

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๖๓



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง การจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดิน

เรียน รอง-นรม., รัฐ - นร., กระทรวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๓.๒/๑๓๔๗๕
ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๒

ด้วยกระทรวงการคลังได้เสนอเรื่อง การจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดิน มาเพื่อ
ดำเนินการ ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบแล้วเมื่อวันที่
๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุรชัย ภูประเสริฐ)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๘

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๖๕

www.cabinet.thaigov.go.th

ด่วนที่สุด

ที่ กก 0423.2/13475



กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

14 สิงหาคม 2552

เรื่อง การจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดิน

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1. เรื่องเดิม

1.1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2545 เห็นชอบในหลักการปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐ ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้แผนการปฏิรูปกระทรวงการคลัง และได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 รับทราบแผนการดำเนินงานปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐ ซึ่งกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ได้เสนอแผนให้มีการประกาศใช้หลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2546 เพื่อให้ส่วนราชการปฏิบัติตามหลักการบัญชีเกณฑ์คงค้าง และกระทรวงการคลังจะพัฒนาโปรแกรมระบบบริหารการเงินและบัญชีของส่วนราชการ (ระบบ AFMIS) เพื่อให้ส่วนราชการนำไปใช้หรือพัฒนาต่อให้เหมาะสมกับตนเอง พร้อมทั้งจะจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางด้านการรับจ่ายเงินและการบัญชีของรัฐบาล (GFMS) ให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดทำรายงานการเงินในภาพรวมของแผ่นดินตามเกณฑ์คงค้างโดยการนำรายงานการเงินจากส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐอื่นมาปรับเข้าสู่ระบบบัญชีรัฐบาล ซึ่งคาดว่าจะเริ่มทดลองจัดทำในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 นอกจากนี้คณะรัฐมนตรี ยังได้มีมติเห็นชอบตั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐลักษณะพิเศษ ได้แก่ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ รวมทั้งเงินกองทุนนอกงบประมาณ กำหนดระบบบัญชีและจัดทำรายงานการเงินตามหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2 และจัดส่งรายงานการเงินตามรูปแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดส่งให้กรมบัญชีกลาง ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ดำเนินการปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐตามแผนการดำเนินงานดังกล่าวมาโดยลำดับ โดยได้มีการประกาศใช้หลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2 ในปี 2546 เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐใช้เป็นมาตรฐานอ้างอิงในการบันทึกบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง และกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลจัดทำรายงานการเงินตามรูปแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดส่งให้กรมบัญชีกลาง เพื่อจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดินในภาพรวม และได้เริ่มพัฒนาระบบ AFMIS ให้ส่วนราชการนำไปใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

1.2 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบโครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System -- GFMS) และได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 รับทราบและเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอให้มีการนำระบบ

GFMIS มาใช้ในภาคราชการเพื่อปรับปรุงระบบเบิกจ่ายงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบบริหารหนี้ ตลอดจนระบบการตรวจสอบประเมินผลของหน่วยงานภาครัฐให้เชื่อมโยงกันอย่างบูรณาการ โดยให้นำมาใช้กับทุกส่วนราชการ และองค์กรอิสระทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 เป็นต้นไป และให้ทุกหน่วยงานได้ตระหนักว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญตามนโยบายรัฐบาลที่ต้องร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลโดยเร็วต่อไป

2. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากระบบ GFMIS ของรัฐบาลเป็นระบบบูรณาการที่ครอบคลุมระบบงานทั้งในด้านระบบบริหารงบประมาณ ระบบจัดซื้อจัดจ้าง ระบบการเงินและบัญชี ระบบบัญชีต้นทุน และระบบบริหารบุคคล มีผลทำให้การพัฒนาระบบ AFMIS และการจัดทำระบบ GFMIS ตามแผนการดำเนินงานปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐของกระทรวงการคลังต้องถูกระงับไป เพราะเนื้อหาขอบเขตระบบ GFMIS ของรัฐบาลได้ครอบคลุมทั้งระบบ AFMIS และระบบ GFMIS ตามแผนการดำเนินงานปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐของกระทรวงการคลังไว้แล้ว หลังจากนั้นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ได้มีการจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดินตามเกณฑ์คงค้างจากระบบ GFMIS ของรัฐบาลโดยใช้วิธีรวมรายงานการเงินจากส่วนราชการระดับกรมทั่วประเทศ ประมาณ 250 แห่ง (8,000 หน่วยเบิกจ่าย) กับบัญชีชุดรัฐบาล และมีการตัดรายการระหว่างกันแต่ปรากฏว่ารายงานการเงินของแผ่นดินดังกล่าวขาดความถูกต้องแม่นยำ เนื่องจากการนำระบบดังกล่าวมาใช้อย่างเร่งด่วน ทำให้การพัฒนาอยู่บนฐานข้อมูลจริงและได้ปรับเปลี่ยนมาอย่างต่อเนื่อง บุคลากรด้านการเงินการบัญชีของส่วนราชการขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่สามารถปรับตัวทันกับเทคโนโลยีที่ปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความซับซ้อนของระบบที่มีความยากในการปฏิบัติงานมากขึ้น และส่วนราชการในส่วนภูมิภาคขาดบุคลากรด้านการเงินการบัญชี ทำให้ผู้บริหารส่วนราชการไม่อาจดูแลการปฏิบัติงาน และรับผิดชอบการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพได้ จึงมีข้อผิดพลาดในการบันทึกบัญชีของส่วนราชการในระบบเป็นจำนวนมาก ข้อมูลบัญชีของส่วนราชการขาดความถูกต้องครบถ้วน และเนื่องจากหน่วยเบิกจ่ายของส่วนราชการเป็นเจ้าของข้อมูลทางบัญชี กระทรวงการคลังจึงไม่สามารถอธิบายหรือรับรองความถูกต้องของทุกรายการบัญชีจากหน่วยเบิกจ่ายประมาณ 8,000 แห่งได้ ส่งผลให้รายงานการเงินของแผ่นดินที่จัดทำขึ้นจากระบบ GFMIS ของรัฐบาลเกิดความผิดพลาดสะสมมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 กระทรวงการคลังจึงเห็นควรปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดินตามเกณฑ์คงค้าง โดยการรวมรายงานการเงินจากส่วนราชการเป็นการจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดินโดยแนวทางใหม่ ซึ่งแตกต่างจากแผนปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบ เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 ไว้ จึงจำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อรับทราบก่อนดำเนินการต่อไป

3. ความเร่งด่วนของเรื่อง

จำเป็นต้องใช้ในการจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดินสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบันให้แล้วเสร็จโดยด่วน

4. สาระสำคัญของเรื่อง

การจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดินตามเกณฑ์คงค้างจากระบบ GFMS ของรัฐบาล ที่จัดทำขึ้น โดยวิธีการรวมรายงานการเงินจากส่วนราชการประสบปัญหาในเรื่องรายงานการเงินขาดความถูกต้องแม่นยำ ดังนั้น เพื่อจำกัดขอบเขตให้ข้อผิดพลาดของข้อมูลบัญชีในรายงานการเงินของแผ่นดินน้อยลง ข้อมูลมีความถูกต้องน่าเชื่อถือ ตรวจสอบได้ง่ายขึ้น และสามารถจัดทำได้รวดเร็วทันต่อเวลา กระทรวงการคลัง จึงปรับเปลี่ยนการจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดินตามเกณฑ์คงค้าง โดยวิธีการรวมรายงานการเงินจากส่วนราชการ ตามแผนปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐที่คณะกรรมการมีมติรับทราบ เป็นวิธีการจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์คงค้างแบบผสม (Modified Accrual Basis) โดยใช้ข้อมูลบัญชีชุดรัฐบาลเป็นหลักในการจัดทำ

รายงานการเงินของแผ่นดินตามหลักเกณฑ์คงค้างแบบผสม (Modified Accrual Basis) ที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้นนี้จะแสดงสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของรัฐบาล และรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายที่มีการรับและจ่ายเงินสด รวมทั้งรายการค่าใช้จ่ายค้างจ่าย รายได้ค้างรับ ปรับเพิ่มเติมด้วยรายได้และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสินทรัพย์และหนี้สินของรัฐบาลที่ไม่มีการรับจ่ายเงินสด โดยมีแนวทางการจัดทำดังต่อไปนี้

- 1) ใช้ข้อมูลบัญชีจากชุดรัฐบาลที่แสดงการรับจ่ายเงินคงค้างของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งครอบคลุมถึง รายการที่เกิดจากรายได้แผ่นดิน เงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการฝากไว้กับกระทรวงการคลัง
- 2) รวบรวมข้อมูลที่มีสาระสำคัญเฉพาะสินทรัพย์และหนี้สินของรัฐบาลมาปรับในบัญชีชุดรัฐบาล โดยข้อมูลเหล่านี้มาจากส่วนราชการที่ทำหน้าที่บริหารจัดการแทนรัฐบาล เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ ข้อมูลเกี่ยวกับเงินลงทุนของรัฐบาล ข้อมูลเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เป็นต้น
- 3) รวบรวมข้อมูลอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลจากส่วนราชการอื่นๆ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบเพิ่มเติม เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ ข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

กระทรวงการคลังเห็นว่ารายงานการเงินของแผ่นดินดังกล่าวได้ให้สาระสำคัญของรายการที่แสดงในรายงานการเงินไว้ครบถ้วนแล้วเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐบาล โดยขอบเขตของข้อมูลในรายงานการเงินของแผ่นดินนี้ได้ครอบคลุมถึงสินทรัพย์ หนี้สิน รายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ทั้งที่เป็นเงินคงค้าง สินทรัพย์ทางการเงินอื่นของรัฐบาล สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน และหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมของรัฐบาล

5. ประเด็นของปัญหาที่ต้องการให้คณะกรรมการพิจารณา

ไม่มี

6. ความเห็นชอบหรือการอนุมัติของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ไม่มี

7. ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

เพื่อคณะรัฐมนตรีทราบการปรับเปลี่ยนการจัดทำงบการเงินแผ่นดิน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง

สำนักมาตรฐานด้านการบัญชีภาครัฐ

โทรศัพท์ 0 2298 6288

โทรสาร 0 2273 9469