

แนวทางการดำเนินงานที่ดีในการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตของ กพร.

หลักการและเหตุผล

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 21 ได้กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยให้จัดทำบัญชีตามหลักเกณฑ์ที่กรมบัญชีกลางกำหนด และนำส่งผลการดำเนินการให้หน่วยงานกลาง อันได้แก่ สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ.ร. และกรมบัญชีกลาง

ข้อกำหนดของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ

มาตรา 21 ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท ขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

ให้ส่วนราชการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้นตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนด และรายงานให้สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ

ในกรณีที่รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะใดของส่วนราชการใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าว เสนอสำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ และถ้ามิได้มีข้อทักท้วงประการใด ภายในสิบห้าวันก็ให้ส่วนราชการดังกล่าวถือปฏิบัติตามแผนการลดรายจ่ายนั้นต่อไปได้

พันธกิจ ยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ ค่านิยมของ สท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สท. มีวิสัยทัศน์ที่มุ่งผลักดันองค์กรไปสู่ความเป็นองค์กรกลางในการพัฒนา กลุ่มเป้าหมายให้เป็นไปตามมาตรฐาน และมีพันธกิจที่จะต้องสร้างองค์ความรู้ มาตรการ กลไก และนวัตกรรมในการส่งเสริมศักยภาพ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

ผลผลิตหลัก หมายถึง ผลผลิตตามเอกสารงบประมาณ รวมถึงผลผลิตอื่นที่นอกเหนือจากเอกสารงบประมาณที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งอาจจะไม่ได้ใช้เงินในงบประมาณในการผลิตผลผลิต

ผลผลิตย่อย หมายถึง ผลิตภัณฑ์หรือบริการที่หน่วยงานภาครัฐทำการผลิตและส่งมอบให้กับบุคคลภายนอก ซึ่งหน่วยงานกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตของหน่วยงาน และสามารถเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตระหว่างปีของหน่วยงานเองและเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานอื่นได้ นำไปสู่การวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และการประเมินประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน

กิจกรรมหลัก หมายถึง กิจกรรมตามเอกสารงบประมาณ รวมถึงกิจกรรมอื่นที่นอกเหนือจากเอกสารงบประมาณที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งอาจจะไม่ได้ใช้เงินในงบประมาณในการดำเนินกิจกรรม

กิจกรรมย่อย หมายถึง กิจกรรมของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยกิจกรรม และสามารถเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยกิจกรรมระหว่างปีของหน่วยงานเองและเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานอื่นได้ อันนำไปสู่การวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และการประเมินประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน

ศูนย์ต้นทุน หรือ หน่วยงาน หมายถึง หน่วยงานภายในส่วนราชการที่กำหนดขึ้นตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ซึ่งแต่ละแห่งจะมีการดำเนินกิจกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรหรือต้นทุนในการผลิตผลผลิต

ศูนย์ต้นทุนหลัก หรือ หน่วยงานหลัก หมายถึง ศูนย์ต้นทุนหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการสร้างผลผลิต

ศูนย์ต้นทุนสนับสนุน หรือ หน่วยงานสนับสนุน หมายถึง ศูนย์ต้นทุนหรือหน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการสร้างผลผลิต แต่ทำหน้าที่ให้บริการศูนย์ต้นทุนอื่น

ต้นทุน หมายถึง ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการก่อให้เกิดผลผลิตของหน่วยงาน โดยให้รวมทรัพยากรที่เกิดจากทุกแหล่งเงิน ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และงบกลาง

ต้นทุนทางตรง หมายถึง ต้นทุนที่สามารถระบุได้โดยตรงว่าเป็นต้นทุนของศูนย์ต้นทุนใด

ต้นทุนทางอ้อม หมายถึง ต้นทุนที่ไม่สามารถระบุเข้าสู่ศูนย์ต้นทุนได้ จำเป็นต้องอาศัยเกณฑ์การปันส่วนในการระบุต้นทุนเข้าสู่ศูนย์ต้นทุน

ประสิทธิผลของการดำเนินงาน

การจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 กพร.ดำเนินการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตได้สำเร็จตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของ สท. โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ได้จัดทำข้อมูลในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต อันประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิต กิจกรรมหลัก ผลผลิตย่อย กิจกรรมย่อย เกณฑ์การปันส่วนต้นทุน ปริมาณงานและค่าใช้จ่าย

2. ทำการคำนวณต้นทุนผลผลิต กิจกรรมหลัก ผลผลิตย่อย และกิจกรรมย่อย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

3. ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบผลการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตและกิจกรรมระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

4. ทำการคำนวณต้นทุนผลผลิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552

5. ได้นำแผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มาดำเนินการ และจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว

สำหรับการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 กพร. ดำเนินการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของ สท. ดังต่อไปนี้

1. ได้กำหนดเกณฑ์ปันส่วนต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ตามผลผลิตหลัก กิจกรรมหลัก ผลผลิตย่อย และกิจกรรมย่อย และจัดทำรายงานผลการคำนวณต้นทุนผลผลิตตามรูปแบบ/วิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

2. ดำเนินการเปรียบเทียบผลการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตระหว่างปีงบประมาณ 2551 และปีงบประมาณ 2552 ว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น หรือลดลงอย่างไร พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงเหตุผลการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และจัดทำรายงานสรุปผลการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตได้แล้วเสร็จ

3. ได้ตรวจสอบความถูกต้องของต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ฝ่ายคลังส่งให้ และได้กระจายต้นทุนทางตรงเข้าสู่กิจกรรมย่อย สำหรับข้อมูลค่าใช้จ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

4. ได้เข้าร่วมจัดทำแผนเพิ่มประสิทธิภาพของ สท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

5. การดำเนินการตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ 2553 ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ และคาดว่าจะสามารถดำเนินการได้เสร็จเรียบร้อยตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ปีงบประมาณ 2553

มาตรฐานการดำเนินงาน

การจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตมีขั้นตอน/กิจกรรม และข้อกำหนด/มาตรฐาน/คุณภาพ ในรายละเอียดดังต่อไปนี้

	ขั้นตอน/กิจกรรม	ข้อกำหนด/มาตรฐาน/คุณภาพ	หมายเหตุ
1.	กำหนดหลักเกณฑ์การปันส่วนต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ตามผลผลิตหลัก กิจกรรมหลัก ผลผลิตย่อย กิจกรรมย่อย	มีหลักเกณฑ์การปันส่วนค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมและชัดเจน เช่น ใช้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง หรือ จำนวนผู้ปฏิบัติงาน หรือ พื้นที่การทำงาน(ตารางเมตร)	
2.	จัดทำรายงานผลการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ตามรูปแบบ/วิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และส่งให้กองกลางภายในระยะเวลาที่กำหนด	เป็นรูปแบบ/วิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด	
3.	เปรียบเทียบผลการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตระหว่างปีของหน่วยงานว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว	ใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงานของหน่วยงานจากทุกแหล่งของเงิน	
4.	จัดทำรายงานสรุปผลการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต และส่งให้กองกลาง	เป็นรูปแบบ/วิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด	
5.	กระจายต้นทุนทางตรงเข้าสู่กิจกรรมย่อย และตรวจสอบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ฝ่ายคลังส่งให้ว่าถูกต้องครบถ้วนตามงบประมาณที่ได้รับ และส่งให้กองกลาง	เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน	
6.	คณะทำงานต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต เข้าร่วมจัดทำแผนเพิ่มประสิทธิภาพของ สท. ร่วมกับกองกลาง	<ul style="list-style-type: none"> - แผนเพิ่มประสิทธิภาพต้องสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตขององค์กร - กำหนดเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพให้ชัดเจน - แผนเพิ่มประสิทธิภาพได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารระดับสูงของ สท. 	

	ขั้นตอน/กิจกรรม	ข้อกำหนด/มาตรฐาน/คุณภาพ	หมายเหตุ
7.	<p>ดำเนินการตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานดังต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ลดค่าโทรศัพท์พื้นฐานลงร้อยละ 5 ต่อเครื่อง - ลดใช้น้ำมันเชื้อเพลิงลงร้อยละ 3 - ลดการใช้กระดาษลงร้อยละ 5 ของจำนวนการจัดซื้อกระดาษ - ลดค่าใช้จ่ายเครื่องถ่ายเอกสารลงร้อยละ 5 ของจำนวนแผ่นที่ถ่ายเอกสาร - ลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการลงร้อยละ 5 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำทะเบียนคุมการใช้โทรศัพท์ทางไกล/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ รณรงค์ให้ใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ - รณรงค์ขับรถด้วยความเร็วไม่เกิน 90 กม./ชม. วางแผนการเดินทาง การใช้รถสาธารณะ และการใช้รถราชการร่วมกันในกรณีเดินทางไปในเส้นทางเดียวกัน - ใช้กระดาษ Re-Used จัดทำทะเบียนคุมการเบิกจ่ายกระดาษ การใช้ช่องทางเวทียแชร์ไฟล์/อีเมลล์ และการออกระเบียบในการลดขั้นตอนการทำงาน - จัดทำทะเบียนคุมการใช้เครื่องถ่ายเอกสาร และใช้กระดาษ Re-Used ในการถ่ายเอกสาร - ออกระเบียบควบคุมการเบิกค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ 	
8.	<p>จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานและผลสำเร็จตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานทุกไตรมาส ซึ่งได้รับความเห็นชอบจาก ผอ. สำนัก/กอง/กลุ่มเทียบเท่า และ ส่งให้กองกลางภายในระยะเวลาที่กำหนด</p>	<p>รายงานสรุปผลการดำเนินงานตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพได้รับความเห็นชอบจาก ผอ. สำนัก/กอง/กลุ่มเทียบเท่า</p>	

ความเสี่ยงในการดำเนินงาน

1. ระยะเวลาในการจัดทำข้อมูลต้นทุนค่าใช้จ่ายมีอยู่อย่างจำกัด และมีเวลาน้อยมาก ในขณะที่ข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตมีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า

2. ผู้รับผิดชอบในการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

3. หากการบันทึกตัวเลขค่าใช้จ่ายผิดพลาด จะทำให้การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตผิดพลาดไปด้วย ตลอดจนการคำนวณที่ผิดพลาด จะส่งผลให้ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตผิดพลาดด้วยเช่นกัน

การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงาน

1. ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ก.พ.ร. และบุคลากรทุกระดับของ สท. ในการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต สท.จะต้องจัดส่งรายงานผลการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต และรายงานสรุปผลการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ให้สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2. บุคลากรทุกระดับของ สท. สามารถนำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตมาใช้พิจารณาในการดำเนินงานของโครงการ/กิจกรรมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนเกิดความคุ้มค่าสูงสุดต่อองค์กร

3. การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สท. ได้จัดประชุมการจัดทำแผนเพิ่มประสิทธิภาพ เพื่อให้บุคลากรของ สท. เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง/แผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้บุคลากรให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน อันจะนำไปสู่การปฏิบัติราชการขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณมากขึ้น

การวัดผล เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง

ในการวัดผลการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต หน่วยงานสามารถใช้ข้อมูลต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตมาวัดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานได้ว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด โดยการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น หากโครงการ/กิจกรรมใดใช้ทรัพยากรไม่เกิดความคุ้มค่า หน่วยงานควรนำมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป