตรง หรือให้อำนาจในฐานะตัวแทนกระทรวงการคลังก็ตาม ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และบรรดาระเบียบต่างๆ เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร พ.ศ. 2521 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2511 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการขอถือจ่ายเงินเดือนข้าราชการ พ.ศ. 2518 เป็นต้น

2) กฎหมายในฐานะที่เป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการ แนวทางดำเนินการขอใช้เงินของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกรมบัญชีกลางนั้น ต้องเป็นไปตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ที่มีการกำหนดไว้แน่ชัด แนวทางเหล่านี้มักถูกกำหนดเป็นระเบียบของกระทรวงการคลัง ซึ่งได้รับอนุมัติโดยกฎหมายอีกเช่นกันให้กำหนดได้ ตัวอย่างเช่น ระเบียบการย้ายตัวเงินคงคลังกับจังหวัดที่ตั้งสำนักงานคารแห่งประทศไทย พ.ศ. 2517 ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ระเบียบว่าด้วยวิธีการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2520 ระเบียบการฝากสิ่งของ ณ สำนักงานคลังจังหวัด พ.ศ. 2524 เป็นต้น

กฎหมายต่างๆ เหล่านี้กำหนดกฎเกณฑ์วิธีการขั้นตอนซึ่งส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและกรมบัญชีกลางซึ่งมักเป็นผู้เสนอแนะให้รัฐบาลหรือกระทรวงการคลังออกกฎหมายต่างๆ เป็นผู้ดูแลให้ส่วนราชการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์วิธีการดังกล่าว

3) กฎหมายในฐานะกรอบในการพิจารณาของกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องใช้จ่ายเงินให้ถูกต้อง และดำเนินการตามกฎหมายต่างๆ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน เช่น พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 พ.ร.บ. เงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. 2502 พ.ร.บ. สงเคราะห์ข้าราชการผู้ถูกอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2498 พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร พ.ศ. 2521 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ฯลฯ กรมบัญชีกลางใช้กฎหมายเหล่านี้ในการพิจารณาฎีกาขออนุมัติจ่ายเงินของส่วนราชการ

ต่าง ๆ และในกรณีที่ไม่มีข้อบัญญัติในกฎหมายหรือระเบียบอนุมัติให้เบิกจ่ายได้ หรือส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวได้ ส่วนราชการต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง ซึ่งกรมบัญชีกลางได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนพิจารณาเสนอต่อกระทรวงการคลัง

4) กฎหมายในฐานะกรอบกำหนดการใช้ดุลยพินิจและการปฏิบัติการของบุคลากร นอกเหนือจากกฎหมายต่างๆ ซึ่งบุคลากรกรมบัญชีกลางต้องใช้เป็นกรอบในการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการแล้ว ในกรณีที่ต้องมีการใช้ดุลยพินิจพิจารณาหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น กรมบัญชีกลางก็ได้มีคำสั่งหรือระเบียบภายในกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับบุคลากรของกรมไว้ด้วย เช่น กำหนดให้บุคลากรระดับผู้อำนวยการกองมีอำนาจปฏิเสธฎีกาที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบอื่น เป็นต้น

กรอบทางกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งมีมากมายและครอบคลุมแนวทางปฏิบัติในด้านการเงินการคลังเช่นนี้ มีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติการกิจของกรมบัญชีกลางและเป็นกลไกที่มีบทบาทป้องกันกรมบัญชีกลางจากการแทรกแซงทางการเมือง หรือการใช้นโยบายเหนือเหตุผลไม่ว่าจากส่วนราชการหรือองค์กรทางการเมือง กรอบกฎหมายนี้ใช้เป็นกลไกควบคุมการปฏิบัติการของบุคลากรและเป็นเครื่องมือป้องกันตัวบุคลากรด้วย

2. กรอบทางอำนาจของกระทรวงการคลัง

นอกเหนือจากการอาศัยกรอบทางกฎหมายเป็นกลไกเครื่องมือดำเนินการแล้ว กรมบัญชีกลางยังอาศัยกรอบทางอำนาจของกระทรวงการคลังเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สำคัญด้วย ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจที่กระทรวงการคลังได้รับมอบจากอาณัติทางการเมืองและกฎหมายเป็นหลัก และกรมบัญชีกลางได้รับมอบหมายภารกิจต่อจากกระทรวงการคลังอีกทอดหนึ่ง ในแง่นี้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยหรืออนุมัติเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง แต่ในภาคปฏิบัติเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลางแล้ว กระทรวงการคลังก็ส่งผ่านให้กรมบัญชีกลางพิจารณาเสนอกระทรวงให้เห็นชอบอีกทอดหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ส่วนราชการขออนุมัติใช้จ่ายเงินไม่ตรงตามประเภทที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ ส่วนราชการต้องทำเรื่องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง กรณีเหล่านี้กรมบัญชีกลางเป็นผู้พิจารณาและเสนอแนวทางการเห็นให้กระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ ซึ่งกระทรวงเองมักเห็นชอบตามที่กรมบัญชีกลางเสนอ ดังนั้นจึงอาจถือได้ว่ากรมบัญชีกลางกับกระทรวงการคลังเป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกันในกระบวนการพิจารณาซึ่งอำนาจอนุมัติอยู่ที่กระทรวงการคลัง ลักษณะการอิงอำนาจกับกระทรวงเช่นนี้เป็นลักษณะที่แปลกไปจากแนวปฏิบัติของส่วนราชการอื่น ซึ่งมักมีอำนาจเบ็ดเสร็จจบสิ้นการพิจารณาในระดับกรม มิใช่ขยายระดับการพิจารณาขึ้นไปถึงกระทรวง ทั้ง ๆ ที่เรื่องขอทำความตกลงบางเรื่องเป็นเรื่องเล็กน้อย เป็นเรื่องปกติประจำ น่าจะให้เสร็จสิ้นที่กรมบัญชีกลางเองก็ตาม

กรอบทางกฎหมายและทางอำนาจของกระทรวงการคลังนี้ เป็นผลสืบทอดทางประวัติศาสตร์นับแต่การจัดตั้งกรมบัญชีกลางเป็นต้นมา ดังจะเป็นได้ว่า พ.ร.บ. หอรัษฎากรพิพัฒน์ได้กำหนดให้กฎหมายเป็น

กรอบการวินิจฉัยและปฏิบัติการของกรม และตามพระราชบัญญัติกรมสารบาญชีนั้น กรณีที่เป็นปัญหา กรมสารบาญชีต้องนำเสนอให้เสนอต้นพระคลังมหาสมบัติพิจารณา กติกาที่ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องมีปัญหาหรือไม่ เรื่องปกติต้องส่งถึงกระทรวงการคลัง จึงเป็นแนวปฏิบัติสืบมาจนทุกวันนี้

3. สภาพแวดล้อมทั่วไปของกรมบัญชีกลาง

เมื่อพิจารณากรมบัญชีกลางโดยส่วนรวมแล้ว บุคลากรของกรมปฏิบัติงานในสภาพแวดล้อมทั่วไปบางประการดังนี้

1. การขัดกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์เป็นแนวทางบรรทัดฐานในการปฏิบัติงาน ลักษณะเช่นนี้เป็นทัศนคติทั่วไปซึ่งคณะวิจัยได้รับทราบจากการสัมภาษณ์และสนทนากับบุคลากรกรมบัญชีกลาง ทักษะนี้สะท้อนกรอบทางกฎหมายของกรมบัญชีกลางดังได้กล่าวแล้ว โดยสะท้อน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก ได้แก่ ทัศนคติต่อการทำงานของตนเอง กล่าวคือ ในการทำงานนั้น บุคลากรจะยึดกับกฎเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมายต่างๆ เป็นหลัก พยายามใช้ดุลยพินิจยืดหยุ่นน้อย เรื่องราวใดที่ไม่สอดคล้อง ไม่ต้องตรงกับกฎระเบียบต่างๆ ถือเป็น เรื่องที่ไม่ถูกต้อง แต่หากเรื่องที่ไม่สอดคล้องนั้นมีเหตุผลสมควรถือปฏิบัติก็ต้องแก้ไข โดยการกำหนดกฎ ระเบียบ เสียใหม่ให้เหมาะสม กล่าวสั้นๆ ก็คือ เรื่องราวที่จะดำเนินการต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ ถ้าเรื่องราวใดไม่มีกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์กำหนดไว้ก็ควรจัดทำกฎระเบียบขึ้นรองรับ ลักษณะประการที่สอง คือ ทักษะที่มีต่อส่วนราชการภายนอกที่ต้องติดต่อกับกรมบัญชีกลาง เป็นทักษะที่สะท้อนความเป็นห่วง กล่าวคือ ถึงแม้จะยอมรับว่าคนส่วนใหญ่ไม่ทุจริต แต่หากมีโอกาสหรือหากกรมบัญชีกลางปล่อยปละละเลย ก็จะทำให้เกิดการทุจริตได้ ดังนั้น ความกังวลดังกล่าวจึงแสดงออกในรูปของความพยายามคิดหากฎเกณฑ์ ระเบียบและแนวปฏิบัติมาขยายขอบช่องว่างที่จะเปิดโอกาสการทุจริตตลอดเวลา ทัศนคตินี้จึงมีผลให้งานของกรมบัญชีกลางไม่หยุดนิ่ง และบุคลากรไม่สามารถดูด้วยรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ รวมทั้งไม่เต็มใจสังเกตการในการตรวจสอบให้ส่วนราชการรับผิดชอบมากขึ้นได้ ทราบว่าส่วนราชการนั้นๆ ยังไม่สามารถสร้างมาตรการประกันความแน่ใจแก่บุคลากรกรมบัญชีกลางว่ามีการใช้จ่ายเงินของรัฐไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การจำกัดแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ใต้อนุมัติโดยมิชอบ โดยหลักการแล้ว กรมบัญชีกลางเป็นกรมที่มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายเงิน ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้บุคลากรใช้อำนาจเรียกครองผลประโยชน์จากผู้ติดต่อได้ แต่ในทางปฏิบัติ มิได้เป็นเช่นนั้น เพราะผู้ติดต่อ ได้แก่ส่วนราชการ ที่ไม่มีผลประโยชน์จะหยิบยื่นให้แก่บุคลากรของกรมบัญชีกลางได้มากมายอะไร นอกจากการเอื้ออำนาจความสะดวกแก่บุคลากรกรมบัญชีกลางเท่าที่ส่วนราชการนั้นจะพอจัดการได้ จริงอยู่ ได้มีการกล่าวขานกันบ้างถึงการที่บุคลากรของส่วนราชการอื่น ร่วมมือกับข้าราชการกรมบัญชีกลางแสวงหาผลประโยชน์จากบุคคลอื่น เช่น ผู้รับเหมา ผู้รับบำนาญ โดยการเร่งรัด หรือถ่วงการอนุมัติค่าใช้จ่าย การกล่าวขานนี้ยังไม่ปรากฏ

หลักฐานแจ้งชัดนัก แต่กรมเองได้พยายามปิดกั้นช่องทางแสวงผลประโยชน์ดังกล่าวด้วยการกำหนดแนวปฏิบัติให้บุคลากรเร่งรัดดำเนินการตามหน้าที่ในระยะเวลาที่แน่นอน เช่น ข้อ 52 ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ระบุว่า "การอนุมัติเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ ในกรณีที่ไม่มีเหตุกักท้วงให้ดำเนินการให้เสร็จภายในสามวันทำการถัดจากวันรับฎีกา ในกรณีที่ไม่มีเหตุกักท้วง ให้ดำเนินการให้เสร็จภายในสองวันทำการถัดจากวันที่ผู้เบิกได้แก้ไขถูกต้องแล้ว" เป็นต้น ในทางปฏิบัติมีหลายกรณีที่กรมบัญชีกลางไม่สามารถจัดทำได้เสร็จตามกำหนด แต่ส่วนราชการก็มิได้ใช้แรงบีบบังคับประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่ต้องทำหน้าที่ติดต่อกับกรมบัญชีกลางเอง ย่อมไม่ประสงค์จะก่อศัตรูกับบุคลากรของกรมอยู่แล้ว เนื่องจากต้องคบหาติดต่อกันอีกหลายเรื่องหลายลักษณะ และการที่กรมบัญชีกลางไม่สามารถทำได้เสร็จตามกำหนดก็ไม่ได้หมายความว่าบุคลากรกรมบัญชีกลางมีเจตนาถ่วงเรื่องเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบแต่อย่างใด

3. การเป็นแม่แบบแห่งความถูกต้อง ในเมื่อบุคลากรของกรมบัญชีกลางมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้จ่ายเงินให้ประหยัด และถูกต้องตามวัตถุประสงค์มากที่สุด ประกอบกับมีกรอบกฎหมาย และการขาดดุลทางแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น บุคลากรของกรมบัญชีกลางจึงมีบทบาทเป็นแม่แบบแห่งการประพฤติตนที่ประหยัดและยึดระเบียบกฎเกณฑ์ด้วย ลักษณะเช่นนี้ ปรากฏทั้งในแง่การตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายในราชการของกรมบัญชีกลางเอง และในแง่การประพฤติปฏิบัติส่วนตัวของบุคลากรส่วนใหญ่ในกรมบัญชีกลาง

4. ความปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมือง ในขณะที่ส่วนราชการจำนวนไม่น้อย มีผลประโยชน์บางประการที่ชักชวนให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ การสร้างสมอำนาจบารมี และการแทรกแซงทางการเมืองจากภายนอก กรมบัญชีกลางกลับปลอดภัยจากการแทรกแซงดังกล่าว การที่กรมบัญชีกลางอาศัยกรอบกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบที่แน่นอนควบคุมการปฏิบัติงานและการใช้ดุลยพินิจของบุคลากร รวมทั้งมีกรอบอำนาจกระทรวงการคลังสนับสนุน กรมบัญชีกลางจึงเป็นกรมที่ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมืองอยู่มาก ลักษณะนี้สะท้อนในรูปความมั่นใจในการทำงานและการที่ไม่มีอำนาจภายนอกเข้าบีบบังคับให้เกิดการเลื่อนชั้นตำแหน่ง หรือการย้ายโอนโดยมิชอบ การบริหารภายในเป็นเรื่องที่ขึ้นกับดุลยพินิจของผู้บริหารในกรมโดยแท้

5. การรักษาสถานภาพเดิม ความมั่นคงที่เกิดขึ้นประกอบกับการมีกรอบของกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่แน่นอนเช่นนี้ ส่งผลให้กรมบัญชีกลางดำรงเอกลักษณ์ของกรมได้เป็นเวลายาวนาน ขณะเดียวกัน ก็ส่งผลกระทบต่อโอกาสการเปลี่ยนแปลงบทบาท และแนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลางด้วยจริงอยู่บุคลากรของกรมเป็นบุคลากรที่มีวินัย หรือจะปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา แต่กรอบจำกัดของกฎหมายระเบียบและแนวปฏิบัติที่มีอยู่นั้น เป็นทั้งสิ่งที่สร้างความมั่นคง และสกัดกั้นการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่ผิดแผกแตกต่างจากที่เป็นมาแต่เดิมอย่างมากด้วย มีการปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินการของกรมบัญชีกลางจึงเป็นไปอย่างที่เคยเป็น มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ

น้อยมาก ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ nàoจะเป็นใครก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของกรมบัญชีกลางมักเป็นการเปลี่ยนแปลงให้
รับกันนโยบายหลัก ภารกิจใหม่ๆ และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศ เช่น เมื่อรัฐบาลกำหนด
ให้มีระบบบริหารงบประมาณระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 อันเนื่องจากการพัฒนาอย่างรวดเร็วของภูมิภาค
หรือเมื่อรัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบแสดงรายการเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน โครงการ
การและงาน ใน พ.ศ. 2525 ก็มีผลให้กรมบัญชีกลางต้องปรับปรุง แก้อัปเดตระบบการเบิกจ่ายเงิน
จากคลัง ปรับปรุงวิธีการควบคุมการเบิกจ่ายเงินคลัง และแก้ไขระบบบัญชีของส่วนราชการ และระบบ
บัญชีของคลังจังหวัด เป็นต้น (สุนทร เสงี่ยมไทย "ภารกิจแนวใหม่ของกรมบัญชีกลาง" ใน 70 ปี
กรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2528 หน้า 173) การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเหล่านี้เกิดจากแรงกดดันดังกล่าว
แต่โดยทั่วไปแล้ว บุคลากรของกรมเลือกรักษาสถานภาพเดิมเป็นสำคัญ ดังที่ผู้บริหารและอดีตผู้บริหาร
ของกรมบัญชีกลางบางท่านให้ความเห็นว่า การเสนอแนะหรือสิ่งการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในกรมบัญชีกลาง
นั้น ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญคงทำได้ยาก ปฏิกริยาของบุคลากรที่รับคำสั่งมักเป็นปฏิกริยาในเชิง
ปฏิเสธ โดยอ้างกฎหมายระเบียบ แนวปฏิบัติ และปัญหาต่าง ๆ มากมาย และหากจะแก้ไข ผู้บริหาร
ต้องลงไปชี้แนะสั่งการเอง ซึ่งปกติมักไม่มีเวลาพอจะกระทำได้

6. ขาดความตื่นตัวและความจำเป็นที่ต้องใช้ดุลยพินิจที่ฉับไว ยกเว้นหน่วยงานวิชาการบาง
หน่วยภายในกรม งานส่วนใหญ่เป็นงานปกติประจำ เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าไม่รู้จบ ไม่มีอะไรแปลกใหม่
ที่ชวนตื่นตัว และ ไม่จำเป็นต้องอาศัยปฏิภาณความฉับไวในการตัดสินใจ จึงเป็นงานที่ค่อนข้างน่าเบื่อ
ต้องรีบเร่งทำ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบ เพราะมีโอกาสพลาดได้ทุกขณะ

โดยสรุปแล้ว กรมบัญชีกลางยังคงรักษารากดั้งเดิมตามที่ได้รับมอบหมายมาแต่เดิมไว้อย่างมั่นคง
ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหันเหจากบทบาทที่เคยมีมาดั้งเดิมแต่อย่างใด กรมบัญชีกลางจึงเป็นกรมปฏิบัติการซึ่ง
ควบคุมดูแลการรับจ่ายเงินให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของตัวบทกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ภารกิจด้าน
นโยบายซึ่งเคยแฝงอยู่กับกรมบัญชีกลางในปัจจุบันก็แยกตัวออกไปเป็นภารกิจของส่วนราชการอื่น เช่น
สำนักงานประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นต้น

การปฏิบัติตามภารกิจของกรมบัญชีกลางนี้อาศัยกลไกสำคัญ 2 ประการ คือ กรอบกฎหมาย และ
กรอบอำนาจของกระทรวงการคลัง กลไกทั้ง 2 ประการ ประกอบกับลักษณะภารกิจปกติประจำที่เกี่ยวข้อง
กับส่วนราชการต่างๆ มีส่วนสร้างบรรยากาศ สภาพแวดล้อมทั่วไปในการทำงานที่ค่อนข้างมั่นคง
ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมือง หรือการบีบคั้นจากส่วนราชการอื่น แต่ขณะเดียวกันก็สร้างลักษณะ
พฤติกรรมจารีตนิยมที่มุ่งรักษาสถานภาพเดิม สนใจการเปลี่ยนแปลงน้อย และเน้นการปฏิบัติมากกว่าการ
เสนอแนะนโยบาย ทั้งๆ ที่กรมมีฐานข้อมูลและความชำนาญการเพียงพอจะช่วยสนับสนุนการวินิจฉัยสั่งการ
เชิงนโยบายได้อย่างเหมาะสม

บทที่สาม

สภาพแวดล้อมทางการบริหาร

ในบทนี้จะกล่าวถึงสภาพแวดล้อมทางการบริหารของกรมบัญชีกลาง โดยเน้นพิจารณาประเด็นหลัก 3 ประการ คือ อำนาจ ได้แก่แหล่งที่มาของบทบาทหน้าที่ซึ่งกรมบัญชีกลางได้รับมอบหมายซึ่งได้แก่ กฎหมาย หรืออำนาจทางการเมืองต่างๆ องค์การ ได้แก่การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมบัญชีกลาง เพื่อจัดการงานให้เกิดผลตามอาณัติที่ได้รับมอบหมาย กระบวนการของงาน ได้แก่ กระบวนการทำงานของกรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาว่ามีลักษณะเป็นระบบวิธีอย่างไร สามารถตอบสนองต่อบทบาทที่ได้รับมอบหมายเพียงใด

1. อำนาจ (mandate)

เมื่อกรมบัญชีกลางได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 โดยมีชื่อว่า "กรมบัญชีกลาง" นั้น ได้มีการกำหนดหน้าที่ของกรมไว้ดังนี้

- "1. กรมบัญชีกลาง มีหน้าที่ราชการรวบรวมประมวลบัญชีเงินได้ เงินจ่าย และเงินที่รักษาไว้สำหรับราชการแผ่นดินทั่วไป
2. มีหน้าที่วางรูปการ และแนะนำการบัญชี แก่เจ้าหน้าที่ทำการเบิกจ่าย เก็บเงินผลประโยชน์แลรักษาเงินในราชการแผ่นดิน
3. สอดส่องการเบิกจ่ายเงินในราชการแผ่นดินที่เจ้าหน้าที่ต่างๆ ได้เบิกจากพระคลังให้มีหลักฐานแลเป็นการสมควรแก่ราชการ
4. สอดส่องแลตรวจเตือนเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ทำการเก็บเงินผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดิน นำส่งพระคลัง"

หน้าที่ซึ่งกำหนดมอบหมายให้เป็นภาระของกรมบัญชีกลาง เมื่อ 73 ปี ในอดีตนั้น ปัจจุบันก็ยังเป็นหน้าที่สำคัญของกรมบัญชีกลาง คือดูแลให้การจ่ายเงินของแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ (เป็นการสมควรแก่ราชการ) และมีการใช้จ่ายไปจริง (มีหลักฐาน)

หน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายดังกล่าว เกิดขึ้นในสภาพเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่แตกต่างจากสถานการณ์ในปัจจุบันหลายประการ กล่าวคือ ในปัจจุบัน ประเทศได้ก้าวเข้าสู่ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีใช้สมบูรณาญาสิทธิราชแบบเดิม มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบ และมีกิจกรรมใหม่ๆ ซึ่งรัฐเข้าเกี่ยวข้องอีกมากมาย ถึงกระนั้นก็ตามหน้าที่หลัก ซึ่งเป็นแนวทางในการจัดตั้งกรมบัญชีกลางก็ยังคงอยู่ เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียด

ละเอียด และลักษณะประเด็นของการดูแลการใช้จ่ายบางเรื่องดังมีระบุไว้ในบันทึกสรุปเรื่องแผนอัตรา
กำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2530-2532) ว่า

"กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงิน ตลอดจนทำบัญชีและรายงานการเงิน
ของแผ่นดิน พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบการเงินการคลังและวางรูป
บัญชีให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ ควบคุมดูแลเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ และเงินตอบแทน
สำหรับข้าราชการและลูกจ้างในองค์กรต่างๆ ของรัฐบาล บริหารหนี้สาธารณะ ควบคุมและกำหนด
นโยบายงานด้านการเงินและบัญชีของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบกรณีทรัพย์สินของทาง
ราชการสูญหายหรือเสียหาย"

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบหน้าที่ของกรมบัญชีกลางในปัจจุบันกับหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง เมื่อ 73
ปีที่แล้ว จะเห็นได้ว่า กรมบัญชีกลางปัจจุบันยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามที่เคยได้รับมอบหมายเมื่อแรกก่อตั้งอยู่
ครบถ้วน แต่มีหน้าที่เพิ่มเติมในด้านการจัดทำกฎหมายและระเบียบการคลัง การบริหารหนี้สาธารณะ
การควบคุมดูแลการเงินและบัญชีของรัฐวิสาหกิจและหาตัวผู้รับผิดชอบตำแหน่ง ซึ่งเป็นหน้าที่เพิ่มขึ้นจาก
เดิมตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

หน้าที่ของกรมบัญชีกลางดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ทั่วไป ในรายละเอียดยังมีหน้าที่อื่นๆ ซึ่งได้รับมอบ-
หมายเพิ่มเติม ทั้งนี้ส่วนใหญ่แล้ว เป็นหน้าที่ซึ่งได้รับการกำหนดจากอาณัติตามกฎหมายในลักษณะและระดับ
ต่างๆ กัน กล่าวคือ

1. พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินการคลังได้มอบหมายหน้าที่ในการควบคุม
ตรวจสอบและออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ด้านการเงินการคลัง และการบัญชีให้แก่กระทรวงการ-
คลัง ซึ่งโดยทั่วไป กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้ดำเนินการ ในแง่นี้กรมบัญชี-
กลางจึงได้อำนาจต่อจากกระทรวงการคลัง ให้ทำหน้าที่ตามอำนาจในพระราชบัญญัติ เนื่องจากพระราช
บัญญัติด้านการเงินการคลังมักมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการ และมีการ
กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ซึ่งมอบให้กองบัญชีกลางเป็นผู้ดำเนินการเสนอแนะแนวทาง
ปฏิบัติต่อกระทรวงการคลังอีกทอดหนึ่ง หรือในหลายกรณี พระราชบัญญัติเหล่านี้ก็ได้ระบุอำนาจหน้าที่ให้
กรมบัญชีกลางโดยนัยด้วย ตัวอย่างเช่น

ตัวอย่างที่ 1 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 5 ระบุให้รัฐ-
มนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติ
การให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงโดยกรมบัญชีกลางเป็นผู้เสนอแนะ

ตัวอย่างที่ 2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้กระทรวงการคลังมีหน้า
ที่ในการควบคุมงบประมาณ และในทางปฏิบัติกรมบัญชีกลางคือหน่วยงานรับผิดชอบตามภารกิจดังกล่าว ซึ่ง
ระบุไว้ใน มาตรา 21 ดังนี้

"ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) จัดให้มีประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) จัดให้มีการตรวจเอกสารของการเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพันตลอดจนเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง
- (4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงานและเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้
- (5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินตรองราชการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

อำนาจในการควบคุมงบประมาณ ตาม พ.ร.บ.นี้ เป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติซึ่งมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ และรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการในนามของกระทรวงการคลัง ในกรณีจำเป็นต้องออกระเบียบหรือข้อบังคับ กรมบัญชีกลางก็จะเป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์ จัดทำ และเสนอผ่านกระทรวงการคลังนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ตัวอย่างที่ 3 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 9 ระบุว่า การรับจ่ายเงินจากบัญชีคงคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งได้แก่ บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ให้เป็นหน้าที่รัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย อันได้แก่อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นผู้ส่งจ่ายได้

2. พระราชกฤษฎีกา โดยทั่วไปพระราชกฤษฎีกาการเงินการคลัง เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่รัฐยอมให้เบิกจ่ายได้ เช่น เงินสวัสดิการต่างๆ เงินปี เงินเดือน เงินเพิ่มค่าครองชีพ เงินบำเหน็จบำนาญ เบี้ยประชุมกรรมการ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าเช่าบ้าน เงินทำขวัญ เป็นต้น พระราชกฤษฎีกาเหล่านี้จะกำหนดเกณฑ์และอัตราซึ่งข้าราชการและลูกจ้างสามารถเบิกได้ รวมทั้งกำหนดอำนาจให้กระทรวงการคลังจัดทำรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมได้ โดยทั่วไปกระทรวงการคลังมอบหมายให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ในการออกระเบียบหรือรายละเอียดเสนอกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป รวมทั้งดูแลให้ส่วนราชการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาด้วย

ตัวอย่างที่ 1 มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร พ.ศ. 2521 ระบุว่า การเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือบุตร ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือมาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว พ.ศ. 2521 ระบุว่า การเบิกจ่ายเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว พชค. ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ตัวอย่างที่ 2 มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกันระบุให้อำนาจแก่กรมบัญชีกลางไว้ดังนี้ "ภายใต้บังคับมาตรา 7 และ มาตรา 8

วรรคสอง ก่อนการจ่ายเงินเดือนแต่ละปี ให้กระทรวง ทบวง กรม ยื่นบัญชีถือจ่ายเงินเดือนประจำปี ต่อกรมบัญชีกลาง เพื่อตรวจสอบยืนยันความถูกต้อง

การยื่นบัญชีถือจ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด"

มาตรา 36 "การขอให้ส่งจ่ายบำเหน็จหรือบำนาญให้ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องราวต่อกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อตรวจสอบและนำส่งกระทรวงการคลังเพื่อส่งจ่ายให้" ผู้ทำหน้าที่ในนามของกระทรวงการคลังในที่นี้ คือ กรมบัญชีกลางอีกเช่นกัน

จึงอาจกล่าวได้ว่า นอกเหนือจากพระราชบัญญัติแล้ว พระราชกฤษฎีกายังเป็นแหล่งอาศัยสำคัญ ทางกฎหมายอีกลักษณะหนึ่ง ในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง

อนึ่ง หน้าที่ของกรมบัญชีกลางเองยังถูกกำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกาอีกด้วย พระราชกฤษฎีกา ฉบับสำคัญได้แก่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดกองต่างๆ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้ ส่วนพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลางฉบับอื่น ๆ เพียงแต่ระบุส่วนราชการภายในกรม มิได้ระบุอำนาจหน้าที่ไว้ จึงอาจถือได้ว่า พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2505 เป็นกฎหมายฉบับสำคัญที่มีการกำหนดหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง แต่หน้าที่ดังกล่าว ยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามที่แท้จริง ต้องพิจารณาประกอบกับหน้าที่ที่ระบุไว้ตามกฎหมายฉบับอื่นๆ ด้วย

โดยที่ในปัจจุบัน บทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลางเพิ่มขึ้นมากกว่าที่กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2505 ดังจะเห็นได้จากการจัดรูปแบบโครงสร้างตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. 2528 ซึ่งมีกองเพิ่มขึ้นจากเดิมหลายกอง หากกรมบัญชีกลางจัดแบ่งส่วนราชการขึ้นใหม่ ควรรวบรวมบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่กำหนดเสียให้ชัดเจนในพระราชกฤษฎีกาด้วย

3. ระเบียบ โดยทั่วไประเบียบด้านการเงินการคลังนั้น ออกโดยกระทรวงการคลัง เพื่ออนุ-
วรรตให้เป็นไปตามความในพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือระเบียบอื่นๆ โดยมักเป็นการแจกแจง
รายละเอียด อัตรา และวิธีการดำเนินการต่างๆ ซึ่งกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานต้นเรื่อง ทำหน้าที่ดูแล
ให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการตามระเบียบ ระเบียบเหล่านี้ มักจะมีการมอบอำนาจให้กระทรวงการคลัง
กำหนดแนวทางปฏิบัติย่อยลงได้อีก (โดยในทางปฏิบัติกรมบัญชีกลางเป็นผู้ดำเนินการ) บางระเบียบกำ-
หนดบทบาทของกรมบัญชีกลางโดยตรง และมักจะมีข้อความระบุไว้ว่าหาก ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบ ได้
ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง (คือแจ้งเรื่องถึงกระทรวงการคลังซึ่งส่งผ่านไปให้กรมบัญชีกลาง
พิจารณาก่อนเสนอกระทรวงการคลังแจ้งตอบไป)

บรรดาระเบียบเหล่านี้ ส่วนใหญ่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ลงนาม

ตัวอย่างที่ 1 ระเบียบการย้ายตัวเงินคงคลังกับจังหวัดที่ตั้งสำนักงานการแห่งประเทศไทย พ.ศ.
2517 ข้อ 8 "ให้คลังจังหวัดตรวจสอบหนังสือนำส่งเงินของจังหวัดที่นำส่งกับคู่ฉบับในนำส่ง และใบ
ฝากเงินซึ่งหัวหน้าผู้ควบคุมเงินยื่นให้ เมื่อปรากฏว่าถูกต้องแล้ว ก็ให้ลงบัญชีเป็นเงินรับย้ายตัวเงิน
พร้อมกับโทรเลขให้คลังจังหวัดผู้นำส่งทราบโดยด่วน"

ตัวอย่างที่ 2 ระเบียบการรับ จ่ายเงิน ระหว่างที่ทำการคลังจังหวัดกับสำนักงานการแห่งประ-
เทศไทย พ.ศ. 2517 ข้อ 18 "วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับเงินที่ส่วนราชการนำส่งเข้าบัญชีเงินฝาก และการ
จ่ายเงินจากบัญชีเงินฝากให้แก่ส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงการคลัง
กำหนด" และข้อ 20 "ให้คลังจังหวัดส่งใบแจ้งยอดเงินฝากของธนาคาร ณ วันทำการวันสุดท้ายของ
เดือนทุกเดือน ให้กองประมวลบัญชี กรมบัญชีกลาง ภายในวันที่ 7 ของเดือนถัดไป"

ตัวอย่างที่ 3 ระเบียบการเก็บรักษาเงินคลัง ณ สำนักงานคลังจังหวัด พ.ศ. 2519 ข้อ 12
"บรรดาแบบพิมพ์ เอกสาร สมุด และทะเบียนต่างๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามที่กรม
บัญชีกลางกำหนด"

ข้อ 36 "ให้คลังจังหวัด ผู้ช่วยคลังจังหวัดฝ่ายการคลัง และผู้ช่วยคลังจังหวัดฝ่ายการบัญชี
รวม 3 คน เป็นคณะกรรมการคลังใน มีหน้าที่ร่วมกันรับผิดชอบในการรับจ่าย และเก็บรักษาเงินคลังใน"

ตัวอย่างที่ 4 ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 6 "การเบิกเงินในกรณีที่มี
ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หรือในกรณีที่เจ้าของงบประมาณไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดในระเบียบนี้
ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของเจ้าของงบประมาณขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง"

ข้อ 13 "ส่วนราชการในส่วนกลางให้เบิกเงินกับกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการในภูมิภาคให้เบิก
เงินกับสำนักงานคลังจังหวัด"

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ยังได้รวมวิธีการเบิกเงินจากกรมบัญชีกลางและ
คลังจังหวัด คลังอำเภอด้วย

ข้อ 46 "การตรวจฎีกากรณีที่เบิกเงินกับกรมบัญชีกลาง ให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมบัญชีกลาง
หรือผู้ที่อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมาย..."

ข้อ 49 "การอนุมัติฎีกา

(1) กรณีเบิกเงินกับกรมบัญชีกลาง ให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง หรือผู้ที่อธิบดีกรมบัญชีกลาง
มอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป เป็นผู้อนุมัติ"

ข้อ 77 "เพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดให้ส่วนราชการปฏิบัติตามข้อ 68 ข้อ 69 ข้อ 72 และข้อ
74 กรมบัญชีกลางจะส่งระงับการอนุมัติฎีกาของส่วนราชการนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องก็ได้"

ตัวอย่างที่ 5 ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ลงนามโดย
นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2524 ข้อ 25 ระบุว่า "ส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องจะ
ต้องส่งให้ลูกจ้างประจำไปฝึกอบรมหรือดูงาน หรือ ไปปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศเกี่ยวกับหน้าที่ราชการ
ที่ลูกจ้างประจำผู้ใดปฏิบัติอยู่ โดยได้รับค่าจ้างอัตราปกติตลอดระยะเวลาที่ไปให้กระทำ ได้ โดยขอทำ
ความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน..."

จะเห็นได้ว่าระเบียบการคลังต่างๆ เหล่านี้ได้มอบหมายอำนาจให้กรมบัญชีกลางดำเนินการในฐานะ
ตัวแทนกระทรวงการคลัง และในบางระเบียบได้ระบุบทบาท และอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางไว้โดย
ตรงด้วย

บรรดาระเบียบที่มอบอำนาจหรือกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรมบัญชีกลางโดยตรง หรือในฐานะตัวแทนของกระทรวงการคลังนั้น อาจเกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรี หรืออาจเป็นระเบียบที่ส่วนราชการอื่นออกก็ได้ ตัวอย่างเช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 ซึ่งลงนามโดยนายกรัฐมนตรี ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ลงนามโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนพัฒนาชนบท พ.ศ. 2527 เป็นต้น

ตัวอย่าง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนพัฒนาชนบท พ.ศ. 2527 ข้อ 12 กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ ผู้แทนกรมบัญชีกลางเป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ข้อ 54 กำหนดให้กรมบัญชีกลางรายงานฐานะการเงินของบัญชีเงินฝากกองทุนพัฒนาชนบท ให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำทุกเดือน ข้อ 58 กำหนดให้กรมบัญชีกลางรับผิดชอบในการทำแบบฟอร์ม และระเบียบปฏิบัติสำหรับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ เสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

4. มติคณะรัฐมนตรี มีหลายกรณีที่คณะรัฐมนตรีโดยการเสนอของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการ และองค์กรอื่นๆ ได้มีมติให้อำนาจแก่กรมบัญชีกลางทั้งโดยทางตรง หรือโดยทางอ้อม (ให้อำนาจผ่านกระทรวงการคลัง) โดยทั่วไปมติเหล่านี้ส่วนใหญ่เสนอโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยมีกรมบัญชีกลางเป็นเจ้าของเรื่อง

ตัวอย่างที่ 1 หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น. 0201/ว.54 อ้างมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 1 เมษายน 2519 อนุมัติตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสนอเรื่องหลักเกณฑ์ในการสั่งให้ข้าราชการไปประชุม อบรม หรือสัมมนา ซึ่งหน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานเอกชนร่วมกับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจัดขึ้น ได้ระบุเกณฑ์ต่างๆ โดยข้อ 4 ระบุว่า "ค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากนี้ ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณีๆ ไป"

ตัวอย่างที่ 2 หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0202/10050 อ้างมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 7 สิงหาคม 2527 เห็นชอบด้วยกับมาตรการกันเงินงบประมาณ ปี พ.ศ. 2527 มีข้อความระบุให้ส่วนราชการที่จะขอกันเงินงบประมาณไว้เบิกเหลื่อมปี วางใบขอกันเงินต่อกรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานคลังอำเภอ ก่อนสิ้นปีงบประมาณอย่างน้อยสามสิบวัน หากจะผ่อนผันนอกเหนือกฎเกณฑ์ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเป็นรายๆ ไป และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรี ให้ส่วนราชการต่างๆ ส่งเรื่องการขออนุมัติกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปี กรณีไม่มีหนังสือกันให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยตรง

5. หนังสือกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังอาจมอบหมายให้กรมบัญชีกลางดำเนินการบางอย่าง หรือให้ส่วนราชการดำเนินการบางอย่างกับกรมบัญชีกลางได้ในบางกรณี ส่วนใหญ่แล้วหนังสือของ

กระทรวงการคลังมักเป็นแนวปฏิบัติที่กรมบัญชีกลางต้องเกี่ยวข้องอยู่แล้ว แต่อาจไม่มีอำนาจดำเนินการโดยตรง จึงอาศัยอำนาจของกระทรวงการคลังออกหนังสือสั่งการ ซึ่งกรมบัญชีกลางเป็นเจ้าของเรื่อง แต่อาศัยปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้ลงนาม

ตัวอย่างที่ 1 หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0514/8756 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2530 แจ้งหัวหน้าส่วนราชการให้ดำเนินการเรียกเงินคืนจากบริษัทการบินไทย ในกรณีที่บริษัทคิดเงินเกินจากผู้โดยสารสิทธิเดินทางชั้นธุรกิจของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ ตลอดจนพนักงานรัฐวิสาหกิจ และให้แจ้งผลการดำเนินการให้กรมบัญชีกลางทราบ

ตัวอย่างที่ 2 หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0514/3575 ลงวันที่ 20 มกราคม 2529 แจ้งหัวหน้าส่วนราชการ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ส่วนราชการใดต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตนเป็นจำนวนเงินเท่าใดแล้ว ให้ส่วนราชการนั้นรับทำหนังสือขอทวงถามความตกลงกับกระทรวงการคลังในรายละเอียดการเบิกจ่ายเงิน

ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นสมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจออกคำสั่งมอบหมายอำนาจหน้าที่บางอย่างของกระทรวงให้กรมบัญชีกลางรับไปดำเนินการได้

ตัวอย่างที่ 1 คำสั่งกระทรวงการคลังที่ 3/2529 ลงวันที่ 6 มกราคม 2530 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 38 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 มอบอำนาจให้อธิบดีกรมบัญชีกลางสั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทดรองราชการ ภายในวงเงินไม่เกินครั้งละสองแสนบาท

ตัวอย่างที่ 2 คำสั่งกระทรวงการคลังที่ 3099/2519 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2519 (อาศัยอำนาจตามความในข้อ 38 ของ ปว. 218) มอบอำนาจให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการอนุมัติการจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวที่เบิกค่าจ้างจากเงินนอกงบประมาณได้

ตัวอย่างที่ 3 คำสั่งกระทรวงการคลังที่ 32067/2515 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2515 (อาศัยอำนาจตามข้อ 38 ของปว.218) มอบอำนาจให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้สั่งจ่าย อนุมัติ หรือโอนในกรณีต่อไปก็เฉพาะเรื่องที่ไม่เป็นปัญหา

1. สั่งจ่ายเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด
2. สั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
3. สั่งจ่ายเงินทดแทนข้าราชการวิสามัญตามระเบียบว่าด้วยเงินทดแทนข้าราชการวิสามัญ
4. สั่งจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญและเงินทำขวัญลูกจ้างตามระเบียบว่าด้วยเงินบำเหน็จและเงินทำขวัญลูกจ้าง และมติคณะรัฐมนตรี
5. สั่งจ่ายเงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และเงินค่ารักษายาบาลตามกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม
6. อนุมัติบัญชีลูกจ้างชั่วคราว โอนเงินหมวดค่าจ้างชั่วคราวจากส่วนกลางไปตั้งจ่ายทางจังหวัด และอนุมัติการจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่เบิกค่าจ้างงบประมาณ

(เรื่องที่ไม่เป็นปัญหาเหล่านี้หมายถึง เรื่องที่มีหลักฐานครบถ้วนสมบูรณ์ถูกต้องดำเนินการให้
ได้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี)

6. อาณัติอื่น ๆ เป็นการมอบหมายภาระหน้าที่บางเรื่องโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
ปลัดกระทรวงการคลัง หรือส่วนราชการอื่นๆ โดยมีลักษณะมอบหมายให้เสนอข้อมูล พิจารณาให้ความเห็น
เสนอทางเลือก เป็นต้น งานลักษณะนี้เป็นงานชั่วคราวคราว แต่ก็มีมากทีเดียว และเป็นงานที่เกี่ยวข้อง
กับกระบวนการนโยบายของรัฐอย่างมาก

2. องค์การ (Organization)

ตั้งแต่เริ่มตั้งกรมบัญชีกลางเมื่อก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบันนี้ ได้มีการปรับปรุง
เปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เป็นไปเพื่อให้สอดคล้อง
กับลักษณะภารกิจของกรมบัญชีกลาง ซึ่งมีการขยายตัวตามปริมาณงานและภารกิจที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่
เดียวกันก็ยังรักษาหน่วยงานหลักตามภารกิจเดิมอยู่ การเปลี่ยนแปลงในเชิงลดบทบาทหน้าที่มีน้อยมาก
ที่ปรากฏเด่นชัด คือ การแยกกองบางกองออกไปตามความเหมาะสมในการบริหารการเงินการคลังของ
รัฐบาล โดยยกฐานะกองงบประมาณขึ้นเป็น "ส่วนการงบประมาณ" เมื่อ พ.ศ. 2501 และแยกออกเป็น 2 กอง ในปีต่อมาได้โอนส่วนการงบประมาณนี้ไปสังกัดสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี นอก
จากนั้นแล้ว กรมบัญชีกลางยังรักษาหน้าที่และองค์การของตนไว้ดังที่เคยเป็นมา และเพิ่มขยายตามภารกิจ
ที่เพิ่มขึ้น

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินมาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ได้มี
พระราชกฤษฎีกา กำหนดโครงสร้างองค์การของกรมบัญชีกลางทั้งสิ้นจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2531)
จำนวน 17 พระราชกฤษฎีกา โดยทั่วไปเป็นกฎหมายจัดตั้งกองใหม่ๆ เพิ่มขึ้น จากปี พ.ศ. 2476
จำนวน 4 กอง จนกลายเป็น 14 กอง รวมทั้งสำนักงานคลังเขตซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากองจำนวน 9 เขต
ใน พ.ศ. 2528 ดังแสดงในตารางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมบัญชีกลาง โดยจะ
กล่าวเฉพาะการเปลี่ยนแปลงระดับกองเป็นหลัก ดังนี้

ตารางที่ 3-1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง
กรมบัญชีกลางตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. 2476 - 2528

พระราชกฤษฎีกาและวันที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา	จำนวน กอง	ระยะเวลาที่ เปลี่ยนแปลง	หมายเหตุ
1 พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบ ราชการสำนักงานและกรมใน กระทรวงการคลัง 30 ม.ค. 2476	แบ่งราชการกรมบัญชีกลางเป็นราช การบริหารส่วนกลาง และราชการ บริหารส่วนภูมิภาค โดยตั้งคลังจังหวัด	4		
2 พระราชกฤษฎีกาจัดวาง ระเบียบกรมในกระทรวง- การคลัง 23 พฤษภาคม 2476	แบ่งกองในกรมบัญชีกลางเป็น 4 กอง 1. กองกลาง 2. กองเงินเดือน 3. กองค่าใช้จ่ายส่วยและงานจร 4. กองประมวลบัญชี	4	4 เดือน	
3 พระราชกฤษฎีกาจัดวาง ระเบียบราชการสำนักงาน และกรมในกระทรวงการคลัง 26 สิงหาคม 2477	ตั้งกองงบประมาณ	5	1 ปี 3 เดือน	
4 พระราชกฤษฎีกาจัดวาง ระเบียบราชการสำนักงานและ กรมในกระทรวงการคลัง 19 สิงหาคม 2481	ตั้งคลังอำเภอเป็นหน่วยราชการ การบริหารส่วนภูมิภาค	5	4 ปี	
5 พระราชกฤษฎีกาจัดวาง ระเบียบราชการ สำนักงาน และกรมในกระทรวงการคลัง 8 มีนาคม 2482	ตั้งกองธนาธิการ กองสำรวจรายได้	7	7 เดือน	

	พระราชกฤษฎีกาและวันที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา	จำนวน กอง	ระยะเวลาที่ เปลี่ยนแปลง	หมายเหตุ
6	พระราชกฤษฎีกาจัดวาง ระเบียบราชการกรมบัญชีกลาง ในกระทรวงการคลัง 27 กุมภาพันธ์ 2485	ตั้งกองบำเหน็จบำนาญ	8	3 ปี	
7	พระราชกฤษฎีกาจัดวาง ระเบียบราชการกรมบัญชีกลาง ในกระทรวงการคลัง 16 ธันวาคม 2487	ขยายแผนกในบางกอง	8	2 ปี 10 เดือน	
8	พระราชกฤษฎีกาจัดวาง ระเบียบราชการกรมบัญชีกลาง 18 กุมภาพันธ์ 2492	ขยายแผนกในบางกอง และเปลี่ยน ชื่อบางแผนก	8	4 ปี 2 เดือน	
9	พระราชกฤษฎีกาจัดวาง ระเบียบราชการกรมบัญชีกลาง 30 พฤษภาคม 2495	ตั้งกองการเงินต่างประเทศ และกำหนดคลังภาค	9	3 ปี 3 เดือน	
10	พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน ราชการในกรมบัญชีกลาง 6 สิงหาคม 2500	เปลี่ยนชื่อคลังภาคเป็นคลังเขต สังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง	9	5 ปี 2 เดือน	
11	พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน ราชการกรมบัญชีกลาง 11 กุมภาพันธ์ 2501	ชกกองงบประมาณเป็นส่วนการ งบประมาณ และแบ่งเป็น 2 กอง คือ กองวิเคราะห์งบประมาณ กับกองควบคุมงบประมาณ	10	6 เดือน	

	พระราชกฤษฎีกาและวันที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา	จำนวน กอง	ระยะเวลาที่ เปลี่ยนแปลง	หมายเหตุ
12	พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน ราชการกรมบัญชีกลาง 10 พฤศจิกายน 2502	ตั้งกองระบบบัญชีและการคลัง และกรมบัญชีและสิ่งจ่าย	10	1 ปี 9 เดือน	ในปีนี้มี พรบ. จัดระเบียบ บริหารราช-
13	พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน ราชการกรมบัญชีกลาง 12 กันยายน 2505	เปลี่ยนชื่อกองบางกอง เป็นดังนี้ 1 <u>สำนักงานเลขาธิการกรม</u> 2 <u>กองระบบบัญชีและการคลัง</u> 3 <u>กองเงินเดือน</u> 4 <u>กองบำเหน็จบำนาญ</u> 5 <u>กองเงินจ่ายทั่วไป</u> 6 <u>กองประมวลบัญชี</u> 7 <u>กองธนาคาร</u> 8 <u>กองรายได้</u> 9 <u>กองบัญชีและสถิติ</u> 10 <u>กองค่าจ้าง</u>	10	2 ปี	การสำนัก นายกรมต. โอนส่วนการ งบประมาณ ไปสังกัด สำนัก- นายกรมต.
14	พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน ราชการกรมบัญชีกลาง 16 ธันวาคม 2516	ตั้งกองตรวจงานคลัง	11	11 ปี 3 เดือน	
15	พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน ราชการกรมบัญชีกลาง 26 สิงหาคม 2520	ตั้งกองรัฐวิสาหกิจ	12	3 ปี 8 เดือน	
16	พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน ราชการกรมบัญชีกลาง 19 สิงหาคม 2526	ตั้งสำนักงานคลังเขต 9 เขต	12	6 ปี	

พระราชกฤษฎีกาและวันที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา	จำนวน กอง	ระยะเวลาที่ เปลี่ยนแปลง	หมายเหตุ
17 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน ราชการกรมบัญชีกลาง 31 มกราคม 2528	ตั้งกองใหม่และเปลี่ยนชื่อกองเดิม บางกอง ยกกระต๊อสำนักงานคลังเขต ให้เทียบเท่ากอง	15	1 ปี 5 เดือน	

ตารางเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การข้างต้น แสดงว่าในช่วง 56 ปี ตั้งแต่กรมบัญชีกลางดำเนินการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยแล้วประมาณ 3 ปี ต่อการเปลี่ยนแปลงครั้งหนึ่ง โดยมีช่วงที่คงสภาพเดิมไม่เปลี่ยนแปลงนานที่สุด 11 ปี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนี้ ส่วนใหญ่แล้วเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางขยายตัวคือ เพิ่มกองหรือแผนก เพื่อรับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งในแง่ปริมาณ คุณภาพ และลักษณะประเภทงาน แต่โดยทั่วไปหน้าที่ของกรมบัญชีกลางยังคงเดิม คือ เป็นกรมที่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ออกกฎเกณฑ์ระเบียบการเงินการคลัง วางรูปแบบบัญชี บริหารหนี้สาธารณะ ตลอดจนควบคุมและกำหนดนโยบายการเงินการบัญชีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นงานที่เพิ่มขึ้นในระยะหลัง

การเปลี่ยนแปลงที่นับว่าสำคัญด้านโครงสร้างองค์การกรมบัญชีกลาง คือ การเปลี่ยนแปลงเมื่อ พ.ศ. 2528 ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2528 ทั้งนี้เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดพื้นฐานของการจัดองค์การด้วย กล่าวคือ ได้มีการแยกงานด้านวิชาการและด้านปฏิบัติการออกจากกันชัดเจน โดยมีกองปฏิบัติการ 9 กอง กองวิชาการ 3 กอง และกองบริการ 2 กอง การแบ่งแยกเช่นนี้ ในแง่หนึ่ง มีผลกระทบต่อการจัดหมวดงานภายในของกรมบัญชีกลางให้ชัดเจนขึ้น ส่งผลต่อการกำหนดอัตรากำลังบุคลากร และขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อแนวทางการพัฒนาองค์การด้วย อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดองค์การนี้มิได้มีผลในการเปลี่ยนแปลงหน้าที่มากมายนัก โครงสร้างในระดับกองยังคงเป็นอยู่เช่นเดิม แต่มีการเพิ่มกองซึ่งมีหน้าที่เฉพาะให้ชัดเจนขึ้น เช่น ตั้งกองกฎหมายและระเบียบการคลัง กองอนุมัติจ่าย กองตรวจจ่าย กองการเจ้าหน้าที่ และกองฝึกอบรม ซึ่งกองเหล่านี้เดิมเคยเป็นงานหรือฝ่ายที่อยู่ในกองเดิมเสียส่วนใหญ่ และรวมหน้าที่ของกองบางกองยุบรวมไว้ด้วยกัน โดยสรุปแล้ว หน้าที่ของกรมบัญชีกลางก่อนการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2528 และหลังการเปลี่ยนแปลงยังคงเดิม แต่จัดระบบองค์การเสียใหม่ตามแนวคิดที่กล่าวแล้ว ทั้งนี้โดยกองปฏิบัติการเป็นกองที่รับผิดชอบดูแลงานปกติประจำของกรมบัญชีกลาง กองวิชาการทำหน้าที่ปรับปรุงพัฒนาหรือวิเคราะห์เรื่องราวที่มีได้เป็นไปตามเกณฑ์ปกติ และกองบริการช่วยสนับสนุนด้านบุคลากรของกองอื่นๆ

3. อำนาจหน้าที่และการบริหารราชการของกรมบัญชีกลาง

อำนาจหน้าที่หลักของกรมบัญชีกลาง เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายลักษณะต่าง ๆ กัน โดยเน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่างๆ ให้ถูกต้องตามที่มีกฎหมายกำหนด จัดระบบบัญชี ออกกฎเกณฑ์ระเบียบต่างๆ ด้านการเงินการคลัง ควบคุมดูแลระบบบัญชีและนโยบายการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางปรากฏชัดแจ้ง ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2505 ซึ่งระบุภาระที่กรมต้องปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ดังนี้

1. ควบคุมการเบิกจ่ายเงินทุกประเภทตามที่ตั้งงบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบการเบิกจ่ายเงินของรัฐ

2. พิจารณาแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ การเงิน การคลัง และการบัญชีให้ทันสมัยอยู่เสมอ

3. ประมวลกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ จัดพิมพ์เป็นเล่มใช้ราชการ ทำสมุดคู่มือ คำอธิบายปฏิบัติราชการออกเผยแพร่

4. วางรูปแบบและแนะนำการบัญชีแก่เจ้าหน้าที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทำงานเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง

5. พิจารณาและตรวจจ่ายเงินเดือน เงินที่นับเข้าในอัตราเงินเดือน และเงินอย่างอื่นที่จ่ายควบกับเงินเดือน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการได้วางไว้

6. พิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และเงินประเภทอื่นที่มีลักษณะการจ่ายเหมือนเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ตลอดจนควบคุมการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมาย

7. ประมวลบัญชี เงินได้ เงินจ่าย และรักษาไว้สำหรับราชการแผ่นดินทั่วไป

8. ทำงบปี และงบแสดงฐานะการเงินของแผ่นดินประจำปี เพื่อเสนอสภาผู้แทนราษฎร

9. ตรวจสอบ และทำรายงานเกี่ยวกับบัญชีรายรับ จ่ายเงิน ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเสนอสภาผู้แทนราษฎร

10. ควบคุมพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องเงินกู้ เงินยืม เงินโอน เงินฝาก เงินทุน และเงินทดลองราชการ

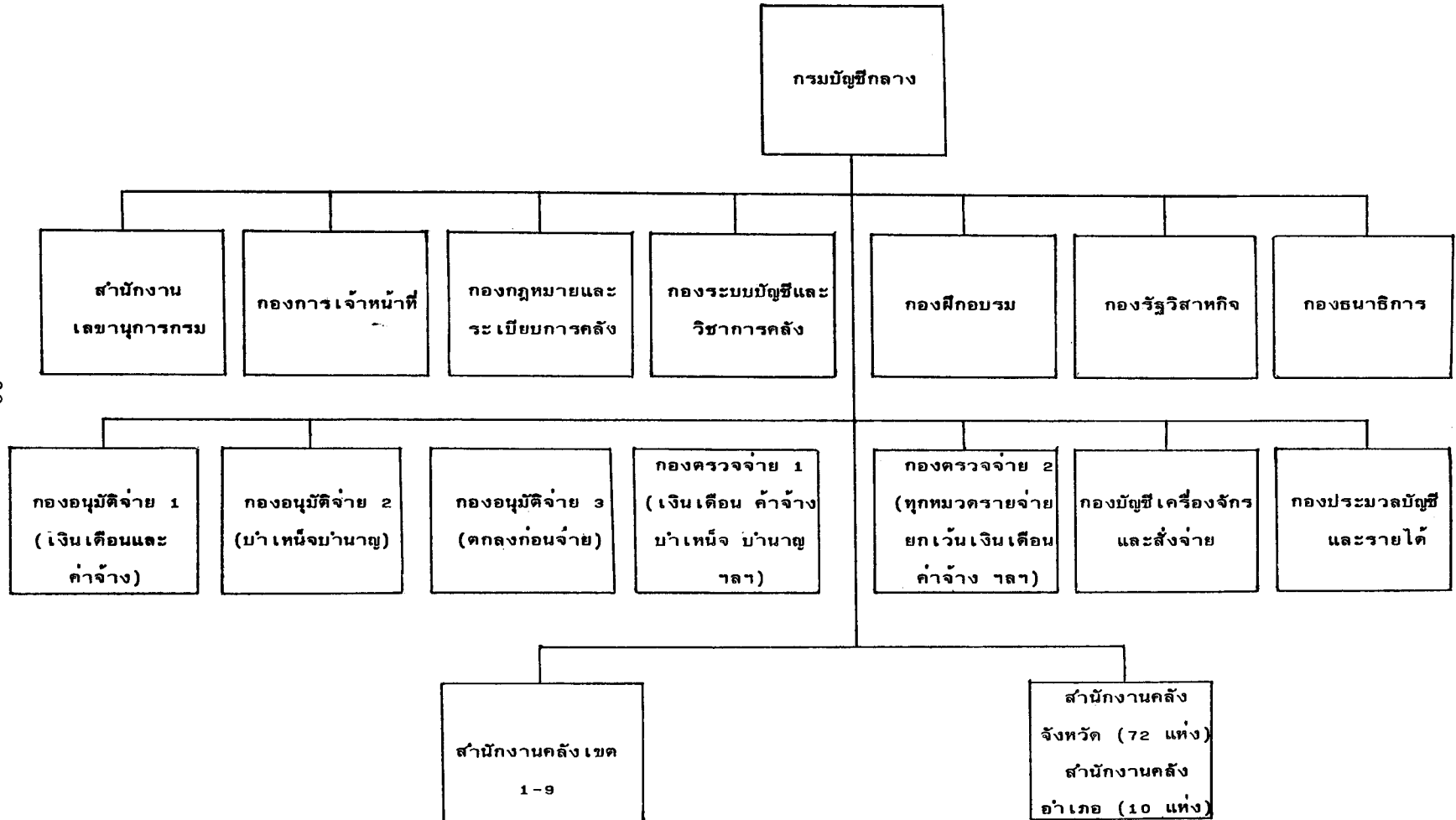
11. สอบสวนควบคุม และเร่งรัดการจัดเก็บ และการนำส่งเงินรายได้ของรัฐให้เป็นไปตามงบประมาณรายรับ ตลอดจนรวบรวมหลักฐานสถิติ

12. สอบสวนและดำเนินการไล่เบี้ยเร่งเรียกเงินจากผู้รับผิดชอบสงฆ์ หรือตัดบัญชีเป็นสูญในกรณีที่เกิดการทุจริต และเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐ

13. พิจารณาควบคุมอนุมัติการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ ตลอดจนตรวจจ่ายเงินค่าจ้าง

14. ตรวจตราและควบคุมงานทางคลังจังหวัด คลังอำเภอต่างๆ ที่ว่าราชการมาจักร ตลอดจนคลังเขต

แผนภูมิที่ 3-1 แสดงการแบ่งส่วนราชการของกรมบัญชีกลาง (พ.ศ. 2528)



อำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง ดังได้ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2505 นี้ยังเป็นอำนาจหน้าที่หลักซึ่งยึดถือปฏิบัติมาจนทุกวันนี้ แต่ยังไม่ครบถ้วนต้องพิจารณาประกอบไปกับอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมอื่นๆ ตามกฎหมาย ดังที่ได้กล่าวแล้ว

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว กรมบัญชีกลางได้จัดแบ่งโครงสร้างองค์การเสียใหม่ให้เหมาะสมใน พ.ศ. 2528 โดยมีการบริหารราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาค ในแง่การบริหารส่วนกลางนั้น กรมบัญชีกลางได้จัดแบ่งส่วนราชการเป็นกองทั้งหมด 15 กอง (ทั้งนี้รวมถึงสำนักงานคลังเขต ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากองสังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง 1 กอง แต่มี 9 เขต) สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีคลังจังหวัดและคลังอำเภอ ในปัจจุบันมีคลังจังหวัด 72 แห่งและคลังอำเภอ 10 แห่ง โดยมีการบริหารราชการดังนี้

3.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

จากการแบ่งส่วนราชการของกรมบัญชีกลาง ครังล่าสุดได้มีกองปฏิบัติการ 9 กอง กองวิชาการ 3 กอง และกองบริการ 2 กองดังนี้

1. กองปฏิบัติการ ได้แก่ สำนักงานเลขานุการกรม กองรัฐวิสาหกิจ กองอนุมัติจ่าย 1, 2 และ 3 กองตรวจจ่าย 1 และ 2 กองบัญชีเครื่องจักร และกองประมวลบัญชีและรายได้

2. กองวิชาการ ได้แก่ กองกฎหมายและระเบียบการคลัง กองระบบบัญชีและวิชาการคลัง และกองธนชาธิการ

3. กองบริการ ได้แก่ กองการเจ้าหน้าที่ และกองฝึกอบรม

เพื่อให้เห็นภาพการปฏิบัติงานของกองต่างๆ จึงขอแจกแจงหน้าที่ของแต่ละกองโดยย่อ ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม ดูแลงานด้านสารบรรณ การคลัง พัสดุ และการประสานราชการ

2. กองการเจ้าหน้าที่ ดูแลงานด้านอัตรากำลังและระบบบริหารงานบุคคล การสรรหาบรรจุ และแต่งตั้งบุคลากร การจัดเก็บข้อมูลบุคคล การดำเนินการด้านวินัย และสวัสดิการ

3. กองกฎหมายและระเบียบการคลัง มีหน้าที่ในการร่างกฎหมาย ปรับปรุง และตีความกฎหมายการคลัง การกำหนด ปรับปรุง แก้ไขระเบียบ และกฎเกณฑ์ ที่ออกตามกฎหมายการคลัง และที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าใช้จ่ายในการเบิกเงิน การรับจ่าย การเก็บรักษาเงินเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับส่วนราชการในต่างประเทศ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงิน และวิธีปฏิบัติในการควบคุมงบประมาณ รวมทั้งพิจารณาเสนอเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่ง ในกรณีทุจริตหรือเกิดความเสียหาย ในทางทรัพย์สินของทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง

4. กองระบบบัญชีและวิชาการคลัง มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ติดตามผลและพิจารณาเสนอแนะข้อมูลและแนวทางเลือกต่างๆ เพื่อกำหนดนโยบายด้านการคลัง เสนอแนะปรับปรุงระบบงาน และ

โครงการต่างๆ ของกรมบัญชีกลาง ให้บริการด้านการวางระบบการควบคุมภายใน นิยามาร่างรูปแบบปรับปรุง แก้ไขระบบบัญชี และเอกสารที่เกี่ยวข้องในภาครัฐบาล ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งตรวจสอบบัญชีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

5. กองฝึกอบรม มีหน้าที่ฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ และลูกจ้างของกรมบัญชีกลาง พัฒนาศักยภาพของทุกกระทรวง ทบวง กรม เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการตรวจสอบภายใน จัดทำคู่มือปฏิบัติงานด้านการเงินการบัญชี จัดสรรทุนส่งข้าราชการ ไปศึกษาและฝึกอบรมดูงานทั้งในและต่างประเทศ

6. กองรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่วิเคราะห์เกี่ยวกับการปรับปรุง แก้ไขระเบียบต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ ดูแลรับผิดชอบให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนปฏิบัติงาน งบประมาณ และการเงินประจำปี รวมทั้งวิเคราะห์ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

7. กองธนธิการ มีหน้าที่บริหารเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ ดำเนินการเกี่ยวกับเงินกู้ทั้งในและต่างประเทศ การค้ำประกัน และเงินคงคลัง ดูแลเงินทุนหมุนเวียน และเงินกองทุนส่วนราชการ

8. กองอนุมัติจ่าย 1 (เงินเดือนและค่าจ้าง) มีหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติบัญชีถือจ่ายประจำปี และเพิ่มเติมของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว และเงินเพิ่มของทุกส่วนราชการ กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และเงินเพิ่มต่างๆ ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ พิจารณาให้ความตกลงเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง เงินเพิ่มประเภทต่างๆ ตามที่กฎหมายและระเบียบให้อยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลัง พิจารณาและอนุมัติการจ้างที่นอกเหนือจากที่กระทรวงการคลังกำหนด และพิจารณาให้คงมีตำแหน่งลูกจ้างประจำ ที่มีลักษณะเหมือนข้าราชการ ตรวจรับรองอัตราเงินเดือน และค่าจ้าง

9. กองอนุมัติจ่าย 2 (บำเหน็จบำนาญ) มีหน้าที่พิจารณาสั่งจ่ายบำเหน็จ บำนาญ บำเหน็จตกทอด บำเหน็จพิเศษ เงินทำขวัญ เงินทดแทนของข้าราชการและลูกจ้างของทุกส่วนราชการ

10. กองอนุมัติจ่าย 3 (ตกลงก่อนจ่าย) มีหน้าที่พิจารณาให้ความตกลงแก่ส่วนราชการ เกี่ยวกับระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ ระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ และการเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณ นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือตามที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลัง

11. กองตรวจจ่าย 1 (เงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ ฯลฯ) มีหน้าที่ตรวจอนุมัติฎีกา เงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ บำเหน็จตกทอด บำนาญพิเศษ เบี้ยหวัด เงินทดแทน ตรวจเงินนอกงบประมาณ งบประมาณเงินฝาก เงินทุนหมุนเวียน กองทุน เงินขายบิล เงินตรองราชการ เงินกู้ควบคุมระเบียบประวัติลูกจ้างประจำ พิจารณาอนุมัติการตัดเงิน อัตราเงินเดือน และค่าจ้างประจำปีตั้ง

เบิกจ่ายต่างสำนัก พิจารณายืนยันอัตราเงินเดือน ค่าจ้างประจำครั้งสุดท้าย เพื่อประกอบการพิจารณา
สิ่งจ่ายเงินบำเหน็จ บำนาญ

12. กองตรวจจ่าย 2 (ทุกหมวดรายจ่ายนอกเหนือจากหมวดที่กองตรวจจ่าย 1 ดูแล)
มีหน้าที่ตรวจอนุมัติฎีกาเงินงบประมาณประจำปี เงินกันไว้เบิกเหลื่อมปี และเงินที่ชดเชยกันไว้เบิกเหลื่อม
ปี งบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตรวจสอบภาษีเงินได้ ภาษีการค้า และภาษีอื่นที่ต้องหัก
ตามประมวลรัษฎากร และเงินค่าปรับตามสัญญา ซึ่งหักตามฎีกาที่ขอเบิก

13. กองบัญชีเครื่องจักรและสิ่งจ่าย มีหน้าที่ควบคุมจัดสรรและโอนเงินงบกลางบาง
รายการ จัดทำบัญชีบางส่วน สรุปยอดในรูปรายงานโดยเครื่องจักรประมวลผล ส่งให้หน่วยต่างๆ ที่
เกี่ยวข้องเพื่อใช้ควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง เก็บรักษาเอกสาร
ทางการเงิน การบัญชีของแผ่นดิน

14. กองประมวลบัญชีและรายได้ มีหน้าที่จัดทำบัญชีการเงินของแผ่นดิน บัญชีเงินกู้ทั้งใน
และนอกประเทศ ติดตามการเคลื่อนไหวของเงินคงคลัง จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณ
พิจารณาให้ความตกลงในการถอนคืนรายได้แผ่นดิน

การจัดองค์การของกรมบัญชีกลางดังกล่าวข้างต้น โดยทั่วไปนับว่าเหมาะสมดี มีข้อสังเกตบาง-
ประการ ประการแรก คือการแบ่งประเภทของเรื่องที่ใช้กฎหมายเดียวกันออกจากกัน โดยพิจารณาในแง่
ลักษณะงาน เช่น การแยกกองอนุมัติจ่ายออกจากกองตรวจจ่าย ซึ่งเป็นการแยกหน้าที่ อันมีผลให้งาน
ลักษณะเดียวกัน เป็นต้นว่า เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ นั้นแยกออกจากกัน ซึ่งต่างไปจากที่เคยเป็นก่อน
พ.ศ. 2528 การแยกเช่นนี้มีผลทำให้ต้องใช้ความพยายามประสานระหว่างกองมากขึ้น และในกรณีที่
กรมยังขาดฐานข้อมูลกลางที่สามารถใช้ร่วมกันระหว่างกองได้ ย่อมมีส่วนทำให้ งานดำเนิน ไปช้ากว่าการ
รวมประเภทงานไว้ด้วยกันตามลักษณะเรื่องที่จะพิจารณา เนื่องจากกรมบัญชีกลางใช้ระบบการจัดองค์การ
นี้ได้ 3 ปี ก็น่าจะเพียงพอที่จะทบทวนประสิทธิภาพของการจัดดังกล่าว เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาต่อไป
ประการที่สอง งานบางประเภทที่กำหนดให้กองบางกองดูแลนั้น มีขอบเขตและปริมาณสูงพอที่จะแยกออก
จัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ได้ เช่น งานของฝ่ายหนี้สาธารณะ (กองธนธิการ) ซึ่งมีความสำคัญมากของ
ประเทศ น่าจะได้รับการพิจารณาขยายขยาย ตามข้อสังเกตนี้ เพื่อความรอบคอบและเหมาะสม กรมบัญชี
กลางน่าจะหาโอกาสทบทวนงานทั้งหมด พิจารณาประเมินความเหมาะสมในการแบ่งส่วนงาน และหาก
เห็นสมควรก็น่าจะจัดแบ่งส่วนราชการเสียใหม่ ประการที่สาม ชื่อของกองและฝ่ายบางชื่อยังไม่สื่อ
ลักษณะงาน จึงควรพิจารณาประเด็นนี้ด้วย

สำหรับสำนักงานคลังเขต ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากองจำนวน 9 คลังเขตนั้น มีหน้าที่ตรวจสอบให้คำ
ปรึกษาชี้แจงแนะนำการปฏิบัติงานแก่คลังจังหวัด และคลังอำเภอต่างๆ ภายในเขตให้ถูกต้องและมี
ประสิทธิภาพ ตรวจสอบบัญชีการเงิน การใช้จ่ายเงินของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเขต และอบรมเจ้า
หน้าที่การเงิน และบัญชีของส่วนราชการต่างๆ ในเขต

3.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาคของกรมบัญชีกลางแบ่งออกเป็นสำนักงานคลังจังหวัด และสำนักงานคลังอำเภอ โดยมีสำนักงานคลังจังหวัด 72 แห่ง สำนักงานคลังอำเภอ 10 แห่ง สำนักงานคลังจังหวัด และสำนักงานคลังอำเภอ มีหน้าที่เช่นเดียวกันเพียงแต่มีขอบข่ายปริมาณงานแตกต่างกันเท่านั้น

หน้าที่ของสำนักงานคลังจังหวัดและสำนักงานคลังอำเภอ คือ การควบคุมตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณทุกประเภทของส่วนราชการ การนำส่งรายได้แผ่นดิน การถอนคืนรายได้ การจัดทำบัตรและทะเบียนหลักฐาน การตรวจจ่ายต่างๆ การตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของหนังสือสำคัญและเรื่องราวต่างๆ จัดทำบัญชีคลังจังหวัด คลังอำเภอ จัดทำบัญชีส่วนราชการ เก็บรักษาเงินคงคลัง เป็นผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย รับแลกเปลี่ยนธนบัตร และเหรียญกษาปณ์ให้แก่ส่วนราชการ ธนาคารและประชาชนทั่วไป

จากการนิยามหน้าที่และการจัดองค์การ จะเห็นได้ว่าภารกิจหลักของกรมบัญชีกลางคือภารกิจในเชิงปฏิบัติการในด้านการรับจ่ายเงิน และควบคุมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เป็นไปอย่างถูกต้อง กองต่างๆ และสำนักงานคลังของกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลงานประจำ ลักษณะงานของแต่ละกองก็แตกต่างกันออกไปค่อนข้างชัดเจน อย่างไรก็ตามก็มีกองบางกอง โดยเฉพาะกองด้านวิชาการ ได้แก่ กองกฎหมายและระเบียบการคลัง กองระบบบัญชีและวิชาการคลังและกองธนาคาร ซึ่งเป็นกองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอแนะและกำหนดนโยบาย

4. กระบวนการของงาน

กระบวนการของงานกรมบัญชีกลาง อาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กระบวนการของงานปกติกับกระบวนการของงานในกรณีเฉพาะหรือเร่งด่วน

กระบวนการปกตินั้นเป็น เรื่องที่มีการวางระบบและขั้นตอนไว้ชัดเจน แต่ละกระบวนการมีระบบและสายงานซึ่งแตกต่างกันไป ขึ้นกับลักษณะงานของแต่ละกอง โดยทั่วไปส่วนราชการที่มีหน้าที่ส่งเงินให้กรมบัญชีกลาง หรือเบิกเงินจากกรมบัญชีกลางจะส่งเรื่อง เช่น ใบเบิก ฎีกา ฯลฯ พร้อมด้วยหลักฐานต่างๆ ตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด และเมื่อกรมบัญชีกลางได้รับเรื่องก็จะดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ของตน บางขั้นตอนก็มีกำหนดไว้ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าไร ข้อกำหนดนี้อาจเกิดจากระเบียบของกระทรวงการคลัง หรืออาจเป็นเกณฑ์ปฏิบัติภายในของกรมบัญชีกลางเองก็ได้

ตัวอย่างเช่น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการขอถือจ่ายเงินเดือนข้าราชการ พ.ศ. 2518 ข้อ 13 ระบุว่า เมื่อกรมบัญชีกลางได้รับบัญชีถือจ่ายเงินเดือนประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม แล้ว โดยปกติให้รีบพิจารณาอนุมัติให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดสี่สิบห้าวันนับแต่วันรับ ทั้งนี้ วันแต่ความล่าช้าเป็นเพราะความผิดของส่วนราชการเอง

หรือ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2525 ข้อ

49 กล่าวถึงการอนุมัติไว้ว่า " (1) กรณีเบิกเงินกับกรมบัญชีกลางให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง หรือผู้ที่ อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป เป็นผู้อนุมัติ" และ ข้อ 52 ระบุว่า "การอนุมัติเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ ในกรณีที่มีเหตุกักตวงให้ ดำเนินการให้เสร็จภายในสามวันทำการถัดจากวันรับฎีกา ในกรณีที่มีเหตุกักตวงให้ดำเนินการให้เสร็จ ภายในสองวันทำการถัดจากวันที่ผู้เบิกได้แก้ไขถูกต้องแล้ว"

อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการของงานของกองด้านปฏิบัติการกรมบัญชีกลางนั้นดำเนินไปตามกฎ- หมาย ระเบียบกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติต่างๆ ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว โดยมีการกำหนดขั้นตอน และ เอกสารหลักฐาน หรือแบบฟอร์มไว้ครบถ้วน เมื่อส่วนราชการที่ติดต่อกับกรมบัญชีกลางส่งฎีกา หรือ เอกสารหลักฐานมา เรื่องเหล่านี้ก็จะถูกส่งไปยังกอง ฝ่าย และสำนักงานที่เกี่ยวข้อง

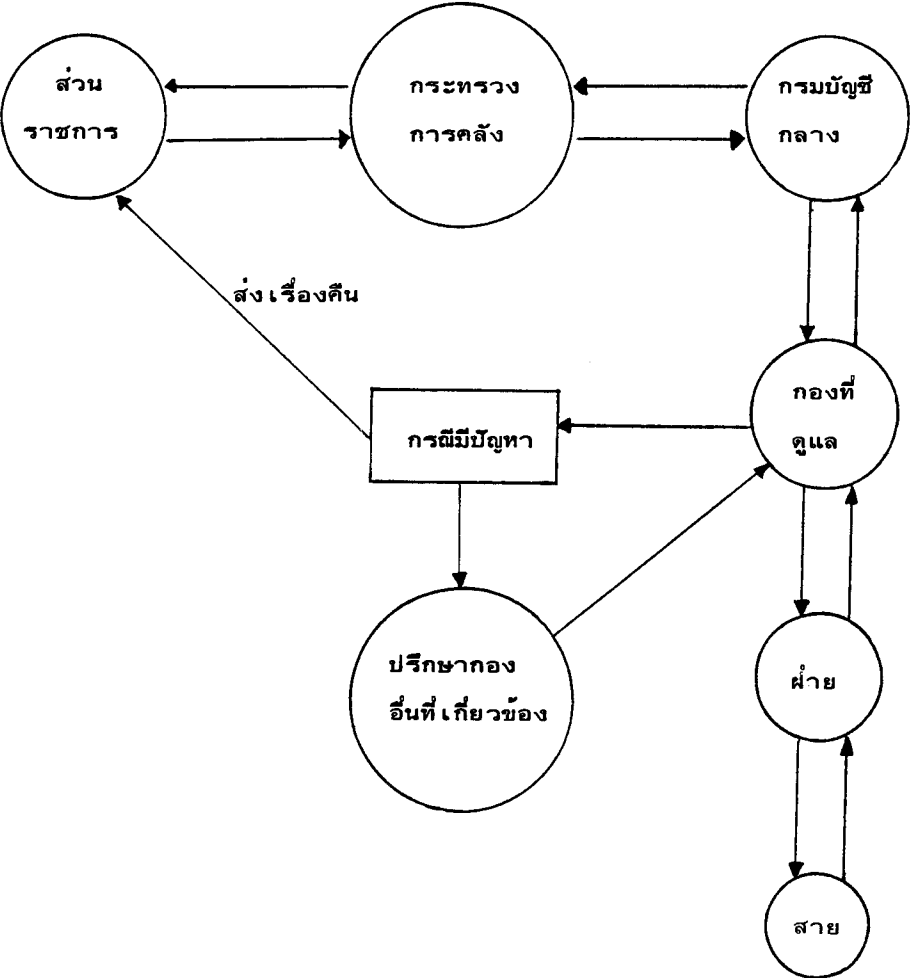
ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ส่วนราชการส่งเรื่องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง กรมเจ้าสังกัด จะส่งมาถึงกรมบัญชีกลาง ซึ่งผ่านเรื่องตามระเบียบงานสารบรรณไปถึงกองอนุมัติจ่าย 3 ซึ่งส่งต่อไปยัง ฝ่าย สาย และมีบุคลากรที่รับผิดชอบศึกษาวิเคราะห์ จากนั้นเสนอความเห็นตามลำดับการบังคับบัญชา จากงาน ฝ่าย กอง รองอธิบดีที่เกี่ยวข้อง กรม ไปถึงกระทรวงให้ปลัดกระทรวงการคลังลงนามส่ง ไปยัง กรมที่ขอทำความตกลง

หากในการนิรณานั้น เจ้าหน้าที่ไม่สามารถวินิจฉัยได้ ก็ใช้วิธีปรึกษาหารือ หรือประชุมร่วมกันใน สำนักงาน ฝ่าย หรือกอง และหากไม่สามารถวินิจฉัยได้อีก ก็อาจประสานกับกองที่เกี่ยวข้อง เช่น กอง- กฎหมายและระเบียบการคลัง เพื่อช่วยให้ความเห็นและเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาต่อไป ดังแผนภูมิกระ- บวนการของงาน (ภาพที่ 3-1)

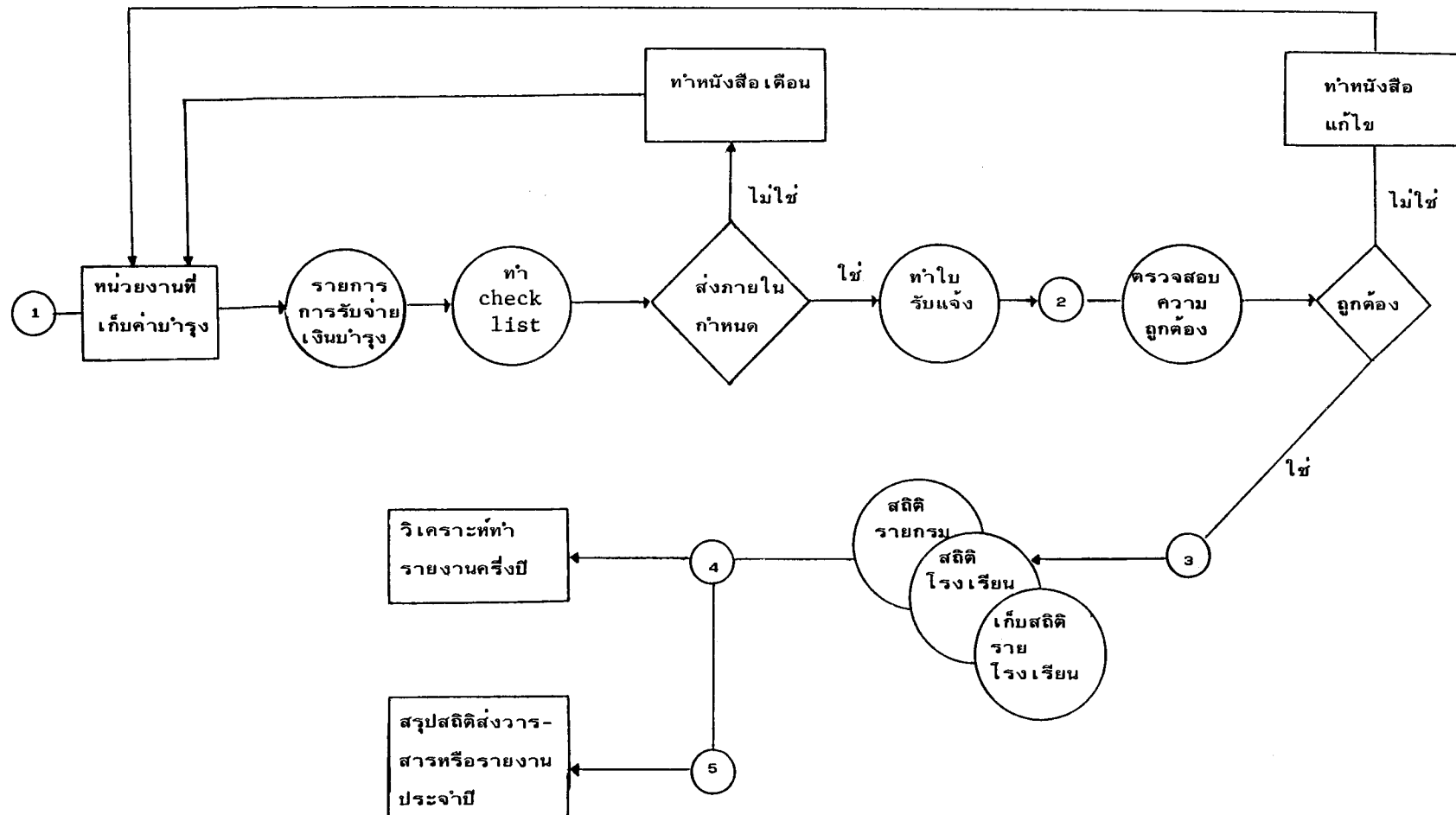
ในบางกรณีหากข้อมูลหลักฐานไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง หรือมีความบกพร่องอันเกิดจากผู้เสนอเรื่อง กรมบัญชีกลางอาจปฏิเสธฎีกา หรือคืนเรื่องให้ผู้เสนอเพื่อทบทวน หรือส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม แต่ การคืนเรื่องต้องเป็นวินิจัยของผู้อำนวยการกอง โดยทั่วไปแต่ละกองใช้วิธีการติดต่อโดยตรงอย่างไม่ เป็นทางการและพยายามดำเนินการให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด

ตัวอย่างเช่น การรายงานการรับจ่ายเงินบำรุง ซึ่งบางส่วนราชการ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ (ค่าบำรุงโรงเรียน) หรือกระทรวงสาธารณสุข (ค่าบำรุงโรงพยาบาล) เกี่ยวข้องด้วยนั้น ส่วนราชการ ที่เก็บเงินค่าบำรุงต้องรายงานให้กรมบัญชีกลางทราบ และกรมบัญชีกลางเองได้จัดระบบงานของตนไว้ ดังแผนภูมิในภาพที่ 3-2

ภาพที่ 3-1 กระบวนการของงานปกติของกรมบัญชีกลาง



ภาพที่ 3-2 กระบวนการของงานในกรณีการรายงานการรับจ่ายเงินบำรุง



สำหรับกระบวนการของงานในกรณีเฉพาะหรือเรื่องด่วนนั้น มีทั้งที่เป็นลักษณะทางการและไม่เป็นทางการ และมักเกี่ยวข้องกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการด้านการเงินการคลังของรัฐ ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากกรมบัญชีกลางเป็นผู้เก็บรวบรวมตัวเลขข้อมูลสำคัญ เช่น หนี้สาธารณะ ปริมาณเงินที่มีอยู่ในคลัง เงินที่คาดว่าจะต้องจ่ายออกไป เป็นต้น และกรมยังดูแลกฎหมายหรือระเบียบด้านการเงินการคลังอีกมากมายหลายฉบับ จึงมีหน้าที่เสนอแนะข้อมูลหรือความเห็นประกอบการตัดสินใจหรือการแก้ไขปัญหาบางอย่างในระดับกระทรวงหรือระดับคณะมนตรีด้วย โดยทั่วไป กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ให้ข้อมูลด้านการใช้จ่ายเงินของรัฐโดยทำเป็นรายงานส่งถึงหน่วยงานนโยบายเป็นประจำ เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คณะกรรมการบริหารงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่ขอข้อมูลเป็นครั้งคราว นอกจากนี้มีบางโอกาสที่ผู้บริหารระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวงการคลัง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต้องการได้ข้อมูลหรือความเห็น ซึ่งมักจะเป็นเรื่องเฉพาะและเร่งด่วน กรมบัญชีกลางก็จะรับดำเนินการ โดยอาจทำเป็นบันทึกซึ่งเจ้าหน้าที่ในแต่ละกอง ฝ่าย สำนักงาน เป็นผู้จัดเตรียมให้ หากเป็นเรื่องด่วนมาก กระบวนการของงานก็จะลัดวงจรเหลือผู้เกี่ยวข้องไม่กี่คนโดยไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาปกติ และมีบ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ซึ่งดูแลเรื่อง หรือผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป เข้าชี้แจงต่อผู้บริหารระดับกระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีด้วยตนเอง

ในส่วนของกระบวนการที่เป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายก็มีหลายรูปแบบ เช่น การริเริ่มอาจมาจากส่วนราชการอื่นที่เสนอเรื่องให้กลไกการเมือง (คณะรัฐมนตรี) พิจารณา ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับระเบียบและค่าใช้จ่ายต่างๆ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมักจะส่งเรื่องถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งจะส่งต่อตามสายงานลงมาถึงกรมบัญชีกลางผ่านเรื่องตามลำดับขั้นไปให้ผู้เกี่ยวข้องเสนอข้อมูลและความเห็นขึ้นไปตามสายงานอีกครั้งหนึ่ง และหากเป็นกรณีที่กรมบัญชีกลางเป็นเจ้าของเรื่อง บุคลากรของกรมอาจริเริ่มเอง เช่นในกรณีเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ และกรมบัญชีกลางผ่านเรื่องจากสายงานที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ผ่านกระทรวงการคลังนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการของงานกรมบัญชีกลางนั้นเป็นกระบวนการปกติทั่วไปตามสายงานและตามลำดับการบังคับบัญชา กระบวนการดังกล่าวนี้ยังคงถือปฏิบัติอยู่เสมอแม้เป็นเรื่องเฉพาะและเร่งด่วนก็ตาม เพียงแต่ในกรณีหลังวงจรการเสนองานจะรวบรัดมากกว่าปกติเท่านั้น

5. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร

สภาพแวดล้อมทางกฎหมายและอำนาจของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นกรอบของระบบและการทำงานของกรมบัญชีกลางนั้น มีบทบาทสำคัญในการสร้างความมั่นคงในการทำงานของบุคลากร เนื่องจากอภิปรัชญาที่มีอยู่กำหนดกลุ่มผู้ที่จะติดต่อกับกรมบัญชีกลางไว้ชัดเจน คือ ส่วนราชการต่างๆ และรัฐวิสาหกิจ กรอบ

กฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่ ตลอดจนขั้นตอนที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติไว้ชัดเจน รวมทั้งมีอำนาจของกระทรวงการคลังหนุนหลังอีกระดับหนึ่ง จึงทำให้กรมบัญชีกลางปลอดจากการแทรกแซงทั้งทางการเมืองและการบริหาร หรือปลอดจากการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจของฝ่ายการเมือง หรือผู้บริหารระดับสูง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากสภาพแวดล้อมทางการบริหารแล้ว ยังมีประเด็นปัญหาบางอย่าง ซึ่งแทรกซ้อนอยู่บางประการ กล่าวคือ

1. อาณัติ ภารกิจหลักของกรมบัญชีกลาง คือ ตรวจสอบดูแลให้ส่วนราชการต่างๆ เบิกจ่ายเงินให้ถูกต้องตามระเบียบต่างๆ หากไม่ถูกต้องให้ตกลงกับกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ก่อน ในการปฏิบัติตามภารกิจนี้ มีปัญหาเกิดขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนี้

1.1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ส่วนราชการ เนื่องจากกรมบัญชีกลางเป็นผู้กำหนดและดูแลกฎเกณฑ์และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ด้านการคลัง จึงประสานภาระหนักในการตอบข้อซักถามของส่วนราชการ หรือข้าราชการเองในหลายสถานการณ์ เช่น ต้องการทราบว่า มีกฎเกณฑ์อะไรที่ใช้ปฏิบัติอยู่ ต้องการความกระจ่างเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ ต้องการได้คำตอบเพื่อนำไปกล่าวอ้างกับบุคคลอื่น เป็นต้น การตอบข้อหาหรือที่มีมากเช่นนี้ มีสาเหตุจากความไม่ชัดเจนของกฎเกณฑ์หรือระเบียบ เมื่อนำมาประยุกต์กับสถานการณ์เฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี สาเหตุจากการที่ส่วนราชการผู้ถามไม่ต้องการตอบเอง หรือทราบว่าคำตอบไม่มีน้ำหนักเพียงพอ หรือสาเหตุจากความต้องการให้กรมบัญชีกลางตอบเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อใช้ยืนยันกับผู้อื่น เป็นต้น การซักถามเหล่านี้กระทำหลายรูปแบบ ตั้งแต่การบันทึกถามเป็นลายลักษณ์อักษร การถามทางโทรศัพท์ หรือการขอพบเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองปฏิบัติการซึ่งมีหน้าที่พิจารณา และกองกฎหมายและระเบียบการคลัง

แนวทางคลี่คลายปัญหาในเรื่องนี้ อาจกระทำโดยการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นโดยเฉพาะ หรือกลุ่มผู้รับผิดชอบกลุ่มหนึ่งเพื่อทำหน้าที่รับการติดต่อ รับทราบปัญหาข้อขัดข้อง ติดตามประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตอบปัญหา รวมทั้งเผยแพร่หรือประสานให้มีการเผยแพร่แนะนำแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมแก่ส่วนราชการต่างๆ

1.2 การใช้ดุลยพินิจเมื่อส่วนราชการขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง ปัจจุบันอำนาจของกรมบัญชีกลางในหลายเรื่องที่ต้องใช้ดุลยพินิจพิจารณาเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง ซึ่งโดยธรรมเนียมปฏิบัติ กรมบัญชีกลางเป็นผู้พิจารณา และกระทรวงการคลังเป็นผู้ตอบ ซึ่งผลก็คือ ขั้นตอนกระบวนการต้องยาวนาน ซึ่งมีผลคือเพิ่มผู้พิจารณากลับกรองขึ้น อันมีส่วนช่วยให้เกิดการกลั่นกรองมากขึ้น และผู้บริหารระดับกระทรวงมีโอกาสใช้ดุลยพินิจเสนอแนะจากมุมมองที่กว้างขวางขึ้น รวมทั้งทำให้คำตอบหรือผลวิเคราะห์ของกรมบัญชีกลางดูหนักแน่นขึ้นด้วย แต่ข้อเสียที่ติดตามมาคือ การตอบนั้นล่าช้าขึ้น และเพิ่มภาระให้กับผู้บริหารระดับกระทรวงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการใช้ดุลยพินิจตัดสินเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ที่ไม่มีปัญหานั้น กระทรวงการคลังสามารถมอบอำนาจให้อธิบดีกรมบัญชีกลางตอบแทนได้เลย แต่ที่

เป็นอยู่ รองปลัดกระทรวงการคลังแนะนำให้กรมพิจารณาเสนอเรื่องปกติไม่เป็นปัญหาให้กรมทำเอง และ ปลัดกระทรวงการคลังยังคงต้องรับภาระดูแลอยู่เป็นการที่ทำให้เสียเวลามาก และหากมีการทักท้วงแก้ไข ก็จะมีผลต่อเนื่องให้การตอบสนองราชการล่าช้าอีกมาก รวมทั้งกลายเป็นภาระของผู้บริหารระดับกระทรวง ในการชี้แนะและติดตามต่อเนื่องไปอีก

อันที่จริงกระทรวงการคลังสามารถมอบหมายหน้าที่บางอย่าง ให้กรมบัญชีกลางทำได้อยู่แล้ว จึงควรมีการทบทวนขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการเสียใหม่ ว่าเรื่องใดควรตัดแบ่งให้สิ้นสุดการพิจารณาในกรมได้และเรื่องใดควรเสนอให้กระทรวงพิจารณา ทั้งนี้เพื่อลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง และขยายขอบเขตดุลยพินิจของกรมบัญชีกลางให้กว้างขวางขึ้น หากจำเป็นต้องมีการแก้ไขระเบียบ คำสั่ง ให้เป็นไปตามการแบ่งเบาภารกิจของกระทรวงการคลังดังกล่าว ก็จัดทำร่วมกันไปด้วย หรือหากต้องการจำกัดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจก็จัดทำกรอบระเบียบเสียให้แน่ชัด ดังที่เคยทำมาในกรณีอื่นๆ

1.3 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง ดังได้กล่าวแล้ว อาทิตีอันเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ที่ กรมบัญชีกลางมาจากหลายแหล่ง แม้แต่อำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางเองซึ่งกระจายให้องค์กรภายใน รองรับนั้น ก็ยังมีที่มาหลากหลาย ที่สำคัญคือ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่อำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางที่นอกเหนือจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีมากกว่านั้น นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบที่แจกแจงให้กองต่างๆ รับผิดชอบในขณะนี้ไม่ปรากฏที่มาชัดเจนว่ามาจากที่ใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีเอกสารหรือแหล่งกลางใดที่สามารถระบุอำนาจหน้าที่ทั้งหมดของกรมบัญชีกลางไว้ครบถ้วน การปฏิบัติเท่าที่เป็นอยู่จึงเป็นเรื่องที่แต่ละกองรับทราบเท่าที่ตนรับผิดชอบ หรือปฏิบัติตามที่เคยปฏิบัติมา

ปัญหาเรื่องนี้ อาจแก้ไขได้โดยให้กองกฎหมายและระเบียบการคลังรวบรวมให้ครบถ้วน หรือชำระเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อเป็นแหล่งอ้างอิง และเป็นแหล่งที่ช่วยชี้เจตนารมณ์ของภารกิจ เนื่องจากเมื่อเวลาผ่านไป การพิจารณาในระยะหลังมักจำกัดในรอบของลายลักษณ์อักษร แต่อาจขาดความเข้าใจเจตนารมณ์ของอำนาจหน้าที่ จึงเป็นการจำกัดขอบเขตของการใช้ดุลยพินิจไปด้วย

2. องค์กร โดยทั่วไปการแบ่งส่วนราชการของกรมบัญชีกลางตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2528 นับว่าเหมาะสมดีแล้ว กรมบัญชีกลางสามารถกระจายงานตามอำนาจหน้าที่ของตนให้กับส่วนราชการต่างๆ ภายในของตนได้ด้วยดี และงานที่ได้รับมอบหมายก็สำเร็จได้โดยราบรื่น อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเกิดขึ้น 2 ลักษณะ

ลักษณะแรก คือ มีงานบางอย่างซึ่งไม่มากพอจะจัดกลุ่มรวมอยู่ด้วยกันในลักษณะกอง แต่จำเป็นต้องมี และเนื่องจากไม่มีกองใดดูแลโดยเฉพาะ จึงกำหนดให้กองบางกองดูแล ทั้งๆ ยังไม่น่าจะอยู่ในกองนั้น เช่น กองฝึกอบรม รับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ กองกฎหมายและระเบียบการคลังรับผิดชอบ กำหนดมาตรฐานราคาวัสดุ เป็นต้น

ในอนาคตอันใกล้นี้ กรมบัญชีกลางควรทบทวนจัดแบ่งภารกิจหน้าที่เสียใหม่ให้เหมาะสม โดยแยกหน้าที่ของกองบางกองออก เพื่อให้กองนั้นดำเนินการตามความถนัดของตน และกำหนดหน้าที่ที่เหมาะสมให้กองอื่น หรือจัดตั้งกองเสียใหม่ หลังจากพิจารณารูปแบบการบริหารราชการกรมบัญชีกลางที่ควรเป็นแล้ว

ลักษณะที่สอง คือ การกำหนดกองให้เป็นกองปฏิบัติการ และกองวิชาการอย่างแข็งขันนั้น มีผลให้มีการกำหนดตำแหน่งและวุฒิของกองปฏิบัติการไว้ต่ำ อันที่จริงการมีบุคลากรที่เพียงแต่รับคำสั่ง และทำหน้าที่ตรวจสอบรายละเอียดต่างๆ ให้ถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์นั้น ไม่น่าจะเพียงพอสำหรับการพัฒนาคุณภาพงาน เพราะบุคลากรเหล่านี้ควรมีความสามารถที่จะชี้แนะข้อบกพร่องในการใช้ระเบียบต่างๆ กับสถานการณ์เฉพาะ และสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงได้อย่างกว้างๆ เพื่อที่จะให้กองวิชาการรับไปศึกษาวิเคราะห์ต่อไป หรืออย่างน้อยบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการน่าจะสามารถปรับปรุงขั้นตอนการทำงานของตนได้ ซึ่งประเด็นคุณภาพของบุคลากรในขณะนี้ยังถูกจำกัดด้วยทัศนคติในการแบ่งกองออกเป็นกองปฏิบัติการและกองวิชาการอยู่

ในสถานการณ์เช่นนี้ กรมบัญชีกลางอาจพิจารณาบทบาทและรูปแบบการวินิจฉัยสั่งการ และการปฏิบัติงานเสียใหม่ ให้มีลักษณะทันสมัยมีเทคโนโลยีสนับสนุนรวมทั้งเน้นบทบาทด้านการป้องกันและพัฒนา ซึ่งหมายความว่า กรมต้องปฏิบัติงานโดยอาศัยบุคลากรที่มีคุณภาพมากกว่าเดิม ทั้งในกองปฏิบัติการ และกองวิชาการ และสำนักงาน ก.น.ค.ควรพิจารณาให้ความสำคัญในการจัดสรรตำแหน่งแก่บุคลากรของกรมบัญชีกลางตามแนวทางใหม่ด้วย

3. กระบวนการของงาน รูปแบบการทำงานของกรมบัญชีกลางเป็นรูปแบบปกติทั่วไป มีการดำเนินการตามสายการบังคับบัญชา เป็นลำดับ ในการนี้จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการกลุ่ม เช่น การประชุมปรึกษาเป็นการภายใน ในสาย ฝ่าย กอง หรือมีการตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการดำเนินการแล้วแต่กรณี ซึ่งนับว่าเหมาะสมดีแล้ว

ประเด็นที่ควรพิจารณาในแง่กระบวนการของงาน คือ ประเด็นเรื่องฐานข้อมูล ซึ่งยังประสบปัญหาอยู่บ้าง ซึ่งบางส่วนจะกล่าวไว้ในบทที่เกี่ยวข้อง ในขั้นนี้จะยกขึ้นพิจารณา 2 ลักษณะปัญหา

ปัญหาแรก การสร้างฐานข้อมูลส่วนตัว มีบุคลากรบางคนซึ่งเก็บรวบรวมกรณี ระเบียบ กฎเกณฑ์ แนวทาง เรื่องเดิมไว้ในแฟ้มเอกสารเฉพาะตัว เพื่อประโยชน์ต่อการหยิบฉวยพิจารณาในการทำงานของตน ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่การงานอันมีผลให้บุคลากรต้องย้ายขยับออกจากหน่วยงานเดิม บุคลากรดังกล่าวก็นำเอกสารติดตัวไปด้วย จึงทำให้เอกสารอ้างอิงบางอย่างไม่ครบถ้วน ในระยะหลัง แต่ละกองพยายามเข้มงวดขึ้น โดยจัดให้มีแฟ้มเอกสารกลาง ซึ่งหากจัดทำให้สมบูรณ์เป็นระบบก็จะช่วยให้แต่ละกองมีฐานข้อมูลภายใน เพื่อประโยชน์ในการท างานของตนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และรากฐานข้อมูลระดับกองนี้ กรมก็จะสามารถสร้างฐานข้อมูลรวมของกรมให้สะดวกขึ้น

ปัญหาฐานข้อมูลเอกสารเกิดขึ้นในส่วนภูมิภาคเช่นกัน จึงทำให้สำนักงานคลังจังหวัด/อำเภอ ขาดเอกสารที่ใช้ปฏิบัติงานที่สมบูรณ์ครบถ้วน

ปัญหาดังกล่าวนี้ น่าที่จะแก้ไขโดยจัดระบบข้อมูลเอกสาร และระบบงานสารบรรณให้เป็นเกณฑ์มาตรฐานเดียวกันในระดับกอง และระดับสำนักงานคลัง พร้อมกันนี้ ควรจัดแหล่งข้อมูลเอกสารกลาง เช่น ห้องสมุดที่รวบรวมเอกสารจำเป็นต่างๆ เพื่อการอ้างอิงค้นคว้า หรือสำเนาใช้ประโยชน์ของส่วนงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกกรมบัญชีกลางด้วย

ปัญหาประการที่สอง การขาดฐานข้อมูลกลางที่จะช่วยประมวลข้อมูลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ หรือการอ้างอิงกรณีวินิจัยเดิม เพื่อสามารถให้คำตอบในเชิงข้อมูล และข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหาร หรือผู้ตัดสินใจนโยบายได้อย่างรวดเร็ว ในปัจจุบันฐานข้อมูลยังอยู่กระจัดกระจายตามกองต่างๆ ถึงแม้กองบัญชีเครื่องจักรและสิ่งจ่าย และกองประมวลบัญชีและรายได้จะพยายามรวบรวมไว้ก็ยังไม่ครบถ้วน เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนด้านวัสดุครุภัณฑ์ และบุคลากร ตามหลักการกรมบัญชีกลางควรมีศูนย์ข้อมูลกลางไว้ช่วยสนับสนุนการทำงานภายในกรมเอง และสนับสนุนการตัดสินใจในระดับสูง ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการพิจารณาภาพรวมของสภาพแวดล้อมทางการบริหารของกรมบัญชีกลาง อาจสรุปได้ดังนี้

1. กรอบทางกฎหมายของกรมบัญชีกลางนับว่าเหมาะสมดีแล้ว และควรกระชับกรอบดังกล่าวให้รัดกุม ชัดเจน รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้แก่ส่วนราชการ โดยเฉพาะบุคลากรซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับงานของกรมบัญชีกลาง ได้ทราบและเสริมงานของกรมบัญชีกลางได้ อันจะเป็นการลดภาระของกรมบัญชีกลางลง

2. อาณัติที่กรมบัญชีกลางได้รับมาจากหลายแหล่ง ส่วนใหญ่เป็นอาณัติตามกฎหมาย ข้อที่อาจพิจารณาคือ บทบาทของกรมบัญชีกลางในฐานะที่เป็นตัวแทนกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เป็นเรื่องปกติและดำเนินการภายในกรอบของกฎหมายอยู่แล้ว ก็น่าจะให้กรมบัญชีกลางมีบทบาทเป็นตัวของตัวเองได้มากขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการวิเคราะห์และรวบรวมบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางให้ชัดเจนกว่านี้

3. การจัดองค์กรนับว่าเหมาะสมดีแล้ว แต่อาจปรับปรุงงานบางส่วนที่ยังฝากไว้กับบางกอง และอาจทบทวนแนวคิดการแบ่งกองวิชาการกับกองปฏิบัติการอย่างเด่นชัดดังที่เป็นอยู่ด้วย เพราะมีผลกระทบต่อคุณภาพของบุคลากรกรมบัญชีกลางเอง

4. กระบวนการของงานเท่าที่เป็นอยู่นับว่าเหมาะสม ส่วนที่อาจเสริมเติมคือ การพัฒนาฐานข้อมูล ทั้งในระดับกองและระดับกรม เพื่อให้สามารถสนับสนุนการใช้ดุลยพินิจในการทำงาน และสนับสนุนการตัดสินใจระดับสูง ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่สี่

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการเป็นกระบวนการสำคัญที่ขาดมิได้ ในการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการ กระบวนการวินิจฉัยสั่งการนี้อาจมีขอบข่ายครอบคลุมกว้างขวาง เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายคนหรือหลายกลุ่ม และอาจประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ มากมาย แต่ขั้นตอนสุดท้ายคือ การตัดสินใจในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว ในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทของกรมบัญชีกลางในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการด้านการเงินการคลังของประเทศ โดยจะกล่าวถึงขอบเขต ขั้นตอนของการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการวิเคราะห์หรือสังเคราะห์ ระบบข้อมูลสนับสนุน การตัดสินใจ และปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ทั้งนี้จะให้ความสำคัญแก่กระบวนการวินิจฉัยสั่งการซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจระดับกรม กระทรวง หรือ คณะรัฐมนตรี และกล่าวพาดพิงเพียงสังเขปในส่วนของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการปกติประจำวัน

1. ขอบเขตของการวินิจฉัยสั่งการ

โดยทั่วไปกระบวนการวินิจฉัยสั่งการประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือระบบข้อมูล การวิเคราะห์/สังเคราะห์ และการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางประกอบด้วยส่วนต่างๆ เหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนของระบบข้อมูล และส่วนการวิเคราะห์/สังเคราะห์ สำหรับการตัดสินใจนั้น หากเป็นการวินิจฉัยสั่งการปกติ การตัดสินใจจะกระทำในขอบเขตอำนาจของกรมเอง แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้มอบอำนาจ ไม่มีการมอบอำนาจจากกระทรวง หรือเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายแล้ว ผู้มีอำนาจตัดสินใจอาจเป็นปลัดกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี จึงอาจแบ่งประเภทการวินิจฉัยสั่งการซึ่งกรมบัญชีกลางเกี่ยวข้องออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ กระบวนการวินิจฉัยสั่งการในขอบเขตอำนาจของกรมบัญชีกลาง และกระบวนการวินิจฉัยสั่งการซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจนอกเขตอำนาจของกรมบัญชีกลาง

1.1 กระบวนการวินิจฉัยสั่งการในขอบเขตอำนาจของกรมบัญชีกลาง

เป็นกระบวนการวินิจฉัยสั่งการปกติประจำวัน ซึ่งกรมเกี่ยวข้องตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้าย และสามารถตัดสินใจเสร็จสิ้นได้เลย กระบวนการวินิจฉัยสั่งการประเภทนี้ จึงเป็นกระบวนการในเชิงปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยตรงของกรมบัญชีกลาง ภายในกรอบหน้าที่ตามอาณัติซึ่งกล่าวไว้แล้วในบทก่อน หรืออาจเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้พิจารณาโดยไม่ต้องเสนอผ่านกระทรวง

นอกจากการวินิจฉัยสั่งการภายในกรอบอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดภารกิจแก่กรมบัญชีกลางโดยตรงแล้ว ยังมีบางกรณีซึ่งกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้กรมบัญชีกลางปฏิบัติการแทน กรณีเหล่านี้โดยทั่วไปรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มอบอำนาจ โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 38 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ตัวอย่างเช่น นายเสวิม วินิจญ์กุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มอบอำนาจเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2516 (คำสั่งที่ 6084/2516) ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้ปฏิบัติราชการ เฉพาะเรื่องที่เป็นราชการประจำ และไม่เป็นปัญหาในกรณีต่อไปนี้

- "1. การอนุมัติการเบิกตัดฝากเงินงบประมาณ
2. การแจ้งจังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดการใช้จ่ายเงินงบประมาณเบิกตัดฝาก ตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนดเพิ่ม
3. การอนุมัติเปลี่ยนแปลงแบบพิมพ์ต่างๆ เกี่ยวกับการบัญชีและการเงิน
4. การแจ้งส่วนราชการให้ปฏิบัติตามใบแจ้งความของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรณีที่ส่วนราชการ ไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งงบเดือนใบสำคัญภายในกำหนด
5. การติดตามผลการดำเนินการ ตามข้อสั่งเกิดของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการตรวจบัญชีของส่วนราชการต่างๆ
6. การเร่งรัดเงินยืม
7. การขอคำชี้แจงและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องที่ส่วนราชการต่างๆ ติดต่อมายังกระทรวงการคลัง
8. การอนุมัติให้ส่วนราชการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปี
9. การเตือนเรื่องที่กระทรวงการคลังสั่งการ
10. การแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ รวมทั้งการสั่งระงับการเบิกเงินเดือนข้าราชการที่ครบเกษียณอายุ
11. การกำหนด อนุมัติ หรือให้ความตกลงเกี่ยวกับวิธีการ และรายละเอียดในการเบิกเงินในงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งรวมถึง
 - 11.1 การกำหนดเลขรหัสบัญชี
 - 11.2 การให้ความตกลงเกี่ยวกับการเปิดแผนการ และ / หรือ การกำหนดตัวผู้เบิกจ่ายเงิน
 - 11.3 การอนุมัติให้ส่วนราชการเบิกเงินแทนกัน"

การมอบอำนาจยังปรากฏในโอกาสอื่นๆ เช่น มอบให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้สั่งจ่าย อนุมัติหรือโอนเงินในหลายกรณีที่ไม่มีปัญหา (คำสั่งที่ 32067/2515 เมื่อ 17 ตุลาคม 2515) อนุมัติการจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวที่เบิกค่าจ้างจากเงินนอกงบประมาณ (คำสั่งที่ 3099/2519 เมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2519) สั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทดลองราชการ ภายในวงเงินไม่เกินครั้งละ 2 แสนบาท (คำสั่งที่ 3/2529 เมื่อ 6 มกราคม 2530) เป็นต้น

1.2 กระบวนการวินิจฉัยสั่งการซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจนอกขอบเขตอำนาจของกรมบัญชีกลาง

โดยทั่วไปขอบเขตอำนาจในการตัดสินใจของกรมบัญชีกลาง ครอบคลุม เรื่องที่มีกรอบกฎหมายระเบียบหรือคำสั่งระบุไว้ชัดเจนให้เป็นอำนาจของกรมบัญชีกลาง ส่วนกรณีที่เป็นปัญหาแตกต่างไปจากที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ และ กรณีที่มีไม่เรื่องปกตินั้น อำนาจการตัดสินใจเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางไม่ครอบคลุมถึงขั้นตอนการตัดสินใจ แต่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอแนะผู้ตัดสินใจระดับสูงต่อไป

การนำเสนอประเด็นเพื่อการพิจารณาเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจดังกล่าวข้างต้นนั้น ปกติกรมบัญชีกลางเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ เช่น เสนอปรับปรุงระเบียบค่าใช้จ่ายต่างๆ หรือริเริ่มระเบียบใหม่ หลักเกณฑ์การจ่ายเงินใหม่ เป็นต้น แต่มีหลายกรณีเช่นกัน ที่กระทรวงเป็นผู้ริเริ่มสั่งการให้กรมบัญชีกลางพิจารณาเสนอแนะ เช่น สั่งให้เสนอแนะโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการเมื่อ พ.ศ. 2531 เป็นต้น นอกจากนี้ โดยที่กรมบัญชีกลางรับผิดชอบข้อมูลหรืองานสำคัญ เกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของประเทศ กระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานอื่น อาจขอข้อมูล ความเห็น และข้อเสนอแนะจากกรมบัญชีกลางเพื่อประกอบการตัดสินใจของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องที่มีลักษณะเชิงนโยบาย เช่น นโยบายรัฐวิสาหกิจ การจัดทำงบประมาณประจำปี การบริหารหนี้สาธารณะ เป็นต้น กรมบัญชีกลางจะเข้าร่วมในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการด้วย

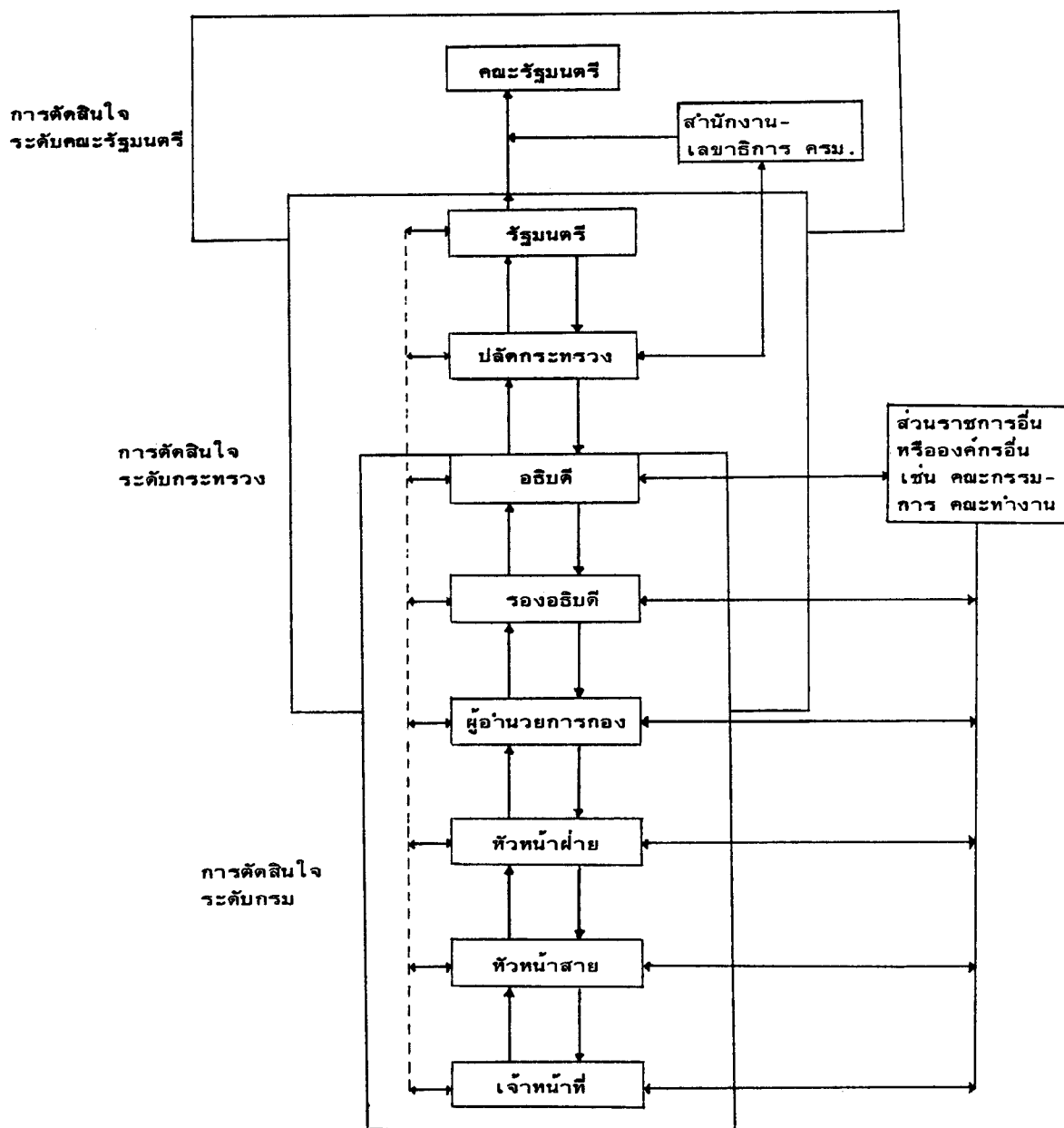
2. ขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการ

โดยทั่วไป ขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางสอดคล้องกับการจัดสายการบังคับบัญชาภายในกรม กล่าวคือการสั่งการจะสั่งจากอธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าสาย ลงไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องระดับต้น เรื่องที่เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วจะถูกส่งผ่านขึ้นตามขั้นตอนการบังคับบัญชา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับพิจารณากลับกรองอีกครั้งหนึ่งจนถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในกรณีที่เป็นการดำเนินการปกติ กระบวนการวินิจฉัยสั่งการสิ้นสุดในกองนั้นเอง ถ้าเป็นเรื่องที่เจ้ากรมต้องให้ความเห็นชอบก่อน จึงต้องเสนอให้อธิบดี หรือรองอธิบดีผู้ได้รับมอบหมายลงนาม แต่ถ้าเป็นเรื่องที่อำนาจการตัดสินใจอยู่เหนือกรม กรมก็ส่งเรื่องเสนอขึ้นไปตามลำดับ

หากเป็นเรื่องเร่งด่วน ซึ่งผู้บริหารต้องการข้อมูล ข้อเสนอแนะฉับพลัน หรือเป็นกรณีที่ผู้บริหารมีความเห็นแตกต่างขัดแย้งกับข้อเสนอที่ผ่านให้พิจารณา ก็อาจเรียกผู้เกี่ยวข้องไปชี้แจง หรือรับฟังนโยบายหรือแนวทางของผู้บริหารโดยตรง เช่น รัฐมนตรีเรียกอธิบดี หรือรองอธิบดีไปพบด่วน หากไม่สามารถตามตัวได้ ก็อาจให้ผู้ช่วยราชการกอง หรือผู้รับผิดชอบอื่นไปพบโดยตรง เป็นต้น

ขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางอาจแสดงได้ดังภาพที่ 4-1

ภาพที่ 4-1 แสดงขั้นตอนปกติของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลาง



หมายเหตุ: เส้นประแสดงการติดต่อโดยการพบปะระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ผ่านสายงานปกติ

เพื่อให้เห็นภาพขั้นตอนกระบวนการวินิจฉัยสั่งการซึ่งกรมบัญชีกลางเข้าเกี่ยวข้องชัดเจนขึ้น ขอยกกรณีโครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และโดยที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการใช้จ่าย เลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงการคลังให้ความเห็น กระทรวงคลังจึงส่งเรื่องให้กรมบัญชีกลางพิจารณา กระบวนการวินิจฉัยสั่งการนี้แสดงได้ดังภาพที่ 4-2

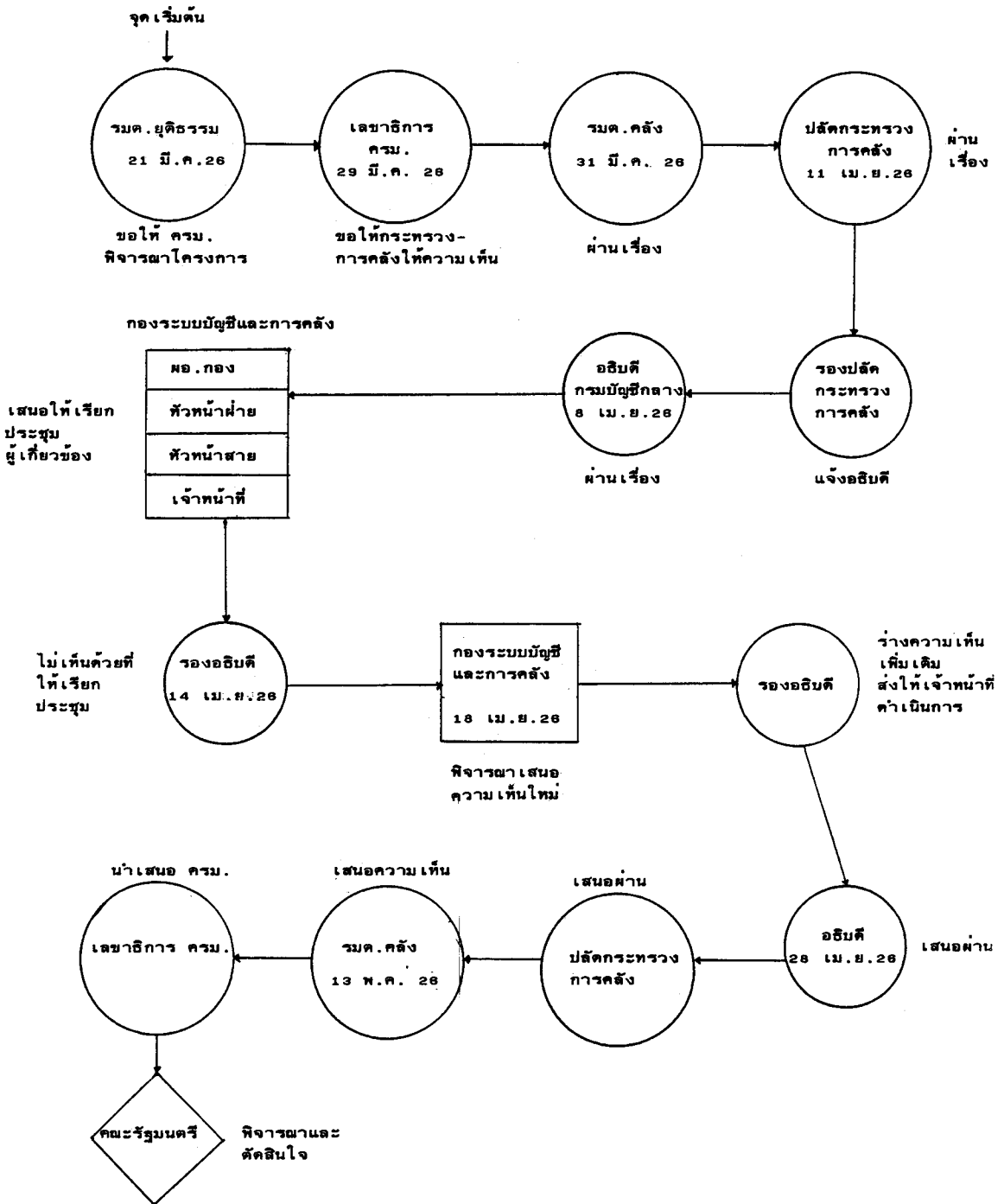
กระบวนการวินิจฉัยสั่งการกรณีโครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการนี้ แสดงขั้นตอนการผ่านเรื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปจนถึงเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลใกล้ชิดกับเรื่องที่พิจารณามากที่สุด เมื่อเจ้าหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นแล้ว ก็เสนอผ่านสายงานบริหารปกติตามลำดับ ในกระบวนการผ่านเรื่องนี้ ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละระดับอาจมีความคิดเห็นเพิ่มเติม หรือขัดแย้งแตกต่างออกไปก็ได้ ดังในกรณีนี้เดิมเจ้าหน้าที่เสนอให้เรียกประชุมผู้เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการสำนักงาน ก.พ. และปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผู้บังคับบัญชาระดับสาย ฝ่าย และกองเห็นด้วย แต่รองอธิบดีที่ดูแลกองระบบบัญชีและวิชาการคลังมีความเห็นต่างออกไป กองระบบบัญชีและวิชาการคลัง จึงนำเรื่องกลับไปพิจารณาใหม่ แล้วให้ข้อเสนอแนะ รองอธิบดีให้ปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอ โดยมีความเห็นเพิ่มเติมประกอบ เมื่อเจ้าหน้าที่ในกองระบบบัญชีและวิชาการคลังดำเนินการแล้วจึงส่งผ่านตามลำดับขั้นตอนไป เป็นความเห็นของกระทรวงการคลังตอบหนังสือของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องเดิมกับความเห็นประกอบนี้สู่การพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. กระบวนการวิเคราะห์/สังเคราะห์

การวิเคราะห์หรือสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางมักเริ่มต้นที่เจ้าหน้าที่ซึ่งดูแลเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้วิเคราะห์เป็นหลัก ในกรณีที่การวินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่องปกติประจำวัน และสามารถดำเนินการได้สิ้นสุดภายในกรมเอง กรอบการพิจารณาของบุคลากรนั้นค่อนข้างแน่นอน กล่าวถึงบุคลากรจะตรวจสอบหลักฐานต่างๆ ที่ประกอบการเสนอของส่วนราชการ เมื่อครบถ้วนแล้วก็พิจารณาว่าคำขอของส่วนราชการนั้นถูกต้อง หรือสามารถอนุมัติได้ตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่หรือไม่ หากถูกต้องดีแล้ว ก็สามารถสรุปข้อพิจารณาได้เลย การใช้ดุลยพินิจเช่นนี้ จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจปกติในกรณีไม่มีปัญหา ไม่ต้องอาศัยทักษะในการวิเคราะห์ระดับสูง แต่อาศัยความละเอียดรอบคอบ ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามของกรมบัญชีกลางร้อยละ 95.7 เห็นด้วยว่าเป็นทักษะที่จำเป็นสำหรับบุคลากรกรมบัญชีกลาง

หากกระบวนการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไม่ปกติ ไม่มีกรอบกฎหมายหรือระเบียบชัดเจน การใช้ดุลยพินิจของบุคลากรย่อมสูงขึ้น ในกรณีที่เรื่องพิจารณาเคยเกิดขึ้นแล้ว บุคลากรที่มีประสบการณ์การทำงานมานานย่อมได้เปรียบ หากสามารถจดจำได้ว่าเรื่องเดิมเป็นอย่างไร และอาศัยเรื่องเดิม

ภาพที่ 4-2 แสดงตัวอย่างการพิจารณาโครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ



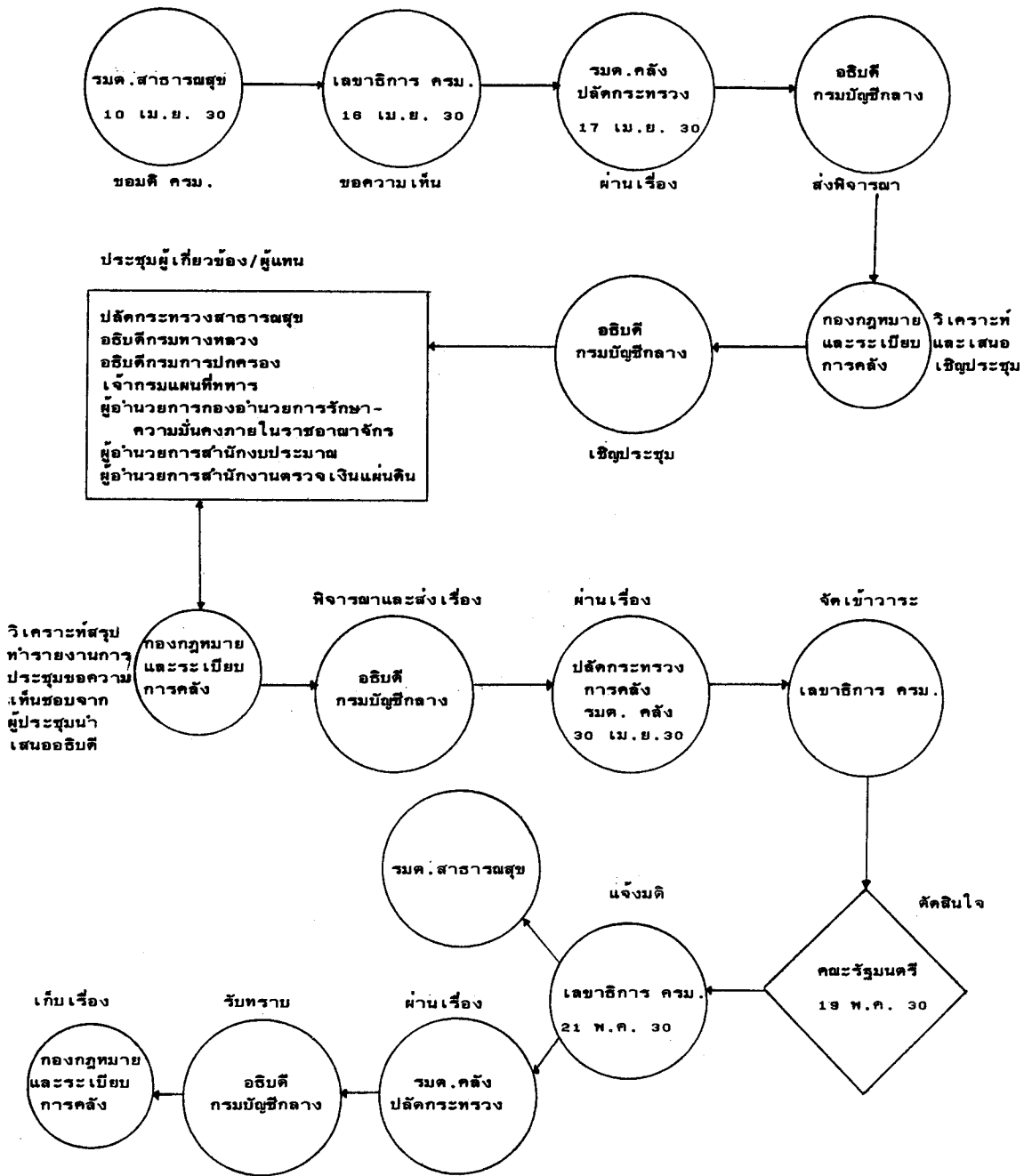
เป็นหลักฐานอ้างอิงประกอบการวิเคราะห์ของตน แต่หากไม่มีเรื่องเดิม ผู้วิเคราะห์ต้องอาศัยความคิด เห็น และประสบการณ์ส่วนตัวประกอบด้วยมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การเสนอเรื่องผ่านสายการบังคับบัญชาจึงมี ประโยชน์ในการช่วยกลั่นกรอง ทักท้วง ปรับปรุงแก้ไข หรือเสนอแนะเพิ่มเติม โดยผู้บังคับบัญชาตาม ลำดับชั้นซึ่งมีประสบการณ์ ความเห็น หรือเกณฑ์ในการวินิจฉัยแตกต่างออกไป ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ นิจารณาคำขออนุมัติเครื่องแบบตำรวจ ซึ่งเดิมเคยให้พลตำรวจถึงนายสิบตำรวจ ให้ครอบครัวนาย คาบตำรวจด้วย เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ผ่านกอง กรม เสนออนุมัติให้ แต่ไม่ให้รองเท้าแก่เจ้าหน้าที่ใน หน่วยธุรการ ปลัดกระทรวงทักท้วง และให้หลักการแก่เจ้าหน้าที่รับไปพิจารณาใหม่ เป็นต้น

นอกจากการวิเคราะห์โดยใช้ดุลยพินิจของแต่ละบุคคลภายในกรอบกฎหมาย เรื่องเดิม และประสบการณ์ หรือความคิดเห็นส่วนตัวผ่านสายงานปกติแล้ว การทำงานเป็นทีม โดยการระดมความคิดเห็นร่วม กันภายในกรมบัญชีกลาง รวมตลอดถึงการจัดประชุมปรึกษาหารือ กับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นรูปแบบที่กรมบัญชีกลางใช้พอสมควรเพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์ ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

สำหรับการทำงานร่วมกันภายในหน่วยงานนั้น อาจจัดขึ้นโดยหัวหน้าฝ่าย หรือผู้อำนวยการกอง-ประชุมปรึกษาหารือ ขอความเห็นของบุคลากรภายในหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบในประเด็นปัญหาหนึ่งปัญหา ใดก็ได้ กล่าวคือ เป็นการช่วยกันวิเคราะห์โดยลักษณะการทำงานเป็นทีมเฉพาะเรื่องเฉพาะราว ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐวิสาหกิจขออนุมัติขยายขึ้นเงินเดือน ผู้รับผิดชอบภายในกองรัฐวิสาหกิจจะพิจารณา ผ่านสายงาน หากผลการวิเคราะห์ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ผู้อำนวยการกองอาจเรียกประชุมหัวหน้าฝ่าย หัวหน้าสาย ร่วมพิจารณาวิเคราะห์ก่อนเสนอ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตามความเห็นของบุคลากรกรมบัญชี กลาง การทำงานเป็นทีมยังมีได้เป็นรูปแบบทั่วไปของการทำงานภายในกรม ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 53.6 เห็นว่าบุคลากรของกรมคุ้นเคยกับการทำงานเป็นทีม ในขณะที่ผู้ตอบร้อยละ 46.4 ไม่เห็นด้วย และเมื่อพิจารณาผู้ตอบที่สังกัดส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค (สำนักงานคลังจังหวัดและสำนักงานคลังอำเภอ) ปรากฏว่าผู้ตอบส่วนใหญ่ในภูมิภาคเห็นด้วยว่าคุ้นเคยกับการทำงานเป็นทีม ส่วนผู้ตอบส่วนใหญ่ที่สังกัดส่วน กลาง (ร้อยละ 62.9) ไม่เห็นด้วยว่าบุคลากรกรมบัญชีกลางคุ้นเคยกับการทำงานเป็นทีม แต่โดยที่ลักษณะ การวินิจฉัยสั่งการส่วนใหญ่เกิดในส่วนกลาง จึงอาจสรุปว่ากระบวนการวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางใน ด้านการวิเคราะห์นั้น ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำผ่านสายการบังคับบัญชา มากกว่าการร่วมขบคิดวิเคราะห์ ร่วมกันภายใน ข้อสรุปนี้ได้รับการยืนยันจากคำตอบของผู้ตอบส่วนกลางถึงร้อยละ 68.8 ที่ยังคงต้องการ ให้ส่งงานผ่านสาย ฝ่าย กองต่อไป

ในบางกรณีซึ่งเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางไม่มีข้อมูลเพียงพอ หรือต้องการความคิดเห็นเพิ่มเติม อาจ ติดต่อขอปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้อง หรือเชิญประชุมร่วมกันในรูปการประชุมเฉพาะคราว หรือในรูปคณะ ทำงาน/คณะกรรมการก็ได้ ดังตัวอย่างกรณีการนิยามกำหนดรายละเอียดเบี้ยเลี้ยงพิเศษเหมาจ่าย สำ หรับแพทย์ ทันตแพทย์และเภสัชกรที่ปฏิบัติงานประจำโรงพยาบาลชุมชน และศูนย์การแพทย์และอนามัย ต่างๆ โดยมีกระบวนการวินิจฉัยสั่งการดังภาพที่ 4-3

ภาพที่ 4-3 แสดงขั้นตอนกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ
กรณีกำหนดครายละเอียดย่อยเชิงพิเศษเฉพาะเจาะจงกระทรวงสาธารณสุข



ในกรณีตัวอย่างข้างต้นนี้ เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางอาศัยการวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลและความคิดเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งร่วมพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่กองกฎหมายและระเบียบการคลังทำหน้าที่เลขานุการ เมื่อผู้ร่วมประชุมให้ความเห็นชอบรายงานการประชุมแล้ว กองกฎหมายและระเบียบการคลังจึงทำบันทึกความเห็นเสนออธิบดีพิจารณาต่อไป จากนั้นส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดเข้าวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว สดทำยกองกฎหมายและระเบียบการคลังทำหน้าที่เก็บเรื่องในส่วนของกรมบัญชีกลาง

ดังนั้นจึงอาจสรุปกระบวนการวิเคราะห์/สังเคราะห์ของเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางได้ว่า ครอบคลุมตั้งแต่การค้นหา จัดเตรียมข้อมูล และวิเคราะห์ โดยอาศัยกรอบกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งต่างๆ ตลอดจนดุลยพินิจส่วนตัวและความคิดเห็นของบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปในสายงาน หรือความคิดเห็นของบุคคลภายในกรมหรือนอกกรมบัญชีกลาง

4. ระบบข้อมูลสนับสนุน

จากการสอบถามบุคลากรกรมบัญชีกลาง ร้อยละ 79.4 ของผู้ตอบ เห็นว่างานของกรมบัญชีกลางต้องอาศัยดุลยพินิจสูง การใช้ดุลยพินิจนี้เป็นเรื่องที่ต้องกระทำ ไม่ว่าจะเป็นงานด้านปฏิบัติหรืองานวิชาการก็ตาม (ร้อยละ 64.1 เห็นว่างานที่ทำอยู่เป็นงานปกติประจำวัน และร้อยละ 30.8 เห็นว่างานปัจจุบันที่ทำเป็นงานวิชาการส่วนใหญ่) ในการใช้ดุลยพินิจนี้เครื่องมือสำคัญคือ กฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ (ร้อยละ 81.5 เห็นว่างานที่ต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบและคู่มือต่างๆ มาก และร้อยละ 68.9 เห็นว่า กฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้ในการทำงานมีมากเกินไป) นอกเหนือจากนั้นบุคลากรอาศัยข้อมูลการวินิจฉัยที่เคยกระทำมาในอดีต ข้อมูลจากฐานข้อมูลของกรมบัญชีกลาง และข้อมูลหรือความเห็นจากบุคคลในหน่วยงานอื่นช่วยในการวิเคราะห์/สังเคราะห์เรื่องที่ตนพิจารณา ระดับการพึ่งพาข้อมูลจากภายนอกยังมีมากขึ้นทุกที หากประเด็นในการพิจารณาเป็นเรื่องทางวิชาการ ซึ่งมีได้มีกฎเกณฑ์กำหนดไว้ชัดเจน เป็นเรื่องเชิงนโยบาย หรือเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องการเกณฑ์ใหม่ๆ ในการพิจารณา ซึ่งหมายความว่ายิ่งระดับของการวิเคราะห์หรือกรอบของกฎหมาย และระเบียบที่มีอยู่แล้วมากขึ้นเท่าใด ผู้วิเคราะห์ก็ประสบความสำเร็จและต้องพึ่งพาระบบข้อมูลสนับสนุนมากขึ้นเท่านั้น

4.1 กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งต่างๆ

โดยทั่วไปบุคลากรส่วนกลางของกรมบัญชีกลางรับผิดชอบดูแลกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องๆ ตามลักษณะงานของตน เช่น บุคลากรที่ดูแลด้านสวัสดิการ จะรู้กฎหมายหรือระเบียบด้านสวัสดิการเป็นพิเศษ ในขณะที่บุคลากรรับผิดชอบด้านบำนาญจะสนใจกฎหมายด้านนี้โดยเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังมีมากมาย บางเรื่องก็มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

แปลงต่อเนื่องเป็นระยะ ผู้ที่ต้องดูแลและรอบรู้กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งครอบคลุมมากที่สุดคือ ผู้ทำงานส่วนภูมิภาค ดังจะเห็นได้ว่าผู้ตอบแบบสอบถาม จากส่วนภูมิภาคร้อยละ 76.4 เห็นว่ากฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้ในการทำงานมีมากเกินไป ในขณะที่บุคลากรส่วนกลางเห็นด้วยร้อยละ 55

ในเมื่อบุคลากรต้องฟังกฎหมายระเบียบ และคำสั่งต่างๆ เอกสารเหล่านี้จึงกลายเป็นคู่มือสำคัญในการปฏิบัติงาน ซึ่งกรมได้สนับสนุนโดยพยายามรวบรวมให้ทันสมัยแจกจ่ายแก่บุคลากรอยู่เสมอ แต่ก็ไม่ครบถ้วนเสียทีเดียว เพราะคู่มือที่รวบรวมอาจไม่ครอบคลุมระเบียบ หรือคำสั่งบางฉบับที่เก่ามากๆ แต่ยังใช้อยู่ หรือไม่ครอบคลุมระเบียบที่เพิ่งออกใหม่ จึงเป็นหน้าที่ของบุคลากรที่จะต้องชวนเขามารวบรวมไว้ ส่วนใหญ่เป็นการรวบรวมส่วนตัว เมื่อต้องย้ายหน้าที่ไปประจำหน่วยงานอื่นก็เก็บคู่มือเหล่านี้ไปด้วย ผู้มาใหม่ก็ต้องพยายามค้นคว้ารวบรวมเอาไว้ใหม่และต้องเสียเวลาเรียนรู้ระเบียบเหล่านี้ใหม่ด้วย (ผู้ตอบร้อยละ 70.3 เห็นว่าถ้าเอาคนจากกองอื่นมาทำงานแทน จะต้องใช้เวลาเรียนงานไม่ต่ำกว่า 1 เดือน) และกรมเองก็ไม่มีนโยบายหมุนเวียนเปลี่ยนคนทำงานเพราะจะก่อปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างมาก

ปัจจุบันนี้ การสนับสนุนด้านข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อวินิจฉัยเดิมที่บุคลากรได้รับจากกรมบัญชีกลางยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ กล่าวคือยังไม่มีศูนย์กลางใดในกรมบัญชีกลาง (ไม่ว่าห้องสมุด หรือ กองกฎหมายและระเบียบการคลัง หรือกองใดก็ตาม) ที่รวบรวมเอกสารกฎหมาย ระเบียบคำสั่งเกี่ยวกับงานของกรมบัญชีกลางไว้ได้ครบถ้วนสมบูรณ์พอเป็นแหล่งค้นคว้า หรืออ้างอิงยามต้องการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารเก่าๆ ซึ่งสูญหายไประหว่างการขนย้ายหรือชำรุดไปตามกาลเวลา

ในระดับกองก็เช่นกัน นอกจากเอกสารไม่สมบูรณ์แล้ว การจัดเก็บเอกสารยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก (ร้อยละ 65.3 ไม่เห็นด้วยว่าการจัดเก็บเอกสารในกอง/ฝ่ายดีมาก) ซึ่งแต่ละกองก็ตระหนักถึงปัญหาข้อนี้ดี และกำลังพยายามเก็บรวบรวมเอกสารภายในกองไว้เป็นเรื่องส่วนรวม เพื่อการค้นคว้าอ้างอิงของบุคลากร

4.2 ฐานข้อมูล

เนื่องจากกรมบัญชีกลางเป็นกรมที่ดูแลรายละเอียดการรับจ่ายเงินของประเทศ จึงมีข้อมูลตัวเลขเกี่ยวกับรายละเอียดเหล่านี้มาก และทันสมัยกว่าหน่วยงานอื่น ข้อมูลที่สำคัญได้แก่ ข้อมูลรายได้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ข้อมูลรายจ่ายต่างๆ ค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปี ข้อมูลเงินนอกงบประมาณ หนี้สินต่างประเทศ เงินโอนขยายปีธนาคาร เงินตราต่างประเทศ เงินทุนหมุนเวียน เงินฝาก เงินสะสม เงินสดคงเหลือในแต่ละวันของคลังจังหวัด/คลังอำเภอ ภาระหนี้สินในประเทศ ดัชนีราคาค่าครองชีพ ฯลฯ เป็นต้น

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น เป็นข้อมูลจำเป็นที่ใช้ประกอบการพิจารณาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย ซึ่งหน่วยงานบางหน่วยของกรม เช่น กองธนาธิการ กองรัฐวิสาหกิจ กองระบบบัญชีและวิชาการคลัง สามารถใช้ประโยชน์ เช่น ในกรณีที่มีการเสนอโครงสร้างและอัตราเงินเดือนใหม่ของข้า-

ราชการ ตอนตันเดือนกันยายน 2531 เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้กองบัญชีเครื่องจักรและสิ่งจ่ายได้จัดทำเป็น รายงานส่งหน่วยงานนโยบายอื่นๆ เช่น คณะกรรมาธิการงบประมาณของรัฐสภา กองบางกองในกรม-บัญชีกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงาน คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ ฯลฯ ในขณะเดียวกันก็พยายามพัฒนาฐาน ข้อมูลเพื่อประโยชน์ของการวิเคราะห์และสนับสนุนการปฏิบัติงานภายในกรมด้วย แต่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย ที่ตั้งไว้

เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน บุคลากรส่วนใหญ่เห็นว่ากรมบัญชีกลางยังเป็กรมล้าสมัย ต้องได้รับการ พัฒนาอีกมาก (ร้อยละ 66.6) เทคโนโลยีที่ส่งเสริมการทำงานของกรมยังไม่มี ความทันสมัย (ร้อยละ 72.5) บุคลากรยังไม่ได้รับบริการด้านคอมพิวเตอร์เพียงพอสำหรับการทำงาน (ร้อยละ 81) ในบาง กรณีการได้รับสนับสนุนข้อมูลจากกองที่เกี่ยวข้องล่าช้า พลอยให้งานของตนเองล่าช้าไปด้วย ปัญหา การสนับสนุนด้านฐานข้อมูลจึงมีผลกระทบต่อคุณภาพของงานวิเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ เชิงปริมาณ ซึ่งต้องการตัวเลขแน่นอน และมีระบบประมวลผลที่รวดเร็วสอดคล้องกับลักษณะงาน วิเคราะห์ที่ควรจะเป็น

4.3 การประสานงานกับหน่วยงานอื่น

เพื่อให้ได้ข้อมูลและความคิดเห็นประกอบการวิเคราะห์ เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องประสานติดต่อกับหน่วย งานอื่นทั้งภายในกรมบัญชีกลางเองและระหว่างกรม ปัญหาที่มีก่ประสบเสมอคือ ได้รับข้อมูลจากหน่วยงาน อื่นล่าช้าไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือไม่ตรงกับที่ต้องการ ปัญหาที่บุคลากรกรมบัญชีกลางกล่าวพาดพิงอยู่ไม่น้อย คือ การประสานงานระหว่างกองซึ่งยังไม่เป็นระบบเพียงพอ เมื่อเกิดความต้องการได้รายละเอียดข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลเองยังไม่ได้ให้ความร่วมมือรวดเร็วเท่าที่ควร การขอความร่วมมือระหว่างกองจึงเป็นเรื่อง ส่วนตัว อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวบุคคลเป็นสำคัญ การประสานงานระหว่างกรมก็เช่นกัน ยังต้องอาศัย ความใกล้ชิดเป็นส่วนตัวอยู่ และส่วนราชการผู้ให้ข้อมูลมักไม่เห็นความจำเป็นและไม่มีแรงจูงใจที่จะต้อง เร่งรัดจัดทำรายละเอียดข้อมูลส่งให้กรมบัญชีกลาง เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ เพราะมีบ่อยครั้งที่กรมบัญชี กลางต้องสรุปรายงานผล หรือต้องรับทราบข้อเท็จจริง และความเห็นจากส่วนราชการอื่น แต่ยังไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร โดยไม่ได้รับหรือได้รับรายงานช้า เช่น รายงานเงินบำรุงการศึกษา รายงาน เงินบำรุงโรงพยาบาล รายงานการเงินของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว ระบบข้อมูลสนับสนุนเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางยังไม่เพียงพอที่ จะช่วยให้บุคลากรสามารถวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดจากระดับการพัฒนาเทคโนโลยีระบบข้อมูลเพื่อช่วยการบริหาร และการวินิจฉัยภายในกรมยังไม่ สมบูรณ์เพียงพอ นอกจากนั้นการประสานงานภายในกรม และระหว่างกรมก็ยังมีปัญหาด้านทัศนคติ ความ สนใจ และความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องด้วย

5. การตัดสินใจ

โดยทั่วไป กรมบัญชีกลางมักไม่ประสบปัญหาใดในการวินิจฉัยสั่งการซึ่งกรมสามารถตัดสินใจสิ้นสุดด้วยตนเอง และส่วนใหญ่เป็นเรื่องการใช้ดุลยพินิจภายในกรอบกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติเดิม ขั้นตอนการตัดสินใจของกรมบัญชีกลางจึงเป็นเรื่องของการปฏิบัติ หรือการนำนโยบาย คำสั่ง กฎหมายไปปฏิบัติ ดังจะกล่าวในบทต่อไป ในส่วนนี้จะกล่าวเฉพาะบทบาทของกรมบัญชีกลางสนับสนุนการตัดสินใจของกระทรวงการคลัง หรือคณะรัฐมนตรี

เรื่องส่วนใหญ่ที่กระทรวงการคลังตัดสินใจมักเป็นไปตามข้อเสนอจากกรมบัญชีกลาง ได้แก่การตอบข้อหารือต่างๆ ของส่วนราชการ การวินิจฉัยเรื่องที่ส่วนราชการขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง (ทั้งนี้โดยต้นเรื่องเกิดจากส่วนราชการซึ่งประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินการภายในกรอบระเบียบ หรือกฎเกณฑ์วิธีการที่กำหนดได้ จึงต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง) เรื่องส่วนใหญ่เหล่านี้ กรมบัญชีกลางเข้าเกี่ยวข้องกับแทบทั้งหมด และเสนอแนะให้กระทรวงการคลังตัดสินใจเป็นขั้นสุดท้าย ผู้บริหารระดับกระทรวงมักยืนตามที่กรมบัญชีกลางเสนอ โดยกองผู้รับผิดชอบของกรมบัญชีกลางเป็นผู้พิจารณา และร่างบันทึกให้ปลัดกระทรวงการคลังลงนาม การดำเนินการเช่นนี้มีลักษณะสุดสิ้นในตัวเอง ไม่มีการเสนอทางเลือกให้ผู้ตัดสินใจพิจารณา ในทางปฏิบัติหากผู้ตัดสินใจไม่เห็นด้วยก็จะไม่ลงนาม และเรียกเจ้าหน้าที่ไปชี้แจง ให้หลักเกณฑ์ใหม่เพื่อร่างบันทึกเสนอใหม่เพื่อลงนามต่อไป ตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2530 กระทรวงการต่างประเทศเสนอเรื่องถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขออนุมัติเงินชดเชย พชต. และค่าเช่าบ้าน ทั้งนี้เนื่องจากอัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก จึงเสนอมาตรการพิเศษให้ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศซึ่งประจำอยู่ต่างประเทศ ได้รับเงินชดเชย เลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีส่งเรื่องให้กรมบัญชีกลางเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเสนอหนังสือให้รัฐมนตรีลงนาม รัฐมนตรีไม่เห็นด้วย เรียกเจ้าหน้าที่ไปชี้แจง รองอธิบดีกรมบัญชีกลางท่านหนึ่งชี้แจง รัฐมนตรีได้ให้หลักการ และให้เจ้าหน้าที่แก้ไขก่อนแจ้งสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดเข้าวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

มีบางกรณีที่บางส่วนราชการเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจ ทั้งๆที่อำนาจการตัดสินใจเป็นของกระทรวงการคลัง เช่น กระทรวงศึกษาธิการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพิ่มข้อความในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 (โดยเสนอไปที่กระทรวงการคลังด้วย) สำนักเลขาธิการ ครม. ส่งเรื่องขอความเห็นจากกระทรวงการคลัง (หลังจากที่กระทรวงการคลังตอบบันทึกเรื่องเดียวกันนี้ของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว) กรมบัญชีกลางเสนอว่าเรื่องนี้อยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการคลังตกลงกันเอง อีกกรณีที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอโครงการปรับปรุงวิธีการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ เกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเมื่อกระทรวงการคลัง (โดยการพิจารณาของกรมบัญชีกลาง) แจ้งว่าเรื่องนี้เป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงแจ้งให้กระทรวงศึกษาธิการตกลงกับกระทรวงการคลังเอง

สำหรับการวินิจฉัยสั่งการซึ่งมีระดับการตัดสินใจเหนือกระทรวงนั้น มักเกี่ยวข้องกับประเด็น 2 ลักษณะ ลักษณะแรก คือการเสนอระเบียบหรือกฎหมายอื่น ผ่านกระทรวงคลังเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจาก มาตรา 21 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้กระทรวงการคลังกำหนดระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ลักษณะที่สอง คือการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่มีลักษณะเชิงนโยบาย เช่น นโยบายการบริหารหนี้ของรัฐ นโยบายรัฐวิสาหกิจ นโยบายด้านสิทธิประโยชน์และสวัสดิการข้าราชการหรือประเด็นสำคัญบางเรื่องเกี่ยวกับการเงินการคลังของแผ่นดิน เช่น ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลและกระทรวงการคลังให้พิจารณาโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการ ในเดือนกันยายน และโครงสร้างบัญชีเงินเดือนพนักงานรัฐวิสาหกิจในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2531 เป็นต้น

การพิจารณาประเด็นลักษณะแรก กรมบัญชีกลางมักเป็นเจ้าของเรื่องโดยริเริ่มเอง หรือโดยได้รับคำสั่งจากกระทรวงการคลัง ส่วนลักษณะที่สอง โดยทั่วไปการริเริ่มเกิดจากภายนอก เช่น การปรับเงินเดือนข้าราชการนั้น สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ริเริ่ม ในสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยมีการกำหนดวงเงินเพื่อการนี้ 4,000 ล้านบาท ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลได้ริเริ่มเรื่องนี้ใหม่ และกระทรวงการคลังได้มอบให้กรมบัญชีกลางพิจารณาเสนอโครงสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนใหม่ (ในวงเงิน 10,000 ล้านบาท) สำหรับบางเรื่องกรมบัญชีกลางอาจริเริ่มเสนอเชิงนโยบายก็ได้ เช่น เสนอนโยบายการจัดการหนี้สาธารณะ โดยกำหนดแผนการกู้ กำหนดอัตราดอกเบี้ย เสนอออกพันธบัตร ฯลฯ

ในการวิเคราะห์เสนอแนะนั้น กรมบัญชีกลางจะวิเคราะห์ข้อมูล และให้ข้อเสนอแนะมาตรการต่างๆ เช่น เมื่อวิเคราะห์งบประมาณปี 2529 กรมบัญชีกลางได้เสนอมาตรการเก็บรายได้เพิ่มเติม ลดรายจ่ายงบชำระหนี้ หรือวิเคราะห์งบประมาณปี 2530 และเสนอให้แก้ไขปัญหามาระบบชำระหนี้เพิ่มเติม เสนอต่ออายุพันธบัตร กู้เงินในทั้งในและต่างประเทศ และชำระหนี้ต่างประเทศก่อนกำหนด เป็นต้น

ในกรณีที่ประเด็นพิจารณาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ขอบข่ายการพิจารณาจะกว้างขวางขึ้น โดยอาจมีการประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ ซึ่งตัวแทนของหน่วยงานจะมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการก่อนเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจสุดท้ายอีกทีหนึ่ง เช่น คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานทางการเงิน ประกอบด้วยตัวแทนจากสำนักงานงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกรมบัญชีกลาง คณะกรรมการชุดนี้จะพิจารณาเรื่องที่หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดตัดสินใจตามลำพังมิได้ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น เมื่อพิจารณาแล้วคณะกรรมการก็จะส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต่อไป

ถึงแม้การเสนอของกรมบัญชีกลางมักจะได้รับความเห็นชอบจากผู้ตัดสินใจอยู่เสมอ แต่มีบางกรณี โดยเฉพาะเรื่องเชิงนโยบาย ซึ่งผู้ตัดสินใจอาจตัดสินใจแตกต่างจากข้อเสนอของกรมบัญชีกลางก็ได้ เช่น กรณีที่กรมบัญชีกลางเสนอโครงสร้างเงินเดือน 4,000 ล้านบาท เมื่อกลางปี 2531 นั้น รัฐบาลพิจารณาแล้วตัดสินใจให้เพิ่มในรูปค่าครองชีพแทนการขึ้นเงินเดือน เป็นต้น

6. ปัญหาของการวินิจฉัยสั่งการ

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งการตัดสินใจสิ้นสุดภายในกรณีนั้น มักมีลักษณะปกติ อาศัยกรอบกฎหมาย ระเบียบต่างๆ และการวินิจฉัยเดิมเป็นกรอบในการวิเคราะห์ จึงไม่มีปัญหามากนัก นอกจากการขาดเอกสาร ข้อมูล ตัวบทกฎหมาย หรือคู่มือการปฏิบัติงานสนับสนุนเท่าที่ควร ปัญหาที่เกิดขึ้นมักเป็นเรื่องที่การตัดสินใจอยู่นอกอำนาจของกรม โดยอาจสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1. ปัญหาเร่งรัดด้วยเงื่อนไขเวลา เรื่องที่คณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือกระทรวงสั่งการให้กรมบัญชีกลางจัดหาข้อมูลเสนอ หรือพิจารณาให้ความเห็นนั้น มักเป็นเรื่องเร่งด่วน ซึ่งสร้างความกดดันให้กับบุคลากรอยู่ไม่น้อย ในกรณีเหล่านี้บุคลากรต้องวางมือจากงานประจำมารับเร่งรัดดำเนินการ หากเรื่องที่พิจารณาไม่มีข้อมูลเพียงพอ หรือได้เตรียมคิดเตรียมทำไว้ล่วงหน้า หรือมีแนวทางชัดเจนอยู่แล้ว แรงกดดันเรื่องเวลาย่อมไม่มีมากนัก แต่ถ้าเป็นเรื่องใหม่ ข้อมูลยังไม่พร้อม ยังไม่มีแนวทางชัดเจน ก็ส่งผลให้ความสมบูรณ์ครบถ้วนของการวิเคราะห์ต้องบกพร่องไป ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรม ซึ่งโดยมากได้แก่กองที่รับผิดชอบเชิงวิชาการ ต้องยื่นขอกระบวนการทำงาน และเร่งรัดระดมบุคลากรเข้าช่วยกันให้เสร็จตามกำหนด หากงานลักษณะนี้มีมาก การปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติก็พลอยล่าช้าไปด้วย

2. ปัญหาความล่าช้า ระหว่างการสัมมนาเรื่อง "ผู้บริหารกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ" เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2531 ปัญหาที่ผู้บริหารจากส่วนราชการต่างๆ หยิกยกขึ้นกล่าวมากปัญหาหนึ่งคือปัญหาความล่าช้าในการตอบข้อหารือ หรือขอทำความตกลง ซึ่งมีผลให้การทำงานของส่วนราชการไม่คล่องตัวเท่าที่ควร ความล่าช้านี้มักเกิดขึ้นกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งไม่มีเงื่อนไขเวลาเร่งรัด ทั้งนี้อาจเป็นด้วยเจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับการทำงานที่มีเงื่อนไขเวลาเร่งรัดก่อน (ร้อยละ 87.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามแจ้งว่าตนทำงานทันตามกำหนดเสมอ) หรืออาจเนื่องจากเรื่องที่ข้อหารือมักเป็นเรื่องมีปัญหามาก ไม่ปกติ ตัดสินยาก ขาดข้อมูล และเกณฑ์แน่ชัดเพียงพอ จึงรอเรื่องไว้ไม่เร่งรัดดำเนินการ ทำให้ส่วนราชการผู้หารือหรือขอทำความตกลงต้องคอยติดตามเสมอ ผู้บริหารระดับปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวงในกระทรวงการคลังก็เห็นว่า เจ้าหน้าที่ยังทำงานไม่รวดเร็วเท่าที่ควร บางเรื่องสั่งแล้วต้องตามจึงจะได้คืน บางเรื่องหากทักท้วงก็จะเสียเวลาอีกนานกว่าจะนำเสนอใหม่

3. ปัญหาการขาดความริเริ่ม สิ่งที่ต้องยึดและรองอธิบดีกรมบัญชีกลาง รวมตลอดไปถึงปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวงการคลังต้องการคือ ความริเริ่มจากบุคลากรระดับล่างในการเสนอแนะหรือวิเคราะห์เรื่องสำคัญๆ เสนอให้ผู้บริหารพิจารณา แทนที่จะคอยฟังคำสั่งอย่างที่เป็นอยู่ ตัวอย่างเช่นแต่เดิมในเรื่องการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์นั้น ส่วนกลางเป็นผู้จัดซื้อ แล้วส่งออกไปตามหน่วยงานในภูมิภาค อธิบดีอธิบดีกรมบัญชีกลางท่านหนึ่งเห็นว่าวิธีปฏิบัติเช่นนี้ก่อปัญหาหลายประการ เช่น ซื้อสินค้าราคาแพง สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดส่ง และเสียเวลา จึงปรึกษากับผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเห็นชอบ

ในหลักการ จากนั้นจึงสั่งการให้เจ้าหน้าที่จัดการประสาน เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายร่วมปรึกษาหารือจนท้ายสุดก็มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบอนุมัติให้การจัดซื้อทำในส่วนภูมิภาคได้

จริงอยู่ บุคลากรกรมบัญชีกลางเคยริเริ่มเสนอแนะเรื่องราวหรือวิธีการทำงานใหม่ๆ (ร้อยละ 72.8 ของผู้ตอบ) แต่บุคลากรจำนวนไม่น้อยไม่เห็นด้วยที่ว่าผู้บังคับบัญชาชั้นต้นส่งเสริมให้ใช้ความคิดริเริ่ม (ร้อยละ 42.3 โดยคำตอบของผู้ตอบส่วนกลางและภูมิภาคอยู่ในสัดส่วนใกล้เคียงกัน) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารที่ว่า งานสำคัญส่วนใหญ่ต้องริเริ่มจากระดับสูง ในขณะที่บุคลากรระดับล่างมักพอใจกับระเบียบแบบปฏิบัติที่เป็นอยู่ ไม่ต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก อดีตอธิบดีกรมบัญชีกลางท่านหนึ่งเล่าว่า หากจะแก้ไขอะไรที่สำคัญ บุคลากรผู้ดูแลเรื่องนั้น มักจะเน้นปัญหาและข้อจำกัดในการแก้ไขมากกว่าจะช่วยกันผลักดันแก้ไขปัญหาดังกล่าว บรรยาการของการขาดความริเริ่ม เน้นงานปกติประจำวันนี้เองมีส่วนทำให้บุคลากรของกรมบัญชีกลางส่วนใหญ่ (ร้อยละ 68.3 ของผู้ตอบ) เห็นว่างานของกรมมิได้เป็นงานที่ท้าทายและน่าตื่นเต้น

4. ปัญหาโลกทัศน์ในการวิเคราะห์ คู่มือหลักของบุคลากรในการวิเคราะห์นั้น ได้แก่ กฎหมายและระเบียบคำสั่งต่างๆ ซึ่งบุคลากรเห็นว่าหากมีการอบรมก็ควรจัดหลักสูตรการอบรมที่เน้นด้านระเบียบและกฎหมายเป็นหลัก (ร้อยละ 82.3 ของผู้ตอบ) กรอบกฎหมายนี้อาจพอเพียงสำหรับการวิเคราะห์เรื่องปกติ แต่ไม่เพียงพอจะใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาเรื่องที่ปัญหา เรื่องที่เป็นนโยบาย หรือเรื่องที่ต้องประยุกต์ให้สอดคล้องกับลักษณะความจำเป็นของแต่ละหน่วยงาน หรือความจำเป็นในการพัฒนา ทั้งนี้เพราะตัวบทกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งต่างๆ นั้น มีข้อจำกัดตามธรรมชาติของมันอยู่บางประการ ประการแรก เมื่อเวลาผ่านไป เจตนารมณ์ซึ่งเป็นตัวก่อกำเนิดกฎหมายนั้นก็พลอยเลื่อนไปด้วย เจ้าหน้าที่รุ่นหลังๆ วิเคราะห์ ตีความเอาจากถ้อยคำของกฎหมาย โดยไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ประการที่สอง กฎหมายที่ใช้ในช่วงเวลาหนึ่ง ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในอีกช่วงเวลาหนึ่ง ในกรณีที่ไม่มี การหยิบยกปรับปรุงกฎหมายนั้นใหม่ การใช้กฎหมายเดิมย่อมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ประการที่สาม กฎหมายที่กำหนดขึ้นนั้น มุ่งใช้ครอบคลุม แต่เมื่อประยุกต์กับสถานการณ์บางเรื่องย่อมไม่เหมาะสม จึงต้องมีการขอทำความตกลง หรือปรึกษาหารือกับกระทรวงการคลังอยู่บ่อยครั้ง การติดขัดกับกรอบกฎหมายเพียงอย่างเดียวย่อมไม่พอ และการติดขัดนี้เป็นข้อจำกัดในเชิงโลกทัศน์ของบุคลากรระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นผู้วิเคราะห์เสนอแนะเรื่องราวต่างๆ ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นเรื่องเชิงนโยบายแล้ว การมีโลกทัศน์ที่กว้างขวาง พิจารณาแง่มุมต่างๆ ทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และเข้าใจลักษณะการพัฒนาในมิติต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เช่นสามารถผูกโยงได้ว่า การอนุมัติให้ส่วนภูมิภาคเกิดความคล่องตัวในการจัดจ้าง หรือจัดซื้อย่อมมีผลกระทบต่อการสร้างงาน และการลงทุนในส่วนภูมิภาคด้วย เป็นต้น

โดยสรุป กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางมีลักษณะทั้งที่เบ็ดเสร็จในตัวเอง และที่เสนอแนะให้ผู้ตัดสินใจอื่น นอกเหนือจากกรมเอง ทั้งนี้บุคลากรของกรมเป็นผู้มีส่วนในการวิเคราะห์ขั้นต้น

และผ่านการกลั่นกรองเป็นลำดับขึ้นไป ในการวิเคราะห์นี้ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในแง่ระบบข้อมูลสนับสนุน และการประสานงาน รวมตลอดถึงมีปัญหามีเวลาพิจารณาจำกัด บุคลากรมีโลกทัศน์แคบ เกิดความล่าช้า และขาดความริเริ่ม ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากการบริหารทรัพยากร ดังจะกล่าวต่อไป

บทที่ห้า กระบวนการปฏิบัติงาน

การตัดสินใจซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการนั้น อาจปรากฏผลในรูปต่างๆ เช่น กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติ หนังสือเวียน นโยบาย แนวปฏิบัติ เป็นต้น เพื่อให้การตัดสินใจได้มีผลในทางปฏิบัติ กระบวนการปฏิบัติงานจึงเข้าส่วต่อ ในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทของกรมบัญชีกลางในกระบวนการปฏิบัติงาน ระบบข้อมูลสนับสนุน การดำเนินการ การตอบสนองข้อมูลหรือปฏิกิริยาต่อการดำเนินการ ตลอดจนปัญหาของกระบวนการปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะและขั้นตอนของกระบวนการปฏิบัติงาน

กระบวนการปฏิบัติงานส่วนใหญ่ของกรมบัญชีกลางโดยทั่วไปเป็นเรื่องของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลตรวจสอบให้ส่วนราชการต่างๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งต่างๆ หน่วยปฏิบัติที่สำคัญได้แก่ กองอนุมัติจ่าย กองตรวจจ่าย และสำนักงานคลังจังหวัดและอำเภอ กองและสำนักงานเหล่านี้รับผิดชอบในการตรวจสอบ อนุมัติ พิจารณาให้ความตกลง ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานปกติประจำวันเป็นงานหลักของกรมบัญชีกลาง ในขณะที่กองวิชาการต่างๆ มีหน้าที่และบทบาทในการศึกษาวิเคราะห์ เสนอแนะ ข้อมูล ความเห็น ปรับปรุงระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

กระบวนการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลางมีขั้นตอนวิธีการที่แน่ชัด บางกรณีมีการกำหนดเงื่อนไขเวลาไว้ด้วย เช่น การอนุมัติฎีกาข้อวิสสุ หากไม่มีปัญหา ต้องแล้วเสร็จใน 3 วัน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมี การกำหนดแบบฟอร์ม เอกสารหลักฐานต่างๆ ซึ่งส่วนราชการอื่นต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดและบุคลากรของกรมจะตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐานต่างๆ โดยละเอียด หากมีการผิดพลาดก็จะทักท้วงหรือคืนเรื่อง เมื่อหลักฐานเอกสารต่างๆ ครบถ้วนถูกต้องดีแล้ว ผู้พิจารณาจะพิจารณาภายในกรอบกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งที่กำหนดไว้แจ้งชัด ตัวอย่างเช่น การควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ มีกรอบกำหนดไว้ชัดเจน คือ 1. ส่วนราชการสามารถเบิกจ่ายได้เฉพาะที่มี กฎหมายอนุญาตให้เบิกจ่ายได้ (เป็นต้นว่า ค่ารักษานยาบาล ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าเช่าบ้าน ฯลฯ) 2. รายจ่ายที่มี ระเบียบอนุญาตให้จ่ายได้ (เป็นต้นว่า ระเบียบการเบิกจ่ายเงินยังชีพค่าอาหารทำการนอกเวลา ค่าใช้จ่ายในการประชุมหรือสัมมนาระหว่างประเทศ ค่าสอนพิเศษ ฯลฯ) 3. รายจ่ายที่มี คำสั่งอนุญาตให้จ่ายได้ (เป็นต้นว่า การเบิกจ่ายเงินค่าทำการนอกเวลา เงินสินบนบางประเภท) 4. รายจ่ายที่มี มติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้ (เป็นต้นว่า ค่าโทรศัพท์ติดตั้งบ้านพักข้าราชการ ค่าซื้อของขวัญมอบให้ชาวต่างประเทศ ฯลฯ) 5. รายจ่ายที่ กระทรวงการคลังอนุญาตให้จ่ายได้ (เป็นต้นว่า เงินค่ารับรองตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) และ 6. รายจ่ายในการดำเนินการตามปกติ

ของส่วนราชการ กรอบกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งเหล่านี้มีปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรแจ้งชัด เป็นเครื่องมือในการใช้ดุลยพินิจของบุคลากรในกระบวนการปฏิบัติงาน โดยผ่านการกลั่นกรองของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และโดยทั่วไปเสร็จสิ้นภายในระดับกอง เช่น กองตรวจจ่าย 2 สามารถตัดสินใจได้ถึงประมาณร้อยละ 95 ของเรื่องที่พิจารณา

นอกเหนือจากการพิจารณาแล้ว ภารกิจอื่นๆ ในกระบวนการปฏิบัติงาน ได้แก่ การติดตามผล รวบรวมข้อมูล ทวงถาม จัดทำรายงาน ตอบข้อหารือ (ทั้งโดยวาจา และลายลักษณ์อักษร) ปรับปรุงระบบขั้นตอนการทำงาน และทำงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายเป็นคราวๆ ไป (ร้อยละ 36.1 ของผู้ตอบเห็นว่างาน जरของกรมบัญชีกลางมีมากเกินไป ผู้ตอบส่วนใหญ่เป็นผู้ทำงานส่วนกลาง) ซึ่งงานประเภทนี้ปรากฏการจัดกระจายในกองอื่นๆ ทั้งหมด โดยขั้นตอนการปฏิบัติงานยังผูกอยู่กับสายการบังคับบัญชาตามปกติ

2. ระบบข้อมูลสนับสนุน

สำหรับงานด้านปฏิบัติการนั้น เครื่องมือสำคัญยิ่ง คือ บรรดาเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆ เช่น หน่วยงานตรวจฎีกาของกองตรวจจ่าย 2 ต้องอาศัยเอกสารดังนี้ 1) ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง 2) พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ 3) พ.ร.บ. เงินคงคลัง 4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ 5) กฎหมาย และระเบียบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ 6) พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทาง 7) พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ 8) มติคณะรัฐมนตรี 9) หนังสือกระทรวงการคลัง 10) หนังสือสำนักงบประมาณ 11) คู่มือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ

ส่วนพนักงานบัญชีอาศัย 1) หนังสือรวมกฎหมาย และระเบียบการคลัง 2) หนังสือ 72 ปี กรมบัญชีกลาง 3) คู่มือรหัสงบประมาณรายจ่ายสำนักงบประมาณ 4) คู่มือรหัสใช้ในราชการกรมบัญชีกลาง 5) คำสั่งอื่นๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

เมื่อต้องอาศัยคู่มือเหล่านี้เป็นหลักในการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติแต่ละคนจึงพยายามรวบรวมเอกสารเอาไว้เป็นสมบัติส่วนตัว เพื่อความสะดวกในการทำงาน เพราะระบบการจัดเก็บเอกสาร และการสนับสนุนด้านเอกสารยังไม่เป็นที่พอใจนัก ผู้ปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลางได้ระบุปัญหาที่เกี่ยวกับระบบสนับสนุนด้านเอกสารต่างๆ เช่น ระบบงานสารบรรณยังไม่ได้ ทำให้ประสบปัญหาการค้นเรื่องเดิม ระบบที่เป็นอยู่ยังขาดความเป็นระเบียบในการเก็บหลักฐานและเอกสารอ้างอิง ที่เก็บเอกสารไม่เพียงพอ ไม่มีสถานที่ที่เหมาะสม ขาดแฟ้มเก็บเอกสาร เอกสารสูญหาย เป็นต้น ในการปฏิบัติงาน ซึ่งเช่นเดียวกับการวินิจฉัยสั่งการ ความไม่พร้อมของเอกสารข้อมูลสนับสนุน จึงมีผลให้งานล่าช้า และเกิดความสับสนเสียเวลาสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าปฏิบัติหน้าที่รับช่วงแทนคนเดิมซึ่งย้ายไปอยู่ที่อื่น ปัญหาเอกสารนี้เป็นปัญหาทั้งในเรื่องความไม่ครบถ้วนของเอกสาร และระบบการจัดเก็บที่ไม่ได้มาตรฐาน มีความแตกต่างกันหลากหลายในแต่ละหน่วยงาน

ปัญหาอีกลักษณะหนึ่งคือ ความล่าช้าอันเกิดจากส่วนราชการอื่น หรือกองอื่น ส่งเอกสารไม่ครบถ้วน ผิดพลาด หรือล่าช้า ทำให้ต้องติดตามทวงถาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยสุดท้าย ซึ่งทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเพื่อรายงานตามปกติ ต้องประสบปัญหาทำงานไม่เสร็จตามกำหนด เนื่องจากได้รับเอกสารข้อมูลช้าจากหน่วยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในกรมบัญชีกลางและนอกกรม

สำหรับบรรดาตัวเลขข้อมูลอื่นๆ นอกเหนือจากเอกสารขณะนี้มีบางส่วนที่กองบัญชีเครื่องจักรและสิ่งจ่าย ได้รวบรวมไว้บ้างแล้ว แต่ยังมีได้ใช้ในการปฏิบัติงานของฝ่ายอนุมัติ ตรวจสอบ และในการบริหารงานเท่าที่ควร ในช่วงนี้จึงเป็นช่วงที่กรมบัญชีกลางพยายามพัฒนาระบบ on line อยู่ คาดว่าเมื่อระบบนั้นใช้การได้แล้ว จะทำให้การปฏิบัติงานของกรมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากมีระบบข้อมูลสนับสนุนดีขึ้น เพราะในปัจจุบันยังใช้วิธีค้นหาจากเอกสารและจากแฟ้มข้อมูลอยู่

3. การดำเนินการ

การดำเนินการในกระบวนการปฏิบัติงาน อาจแบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นตอนเตรียมการ การติดต่อประสานงาน การพิจารณา และการแจ้งผล ดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ขั้นตอนเตรียมการ โดยทั่วไปเป็นขั้นตอนที่ใช้สำหรับกรณีงานพิเศษหรือคำสั่ง นโยบายใหม่ ซึ่งยังไม่มีแนวปฏิบัติบังคับ เช่น เมื่อผู้บริหารระดับกรมแต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบข้อมูล หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ก็มักมีการประชุมปรึกษาหารือในคณะทำงาน หรือบุคลากรในฝ่าย/สายงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางแผนทางการดำเนินการต่อไป แต่ในกรณีที่เป็นการปฏิบัติงานปกติ เช่น การพิจารณาตรวจสอบหรืออนุมัติฎีกานั้น มีกระบวนการที่ดำเนินการมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว จึงไม่ต้องเสียเวลาในขั้นเตรียมการนัก มีบางครั้งบางคราวที่ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าสาย หรือคลังจังหวัด/คลังอำเภอ เรียกประชุมผู้เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจหรือทบทวน หลักการ นโยบาย คำสั่ง มติ เป้าหมาย วิธีการดำเนินการต่างๆ ก่อนจะดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คำสั่ง กฎหมาย มติ ฯลฯ ที่ให้ดำเนินการยังขาดความชัดเจน ต้องการตีความ ก่อความสับสน หัวหน้าหน่วยงานก็จะสอบถามผู้เกี่ยวข้อง (โดยอาจสอบถามเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยส่วนตัว แล้วแต่กรณี)

3.2 การติดต่อประสานงาน ลักษณะการดำเนินการขั้นนี้เป็นการประสานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ทั้งภายในกรมบัญชีกลางหรือนอกกรมบัญชีกลาง โดยทั่วไป เพื่อติดตามเอกสารข้อมูล ขอทราบรายละเอียด ทวงถาม เมื่อส่วนราชการส่งเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือมีความไม่ชัดเจนในบางเรื่องบางประเด็น เช่น กระทรวงการคลังขอข้อมูลเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจด่วน ปรากฏว่าข้อมูลที่กรมบัญชีกลางมีอยู่ยังไม่ครบถ้วน ก็ต้องประสานกับรัฐวิสาหกิจขอข้อมูลงบดุล งบกำไรขาดทุน งบรายได้นำส่งคลัง งบลงทุน โบนัส เงินเดือน จำนวนพนักงาน แล้วรวบรวมส่งกระทรวงการคลัง

การติดต่อประสานงานอาจเกิด ในกรณีที่การพิจารณาต้องเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ในกรณีนี้บุคลากรผู้เกี่ยวข้องจะจัดให้มีการประชุม พบปะ ประชุมกัน เพื่อขอความเห็นชอบ ขอข้อมูล แก้ไขปัญหา หรือตกลงแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกัน เช่น ในกรณีที่เบิกจ่าย มีกรณีมีส่วนราชการขอเบิกเงินโดยระบุว่า มีเงินเหลืออยู่ แต่ที่จริงไม่มีเงินพอ จึงประสานกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีให้กระทรวงศึกษาธิการตกลงกับกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เกี่ยวกับการเพิ่มข้อความในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน ก็มีการประสานระหว่างผู้เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

3.3 การพิจารณา เป็นขั้นที่บุคลากรผู้รับผิดชอบแต่ละเรื่องอาศัยข้อมูล ความเห็น กรอบกฎหมาย ฯลฯ พิจารณาคำเนิการ เช่น พิจารณาอนุมัติ พิจารณาเห็นชอบ พิจารณาผ่านเรื่อง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญมากในกระบวนการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง เพราะผลการพิจารณาของบุคลากรนี้กระทบการดำเนินการของส่วนราชการอื่น และในขณะเดียวกันก็ส่งย้อนถึงภาระของกรมบัญชีกลางเช่นกัน กล่าวคือ หากการพิจารณาเรื่องใดผ่านไปโดยเรียบร้อย ไม่มีปัญหา งานของกรมก็เป็นไปโดยราบรื่น แต่หากเกิดปัญหา เช่น ผู้พิจารณาไม่เห็นด้วย ข้อมูลไม่ครบถ้วนถูกต้อง อันมีผลให้การพิจารณาเกิดความล่าช้า ก็จะทำให้การดำเนินการพลอยยุ่งยากขึ้นไปด้วย เนื่องจากผู้เสนอเรื่องติดตาม คัดค้าน ร้องเรียน หรือวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีผลต่อการเสียเวลา และขวัญกำลังใจของผู้พิจารณาด้วย ด้วยเหตุนี้ ความละเอียดรอบคอบ และความซื่อสัตย์ของบุคลากร จึงเป็นคุณสมบัติที่สำคัญมากในการปฏิบัติงาน (ร้อยละ 91.5 เห็นว่าบุคลากรของกรมต้องมีความซื่อสัตย์มาก)

ในระบบของกรมบัญชีกลาง โดยทั่วไปการพิจารณามีได้สุดสิ้นที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา แต่ต้องผ่านการเห็นชอบของผู้บังคับบัญชาตามสายงาน กระบวนการกลั่นกรองจะมีสายทางเดินยาวเพียงใดขึ้นกับลักษณะเรื่องที่พิจารณา บางเรื่องสามารถยุติได้ในระดับหัวหน้าสาย แต่บางเรื่องต้องผ่านขึ้นไปถึงระดับอธิบดี ยิ่งสายทางเดินยาวเพียงใด ก็ทำให้การพิจารณาต้องใช้เวลามากขึ้น และการกลั่นกรองก็มากขึ้น หากมีการทักท้วง ณ จุดใด ในกระบวนการก็จะทำให้ภาระงานของผู้พิจารณาเพิ่มตามขึ้นไปด้วย

นอกเหนือจากการพิจารณากลั่นกรองตามสายงานแล้ว ในบางกรณี การพิจารณาอาจกระทำโดยคณะบุคคลก็ได้ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่จะเตรียมข้อมูล พิจารณาคำเนิการขั้นต้น และนำเสนอคณะทำงานหรือคณะกรรมการเพื่อพิจารณา บางคณะทำงาน/คณะกรรมการอาจประกอบด้วยบุคลากรภายในกรมบัญชีกลาง และตัวแทนจากส่วนราชการภายนอก เช่น คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคามาตรฐานทางวัสดุ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ เป็นต้น

ลักษณะงานอีกประเภทหนึ่งในขั้นตอนการพิจารณา คือ การตอบข้อหาหรือต่างๆ ซึ่งมีไม่น้อย โดยส่วนราชการที่ขอหาหรือ อาจขอหาหรือทั้งเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวาจาในเรื่องของกฎระเบียบ และแนวปฏิบัติต่างๆ ในกรณีที่การขอหาหรือเป็นเรื่องเดียวกัน และเกิดขึ้นบ่อย เจ้าหน้าที่อาจรวบรวมและ

เสนอให้กรมบัญชีกลางออกหนังสือเวียนเป็นการทั่วไป หรือตอบข้อหารือเผยแพร่ในวารสารกรมบัญชีกลาง ซึ่งช่วยลดภาระในการตอบข้อหารือได้บ้างพอสมควร

3.4 การแจ้งผล หลังจากการพิจารณาแล้ว กรมบัญชีกลางจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ในกรณีปกติและไม่เป็นปัญหา กรมบัญชีกลางเป็นผู้แจ้งเอง แต่ในกรณีที่อำนาจการพิจารณาเป็นของกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลางก็จัดทำเอกสารแจ้งเสนอปลัดกระทรวงลงนามแจ้งต่อไป

ในทางปฏิบัติ ก่อนการแจ้งผลเป็นทางการ ส่วนราชการหรือบุคคลผู้เกี่ยวข้อง (เช่น ข้าราชการที่ขอเบิกค่าใช้จ่าย) อาจติดตามขอทราบผล หรือติดตามความคืบหน้าจากเจ้าหน้าที่ หรือผู้เกี่ยวข้องในกรมบัญชีกลาง โดยติดต่อไม่เป็นทางการด้วยตนเอง หรือโทรศัพท์ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้เจ้าหน้าที่มากขึ้นเช่นกัน

เพื่อให้เข้าใจการดำเนินการในเชิงรูปธรรมขึ้น ขอเสนอกรณีตัวอย่าง 2 กรณี ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2528 ข้อ 10(2) ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ กำหนดให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำราคามาตรฐานหรือราคากลางของวัสดุ กระทรวงการคลังมอบหมายให้กรมบัญชีกลางซึ่งมอบให้ฝ่ายระเบียบการคลัง กองกฎหมายและระเบียบการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบ

ภารกิจนี้เป็นภารกิจพิเศษ ซึ่งมีได้เป็นภารกิจปกติของกองกฎหมายและระเบียบการคลัง ในการดำเนินการกรมบัญชีกลางได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคามาตรฐานทางวัสดุ โดยมีอธิบดีเป็นประธาน (ในทางปฏิบัติได้มอบหมายให้รองอธิบดีท่านหนึ่งรับผิดชอบ) หัวหน้าฝ่ายระเบียบการคลังเป็นเลขานุการ และตัวแทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับวัสดุร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งมีรวมทั้งสิ้น 14 คน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่พิจารณากำหนดราคามาตรฐานวัสดุ โดยฝ่ายเลขานุการเป็นผู้เสนอข้อมูล หัวหน้าฝ่ายระเบียบการคลัง ซึ่งเป็นเลขานุการได้มอบหมายให้บุคลากรในฝ่ายจำนวนหนึ่งดำเนินการ โดยศึกษาข้อมูลราคาวัสดุจากแหล่งต่างๆ รวมถึงสอบถามราคาวัสดุจากร้านค้า แล้วรวบรวมเสนอคณะกรรมการพิจารณากำหนดราคา เมื่อพิจารณาแล้ว ฝ่ายเลขานุการจะดำเนินการแจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบ ในกรณีที่ส่วนราชการมีข้อสงสัย ส่วนราชการอาจสอบถามโดยตรงจากฝ่ายระเบียบการคลัง เช่น ถามเรื่องวัสดุที่ไม่ปรากฏในบัญชีราคามาตรฐาน วัสดุที่ราคาในท้องตลาดสูงกว่าราคาที่กำหนด เป็นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายระเบียบการคลังต้องตอบข้อหารือเหล่านี้ ทั้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา

เท่าที่ปฏิบัติขณะนี้ เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากเทคโนโลยีการจัดระบบข้อมูลเพียงพอ การเก็บเรื่องและบัญชีราคาวัสดุมาตรฐานยังกระทำด้วยมือและบุคลากรที่รับผิดชอบมีจำนวนน้อย

กรณีที่สอง การปฏิบัติตามนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กองรัฐวิสาหกิจของกรมบัญชีกลางก็ได้รับมอบหมายเป็นหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เสนอแนะความเป็นไปได้ และวิธีการปฏิบัติให้เกิดผลตามนโยบาย ทั้งนี้โดยกองรัฐวิสาหกิจมอบให้ฝ่าย 3 เป็นผู้ดำเนินการ โดยออกเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารรายงาน ประสานกับฝ่าย 1 และ ฝ่าย 2 และออกพบปะสัมภาษณ์ขอข้อมูลจากเจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องของรัฐวิสาหกิจต่างๆ มีผู้ปฏิบัติงานนี้ 8 คน เมื่อได้ข้อมูลแล้วก็สรุปวิเคราะห์ขึ้นต้น ก่อนเตรียมเสนอคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ การดำเนินการด้านนี้จะประสบปัญหาอยู่ไม่น้อย ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลเอง ทั้งๆ ที่กองรัฐวิสาหกิจมีข้อมูลชัดเจนพอควรเกี่ยวกับผลการประกอบการ และการคุ้มครองในการประกอบการของรัฐวิสาหกิจบางแห่งแล้ว อีกปัญหาหนึ่งได้แก่ ความร่วมมือของรัฐวิสาหกิจเองในด้านข้อมูล คือได้รับข้อมูลล่าช้า หรือไม่ได้รับข้อมูล ทั้งๆ ที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติให้รัฐวิสาหกิจส่งรายงานให้กระทรวงการคลังทุกๆ 3 เดือน ก็ตาม แต่ไม่มีมาตรการลงโทษ กองรัฐวิสาหกิจเคยเสนอบทลงโทษรัฐวิสาหกิจ (เช่น ตัดโบนัส) ที่ไม่ปฏิบัติตามมติ ครม. แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบ

4. การตอบสนองข้อมูลหรือปฏิริยาต่อการดำเนินการ

เนื่องจากงานของกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นงานด้านปฏิบัตินั้น เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นๆ อยู่มาก ในฐานะที่กรมเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการต่างๆ ดังนั้น ตามธรรมชาติแล้ว งานของกรมจึงมีลักษณะเสมอตัว กล่าวคือ หากพิจารณาได้ทันตามกำหนด และอนุมัติให้ตามที่ส่วนราชการขออนุมัติมา ส่วนราชการก็ถือว่ากรมได้ทำหน้าที่ตามปกติที่ควรเป็น แต่ถ้าผลการพิจารณาล่าช้า ไม่เป็นไปตามที่ส่วนราชการต้องการ หรือมีปัญหาทักท้วง ขอรายละเอียดข้อมูลเอกสารเพิ่มเติม กรมบัญชีกลางก็จะถูกกล่าวหาว่าถ่วงเรื่อง ตุกตัก จุกจิกเกินไป ถ่วงความเจริญของหน่วยงานอื่น เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เป็นต้น คำตอบว่านี้ บุคลากรได้รับทราบทางอ้อมเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น ระหว่างการพบปะของผู้บริหารต่างกรม กับผู้บริหารกรมบัญชีกลาง หรือโดยบัตรสนเท่ห์ถึงผู้บริหารกระทรวงการคลังและกรมบัญชีกลาง เป็นต้น เจ้าหน้าที่การเงินการคลัง หรือเจ้าหน้าที่อื่นของส่วนราชการต่างๆ มักไม่ต้องการเป็นปากเป็นเสียงกับเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง เพราะต้องนั่งพากันอยู่เสมอ เกรงว่าหากมีเรื่องแล้วการติดต่อในอนาคตจะประสบปัญหา ดังที่อธิบดีท่านหนึ่งจากกระทรวงศึกษาธิการมักจะพูดเสมอว่า เวลาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ระดับพิจารณา (ซี 3-5) ตนเองต้องสุภาพ อ่อนน้อมถ่อมตน

อย่างไรก็ดี ปฏิริยาต่อการดำเนินการของกรมบัญชีกลางนี้ ผู้บริหารของกรมทราบดี และพยายามแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอโดยส่วนรวม เช่น กำชับในช่วงที่มีการประชุมภายใน พยายามวางระเบียบและแนวทางปฏิบัติ (เป็นต้นว่า กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ กำหนดว่าการปฏิเสธฎีกาให้กระทำในระดับผู้อำนวยการกอง) ตลอดจนเรียกผู้เกี่ยวข้องมาอบรมตักเตือน เป็นต้น อย่างไรก็ดี เนื่อง

จากตัวแปรซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากมาย นอกเหนือจากคุณภาพส่วนตัวของบุคลากร (เช่น เวลาจำกัด ขาดแคลนทรัพยากรสนับสนุน ภาระงานมากเกินไป กำลัง ตลอดจนปัญหาจากส่วนราชการ ที่ติดต่อเอง ฯลฯ) จึงทำให้กรมไม่สามารถควบคุมและตอบสนองข้อมูลหรือปฏิกิริยาต่อการดำเนินการได้ ทุกเรื่องทุกราว มิฉะนั้นกรมจะไม่สามารถปฏิบัติงานปกติประจำได้ลุล่วง ดังเช่นที่เป็นอยู่

5. ปัญหาการดำเนินการของกรมบัญชีกลาง

เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2531 กรมบัญชีกลางได้จัดสัมมนาเรื่อง "ผู้บริหารกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ" ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า โดยเชิญผู้บริหารระดับอธิบดี รองอธิบดี เข้าร่วมสัมมนา เพื่อเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นความพยายามรับฟังข้อมูลและปฏิกิริยาต่อการดำเนินการของกรมบัญชีกลางครั้งสำคัญ

ในการสัมมนาดังนี้ ได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง มีการกล่าวถึงปัญหาที่ส่วนราชการประสบจากกรมบัญชีกลางมากมาย พอสรุปประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้

1. กรมบัญชีกลางต้องการรายละเอียดหลักฐานต่างๆ มากเกินไป เช่น อธิบดีกรมการปกครองชี้แจงว่า ในกรณีการจ้างผู้เบิกต้องแนบบันทึกขออนุมัติจ้าง บัญชีประกวดราคา สัญญาจ้าง ใบส่งมอบเอกสารตรวจรับ เอกสารตั้งกรรมการ ฯลฯ ซึ่งต้องทำ 3 ชุด (ผู้เบิก สำนักงานคลังจังหวัด สตง.) ซึ่งเป็นภาระแก่ผู้เบิกมาก ส่วนราชการผู้เบิกเห็นว่าควรลดจำนวนเอกสารประกอบฎีกาให้น้อยลง

2. ความล่าช้า กรมบัญชีกลางได้กำหนดเวลาพิจารณาฎีกา แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้รับอนุมัติตามกำหนดเวลา นอกจากนี้เรื่องที่ไม่มีการกำหนดเวลาพิจารณามักล่าช้า เช่น กรณีทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง บางครั้งเรื่องค้างอยู่ที่เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เข้าใจเรื่องก็เก็บเอาไว้ไม่เร่งพิจารณา บางที่วางฎีกาแต่เจ้าหน้าที่ไม่รับ อ้างว่ายังไม่ได้รับงวดเงิน ต้องคอยติดตามทวงถาม

3. การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การทำงานกรมบัญชีกลางยังมีลักษณะรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก เป็นการรวบอำนาจไว้ที่กระทรวงการคลัง เรื่องที่ไม่สำคัญนั้น กรมบัญชีกลางควรตอบเองได้ เช่น การขออนุมัติซื้อแก็ง ซึ่งราคาไม่สูงนัก แต่ไม่เป็นไปตามราคามาตรฐานวัสดุ เรื่องประเภทนี้ ไม่ควรต้องขึ้นไปถึงปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงลงนาม ซึ่งทำให้เส้นทางการเดินของหนังสือต้องยาวขึ้นโดยไม่จำเป็น ลักษณะที่สอง เป็นการรวบอำนาจไว้ที่กรม เช่น การจ่ายเงินเดือน หรือการจ่ายบำเหน็จบำนาญ ต้องออกจากส่วนภูมิภาคเข้าส่วนกลางก่อน แล้วจึงย้อนกลับไปยังส่วนภูมิภาคอีก ทำให้เสียเวลา ควรกระจายอำนาจให้คลังจังหวัด/คลังอำเภอดำเนินการเสียเอง

4. มีการออกระเบียบมากมาย กรมบัญชีกลางพยายามออกระเบียบต่างๆ มากมาย "เป็นการบริหารบนความรู้สึกที่ว่าคนทุกคนในระบบราชการโกงหมด" (เลขาธิการสำนักงานการศึกษาเอกชน) และพยายามควบคุมกรมอย่างใกล้ชิด ควรผ่อนคลายความเข้มงวดลดลง และปล่อยให้ส่วนราชการรับผิดชอบ งบประมาณ

5. ความไม่เหมาะสมของราคากลางวัสดุ การกำหนดราคากลางของวัสดุนั้นเหมาะสมดี แต่ปัญหาคือราคาในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ราคาในแต่ละช่วงเวลาก็แตกต่างกันไป "ราคามาตรฐานที่กรมบัญชีกลางกำหนดบางครั้งถูก บางครั้งแพง ... ไม่ทราบว่ากรมบัญชีกลางเอาอะไรมากำหนด" (รองอธิบดีกรมศุลกากร) จึงมีผลให้ส่วนราชการประสบปัญหาในการซื้อวัสดุ

6. ปัญหาการกันเงินเบิกเหลื่อมปี ส่วนราชการมักจะประสบปัญหาขอเงินเบิกเหลื่อมปี เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายและกรมบัญชีกลางกำหนด อันเป็นปัญหาในการทำสัญญา ก่อนที่ผูกพัน และปัญหาอื่นของส่วนราชการ นำที่กรมบัญชีกลางจะผ่อนผันความเข้มงวดลงบ้าง

7. อัตราค่าใช้จ่ายที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด และวิธีการเบิกจ่าย ค่าใช้จ่ายด้านที่พัก ค่าแท็กซี่ เบี้ยเลี้ยงเดินทางยังไม่เหมาะสม ค่าเช่าบ้าน ค่าตอบแทนข้าราชการที่ประจำอยู่ต่างประเทศยังไม่เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นของข้าราชการ นอกจากนี้ยังทำให้ข้าราชการเขียนรายงานไม่ตรงกับความจริง เพื่อเบิกเงินมาใช้จ่ายให้พอกับความจำเป็นในการปฏิบัติราชการ

8. การไม่เวียนเรื่องที่เกิดลงกับกระทรวงการคลัง โดยปกติเรื่องที่ส่วนราชการหนึ่งขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลัง (โดยการพิจารณาเสนอของกรมบัญชีกลาง) จะแจ้งตรงไปยังส่วนราชการที่ขอทำความตกลง แต่ส่วนราชการอื่นไม่ทราบ จึงทำให้ไม่ทราบว่าเรื่องใดควรเบิกได้ นอกจากนี้เมื่อบางหน่วยของกรมบัญชีกลางอนุมัติ แต่หน่วยอื่นขอไปในเรื่องเดียวกันกลับไม่ได้รับอนุมัติ ดูเป็นการเลือกปฏิบัติ

9. ปัญหาการยืมเงิน ในกรณีที่ผู้ยืมยังมิได้ส่งหลักฐาน หรือมิได้คืนเงินที่เคยยืมมาก่อน จะยืมใหม่ไม่ได้ จึงก่อปัญหากับหน่วยงานซึ่งมีคนน้อย และต้องมีการยืมเงิน เพื่อใช้ในราชการหลายด้าน เพราะไม่มีคนยืม หรือคนที่ไม่เกี่ยวข้องไม่อยากให้ใช้ชื่อตัวเองมายืม จึงทำให้การปฏิบัติราชการไม่คล่องตัว

นอกจากนี้ยังมีปัญหารายละเอียดอื่นๆ อีกมากมาย เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร เงินไม่พอจ่าย การเบิกงบประมาณแทนกัน การหักเงินเดือนหรือเงินอื่นเพื่อใช้หนี้ การลงลายมือชื่อของผู้เบิกในฎีกาและเอกสารประกอบฎีกาทุกฉบับ เป็นต้น ซึ่งอาจสรุปได้ว่าส่วนราชการไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ต้องการในการดำเนินการตามระเบียบหรือวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด เสียเวลาและไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน รวมทั้งไม่พอใจกับอัตราค่าจ้างบางรายการที่กระทรวงการคลังกำหนด ทั้งนี้เป็นการให้ข้อมูลย้อนกลับแก่กรมบัญชีกลางจากทัศนะของส่วนราชการ ในขณะที่กรมบัญชีกลางก็มีเหตุผลและทัศนะของตนเองเช่นกัน

6. ปัญหาการปฏิบัติงานในทัศนะของกรมบัญชีกลาง

อันที่จริง ผู้บริหารของกรมบัญชีกลางก็ตระหนักดีถึงปัญหาต่างๆ ที่ส่วนราชการกล่าวถึง และพยายามแก้ไขปัญหบางปัญหภายในสภาพจำกัดของโครงสร้างองค์การ อำนาจหน้าที่ กรอบระเบียบ

กฎหมาย และทรัพยากรที่มีอยู่ แต่มีบางปัญหาที่กรมเองมีความเห็นต่างไปจากที่ส่วนราชการอื่นต้องการเช่นกัน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสุธี สิงห์เสน่ห์) กล่าวระหว่างการสัมมนาว่า กรมบัญชีกลางเป็นกรมที่มีความสำคัญเพราะทำหน้าที่แม่บ้านในการควบคุมการเบิกจ่ายของแผ่นดิน และดูแลการเก็บรักษาและการนำเงินส่งคลัง การปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลางนี้ มีวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการใช้เงินอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ มีวินัยทางการคลัง รัดกุม เป็นไปตามระเบียบแบบแผน จึงดูเหมือนกรมบัญชีกลางเป็นกรมเจ้าระเบียบ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เป็นความจำเป็น แต่ขณะเดียวกัน กรมก็ต้องพยายามดำเนินการไม่ให้เกิดปัญหาด้วย

คำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังบ่งชี้ถึงปัญหาที่จะไม่มีทางแก้ไขได้สมบูรณ์ ในความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับกรมบัญชีกลาง เพราะการหา "จุดสมดุลย์" ที่ทุกฝ่ายพอใจดูจะเป็นไปไม่ได้ ในขณะที่กรมบัญชีกลางพยายามกำหนดมาตรฐานกลางในการรับ-จ่าย และวิธีการเบิกจ่ายให้มีประสิทธิภาพ ส่วนราชการซึ่งมีสถานการณ์ ความต้องการ และความจำเป็นเฉพาะของตน ก็ต้องการให้มีแนวปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละส่วนราชการ จุดนี้คือจุดที่หาดุลยภาพไม่ได้ กระนั้นก็ตามยังมีประเด็นร่วมบางประเด็นที่กรมบัญชีกลางและส่วนราชการสามารถแก้ไขร่วมกันได้

ในทัศนะของบุคลากรกรมบัญชีกลาง "ส่วนราชการจะทุจริต หากกรมบัญชีกลางไม่ตรวจสอบให้ละเอียดถี่ถ้วน" (ร้อยละ 73.8 ของผู้ตอบ) ทัศนะนี้ไม่แตกต่างกันชัดเจนระหว่างข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนภูมิภาค และระหว่างข้าราชการชายกับข้าราชการหญิง แต่ผู้บริหารมักมีทัศนะในทางบวกมากกว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ

ทัศนะที่มีต่อส่วนราชการอื่น จึงสะท้อนการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลางในแง่ของการควบคุมมากกว่าการส่งเสริมและพัฒนา

จากความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ที่ประกอบกับทัศนะในเชิงควบคุมดังกล่าว กรมได้อาศัยกฎหมายระเบียบ คำสั่ง เป็นเครื่องมือสำคัญ โดยพยายามใช้เครื่องมือนี้ป้องกันการรั่วไหล และอุดรูรั่วต่างๆ ทั้งที่กำลังเกิดอยู่และคาดว่าจะเกิดในอนาคต งานของกรมบัญชีกลางจึงเป็นงานที่ไม่มีสิ้นสุด เพราะต้องปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติต่างๆ ให้ทันสมัยและครอบคลุมอยู่เสมอ ซึ่งเห็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ กรมจึงมักถูกกล่าวหาจากส่วนราชการต่างๆ ว่า ออกกฎระเบียบต่างๆ มากมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้อยู่มีจำนวนมากที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสม ไม่ยืดหยุ่น และไม่ตอบสนองสภาพปัญหา หรือความจำเป็นเฉพาะของแต่ละส่วนราชการ ไม่สนับสนุนให้ส่วนราชการเกิดการคล่องตัวในการทำงาน เป็นต้น

การที่กรมมีกฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์มากมายได้ก่อปัญหาย้อนกลับถึงการดำเนินการของกรมเองด้วย กล่าวคือ

ประการแรก คือ ความต้องการการสนับสนุนด้านคู่มือ เอกสาร กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณา และต้องการเวลาเพื่อสามารถตรวจสอบหลักฐานและรายละเอียดต่างๆ

ให้ถั่ววนรอบคอบ ความไม่พอเพียงของระบบสนับสนุนและเวลาดังกล่าว จึงทำให้งานของกรมบัญชีกลางมีมากเป็นภาระหนักของบุคลากร และหากไม่มีการพัฒนาเทคโนโลยีสนับสนุน หรือไม่ปรับปรุงระเบียบวิธี การดำเนินการแล้ว ภาระงานก็ในวันจะพอกพูนขึ้นเรื่อยๆ บุคลากรระดับบังคับบัญชาหลายท่านแจ้งว่า มีหลายกรณีที่ผ่านเรื่องขึ้นไปโดยไม่ได้ตรวจตรากลั่นกรองละเอียดเท่าที่ควรจะเป็น คลังจังหวัดหลายท่าน ยอมรับว่า ลงชื่อผ่านเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาเสนอมาโดยไม่ได้ใช้เวลาตรวจตราได้ละเอียด ในกรณีที่ ปฏิบัติงานเฉพาะพิเศษที่เร่งด่วนก็เช่นกัน ความละเอียดรอบคอบที่ควรจะมีก็ลดลง หรือมีจะนั้นก็ยอมให้ผู้ บริหารและส่วนราชการต่อว่าที่ทำงานล่าช้า หากต้องการพิจารณาให้รอบคอบ

ประการที่สอง คือ การเสียเวลาอันเกิดจากบุคลากรจากส่วนราชการต่างๆ บุคลากรกรมบัญชี-กลางส่วนใหญ่ (ร้อยละ 64.6 ของผู้ตอบ) เห็นว่าในการปฏิบัติงานมักจะเสียเวลากับการติดต่อกับโดย ตรงและโดยทางโทรศัพท์จากหน่วยงานและข้าราชการกรมอื่น เรื่องที่ส่วนราชการอื่นติดต่อ คือ การขาด ความกระจ่างเกี่ยวกับกฎระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือเวียน ซึ่งไม่ชัดเจน ความไม่ชัดเจนนี้อาจเกิดจาก ตัวอ้อยคำที่ใช้เอง ดังที่คลังจังหวัดบางท่านให้ความเห็นว่า คำสั่งบางเรื่องนั้นกว้างจนไม่แน่ใจความ หมาย หรือคลุมเครือไม่ชัดเจน เมื่อทางจังหวัดซักถามก็ลังเลในการตอบด้วย นอกจากนี้ความไม่ชัดเจน ยังเกิดจากการประยุกต์กฎเกณฑ์และวิธีการในแต่ละสถานการณ์เฉพาะด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้ส่วน ราชการติดต่อขอความกระจ่างหรือการยืนยันจากกรมบัญชีกลาง (มีบางโอกาสซึ่งบุคลากรด้านการเงิน การบัญชีทราบคำตอบแล้ว แต่ต้องการคำยืนยันจากกรมบัญชีกลาง เพื่อไปแจ้งกับผู้สงสัยในส่วนราชการ ของตนอีกทอดหนึ่ง) มีบางโอกาสเช่นกันที่ผู้สอบถามพยายามติดต่อบุคลากรหลายคน เพื่อให้ได้คำตอบ ที่ตนเองพอใจ จึงก่อให้เกิดความเสียเวลาและความลังเล (ในกรณีซักถามด้วยวาจา) ของคำตอบ นอกจากนี้ การติดต่อยังเป็น เรื่องของการทวงถาม ติดตามเรื่องที่เสนอ ซึ่งหากกรมบัญชีกลางพิจารณาช้าก็จะเสีย เวลาในการตอบคำถามของส่วนราชการต่างๆ ตามไปด้วย

ประการที่สาม คือ ความไม่รู้ ไม่เข้าใจ ไม่เอาใจใส่ หรือไม่ร่วมมือของส่วนราชการอื่น ผู้ตอบ แบบสอบถามเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 94.6) เห็นว่างานของตนจะเสียเวลาน้อยกว่านี้ ถ้าส่วนราชการรู้ ระเบียบต่างๆ ดีพอ ปัญหาที่คล้ายกับปัญหาการติดต่อ แต่เกิดจากส่วนราชการเสนอเรื่องให้พิจารณา หรือ วางฎีกาโดยไม่สอบถามความถูกต้องเสียก่อน ดังนั้น จึงเกิดปัญหาการเสนอที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือ กรอบที่อนุญาตทำได้ เสนอโดยหลักฐานไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน ไม่เป็นไปตามวิธีการที่กำหนด เป็นต้น ความบกพร่องของส่วนราชการตามทัศนะของบุคลากรนี้ อาจเกิดทั้งจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจ ไม่เอาใจ ใส่ หรืออาจโดยเจตนาก็ได้ จึงทำให้การปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลางไม่ราบรื่น นอกจากนี้ ความไม่ร่วม มือของส่วนราชการ เช่น ในการส่งข้อมูล รายงาน หลักฐาน รายละเอียด ฯลฯ ก็มีส่วนกระทบการ ดำเนินการของกรมบัญชีกลางเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคลากรบางท่านของกรมบัญชีกลางเห็นว่า ปัจจุบัน ไม่มีมาตรการใดที่จะทำให้บุคลากรของส่วนราชการอื่นเกิดความรับผิดชอบ ที่จะทำงานของกรม บัญชีกลางสะดวกรวดเร็วขึ้น เช่น ไม่มีข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ส่วนราชการรับผิดชอบเมื่อจัดเก็บหนี้ไม่ได้ ไม่มีมาตรการลงโทษ เมื่อส่วนราชการวางฎีกา ส่งข้อมูล หรือหลักฐานไม่ทันกำหนด เป็นต้น

ประการที่สี่ คือ ปัญหาขั้นตอนการดำเนินการ ซึ่งต้องมีการผ่านสายงานตามลำดับขั้น เช่น การตรวจพิจารณา ต้องผ่านหลายขั้นตอน เจ้าหน้าที่บางคนเห็นว่า บางเรื่องที่ตนสามารถตัดสินใจได้ และไม่ก่อความเสียหายแก่ทางราชการ ก็ควรมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ได้มากกว่านี้ จะช่วยให้งานรวดเร็วขึ้น การกำหนดโครงสร้างการบังคับบัญชาเช่นนี้ ยังส่งปัญหาต่อถึงความร่วมมือประสานงานภายในหน่วยงานด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้บังคับบัญชาระดับสูงไม่ทำความเข้าใจ กระตุ้น หรือสั่งการแล้ว แต่ละสายแต่ละฝ่ายจะมีลักษณะเป็นเอกเทศ อันมีผลกระทบต่อการระดมบุคลากรข้ามงานข้ามฝ่ายมาช่วยแก้ปัญหาเร่งด่วนของสาย/ฝ่าย ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง การแยกตัวเช่นนี้มีผลกระทบต่อการทำงานเป็นทีม ซึ่งบุคลากรส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อความสำเร็จของงาน (ร้อยละ 83.2) อย่างไรก็ตาม บุคลากรอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า บางจังหวัดยังมิได้กำหนดคนตรงตำแหน่งและยึดตัวบุคคลอยู่ ยังไม่ได้แบ่งฝ่ายให้ถูกต้องตามคำสั่งของกรมบัญชีกลาง (ให้คลังจังหวัดแบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายการคลัง ฝ่ายการบัญชี และฝ่ายการเงิน) หรือกำหนดคนไม่เหมาะสม ไม่เป็นไปตามความถนัดหรือสมัครใจของบุคลากร เป็นต้น

ปัญหาที่ห้า ได้แก่ ปัญหาการติดต่อประสานงานภายในกรมเอง ทั้งที่เป็นการประสานภายในส่วนกลางกันเอง และระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ตัวอย่างเช่น บางครั้งส่วนราชการขอทำความเข้าใจ การเบิกเงินค่าใช้จ่ายต่างๆ กับกระทรวงการคลังแล้ว แต่กรมไม่ได้แจ้งให้คลังจังหวัดทราบเพื่อถือปฏิบัติ ในกรณีทำงานต้องสำเร็จโดยการประสานระหว่างหลายฝ่าย เช่น ในการจัดทำงบประมาณ ต้องรอเอกสารจากส่วนราชการอื่น และกองอื่นทำให้รายงานงบบิมีความคลาดเคลื่อนต้องแก้ไขกันบ่อย หรือสาขาธนาคารส่งเงินโดยไม่ได้คัดธนบัตรชำระดอกเบี้ย ที่กรมได้แจ้งธนาคารพาณิชย์แล้วก็ตาม เป็นต้น

ปัญหาที่หก เป็นปัญหาทั่วไปของแทบทุกส่วนราชการ คือ การมีปริมาณงานมาก แต่คนน้อย จึงทำให้การตรวจสอบดูแลรายละเอียดหรือการใช้ดุลยพินิจในการทำงานไม่เหมาะสมเท่าที่ควร และการมีคนน้อยทำให้ไม่สามารถจัดแบ่งคนตามสายงานต่างๆ ได้เหมาะสม รวมทั้งไม่สามารถริเริ่มแก้ไขปัญหาเก่าๆ หรือริเริ่มงานใหม่ที่ต้องการจะทำได้

ปัญหาการประสานงานภายในกรมนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนในการแบ่งงาน เพราะหลังจากที่มีการจัดโครงสร้างองค์การแล้ว ในทางปฏิบัติยังไม่ได้มีการกำหนดแบ่งแยกและมอบหมายงานระหว่างกองให้ชัดเจน จึงเกิดปัญหางานซ้อนงาน และการประสานงานดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ ก็เป็นปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบ ปัญหาพฤติกรรมคน ปัญหาการบริหารทั่วไป และปัญหาความขาดแคลนด้านต่างๆ หรือปัญหาส่วนบุคคล

โดยสรุปแล้ว กรมบัญชีกลางสามารถดำเนินการตามหน้าที่ปกติได้ภายในสภาพจำกัดที่เป็นอยู่ โดยปฏิบัติงานในกรอบของกฎหมาย ระเบียบ และวิธีการต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่กรมหรือกระทรวงเป็นผู้กำหนดในการปฏิบัติงานนี้ ตามทัศนะของส่วนราชการต่างๆ หรือผู้บริหารระดับกระทรวง กรมบัญชีกลางยังทำงานในเชิงควบคุม ป้องกัน มากกว่าการสนับสนุนหรือพัฒนา ดังที่รองอธิบดีท่านหนึ่งของกรมกล่าวว่า "กรมบัญชีกลางเป็นกรมรับที่ถูกจูนตั้งตัว ไม่ติด" การตั้งตัว ไม่ติดหรือการที่ยังไม่สามารถตอบสนอง

ความต้องการของส่วนราชการต่างๆ ได้เท่าที่ควรนี้ เกิดจากลักษณะกรอบกฎหมายและระเบียบต่างๆ การขาดการสนับสนุนจากเทคโนโลยี ระบบข้อมูล และทรัพยากรคน เงิน วัสดุ การขาดความเข้าใจและประสานงานทั้งภายในและจากส่วนราชการ ตลอดจนจากลักษณะธรรมชาติของการปฏิบัติงานของกรม-บัญชีกลางเอง

บทที่หก การจัดการทรัพยากร

เมื่อพิจารณาจากลักษณะการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักของกรมบัญชีกลางแล้ว ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกรมขึ้นกับความสามารถของบุคลากรและการสนับสนุนด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีด้านระบบข้อมูลเป็นสำคัญ

ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงการบริหารทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่นำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน คือ ทรัพยากรบุคคล การเงิน และวัสดุ โดยพิจารณาจากสภาพที่เป็นอยู่ในแง่ปริมาณและคุณภาพ ลักษณะปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางปรับปรุงแก้ไข ดังต่อไปนี้

1. ทรัพยากรบุคคล

ทรัพยากรบุคคลเป็นทรัพยากรสำคัญยิ่งในการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง การที่ส่วนราชการที่ติดต่อกับกรมระบุว่ากรมพิจารณาเรื่องช้า ผู้บริหารระดับกระทรวงและระดับกรมเห็นว่าบุคลากรยังขาดความคิดริเริ่ม ผลงานยังช้า หรือผู้บริหารระดับกอง และคลังเขต คลังจังหวัด คลังอำเภอ เห็นว่าภาระงานนั้นมีล้นเกินจะพิจารณาให้รอบคอบได้ในทุกกรณีนั้น เป็นผลส่วนหนึ่งจากปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อแสดงภาพการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงโครงสร้างกำลังคน การบริหารงานบุคคล ปัญหาด้านบุคลากรและการพัฒนากำลังคน ดังนี้

1.1 ลักษณะพื้นฐานบางประการของข้าราชการกรมบัญชีกลาง ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ 2530-2532) ในปี 2532 กรมบัญชีกลางจะมีกำลังคนทั้งสิ้น 2,981 ตำแหน่ง เป็นข้าราชการ 2,687 ตำแหน่ง และลูกจ้าง 294 ตำแหน่ง แต่ในขณะที่ยกย่องนี้ ตามข้อมูลที่ได้รับจากกองการเจ้าหน้าที่กรมมีข้าราชการ 2,236 คน เป็นชาย 856 คน หญิง 1,380 คน หรือเป็นชายร้อยละ 38.3 หญิงร้อยละ 61.7 ข้าราชการเหล่านี้อยู่ประจำส่วนกลาง (ซึ่งรวมทั้งเขต 9 เขตด้วย) และส่วนภูมิภาค (สำนักงานคลังจังหวัด 72 แห่งและสำนักงานคลังอำเภอ 10 แห่ง) โดยเป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลางร้อยละ 40.6 (909 คน) ส่วนภูมิภาคร้อยละ 59.4 (1,327 คน) ทั้งนี้บุคลากรชายส่วนใหญ่ประจำอยู่ส่วนภูมิภาค และบุคลากรหญิงส่วนใหญ่ประจำอยู่ส่วนกลาง ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6-1 ขีวราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2531 แยกตามเพศและสถานที่ทำงาน

เพศ สถานที่ทำงาน	ชาย	หญิง	รวม
ส่วนกลาง	150 (6.7)	759 (33.9)	909 (40.6)
ส่วนภูมิภาค	706 (31.6)	621 (27.8)	1,327 (59.4)
รวม	856 (38.3)	1,380 (61.7)	2,236 (100)

1) เพศ ขีวราชการส่วนใหญ่ของกรมเป็นหญิงซึ่งประจำอยู่ส่วนกลาง ในบรรดาขีวราชการส่วนกลางทั้งหมดเป็นหญิงเสียประมาณ 4 คนต่อชาย 1 คน และในส่วนภูมิภาคขีวราชการหญิงและชายมีปริมาณใกล้เคียงกัน ผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าเพศชายหรือหญิง มิได้แสดงความแตกต่างเด่นชัดในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าพิจารณาจากแง่ความละเอียดรอบคอบ ความซื่อสัตย์ หรือการอุทิศตนให้งาน แต่ขีวราชการหญิงมีแนวโน้มที่จะรับภาระงานปกติประจำได้ดีกว่าชายซึ่งมักชอบงานต้นเต็นทำทนาย จากแบบสอบถาม ขีวราชการหญิงส่วนใหญ่ (ร้อยละ 88 ของผู้ตอบหญิง) ต้องการงานอยู่กับกรมบัญชีกลางจนกระทั่งเกษียณอายุ แต่ขีวราชการชายจำนวนน้อยกว่า (ร้อยละ 69.2) มีความต้องการในลักษณะดังกล่าว

การที่กรมมีขีวราชการชายประจำในส่วนภูมิภาคมากพอควรนับว่าเหมาะสมแล้ว เพราะภาระงานคลังในส่วนภูมิภาคมีลักษณะเสี่ยง เนื่องจากรับผิดชอบดูแลตัวเงินที่คลังรักษา เช่น ความคุมดูแลระหว่างการขนย้ายเงิน และเป็นเวรอัคคีภัยตอนกลางคืนซึ่งเป็นภาระซึ่งเหมาะกับชายมากกว่า

2) สถานที่ทำงาน งานส่วนใหญ่ของกรมบัญชีกลางเป็นงานปกติประจำวันเกี่ยวกับการตรวจสอบและอนุมัติใช้จ่ายเงินทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กรมจึงมีทั้งหน่วยงานกลางและหน่วยงานภูมิภาค และมีสัดส่วนบุคลากรในส่วนกลางร้อยละ 41 ส่วนภูมิภาคร้อยละ 59 ในปัจจุบันสัดส่วนนี้แตกต่างไปเล็กน้อยตามแผนกำลังคนปี 2532 ซึ่งกำหนดให้มีบุคลากรส่วนภูมิภาคร้อยละ 56 และส่วนกลางร้อยละ 44

เท่าที่เป็นอยู่การโอนย้ายบุคลากรระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคยังมีน้อย และผู้ที่ประจำทำงานในส่วนภูมิภาคก็มักไม่ต้องการย้ายสถานที่ทำงานของตนด้วย

3) การศึกษา บุคลากรส่วนใหญ่ของกรมบัญชีกลางมีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี ใน พ.ศ. 2531 มีบุคลากรระดับปริญญาเอน้อยมาก ประมาณ 4 ใน 5 ของข้าราชการมีพื้นฐานความรู้ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี (ปวส. ปวช. หรือมัธยมศึกษา) ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6-2 ข้าราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2531 แยกตามระดับการศึกษาและสถานที่ทำงาน

ระดับการศึกษา ที่ทำงาน	ต่ำกว่าปริญญาตรี	ปริญญาตรี	ปริญญาโท/เอก	รวม
ส่วนกลาง	566 (25.3)	305 (13.6)	38 (1.7)	909 (40.6)
ส่วนภูมิภาค	1,261 (56.4)	66 (3.0)	-	1,327 (59.4)
รวม	1,827 (81.7)	371 (16.6)	38 (1.7)	2,236 (100)

หมายเหตุ: มีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก 1 คน

การที่กรมบัญชีกลางมีบุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีเป็นจำนวนมากเช่นนี้ เป็นผลจากการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติในการบรรจุที่แล้ว ๆ มาในอดีต โดยเน้นที่ลักษณะการปฏิบัติงานของกรมเอง ว่าต้องการความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบหลักฐานและฎีกาต่าง ๆ เป็นหลัก ไม่ได้เน้นการใช้ดุลยพินิจและความชำนาญด้านกฎหมายและการเงินการบัญชีระดับปริญญา

การกระจายบุคลากรของกรมก็เป็นไปตามหลักข้างต้นกล่าวคือ กระจายผู้มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีไปไว้ในหน่วยงานที่เน้นปฏิบัติ เช่น กองตรวจสอบและกองอนุมัติต่าง ๆ ส่วนหน่วยงานที่เน้นด้านวิชาการมีบุคลากรระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่ เช่น กองกฎหมายและระเบียบการคลัง กองระบบบัญชีและการคลัง กองสถิติการ เป็นต้น และเนื่องจากสำนักงานคลังในภูมิภาคจัดเป็นสหหน่วยงานปฏิบัติ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่จึงมีวุฒิต่ำไม่สูงนัก ดังจะเห็นได้ว่า มีข้าราชการภูมิภาคเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและไม่มีผู้ใดจบปริญญาโท ในขณะที่ร้อยละ 37.7 ของข้าราชการส่วนกลางจบการศึกษาระดับ

ปริญญาตรีและโท ทั้งนี้ บุคลากรระดับผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าสายในส่วนกลางส่วนใหญ่ จบชั้นปริญญาตรีหรือโท ส่วนคลังจังหวัดและคลังอำเภอส่วนใหญ่เป็นข้าราชการสูงอายุ ทำงานกับกรม เป็นเวลานานมีประสบการณ์สูง แต่ไม่จบชั้นปริญญาตรี

เดิมกรมเคยส่งข้าราชการ/นักเรียนทุนไปศึกษาต่อต่างประเทศระดับปริญญาโทหลายคน แต่เมื่อกลับมาทำงานได้ระยะหนึ่ง กำลังคนส่วนนี้ได้สูญเสียไปโดยการโอน ย้าย ลาออก เหลืออยู่เพียง 2-3 คนในปัจจุบัน

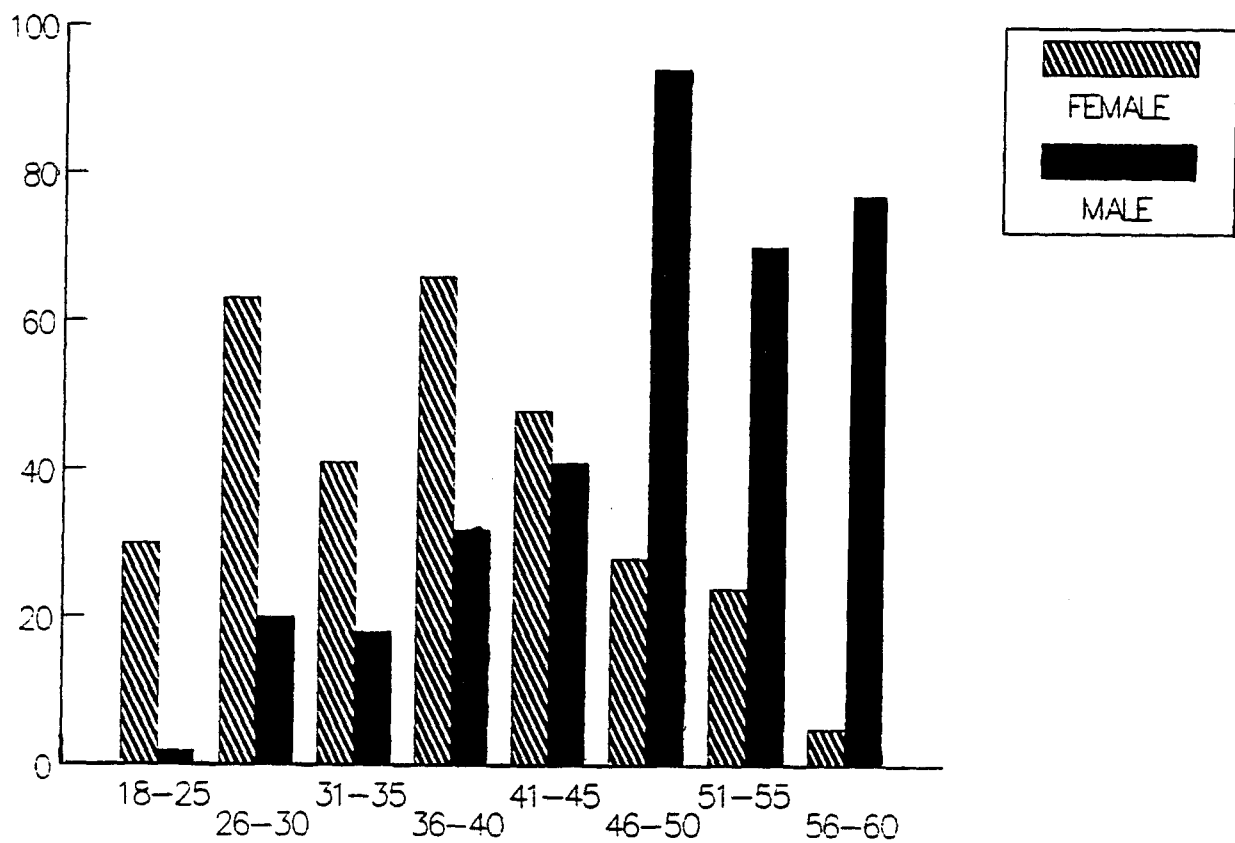
4) อายุ เนื่องจากกรมมิได้รวบรวมสถิติอายุและอายุงานของข้าราชการไว้ในทะเบียน จึงอาศัยข้อมูลส่วนนี้จากแบบสอบถามซึ่งส่งโดยลักษณะการสุ่มโดยมิได้กำหนดอายุ พบว่าการกระจายกลุ่มอายุของบุคลากรอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน ไม่มีการกระจุกกลุ่มอายุใดสูงมากเป็นพิเศษ อายุงานก็เช่นกัน

1.2 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเกี่ยวกับบุคลากร

เมื่อนำลักษณะบุคลากรดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาในภาพรวม โดยวิเคราะห์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ในโครงสร้างบุคลากร มีข้อสรุปและประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. ข้าราชการหญิงมีจำนวนเพิ่มขึ้นส่วนข้าราชการชายมีแนวโน้มลดลง

โดยที่กรมบัญชีกลางมิได้มีแนวทางกีดกันทางเพศในการรับสมัครข้าราชการ จึงปรากฏว่า ผู้สมัครหญิงได้รับเลือกเป็นข้าราชการมากกว่าผู้สมัครชาย ทั้งนี้อาจเนื่องจากผู้สมัครหญิงมีความสามารถในการสอบสูงกว่า มีผู้สำเร็จการศึกษาด้านบัญชีที่เป็นหญิงมากกว่า หรือชายไม่สนใจเข้ารับราชการ จึงทำให้กรมบัญชีกลางมีข้าราชการหญิงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากแบบสอบถามที่ได้รับปรากฏสหสัมพันธ์ชัดเจนระหว่างเพศกับอายุ กล่าวคือข้าราชการวัยต้นส่วนใหญ่เป็นหญิง ส่วนข้าราชการมีอายุส่วนใหญ่เป็นชาย ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 6-1 แสดงสหสัมพันธ์ระหว่างเพศกับช่วงอายุของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากภาพข้างต้นเห็นได้ชัดเจนว่า โดยทั่วไปข้าราชการหญิงอยู่ในช่วงอายุต่ำกว่าข้าราชการชาย อย่างน้อย 10-15 ปี ซึ่งหมายความว่าภายใน 5-15 ปีต่อไปนี้ ข้าราชการชายจำนวนมากจะเกษียณอายุราชการ ซึ่งย่อมมีผลให้สัดส่วนระหว่างข้าราชการชายและข้าราชการหญิงแตกต่างกันมากขึ้น นอกเหนือจากความแตกต่างอันเกิดจากการรับข้าราชการหญิงมากกว่าข้าราชการชาย จึงน่าจะสรุปได้ว่า หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงการเข้า-ออกของบุคลากรอย่างผิดปกติ ในช่วง 5-15 ปีข้างหน้านี้ สัดส่วนข้าราชการหญิงจะสูงขึ้น และข้าราชการหญิงจะมีบทบาทในตำแหน่งบริหารมากขึ้นในระดับกองและเขต คือจะมีข้าราชการหญิงดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง (ปัจจุบันมีข้าราชการหญิงดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง 5 ท่าน) และคลังเขตมากขึ้น (นอกเหนือจากตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย หัวหน้าสายซึ่งส่วนใหญ่เป็นหญิงอยู่แล้ว) และจะเข้ารับผิดชอบภาระงานในส่วนภูมิภาคมากขึ้น คือจะมีข้าราชการหญิงประจำในสำนักงานคลังจังหวัดคลังอำเภอมากขึ้น ไม่ว่าในตำแหน่งปฏิบัติการหรือตำแหน่งบริหารก็ตาม และเมื่อพิจารณาจากการที่ข้าราชการหญิงมีวุฒิการศึกษาโดยทั่วไปสูงกว่าข้าราชการชายแล้ว แนวโน้มสำคัญคือในอนาคตอันใกล้ (ประมาณ 5-10 ปีข้างหน้า) ข้าราชการหญิงจะดำรงตำแหน่งผู้บริหารในสัดส่วนที่มากขึ้นในระดับต่างๆ

เนื่องจากกรมได้เริ่มรวบรวมข้อมูลของข้าราชการเข้าในเครื่องคอมพิวเตอร์บ้างแล้ว เมื่อเสร็จสมบูรณ์ กรมควรวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากการวิจัย (ซึ่งได้โดยการสุ่ม) นี้ ทั้งที่เพื่อประโยชน์ในการวางแผนกำลังคน แผนพัฒนาบุคลากร และกำหนดนโยบายกำลังคน หรือแนวการบริหารบุคลากรให้แน่ชัดอีกทอดหนึ่ง

2. โดยทั่วไประดับการศึกษาของข้าราชการกรมบัญชีกลางมีแนวโน้มสูงขึ้น ระดับการศึกษาของข้าราชการมีสหสัมพันธ์ผกผันกับระยะเวลาการปฏิบัติราชการ กล่าวคือข้าราชการซึ่งได้รับการบรรจุเพิ่มหลายปีในอดีตมักจะเข้ารับราชการโดยคุณวุฒิระดับ ม.6 หรือ ปวช. ปวส. ส่วนข้าราชการที่บรรจุระยะหลังมีอัตราส่วนการศึกษาสูงกว่า ทั้งนี้เหตุผลส่วนหนึ่งคือ ก.พ. ได้กำหนดอัตราตำแหน่งที่ใช้วุฒิการศึกษาสูงเพิ่มขึ้น และลดตำแหน่งที่บรรจุวุฒิการศึกษาต่ำให้น้อยลง นอกจากนี้ยังมีข้าราชการอีกจำนวนหนึ่งซึ่งชนวนวัยศึกษาระดับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยเปิด และพยายามสอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งที่ใช้วุฒิสอนขึ้นเมื่อมีตำแหน่งว่าง หรือมีจะเห็นแก่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติโดยมีวุฒิสอนสูงกว่าเดิม

ปัจจุบัน ข้าราชการที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคลังจังหวัด คลังอำเภอจำนวนไม่น้อย ข้าราชการเหล่านี้ส่วนใหญ่อำนาจบริหารราชการนานหลายสิบปี และใกล้จะเกษียณอายุจำนวนมากสำหรับผู้บริหารระดับผู้อำนวยการกอง ส่วนใหญ่จบชั้นปริญญาตรีหรือโท และกรมมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญแก่วุฒิการศึกษาในการแต่งตั้งผู้บริหารของกรมมากขึ้น

3. โดยทั่วไปข้าราชการส่วนภูมิภาคและคลังเขตมีอายุสูงกว่าข้าราชการส่วนกลาง แนวโน้มนี้แสดงว่าข้าราชการในภูมิภาค และคลังเขตปัจจุบันจะเกษียณอายุเป็นสัดส่วนมากกว่าข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งน่าจะหมายความว่า ในอนาคตอันใกล้ข้าราชการส่วนกลางจะเริ่มถูกส่งไปประจำภูมิภาคมากขึ้น

เพื่อทดแทนอัตรากำลังข้าราชการส่วนภูมิภาคที่พ้นจากราชการ หรือมีเจ้านั้นกรมบัญชีกลางอาจต้องเลือกส่งผู้ได้รับการบรรจุใหม่เข้ารับราชการในส่วนภูมิภาคเลย โดยมีได้รับการฝึกงานในส่วนกลางหรือฝึกงานในส่วนกลางเพียงช่วงสั้น

จากที่กล่าวในข้อ 1.2 นี้ พอสรุปได้ว่ากรมบัญชีกลางในอนาคตจะมีข้าราชการหญิงในอัตราส่วนที่สูงขึ้น ดำรงตำแหน่งบริหารมากขึ้น ข้าราชการกรมบัญชีกลาง จะมีระดับการศึกษาสูงขึ้น และโดยเฉลี่ยผู้บริหารจะได้รับการแต่งตั้งโดยพิจารณาให้ความสำคัญแก่ผู้มีการศึกษามากขึ้น

1.3 การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของกรมบัญชีกลางมิได้มีลักษณะเด่นที่แตกต่างจากการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการอื่น นอกเหนือจากระเบียบการบริหารงานบุคคลตามปกติแล้ว กรมมิได้กำหนดระบบและกระบวนการบริหารงานบุคคลขึ้นเป็นพิเศษแต่อย่างใด กล่าวคือ

1. การประเมินบุคลากรเพื่อให้ความดีความชอบ การประเมินนี้มิได้มีเกณฑ์ที่แน่นอนอันเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเหมือนกันทุกกอง เขต หรือ จังหวัด อำเภอ มักเป็นการประเมินโดยอาศัยดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา ในส่วนกลาง หัวหน้าสายและหัวหน้าฝ่ายจะเสนอชื่อผู้เหมาะสมต่อผู้อำนวยการกอง แต่ผู้อำนวยการบางกองอาจพิจารณาเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมสมควร โดยไม่รอการเสนอชื่อจากหัวหน้าสายหรือฝ่าย ในส่วนภูมิภาคก็เช่นกัน ในบางจังหวัดผู้ช่วยคล้งเสนอชื่อผู้เหมาะสมต่อคล้งจังหวัด ส่วนบางจังหวัดคล้งจังหวัดอาจเสนอชื่อผู้เหมาะสมเองก็ได้ โดยไม่ว่ากรณีใดก็ตาม คล้งจังหวัด/คล้งอำเภอจะเสนอชื่อให้คล้งเขตพิจารณาถ่วงถ่วงอีกต่อหนึ่ง

ผู้ได้ 2 ขึ้นแล้วในปีใดมักไม่ได้รับพิจารณาให้ได้ 2 ขึ้นในปีต่อไป การประเมินความดีความชอบเช่นนี้จึงมีลักษณะเวียน ไม่มีเกณฑ์หรือรูปแบบการให้คะแนนที่แน่ชัด จึงทำให้การได้รับ 2 ขึ้น มิใช่การตอบแทนความสามารถในการทำงานที่แท้จริง

ทัศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ยังไม่เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาขึ้นเงินเดือน 2 ขึ้นของกรม (ร้อยละ 67.1 ไม่เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาดังกล่าว) ประมาณกึ่งหนึ่งเห็นด้วยว่ากรมใช้ผลงานเป็นหลักในการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากร (ร้อยละ 50.2) ในขณะที่อีกกึ่งหนึ่งไม่เห็นด้วย และผู้ตอบส่วนใหญ่ที่สุด (ร้อยละ 94.5) เห็นว่ากรมบัญชีกลางควรกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่

2. การเลื่อนขึ้นตำแหน่งเป็นไปตามเกณฑ์ทั่วไปที่ ก.พ. กำหนด เมื่อมีตำแหน่งว่างกรมจัดสอบแข่งขันหรือคัดเลือก โดยมีคณะกรรมการดำเนินการ และอธิบดี รองอธิบดีเป็นผู้พิจารณาขั้นสุดท้าย ในระยะหลังเมื่อบุคลากรภายในชวนขยายเพิ่มวุฒิของตนเอง เช่น จากการเข้าศึกษาระดับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยเปิด เมื่อมีตำแหน่งว่าง กรมมักพยายามให้บุคลากรกลุ่มนี้ได้มีโอกาสสอบเปลี่ยนสายงาน โดยจัดสอบคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน แต่การดำเนินการเช่นนี้มีใช้กฎตายตัว กรมอาจพิจารณาให้สอบแข่งขันสำหรับบางตำแหน่งสำคัญก็ได้

3. การโยกย้าย ปัจจุบันกรมมิได้มีนโยบายหมุนเวียนบุคลากร ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องจากลักษณะงานซึ่งเน้นความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านกฎหมายลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือส่วนราชการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การหมุนเวียนบุคลากรต่างกองจึงมีน้อย การโยกย้ายมักจะเกิดในกรณีเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นส่วนใหญ่ การโยกย้ายระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีน้อย

สำหรับการหมุนเวียนผู้บริหารระดับต่างๆ นั้นมีบ้าง โดยหมุนเวียนผู้บริหารระดับกอง ส่วนผู้บริหารระดับฝ่ายและผู้ช่วยคลังมีการหมุนเวียนน้อยลงไปตามลำดับ (ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 89 เห็นว่าควรหมุนเวียนผู้บริหารระดับฝ่ายและกอง)

ประเด็นหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการโยกย้ายหรือหมุนเวียนข้าราชการคือการกำหนดกองเป็นกองปฏิบัติและวิชาการ ซึ่งมีผลจำกัดการหมุนเวียน เพราะผู้ซึ่งอยู่สายปฏิบัติเป็นเวลานานอาจประสบปัญหาการได้รับพิจารณาดำรงตำแหน่งบริหารกองฝ่ายวิชาการ หรือหากเวียนผู้บริหารกองวิชาการไปอยู่สายปฏิบัติก็ประสบปัญหาการกำหนดบุคลากรมาลงแทน สภาพปัญหานี้สะท้อนภาวะจำกัดด้านบุคลากรระดับบริหาร ซึ่งควรมีเพียงพอสำหรับการทดแทนกันในระดับต่างๆ ได้ แต่กรมยังมิได้มีความพร้อมในแง่

การกำจัดด้านการโยกย้ายในส่วนกลางมีผลดีบ้าง ในการเพิ่มพูนประสบการณ์ของบุคคลในเรื่องระเบียบ หน่วยงาน และลักษณะงานที่ปฏิบัติเป็นอย่างดี เช่น บุคลากรที่มีหน้าที่วางระบบบัญชีภาครัฐบาลมีประสบการณ์สูงมากขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลดีในการสร้างความต่อเนื่องของงาน แต่ผลเสียก็คือจำกัดขอบเขตการเรียนรู้งานของบุคลากร และอาจทำให้งานขาดความตื่นตัวทำทนาย บุคลากรขาดความตื่นตัวและความคล่องตัวในการทำงาน

สำหรับส่วนภูมินาคนั้น สำนักงานคลังจังหวัด/อำเภอ ทำงานครอบคลุมงานหลายประเภทที่ส่วนกลางปฏิบัติ เป็นตัวแทนของกระทรวงการคลัง และทำหน้าที่แทนธนาคารแห่งประเทศไทย (ในกรณีที่ไม่มีส่วนราชการของธนาคารแห่งประเทศไทย) ด้วย ลักษณะงานในภูมิภาคที่สำนักงานปฏิบัติจึงครอบคลุมระเบียบกฎหมาย และวิธีปฏิบัติมากมาย ต้องรับผิดชอบดูแลรักษาและขนย้ายเงิน รวมทั้งให้คำปรึกษาหารือแก่ส่วนราชการต่างๆ ในส่วนภูมิภาคด้วย โดยทั่วไปการหมุนเวียนบุคลากรในภูมิภาคมีน้อย ใครที่ประจำอยู่จังหวัดใดก็มักประจำอยู่เป็นเวลานาน หากไม่มีข้อบกพร่องในการทำงาน และหากมีการโยกย้ายก็มักโยกย้ายไปจังหวัดอื่น ไม่ย้ายเข้าส่วนกลาง แนวปฏิบัติเช่นนี้มีข้อดีคือ บุคลากรรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด ไม่สับสนปลี่ยนค่าใช้จ่ายในการโยกย้าย และบุคลากรมักตั้งหลักฐานอยู่ในจังหวัดที่ประจำอยู่แล้ว แต่ข้อเสียก็มีบ้าง เช่น อาจเป็นการเปิดโอกาสให้สร้างฐานอำนาจในจังหวัดที่ประจำอยู่ เกิดการข่มขู่ไม่รัดกุมในการปฏิบัติงาน หรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารในกรณีที่บุคลากรไม่สามารถทำงานกับผู้นบังคับบัญชาได้อย่างราบรื่น

1.4 ปัญหาด้านบุคลากร

จากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมา ได้มีการระบุปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรหลายปัญหาด้วยกัน ขอสรุปได้ดังนี้

1. ปริมาณ คลังจังหวัดและคลังอำเภอเห็นว่าปัจจุบันงานของกรมบัญชีกลางในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้น ทั้งในส่วนที่เกิดจากส่วนราชการต่าง ๆ และที่เกิดจากกรมบัญชีกลางเอง แต่จำนวนคนที่มีอยู่มีได้เพิ่ม จึงทำให้งานเกินกำลังคน ขอบเพิ่ม ไม่ได้เพิ่ม บางแห่งคนถูกยืมไปช่วยราชการบ้าง มีอัตราตำแหน่งแต่ไม่มีคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านการเงิน ซึ่งต้องดูแลตรวจคัตนบเงินเข้าแทนนั้น มีคนน้อยกว่าที่ต้องการ ปัญหาการขาดแคลนด้านกำลังคนนี้เป็นปัญหาทั่วไปที่เกิดกับคลังจังหวัด และ คลังอำเภอ ส่วนกองต่างๆ ในภาคกลางนั้นก็มีปัญหาขาดแคลนกำลังคนเช่นกัน ในทัศนะของผู้ใช้ แต่ความขาดแคลนกำลังคนนั้นมีระดับรุนแรงเพียงใดเป็นเรื่องที่กำหนดยาก และทัศนะของเจ้าหน้าที่ ก.พ. กับกรมเองก็ยังมีข้อต่างกันอยู่เช่นกัน

ปัญหาเรื่องปริมาณมีได้ขึ้นกับการวินิจฉัยของ ก.พ. เพียงอย่างเดียว มีหลายอัตรากำลัง ซึ่ง ก.พ.อนุมัติแล้ว แต่เป็นอัตราที่ไม่มีเงิน จึงไม่สามารถบรรจุได้ ตัวอย่างเช่น ฝ่ายวางรูปบัญชีและระบบงาน ซึ่งเป็นฝ่ายตั้งใหม่ในกองระบบบัญชีและระบบการคลัง ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี (แผนที่ 1) เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2531 ฝ่ายนี้ต้องมีอัตรากำลัง 7 อัตรา แต่ในขณะที่วิจัยนี้มีอัตรากำลังเท่าที่ปฏิบัติงานจริงเพียง 4 อัตราเท่านั้น

2. คุณภาพ โดยทั่วไปคุณภาพบุคลากร ไม่ใช่ปัญหาเด่นชัด บุคลากรของกรมยังคงปฏิบัติหน้าที่ได้เหมาะสมตามปกติ มีผู้บริหารบางคลังและบางกองที่ยังไม่พอใจคุณภาพบุคลากรอยู่บ้าง เช่น บุคลากรยังไม่รอบคอบ ไม่รู้ระเบียบเพียงพอ ทำงานไม่ดี ซึ่งเป็นปัญหาปกติ แต่ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ การกำหนดกองเป็นกองวิชาการและกองปฏิบัติ (อันรวมทั้งสำนักงานภูมิภาค) นั้น มีผลให้เกิดการกำหนดคุณสมบัติบุคลากรต่ำกว่าที่หน่วยงานต้องการ กองปฏิบัติเอง หรือสำนักงานส่วนภูมิภาคเองก็ต้องการบุคลากรคุณภาพสูงเพื่อช่วยวิเคราะห์แก้ไขปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น เพราะการจะพึ่งนักวิชาการจากกองวิชาการไปช่วยสนับสนุนดูจะเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

ส่วนที่กรมบัญชีกลางขาดแคลนเด่นชัดในขณะนี้ คือ คุณภาพของบุคลากรที่จะรับผิดชอบงานด้านวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านวิเคราะห์เพื่อริเริ่มเสนอแนะ หรือ สนับสนุนกระบวนการวินิจฉัยสั่งการด้านการเงินการคลัง คุณภาพที่กล่าวนี้แต่ยังรวมไปถึงสาขาวิชา (ยกตัวอย่างเช่น ฝ่ายวิชาการคลังต้องการผู้มีคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์การคลัง แต่ไม่มีบุคลากรกลุ่มนี้) ความใส่ใจ และความสนใจที่จริงจังของบุคลากรด้วย ดังที่ผู้อำนวยการกองบางท่านเห็นว่าผู้สำเร็จปริญญาตรีบางคนไม่มีคุณภาพ หรือความเอาใจใส่ทำงาน เมื่อถึงคราวต้องเร่งระดมทำงานพิเศษ หรือ มอบหมายให้บุคลากรของกองไปเป็นตัวแทนในคณะกรรมการต่างๆ ก็สามารถกำหนด หรือ ใช้คนได้เฉพาะบางคน งานบางลักษณะ เช่น การวิเคราะห์แนวโน้มภาวะหนี้สิน ดอกเบี้ย หรือ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศอาจต้องพึ่งบุคลากรที่มีความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ช่วยเสริมบุคลากรด้านบัญชี และ กฎหมายซึ่งเป็นกลุ่มบุคลากรหลักของกรม นอกจากนี้งานบางลักษณะอาจต้องการความรู้วิชาการระดับปริญญาโทจากต่างประเทศด้วย ทั้งนี้งานด้านวิชาการของกรมมีมากขึ้นทุกที แต่บุคลากรด้านวิชาการยังมีจำกัด จึงเป็นประเด็นที่ควรวิเคราะห์ในรายละเอียดเพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนากำลังคนต่อไป

3. ความคับข้องใจในการบริหารงานบุคคล ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนหนึ่งยังไม่พอใจกับการพิจารณาความดีความชอบ การโยกย้าย และการเลื่อนตำแหน่ง โดยเห็นว่ายังขาดเกณฑ์ที่แน่นอน ขาดความยุติธรรมและไม่ได้พิจารณาผลงานอย่างแท้จริง การใช้ระบบอุปถัมภ์ การใช้งานบุคคลยังไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ (เช่น เอาพนักงานดูเงินมาทำงานด้านตรวจฎีกา เอาบุคลากรที่ถนัดด้านการเงินและบัญชีมาอยู่ฝ่ายการคลัง เป็นต้น) การให้บุคลากรทำงานประจำอยู่กับที่โดยไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียน (ก่อให้เกิดความเบื่อหน่าย ไม่มีโอกาสเรียนรู้งานใหม่ หรือทำให้คนมีปัญหาที่ยังอยู่ที่เดิมโดยแก้ไขไม่ได้ ตลอดจนทำให้มีการสร้างอิทธิพลหรือหาช่องทุจริตในสำนักงานคลังจังหวัดและอำเภอ) การประกาศผลสอบคัดเลือก โดยไม่บอกเลขที่ลำดับและหลักการบรรจุแต่งตั้งให้แน่ชัด การที่ข้าราชการส่วนกลางมีโอกาสก้าวหน้ากว่าส่วนภูมิภาค ปัญหาความคับข้องใจนี้มีความถูกต้องมากน้อยเพียงใดในแง่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่พิสูจน์ยาก แต่การที่บุคลากรมีทัศนคติในเชิงลบเนื่องจากความคับข้องใจดังกล่าวย่อมส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

4. สวัสดิการ เนื่องจากบุคลากรกรมบัญชีกลางอาศัยรายได้หลักจากเงินเดือนเป็นสำคัญ ไม่มีโอกาสแสวงหารายได้จากแหล่งอื่น จึงประสบปัญหารายได้ไม่พอกับรายจ่าย (ร้อยละ 76) ข้าราชการบางคนกล่าวว่า การที่รายได้ไม่พอรายจ่ายนี้ ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน เพราะต้องกู้หนี้ยืมสินตลอดเวลา ต้องการให้กรมจัดสวัสดิการให้กู้เงิน และบุคลากรมีปัญหาค่าครองชีพสูง ต้องการส่วนต่างบางอย่าง เช่น ต้องการให้ย้ายกลับไปทำงานที่ภูมิลำเนาเดิม ต้องการให้พิจารณาปัญหาการแยกกันอยู่ของครอบครัว ต้องการสวัสดิการบ้านพัก (เช่น จัดบ้านพักให้ข้าราชการภูมิภาค จัดสวัสดิการกู้เงินดอกเบี้ยต่ำเพื่อเคหะสงเคราะห์) ต้องการห้องพยาบาล ต้องการน้ำเย็นในภูมิภาค ต้องการส่งเสริมด้านกีฬา รถรับส่ง ต้องการให้ติดเครื่องปรับอากาศในที่ทำงาน ฯลฯ

5. ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชา ประเด็นเกี่ยวกับผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาสะท้อนความไม่พึงใจและความคาดหวังของบุคลากรในการบริหาร เช่น ต้องการให้ผู้บริหารมีความยุติธรรม ใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา มีความคิดริเริ่ม ไม่กุมอำนาจ ไม่ใช้อารมณ์ ต้องการให้ผู้บริหารระดับสูงออกตรวจเยี่ยมข้าราชการในภูมิภาค (โดยเฉพาะจังหวัดเล็ก ๆ) ปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหารและผู้บังคับบัญชานี้เป็นลักษณะพฤติกรรมส่วนตัวและพฤติกรรมการบริหาร ซึ่งสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ขึ้นได้ โดยการฝึกอบรมและการจัดระบบการบริหารให้เป็นมาตรฐานและมีกระบวนการที่เน้นหลักคุณธรรมมากขึ้น

นอกจากปัญหาใหญ่ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ได้มีการพาดพิงถึงปัญหาลึกลับยิ่งขึ้นซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาพฤติกรรมอื่นไม่พึงปรารถนาส่วนบุคคล เป็นต้นว่า ทำตัวระรานผู้อื่น ทำลายความสามัคคี เอาเปรียบผู้ร่วมงาน เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เมาสุราขณะทำงาน ขาดความรับผิดชอบ ไม่มีระเบียบวินัย ไม่ให้ความร่วมมือกับผู้อื่น ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้จะคลี่คลายลงได้ โดยอาศัยความเอาใจใส่และความสามารถในทางบริหารของผู้บังคับบัญชา

1.5 การพัฒนาบุคลากร

เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ โดยทั่วไป การพัฒนาบุคลากรของกรมบัญชีกลางยังปราศจากรูปแบบและแนวทางชัดเจน กรมยังไม่ได้กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาบุคลากรที่แน่ชัด แต่มีโครงการพัฒนาบุคคลทั้งภายในกรมและทั้งของส่วนราชการอื่นในรูปการสัมมนาและฝึกอบรมเป็นหลัก โดยมอบหมายให้กองฝึกอบรมจัดดำเนินการ เน้นหลักสูตรฝึกอบรมระเบียบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติด้านการเงินการบัญชี รวมทั้งได้จัดงบประมาณจำกัดให้คลังฯ จัดจัดฝึกอบรมเรื่องดังกล่าวในส่วนภูมิภาค ในสภาพข้อจำกัดของงบประมาณ การจัดอบรมและสัมมนายังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้ครบถ้วนเพียงพอ บุคลากรระดับปฏิบัติการและบุคลากรในส่วนภูมิภาค เช่น บรรดาผู้ช่วยคลังจังหวัด คลังอำเภอ แสดงความต้องการรับการอบรมมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยทั่วไปหลักสูตรฝึกอบรมที่พึงปรารถนาควรมุ่งเน้นด้านระเบียบและกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือการปฏิบัติงานของบุคลากรส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังต้องการให้พัฒนาทักษะในการแสดงออก (ร้อยละ 96.7) ตลอดจนความรู้ด้านการบริหารและการจัดการด้วย (ร้อยละ 97.9)

สำหรับการพัฒนาโดยการให้ศึกษาต่อและดูงานนั้นยังมีจำกัด ความจำกัดนี้เกิดจากแหล่งทุนน้อย ในกรณีที่บุคลากรมีวุฒิการศึกษาไม่ถึงระดับปริญญาตรี บุคลากรเหล่านี้ต้องชวนชวาศศึกษาด้วยตนเองจากมหาวิทยาลัยเปิด สำหรับบุคลากรระดับปริญญาตรีก็สอบเข้าศึกษาตามสถาบันต่าง ๆ ในประเทศ การแสวงหาแหล่งทุนจากต่างประเทศมีจำกัด ความจำกัดนี้เกิดจากตัวบุคลากรเองคือความรู้ภาษาต่างประเทศจำกัด ไม่มีเวลาศึกษาติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการ และไม่ค่อยมีโอกาสแสวงหาประสบการณ์ในสังคมระดับนอกกรม ผู้บริหารของกรมยังไม่ได้ให้ความสำคัญในการแสวงหาทุนสนับสนุนจากภายนอกเท่าที่ควร นอกจากนี้กรมบัญชีกลางยังประสบการสูญเสียกำลังคนที่มีวุฒิปริญญาโทค่อนข้างมาก

ในแง่การพัฒนาบุคลากรนี้ ข้าราชการกรมบัญชีกลางได้ให้ข้อเสนอแนะไว้หลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

1. ควรจัดอบรมบุคลากรทุกระดับอย่างสม่ำเสมอ โดยเน้นสร้างเสริมประสิทธิภาพและความรับผิดชอบในการทำงาน
2. ควรจัดอบรมการบริหารงานแก่ผู้บริหารระดับต่าง ๆ
3. ควรจัดให้มีการฝึกอบรมเป็นส่วนหนึ่งของการเลื่อนตำแหน่ง
4. ควรเร่งรัดการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (ร้อยละ 96.1 ของผู้ตอบ)

สำหรับเนื้อหาของการฝึกอบรมนั้นที่ระบุส่วนใหญ่ ได้แก่ ความรู้เรื่องระเบียบข้อบังคับ แนวทางปฏิบัติต่างๆ หลักการบริหาร จิตวิทยาและมนุษยสัมพันธ์ ตลอดจนความรู้เฉพาะกลุ่ม เช่น ความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ การจัดระบบเอกสารข้อมูล การปฐมนิเทศข้าราชการใหม่ เป็นต้น

2. ทรัพยากรด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี

ทรัพยากรสำคัญที่จำเป็นต้องใช้ในราชการกรมบัญชีกลางมี 2 ประเภทคือ ทรัพยากรวัสดุ อุปกรณ์

สำนักงานต่าง ๆ กับทรัพยากรเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีระบบข้อมูล ซึ่งปัจจุบันยังมีปัญหาและความขาดแคลนอยู่ดังจะกล่าวต่อไป

2.1 วัสดุอุปกรณ์สำนักงาน วัสดุอุปกรณ์สำนักงานนั้นโดยทั่วไปไม่ขาดแคลนในส่วนกลาง แต่ขาดแคลนในระดับภูมิภาค ที่สำคัญได้แก่ โต๊ะ เก้าอี้ ตู้เก็บเอกสาร เครื่องคำนวณเลข (ยังมีไม่ครบคน) เครื่องคำนวณเลขไฟฟ้ามีกระดานแสดงตัวเลข นิมนต์ดี สิ่งเหล่านี้เป็นอุปกรณ์สำนักงานที่มีอยู่แต่ยังไม่เพียงพอ หรือเก่าใช้งานไม่เหมาะสม ส่วนที่ยังไม่มีหรือมีเพียงบางแห่ง ได้แก่ เครื่องอัดสำเนาเอกสาร และเครื่องถ่ายเอกสาร อุปกรณ์อื่นที่จำเป็น แต่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานของสำนักงานคลังจังหวัด คลังอำเภอ ได้แก่ เครื่องนับธนบัตร เครื่องนับเหรียญกษาปณ์ ซึ่งมีไม่พอหรือชำรุดใช้การไม่ได้ตามประสิทธิภาพที่ควรเป็น อุปกรณ์ที่สำนักงานคลังจังหวัดอำเภอต้องการมีแต่ไม่มี ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งในส่วนกลางก็มีเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งจะกล่าวในส่วนของการเทคโนโลยีระบบข้อมูลต่อไป

นอกจากบรรดาอุปกรณ์ดังกล่าวแล้ว สิ่งที่สำนักงานคลังจังหวัด/อำเภอ ต้องการให้ปรับปรุงคือ สถานที่ซึ่งคับแคบ ห้องรับเงินแคบ ไม่มีเครื่องปรับอากาศ ทำให้ร้อนในช่วงเวลาที่อากาศร้อน (ส่วนกลางบางกองก็มีปัญหาเดียวกันนี้) บางสำนักงานประสบปัญหาห้องน้ำชำรุด มีกลิ่นรบกวน และค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงมีไม่เพียงพอ

2.2 เทคโนโลยีระบบข้อมูล โดยลักษณะทั่วไป กรมบัญชีกลางเป็นกรมที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับตัวเลขเป็นอย่างมาก คือมีตัวเลขข้อมูลรายการใช้จ่ายแยกตามหมวดรายจ่าย และแยกตามโครงการแยกตามหน่วยงานของทุกส่วนราชการ มีตัวเลขรายการรายรับ ปริมาณเงินที่คลังเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับการะกั้นสินของรัฐ ข้อมูลเงินนอกงบประมาณ ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ข้อมูลตัวเลขเหล่านี้มีมากมาย มีรายละเอียดและหมวดหมู่ต่าง ๆ มาก ดังนั้นหากจะดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลในแง่ของการเก็บ การประมวล การเรียกใช้ และการรายงาน โดยอาศัยแต่เครื่องคิดเลขปกติเพียงอย่างเดียวย่อมทำให้การทำงานล่าช้า และมีโอกาสผิดพลาดได้มาก เทคโนโลยีระบบข้อมูลจึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง และด้วยเหตุผลความจำเป็นนี้ กรมบัญชีกลางจึงเป็นกรมแรกที่มีเครื่องประมวลข้อมูลไว้ใช้ในงานของตน แต่เมื่อต่อมากระทรวงการคลังจัดตั้งศูนย์คอมพิวเตอร์ของกระทรวงขึ้น กรมบัญชีกลางก็ไม่มีเครื่องของตน แต่อาศัยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ของกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางให้ประโยชน์จากเครื่องนี้กว่า 3 ใน 4 ของเวลาการใช้งานของเครื่องดังกล่าว

ถึงแม้กรมบัญชีกลางได้เวลาใช้เครื่องของกระทรวงการคลัง แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาคือความไม่สะดวกบางประการในทัศนะของผู้ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองบัญชีเครื่องจักรและสิ่งจ่าย ความไม่สะดวกที่วุ่นวายได้แก่

1. ไม่ได้ใช้เครื่องตามต้องการ กรมบัญชีกลางไม่อาจใช้เครื่องได้เต็มที่ตามเวลาที่ต้องการ เพราะศูนย์คอมพิวเตอร์เองก็มีงานของศูนย์ เช่น บางวันศูนย์มีงานเร่งของตน ซึ่งพ้องกับเวลาที่กรมต้อง

การใช้เครื่องด่วน ก็เกิดการขัดแย้งในแง่การใช้และทำให้เกิดการล่าช้า

2. ความไม่แน่นอนในการใช้ Terminal ทั้งนี้ เนื่องจากศูนย์รับนักศึกษาฝึกงานปีละหลายหลักสูตร และไม่ได้กำหนดแยกชัดว่า จะใช้ Terminal มากน้อยเพียงใด จะให้เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางใช้ก็เครื่อง เมื่อเกิดความจำเป็นต้องใช้ (ซึ่งไม่อาจคาดคะเนได้) บางครั้งต้องรอให้เครื่องว่างเสียก่อนจึงจะเข้าใช้ได้

3. ความจำกัดในแง่อุปกรณ์การใช้ เนื่องจากศูนย์เองต้องใช้อุปกรณ์ด้วย จึงทำให้กรมถูกจำกัดการใช้ เช่น ศูนย์แบ่งเครื่องพิมพ์งานยาวให้กรมใช้ 1 เครื่อง (จาก 2 เครื่อง) และใช้ disk drive ได้ 2 ตัว (จาก 8 ตัว) ซึ่งในบางช่วงเวลาไม่เพียงพอ

เมื่อกรมได้ขยายขอบเขตการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ โดยพยายามจัดระบบ on-line และพัฒนางานใหม่ขึ้นภายในกรม จึงได้ขยายขยายโดยจัดซื้อเครื่อง Burrough A3-F ซึ่งขณะที่เขียนรายงานวิจัยนี้ยังไม่มีการตรวจรับ เนื่องจากปัญหาอุปกรณ์บางอย่างไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด และเนื่องจากยังไม่มีการตรวจรับ การซื้อชิ้นส่วนอุปกรณ์การขยายขนาดความจำและอุปกรณ์ประกอบอื่น ๆ จึงยังไม่อาจกระทำได้

ปัจจุบันความต้องการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกรมมีมากขึ้น สำนักงานคลังจังหวัด คลังอำเภอ ก็ต้องการสนับสนุนด้านนี้เช่นกัน เพื่อประโยชน์ในการเก็บและประมวลผลตัวเลขที่รับผิดชอบได้รวดเร็วมีประสิทธิภาพขึ้น ความต้องการเหล่านี้ยังไม่อาจได้รับการตอบสนองได้จากกรมซึ่งมีข้อจำกัดในด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ จำนวนบุคลากรที่รับผิดชอบ เวลาและระดับความรู้ความสามารถของบุคลากรในด้านคอมพิวเตอร์ ประเด็นการพัฒนาเทคโนโลยีสนับสนุนระบบข้อมูล จึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่ต้องการความพยายามและทรัพยากรอย่างมาก เพื่อผลักดันให้บรรลุตามความต้องการใช้งานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกรม

3. ทรัพยากรการเงิน

ทรัพยากรการเงินจัดว่าเป็นปัญหาที่สำคัญน้อยที่สุดสำหรับกรมบัญชีกลางในขณะนี้ ทั้งนี้เพราะกรมบัญชีกลางไม่มีค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน หรือการพัฒนามากมายนัก งานหลักของกรมไม่ว่าเป็นงานปฏิบัติการหรืองานวิชาการ อาศัยทรัพยากรคนเป็นสำคัญ งบประมาณค่าใช้จ่ายแต่ละปีเน้นที่ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้สอยเป็นหลัก งบประมาณด้านวัสดุครุภัณฑ์ หรือสาธารณูปการมีน้อย ตามความจำเป็นสำหรับสำนักงานเท่านั้น

หากพิจารณาในภาพรวม ค่าใช้จ่ายโดยส่วนรวมของกรมบัญชีกลางนับว่าน้อยมากสำหรับกรมซึ่งมีบุคลากรประมาณ 3,000 คน ทั้งนี้ เพราะค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ของกรมบัญชีกลางเป็นค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้างเป็นหลัก กล่าวคือ เป็นค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนของบุคลากรเสียประมาณร้อยละ 70 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

ตารางที่ 6-3 แสดงงบประมาณรายจ่ายของกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2527-2531

หมวดเงิน พ.ศ.	เงินเดือน	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน และวัสดุ	ค่าสาธารณูปโภค	ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	อื่นๆ	รวม
2527	121,775,900	1,514,000	37,062,000	4,070,000	4,331,000		168,752,900
2528	129,942,900	583,200	37,288,300	4,172,900	7,234,700	4,780,000	184,002,000
2529	138,509,700	-	36,388,300	4,276,100	14,540,400	-	193,712,500
2530	148,498,200	-	38,723,600	8,005,600	7,334,200	-	196,559,600
2531	150,042,800	-	36,032,400	8,052,000	16,928,600	-	211,055,800

ค่าใช้จ่ายหมวดใหญ่รองลงมา คือ ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย ซึ่งตกประมาณร้อยละ 20 ส่วนค่าวัสดุครุภัณฑ์ ค่าสาธารณูปการ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมกันแล้วไม่ถึงร้อยละ 10 ด้วยเหตุนี้งบประมาณรายจ่ายของกรมบัญชีกลางจึงมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก คือเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6 ต่อปีโดยเฉลี่ย ขึ้นกับว่ามีการใช้จ่ายด้านวัสดุครุภัณฑ์มากน้อยเพียงใดเท่านั้น ยอดรายจ่ายอื่นส่วนใหญ่แล้วคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงมาก

โดยที่ค่าใช้จ่ายของกรมบัญชีกลางเป็นค่าใช้จ่ายประจำปกติ ซึ่งต้องจ่ายอยู่แล้ว เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าสาธารณูปการ หรือวัสดุครุภัณฑ์บางรายการ (ค่าพิมพ์แบบฟอร์ม) ดังนั้น ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณค่าใช้จ่ายของกรม จึงไม่ใช่ปัญหาหลักของกรม และ ไม่มีผลกระทบเด่นชัดต่อการปฏิบัติงานโดยตรงของกรมในปัจจุบัน

อันที่จริงกรมบัญชีกลางมีความจำเป็นทางการเงินมากกว่านี้ แต่มิได้ขอเพิ่มมากมายด้วยเหตุผล 2 ประการสำคัญ ประการแรกเป็นปัญหาของระบบการจัดสรรงบประมาณ ในเมื่อกรมมิได้มีโครงการใหม่พิเศษ การเพิ่มของงบประมาณย่อมเป็นได้อย่างจำกัดอยู่แล้ว และประการที่สองเป็นปัญหาทัศนคติในการใช้จ่ายของกรมบัญชีกลางเอง เนื่องจากต้องการเป็นแบบอย่างของการใช้จ่ายที่ประหยัด จึงจำกัดตนเองในการของบประมาณ

4. แนวทางปรับปรุงการบริหารทรัพยากร

จากสภาพและปัญหาของการบริหารทรัพยากรดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรมบัญชีกลางเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

4.1 การบริหารทรัพยากรบุคคล แนวทางสำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อคลี่คลายปัญหาในระยะสั้นนั้นควรเน้นที่การจัดทำแผนกำลังคนให้ชัดเจน กำหนดเกณฑ์และกติกาประเมินบุคลากรซึ่งเผยแพร่ให้ทราบทั่วกัน และส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในรูปแบบต่าง ๆ กล่าวคือ

ก) การจัดทำแผนกำลังคน - ขณะนี้กรมบัญชีกลางกำลังเตรียมจัดข้อมูลบุคลากรแต่ละคนเข้าระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งจะช่วยชี้โครงสร้างและแนวโน้มกำลังคนของกรมได้ชัดเจนขึ้น เมื่อฐานข้อมูลส่วนนี้สมบูรณ์ ก็สามารถจัดทำแผนกำลังคนเพื่อดูแนวโน้มของโครงสร้างกำลังคนในอนาคตได้ อันจะมีผลถึงการกำหนดนโยบายกำลังคน และแผนพัฒนากำลังคนต่อไป

ข) การกำหนดเกณฑ์และกติกาประเมินบุคลากร - เพื่อขจัดความคับข้องใจของบุคลากรเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือการโยกย้าย กรมควรกำหนดนโยบายด้านนี้ให้ชัดเจน และจัดทำเกณฑ์ที่รัดกุมในการประเมินบุคลากร ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรตระหนักถึงความคาดหวังที่กรมมีต่อตน และทราบกติกาในการประเมินบุคลากรซึ่งช่วยเน้นหลักคุณธรรมอันจะลดความข้องใจและการกล่าวหาต่าง ๆ ได้มาก

ค) การจัดระบบการฝึกอบรมให้ครอบคลุมทุกระดับ ทั้งนี้โดยอาจจัดทำในรูปคู่มือ เอกสาร ศึกษาด้วยตนเอง การให้ผู้บังคับบัญชามีส่วนในการอบรม หรือร่วมมือกับสถาบันการศึกษาที่มีอยู่เพื่อพัฒนาบุคลากรให้ตรงกับที่กรมต้องการ

- ง) การสำรวจปัญหาและความต้องการของบุคลากรเพื่อจัดทำโครงการสวัสดิการที่เหมาะสม
- จ) การจัดโครงการพัฒนาด้านการบริหารและการจัดการแก่บุคลากรระดับบังคับบัญชา
- ฉ) จัดรูปแบบ มาตรฐาน และวิธีการทำงานของแต่ละสำนักงานคลังให้สอดคล้องเป็นลักษณะเดียวกัน
- ช) วางแผนจัดทำโครงการผนวกการพัฒนาบุคลากร เข้ากับการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบสูงขึ้น
- ซ) พิจารณาทบทวนความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการหมุนเวียนบุคลากรระดับต่าง ๆ

4.2 การบริหารวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี แนวทางหลักในการบริหารวัสดุอุปกรณ์ที่ควรดำเนินการคือ การสำรวจความขาดแคลนหรือความไม่เหมาะสมของวัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ และเร่งพัฒนาเทคโนโลยีสนับสนุนระบบข้อมูล

1. การสำรวจและจัดหาวัสดุอุปกรณ์ โดยสำรวจความต้องการวัสดุอุปกรณ์ในแง่ความขาดแคลน ความล้าสมัย และจัดหาเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับความจำเป็นในการปฏิบัติงาน

2. การเร่งรัดพัฒนาเทคโนโลยีสนับสนุนระบบข้อมูล เนื่องจากได้มีคณะทำงานดูแลเรื่องนี้อยู่แล้ว กรมก็สามารถดำเนินการต่อเนื่องจากที่ดำเนินการอยู่ โดยอาจจัดทำแผนการขยายเทคโนโลยีเหล่านี้ไปหาหน่วยงานที่จำเป็นต้องใช้ตามลำดับความสำคัญ หรือเร่งรัดจัดทำโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ ทั้งนี้ต้องอาศัยแรงสนับสนุนผลักดันจากผู้บริหารระดับสูงเป็นหลัก

เมื่อพิจารณาจากลักษณะงาน และความจำเป็นในการต้องมีฐานข้อมูลสนับสนุนการปฏิบัติงาน การบริหาร และกระบวนการวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติได้ทันทั่วทั้ง กรมบัญชีกลางควรมีระบบข้อมูลและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ของตนเอง โดยไม่ต้องอิงกับอุปกรณ์ของศูนย์คอมพิวเตอร์กระทรวงการคลัง

3. การสนับสนุนให้สำนักงานคลังจังหวัด และอำเภอ ตลอดจนคลังเขตมีอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ของตน และควรจัดเชื่อมโยงระบบข้อมูลของกรมบัญชีกลางให้ครบถ้วนทั้งระบบ โดยเชื่อมโยงภายในส่วนกลาง และระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคด้วย

แน่นอนการบริหาร และพัฒนาทรัพยากรในลักษณะเช่นนี้ ต้องอาศัยเวลาเตรียมการให้รอบคอบ และต้องอาศัยทรัพยากรการเงิน และบุคลากรสนับสนุนให้เพียงพอ จึงเป็นภาระที่ผู้บริหารของกรมบัญชีกลางต้องดำเนินการเป็นลำดับขั้นตอนโดยหวังผลในระยะยาว

4.3. การบริหารการเงิน ที่เป็นอย่างในปัจจุบันไม่จัดเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วน แต่อาจเพิ่มงบประมาณบางส่วนเนื่องจากการเพิ่มของวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นตามข้อ 2 ข้างต้น

โดยสรุป การบริหารทรัพยากรของกรมบัญชีกลางมีส่วนที่สมควรดำเนินการเป็นสำคัญ 2 ส่วน คือ การแก้ไขข้อบกพร่องและปรับปรุงการบริหารงานบุคคล และการเร่งรัดพัฒนาเทคโนโลยีสนับสนุนระบบข้อมูล ทั้งนี้เนื่องจากกำลังคน และเทคโนโลยีข้อมูลเป็นองค์ประกอบสำคัญของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง

บทที่ เจ็ด

ภาพรวมกรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางเป็นกรมเก่าแก่ ซึ่งมีบทบาทหลักในการควบคุมตรวจสอบให้การรับ-จ่ายเงินของแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม ตามระเบียบกฎหมายและวิธีการปฏิบัติที่กำหนดไว้ ในแง่การกิจหลักของกรม จึงเป็นภารกิจในเชิงปฏิบัติ แต่ขณะเดียวกันภารกิจอื่นในเชิงวิชาการ หรือการสนับสนุนกระบวนการวินิจฉัยสั่งการด้านการเงินการคลัง ก็ได้มีบทบาทและความสำคัญมากยิ่งขึ้น

ในฐานะเป็นกรมปฏิบัติการ ซึ่งดูแลการรับ-จ่ายเงินของส่วนราชการต่าง ๆ กรมบัญชีกลางได้อาศัยกลไก 2 ประการ เป็นกรอบในการดำเนินการ กลไกประการแรก ได้แก่ บรรดากฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่ตั้งออกโดยอำนาจของกรมบัญชีกลางเอง และโดยอำนาจของกลไกอื่นของรัฐ กลไกนี้ใช้เป็นกรอบกำหนดสาระและวิธีการปฏิบัติของทั้งส่วนราชการที่ติดต่อเกี่ยวข้องและกรมบัญชีกลางเอง กลไกประการที่สอง ได้แก่การอาศัยอำนาจของกระทรวงการคลังเป็นกรอบในการใช้ดุลยพินิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ส่วนราชการขอปฏิบัติโดยไม่มีระเบียบ กฎเกณฑ์ กำหนดให้ทำได้ หรือไม่สอดคล้องกับระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่กำหนด กลไกนี้เป็นการยกภาระการตัดสินใจขั้นสุดท้ายให้พ้นจากระดับกรม แต่ต้องไว้ที่กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางเป็นผู้รับผิดชอบเสนอแนะ

ในอีกแง่หนึ่ง กรมบัญชีกลางปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกลไกสำคัญทางการเงินการคลังของรัฐ ทั้งนี้โดยมีหน้าที่เสนอข้อมูลและแนวทางตัดสินใจแก่หน่วยงานนโยบาย กระทรวงการคลัง และรัฐบาล บทบาทส่วนนี้เป็นบทบาทที่ไม่ค่อยมีผู้ตระหนักมากนัก เพราะมักมีภาพพจน์ของกรมบัญชีกลางในฐานะ เป็นกรมปฏิบัติ แต่บทบาททางวิชาการและการเสนอแนะนโยบายมีลักษณะเหมือนปิดทองหลังพระ เพราะเป็นภารกิจสนับสนุนการตัดสินใจของหน่วยงานอื่น หรือผู้ตัดสินใจระดับเหนือกรม เช่น งานเสนอแนะแนวทางการบริหารหนี้สาธารณะ การวิเคราะห์ฐานะการคลังของประเทศ การบริหารเงินคงคลังของประเทศ การจัดหาเงินให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลา งานวิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ งานบริหารลูกจ้าง การบริหารเงินนอกงบประมาณ เป็นต้น ดังตัวอย่างภารกิจสำคัญที่กรมบัญชีกลางได้รับมอบหมาย เช่น การเสนอแนะแนวทางปฏิบัติตามนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเสนอแนะโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการ เป็นต้น บทบาทเชิงวิชาการเหล่านี้มีมากขึ้นทุกขณะ และมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ

ปัจจุบัน กรมบัญชีกลางสามารถดำเนินการกิจทั่วไปตามที่ได้รับมอบหมายได้ดีพอสมควร อย่างไรก็ตาม กรมเริ่มประสบปัญหาการปฏิบัติตามภารกิจแทรกซ้อนหรือภารกิจพิเศษมากขึ้น เพราะภารกิจลักษณะนี้เป็นภารกิจด้านวิชาการซึ่งต้องการความคิดริเริ่ม และความรวดเร็วฉับไวในการทำงาน ซึ่งเมื่อนิยามจากกระบวนการปฏิบัติงาน ทรัพยากรบุคคล และเทคโนโลยีที่มีอยู่ประกอบกับภารกิจมากมายที่กรมรับดำเนินการขณะนี้ กรมบัญชีกลางไม่อยู่ในฐานะจะปฏิบัติได้รวดเร็วโดยไม่กระทบการปฏิบัติงานปกติประจำที่มีอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ถึง หรือใกล้ถึงขีดจำกัดตามศักยภาพแล้ว

เพื่อให้เห็นภาพรวมของกรมบัญชีกลางในเชิงบริหารจะกล่าวถึงกลุ่มตัวแปรหลักทั้ง 4 กลุ่มคือ สถานแวดล้อม กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการปฏิบัติงาน และการบริหารทรัพยากร โดยแสดงลักษณะเด่นและข้อจำกัด ดังนี้

1. สถานแวดล้อม

โดยอาศัยกรอบกฎหมายและอำนาจของกระทรวงการคลังเป็นกลไกหลักในการทำงาน กรมบัญชีกลางจึงเป็นกรมที่มีความมั่นคงและปลอดภัยจากการแทรกแซงจากภายนอกทั้งในแง่การเมืองและการบริหาร ลักษณะสถานแวดล้อมเช่นนี้ก่อให้เกิดทั้งลักษณะเด่นและข้อจำกัด กล่าวคือ

1.1 ลักษณะเด่น

1) กรมปลอดภัยจากการแทรกแซงหรือบีบคั้นทางการเมืองพอสมควร คือ ไม่มี (หรือแทบไม่มี) การวิ่งเต้นช่วยเหลือบุคคลให้ดำรงตำแหน่งบริหารในกรม และไม่มีการแทรกแซงบีบคั้นให้กรมดำเนินการตามที่บุคคลภายนอกต้องการ ทั้งนี้อาจเป็นด้วยกรมไม่มีผลประโยชน์หรืออำนาจที่พึงแสวงจากการดำรงตำแหน่งบริหารในกรม

2) ปลอดภัยจากการชักจูงด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสถานแวดล้อมภายนอกที่กรมติดต่อสัมพันธ์ด้วยส่วนใหญ่ คือ ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งดำเนินการตามบทบาทที่แท้และตามระเบียบ จึงไม่มีหน่วยงานหรือบุคคลทางธุรกิจเข้าแทรกแซงชักจูงบุคลากรของกรมในเชิงทุจริต

3) มีบรรยากาศของความมั่นคงในการทำงาน จากสภาพที่กล่าวข้างต้น และจากการที่กรมมีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน อาศัยความรู้ทางระเบียบกฎหมายเป็นหลัก ทำให้บุคลากรมีความมั่นคงในการทำงานพอสมควร

1.2 ข้อจำกัด

1. กระบวนการของงานในด้านปฏิบัติมีลักษณะปกติประจำวันและมีภารกิจมาก จึงส่งผลต่อการขาดความริเริ่ม ขาดการพิจารณาภาพรวมในแง่มุมต่างๆ ขาดความพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบให้ทันสมัยอยู่เสมอ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพราะแต่ละหน่วยงานภายในปฏิบัติแต่ภารกิจของตน การปรับปรุงแก้ไขเชิงบริหารจึงต้องขึ้นกับผู้บริหารซึ่งมีภารกิจมากเช่นกัน

2. ติดพันกับการกิจปัจจุบัน จนมิได้ให้ความสนใจกับทิศทางในอนาคตเท่าที่ควร ขาดการปรับปรุงบทบาทของตนเพื่อให้ตอบสนองกับแนวทางพัฒนา ความต้องการ และสถานแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนไป

3. การแก้ไขปรับปรุงระเบียบหรือการดำเนินการใด ๆ เป็นเรื่องยาก เพราะกระทบเกี่ยวข้องกับระเบียบกฎเกณฑ์และกระบวนการทำงานอื่น ๆ อีกหลายประการ กฎระเบียบและแนวปฏิบัติซึ่งมีมากมายเหล่านี้เป็นข้อจำกัดความพยายามเปลี่ยนแปลงของกรมบัญชีกลาง

4. เนื่องจากมีการแบ่งส่วนราชการเป็นหน่วยงานทางวิชาการ และหน่วยปฏิบัติแจ้งชัด และลักษณะงานในหน่วยงานปฏิบัติมักเป็นงานปกติประจำวันซึ่งไม่ต้องการคุณวุฒิสูง จึงทำให้อัตราตำแหน่งที่ได้รับประกอบด้วยอัตราที่ไม่ใช้วุฒิการศึกษาระดับสูง จึงทำให้กองปฏิบัติทำงานในลักษณะปกติประจำ ขาดการริเริ่ม ขาดการวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขปัญหา และทำให้การสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกองวิชาการ และกองปฏิบัติซึ่งรวมไปถึงคลังจังหวัดคลังอำเภอเป็นไปได้จำกัด

5. การกิจที่เพิ่มขึ้นทั้งในแง่ปริมาณและลักษณะ เนื่องจากเป็นกลไกของกระทรวงการคลังและรัฐบาลมีผลให้งานบางอย่าง ไม่สามารถได้รับการกำหนดให้หน่วยงานใดในกรมรับ ไปดูแลได้อย่างเหมาะสม จึงมีการมอบภารกิจบางอย่างให้กับกองบางกองซึ่งส่วนใหญ่เป็นกองวิชาการหรือกึ่งวิชาการ เช่น กองกฎหมายและระเบียบการคลังดูแลงานกำหนดราคามาตรฐานวัสดุ งานติดตามเร่งรัดการชดเชยความผิดทางแพ่ง กองฝึกอบรมรับผิดชอบด้านวิเทศสัมพันธ์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีงานที่กระทรวงการคลังมอบหมาย สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอความเห็น และงานตอบข้อหารือต่างๆ ซึ่งกองอนุมัติจ่ายต้องมีหน้าที่ดูแลนอกเหนือจากงานที่รับผิดชอบตามปกติด้วย

2. การวินิจฉัยสั่งการ

กรมบัญชีกลางมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการด้านการเงินการคลัง ทั้งที่เป็นการวินิจฉัยที่สิ้นสุดภายในกรมเอง (กรมตัดสินใจเอง) หรือนอกกรม (อำนาจตัดสินใจอยู่นอกขอบเขตของกรม) เรื่องที่กรมวินิจฉัยเองส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่มีกรอบระเบียบกำหนดไว้ชัดเจน หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีปัญหา ส่วนเรื่องที่กรมเข้าเกี่ยวข้องในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการในฐานะผู้ให้ข้อมูล หรือเสนอแนะความคิดเห็นนั้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องเชิงนโยบาย เป็นเรื่องที่มีปัญหาหรือเป็นเรื่องในขอบเขตอำนาจกระทรวงการคลัง ทั้งนี้กรมได้ดำเนินการโดยอาศัยสายการบังคับบัญชาปกติ และในกรณีที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ก็ใช้วิธีตั้งคณะทำงาน คณะอนุกรรมการ หรือเชิญประชุมปรึกษาหารือ และมีบ่อয়ครั้งที่ต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานอื่นประกอบการพิจารณาด้วย

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการซึ่งกรมบัญชีกลางเข้าเกี่ยวข้องมีลักษณะเด่นและข้อจำกัดดังนี้

2.1 ลักษณะเด่น

1. ในกรณีที่การตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่กรมบัญชีกลาง กรมมีกรอบในการใช้ดุลยพินิจชัดเจน โดยอาศัยกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ จึงไม่เกิดความขัดแย้งแจ้งชัดกับส่วนราชการต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการใช้ดุลยพินิจของกรม

2. มีกระบวนการกลั่นกรองตามลำดับขั้น ซึ่งทำให้การวินิจฉัยสั่งการไม่ผูกกับตัวบุคคลใดโดยเฉพาะ จึงเป็นการวินิจฉัยของหน่วยงานมิใช่บุคคล นอกจากนี้ยังมีผลดีที่ทำให้การวินิจฉัยสั่งการรอบคอบรัดกุมขึ้น

3. ในกรณีที่การตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานอื่นนอกกรม ย่อมมีผลในการลดโอกาสที่กรมจะถูกโจมตีจากผู้เสียประโยชน์จากการตัดสินใจ เพราะเป้าหมายการโจมตีเบนไปอยู่ที่หน่วยงานอื่น

2.2 ข้อจำกัด

1. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการเช่นที่เป็นอยู่นี้ ลดความสำคัญของกรมบัญชีกลาง ในทัศนะของคนทั่วไป คือเกิดการเข้าใจว่ากรมบัญชีกลางเป็นกรมปฏิบัติการ แต่ไม่มีบทบาทมากนักในเชิงการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบาย จึงดูเหมือนเป็นกรมที่ไม่สำคัญซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงการสนับสนุนที่กรมได้รับจากภายนอก

2. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการซึ่งลดบทบาทส่วนตัวของบุคคลมีผลต่อความกระตือรือร้น ความฉับไว และความคิดริเริ่มของบุคลากรระดับล่าง เนื่องจากตระหนักว่าผลงานที่ทำไปต้องผ่านการพิจารณากลั่นกรองอีกหลายระดับ แต่ขณะเดียวกันหากขาดการประสานที่ดีในแต่ละระดับก็ส่งผลให้ผู้เสนอแนะระดับต้นขาดความมั่นใจในเกณฑ์ที่ใช้ประกอบดุลยพินิจ รวมทั้งทำให้เสียเวลาทบทวนเมื่อผู้พิจารณาระดับสูงขอให้ปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอหรือความเห็นใหม่

3. นอกเหนือจากกรณีการพิจารณา ซึ่งต้องเริ่มจากภายในกรมและสิ้นสุดการตัดสินใจภายในกรมแล้ว การวินิจฉัยสั่งการมักจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดประเด็นปัญหา เจ้าหน้าที่ระดับล่างไม่ริเริ่มเอง จึงมีผลให้การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่มีความริเริ่มใหม่ ๆ ทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้บริหาร ไม่มีเวลาศึกษาปัญหา หรือชี้แนะปัญหาก็จะทำให้ปัญหาที่ควรได้รับการสะสางคงค้างการพิจารณาต่อไป

4. ข้อจำกัดสำคัญอีกประการหนึ่งเป็นข้อจำกัดทั่วไปในระบบราชการไทย ซึ่งมีลักษณะเน้นการใช้แรงงานคน (labor intensive) มากกว่าเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อช่วยเสริมหรือแทนที่แรงงานคน ในกรณีกรมบัญชีกลางข้อจำกัดนี้สะท้อนที่ความล้าสมัยของระบบเทคโนโลยีข้อมูล ซึ่งมีจำกัดเฉพาะบางหน่วยงาน ทั้ง ๆ ที่ควรเป็นระบบที่ใช้ทั่วไปตามปกติทุกกองและสำนักงานคลัง ผลก็คือการวินิจฉัยสั่งการหลายเรื่องล่าช้า ขาดการวิเคราะห์เพียงพอ ข้อมูลไม่ทันสมัย และยังไม่ถึงขั้นการเตรียมเผชิญปัญหาล่วงหน้า นอกจากนี้การที่ระบบสนับสนุนด้านข้อมูลเพื่อการตัดสินใจยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาเพียงพอ การพัฒนาคนเพื่อให้คุ้นเคยกับเทคโนโลยีข้อมูลจึงมีจำกัด ทำให้บุคลากรของกองบัญชีเครื่องจักรและสิ่งจ่ายถูกคาดหวังว่า จะช่วยผลักดันและรับภาระการเร่งรัดพัฒนาระบบเทคโนโลยีข้อมูลให้กรมได้ความคาดหวังและการะอื้อยูนอกเหนือภาระงานปกติซึ่งมีมากมายอยู่แล้ว

ในขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่าส่วนราชการได้พัฒนาเทคโนโลยีสำนักงานกรมบัญชีกลางในบางเรื่องแล้ว ตัวอย่างเช่น ส่วนราชการหลายแห่งใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในการพัฒนาระบบงาน รวมทั้งทำบัญชีและออกรายงาน แต่ฝ่ายวางรูปแบบบัญชีของกรมบัญชีกลาง ซึ่งมีหน้าที่วางรูปแบบบัญชีเงินนอกงบประมาณต่างๆ ระบบบัญชีส่วนราชการ ระบบบัญชีชุดคลังจังหวัด ตลอดจนงานตรวจสอบภายใน ยังไม่ได้พัฒนาเทคโนโลยีด้านนี้ และบุคลากรในฝ่ายก็ยังขาดประสบการณ์และความรู้ ความชำนาญด้านเทคนิคคอมพิวเตอร์ในงานบัญชี

3. กระบวนการปฏิบัติงาน

กระบวนการปฏิบัติงานมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากอาศัยสายการบังคับบัญชาเป็นหลักในการทำงาน

3.1 ลักษณะเด่น

1. รูปแบบการปฏิบัติงานเป็นระบบที่แน่นชัด และมีกรอบในการพิจารณาแน่นอน ซึ่งลดการใช้ดุลยพินิจส่วนตัว และเกณฑ์ในการพิจารณาในมิติที่กว้าง เนื่องจากมีกฎเกณฑ์และระเบียบที่แน่นอนค่อนข้างตายตัว

2. กระบวนการกลั่นกรองหลายขั้นตอนช่วยให้การพิจารณาใช้ดุลยพินิจรอบคอบขึ้น และเป็นการจัดระบบการส่งงานผนวกเข้าไว้ในกระบวนการทำงาน ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้ปฏิบัติงานระดับต่าง ๆ ได้ต่อเนื่อง

3.2 ข้อจำกัด

1. การเน้นระเบียบกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่รัดกุมมากมาย ตลอดจนการมีอำนาจตัดสินใจในการใช้ดุลยพินิจปฏิบัติ มีผลให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาระหว่างส่วนราชการต่างๆ กับกรมบัญชีกลาง จึงทำให้ภาระของกรมบัญชีกลางมีมากขึ้น เนื่องจากส่วนราชการต้องขอคำปรึกษา พิจารณาตัดสินใจของกรมหรืออาศัยอำนาจอ้างอิงจากกรมบัญชีกลาง โดยลดความสนใจที่จะศึกษาระเบียบกฎเกณฑ์ หรือการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจของตนเอง

2. ทิศนะของกรมบัญชีกลางเน้นที่การป้องกันการทุจริตของส่วนราชการ ทำให้การปฏิบัติงานเน้นการพึ่งพาระเบียบกฎเกณฑ์มากมาย รวมทั้งต้องการตรวจสอบหลักฐานรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเพิ่มภาระของกรมเป็นอย่างมาก อันมีผลต่อถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติของบุคลากร นอกจากนี้ทิศนะในเชิงควบคุมยังมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนบทบาทของกรมให้มุ่งสู่การปฏิบัติงานเชิงพัฒนาด้วย

3. การปฏิบัติงานบางลักษณะต้องอาศัยข้อมูลรายละเอียดที่ถูกต้อง จากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก จึงทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องพึ่งหน่วยงานอื่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เบ็ดเสร็จหากหน่วยงานอื่นไม่ส่งข้อมูล หลักฐาน และรายละเอียดที่จำเป็นในการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติ ทำให้งานบางเรื่อง เช่น การจัดทำรายงาน ต้องล่าช้า และการตัดสินใจบางเรื่อง เสียเวลาในการคอยหรือตรวจสอบความถูกต้อง

4. การบริหารทรัพยากร

ปัจจุบันกรมบัญชีกลางบริหารทรัพยากรการเงิน วัสดุ เทคโนโลยี และบุคคลในสภาพจำกัดทั้งใน

เชิงปริมาณ และคุณภาพ และข้อจำกัดนี้กำลังเป็นภาระหนักสำหรับกรมในการปฏิบัติการกิจตามที่ได้รับมอบหมาย และภารกิจใหม่ ๆ ที่เพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา

4.1 ลักษณะเด่น

1. บุคลากรของกรมมีความซื่อสัตย์ ละเอียดยรอบคอบและมีความผูกพันกับกรมค่อนข้างสูง
2. ความต้องการทรัพยากรการเงินและทรัพยากรวัสดุอุปกรณ์โดยทั่วไปไม่สูง ถึงแม้จะมีจำกัด แต่ก็ไม่ก่อปัญหาเร่งด่วนที่บีบคั้นให้ฝ่ายบริหารต้องเร่งจัดหาเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามที่จำเป็น

4.2 ข้อจำกัด

1. คุณภาพของบุคลากรในแง่วุฒิตำแหน่ง อาจมีผลดีในเชิงปกครองบังคับบัญชา แต่กลายเป็นข้อจำกัดต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทของกรมบัญชีกลางไปในทิศทางที่เน้นวิชาการการพัฒนา ความคิดริเริ่มและการเสนอแนะข้อวินิจฉัยต่าง ๆ ต่อส่วนราชการ กระทรวงการคลังและรัฐบาล นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาความคิดริเริ่มและการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการปฏิบัติงาน
2. กรมบัญชีกลางมีข้อมูลรายละเอียดมากมาย ซึ่งต้องพึ่งพาเทคโนโลยีระบบข้อมูลที่ทันสมัย ในขณะที่กรมยังไม่พัฒนาเทคโนโลยีเหล่านี้เพียงพอ ภาระงานจะตกอยู่กับบุคลากรที่มีอยู่ คือ ต้องพึ่งกำลังคนแผนเครื่องจักร อันมีผลให้งานล่าช้าและเกิดข้อบกพร่องได้ง่าย
3. ข้อจำกัดในแง่ตัวบุคคลและเทคโนโลยีที่เป็นอยู่เป็นข้อจำกัดระยะยาวสำหรับการเปลี่ยนแปลงบทบาท ทิศทาง หรือแนวปฏิบัติของกรมที่กว้างขวางและคล่องตัว ลักษณะนี้คือข้อจำกัดของกรมในการปรับตัวให้ทันกับการงานใหม่ ๆ เชิงวิชาการ เพราะบุคลากรสายวิชาการที่สามารถรับตำแหน่งการได้มีอยู่จำกัด และหากกระทรวงการคลังหรือกรมมอหาระอื่น ๆ มากขึ้น ก็จะมีผลจำกัดการริเริ่มปรับปรุงและพัฒนาภายในกรมเอง

5. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปร

สภาพแวดล้อม กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการปฏิบัติงาน และการบริหารทรัพยากร ดังกล่าวข้างต้น ล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมทางการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากภารกิจที่ได้รับมอบหมายมีผลจำกัดบทบาทของกรมบัญชีกลางในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ คือขอบเขตการตัดสินใจเรื่องสำคัญที่เป็นปัญหาหรือเรื่องเชิงนโยบายนั้น โดยทั่วไปอยู่ที่หน่วยงานนอกกรม ในขณะที่บทบาทเด่นชัดของกรมเท่าที่ปรากฏต่อสาธารณะคือ บทบาทในฐานะเป็นกรมปฏิบัติการซึ่งเน้นกระบวนการปฏิบัติงาน และกระบวนการใช้ดุลยพินิจปกติ

ลักษณะเช่นว่านี้ มีผลต่อการกำหนดอัตราและเงื่อนไขของบุคลากรบัญชีกลางให้ต่ำ ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพัฒนาบทบาทของกรมบัญชีกลางโดยส่วนรวม

2. กระบวนการของงานและโครงสร้างองค์การของกรม ยังไม่พร้อมจะรองรับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งสิ้นสุดนอกกรม ได้เพียงพอและทันทั่วทั้ง เนื่องจากยังขาดการสนับสนุนจากทรัพยากรบุคคลด้านวิชาการซึ่งมีจำกัด (หากมีงานสั่งการหรืองานพิเศษจากกระทรวงการคลังหรือรัฐบาลอย่างเร่งด่วน ก็มีผลเป็นการเพิ่มภาระและความกดดันแก่บุคลากรด้านวิชาการเหล่านี้อย่างมาก) และขาดการสนับสนุนจากเทคโนโลยีระบบข้อมูล นอกจากนี้รูปแบบของกระบวนการของงาน ซึ่งเน้นสายการบังคับบัญชาเป็นหลักมีผลให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างไม่เสนอความคิดริเริ่มเท่าที่ควร

3. สภาพแวดล้อม กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการปฏิบัติงานและการบริหารทรัพยากรที่เป็นอยู่สอดคล้องกันในการที่กรมบัญชีกลางยังรับผิดชอบงานตรวจสอบปกติ แต่จากสภาพของปริมาณคุณภาพและลักษณะงานที่เริ่มเปลี่ยนแปลง ไปทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการบริหารและการปฏิบัติงาน เริ่มได้รับความกระทบกระเทือน ทรัพยากรที่มีอยู่เริ่มไม่เพียงพอทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ อีกนัยหนึ่งก็คือความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้ง 4 กลุ่ม เริ่มขาดดุลยภาพและไม่เกื้อหนุนกันเพียงพออย่างที่เคย เกิดความจำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพ ปริมาณ และลักษณะของตัวแปรทั้ง 4 กลุ่ม เพื่อให้เกิดดุลยภาพใหม่ สอดคล้องกับความคาดหวังและการเปลี่ยนแปลงภายนอกซึ่งกระทบการปฏิบัติงานของกรม

6. อนาคตของกรมบัญชีกลาง

ถึงแม้จะมีได้มีการวิจัยประเมินผลการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลางแต่ละด้านอย่างละเอียดลึกซึ้ง แต่ข้อมูลที่ได้รับทั้งจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม ช่วยชี้ให้เห็นว่าบทบาทของกรมบัญชีกลางเริ่มเปลี่ยนแปลงไป

จากวิวัฒนาการที่ผ่านมา กรมบัญชีกลางเป็นแหล่งกำเนิดของส่วนราชการซึ่งมีบทบาทด้านนโยบายการเงินการคลังที่สำคัญ เช่น สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ได้แยกตัวออกจากกรมบัญชีกลางและได้มีบทบาทสำคัญในเชิงนโยบายและวิชาการ ในขณะที่กรมบัญชีกลางเหลือบทบาทส่วนใหญ่ในเชิงปฏิบัติการ

ถึงแม้โดยภาพพจน์ทั่วไปแล้ว กรมบัญชีกลางดูไม่มีบทบาทเด่นชัดมากเนื่องจากมักถูกมองว่าเป็นหน่วยปฏิบัติหน้าที่ดูแลการรับ-จ่ายเงินของส่วนราชการเท่านั้น รวมทั้งการวินิจฉัยสั่งการระดับสำคัญนั้นมักสิ้นสุดนอกกรมบัญชีกลางก็ตาม แต่สิ่งที่กรมบัญชีกลางมีอยู่และยังไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควรมีสองประการคือ ประการแรกบรรดาข้อมูลที่ต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินต่างๆ ภาวะการเงินของรัฐ หนี้สาธารณะ ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ และประการที่สอง ได้แก่ ความชำนาญของบุคลากรในการจัดระบบ กฎเกณฑ์ และควบคุมการรับ-จ่ายเงินของประเทศ ความสามารถ

ในการจัดหาเงินให้พอเพียงกับการใช้จ่าย ตลอดจนความเข้าใจรูปแบบและวิธีการใช้เงินของส่วนราชการต่างๆ ความชำนาญของบุคลากรดังกล่าวประกอบกับการเป็นแหล่งต้นตอของข้อมูลสำคัญนี้ เป็นทรัพยากรที่ขาดไม่ได้สำหรับการกำหนดกฎเกณฑ์ และนโยบายการจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ ทรัพยากรเหล่านี้เป็นสิ่งที่กำหนดอนาคตของกรมบัญชีกลาง เพราะถึงแม้จะถูกลิตรอนบทบาทต่าง ๆ ลงไปอย่างมากก็ตาม แต่ทรัพยากรทั้งสองประการนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจถูกแย่งชิงออกไปได้ ถึงแม้กรมบัญชีกลางยังคงปฏิบัติการกิจดังที่เป็นอยู่ก็ตาม เมื่อใดที่กรมสามารถพัฒนาทรัพยากรทั้ง 2 นี้ให้สามารถตอบสนองความต้องการเชิงวิชาการและนโยบายของรัฐบาล กระทรวงการคลัง และส่วนราชการอื่นๆ อย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วตามศักยภาพที่ควรเป็นแล้ว บทบาทเชิงวิชาการและนโยบายของกรมย่อมเด่นชัดและเป็นที่ยอมรับกว้างขวางขึ้นอย่างแน่นอน

7. กรมบัญชีกลางในอนาคต

ในปัจจุบันสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นกับกรมบัญชีกลาง อาจสรุปได้ 3 ประเด็นคือ

ประเด็นแรก เกิดการขาดดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปรทั้ง 4 คือ สภาทนายความ (ความต้องการและความคาดหวังจากภายนอกสูงขึ้น การงานมากขึ้น) กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ (ยังไม่ตอบสนองความต้องการด้านข้อมูลและการเสนอแนะอย่างรวดเร็วและริเริ่มเพียงพอ) กระบวนการปฏิบัติงาน (ขาดความคล่องตัว ยึดกฎเกณฑ์ระเบียบและรายละเอียดมาก) และการบริหารทรัพยากร (จำกัดทั้งปริมาณและคุณภาพของกำลังคนและเทคโนโลยีสนับสนุนระบบข้อมูล)

ประเด็นที่สอง กรมบัญชีกลางมีศักยภาพสำคัญที่ข้อมูลและความชำนาญเฉพาะด้าน แต่ศักยภาพนี้ยังมิได้รับการพัฒนาผลักดันให้เกิดประสิทธิภาพสูงเท่าที่ควรจะเป็น

ประเด็นที่สาม ภาพพจน์ของกรมบัญชีกลางและทัศนคติของกรมบัญชีกลางยังติดขัดอยู่กับการป้องกันและควบคุมมิให้ส่วนราชการทุจริต จึงต้องมีการออกกฎหมายและระเบียบออกใช้มากมายเพื่อกำหนดเกณฑ์ใหม่หรืออุดรูรั่วอย่างละเอียด และกรมเข้ามีบทบาทตรวจสอบควบคุมเสียเองอย่างถี่ถ้วน ซึ่งทำให้เสียเวลาและทำให้กำลังคนส่วนใหญ่ของกรมต้องผูกพันอยู่กับภารกิจเชิงปฏิบัติการเป็นหลัก

ในสภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ หากจะปฏิบัติการกิจให้มีประสิทธิภาพ กรมไม่อาจอยู่นิ่งกับที่ โดยอาศัยทรัพยากร และกระบวนการที่มีอยู่ได้อีกแล้ว ในขณะนี้ มีแนวโน้มบางประการที่เริ่มปรากฏชัดขึ้น คือ กรมเริ่มทบทวนบทบาทของตนเอง และเริ่มตระหนักแล้วว่าภาระที่กำลังรองรับอยู่ในปัจจุบันนี้สูงเกินกว่าจะรับได้อีกต่อไป จึงเกิดความจำเป็นที่จะเปลี่ยนทัศนคติและบทบาทสัมพันธ์ที่มีต่อส่วนราชการอื่น โดยมีแนวโน้มที่ให้ส่วนราชการรับภาระและความรับผิดชอบในการจัดการกับงบประมาณที่ตนได้รับ ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมกันเองมากขึ้น เช่น ผลักภาระการจ่ายเงินบำนาญผ่านธนาคารให้ส่วนราชการดำเนินการเอง ซึ่งลดภาระการดำเนินการของกรมลงไปมาก (ประมาณ 25,000 ราย) กรมบัญชีกลาง

เริ่มรับบทบาทเชิงนโยบายและวิชาการมากขึ้น รวมทั้งพยายามตอบสนองความต้องการของกระทรวง การคลัง และรัฐบาลมากขึ้น

แนวโน้มดังกล่าวนี้จะเป็นผลส่งให้กรมพยายามปรับทิศทางและบทบาทของตนเสียใหม่ และข้อมส่ง ผลถึงการปรับดุลยภาพของความสัมพันธ์ของกลุ่มตัวแปร ตลอดจนศักยภาพของความชำนาญการ และการ ใช้ข้อมูลที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อใดก็ตามที่มีการปรับตัวดังกล่าว จุดเน้นของกรมก็จะเคลื่อนไปในเชิงวิชาการและนโยบายมาก ยิ่งขึ้น โดยลดบทบาทการควบคุมลง (แต่ยังพยายามรักษาประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณของ ส่วนราชการให้คงเดิมหรือสูงขึ้น โดยวิธีการป้องกันและพัฒนากับการผลักภาระควบคุมให้กับส่วนราชการ) และขยายบทบาทเชิงสนับสนุนข้อมูล การวิเคราะห์ และการเสนอแนะให้กว้างขวางมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่แปด

แนวปฏิบัติในการพัฒนาประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวไว้ในบทก่อน โดยทั่วไปกรมบัญชีกลางสามารถปฏิบัติภารกิจในการตรวจสอบควบคุม การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐ ตลอดจนการดำเนินการทางวิชาการตามที่รัฐบาล กระทรวง การคลังหรือหน่วยงานอื่นมอบหมาย ได้ดีพอสมควร แต่การปฏิบัติงานดังที่เป็นอยู่นี้กำลังอยู่ในสภาพที่ตึงตัว โดยกรมเผชิญข้อจำกัดต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน กล่าวคือ ในบางจุดงาน เริ่มช้า ขาดความริเริ่ม ไม่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจเท่าที่ควร และการะงายมากเกินไปกำลังบุคลากร ปัญหาเหล่านี้กรมได้พยายามดำเนินการแก้ไขอยู่แล้วบางส่วน ทั้งในด้านพัฒนาเทคโนโลยีระบบข้อมูล และการพัฒนากำลังคน ข้อเสนอแนะในบทนี้จึงมุ่งเสริมและระบุแนวปฏิบัติเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางพัฒนาประสิทธิภาพของกรมบัญชีกลาง โดยจะกล่าวถึงเป้าหมายของการพัฒนา การพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงาน การพัฒนาระบบข้อมูล การพัฒนาบุคลากร และสุดท้ายจะกล่าวถึงมาตรการดำเนินการเพื่อให้เกิดการพัฒนาดังกล่าว

1. เป้าหมายของการพัฒนา

ภารกิจที่กรมบัญชีกลางรับผิดชอบในปัจจุบันนี้คือ ภารกิจที่กรมจะถือปฏิบัติต่อไปในอนาคตดังเช่นที่ได้ รับผิดชอบมาแล้วอย่างต่อเนื่องเป็นเวลากว่า 70 ปี เป้าหมายของการพัฒนาจึงมิใช่การปรับเปลี่ยน ภารกิจ แต่เป็นการปรับเปลี่ยนประสิทธิภาพในการดำเนินงานบาทเพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามภารกิจที่ ได้ รับผิดชอบ

บทบาทสำคัญตามภารกิจของกรมบัญชีกลางนี้อาจแบ่งได้ 3 ลักษณะดังนี้

1. บทบาทในเชิงควบคุมและตรวจสอบ ในปัจจุบัน บทบาทนี้ครอบคลุมหน้าที่ส่วนใหญ่ ซึ่งอาศัย บุคลากรของกรมจำนวนมาก จึงทำให้เกิดภาพพจน์ของกรมบัญชีกลางในฐานะกรมปฏิบัติ ถึงแม้กรมจะ ดำเนินบทบาทนี้ด้วยดีมาตลอด แต่การดำเนินการตามบทบาทนี้มีผลเป็นการจำกัดตัวเองให้อยู่ในกรอบของ การปฏิบัติงานประจำวันที่ไม่ส่งเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ติดกับกรอบระเบียบแบบแผนและวิธีปฏิบัติ รวมทั้งทำให้ภาระงานเพิ่มขึ้นต่อเนื่องโดยไม่หยุดยั้ง ในขณะที่ปริมาณและคุณภาพของบุคลากร ไม่ได้ เพิ่มขึ้นสอดคล้องกับภาระงาน

ถึงแม้ในอนาคตกรมบัญชีกลางยังคงต้องรับภาระในการควบคุมและตรวจสอบ แต่บทบาทในส่วนที่ ควรเน้นคือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนราชการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และกรมบัญชีกลาง เพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบโดยให้เกิดความรวดเร็ว ถูกต้อง สมเหตุ สมผลและเหมาะสมกับเงื่อนไขสถานการณ์

2. บทบาทในเชิงป้องกันและพัฒนา บทบาทนี้กรมได้ปฏิบัติอยู่แล้วในปัจจุบัน แต่ยังไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เท่าที่ควร บทบาทในเชิงป้องกันและพัฒนาคอบคลุมการวิเคราะห์และปรับปรุงแก้ไขระบบ ระเบียบ และกระบวนการปฏิบัติต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและปัญหาของส่วนราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ส่วนราชการปฏิบัติงานได้คล่องตัวขึ้น บทบาทนี้รวมถึงการคิดล่วงหน้า และเสนอแนะแนวทางปรับปรุงการจัดการด้านการเงินการคลังของแผ่นดิน ก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้นและลุกลามต่อไป นอกจากนี้ยังหมายถึงการมองปัญหาการเงินการคลังในกรอบมิติที่กว้าง คือ มุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐ มิใช่จำกัดเพียงกรอบของความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบและแนวปฏิบัติที่รัดตัวจนเกินไป

3. บทบาทในเชิงสนับสนุนกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ เป็นบทบาทที่กรมยังประสบปัญหาอยู่บางประการ คือมีลักษณะการดำเนินการเฉพาะกิจเพื่อเสนอแนะข้อมูล ตามที่ผู้บริหารหรือกระทรวงการคลังมอบหมาย ในอนาคตบทบาทนี้ควรมีลักษณะการวิเคราะห์ไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยแนวโน้มของเหตุการณ์เป็นตัวกำหนดปัญหา นอกจากนี้กรมควรมีบทบาทริเริ่มและเสนอแนะรัฐบาล กระทรวงการคลัง และหน่วยงานระดับนโยบายในประเด็นการเงินการคลังมากกว่าที่เป็นอยู่ ความคาดหวังตามบทบาทนี้คือการให้กรมบัญชีกลางเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร กระทรวงการคลัง รัฐบาล และหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ

เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามบทบาททั้งสามประการอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องปรับปรุงปัจจัยสำคัญสามปัจจัยคือ โครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงาน ระบบข้อมูล และบุคลากร

การพัฒนาปัจจัยทั้งสามนี้อาจดำเนินไปโดยอาศัยมาตรการระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว มาตรการระยะสั้นเน้นกรมบัญชีกลางสามารถดำเนินการได้เองทันที เพื่อคลี่คลายปัญหาเฉพาะหน้า และอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน มาตรการระยะกลางมีลักษณะการปรับพื้นฐานปัจจัยที่มีอยู่เพื่อรองรับบทบาทที่คาดหวัง การปรับพื้นฐานนี้ต้องใช้เวลานานพอสมควร เนื่องจากต้องมีการตระเตรียมความพร้อมของปัจจัยบางอย่าง หรือต้องอาศัยความร่วมมือและการตัดสินใจจากภายนอกกรมเข้าเกี่ยวข้องด้วย สำหรับมาตรการระยะยาวนั้นเป็นการเตรียมตัวเพื่ออนาคต เนื่องจากผลของการดำเนินการนี้จะเกิดได้ในอนาคตระยะยาว เพราะต้องใช้เวลาดำเนินการระยะหนึ่งก่อนบังเกิดผล หรือต้องเสียเวลาและต้องผ่านขั้นตอนดำเนินการนานกว่าจะได้สิ่งที่ต้องการนั้น

2. การพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงาน

2.1 การพัฒนาโครงสร้าง การพัฒนาโครงสร้างนี้เนื่องจากต้องได้รับการพิจารณาจากองค์กรอื่นนอกกรม จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการระยะกลางเป็นหลัก แต่มีบางเรื่องที่กรมสามารถดำเนินการได้เองในระยะสั้น

ก. ข้อเสนอการดำเนินการระยะสั้น

1) มอบหมายงานด้านพัฒนาบุคลากรภายในให้กองการเจ้าหน้าที่ดูแล ทั้งนี้เพื่อให้จัดทำโครงการพัฒนาบุคลากรและติดตามดำเนินการให้เกิดผลทุกด้าน ไม่ว่าโดยการสัมมนา ฝึกอบรม ดูงาน และการศึกษาต่อ

2) มอบหมายให้กองการเจ้าหน้าที่ประสานกับกองอื่น ๆ ในการวิเคราะห์โครงสร้างของกรมเพื่อเสนอแบ่งส่วนราชการใหม่

3) มอบหมายให้กองการเจ้าหน้าที่ จัดสรรบุคลากรจำนวน 3-5 คน ตั้งเป็นหน่วยเลขานุการและปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนการทำงานและโครงการต่างๆ ซึ่งกรมมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญของกรมรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะกรมมีตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ 3 ตำแหน่ง หากไม่มีหน่วยงานรองรับก็จะทำให้ผู้เชี่ยวชาญไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้อย่างคล่องตัว เพราะต้องขอความช่วยเหลือจากกองต่างๆ ตลอดเวลา

4) ย้ายฝ่ายคู่มือกองฝึกอบรมให้ขึ้นอยู่กับกองระบบบัญชีและวิชาการคลัง

ข. ข้อเสนอการดำเนินการระยะกลาง

1) มอบหมายให้กองการเจ้าหน้าที่ ดำเนินการรวบรวมอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางมาเรียบเรียงใหม่ให้ครบถ้วน เพื่อระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการใหม่

2) ดำเนินการจัดแบ่งงานของกรมบัญชีกลางเสียใหม่ให้เหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจใหม่ที่จะเกิดขึ้นหลังจากการวิเคราะห์บทบาทใหม่แล้ว ควรพิจารณาแยกงานซึ่งมีปริมาณและคุณภาพเพียงพอที่จะแยกเป็นกอง/ฝ่ายได้ ออกจากกอง/ฝ่ายที่มีอยู่ เช่น ฝ่ายบริหารหนี้สาธารณะ (กองธนาคิการ) ฝ่ายติดตามความรับผิดชอบทางแพ่ง (กองกฎหมายและระเบียบการคลัง) เป็นต้น

สำหรับงานกองอื่นๆ ควรมีการปรับขยายบางประการ เช่น ควรมีสถาบันยกรรณสารการเงินการคลัง และฝ่ายพัฒนาเทคนิคและสื่ออบรมในกองฝึกอบรม จัดตั้งฝ่ายพัฒนาบุคลากรในกองการเจ้าหน้าที่ ขยายงานของฝ่ายวางระบบบัญชี ให้ครอบคลุมงานวางระบบบัญชีด้วยคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

กรมควรเปลี่ยนชื่อกองหรือฝ่ายที่มีได้มีความหมายชัดเจนเพียงพอ เช่น กองอนุมัติจ่าย 1, 2, 3 หรือกองตรวจจ่าย 1 และ 2 ให้สะท้อนภารกิจของกองให้ชัดเจน

3) จัดตั้งหน่วยวิเทศสัมพันธ์ โดยอาจเป็นหน่วยเฉพาะกิจขึ้นตรงกับอธิบดีหรือผู้บริหารที่อธิบดีมอบหมาย เพื่อประสานกับหน่วยงานต่างๆ ในการจัดทำโครงการขอความร่วมมือจากแหล่งสนับสนุนภายนอกและติดตามดำเนินการให้เกิดผลตามโครงการต่างๆ ตลอดจนประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดหาทุนการศึกษา ฝึกอบรม และดูงานแก่บุคลากรกรมบัญชีกลาง

2.2 การพัฒนาระบบการปฏิบัติงาน เป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานในระยะสั้นและระยะกลางดังนี้

ก. ข้อเสนอการดำเนินการระยะสั้น

- 1) มอบหมายให้กองระบบบัญชีและวิชาการคลังวิเคราะห์ จัดทำกระบวนการดำเนินงานของกองต่างๆ ในส่วนที่ยังไม่มีการจัดทำ โดยทำสายการปฏิบัติงาน มาตรฐานงาน และคู่มือดำเนินการ
- 2) มอบหมายให้กองระบบบัญชีและวิชาการคลังร่วมกับกองปฏิบัติการวิเคราะห์เพื่อลดขั้นตอนและรายละเอียดในการทำงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัวขึ้น รวดเร็วขึ้น เช่น ลดขั้นตอนการเสนอหลักฐานและการลงนามในการยื่นฎีกา
- 3) มอบหมายให้กองอนุมัติจ่าย 3 วิเคราะห์ร่วมกับกองระบบบัญชีและวิชาการคลัง ในการกำหนดขอบเขตของเรื่องที่กระทรวงการคลังควรมอบให้กรมบัญชีกลางตัดสินใจได้เอง และรวบรวมประเด็นร่วมเสนอให้กองกฎหมายและระเบียบการคลังจัดทำเป็นระเบียบ หรือเวียนแจ้งให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบและถือปฏิบัติ

ข. ข้อเสนอการดำเนินการระยะกลาง

- 1) มอบหมายให้กองระบบบัญชีและวิชาการคลังพัฒนาการจัดทำระบบบัญชีด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ และกำหนดรูปแบบให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ
- 2) มอบหมายให้กองระบบบัญชีและวิชาการคลังประสานกับกองปฏิบัติต่างๆ วิเคราะห์บทบาทสัมพันธ์ระหว่างกรมกับส่วนราชการอื่นๆ และพิจารณาผลกระทบในเชิงปฏิบัติให้กับส่วนราชการมากขึ้น เพื่อลดภาระในการตรวจสอบของกรมลง รวมทั้งหาวิธีการทดแทนกระบวนการปฏิบัติงานอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ใช้บริการของระบบธนาคารพาณิชย์ในการจ่ายเงินในรูปเช็ค และผลกระทบการขนย้ายเงินให้หน่วยงานอื่น เป็นต้น โดยกรมบัญชีกลางเน้นบทบาทด้านป้องกันและพัฒนาเพิ่มขึ้น
- 3) จัดระบบการทำงานเป็นทีมทั้งในรูปแบบเฉพาะ เรื่องและทีมเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานในเชิงวิเคราะห์หรือในเชิงพยากรณ์ เพื่อเตรียมรับปัญหาในอนาคต ทั้งนี้โดยให้บุคลากรด้านวิชาการมีส่วนร่วมริเริ่มและรับผิดชอบภารกิจมากขึ้น
- 4) ขยายขอบเขตงานของฝ่ายประสานราชการ สำนักงานเลขาธิการกรม ให้ครอบคลุมงานประสานราชการกับส่วนราชการอื่น และดูแลงานประชาสัมพันธ์ของกรม
- 5) จัดทำห้องปฏิบัติการด้านการเงินการคลัง ซึ่งมีข้อมูล แผนผัง ตาราง และใส่ทัศนูปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง หรือบุคคล และคณะบุคคลต่างๆ ซึ่งมีบทบาทในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายการเงินการคลังของประเทศ และอาจให้ห้องปฏิบัติการนี้ในการสรุป เสนอแนะ และอธิบายภารกิจของกรมบัญชีกลาง ตลอดจนบทบาทในการบริหารและกำหนดนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ค. ข้อเสนอการดำเนินการระยะยาว

- 1) ขอความร่วมมือหรือว่าจ้างผู้ชำนาญการเพื่อออกแบบ และจัดระบบการปฏิบัติงานระยะ-

หว่างกรมบัญชีกลางกับส่วนราชการต่างๆ โดยใช้เทคโนโลยีสนับสนุน เช่น จัดระบบคอมพิวเตอร์เครือข่ายเชื่อมโยงระบบข้อมูลของส่วนราชการกับกรมบัญชีกลาง

2) ดำเนินการเองหรืออาศัยการสนับสนุนจากภายนอก ในการปรับปรุงกฎหมายและระบบการทำงานที่เกี่ยวข้องกันระหว่างหน่วยงานกลางเชิงนโยบายการเงินการคลัง (สงป. สตง. สศช. ชปท. และกรมบัญชีกลาง) องค์การกลางบริหารงานบุคคล และส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการประสานงาน กำหนดขอบเขตอำนาจและขั้นตอนการทำงาน รวมทั้งพัฒนาเทคโนโลยีเสริมการทำงาน โดยวิเคราะห์และดำเนินการให้สอดคล้องกันเป็นวงจร

3. การพัฒนาระบบข้อมูล

การพัฒนาระบบข้อมูลนี้หมายถึงรวมทั้งระบบข้อมูลเอกสารและระบบข้อมูลที่ไม่ใช่เอกสาร ซึ่งกรมบัญชีกลางต้องอาศัย เพื่อเป็นคู่มือการทำงาน และที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะการเงินและภาวะการใช้จ่ายเงินของประเทศ

ก. ข้อเสนอการดำเนินการระยะสั้น

1) มอบหมายให้กองกฎหมายและระเบียบการคลัง และกองระบบบัญชีและวิชาการคลัง รวบรวมกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานให้ครบถ้วน เพื่อให้กองฝึกอบรมผลิตส่งให้สำนักงานคลังต่างๆ เก็บไว้ใช้เป็นประโยชน์ โดยให้สำนักงานคลังเขตทำหน้าที่เป็นศูนย์เอกสารในภูมิภาค และห้องสมุดส่วนกลางเป็นศูนย์กลางในส่วนกลาง

2) มอบหมายให้กองฝึกอบรมประสาน กับสำนักงานประมาณในการจัดทำระบบเก็บเอกสารเป็นมาตรฐานสำหรับสำนักงานคลังต่าง ๆ และจัดเอกสารสนับสนุนตามข้อ 1)

3) สนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการตามข้อ 2)

4) จัดตั้งคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาเทคโนโลยีระบบข้อมูลการเงินการคลังของกรมบัญชีกลาง และใช้แผนนี้เป็นแผนระดมทรัพยากรและปฏิบัติการให้เกิดผลในระยะยาว

ข. ข้อเสนอการดำเนินการระยะกลาง

1) จัดตั้งศูนย์บรรณสารในกองฝึกอบรม เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางอ้างอิง และสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ในด้านเอกสาร หรือสื่อข้อมูลทางวิชาการด้านการเงินการคลัง

2) มอบหมายให้กองบัญชีเครื่องจักรและสิ่งจ่าย และกองระบบบัญชีและวิชาการคลัง ดำเนินการเพื่อติดตั้งระบบ on line ในส่วนกลาง พัฒนาโปรแกรมฐานข้อมูล ปรับปรุงโปรแกรมสิ่งงานให้ทันสมัย และเตรียมการจัดทำเครือข่ายข้อมูลเชื่อมโยงส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และส่วนราชการอื่นๆ

- 3) มอบหมายให้กองประมวลบัญชีและรายได้ประสานกับหน่วยงานกลางอื่นๆ เพื่อกำหนดความต้องการข้อมูล ลดความยุ่งยากและปริมาณในการรายงานและเสริมการวิเคราะห์ในรายงาน
- 4) จัดสรุปข้อมูลสำคัญด้านการเงินการคลังในระบบไมโครคอมพิวเตอร์ เพื่อช่วยสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารระดับกรมและกระทรวง
- 5) พัฒนาการจัดทำบัญชี การควบคุมตรวจสอบและการรายงานผลข้อมูล โดยให้การจัดระบบที่ประสานภายในกรม และระหว่างกรม

ค. ข้อเสนอการดำเนินการระยะยาว

- 1) เปลี่ยนระบบการบันทึก การเก็บรักษา การประมวล และการวิเคราะห์ข้อมูลให้เน้นเทคโนโลยีจักรกล แทนการทำงานด้วยมือแบบเดิม และเปลี่ยนบทบาทของนักวิชาการให้เน้นการวิเคราะห์และพยากรณ์เพื่อสนับสนุนกระบวนการปฏิบัติงานและการวินิจฉัยสั่งการ
- 2) เชื่อมโยงเครือข่ายทั้งหมดของกรมบัญชีกลางเข้าด้วยกัน โดยระบบสื่อสารและข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์
- 3) จัดหาเครื่องและวัสดุอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ของตนเองที่ทันสมัย ดัดแปลงเชื่อมโยงเข้ากับระบบอื่นๆ ของส่วนราชการได้

4. การพัฒนาบุคลากร

บุคลากรที่มุ่งพัฒนานี้ครอบคลุมทั้งบุคลากรภายในและบุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

ก. ข้อเสนอการดำเนินการระยะสั้น

- 1) มอบหมายให้กองการเจ้าหน้าที่ประสานกับกองต่างๆ ภายใน เพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทของกรมจากการตรวจสอบและควบคุม ให้เน้นการป้องกัน การพัฒนา การวิเคราะห์ และการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรคุณภาพสูง และประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี แผนที่ 2 (พ.ศ. 2523 - 2525) ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงสัดส่วนบุคลากรด้านวิชาการให้สูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรด้านปฏิบัติการ กองวิชาการต่าง ๆ ควรมีบุคลากรระดับปริญญาตรีเกือบทั้งหมด และเพิ่มปริมาณบุคลากรระดับปริญญาโทและเอก ส่วนกองปฏิบัติการต่างๆ ควรมีบุคลากรระดับปริญญาตรีขึ้นไปช่วยเสริมเพื่อการวิเคราะห์ แก้ไขปัญหา และเสนอแนะแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม สำหรับสำนักงานคลังส่วนภูมิภาคควรมีนักวิชาการประจำเพิ่มขึ้น เพื่อช่วยงานวิเคราะห์และให้คำปรึกษาหารือแก่ส่วนราชการในภูมิภาค
- 2) พัฒนาบุคลากรของกองฝึกอบรมให้เข้าใจวิชาชีพด้านฝึกอบรมอย่างถ่องแท้ และจัดหาบุคลากรด้านฝึกอบรมโดยเฉพาะเพื่อช่วยพัฒนางานฝึกอบรม
- 3) กำหนดเกณฑ์ในการประเมินบุคลากรที่ชัดเจนและรับทราบทั่วกัน

ข. ข้อเสนอดำเนินการระยะกลาง

- 1) มอบหมายให้กองการเจ้าหน้าที่วางแผนกำลังคน เสนอแนะให้เป็นแผนปฏิบัติการของกรม และประสานให้เกิดแผนพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับภารกิจในอนาคตของกรม
- 2) จัดทำโครงการเร่งรัดพิเศษเพื่อฝึกอบรมครูงานและศึกษาต่อสำหรับบุคคลระดับต่าง ๆ หรือกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ซึ่งต้องการเร่งรัดพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน
- 3) จัดทำโครงการฝึกอบรมให้เป็นส่วนของระบบการแต่งตั้ง โยกย้ายและเปลี่ยนภารกิจของบุคลากร
- 4) จัดทำโครงการพิเศษเพื่อพัฒนาบุคลากรให้คุ้นเคยกับการวิเคราะห์ การทำงานเป็นทีม และการใช้เทคโนโลยีระบบข้อมูล
- 5) จัดเตรียมบุคลากรในแผนอัตรากำลัง 3 ปี ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2536 - 2538) ให้รองรับภารกิจระยะยาวในอนาคตตามแผนกำลังคนของกรม
- 6) เร่งรัดพัฒนาคู่มือ สื่อ และโครงการฝึกอบรมทั้งในรูปแบบชั้นเรียน และรูปแบบการศึกษด้วยตนเอง ในการพัฒนาบุคลากรของส่วนราชการอื่นๆ

5. มาตรการดำเนินการเพื่อการพัฒนา

ปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้พยายามดำเนินการตามข้อเสนอระยะสั้น และระยะกลางบางประการบ้างแล้ว แต่กระทำในขอบเขตจำกัดอันเกิดจากทัศนคติ คุณภาพ และปริมาณของบุคลากร และทรัพยากรอื่นๆ การดำเนินการดังกล่าวนี้มักเป็นการดำเนินการเฉพาะเรื่อง และยังมีได้มีการประสานสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยมุ่งวัตถุประสงค์เฉพาะที่ชัดเจนในระยะยาว จึงควรมีมาตรการเชิงปฏิบัติบางประการดังนี้

1. มอบหมายให้กองการเจ้าหน้าที่ประสานและจัดทำแผนพัฒนากฎหมายบัญชีกลาง สนับสนุนการทำแผนปฏิบัติหรือโครงการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาแม่บท รวมทั้งติดตามประเมินผล (ในบรรดาคณะทำงาน ควรมีเจ้าหน้าที่ประจำดำเนินการต่อเนื่อง โดยปลอดจากภาระงานอื่น)
2. จัดทำแผนแม่บทในการพัฒนา แผนรองและโครงการที่สนับสนุนแผนแม่บท
3. กำหนดกลไกและมาตรการติดตามประเมินผล
4. เมื่อจัดทำแผนและโครงการต่าง ๆ แล้วจึงระดมทรัพยากรความช่วยเหลือด้านกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี การจัดการและการเงิน จากแหล่งงบประมาณแผ่นดิน และแหล่งความช่วยเหลืออื่น ๆ

5. นิยามและสิ่งการเพื่อคลี่คลายปัญหาในระยะสั้นตามข้อเสนอข้างต้น

มาตรการดำเนินการที่เสนอนี้มุ่งเป็นมาตรการต่อเนื่องระยะยาว มีการจัดกลไกดำเนินการต่อ-

เนื่อง และมีการติดตามประเมินผลรายงานเสนอผู้บริหารระดับสูงเป็นระยะ ทั้งนี้จำต้องระดมความร่วมมือสนับสนุนจากทุกฝ่ายทั้งภายในและภายนอก และโดยที่ในปัจจุบันกรมเองมีข้อจำกัดในด้านบุคลากรที่จะรับดำเนินการเป็นลักษณะประจำ ในระยะแรกเริ่มจึงควรอาศัยการสนับสนุนจากภายนอกเป็นหลัก โดยมีคณะทำงานเป็นแกนอำนวยการภายใต้การกำกับดูแล และการสนับสนุนอย่างใกล้ชิดของผู้บริหารระดับสูงของกรม

ภาคผนวก



คำสั่งกรมบัญชีกลาง

ที่ ก.บส./๒๕๓๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ

ด้วยสภามัธยมศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปฏิรูป-
ระบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นผู้ดำเนินการศึกษาวิจัยในโครงการการบริหาร
เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะจัดตั้งคณะผู้วิจัยมาทำการศึกษาวิจัยการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง

เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่คณะผู้วิจัยดังกล่าว จึงแต่งตั้งให้

- | | | |
|-------------------------------------|--------------------|-----------------------|
| ๑. นายเกษม จังถิมา | ผู้ช่วยอธิบดีพิเศษ | เป็นหัวหน้าคณะกรรมการ |
| ๒. ผู้อำนวยการกอง กองการเจ้าหน้าที่ | | เป็นคณะกรรมการ |
| ๓. นางสาวบุณยิฉ ธิระอัมรินทร์ | นักวิชาการหลวง ๗ | เป็นคณะกรรมการ |
| ๔. นางสาวบุญพร ดวงโค | นิติกร ๗ | เป็นคณะกรรมการ |
| ๕. นายสุทัศน์ ศิริรัตนคุณกุล | นักบัญชี ๕ | เป็นคณะกรรมการ |
| ๖. นายพนัส แจ่มเวหา | นิติกร ๕ | เป็นคณะกรรมการ |

มีหน้าที่ให้ข้อมูลและประสานงาน ตลอดจนการเข้าร่วมศึกษากับคณะผู้วิจัยตามความ เหมาะสม

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๑

(นายดุรงค์ เท่งศรี)

อธิบดีกรมบัญชีกลาง

รายการสัมภาษณ์ (เฉพาะการพบปะครั้งแรก)

- วันที่ 18 มีนาคม 2531 - คณะทำงาน
- วันที่ 21 มีนาคม 2531 - เลขานุการกรม (นายบุญธรรม เล็กสุขวัฒน์)
ผอ.กองการเจ้าหน้าที่ (นายสมเกียรติ สุทธิสุวรรณ)
- วันที่ 28 มีนาคม 2531 - ผอ.กองอนุมัติจ่าย 2 (นายสมพงษ์ วัฒนสุระ)
- ผอ.กองกฎหมายและระเบียบการคลัง (นายสมศรี แสงอุดม)
- วันที่ 29 มีนาคม 2531 - ผอ.กองฝึกอบรม (นางสาวฉลวย อาภาวรรณ)
- ผอ.กองตรวจจ่าย 1 (นายสมคิด หังสนฤกษ์)
- วันที่ 4 เมษายน 2531 - ผอ.กองรัฐวิสาหกิจ (นางมณีมาญ วุฒิธรเนตรรักษ์)
- ผอ.กองตรวจจ่าย 2 (นางนิศมร ทั้งสุบุตร)
- วันที่ 5 เมษายน 2531 - ผอ.กองอนุมัติจ่าย 1 (นายมนตรี อามีน)
- ผอ.กองอนุมัติจ่าย 3 (นางวินัส เกตกะโกมล)
- วันที่ 7 เมษายน 2531 - ผอ.กองธนาธิการ (นายวิสุทธิ์ มนต์วิวัฒน์)
- ผอ.กองระบบบัญชีและวิชาการคลัง (นางอนันต์ ตันติเฉลิม)
- วันที่ 25 เมษายน 2531 - ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการบัญชี (นายกมล จันทิมา)
- วันที่ 2 พฤษภาคม 2531 - หัวหน้าฝ่ายงานคลัง สำนักงานเลขานุการกรม
(น.ส. เสาวคนธ์ เตรพุกณะ)
- หัวหน้าฝ่ายงานสารบรรณ สำนักงานเลขานุการกรม
(นายสุเทพ ชีวพฤษ)

- วันที่ 3 พฤษภาคม 2531 - หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน กองการเจ้าหน้าที่
(นางสมนิศ สุขใจ)
- หัวหน้าฝ่ายกฎหมายการคลัง กองกฎหมายและระเบียบการคลัง
(น.ส. สุธีพร ดวงโต)
- วันที่ 9 พฤษภาคม 2531 - หัวหน้าฝ่ายวิชาการคลัง กองระบบบัญชีและวิชาการคลัง
(นางสาว พูลนิจ ปิยะอนันต์)
- วันที่ 10 พฤษภาคม 2531 - หัวหน้าฝ่ายหนี้สาธารณะ กองธนธิการ (นางนันท์กัญย์ สุรนิษฐ์)
- หัวหน้าฝ่าย 1 กองรัฐวิสาหกิจ (นางศุภรัตน์ ธัญญานุกูตี)
- หัวหน้าฝ่าย 2 กองรัฐวิสาหกิจ (นางพรนิมล จุลพันธ์)
- วันที่ 20 พฤษภาคม 2531 - หัวหน้าฝ่ายระเบียบการคลัง กองกฎหมายและระเบียบการคลัง
(นางวิไล จิตติวร)
- วันที่ 10 มิถุนายน 2531 - คลังจังหวัดขอนแก่น (นายเชื้อ เจริมเต็ม)
- วันที่ 15 มิถุนายน 2531 - รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง (นายวินัย บุญโสภณ)
- วันที่ 22 มิถุนายน 2531 - รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง (นายศุภชัย นิตยฐานิช)
- วันที่ 23 มิถุนายน 2531 - อธิบดีกรมบัญชีกลาง (นายภุชงค์ เพ่งศรี)
- รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง (นายประพันธ์ ศิริวิรัตน์บำรุง)
- วันที่ 29 มิถุนายน 2531 - ปลัดกระทรวงการคลัง (นายพันส์ สิมะเสถียร)
- วันที่ 11 กรกฎาคม 2531 - รองปลัดกระทรวงการคลัง (นายสุนทร เสถียรไทย)
- ผอ.กองคอมพิวเตอร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
(นายชรินทร์ วัชรินวงศ์)
- วันที่ 18 กรกฎาคม 2531 - รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
(นายโกวิทย์ โปษยานนท์)

แบบสอบถาม

ทัศนคติของบุคลากรกรมบัญชีกลาง

แบบสอบถามชุดนี้มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจข้อเท็จจริง และความคิดเห็นของบุคลากรกรมบัญชีกลาง เกี่ยวกับองค์การ การบริหาร และลักษณะการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแนวทางและโครงการปรับปรุงกระบวนการทำงาน และพัฒนาบุคลากรของกรมบัญชีกลาง จึงขอความกรุณาให้ท่านตอบแบบสอบถามนี้ให้ครบถ้วนตามความเป็นจริงให้มากที่สุด แล้วสอดใส่ช่องที่แนบมาพร้อมนี้ ปิดผนึกและส่งกลับมาให้คณะทำงานโดยด่วน อย่างช้าภายในวันที่ 5 สิงหาคม 2531 คำตอบของท่านจะถือเป็นความลับ ไม่มีการเปิดเผยคำตอบอันจะส่งผลกระทบต่อตัวท่านและคณะทำงานขอขอบคุณในความร่วมมืออย่างดียิ่งของท่าน มา ณ ที่นี้

คำชี้แจงในการกรอกแบบสอบถาม

โปรดอ่านคำถามแต่ละข้อ และเลือกคำตอบที่ตรงกับข้อเท็จจริง หรือความคิดเห็นของท่านมากที่สุด แล้วเขียนเลขหน้าคำตอบที่ท่านเลือกในวงกลมด้านขวามือ ซึ่งตรงกับข้อที่ท่านตอบ ตัวอย่างเช่น ข้อ 1 หากท่านทำงานอยู่คลังจังหวัด กรุณาเขียนเลข 3 ในวงกลมขวามือดังนี้

- | | |
|---------------------------|--------------|
| 1. ปัจจุบันท่านสังกัดอยู่ | คำตอบของท่าน |
| 1. ส่วนกลาง | (3) 1 |
| 2. คลังเขต | |
| 3. คลังจังหวัด | |
| 4. คลังอำเภอ | |

ส่วนที่หนึ่ง	คำถามส่วนบุคคล	คำตอบของท่าน
--------------	----------------	--------------

- | | |
|----------------------------|-------|
| 1. ปัจจุบันท่านสังกัดอยู่* | () 1 |
| 1. ส่วนกลาง (33.4) | |
| 2. คลังเขต (2.5) | |
| 3. คลังจังหวัด (56.8) | |
| 4. คลังอำเภอ (7.2) | |

* หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บเป็นอัตราร้อยละของคำตอบแต่ละข้อ คำตอบนี้ไม่รวมจำนวนผู้ไม่ตอบ

2. ท่านปฏิบัติราชการในกรมบัญชีกลางมาแล้ว () 2
1. 0 - 5 ปี (12.9)
 2. 6 - 10 ปี (13.5)
 3. 11 - 15 ปี (12.0)
 4. 16 - 20 ปี (12.3)
 5. 21 - 25 ปี (16.7)
 6. 26 - 30 ปี (14.9)
 7. 31 - 35 ปี (10.5)
 8. 36 ปีขึ้นไป (7.1)
3. อายุปัจจุบันของท่าน () 3
1. 18 - 25 ปี (4.8)
 2. 26 - 30 ปี (12.5)
 3. 31 - 35 ปี (9.0)
 4. 35 - 40 ปี (14.7)
 5. 41 - 45 ปี (13.4)
 6. 46 - 50 ปี (18.6)
 7. 51 - 55 ปี (14.4)
 8. 56 ปีขึ้นไป (12.6)
4. เพศ () 4
1. หญิง (46.3)
 2. ชาย (53.7)
5. ระดับการศึกษา () 5
1. ต่ำกว่า ปวช. (30.3)
 2. ปวช. (33.1)
 3. ปวส. (10.8)
 - 4.ปริญญาตรี (23.2)
 5. สูงกว่าปริญญาตรี (2.6)
6. ขณะนี้ท่านดำรงตำแหน่งบริหารหรือไม่ ระดับใด () 6
1. ไม่ได้ดำรงตำแหน่งบริหาร (39.0)
 2. หัวหน้างาน (13.7)
 3. หัวหน้าฝ่าย (7.5)
 4. หัวหน้าฝ่ายการคลัง/การเงิน/บัญชี (จังหวัด/อำเภอ) (27.8)
 5. ผู้ช่วยคลังเขต (.8)
 6. คลังอำเภอ (.8)
 7. คลังจังหวัด (8.3)
 8. คลังเขต (1.2)
 9. หัวหน้ากอง/ผู้อำนวยการกอง (1.1)

คำชี้แจง

ส่วนที่สองถึงส่วนที่สี่นี้ เป็นคำตอบเกี่ยวกับทัศนคติของท่าน โปรดอ่านคำถามแต่ละข้อ และเลือกคำตอบที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด โดยเขียนเลขคำตอบ (เลข 1 เห็นด้วยอย่างมาก เลข 2 เห็นด้วย เลข 3 ไม่ค่อยเห็นด้วย เลข 4 ไม่เห็นด้วย) ลงในวงกลมขวามือของแต่ละข้อ เช่น ข้อ 8 ถ้าท่านไม่เห็นด้วย ว่างานของกรมเป็นงานปกติประจำวัน ท่านเลือกเขียนเลข 4 ลงในวงกลมท้ายข้อ ตัวอย่างเช่น

8. งานของกรมส่วนใหญ่เป็นงานปกติประจำวัน (4) 8

ส่วนที่สอง ทัศนคติต่อกรมบัญชีกลาง

	เห็นด้วย อย่างมาก	เห็นด้วย	ไม่ค่อย เห็นด้วย	ไม่เห็น ด้วย	คำตอบของท่าน	
7. กรมบัญชีกลางเป็นกรมปฏิบัติ มิใช่กรมนโยบาย	14.2	45.5	27.6	13.7	()	7
8. งานของกรมส่วนใหญ่เป็นงานปกติประจำวัน	15.3	48.7	19.4	16.5	()	8
9. บุคลากรของกรมคุ้นเคยกับการทำงานเป็นทีม	10.9	42.7	29.0	17.4	()	9
10. การบริหารและพัฒนาบุคคลของกรม เหมาะสมดี	4.4	27.6	42.6	25.5	()	10
11. เทคโนโลยีที่ช่วยเสริมการทำงานของ กรมมีความทันสมัยมาก	6.6	20.7	39.5	33.2	()	11
12. เมื่อเทียบกับส่วนราชการอื่นแล้วบุคลากร ในกรมมีโอกาสก้าวหน้ามาก	7.6	34.7	39.5	18.1	()	12
13. หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาขึ้นเงินเดือน 2 ชั้น ของกรมเหมาะสมดี	3.2	29.8	40.2	26.9	()	13
14. ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นส่งเสริมให้ท่านใช้ความ คิดริเริ่ม	8.7	48.6	30.3	12.3	()	14
15. งานของกรมเป็นงานที่ทำท่ายและน่าตื่นเต้น	7.9	23.4	38.4	30.3	()	15
16. งานจรรยาของกรมมีมากเกินไป	6.7	29.4	40.7	23.2	()	16
17. กฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆที่ใช้ใน การทำงานมีมากเกินไป	22.5	46.4	21.8	9.3	()	17

	เห็นด้วย อย่างมาก	เห็นด้วย	ไม่ค่อย เห็นด้วย	ไม่เห็น ด้วย	คำตอบของท่าน	
18. งานของกรมต้องอาศัยดุลยพินิจสูง	28.2	51.2	18.5	2.1	()	18
19. คนที่จะทำงานกรมบัญชีกลางได้ต้องมีความรอบคอบ	57.3	38.4	2.5	1.8	()	19
20. บุคลากรของกรมต้องมีความซื่อสัตย์มาก	60.1	31.3	6.6	1.9	()	20
21. การจัดเก็บเอกสารภายในกอง/ฝ่ายของท่านดีมาก	4.1	30.6	45.1	20.2	()	21
22. กรมใช้ผลงานเป็นหลักในการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากร	12.6	37.6	29.9	19.8	()	22
23. กรมบัญชีกลางเป็นกรมล้ำสมัย ต้องได้รับการพัฒนาอีกมาก	24.1	42.4	23.2	10.2	()	23

ส่วนที่สาม ลักษณะการปฏิบัติงาน

24. งานของท่านจะสำเร็จได้ด้วยการสนับสนุนของทีม	41.3	41.9	10.6	6.1	()	24
25. งานปัจจุบันของท่านเป็นงานวิชาการเป็นส่วนใหญ่	6.4	24.4	42.7	26.5	()	25
26. งานของท่านต้องอาศัยกฎหมายระเบียบและคู่มือต่างๆ มาก	34.5	46.9	14.1	4.5	()	26
27. ท่านทำงานทันกำหนดเสมอ	32.9	54.6	11.2	1.2	()	27
28. ท่านเคยริเริ่มเสนอแนะเรื่องราวหรือวิธีการทำงานใหม่ๆ	11.4	61.4	20.1	7.1	()	28
29. ท่านต้องการทำงานอยู่กับกรมบัญชีกลางจนกระทั่งเกษียณอายุ	42.6	30.1	13.3	6.9	()	29
30. ท่านได้รับการบริการด้านคอมพิวเตอร์เพียงพอสำหรับการทำงานของ ท่าน	4.4	13.1	31.9	50.6	()	30
31. ส่วนราชการจะทบทวนหากกรมบัญชีกลางไม่ตรวจสอบให้ละเอียดถี่ถ้วน	41.1	32.7	17.2	9.2	()	31
32. ท่านมักเสียเวลากับการติดต่อโดยตรงและโทรต้นที่จากหน่วยงานและข้าราชการกรมอื่น	20.4	44.2	21.7	13.6	()	32

	เห็นด้วย อย่างมาก	เห็นด้วย	ไม่ค่อย เห็นด้วย	ไม่เห็น ด้วย	คำตอบของท่าน	
33. งานของท่านจะเสียเวลาน้อยกว่านี้ ถ้าส่วน ราชการรัฐระเบียบดีพอ	58.5	36.1	3.0	2.4	()	33
34. ถ้าเอาคนจากกองอื่นมาทำงานแทนท่าน เขาต้องใช้เวลาเรียนงานไม่ต่ำกว่า 1 เดือน	29.0	41.3	19.6	10.2	()	34
35. ขณะนี้รายได้ของท่านไม่พอกับรายจ่าย	39.1	37.0	14.1	9.9	()	35

ส่วนที่สี่ ทิศนคติต่อการพัฒนา

36. กรมควรกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความดี ความชอบให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่	59.4	35.1	4.0	1.5	()	36
37. บุคลากรควรอยู่ประจำกองหรือคลังจังหวัด /คลังอำเภอ ไม่ควรย้ายถ้าไม่จำเป็น	19.0	29.0	26.2	25.7	()	37
38. ควรพัฒนาทักษะในการแสดงออกของ บุคลากรกรมให้ดีกว่านี้	34.8	61.9	2.4	0.9	()	38
39. หลักสูตรการอบรมควรเน้นด้านระเบียบ และกฎหมายเป็นหลัก	36.7	45.7	15.3	2.4	()	39
40. การคัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งใดๆ ควรเน้นบุคลากรภายในกรมเป็นหลัก	31.8	33.2	18.3	16.7	()	40
41. ควรเพิ่มภาระการตรวจสอบต่างๆ ให้ ส่วนราชการภายนอกมากขึ้น	32.7	48.9	13.4	5.0	()	41
42. ควรจัดอบรมความรู้ด้านการบริหารและ การจัดการแก่บุคลากร	52.7	45.2	1.5	0.6	()	42
43. ควรเร่งจัดทำคู่มือการทำงานสำหรับ บุคลากรในกรม	55.4	40.7	3.2	0.8	()	43
44. ควรหนุนเวียผู้บริหารระดับฝ่ายและกอง	40.9	48.1	8.7	2.3	()	44
45. กรมไม่ควรจุกจิกเรื่องหลักฐานและ รายละเอียดที่ส่งจากส่วนราชการ	10.3	28.0	33.1	28.5	()	45
46. กรมไม่ควรรับการติดต่อใดๆ นอกจาก เป็นลายลักษณ์อักษร	10.2	22.8	38.7	28.2	()	46
47. ควรให้บุคลากรแต่ละคนทำงานให้เสร็จเป็น เรื่องไปเลยเพราะการส่งงานผ่านสายฝ่ายกองทำให้งานช้า	14.8	34.9	30.5	19.8	()	47

ส่วนที่ห้า ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

48. ปัจจุบันท่านมีปัญหาใดบ้างในการปฏิบัติงานของท่าน และท่านเสนอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

.....

.....

.....

49. ปัจจุบันมีงานใดที่ท่านต้องการริเริ่มจัดทำ แต่ยังไม่ได้ลงมือทำ โปรดระบุสาเหตุขัดข้องและเสนอแนะ

.....

.....

.....

50. ปัจจุบัน งานของท่านเรื่องใดควรมอบหมายให้หน่วยงานอื่นรับไปจัดทำ โปรดเสนอชื่อหน่วยงานที่ควรรับภาระงานที่ท่านระบุ

.....

.....

.....

51. โดยส่วนรวม ท่านเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกรมบัญชีกลางอย่างไร

.....

.....

.....

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 1

- | | |
|--|--|
| 1. ข้อเสนอโครงการวิจัย เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. ไพจิตร เอื้อทวีกุล |
| 2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) | |
| 3. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม (สศช.) | โดย ดร. พินิจเชื้อ นาคะตะ |
| 4. การจัดสรรเพื่อการพัฒนา : บทบาทของสำนักงานประมาณ (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. ลิขิต ชีระเวทิน และ
ดร. ไกรยุทธ ชีรตยาดีนันท์ |
| 5. การศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) | โดย ดร. วรเดช จันทรศร |
| 6. การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน : การวิเคราะห์แนวความคิด และการดำเนินการในประเทศไทย (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. ไกรยุทธ ชีรตยาดีนันท์ |
| 7. กฎหมาย และ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติ สถาบันการเงิน และการส่งออก : ผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย |
| 8. หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหา และการปฏิรูป | โดย ดร. วรเดช จันทรศร และ
ดร. วินิต ทรงประทุม |
| 9. การปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น : ปัญหาและ ข้อเสนอแนะบางประการ | โดย ดร. ปธาน สุวรรณมงคล |
| 10. การปฏิรูปการบริหาร | โดย ดร. วรเดช จันทรศร |
| 11. การปฏิรูปการบริหาร : บรรณานุกรมสรุปสาระสังเขป (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. วรเดช จันทรศร |
| 12. รายงานสรุปผลการสัมมนาโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (2530) (ภาษาอังกฤษ) | |

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 2 ปีที่ 1

1. Main Report Phase II - first year (ภาษาอังกฤษ)
2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่ 2 ปีที่ 1
3. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
4. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
5. กรมบัญชีกลาง โดย ดร.ปรีชา เวสศิริ
6. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
7. คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ
: การศึกษาด้านการบริหาร โดย คุณณัฐ วัฒนโกเมร
8. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดย คุณเศรษฐพร คูศิริพิทักษ์
9. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข โดย ดร.วรเดช จันทรศร
10. กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงาน
ระดับกระทรวงในการบริหารการพัฒนา โดย ผศ.ปรกรณ์ ปรียากร
11. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป โดย ดร.ลิขิต ชีรเวคิน
12. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ดร.พิทยา บวรวัฒนา
13. กรมวิชาการเกษตร โดย ดร.ปฐม มณีโรจน์
14. กรมส่งเสริมการเกษตร โดย ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
15. กรมประชาสัมพันธ์ โดย ดร.จรี วิจิตรวาทการ
16. กรมการค้าต่างประเทศ โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
17. Summary Proceedings : Workshop on the Management
of Economic and Social Development

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ถือกำเนิดขึ้นตามมติของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้วัตถุประสงค์หลักที่จะให้โครงการนี้ ดำเนินการศึกษาการปรับปรุงการบริหารการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บทสำหรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป โดยคณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

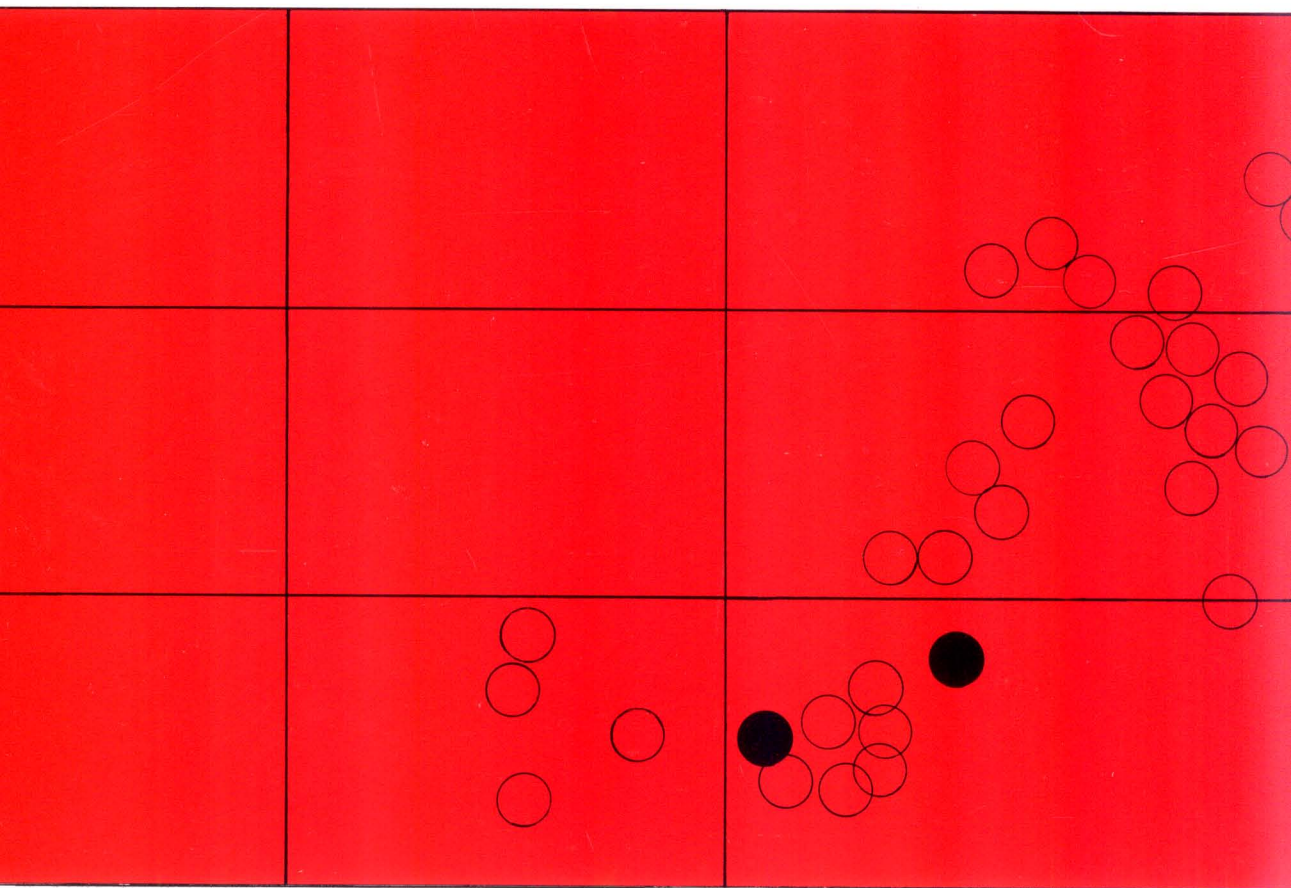
การดำเนินการตามโครงการฯ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ในระยะแรก (สิงหาคม 2529 - ธันวาคม 2530) มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาสำคัญ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปทางการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย รวม 3 หน่วยงาน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงทั้งระยะสั้นและระยะยาว (2) วิเคราะห์กิจกรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมสำหรับการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน และ (3) สรุปรวกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน พร้อมทั้งเสนอกลยุทธ์ในทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปในอนาคต นอกจากนี้ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะโครงการวิจัยสำหรับการดำเนินการตามแผนระยะที่สองด้วย

สำหรับการดำเนินการในระยะที่สอง ซึ่งเป็นระยะปัจจุบันนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย และหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติที่สำคัญ รวม 26 หน่วยงาน ตลอดจนเพื่อศึกษาปัญหาสำคัญอื่นๆ ของระบบราชการไทย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บท และจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารทั้งระบบ



พิมพ์ที่: บริษัทปัณเกล้าการพิมพ์ จำกัด
457/57 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ
Ins. 4249350 สุรินทร์ มณีดุลย์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

พ.ศ. 2532



THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Rajapark Building, 163 Asoke, Sukhumvit Road, Bangkok 10110 Thailand

Tel. 258-9012-7, 258-9027-9

Telex 20666 RAJAPAK TH