

บทที่ 1

บทนำ



ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศเกิดจากการขายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร แต่ปรากฏว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้น้อย มีมาตรฐานการครองชีพต่ำ เพราะถูกพ่อค้าคนกลางกดราคาพืชผลที่เกษตรกรผลิตได้เพื่อให้ตนได้รับกำไรสูงสุด เกษตรกรส่วนใหญ่จำต้องตกอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบดังกล่าวนี้เพราะไม่มีอำนาจต่อรองราคายาพืชผลของตน

องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรหรือเรียกโดยย่อว่า อ.ต.ก. จึงถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 โดยมีจุดประสงค์ที่จะให้ อ.ต.ก. เป็นตัวจักรสำคัญในการช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการจัดหาปัจจัยการผลิตที่จำเป็นมาขายให้เกษตรกรในราคาถูกและยอมให้คิดค่าขนส่งและค่าปัจจัยการผลิตได้ตามความจำเป็นเมื่อเกษตรกรผลิตพืชผลได้แล้ว อ.ต.ก. จะดำเนินการด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรขายสินค้าของตนได้ในราคาที่เป็นธรรม ซึ่งอาจกระทำโดยแข่งขันกับพ่อค้าในการรับซื้อพืชผลจากเกษตรกรตามราคาที่รัฐบาลกำหนด หรือดำเนินการจัดหาตลาดให้เกษตรกรสามารถนำพืชผลของตนมาขายในตลาดเพื่อเกษตรกรได้โดยไม่ต้องขายผ่านพ่อค้าคนกลางอีกเป็นต้น เนื่องจากงานส่วนหนึ่งของ อ.ต.ก. คือ การแข่งขันกับพ่อค้าคนกลางที่อยู่ใกล้ชิดกับเกษตรกรมากกว่า อ.ต.ก. การปฏิบัติงานแต่ละครั้งจึงต้องการความรวดเร็วเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่นซึ่งคุ้นเคยกับเกษตรกรเป็นอันดี ตัวอย่างเช่น งานของโครงการพยุงราคาข้าว อ.ต.ก. ต้องส่งเจ้าหน้าที่ออกทำการแข่งขันกับพ่อค้าในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่สูงพอสมควร เมื่อมีการแข่งขันกันซื้อข้าวเปลือก ราคาข้าวเปลือกย่อมสูงขึ้น แต่การเข้าแข่งขันรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาซึ่งมีเป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศให้ทันในฤดูกาลเก็บเกี่ยวนั้นต้องใช้เจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากในการปฏิบัติงาน และส่วนหนึ่งควรเป็นเจ้าหน้าที่ที่คุ้นเคยกับเกษตรกรหรือคุ้นเคยกับท้องถิ่นที่ อ.ต.ก. จะเข้าแข่งขันรับซื้อข้าว อ.ต.ก. จึงได้ขอความช่วยเหลือ

จากหน่วยราชการต่าง ๆ หลายหน่วย อาทิเช่น กรมการปกครอง กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตรและหน่วยงานอื่น ๆ โดยการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวซึ่งประจำอยู่ในท้องถิ่นที่จะรับซื้อข้าวเปลือกเป็นประธานกรรมการและเป็นกรรมการในคณะกรรมการรับซื้อประจำท้องถิ่น แยกออกเป็นคณะกรรมการรับซื้อประจำจังหวัด และคณะกรรมการรับซื้อประจำอำเภอต่าง ๆ โดยให้คณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกชนิดประเภทของพืชผลที่รับซื้อและสั่งจ่ายเงินค่าซื้อข้าวเปลือกได้ โดยมีผู้แทนจาก อ.ต.ก. เป็นกรรมการร่วมเพียงจังหวัดละหนึ่งคน ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 เรื่องลักษณะของกรรมการรับซื้อ ตัวแทน อ.ต.ก. ประจำจังหวัดซึ่งมีอยู่เพียงจังหวัดละหนึ่งคน จึงปฏิบัติหน้าที่ได้แต่เพียงประสานงานค้ำนนโยบายของ อ.ต.ก. กับคณะกรรมการรับซื้อชุดต่าง ๆ ซึ่งออกปฏิบัติหน้าที่รับซื้อในเวลาไล่เลี่ยหรือพร้อม ๆ กันในแต่ละอำเภอย่อมไม่สามารถดูแลเก็บข้อมูลและรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้บริหารงานในส่วนกลางทราบได้ครบถ้วนทันเวลา

เมื่อการรับซื้อพืชผลสิ้นสุดลง คณะกรรมการรับซื้อก็จะสลายตัวกลับหน่วยงานเจ้าสังกัดของตน คงเหลือตัวแทน อ.ต.ก. ประจำจังหวัดเพียงจังหวัดละหนึ่งคนเท่านั้นที่ยังคงต้องรับผิดชอบติดตามผลงานที่ปฏิบัติไปของหน่วยรับซื้อประจำอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดที่ตนรับผิดชอบประสานงานการรับซื้อในแต่ละครั้ง จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้กองบัญชีซึ่งเป็นกองที่มีหน้าที่บันทึกข้อมูล จัดทำรายงานการเงินและรายงานความเคลื่อนไหวของสินค้าคงคลัง-เสนอผู้บริหารไม่ได้รับเอกสารที่จำเป็นต่าง ๆ ในการบันทึกบัญชีและมีปัญหาในการติดตามทวงถามขอเอกสารสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการเงินและสินค้าคงคลัง เป็นเหตุให้กองบัญชีไม่สามารถจัดทำรายงานการเงินและรายงานความเคลื่อนไหวของสินค้าเสนอผู้บริหารได้ทันการ เมื่อผู้บริหารไม่ได้รับรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในเวลาอันควรก็จะไม่สามารถทราบปัญหาและไม่สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบของตนได้ หากมีข้อบกพร่องหรือมีอุปสรรคเกิดขึ้นในขณะใดขณะหนึ่งก็จะไม่สามารถแก้ไขให้ทันการได้ ความเสียหายก็จะเกิดขึ้นแก่ อ.ต.ก.

ดังได้กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการเงินและที่เกี่ยวกับสินค้าหรือพืชผลที่รับซื้อหรือขายเป็นหลักฐาน สำคัญที่จำเป็นต้องให้ส่งถึงกองบัญชีโดยเร็วที่สุด และผู้ที่ทำให้เกิดเอกสารเหล่านี้ควรเป็น ผู้ที่ อ.ต.ก. สามารถบังคับบัญชาสั่งการได้โดยตรง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการส่งเอกสาร หลักฐานและรายงานต่าง ๆ จึงจะมีผลบังคับใช้ได้ตามต้องการ และเพื่อให้เป็นไปตาม หลักการควบคุมภายใน (Internal Control) ที่ดี ในหัวข้อการควบคุมการจัดซื้อและ หัวข้อการควบคุมการขายและลูกหนี้ จึงได้เสนอให้คณะกรรมการรับซื้อพืชผลในส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกองผู้รับผิดชอบในการรับซื้อแต่ละคราวเป็นประธานกรรมการ มีเจ้าหน้าที่จากกองงบประมาณ และเจ้าหน้าที่จากกองการเงินเป็นกรรมการร่วม และ เสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการขายปัจจัยการผลิตให้เกษตรกรในท้องถิ่นเกี่ยวกับคณะกรรมการรับซื้อพืชผล ประธานกรรมการ และกรรมการแต่ละนาย ดังกล่าวจะมีหน้าที่ รับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวแยกต่างหากจากกัน ในขณะที่เดียวกันก็สามารถสอยทานงาน กันได้

อย่างไรก็ตามหาก อ.ต.ก. ยังมีความจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากหน่วย ราชการต่าง ๆ ในส่วนท้องถิ่นก็น่าจะปฏิบัติได้ด้วยการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงาน ในส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการร่วมหรือหากจำเป็นต้องแต่งตั้งให้ได้รับตำแหน่งในระดับประธาน กรรมการก็ขอเสนอให้แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการรับซื้อพืชผลกิตติมศักดิ์ หรือประธาน กรรมการขายปัจจัยการผลิตกิตติมศักดิ์ประจำท้องถิ่นต่าง ๆ โดยให้ประธานกรรมการ กิตติมศักดิ์หรือกรรมการร่วมจากหน่วยงานอื่นในส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการประสาน งานและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นนั้น ๆ ในขณะเดียวกันก็ให้มีประธาน กรรมการจากกองผู้รับผิดชอบดำเนินงานโครงการนั้น ๆ เป็นหัวหน้าคณะกรรมการจาก อ.ต.ก. มีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะประธานกรรมการดำเนินงาน มีเจ้าหน้าที่ จากกองงบประมาณและจากกองการเงินรับผิดชอบปฏิบัติงานเช่นเดียวกันกับเมื่อเป็นประธาน กรรมการหรือเป็นกรรมการร่วมในคณะกรรมการรับซื้อพืชผลหรือคณะกรรมการขายปัจจัย การผลิต ดังกล่าวไว้ในหัวข้อการควบคุมการจัดซื้อและหัวข้อการควบคุมการขายและลูกหนี้ ในบทที่ 4

การบริหารงานขององค์การใหญ่ ๆ ที่ต้องกระจายอำนาจหน้าที่ออกไปจากส่วนกลาง เช่น อ.ต.ก. นี้จำเป็นต้องมีระบบบัญชีและการควบคุมสินค้าคงคลังที่รัดกุมเหมาะสม ผู้บริหารซึ่งปฏิบัติงานในส่วนกลางจึงจะสามารถติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามนโยบายของผู้บริหารได้ การจัดแบ่งหน้าที่สายงานบังคับบัญชาของหน่วยงานย่อยที่ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ก็เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดระบบการควบคุมภายในขึ้นในองค์การนั้น

ข้าพเจ้าเห็นด้วยกับการจัดสายงานบังคับบัญชาของ อ.ต.ก. ตามผังแสดงการจัดสายงานบังคับบัญชาของ อ.ต.ก. รูปที่ 1 ซึ่งเป็นผังแสดงการจัดสายงานบังคับบัญชาที่อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อขออนุมัติใช้จากคณะผู้บริหาร อ.ต.ก. แต่ใครจะเสนอความเห็นบางอย่างเกี่ยวกับผังการจัดสายงานบังคับบัญชาที่กล่าวถึงนี้ ดังนี้คือ

1. งานที่สำคัญอย่างหนึ่งของ อ.ต.ก. คือ การออกรับซื้อพืชผลจากเกษตรกรในต่างจังหวัด ในการรับซื้อแต่ละครั้งเป็นการซื้อแบบซื้อเงินสด คณะเจ้าหน้าที่ที่ออกรับซื้อมีอำนาจสั่งจ่ายเงินค่าซื้อพืชผล และค่าใช้จ่ายอื่นใดทันที ก่อนที่จะทำการจ่ายเงินเป็นค่าซื้อซึ่งเป็นเงินจำนวนมากหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดในท้องถิ่นต่าง ๆ สมควรกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งนาย มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการตรวจสอบความถูกต้องของการรับซื้อ การเสนอขอให้จ่ายเงินและควบคุมการใช้จ่ายแต่ละท้องถิ่นให้เป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร เพื่อการประหยัดในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ ขอเสนอให้มีเจ้าหน้าที่ที่ทำการตรวจสอบความถูกต้องของการซื้อและการจ่ายเงิน และเจ้าหน้าที่ที่จะควบคุมงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นเป็นบุคคลคนเดียวกันโดยให้สังกัดงานตรวจสอบและควบคุมงบประมาณส่วนท้องถิ่นในสายงานของกองงบประมาณ ดังในผังแสดงสายงานบังคับบัญชา รูปที่ 2 ของบทที่ 2

2. ในปัจจุบัน อ.ต.ก. ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาและจำหน่ายสินค้าให้แก่ส่วนราชการเป็นจำนวนมาก จึงขอเสนอให้งานจัดหาและจำหน่ายสินค้าให้ส่วนราชการสังกัดในสายงานของกองกลางกลาง ทำหน้าที่ดำเนินการจัดหาและจำหน่ายสินค้าให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ดังปรากฏในผังแสดงการจัดสายงานบังคับบัญชาของ อ.ต.ก. รูปที่ 2

3. ฝ่ายตรวจสอบภายในเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่จะช่วยให้ผู้บริหาร อ.ต.ก. ได้รับความทราบการปฏิบัติงานจริง และข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบงาน หน่วยงานสังกัดฝ่ายตรวจสอบ จึงสมควรมีฐานะอย่างน้อยเท่าเทียมกับฐานะของหน่วยงานที่ตนจะเข้าทำการตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเชื่อถือมั่นในตำแหน่งหน้าที่ เป็นอุปสรรคต่อการรายงานความจริงที่ตรวจพบ จึงขอเสนอให้ฝ่ายตรวจสอบภายในแบ่งหน่วยงานออกเป็น 2 กอง ดังปรากฏในผังการจัดสายงานบังคับบัญชาของ อ.ต.ก. รูปที่ 2 ดังนี้

ก. กองตรวจสอบบัญชี ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีต้องติดต่อกับโดยตรงกับ กองบัญชี

ข. กองตรวจสอบสินค้าและพัสดุครุภัณฑ์ ตามผังจัดสายงานบังคับบัญชา รูปที่ 1 แยกออกเป็น 2 งาน คือ งานตรวจสอบสินค้าและงานตรวจสอบพัสดุครุภัณฑ์ เห็นสมควรให้รวม 2 งาน เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพราะมีลักษณะงานคล้ายคลึงกันคือ ทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของ อ.ต.ก. ซึ่งมีมูลค่าสูง และ อยู่ในความรับผิดชอบของกองต่าง ๆ

ระบบบัญชีและการควบคุมสินค้าคงคลังนี้ได้จัดทำและนำเสนอให้ใช้กับการปฏิบัติงานของ อ.ต.ก. ตามลักษณะการจัดสายงานบังคับบัญชาของ อ.ต.ก. ซึ่งอยู่ระหว่าง คำเนินการ เพื่อขออนุมัติใช้จากคณะผู้บริหาร อ.ต.ก. ดังแสดงไว้ในผังการจัดสายงานบังคับบัญชารูปที่ 1 ในบทที่ 2 ซึ่งได้ทำการเพิ่มเติมหน่วยงานและแก้ไขฐานะของหน่วยงานบางหน่วยแล้วตามความจำเป็น ดังปรากฏในผังแสดงการจัดสายงานบังคับบัญชาของ อ.ต.ก. รูปที่ 2 ในบทเดียวกัน โดยแบ่งออกเป็นบทต่าง ๆ ดังนี้

บทที่ 4 เรื่องระบบบัญชีใหม่ของ อ.ต.ก. กล่าวถึงการใช้วิธีการทางบัญชี ควบคุมการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงานโดยแบ่งออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ 5 หัวข้อ คือ การควบคุมเงินสดรับและเงินสดจ่าย การควบคุมการจัดซื้อ การควบคุมการขาย และลูกหนี้ การควบคุมหนี้ดินและทุน การควบคุมรายการที่ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเป็นของ โครงการใด

บทที่ 5 เรื่องการควบคุมสินค้าคงคลัง กล่าวถึง การใช้วิธีการทางบัญชี ควบคุมสินค้าคงคลังประเภทต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน

บทที่ 6 เรื่องรายงานการเงินและการเคลื่อนไหวของสินค้าคงคลัง กล่าวถึงลักษณะการให้ข้อมูลทางการบัญชีที่จำเป็นแก่ผู้บริหาร อ.ต.ก. โดยแบ่งออกเป็นหัวข้อรายงานการเงินและการเคลื่อนไหวของสินค้าคงคลัง แยกเป็นของแต่ละโครงการ

บทที่ 7 เรื่องรหัสบัญชีและแผนภูมิบัญชี กล่าวถึงการกำหนดเลขรหัส ความหมาย และวิธีใช้เลขรหัส โครงการต่าง ๆ เลขรหัสบัญชีต่าง ๆ และแผนภูมิบัญชี

บทที่ 8 เป็นบทที่สรุป วิธีการทางการบัญชีที่ได้เสนอมาทันที และเสนอแนะวิธีปฏิบัติโดยทั่วไป.