

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 7 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จากสังคมแบบ เกษตรกรรมเป็นสังคมแบบอุตสาหกรรม มีการอพยพของคนชนบทเข้ามาทำงานในเมือง อุตสาหกรรมหรือเมืองพาณิชย์กรรม มีการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิต ที่เคยเรียบง่ายไม่ซับซ้อนสามารถพึ่งพากันในบรรดาญาติพี่น้องหรือสมาชิกในครอบครัว มามีความเป็นอยู่ในสภาพสังคมเมือง สภาพเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้เข้ามาใช้แรงงาน ในเมือง เนื่องจากผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่จะมีรายได้ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐาน การดำรงชีพ ปัญหาหลักที่อาจเกิดขึ้นแบบกระทันหัน ได้แก่ ปัญหาเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน เช่น การเจ็บป่วย หรือได้รับอุบัติเหตุ เป็นต้น เป็นผลให้ไม่สามารถทำงานได้ หรือบางครั้งหัวหน้า ครอบครัวเกิดเสียชีวิตทำให้ครอบครัวขาดรายได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาและสร้างความยาก ลำบากกับผู้ที่อยู่ในความอุปการะ

ด้วยเหตุผลข้างต้น กฎหมายประกันสังคมจึงเกิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหา และสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงาน เมื่อต้องประสบปัญหาฉุกเฉิน ดังกล่าว แม้ว่าจะมีความพยายามนำระบบประกันสังคมมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา แต่ก็มิได้มีผลใช้บังคับ จนกระทั่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 สำนักงานประกันสังคมจึงได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานระบบประกันสังคมเพื่อสร้าง ความมั่นคงและหลักประกันในการดำรงชีวิตของลูกจ้างผู้ประกันตน และทำหน้าที่ ในการบริหารกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้ง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในเดือนกันยายน 2536 สำนักงานประกันสังคม จึงได้โอนมาสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในระยะแรกจะใช้บังคับกับสถานประกอบการ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คน ขึ้นไป ต่อมาในปี 2536 ได้ขยายการบังคับใช้กับสถานประกอบการ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป สำหรับการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม กฎหมายได้กำหนดให้รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างผู้ประกันตนส่งเงินสมทบฝ่ายละเท่า ๆ กัน ในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง โดยคำนวณจากค่าจ้างสูงสุดไม่เกินวันละ 500 บาท และต้องนำส่งสำนักงานประกันสังคมเป็นประจำทุกเดือน สำหรับกองทุนเงินทดแทน กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบฝ่ายเดียวตามอัตราที่กำหนด คือ มีอัตราตั้งแต่ ร้อยละ 0.2 -1.0 จะจ่ายมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะการเสี่ยงภัยของประเภทกิจการ

ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมในรูปของบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนการขาดรายได้ คือ กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยทุพพลภาพและตายที่ไม่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ขยายความคุ้มครอง กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรภายในปี 2541 และให้ดำเนินการกรณีว่างงาน เมื่อมีความพร้อม

ในส่วนของกองทุนเงินทดแทนให้สิทธิประโยชน์ เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง รวมทั้งการจ่ายค่าทดแทนกรณีต่าง ๆ

การบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการในแต่ละกองทุน ดังนี้

1) กองทุนประกันสังคม มีคณะกรรมการ 3 คณะ คือ คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการการแพทย์ และคณะกรรมการอุทธรณ์

2) กองทุนเงินทดแทน มีคณะกรรมการ 2 คณะ คือ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน และคณะกรรมการการแพทย์

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมจะมีดังนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและบัญชีกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนนายจ้าง ลูกจ้าง การออกหนังสือสำคัญแสดงการขึ้นทะเบียนให้แก่ นายจ้าง และการออกบัตรประกันสังคมให้แก่ผู้ประกันตน

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาจ่ายเงินทดแทนและประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างและผู้ประกันตน

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพของลูกจ้างและผู้ประกันตน เพื่อให้สามารถกลับเข้าทำงานหรือประกอบอาชีพได้ตามความเหมาะสม

(6) พัฒนาระบบ รูปแบบ มาตรการ และวิธีการด้านกองทุนเงินทดแทนและด้านการประกันสังคม จัดทำและประสานการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานในสังกัด

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันสังคม

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในด้านของโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ สำนักงานประกันสังคมได้รับการแบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฯ ออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนกลางได้แบ่งหน่วยงานระดับกอง หรือเทียบเท่าจำนวน 11 หน่วยงาน ในส่วนภูมิภาคประกอบด้วย สำนักงานประกันสังคมจังหวัด นอกจากนี้สำนักงานประกันสังคมยังได้แบ่งงานเป็นการภายในเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานอีก 15 หน่วยงาน

การดำเนินงานของหน่วยงานในส่วนกลาง และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด 75 จังหวัด ในปีเริ่มแรก ซึ่งมีระยะเวลา 1 เดือน ก่อนสิ้นปีงบประมาณ ได้รับโอนเงินงบประมาณจากกรมแรงงานเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารเพียงประเภทเดียว ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 จึงได้รับอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมสำหรับนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมใช้จ่ายได้ไม่เกิน ร้อยละ 10 ของเงินสมทบที่จัดเก็บได้ในแต่ละปี และในปี พ.ศ. 2537 สำนักงานประกันสังคมได้รับอนุมัติเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ซึ่งตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน กำหนดให้สำนักงานประกันสังคมใช้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของดอกผลที่ได้รับในแต่ละปี โดยกำหนดค่าใช้จ่ายร้อยละ 3

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน และร้อยละ 22 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานของลูกค้าตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด และเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม เน้นในเรื่องการให้บริการ กลุ่มผู้รับบริการของสำนักงาน คือ นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน ซึ่งขณะนี้มียู่ประมาณ 6 ล้านคนทั่วประเทศ สำนักงานประกันสังคมต้องกำหนดกลยุทธ์ในการให้บริการ เพื่อที่จะให้ผู้ประกันตนได้รับความพึงพอใจเช่นเดียวกับการบริการขององค์กรเอกชน โดยได้พยายามพัฒนาแก้ไขรูปแบบการดำเนินงานการให้บริการ และการประชาสัมพันธ์ในส่วนที่ได้รับข้อร้องเรียนหรือเสนอแนะอยู่ตลอดเวลา อีกทั้ง สำนักงานประกันสังคมมีโอกาสได้ร่วมกับสำนักงาน ก.พ. โดยได้รับอนุมัติเงินงบประมาณ ดำเนินการโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพองค์กร (Reengineering) แต่เนื่องจากมีช่วงระยะเวลาจำกัด จึงทำให้สำนักงานประกันสังคมได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงรูปแบบภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่

โดยที่เงินเป็นปัจจัยในการบริหารงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งยังเป็นปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนปัจจัยการบริหารอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ คน การจัดการ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ การบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมจึงจำเป็นต้องมีเงินเป็นปัจจัยสำคัญเช่นเดียวกัน แต่ปรากฏว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำนักงานประกันสังคมใช้ในการดำเนินงาน ทั้งงบบริหาร งบลงทุน และงบดำเนินการ มีวงเงินที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะวางรากฐานและพัฒนางานทั้งระบบ ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ไม่สามารถให้บริการได้อย่างเป็นที่พึงพอใจของผู้ประกันตนได้ และยังไม่สามารถที่จะเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ผู้ประกันตนได้อย่างทั่วถึง แต่สำนักงานประกันสังคมยังมีโอกาสดำเนินกิจกรรมเสริม โดยได้รับเงินนอกงบประมาณ ในการดำเนินงาน คือ ในปี พ.ศ. 2534 เริ่มได้รับอนุมัติเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารจากกองทุนประกันสังคม (10%) ตามกฎหมาย ซึ่งการใช้เงินนี้ได้มีการกำหนดระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินกองทุนไปใช้จ่าย เพื่อการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมขึ้นใช้ โดยสำนักงานประกันสังคมได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานไว้เพื่อใช้สนับสนุนหรือเสริมในส่วนของกิจกรรมที่ไม่ได้ รับผิดชอบจาก

งบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 จึงได้รับอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนเงินทดแทน (25%) เพื่อการบริหารและดำเนินการทำให้สำนักงานประกันสังคมมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และให้บริการเพิ่มขึ้น

จากสภาพปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบัน สำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานของราชการ ก็ประสบกับปัญหางบประมาณเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ งานที่ต้องเตรียมการขยายความคุ้มครองตามข้อบังคับกฎหมาย คือ ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และสงเคราะห์บุตร ที่จะต้องเริ่มดำเนินการภายในปี 2541 เป็นงานที่สำนักงานประกันสังคมต้องขยายการดำเนินการต่อไป เงินกองทุนเพื่อการบริหารที่ได้รับก็ต้องลดขนาดของวงเงิน เนื่องจากมีการปรับลดอัตราเงินสมทบจาก ร้อยละ 1.5 เป็นร้อยละ 1 ตั้งแต่ปี 2541 เป็นเหตุให้จำนวนเงินที่จะนำไปใช้จ่ายตามกิจกรรมต่าง ๆ ต้องลดลงในส่วนของวงเงินที่ต้องนำไปจัดสรรทดแทนในกิจกรรมของงานตามแผนซึ่งงบประมาณถูกตัดทอนลง จึงกลายเป็นปัญหาสำคัญที่สำนักงานประกันสังคมจะต้องบริหารการใช้จ่ายเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ให้สามารถปฏิบัติงานต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง รวมทั้งสามารถปฏิบัติหน้าที่ ตามปริมาณงานที่เพิ่มสูงขึ้นต่อไปตามข้อบังคับของกฎหมาย โดยการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กลวิธีที่ใช้ในการบริหารงบประมาณจึงจำเป็นต้องกำหนดขึ้นอย่างรัดกุมและเป็นธรรม จะต้องมีการใช้จ่ายเงินอย่างประหยัด เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สำนักงานประกันสังคม สามารถให้บริการผู้ประกันตนได้อย่างสะดวก รวดเร็วและคล่องตัว ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ได้รับสวัสดิการที่ดี มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งรูปแบบและกลวิธีดังกล่าวนี้จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานและการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กลวิธีการดำเนินงานในการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรค และผลกระทบที่เกิดจากการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับ
สำนักงานประกันสังคม

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบและกลไกการบริหารงบประมาณทั้งที่เป็นเงิน
งบประมาณรายจ่ายประจำปีและเงินนอกงบประมาณตลอดจนประสิทธิผลในการดำเนินงาน
และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม

4. วิธีการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ การศึกษาจาก
กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการและเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติ
ประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537
พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2541 ประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่อง การจัดสรรเงินกองทุน
ประกันสังคมเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสำนักงานประกันสังคม พ.ศ. 2541 ประกาศ
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การจัดสรรดอกผลของเงินกองทุนเงินทดแทน
ประจำปี พ.ศ. 2541 แผนปฏิบัติการและแผนเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2541
แผนปฏิบัติการและแผนเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมปี 2541
แผนปฏิบัติการและแผนเบิกจ่ายเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ปี 2541 ตลอดจน
วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำราวิชาการต่าง ๆ และรายงานผลการปฏิบัติงาน จากห้องสมุด
สำนักงานประกันสังคม

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของการงบประมาณสำนักงานประกันสังคม

5.2 ได้ทราบถึงรูปแบบและกลวิธีการดำเนินงานและการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม

5.3 ได้ทราบถึงผลการปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม

5.4 ได้ทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม

5.5 สามารถนำผลการศึกษาไปใช้ในการวางแผนและประยุกต์ใช้เป็นแนวทางการบริหารงบประมาณที่เหมาะสมของสำนักงานประกันสังคม

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับระบบงบประมาณ

โทมัส ดี ลินช์¹ (Thomas D.Lynch) กล่าวถึงความหมายของงบประมาณในแนวทางด้านการบริหารว่า “งบประมาณเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมีการประมาณทรัพยากรที่มีค่าและต้องการที่จะนำมาใช้ และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีตและความต้องการที่จะทำในอนาคต

เบอร์นสไตน์ และโอฮารา² (Burnstein and O'hara) กล่าวว่า “งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ทำให้แผนและนโยบายเปลี่ยนมาเป็นการกระทำหรือกิจกรรมและงบประมาณยังเป็นเทคนิค (nuts and bolts) ของนโยบายรัฐบาล” และยังได้เปรียบเทียบงบประมาณว่า “เปรียบเสมือนเชือกเพลิงที่แจกจ่ายไปยังส่วนต่าง ๆ”

แฟรงค์ พี เชอร์วูด³ (Frank P. Sherwood) ได้กล่าวว่า “งบประมาณคือ แผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการประมาณบริการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน และการดำเนินการให้บรรลุตามแผนเบ็ดเสร็จจะประกอบด้วยการทำงาน 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติและการบริหาร”

อีริก โคห์เลอร์⁴ (Eric Kohler) กล่าวถึงความหมายงบประมาณโดยทั่วไปหมายถึง “แผนการคลังที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติการและจะต้องมีการประมาณต้นทุนในอนาคต” โคห์เลอร์ยังกล่าวถึงแผนการคลังต้องมีลักษณะ “เป็นระบบเพื่อต้องการให้การใช้กำลังคน วัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรอื่น ๆ ให้เกิดอรรถประโยชน์”

2. ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ รัฐบาลสามารถนำเอางบประมาณแผ่นดินมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนดังต่อไปนี้

1. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ รัฐบาลสามารถจัดงานต่าง ๆ ทุกงานที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการไว้ในงบประมาณ ตามที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและตามกำลังเงินที่มีอยู่ และให้ทุกส่วนราชการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณ
2. ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาล ต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและไปสู่โครงการที่จำเป็นและเป็นโครงการ ในด้านการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง
3. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาที่เร็วที่สุดและใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด
4. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติที่เป็นธรรม โดยการจัดสรรเงินงบประมาณ ไปสู่จุดที่ช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น
5. เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ จากการที่รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ
6. เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ เพื่อประชาชนจะได้รับทราบว่าเงินภาษีอากรต่าง ๆ ที่เสียให้แก่ รัฐนั้น ได้นำมาทำประโยชน์อะไรให้แก่ประชาชนบ้าง

3. วิวัฒนาการของงบประมาณ

การงบประมาณซึ่งเป็นจุดกำเนิดของงบประมาณแผ่นดินสมัยใหม่ เริ่มจากประเทศอังกฤษ งบประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 16-17 ได้พัฒนาควบคู่มากับการพัฒนาทางการเมือง

- ค.ศ.1688-1689 สภาฯ ของอังกฤษได้ควบคุมการใช้จ่ายส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ถวายค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์ให้เป็นจำนวนที่แน่นอน ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะแตกต่างหากจากค่าใช้จ่ายของรัฐบาล

- ค.ศ.1787 มีกฎหมายระบุให้ฝ่ายบริหารจัดทำรายละเอียดรายได้และรายจ่าย

- ค.ศ. 1802 เริ่มมีการจัดพิมพ์เอกสารงบประมาณเป็นประจำทุกปี

- ค.ศ.1822 ระบุให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังรับผิดชอบในการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายรับรายจ่ายเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ ปีนี้จึงเป็นการเริ่มแรกของการทำงบประมาณแบบสมัยใหม่

จากประวัติการจัดทำงบประมาณของประเทศอังกฤษ มีข้อที่พึงสังเกตว่าเป็นความพยายามที่ประชาชนต้องการเข้าควบคุมการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายของแผ่นดิน ซึ่งเดิมพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเต็มที่ ความพยายามดังกล่าวประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย ความก้าวหน้าของการงบประมาณในประเทศอังกฤษ มิได้เป็นเพียงสิ่งแสดงความสัมพันธ์หรือความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารมีต่อสภาเท่านั้น แต่เอกสารงบประมาณยังมีความสำคัญในแง่ที่เป็นการแสดงนโยบายของฝ่ายบริหาร

ประเทศฝรั่งเศส การงบประมาณได้เป็นรูปเป็นร่างขึ้นหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า การเก็บภาษีอากรใด ๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน การควบคุมรายจ่ายโดยรัฐสภาเกิดขึ้นภายหลังการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากร

ข้อแตกต่างระหว่างระบบงบประมาณของประเทศไทยกับฝรั่งเศส

ประเทศไทยนั้น การจัดเตรียมงบประมาณของทุกกระทรวงเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง มีอำนาจพิจารณางบประมาณของกระทรวงอื่น ๆ

ประเทศฝรั่งเศส รัฐมนตรีกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจ เพราะเป็นการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณางบประมาณของทุกกระทรวง

การงบประมาณของสหรัฐอเมริกา วิวัฒนาการมาตั้งแต่ประมาณปี ค.ศ. 1789 - 1909 มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า การใช้จ่ายใด ๆ ต้องเป็นกฎหมาย ต้องมีการจัดทำเอกสารงบประมาณแสดงรายละเอียดรายรับและรายจ่าย แล้วพิมพ์เผยแพร่ในด้านการเก็บภาษี จะต้องให้สภาล่างอนุมัติ

- ค.ศ. 1800 ระบุให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังจัดเตรียมงบประมาณประกอบด้วยรายละเอียดทั้งด้านรายได้และรายจ่าย พร้อมด้วยรายงานเกี่ยวกับแผนการปรับปรุงหรือการเพิ่มรายได้เสนอต่อสภา ส่วนการพิจารณาและการควบคุมงบประมาณนั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับผิดชอบ

- ค.ศ. 1832 - 1865 คณะกรรมการ มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการควบคุมงบประมาณ

การงบประมาณของสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นการจัดงบประมาณเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเหตุผลทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ แต่ต่อมากการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับงบประมาณได้กลายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมากกว่าในอดีต และการจัดทำงบประมาณก็แพร่หลายจากระดับชาติมาสู่ระดับรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งในสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ

วิวัฒนาการของระบบงบประมาณ อาจแบ่งได้ 3 ระยะ⁷ โดยมีรายละเอียดของหน้าที่ที่มุ่งเน้นของแต่ละระบบงบประมาณ ดังต่อไปนี้

1) ระบบงบประมาณที่เน้นในการควบคุม (Control Orientation)

ระบบงบประมาณแบบนี้เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1920-1935 มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นที่จะควบคุมการใช้จ่ายเป็นหน้าที่สำคัญลำดับแรก แต่มิได้ทิ้งหน้าที่ในด้านการจัดการและการวางแผนแต่อย่างใด งบประมาณแบบนี้จะแสดงรายละเอียดของการใช้จ่ายเป็นรายการ ๆ ไป ซึ่งเรียกว่า งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budget) บางทีก็เรียกว่า งบประมาณแบบเก่า (Conventional Budget) หรืองบประมาณแบบประเพณี (Traditional Budget) งบประมาณแบบแสดงรายการนี้ ให้ความสนใจเฉพาะ "Input" คือสิ่งต่าง ๆ ที่ใช้จ่ายไปเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น ค่าแรงงาน ค่าสิ่งของ หรือค่าบริการต่าง ๆ แต่มิได้แสดงถึงผลงาน "Output" ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายนั้น ๆ

งบประมาณแบบนี้ มีประโยชน์ในประการสำคัญ ๆ ดังนี้ คือ

ก. ง่ายกว่างบประมาณแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องการบัญชี เพราะสามารถใช้ระบบบัญชีงบประมาณรูปเดียวกันได้เหมือนกันทุกหน่วยงาน

ข. ง่ายต่อการทำความเข้าใจในเรื่องงบประมาณ สำหรับฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ นักบริหาร สถานิติบัญญัติ และประชาชนที่สนใจ

ค. สามารถเปรียบเทียบสถิติการใช้จ่ายแต่ละปีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

ง. ง่ายต่อการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้

จุดอ่อนงบประมาณแบบนี้มีสาระสำคัญ ๆ ได้แก่

ก. การให้ความสนใจเฉพาะ Input ทำให้จุดมุ่งหมายของการใช้จ่ายหรือผลงานที่มุ่งหวัง (Output) ถูกมองข้ามไป

ข. ขาดความยืดหยุ่น (Flexibility) เพราะการจําแนกประเภทรายจ่ายตามลักษณะการใช้จ่ายโดยละเอียดเกินไป ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายได้เมื่อจําเป็น

2) ระบบงบประมาณเน้นการจัดการ (Management Orientation)

ระบบงบประมาณแบบนี้เป็นผลมาจากแนวความคิดที่พยายามจะเปลี่ยนหน้าที่งบประมาณจากการควบคุมทางด้านการบัญชี (Accounting Control) มาสู่การใช้ระบบบัญชี (Functional Accounting) งบประมาณแบบนี้มีชื่อเรียกกันต่าง ๆ เช่น งบประมาณแบบลักษณะงาน (Functional Budget) งบประมาณแบบกิจกรรม (Activity Budgeting) งบประมาณแบบแสดงผลงานหรืองบประมาณแบบปฏิบัติการ (Performance Budgeting) หรืองบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting) สาระสำคัญของงบประมาณแบบเน้นหน้าที่ในการวางแผน มีแนวคิดที่จะให้ความสนใจต่อผลสำเร็จของงานที่จะกระทำมากกว่ารายละเอียดของสิ่งที่จะจัดซื้อหาเพื่อการดำเนินงาน โดยถือว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นเพียงวิถีทางที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทาง คือ ความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งจะกำหนดไว้ล่วงหน้า ทำให้สามารถวัดงานได้ตลอดเวลาที่มีการปฏิบัติงาน อันทำให้ทราบถึง

ประสิทธิภาพของการทำงานได้ นอกจากนั้นยังกำหนดค่าใช้จ่ายของงานที่จะกระทำ โดยคิดเป็นต่อหน่วยของงานและรวมค่าใช้จ่ายของงานหรือโครงการทั้งสิ้นเข้าไว้

ข้อดีของงบประมาณแบบปฏิบัติการมีดังนี้ คือ

ก. การจัดทำงบประมาณแบบนี้จะเห็นความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ได้ทุกปี

ข. ทำให้เกิดความยืดหยุ่นหรือความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ค. ทำให้มีแผนบริหารงานเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน สามารถทราบถึงความก้าวหน้าของงานได้ตลอดทั้งปี แก้ไขปัญหาได้ทัน่วงที

จุดอ่อนของงบประมาณแบบปฏิบัติการมีดังนี้ คือ

ก. หากการกำหนดมาตรฐานการวัดงาน (Work Measurement) กระทำโดยไม่ถูกต้องกับรากฐานความเป็นจริง จะทำให้เสียหายได้

ข. ถ้าจะใช้งบประมาณแบบนี้ให้มีประสิทธิภาพ จะต้องมีการปรับปรุงระบบบัญชี (Accounting System) ให้เข้ากับระบบงบประมาณ โดยเฉพาะระบบบัญชีที่แสดงราคาต่อหน่วย (Cost Accounting System) มิฉะนั้น ระบบงบประมาณแบบนี้จะใช้ไม่ได้ผลเต็มที่

3) งบประมาณที่เน้นการวางแผน (Planning Orientation)

การพัฒนา ระบบงบประมาณแบบที่เน้นในการวางแผน ได้แก่ ระบบที่เรียกว่า งบประมาณแบบแสดงการวางแผนกำหนดโครงการการทำงานงบประมาณ (Planning-Programming-Budgeting system) ระบบนี้ทำให้การจัดงบประมาณ เป็นเครื่องมือขึ้นใหม่ในการบริหารงานของรัฐให้ได้ผลดีที่สุด ด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุด จำเป็นที่สุดตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์

สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการพัฒนาระบบงบประมาณแบบที่เน้นการจัดการมาสู่ระบบงบประมาณที่เน้นการวางแผนนั้นมีอยู่ 3 ประการ คือ

ก. การวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Analysis) ทั้งในด้าน Macro และ Micro ได้มีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นในการกำหนดนโยบายการคลังและนโยบายงบประมาณ

ข. การพัฒนาเทคนิคใหม่ ๆ ในด้านการให้ข่าวสารและการตัดสินใจทำให้สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น

ค. การรวมกันมากขึ้นระหว่างกระบวนการวางแผนและกระบวนการงบประมาณ (Planning and Budgetary Processes)

ก่อนปี ค.ศ.1961 การวางแผนและการงบประมาณของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศของสหรัฐฯ แยกเป็นอิสระจากกัน ครั้นถึงปี ค.ศ.1961 จึงได้มีการเสนอเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณแบบใหม่ที่เรียกว่า Planning-Programming-Budgeting System

ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา โดยอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คือ นายแมคนามารา Mc Namara และนายฮิทซ์ ซึ่งเป็นผู้ช่วย ดังนั้น ระบบ PPBS จึงเริ่มใช้ขึ้นก่อนในกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1963

สาระสำคัญของระบบ PPBS ได้แก่ การวิเคราะห์อย่างมีระบบ ซึ่งจะใช้ประโยชน์ในการเสนองบประมาณ ส่วนประกอบของการวิเคราะห์ ได้แก่ เรื่องใหญ่ ๆ 5 เรื่อง คือ

- วัตถุประสงค์ (Objectives)
- ทางเลือกดำเนินงาน (Alternatives)
- ค่าใช้จ่าย (Costs)
- แบบอย่างหรือวิธีการ (Model Methods)
- เกณฑ์ประกอบการพิจารณา (Criteria)

(1) วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นจะถูกวางลงในรูป Program Structure ประเภทต่าง ๆ ของ Program ควรจะเป็นตัวแทนของวัตถุประสงค์ของส่วนราชการนั้น ส่วนประกอบรองลงมา ได้แก่ กลุ่มกิจกรรมซึ่งจะส่งผลสำเร็จไปสู่วัตถุประสงค์ใหญ่ เทคนิคต่าง ๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับเศรษฐกิจของระบบ PPBS ถูกเปลี่ยนมาใช้ System Analysis

(2) ในการวิเคราะห์โครงการขั้นสำคัญ ได้แก่ การกำหนดทางเลือกปฏิบัติ ทางเลือกนี้จะถูกนำมาใช้พิจารณาในกิจกรรมแต่ละอย่างหรือกลุ่มของกิจกรรมก็ได้ ขอเพียงให้บรรลุวัตถุประสงค์

(3) ค่าใช้จ่ายที่นำมาวิเคราะห์ขึ้นอยู่กับทางเลือกดำเนินงานที่นำมาพิจารณา ค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันระหว่างทางเลือก อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายที่ใช้จะต้องเป็น ค่าใช้จ่ายระยะยาวไม่ใช่แค่ประจำปี

(4) Models ที่นำมาใช้ส่วนมาก ได้แก่ เรื่อง Operational Research และเทคนิคต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์

(5) เกณฑ์ประกอบการพิจารณา ได้แก่ กฎระเบียบต่าง ๆ และมาตรฐาน ซึ่งจะช่วยให้ลำดับความสำคัญของทางเลือกดำเนินงานต่าง ๆ และช่วยในการชี้แนะหน้ระหว่างค่าใช้จ่ายกับผลอันพึงจะได้รับ

สรุปองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญของการเสนองบประมาณในระบบ PPBS ประกอบด้วย

(1) บัญชีโครงการ (Program Accountings) ซึ่งประกอบด้วย รายจ่ายจำแนกตามหน่วยงาน (Agency Classification) และจำแนกตามโครงการ (Program Classification)

(2) การคิดค่าใช้จ่ายระยะเวลาหลายปี

(3) คำชี้แจงกิจกรรมอย่างละเอียด

(4) งบประมาณที่มีพื้นฐานจากศูนย์ (Zero-Base Budgeting) เป็นการชี้แจงเหตุผลต่อรองในการของงบประมาณ โดยไม่ต้องอ้างอิงงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว

(5) การประเมินผลเชิงปริมาณของทางเลือกต่าง ๆ (Quantitative Valuation of Alternatives) เป็นการประเมินผลทางเลือก โดยเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผลหรือผลประโยชน์กับค่าใช้จ่ายของโครงการต่าง ๆ เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุด

สรุปประเภทของงบประมาณ^๑ (Types of Budget)

งบประมาณที่ประเทศต่าง ๆ ใช้กันอยู่ในขณะนี้ มีหลายประเภท แต่ที่สำคัญ ๆ และเป็นที่ยุ้จักกันโดยทั่วไปมีอยู่ 6 ประเภท คือ

1) งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budget) งบประมาณ แบบนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม

2) งบประมาณแสดงผลงาน (Performance Budget) เป็นงบประมาณที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงาน ให้ได้ผลตามความมุ่งหมาย

3) งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning Budget) เป็นงบประมาณที่เลิกการควบคุมรายละเอียด อนุมัติให้รายแผนงาน ควบคุม โดยการตรวจสอบและประเมินผลงาน

4) งบประมาณแบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการและระบบงบประมาณ (Planning, Programming and Budgeting System) เป็นระบบที่แสดงค่าใช้จ่ายระยะยาวของโครงการที่มีการวางแผนไว้แล้ว

5) งบประมาณแบบฐานศูนย์ (ZERO BASE) เป็นงบประมาณที่จะพิจารณา งบประมาณทุกปีอย่างละเอียดทุกรายการ โดยไม่คำนึงถึงรายการหรือ แบบงานเดิมที่เคยได้รับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

6) งบประมาณแบบสะสม (Incremental Budget) เป็นระบบงบประมาณที่ต้องใช้ข้อมูลในการพิจารณามากและจะเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน แต่ในการปฏิบัติ มักจะพิจารณางบประมาณเฉพาะส่วนเงินงบประมาณที่เพิ่มใหม่ ยังไม่ได้รับการพิจารณาจากปีที่แล้ว

ประเทศไทย ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน โดยเริ่มใช้มาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525

4. ลักษณะที่ดีของงบประมาณ

คุณลักษณะที่ดีของงบประมานนั้น โดยทั่วไปจะประกอบไปด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. เป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน หมายความว่า เป็นการรวมเงินแผ่นดินเข้าไว้ในแหล่งเดียวกัน แล้วกำหนดแนวทางการใช้จ่ายในรูปแบบของแผน เพื่อให้รัฐบาลสามารถพิจารณางาน โครงการตามลำดับความสำคัญ ได้ถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชนได้

2. ถือหลักพัฒนา หมายความว่า พยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศ โดยรัฐบาลจะดำเนินการบริหารการใช้งบประมาณ เพื่อให้เกิดผลงอกเงยมากที่สุด ซึ่งจะต้องระวางมิให้การใช้จ่าย

งบประมาณที่เรียกว่างบประมาณประจำมากเกินควร และขณะเดียวกันก็ต้องพยายามใช้จ่ายงบประมาณที่เรียกว่า งบประมาณการลงทุนเพื่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศ มากที่สุด

3. **ถือหลักประหยัด** หมายความว่า จะต้องพยายามให้คนใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยและไม่ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย เพื่อให้ผลงานที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับหลักประหยัดจะต้องเป็น ทั้งงบประมาณรายจ่ายและรายรับ เพื่อให้ผู้ใช้จ่ายบังเกิดความรู้สึกเสียดายเหมือนกับการใช้จ่ายเงินของตัวเอง และจะเป็นผลให้การดำเนินงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. **มีระยะเวลาที่เหมาะสม** หมายความว่า จะต้องเหมาะสมกับระยะเวลาการดำเนินงานโดยปกติมักจะกำหนดไว้เป็นปีงบประมาณ เริ่มตั้งแต่ตุลาคมและสิ้นสุดในเดือนกันยายนของปีถัดไป

5. ขนาดและดุลยภาพงบประมาณ

ขนาดของงบประมาณจะขึ้นอยู่กับบทบาทของงบประมาณที่รัฐบาลประสงค์ใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ รายได้ประชาชาติของประเทศและภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

สำหรับดุลยภาพงบประมาณมีรายละเอียดกว้าง ๆ แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ

1) **งบประมาณสมดุล (Balanced Budget)** คือ การจัดหางบประมาณรายรับเข้ามามีจำนวนเท่ากับงบประมาณที่รัฐบาลใช้จ่ายออกไป ซึ่งการใช้งบประมาณในลักษณะสมดุล ควรจะใช้ในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศกำลังมีเสถียรภาพ ไม่มีปัญหาภาวะเศรษฐกิจเงินเฟ้อหรือเงินฝืดอยู่ในประเทศในขณะนั้น อุปสงค์หรือความต้องการสินค้าและบริการมีจำนวนสมดุลกับอุปทานหรือการเสนอขายพอดี รวมตลอดทั้งปริมาณเงินหรือธนบัตรมีจำนวนได้สัดส่วนกับปริมาณสินค้าที่ซื้อขายกันอยู่ ซึ่งลักษณะการมีเสถียรภาพเช่นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ จะทำให้ประเทศพัฒนาและก้าวหน้าไปเรื่อย ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง ไม่ควรมีอะไรไปทำให้เสถียรภาพนี้เสียไปควรรักษาเสถียรภาพนี้ไปให้ได้ตลอด

ดังนั้น ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังมีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ รัฐสภาจึงควรใช้งบประมาณแบบสมดุล ไม่ควรใช้งบประมาณเกินดุลหรือขาดดุล ซึ่งจะไปทำให้ดุลยภาพของเศรษฐกิจที่ดีในขณะนั้นเสียไป เนื่องจากปริมาณเงินที่ขาดลงหรือเพิ่มขึ้นจากงบประมาณเกินดุลหรือขาดดุลที่รัฐบาลใช้จ่ายลงไป

2) **งบประมาณเกินดุล (Surplus Budget)** การจัดหางบประมาณรายรับที่รัฐบาลหามา มีจำนวนมากกว่างบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายออกไปในแต่ละปี ซึ่งจะมีผลให้จำนวนเงินที่หามาและใช้ไปมีเหลืออยู่ในมือรัฐบาล และรัฐบาลไม่มีความประสงค์ที่จะใช้เงินที่เหลืออยู่นั้นออกไป

การใช้งบประมาณแบบเกินดุลนี้ รัฐบาลควรใช้ในกรณีที่เศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้ออยู่อย่างมาก ปริมาณเงินในท้องตลาดหรือประเทศมีมากกว่าปริมาณสินค้าและบริการที่ผลิตออกมาขายอยู่มาก ทั้งนี้เพื่อลดปริมาณเงินในท้องตลาด ให้น้อยลง โดยการเก็บภาษี ฯลฯ มาเป็นรายรับของรัฐบาล โดยในขณะเดียวกันรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินที่หามาได้ให้น้อยกว่ารายรับที่ได้มา ซึ่งการใช้งบประมาณในลักษณะ เกินดุลเช่นนี้ จะทำให้ปริมาณเงินในท้องตลาดลดลงและได้สัดส่วนกับปริมาณสินค้าและบริการที่มีอยู่ในขณะนั้น ซึ่งทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพขึ้น ในท้ายที่สุดขจัดปัญหาภาวะเงินเฟ้อลงได้

3) **งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget)** คือ การจัดหางบประมาณรายรับเข้ามามีจำนวนน้อยกว่าการใช้จ่ายงบประมาณออกไป ซึ่งจะมีผลให้ปริมาณเงินในท้องตลาดมีจำนวนสูงขึ้นกว่าเดิม ทำให้มีการซื้อขาย และผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น มีการจ้างงานมากขึ้น การว่างงานลดลง

งบประมาณขาดดุล ควรนำมาใช้ในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจกำลังตกต่ำ ภาวะการเงินกำลังฝืดเคืองอยู่ ขณะที่ปริมาณเงินในท้องตลาดมีน้อยกว่าปริมาณสินค้าและบริการที่ผลิตได้ ของขายไม่ออก มีการเลิกจ้างแรงงาน และมีอัตราการว่างงานสูง ทั้งนี้เพราะการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลนี้จะทำให้ปริมาณเงินในท้องตลาดมีมากขึ้น จากการที่รัฐบาลปล่อยปริมาณเงินออกมามากกว่าปริมาณเงินที่เก็บเข้าไป ช่วยทำให้มีเงินซื้อขายกันมากขึ้น มีการผลิตมากขึ้น มีการจ้างงานมากขึ้น ขจัดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำให้ฟื้นตัวดีขึ้น

6. กระบวนการงบประมาณของประเทศไทย

ประเภทเงินของส่วนราชการ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- 1) เงินรายได้แผ่นดิน
- 2) เงินงบประมาณรายจ่าย
- 3) เงินนอกงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณของประเทศไทย มีการดำเนินการใน 3 ขั้นตอน¹⁰
ดังนี้

6.1 การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึง การจัดเตรียมงบประมาณที่มีการจัดเตรียมงบประมาณทั้ง 2 วงเงิน คือ วงเงินงบประมาณรายรับและวงเงินงบประมาณรายจ่าย สำหรับงบประมาณรายรับ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดงบประมาณรายจ่ายต่อไป ถูกกำหนดขึ้นโดยสี่หน่วยราชการร่วมกัน คือ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยวิเคราะห์และคำนึงถึงความสามารถของรายได้ประชาชาติ ภาวะเศรษฐกิจสังคม แหล่งเงินกู้ในขณะนั้นแล้วนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเงิน งบประมาณรายรับ เพื่อสำนักงบประมาณจะจัดเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด และแยกเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับแต่ละกระทรวงเป็นรายกระทรวงไป (Budget Ceiling) เมื่อได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นรายกระทรวงจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงบประมาณก็จะจัดตั้งเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่าย แต่ละกระทรวงจัดและแจ้งให้กรมทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายภายในวงเงินงบประมาณรายจ่าย ตามที่กระทรวงจัดและแจ้งมาให้แต่ละกรมทราบ เมื่อแต่ละกรมจัดรายละเอียดงบประมาณมาภายในวงเงินแล้ว จะส่งให้กระทรวงพิจารณาและรวบรวมส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณา และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขปรับปรุงตามที่เห็นควรแล้วก็จะนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติออกมาเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ ต่อไป

6.1.1 งบประมาณประจำปี

งบประมาณประจำปีนั้นปกติจะกำหนดไว้ 1 ปี สำหรับให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายและดำเนินงานของคนได้ ซึ่งประเทศไทยจะเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม ไปจนถึง 30 กันยายนของปีถัดไป แต่ในบางประเทศได้กำหนดระยะเวลางบประมาณไว้เป็น 2 หรือ 3 ปี ก็มี และมีระยะเวลาเริ่มต้นปีงบประมาณที่ไม่เหมือนกันด้วย เช่น อิหร่าน เป็นต้น

6.1.2 งบประมาณการรายรับและงบประมาณการรายจ่าย

ในการจัดทำงบประมาณประจำปีนั้น จะต้องมีการประมาณการรายรับไว้ว่า จะสามารถจัดหารายรับเพื่อใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนเงินเท่าใด ซึ่งการกำหนดรายรับนั้น จะมีการปรึกษาหารือกันระหว่าง 4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานงบประมาณ (สงป.) กระทรวงการคลัง (กค.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ว่ารายรับนั้นควรจะมาจากทางใดบ้าง และเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมต่อประเทศชาติในขณะนั้น

6.1.3 สศช. และ สงป. เสนอแนวนโยบายงบประมาณ

เมื่อได้มีการประมาณการรายรับและรายจ่ายแล้ว ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานงบประมาณ (สงป.) ก็จะเสนอแนวนโยบาย ซึ่งจะได้จากการประมาณการรายรับและรายจ่ายมาว่าจะดำเนินการอย่างไรจึงจะสามารถจัดเก็บรายรับให้ได้มาและจะจ่ายในลักษณะอย่างไร ทั้งรายรับและรายจ่ายจึงจะเป็นไปตามที่ประมาณการ เสนอให้ทางคณะรัฐมนตรีพิจารณา พร้อมทั้งผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

6.1.4 คณะรัฐมนตรีกำหนดแนวนโยบายงบประมาณ

คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาแนวนโยบายที่ สศช. และ สงป. เสนอขึ้นมา โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากงบประมาณที่จะตั้งต่อสังคม และเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งความสอดคล้องที่จะมีต่อแนวนโยบายของรัฐบาลและปัจจัยการเมืองในขณะนั้นด้วยว่า แนวนโยบายของงบประมาณควรจะเป็นอย่างไร

6.1.5 สำนักงานงบประมาณกำหนดวงเงินรายกระทรวง

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีทางด้านแนวนโยบาย งบประมาณ พร้อมทั้งวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะพิจารณารายละเอียดกำหนด

วงเงินของกระทรวงต่าง ๆ เป็นรายกระทรวงว่า จะได้รับงบประมาณกระทรวงละเท่าใด เป็นวงเงินยอดรวมทั้งหมดของกระทรวงนั้น ๆ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

6.1.6 คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินรายกระทรวง

คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาวงเงินรายกระทรวงอีกครั้ง ตามที่สำนักงานงบประมาณ เสนอขึ้นมาว่า สมควรจะให้หรือปรับปรุงอย่างไรหรือไม่ตามความจำเป็นของงบประมาณ ในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านความมั่นคง ด้านเกษตร ด้านการศึกษา ฯลฯ

6.1.7 สำนักงานงบประมาณแจ้งกระทรวง

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายและวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงานงบประมาณจะแจ้งให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ทราบถึงสิ่งที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติลงมา คือ (1) วงเงินงบประมาณของกระทรวงนั้น ๆ และ (2) แผนนโยบายงบประมาณเพื่อให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ไปดำเนินการในรายละเอียดการจัดของงบประมาณประจำปีต่อไป

6.1.8 กระทรวงจัดสรรปรับยอดวงเงินของกรม

กระทรวงแต่ละกระทรวง เมื่อได้ทราบยอดวงเงินของงบประมาณ ที่กระทรวงจะได้รับเป็นยอดรวมแล้ว พร้อมทั้งแผนนโยบายงบประมาณของรัฐบาลกระทรวงก็จะดำเนินการพิจารณาจัดสรรหรือกำหนดวงเงินให้แก่ละกรมในสังกัดว่า กรมควรจะได้รับวงเงินงบประมาณเท่าใด เมื่อกำหนดวงเงินงบประมาณของกรมเรียบร้อยแล้ว ก็จะแจ้งกรมในสังกัด

6.1.9 กรมจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ

เมื่อกรมทราบวงเงินงบประมาณ ของตัวเองจากกระทรวงแล้ว กรมก็จะดำเนินการวางแผนและกำหนดแนวการปฏิบัติงานในรูปของคำขอของงบประมาณ ในปีนั้น ๆ โดยยึดแผนนโยบายที่กระทรวงแจ้งมาตามแบบฟอร์มคำขอของงบประมาณประจำปี ที่สำนักงานงบประมาณกำหนดขึ้นมาให้กรมต่าง ๆ ปฏิบัติตาม

6.1.10 สำนักงานงบประมาณพิจารณาอนุมัติงบประมาณของกรม

เมื่อกรมได้ทำคำขอของงบประมาณ พร้อมทั้งรายละเอียดงบประมาณตามแผนงาน ฯลฯ มายังกระทรวง กระทรวงจะดำเนินการพิจารณาแก้ไขตามที่กระทรวง เห็นสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง ของรัฐบาล และของประเทศชาติ และนำเสนอต่อสำนักงานงบประมาณ เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

6.1.11 สำนักงบประมาณพิจารณารายละเอียดงบประมาณ

สำนักงบประมาณจะพิจารณารายละเอียดงบประมาณที่กระทรวงเสนอ
ขอมา โดยพิจารณาในด้านความเหมาะสมต่าง ๆ อาทิ ความสอดคล้องต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
ก่อน โยบายของรัฐบาล ความพร้อมของกระทรวงหรือกรมที่จะปฏิบัติงาน นั้น ๆ อำนาจหน้าที่
ของกระทรวงหรือกรมนั้น ๆ ฯลฯ โดยสำนักงบประมาณจะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียด
งบประมาณให้เหมาะสมที่สุด เพื่อจัดส่งรายละเอียดและพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณ
เสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไปอีกครั้งหนึ่ง

6.1.12 คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณพร้อมทั้ง
รายละเอียด แผนงาน และงานต่าง ๆ ที่กรมจะปฏิบัติในงบประมาณที่ขอมา โดยจะพิจารณา
ถึงแผนงาน โครงการต่าง ๆ ว่าเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ พร้อมทั้งแก้ไขก่อนที่รัฐบาลจะเสนอ
ต่อรัฐสภา

6.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณา
งบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขึ้นมา โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจ
ที่จะวิเคราะห์ตัดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอ แต่จะต้องอยู่ใน
วงเงินงบประมาณที่เสนอขอขึ้นมา ซึ่งการพิจารณาของฝ่ายบริหารเสนอขึ้นมาได้ แต่จะต้อง
อยู่ในวงเงินงบประมาณที่เสนอขอขึ้นมา ซึ่งการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมีรายละเอียด
ตามขั้นตอนและวาระการพิจารณาดังต่อไปนี้

6.2.1 รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

รัฐสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเสนอมา พิจารณาถึงผลกระทบต่าง ๆ และมีวิธีการพิจารณาแตกต่าง
กับพระราชบัญญัติอื่น ๆ อยู่หลายประการ คือ

ก. กฎหมายงบประมาณต้องพิจารณาทีละวาระ รวม 3 วาระ
จะพิจารณา 3 วาระ รวมในครั้งเดียวไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกฎหมายอื่นอาจพิจารณารวดเดียวก็ได้
ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญควรมี
มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ

การพิจารณา 3 วาระ คือ วาระแรกเป็นวาระที่จะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ถ้ารับก็จะตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายขึ้น แต่ถ้าไม่รับรัฐบาลต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาล และให้มีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ วาระที่ 2 ก็คือ การพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา และวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราเป็นกฎหมายหรือไม่

ข. ข้อแตกต่างอีกข้อหนึ่ง คือ การพิจารณางบประมาณมีข้อจำกัดในเรื่องการแปรญัตติแตกต่างกับกฎหมายอื่น ๆ คือ

- 1) สมาชิกผู้แปรญัตติต้องมีผู้รับรอง 10 คน แต่กฎหมายอื่น มีผู้รับรองเพียง 5 คน
- 2) จะแปรญัตติจากจำนวนที่ขอตั้งจ่ายเป็นเงินกู้หรือจำนวนที่มีข้อผูกพันตามกฎหมายไม่ได้
- 3) จะแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายไม่ได้ ส่วนกฎหมายอื่นจะแปรญัตติแก้ไขข้อความอย่างไรก็ได้ไม่มีข้อจำกัด

6.2.2 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เสนอต่อสภานั้น กฎหมายกำหนดว่า จะต้องเสนอเอกสารประกอบด้วย และจะต้องชี้แจงรายรับ - รายจ่าย อีกประการ การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนี้กฎหมายกำหนดให้เสนอก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ 2 เดือน กรณีนี้ก็เพื่อให้สภาได้มีโอกาสพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และเมื่อรัฐสภาพิจารณาและผ่านทั้ง 3 วาระแล้ว จึงประกาศเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี จะมีรายละเอียดตามที่แนบไปด้วย ซึ่งส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามทั้งทางด้านแผนงาน งาน การใช้จ่ายเงินตามหมวดต่าง ๆ ฯลฯ

6.3 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและแผนงานที่ฝ่ายบริหารได้รับอนุมัติงบประมาณมาใช้จ่ายจากรัฐสภา เพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบ การใช้จ่ายเงิน รวมตลอดถึงการรายงานผลงานต่าง ๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่องานนั้น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดตามขั้นตอนต่อไปนี้

6.3.1 ส่วนราชการขอเงินประจำงวด

ส่วนราชการเมื่อได้ทราบว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศใช้แล้ว ก็จะดำเนินการขอเงินประจำงวดมายังสำนักงานประมาณ

เงินประจำงวด หมายความว่า ส่วนหนึ่งของเงินงบประมาณที่ สำนักงานประมาณแบ่งสรรให้ส่วนราชการจ่าย หรือก่อนนี้ผูกพันได้

ตามปกติแล้วการจัดตั้งงบประมาณจะจัดตั้งงบประมาณให้เต็มปี แต่เมื่อมาขอเงินประจำงวดนั้น สำนักงานประมาณจะจัดสรรให้จ่ายเป็นงวด ๆ ซึ่งตามปกติ จัดเป็นระยะเวลา 3 หรือ 4 เดือนค่างวด แล้วแต่ผู้อำนวยการ สำนักงานประมาณจะกำหนด

เงินประจำงวดนี้ให้ประโยชน์ในการควบคุมหลายประการ คือ

ก. ทำให้การจ่ายเงินในระยะหนึ่ง เหมาะสมกับกำลังเงินที่รัฐบาลจะได้รับ

ข. ทำให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ คอยพิจารณากิจการในหน้าที่ ของตน อยู่ทุกระยะงวดเงิน

ค. ทำให้มีการรายงานผลในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อน เพื่อสอบทาน การปฏิบัติงาน หากงานนั้นไม่ได้ผลดีพอสมควรก็จะได้แก้ไขตัดแปลงหรือเงินงบประมาณ ที่ตั้งไว้หมดความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย เนื่องจากสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลง ก็จะได้นำเงินนั้น ไปใช้ในกิจการด้านอื่น

ง. ทำให้ส่วนราชการมีเงินใช้ได้ตลอดปี

6.3.2 สำนักงานประมาณพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวด

สำนักงานประมาณพิจารณาเงินประจำงวด ที่ส่วนราชการขอเข้ามา โดยพิจารณาในรายละเอียดต่าง ๆ ตามลักษณะแผนงาน หมวดเงินและแบบรูปรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นระเบียบและมาตรฐานในการพิจารณางบประมาณ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะอนุมัติเงินประจำงวดไปตามเหตุผลและระเบียบที่กำหนดไว้

6.3.3 การวางฎีกา

เมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานประมาณแล้ว ส่วนราชการ ก็จะไปวางฎีกาขอเบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง หรือคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี (ถ้าอยู่ในส่วนกลาง) กรมจะวางฎีกาที่กรมบัญชีกลาง ถ้าเป็นส่วนภูมิภาคก็ไปวางฎีกา เบิกเงินที่คลังจังหวัด

6.3.4 กรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัด

จะพิจารณาหลักฐานและรายละเอียดต่าง ๆ ที่ส่วนราชการจะต้องเสนอประกอบการพิจารณา ตามระเบียบที่กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว กรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัดก็จะอนุมัติฎีกานั้น ๆ

6.3.5 การเบิกจ่ายเงินประจำงวด

ส่วนราชการเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ก็จะไปเบิกเงินประจำงวดไปใช้จ่ายตามที่ส่วนราชการต้องการได้ ซึ่งก็จะจ่ายไปตามลักษณะแผนงาน งานและหมวดเงิน งบประมาณ อาทิ เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และอื่น ๆ ตามรายการที่กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณและที่ได้อนุมัติมา

6.3.6 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อเบิกและใช้จ่ายเงินไปแล้ว ก็ต้องมีการตรวจสอบว่า ได้ใช้จ่ายเงินไปตามจริงที่เบิกไปหรือไม่ และได้จ่ายไปในงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ฉะนั้นการตรวจเงินแผ่นดิน จึงนับว่าเป็นวิธีการอันสำคัญที่จะควบคุมการบริหารด้านการเงินนี้ ให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปได้อย่างไม่รั่วไหล และให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบทางการเงิน อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น

6.3.7 รายงานต่าง ๆ

เป็นวิธีการอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งกำหนดขึ้น เพื่อให้มีการรายงานผลงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ตามปกติเป็นการรายงานตามระยะเวลาของเงินประจำงวด เพื่อทราบผลการปฏิบัติงานตามแผนบริหารที่กำหนดไว้ว่ามีผลสืบหน้าไปประการใด และจะได้พิจารณาเงินประจำงวดในงวดต่อไป รวมทั้งจะใช้เป็นผลเพื่อพิจารณาในการตั้งงบประมาณปีต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในระยะเริ่มแรก¹¹ เป็นเพียงการตั้งจุดมุ่งหมายให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติจาก สภานิติบัญญัติ เป็นสำคัญ และส่วนเครื่องมือในการควบคุม การใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร ไม่ให้เกิดความทุจริต ผิดพลาดในการใช้จ่าย

การจัดสรรและการบริหารงบประมาณอาจด้อยประสิทธิภาพได้ เนื่องจากสาเหตุสำคัญ ดังนี้

- 1) เกิดจากการที่ส่วนราชการวางแผนงานปฏิบัติงานผิดพลาด
- 2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณมิได้พิจารณาวิเคราะห์อย่างถูกต้อง
- 3) ฝ่ายนิติบัญญัติ มุ่งมองผลประโยชน์ระยะสั้นในทางการเมืองหรือขาดความเข้าใจในสถานะเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลานั้น ๆ อย่างเพียงพอ

4) เกิดจากสถานะแวดล้อมที่อยู่นอกเหนือการควบคุม

วัตถุประสงค์และหลักการในการบริหารงบประมาณ¹²

- 1) เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ ซึ่งมักเน้นการรวมอำนาจ โดยให้ส่วนกลางเป็นผู้ควบคุม
- 2) เพื่อไม่ให้เกิดการชะงักงันในการปฏิบัติงาน เมื่อส่วนกลางควบคุมจะสามารถจัดสรรเงินในส่วนที่รายได้ไม่สมดุลกับการใช้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานตามแผนงาน/งาน/โครงการ
- 3) เพื่อดำรงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ในการอนุมัติงบประมาณ
- 4) เพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามเงื่อนไขทางด้านการเงินที่ได้รับอนุมัติ
- 5) เพื่อความยืดหยุ่นของงบประมาณ เมื่อมีสถานการณ์แวดล้อมในระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปโดยไม่ได้คาดหมาย และใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ
- 6) เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณสอดคล้องกับแผนงาน/งาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติ

การบริหารงบประมาณของไทย จะเริ่มเมื่อรัฐสภาเห็นด้วยกับรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายที่กลั่นกรองและวินิจฉัยของคณะกรรมการและสมาชิกรัฐสภาแล้ว จะอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก่อนที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะเบิกจ่ายหรือผูกพันหนี้สินต่าง ๆ ได้ จะต้องได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณเสียก่อน เป็นการอนุมัติสิทธิในการเบิกจ่ายทุก ๆ 4 เดือน หลังจากนั้นส่วนราชการต่าง ๆ

จึงจะเบิกจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติงานตามงาน/โครงการที่อนุมัติในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมบัญชีกลางให้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและจะมีการตรวจตราอีกชั้นหนึ่ง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ระบบงบประมาณของไทยใช้ เงินประจำงวดเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณที่สำคัญเพราะการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับนั้น ตามปกติส่วนราชการจะไม่ใช้จ่ายในครั้งเดียวหมดจำนวน แต่จะแบ่งงบประมาณออกเป็น 3 งวด ใน 1 ปี ซึ่งส่วนที่แบ่งออกมาเรียกว่า เงินประจำงวด และการที่นำระบบเงินประจำงวดมาใช้นี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๆ คือ

1) เพื่อทราบปริมาณเงินภาครัฐบาลที่จะใช้จ่ายในแต่ละงวดว่ามีปริมาณเท่าใด

2) จะทำให้สามารถจำแนกการใช้จ่ายของรัฐบาลได้ว่า ในแต่ละงวดใช้จ่ายประเภทลงทุนเท่าใด ประเภทประจำเท่าใด

3) ใช้เป็นเครื่องมือปรับระดับปริมาณเงินหมุนเวียนในตลาด การอนุมัติเงินประจำงวดจะพิจารณาให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น ๆ โดยมุ่งใช้ระบบเงินประจำงวดให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

4) ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า ก่อนที่ส่วนราชการจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในเรื่องใดนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการตั้งงบประมาณไว้ และสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงาน และปริมาณที่จะดำเนินในแต่ละช่วงเวลาที่กำหนด

5) เพื่อกระตุ้นให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณดำเนินงานตามวัตถุประสงค์เป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนด

6) เพื่อระงับหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ หากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับงาน หรือโครงการต่าง ๆ ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติงบประมาณบางส่วนไปแล้ว

การใช้ระบบเงินประจำงวด มีปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ตามระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย เจ้าของงบประมาณจะต้องเสนอแผนปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนด แต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่า

มีหน่วยงานน้อยแห่งที่จะปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้น สำนักงบประมาณต้องรอแผนปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดจึงทำให้การอนุมัติเงินประจำงวดต้องล่าช้า

2) ปัญหาการขอเงินประจำงวดหนึ่ง ๆ หลายครั้งหลายหน ทั้งนี้เกิดจากการขาดการวางแผนปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า จึงทำให้มีการขออนุมัติเงินประจำงวดหนึ่ง ๆ หลายครั้ง

7. ปัญหาการบริหารงบประมาณของไทย สรุปได้ดังนี้¹³

1) การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการเพื่อให้ตรงตามรายการต่าง ๆ ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณนั้น เป็นการควบคุมที่สร้างงานให้แก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ คือกรมบัญชีกลาง ทำให้การอนุมัติฎีกาล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น ผู้ผลิตเอกชนนั้นกว่าจะได้รับเงินจากทางราชการก็ต้องคอยเป็นเวลานานจึงบอกค่าใช้จ่ายคอกเบี้ยเข้าไปด้วย ทำให้การซื้อของหน่วยราชการมีราคาสูงกว่าที่ควร

2) ปัญหาเกี่ยวกับภาวะเงินเพื่อเพิ่มอัตราสูงขึ้น งบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการเสนอขอไว้ไม่เพียงพอ (โดยเฉพาะกรณีครุภัณฑ์) ครั้นจะซื้อโดยน้อยกว่าจำนวนที่ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณ เพื่อจะได้ใช้จ่ายภายในวงเงินที่ขออนุมัติก็ทำไม่ได้ เพราะจะผิดจากเจตนารมณ์ในการอนุมัติงบประมาณของสภา ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ไม่มีการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนนั้น และบางกรณีก็นำไปสู่การตัดฝักข้ามปีงบประมาณ เพราะการใช้จ่ายกระทำไม่ทัน เป็นต้น

3) การขอใช้งบประมาณของส่วนราชการ โดยการขออนุมัติเงินประจำงวด ซึ่งขอเป็น 3 ครั้งต่อปีตามงวดเงิน ส่วนราชการก็ไม่สามารถวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณในแต่ละงวดได้อย่างถูกต้องทันระยะเวลาของเงินประจำงวด จึงมีผลทำให้การใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา เป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้อย่างได้ผลตามเจตนารมณ์ของการใช้ระบบเงินประจำงวดเป็นการบริหารงบประมาณ การใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำนายหรือประมาณได้

การทำนายผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา ก็ยากที่จะกระทำได้เช่นเดียวกัน

4) ปัญหาการบริหารเงินสดของส่วนราชการ จะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อมีการบริหารที่สอดคล้องกับรายได้ของรัฐบาลและการกู้ยืมในตลาดการเงินในจำนวนที่น้อยที่สุดและในอัตราดอกเบี้ยที่ถูกต้อง แต่ในการปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น

5) การขาดการวางแผนการใช้จ่าย เป็นต้นเหตุให้เมื่อใกล้จะสิ้นปีงบประมาณ ส่วนราชการมักจะขอโอนเงินงบประมาณจากหมวดหนึ่งไปยังอีกหมวดหนึ่ง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยขึ้นได้ และเนื่องจากปริมาณงานที่จะต้องพิจารณาอนุมัติมีมากในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกัน การอนุมัติของสำนักงบประมาณ ในเรื่องการโอนเงินระหว่างหมวดการใช้จ่ายจึงหละหลวมขาดความรอบคอบในการพิจารณาเท่าที่ควร อีกทั้งเมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนอิทธิพลและความสัมพันธ์ส่วนตัว จึงเข้ามามีบทบาทในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติการโอนเงิน

6) ในกรณีของการก่อสร้าง ปัญหาความล่าช้าของการอนุมัติเงินประจำงวด ประกอบกับความยุ่งยากของกระบวนการประมูล ทำให้โครงการที่สำคัญมีปัญหา ทำให้การก่อสร้างต้องเริ่มต้นทำกันในระหว่างฤดูฝน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การก่อสร้างมีปัญหา มากที่สุด

8. เงินนอกงบประมาณ

นอกจากเงินงบประมาณที่หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ในการปฏิบัติงานแล้วยังมี "เงินนอกงบประมาณ" ที่สามารถนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่นกัน

ความหมายของเงินนอกงบประมาณ คือ เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ นอกจากเงินงบประมาณ เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน หรือเงินที่ส่วนราชการได้รับ และไม่อยู่ในข้อต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ประเภทเงินนอกงบประมาณ

- 1) เงินกู้ต่างประเทศ เงินกู้พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เงินกู้เพื่อพัฒนา
กองทัพ เงินกู้ป้องกันประเทศ และเงินให้กู้
- 2) เงินยืม เงินยืมเงินคงคลัง และเงินทุนสำรองจ่าย
- 3) เงินฝาก เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินบูรณะทรัพย์สินเงิน
บำรุงการศึกษา และเงินบำรุงโรงพยาบาล
- 4) เงินทศรอง เงินทศรองราชการ เงินทศรองราชการโครงการเงินกู้เงินทุน
ทดลองค่าใช้จ่ายของส่วนราชการในต่างประเทศ และเงินทศรองราชการเพื่อช่วยเหลือราษฎร
ที่ประสบภัยธรรมชาติ

จากแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีความ
เป็นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งจากต่างประเทศ และที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทย
ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางและประเด็นในการศึกษาวิเคราะห์
การบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม เกี่ยวกับรูปแบบและกลวิธี
และประสิทธิผลในการบริหารงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน ทั้งเงินงบประมาณและ
เงินนอกงบประมาณ ดังจะกล่าวในบทต่อ ๆ ไป

บทที่ 3

งบประมาณของสำนักงานประกันสังคม

ประเภทของเงินที่สำนักงานประกันสังคมได้รับ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. เงินงบประมาณ
2. เงินนอกงบประมาณ แบ่งได้เป็น 2 ชนิด ดังนี้
 - 2.1 เงินกองทุนเพื่อบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม (10%)
 - 2.2 เงินกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน (3%) และเงินเพื่อการบำบัดรักษาและส่งเสริมหรือฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน (22%)

1. เงินงบประมาณ

เมื่อพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีผลบังคับใช้ และได้จัดตั้งสำนักงานประกันสังคม เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2533 เป็นต้นมา ได้มีการตัดโอนเงินงบประมาณงานบริหารทั่วไปและงานกองทุนเงินทดแทน ของกรมแรงงานมาเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 สำนักงานประกันสังคมได้ใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งโอนมาจากเงินงบประมาณของกรมแรงงานเดิมเช่นกัน ประกอบกับได้รับเงินงบกลางสำหรับใช้ในการบริหารเพิ่มเติมบางส่วน ดังตารางที่ 3.1 แสดงงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

ตารางที่ 3.1 แสดงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรปี พ.ศ.2533-2534

ประเภท	ปี 2533	ปี 2534
งานบริหารทั่วไป	2,336,480	55,814,294
งานกองทุนประกันสังคม	-	176,000,000
งานกองทุนเงินทดแทน	-	42,916,600
รวม	2,336,480	274,730,894

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการกรม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 สำนักงานประกันสังคม ได้ร่วมกับสำนักงานประมาณ กำหนดแผนการใช้จ่ายเงินประจำปี ประกอบด้วย แผนงาน/งาน/โครงการ ซึ่งระบุ วัตถุประสงค์ กิจกรรมดำเนินการ และเป้าหมายในการปฏิบัติงาน

แผนงานประกันสังคม ประกอบด้วยงาน 9 งาน คือ

1. งานบริหารทั่วไป
2. งานนิติการ
3. งานกองทุนประกันสังคม
4. งานกองทุนเงินทดแทน
5. งานจัดประโยชน์ทดแทน
6. งานบริการทางการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ
7. งานตรวจสอบ
8. งานวิชาการและแผนงาน
9. งานทะเบียนและประมวลผล

วัตถุประสงค์ของงาน/โครงการกำหนดไว้ ดังนี้

1) งานบริหารทั่วไป

วัตถุประสงค์

- เพื่ออำนวยความสะดวกบริหารทั่วไปและส่งเสริมภารกิจของสำนักงานประกันสังคม
- เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ความรู้งานกองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคมแก่นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน และผู้ที่เกี่ยวข้อง
- เพื่อปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานประกันสังคม ให้มีประสิทธิภาพและสามารถรองรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

2) งานนิติการ

วัตถุประสงค์

- เพื่อสนับสนุนและกำหนดมาตรการด้านกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม

- เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับคดีตามกฎหมายเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 - เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์
- 3) งานกองทุนประกันสังคม
 - วัตถุประสงค์
 - เพื่อบริหารการจัดเก็บเงินสมทบ การควบคุมดูแล การจ่ายเงิน การเก็บรักษา และการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม
- 4) งานกองทุนเงินทดแทน
 - วัตถุประสงค์
 - เพื่อเป็นหลักประกันและให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ให้ได้รับความช่วยเหลือตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเงินทดแทน
- 5) งานจัดประโยชน์ทดแทน
 - วัตถุประสงค์
 - เพื่อให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนและผู้มีสิทธิ ซึ่งอยู่ในความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม
- 6) งานบริการทางการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ
 - วัตถุประสงค์
 - เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน รวมทั้งให้การส่งเสริมสุขภาพแก่ผู้ประกันตน
 - เพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพด้านการแพทย์ และอาชีพแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย สูญเสียสมรรถภาพ ให้สามารถกลับไปประกอบอาชีพเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวได้
- 7) งานตรวจสอบ
 - วัตถุประสงค์
 - เพื่อให้มีการขึ้นทะเบียนและส่งเงินสมทบอย่างครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

8) งานวิชาการและแผนงาน

วัตถุประสงค์

- เพื่อสนับสนุนและพัฒนาการดำเนินงานประกันสังคมให้มีประสิทธิภาพ

9) งานทะเบียนและประมวลผล

วัตถุประสงค์

- เพื่อจัดทำทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตน
- เพื่อจัดทำระบบสารสนเทศงานประกันสังคม
- เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน การกำหนดนโยบาย การวางแผน และให้บริการข้อมูล

ในแต่ละปีจะมีการเสนอขออนุมัติโครงการใหม่ เพื่อดำเนินการตามนโยบายและแผนแม่บทที่กำหนด ซึ่งโครงการสำคัญ ๆ ที่ได้รับจะเป็นโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานประกันสังคมส่วนกลาง และอาคารสำนักงานประกันสังคมจังหวัด สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2541 สำนักงานประกันสังคมได้รับอนุมัติโครงการก่อสร้างอาคารศูนย์คอมพิวเตอร์ในบริเวณสำนักงานประกันสังคมส่วนกลาง โดยมีวัตถุประสงค์

- เพื่อขยายพื้นที่ปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมให้สามารถรองรับปริมาณงานและภารกิจที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะลักษณะงานที่จำเป็นต้องมีพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษนอกเหนือไปจากพื้นที่ทำงานปกติ

- เพื่อรวมหน่วยปฏิบัติงานของส่วนกลางให้อยู่ในบริเวณเดียวกัน สะดวกแก่การติดต่อประสานงาน

- เพื่อให้การใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นไปด้วยความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะงาน ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เงินงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานประกันสังคม ในแต่ละปีที่ได้รับอนุมัติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา สามารถเปรียบเทียบรายปีแยกตามงานได้ ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 แสดงการเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีแยกตามงาน

หน่วย : บาท

ประเภทงานโครงการ	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
แผนงานประกันสังคม								
1. งานบริหารทั่วไป	49,041,200	85,754,000	170,739,900	210,703,500	239,895,100	325,900,300	339,765,700	321,620,400
2. งานนิติการ	-	1,871,400	948,600	671,400	663,600	747,800	839,050	681,300
3. งานกองทุนประกันสังคม	176,000,000	1,086,818,000	2,766,125,500	2,880,910,300	3,258,566,800	3,699,850,600	3,757,736,260	5,750,647,200
4. งานกองทุนเงินทดแทน	42,916,600	36,229,900	4,512,300	6,092,900	4,927,800	5,298,100	5,273,800	4,945,100
5. งานจัดประโยชน์ทดแทน	-	1,768,600	1,487,000	2,146,600	1,347,600	2,932,900	916,670	810,100
6. งานบริหารทางแพทย์	-	5,671,400	6,151,300	8,777,500	11,027,800	6,847,800	25,430,260	8,360,300
7. งานตรวจสุขภาพ	-	1,252,000	1,290,000	1,080,200	1,017,000	1,050,000	1,488,660	-
8. งานวิชาการและแผนงาน	-	3,190,600	1,853,400	2,494,700	2,102,500	1,753,700	1,922,900	1,186,100
9. งานทะเบียนและประมวลผล	-	20,375,800	18,226,700	22,678,800	21,549,400	22,510,700	6,529,500	1,288,100
10. โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานประกันสังคม (ส่วนกลาง)	-	-	9,800,000	34,240,000	46,439,300	103,340,500	-	4,424,300
11. โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานประกันสังคม (ส่วนจังหวัด)	-	-	25,000,000	25,000,000	50,000,000	50,000,000	37,733,300	-
12. โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์คอมพิวเตอร์	-	-	-	-	-	16,575,000	21,470,400	18,607,200
รวม	267,957,800	1,242,011,700	3,006,134,700	3,154,795,000	3,638,516,900	4,236,807,600	4,199,106,300	6,182,870,100

หมายเหตุ รวมเงินอุดหนุนในส่วนของเงินสมทบฝ่ายรัฐบาล

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการกรม

จากตารางที่ 3.2 จะพบว่า งบประมาณงานบริหารทั่วไป ซึ่งรวมหมวดเงินเดือนจะมีวงเงินสูงสุดในแต่ละปี (ไม่คิดเงินอุดหนุนในส่วนของเงินสมทบฝ่ายรัฐบาล) รองลงมา คือ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน

เงินงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี สามารถแยกตามหมวดค่าใช้จ่ายได้
ดังตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 แสดงการเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปี แยกตามหมวดรายจ่าย

หน่วย : บาท

1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	2,336,480	30,252,300	80,485,300	125,640,600	157,729,700	180,667,900	237,873,400	251,750,000	268,202,800
2. ค่าจ้างชั่วคราว	-	21,233,100	1,740,000	1,463,600	2,937,600	-	-	-	-
3. ค่าตอบแทนให้สอนและวิทยุ	-	24,442,494	62,061,300	67,568,000	79,341,900	86,967,200	108,571,300	91,357,700	70,380,400
4. ค่าอาหารอุปโภค	-	7,480,000	6,162,000	6,724,800	8,446,800	10,011,600	15,794,400	16,463,900	13,609,300
5. ค่าครูฝึกหัดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	-	15,323,000	12,483,100	44,737,700	68,882,800	102,367,200	184,568,300	83,649,900	18,607,200
6. เงินอุดหนุน	-	176,000,000	1,086,000,000	2,760,800,000	2,872,808,000	3,250,000,000	3,690,000,000	3,755,000,000	5,748,600,000
7. รายจ่ายอื่น	-	-	-	-	4,657,100	8,523,000	-	885,000	670,400
รวม	2,336,480	274,730,894	1,242,931,700	3,006,134,700	3,194,795,900	3,638,536,900	4,236,887,400	4,199,106,500	6,112,570,100

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการกรม

จากตารางที่ 3.3 สรุปได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2533 ซึ่งสำนักงานประกันสังคมเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน ซึ่งมีระยะเพียง 1 เดือน ก่อนสิ้นปีงบประมาณ ได้รับงบประมาณสำหรับการบริหารเฉพาะเงินเดือนและค่าจ้างประจำ โดยโอนจากกรมแรงงานเดิม และในปี พ.ศ. 2534-2539 สำนักงานประกันสังคมได้รับอนุมัติเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นช่วงที่สำนักงานประกันสังคมเริ่มวางรากฐานในการดำเนินงาน ได้รับการจัดสรรงบประมาณในด้านบุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ และอาคารสำนักงานสำหรับการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ในปี พ.ศ. 2541

งบประมาณในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างเริ่มลดลง เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่เริ่มเสร็จสมบูรณ์ และบางส่วนใช้จ่ายจากเงินกองทุนเพื่อการบริหารสำนักงานประกันสังคม เพราะได้รับเงินงบประมาณจำกัด ซึ่งเป็นผลกระทบจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ สามารถสรุปค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม เป็นประเภทรายจ่ายที่สำคัญ 3 ประเภท ได้ดังตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปีแยกตามกลุ่มประเภทรายจ่าย

หน่วย : บาท

ปีงบประมาณ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
เงินเดือน	2,336,480	30,252,300	80,485,300	125,640,600	157,729,700	180,667,900	237,873,400	251,750,000	260,202,800
งบบริหารฯ	-	53,155,594	69,963,300	75,756,400	95,383,400	105,501,800	124,365,700	108,706,600	85,160,100
งบกองทุน	-	15,323,000	12,483,100	44,737,700	68,882,800	102,367,200	184,568,300	83,649,900	18,607,200
รวม	2,336,480	98,730,894	162,931,700	246,134,700	321,995,800	388,536,900	546,807,400	444,106,500	363,970,100

หมายเหตุ ไม่รวมเงินอุดหนุนในส่วนของเงินสมทบฝ่ายรัฐบาล

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการกรม

จากตารางที่ 3.4 สรุปได้ว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2533-2539 งบประมาณรวมของสำนักงานประกันสังคมที่ใช้ในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมเพิ่มขึ้นมาตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากมีปริมาณงานในความรับผิดชอบที่ขยายตัวสูง และสำหรับงบลงทุนซึ่งมีความจำเป็นในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการให้บริการ ประกอบกับได้รับอนุมัติโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540-2541 งบประมาณประจำปีฯ เริ่มลดลงเนื่องจาก

อยู่ในภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว พิจารณางบประมาณโดยรวมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533-2541 ในส่วนของค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งรวมเงินเดือนและค่าจ้างประจำ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 51.5 โดยเฉลี่ย ค่าใช้จ่ายในด้านการบริหารคิดเป็นร้อยละ 27.8 และค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.6

2. เงินนอกงบประมาณ

2.1 เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในมาตรา 24 วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการประกันสังคม อาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินสมทบในแต่ละปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน และมาตรา 9(3) กำหนดให้คณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน

ดังนั้น คณะกรรมการประกันสังคมโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จึงได้วางระเบียบสำนักงานประกันสังคม ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินกองทุนไปใช้จ่าย เพื่อบริหารของสำนักงานประกันสังคม พ.ศ. 2534 (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2534 กำหนดประเภทค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานไว้ในข้อ 9 ของระเบียบสำนักงานประกันสังคม ดังนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว
- (2) ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานนอกเวลาและค่าอาหารทำอาหารนอกเวลาของข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน
- (3) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน
- (4) ค่าใช้จ่ายใช้ในการสมนาคุณผู้บรรยายในการประชุม อบรมและสัมมนา
- (5) ค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุม อบรม และสัมมนา และค่าใช้จ่ายในการเดินทางภายในประเทศของผู้รับการอบรม
- (6) ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงรับรองบุคคลหรือรับรองชาวต่างประเทศ
- (7) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคม

(8) ค่าใช้จ่ายในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ของสำนักงานรวมทั้งค่าซ่อมบำรุงรักษา

(9) ค่าสาธารณูปโภค

(10) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฮีดอ้ายด์ และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตลอดจนค่าธรรมเนียมศาลต่าง ๆ เฉพาะค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ได้รับค่าใช้จ่ายคืนจากผู้จ่ายเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม

(11) ค่าใช้จ่ายในการจ้างหน่วยงาน บุคลากร เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการวางแผน การวิเคราะห์ วิจัย จัดระบบ หรือการดำเนินงานของสำนักงาน

(12) ค่าใช้จ่ายอื่น ตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

โดยที่การจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานดังกล่าว กำหนดให้จ่ายตามอัตราของทางราชการโดยอนุโลม และสำหรับการจ่ายเงิน นอกเหนือจากรายการ 12 รายการ หรือนอกเหนืออัตราของทางราชการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคมก่อน ดังนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา สำนักงานประกันสังคมจึงได้ใช้เงินนอกงบประมาณหรือเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม (10%) ดังกล่าวนี้นับสนุนการบริหารราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามกิจกรรมของแผนงาน/งาน/โครงการ เช่นเดียวกับงบประมาณประจำปี รวมทั้งกิจกรรมภายใต้นโยบายแผนแม่บท และแผนยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นปัจจัยประกอบการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมนี้ได้รับอนุมัติวงเงินในแต่ละปี ดังตารางที่ 3.5

ตารางที่ 3.5 เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมแยกตามประเภทรายจ่าย

หน่วย : บาท

ปีงบประมาณ	ประเภทรายจ่าย	เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม							
		2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
(1)	ค่าจ้างผู้บังคับบัญชา	3,415,950	26,209,590	44,254,760	53,974,000	82,425,500	95,723,900	126,400,080	138,939,132
(2)	ค่าอาหารค่าการดูแลรักษา	-	1,508,960	5,813,280	22,653,400	25,625,500	26,267,500	26,520,000	28,846,200
(3)	ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	-	4,554,965	1,028,450	4,076,000	3,899,400	5,393,400	5,734,000	10,925,680
(4)	ค่าใช้จ่ายในการมอบของขวัญบรรณาการ	-	-	7,000	36,000	142,000	82,500	30,000	-
(5)	ค่าใช้จ่ายในการประชุมอบรม สัมมนา	1,648,210	6,061,450	19,772,505	21,832,000	27,956,400	32,173,500	40,806,400	40,736,950
(6)	ค่าสิ่งพิมพ์ของบุคคล	-	80,000	120,000	200,000	430,000	415,000	400,000	300,000
(7)	ค่าใช้จ่ายเผยแพร่ความรู้ประชาสัมพันธ์	1,312,350	10,080,400	14,083,574	17,282,500	27,815,800	33,953,300	37,182,800	28,090,910
(8)	ค่าใช้จ่ายในการติดต่อหรือตรวจค้นค้นต่างๆ	371,500	6,292,960	81,132,100	67,216,754	133,803,300	110,330,800	70,673,800	110,950,660
(9)	ค่าเช่ารถตู้บุคคล	-	600,000	800,000	5,414,300	21,594,800	17,223,200	22,890,200	52,130,588
(10)	ค่าใช้จ่ายอื่นๆของบุคคล	-	-	-	-	-	130,000	-	-
(11)	ค่าใช้จ่ายในการจ้างหน่วยงาน	-	18,000,000	37,700,000	66,900,000	64,788,500	116,067,600	175,270,000	92,050,000
(12)	ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	1,617,518	24,296,280	71,421,090	52,345,352	296,655,900	208,860,980	339,694,400	290,390,840
	รวม	8,165,628	97,684,605	276,132,759	311,830,906	685,137,100	646,471,680	845,501,680	793,160,960

หมายเหตุ รายละเอียดประเภทค่าใช้จ่าย ปรากฏในภาคผนวก

ที่มา : สำนักงานเลขานุการกรม

เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมในช่วงปี พ.ศ.2534-2541 ได้รับอนุมัติตามประเภทของค่าใช้จ่าย 12 ประเภท มีอัตราที่เพิ่มขึ้นและลดลงในแต่ละประเภท ขึ้นกับกิจกรรมภายใต้งานตามแผนและนโยบายในแต่ละปี เปรียบเทียบแล้วจะพบว่าประเภทค่าใช้จ่ายอื่นซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าก่อสร้างและค่าตกแต่งอาคารสำนักงาน รวมทั้งอาคารประกอบจะคิดเป็นค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 18.10 ของยอดเงินรวม รองลงมาคือ

ประเภทค่าใช้จ่ายในการจัดหาวัสดุครุภัณฑ์และค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว (พนักงาน) คิดเป็นร้อยละ 16.42 และร้อยละ 15.39 ตามลำดับ นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายในการจ้างหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานจ้างบันทึกข้อมูลและค่าใช้จ่ายในการวิจัย ฯลฯ จัดเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงเช่นกัน คิดเป็น ร้อยละ 13.13 สำหรับค่าใช้จ่ายในการประชุมอบรม สัมมนา ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากรคิดเป็นร้อยละ 4.85 ค่าใช้จ่ายในการเผยแพร่ความรู้ประกันสังคม ให้แก่นายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตน คิดเป็นร้อยละ 4.61

หากจะแบ่งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมเป็นประเภทรายจ่ายที่สำคัญ 3 ประเภท คือ เงินเดือน เงินบริหาร และเงินลงทุนพิจารณาเปรียบเทียบได้ดังตารางที่ 3.6

ตารางที่ 3.6 เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมแบ่งตามประเภทสำคัญ

หน่วย : บาท

เงินเดือน	3,415,990	26,209,590	44,254,760	53,974,000	82,425,500	93,723,900	118,771,480	135,455,142	560,230,322
เงินบริหาร	4,578,078	66,682,395	95,572,425	191,242,109	315,962,700	357,163,390	447,932,400	540,527,518	2,019,651,005
เงินลงทุน	371,500	4,792,620	136,308,574	66,614,197	286,748,900	193,734,400	278,897,800	117,378,300	1,084,843,291
รวม	8,365,528	97,684,605	276,135,759	311,830,306	685,137,100	646,621,690	845,601,680	793,360,960	3,664,724,618

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการกรม

ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2539 เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมที่ใช้บริหารงานของสำนักงานประกันสังคมในภาพรวม มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ยกเว้นปี พ.ศ. 2539 สำหรับเงินลงทุนซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากในการสนับสนุนการปฏิบัติงานตามแผนงาน/งาน/โครงการ ทั้งในด้านครุภัณฑ์ที่ต้องใช้เทคโนโลยีสำหรับการปฏิบัติงานให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วในการให้บริการ รวมทั้งการก่อสร้างอาคารสำนักงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและลดลงตามนโยบาย ทั้งนี้ในภาพรวมของเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534-2541 ค่าใช้จ่ายในการบริหารคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 55.11 ค่าใช้จ่ายในการลงทุน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 29.60 ค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากร (ค่าจ้างพนักงาน) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.29

3.2.2 เงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 28 บัญญัติให้กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมมีอำนาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละยี่สิบสองของคอกผลของกองทุนต่อปี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบำบัดรักษาและส่งเสริมหรือฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานของลูกจ้าง และเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และไม่เกินร้อยละสามของคอกผลของกองทุนต่อปี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน โดยได้มีการกำหนดระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนว่าด้วย การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ข้อ 7(5) กำหนดให้ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 28 เป็นไปตามระเบียบของสำนักงานประกันสังคม ดังนั้น สำนักงานประกันสังคม จึงได้วางระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วย การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินกองทุนเงินทดแทน ไปใช้ในการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานและการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2541 โดยกำหนดประเภทค่าใช้จ่ายไว้ใน ข้อ 7 ข้อ 8 และ ข้อ 9 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ข้อ 7 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงาน มีดังนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว
- (2) ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ทั้งนี้ให้สามารถถัวเฉลี่ยกันได้
- (3) ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- (4) ค่าสาธารณูปโภค
- (5) ค่าใช้จ่ายในการโอนเงิน
- (6) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

ค่าใช้จ่ายตาม (2) (3) และ (4) ให้เป็นไปตามหมวดจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน

ให้เลขาธิการมีอำนาจอนุมัติโอนหมวดจ่ายการเปลี่ยนแปลงรายการ และเงินเหลือจ่ายตามวรรคหนึ่ง

ข้อ 8 ค่าใช้จ่ายในการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพ ในการทำงานของผู้จ้างให้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายดังนี้

(1) ค่าตอบแทน ค่าจ้างบุคลากร หรือหน่วยงาน เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน

(2) ค่าใช้จ่ายในการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างเพื่อประโยชน์ในการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน

(3) ค่าใช้จ่ายในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน

(4) ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนด

(5) ค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการบำบัดรักษาและส่งเสริมฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานของผู้จ้าง ณ ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน

(6) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

(7) โดยให้เลขานุการมีอำนาจอนุมัติโอนประเภทค่าใช้จ่ายการเปลี่ยนแปลงรายการ และเงินเหลือจ่ายตามข้างต้น

ข้อ 9 ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริม หรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานให้จ่ายเป็นค่าใช้จ่าย ดังนี้

(1) เพื่อการวิจัย ส่งเสริมเผยแพร่ การประชุม สัมมนา การฝึกอบรม และเป็นเงินอุดหนุนเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อความปลอดภัยในการทำงาน

(2) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

ให้เลขานุการมีอำนาจอนุมัติค่าใช้จ่ายตาม (1) โอนประเภทค่าใช้จ่ายการเปลี่ยนแปลงรายการ และเงินเหลือจ่าย

ทั้งนี้ การจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าว ให้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราของทางราชการ โดยอนุโลม และสำหรับการจ่ายเงินนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายข้างต้น ให้ได้รับความเห็นชอบจากเลขานุการ ตั้งนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา สำนักงานประกันสังคม จึงได้รับอนุมัติเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน (25%) ดังตารางที่ 3.7

ตารางที่ 3.7 เงินกองทุนเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนแยกรายปี

หน่วย : บาท

ปี	ประเภทค่าใช้จ่าย	ได้รับอนุมัติ				
		2537	2538	2539	2540	2541
1	ค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว	-	-	423,200	479,740	479,740
2	ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	4,161,430	7,918,400	9,609,800	10,376,160	13,268,800
3	ค่าทรัพย์สินที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	2,794,215	4,151,120	951,900	1,129,200	1,698,000
4	ค่าสาธารณูปโภค	-	1,313,676	1,600,000	1,200,000	600,000
5	ค่าใช้จ่ายในการโอนเงิน	36,000	1,366,804	1,641,900	980,000	730,000
6	ค่าใช้จ่ายอื่น	-	-	2,503,200	4,064,900	6,903,460
7	ค่าใช้จ่ายในการบำบัดรักษา และส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานของลูกจ้าง	3,761,399	75,733,312	85,890,000	91,090,000	121,576,000
8	ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน	12,100,000	32,460,000	36,810,000	43,330,000	52,104,000
	รวม	22,853,044	127,943,312	139,438,000	152,750,000	197,366,000

หมายเหตุ 1-6 = 3%, 7-8 = 22%

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการกรม

จากตารางที่ 3.7 สรุปได้ว่า เงินกองทุนเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนที่ได้รับอนุมัติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานของลูกจ้าง และส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งในปี พ.ศ. 2538-2541 ค่าใช้จ่ายดังกล่าว คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 88 ของวงเงินรวมที่ได้รับอนุมัติ และสามารถสรุปค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นประเภทสำคัญ 3 ประเภท ได้ดังตารางที่ 3.8

ตารางที่ 3.8 เงินที่ดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน แยกตามประเภทรายจ่าย

หน่วย : บาท

ปี	2537	2538	2539	2540	2541
เงินเดือน	-	-	423,200	479,740	479,740
งบบุคลากร	17,435,938	65,686,759	63,511,200	69,848,810	187,947,810
งบลงทุน	5,417,106	57,256,553	75,495,600	82,421,450	8,932,450
รวม	22,853,044	122,943,312	139,438,000	152,750,000	197,366,000

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการกรม

จากตารางที่ 3.8 สรุปได้ว่า เงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ได้รับการอนุมัติเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี มีเฉพาะงบลงทุนที่ลดลงในปี พ.ศ. 2541 ในภาพรวมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537-2541 คิดเป็นสัดส่วน ค่าใช้จ่ายในการบริหารร้อยละ 63.67 เป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนร้อยละ 36.12 ค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากร (ค่าจ้างพนักงาน) ร้อยละ 0.21 เงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณที่สำนักงานประกันสังคมได้รับ ดังที่กล่าวมาแล้ว แสดงเป็นตารางเปรียบเทียบในแต่ละปี ดังตารางที่ 3.9

ตารางที่ 3.9 สรุปเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม

หน่วย : บาท

ปี	เงินที่ได้รับ			รวม	งบลงทุน
	เงินงบประมาณ ปีละ 5 ปี	เงินนอกงบประมาณ สำนักงานประกันสังคม	เงินนอกงบประมาณ คลังกรมโยธาเทศบาล		
2533	2,336,480	-	-	2,336,480	
2534	98,730,849	8,365,528	-	107,096,422	
2535	162,931,700	97,684,605	-	260,616,305	
2536	246,134,700	276,132,759	-	522,267,459	
2537	321,995,900	311,838,306	22,853,044	656,679,250	
2538	388,534,900	685,137,100	122,943,312	1,196,617,312	
2539	546,807,400	646,621,680	139,430,000	1,332,859,080	
2540	444,106,500	845,601,680	152,750,000	1,442,458,180	
2541	363,970,100	793,360,960	197,360,000	1,354,691,060	

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการกรม

เงินค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน และดำเนินการของสำนักงานประกันสังคมที่
ได้รับจากเงินทั้ง 2 ประเภทนี้ ช่วยให้การปฏิบัติงานด้านการให้บริการนายจ้าง และลูกจ้าง
ผู้ประกันตน บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนงาน/โครงการได้ระดับหนึ่ง ซึ่งมีรูปแบบและกลวิธี
ในการบริหารงบประมาณในแต่ละปี ดังจะกล่าวถึงในบทต่อไป

บทที่ 4

รูปแบบและกลวิธีในการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม

การบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคมที่ปฏิบัติมาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน มีการพัฒนา ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง รูปแบบและวิธีการ เพื่อให้การจัดสรรการใช้จ่ายเงินและการควบคุมการใช้จ่ายเป็นไปอย่างรัดกุม เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสำนักงาน โดยใช้วิธีการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณทั้ง 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนเตรียมงบประมาณ ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณและขั้นบริหารงบประมาณ ซึ่งได้มีการใช้จ่ายเงินอยู่ 2 ประเภทด้วยกัน คือ เงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ทั้ง 2 กองทุน คือ เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม และเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน

จากความหมายของการบริหารงบประมาณ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ หมายความว่า การควบคุม การใช้จ่ายงบประมาณ ให้เป็นไปตามรายการและแผนงาน หรืองานที่ฝ่ายบริหารได้รับอนุมัติงบประมาณมาใช้จ่ายจากรัฐสภา และป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน รวมตลอดถึงการรายงานผลงานต่าง ๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่องานนั้น ๆ สำนักงานประกันสังคม จึงได้บริหารงบประมาณในลักษณะควบคุมการใช้เงินให้เป็นไปตามแผนงาน/งาน/โครงการที่กำหนดไว้ ซึ่งไม่ได้ดำเนินการควบคุมเฉพาะแต่ในขั้นตอนของการบริหารงานเท่านั้น แต่ได้เริ่มตั้งแต่ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ สำนักงานเลขานุการกรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารงบประมาณ ได้กำหนดกลวิธีดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของเงินประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. การบริหารเงินงบประมาณ

สำนักงานประกันสังคม ได้บริหารเงินงบประมาณโดยการควบคุมการดำเนินงานตั้งแต่ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ คือ หลังจากที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีการแจ้งกรอบเขตงานวงเงิน ตามที่สำนักงานงบประมาณได้แจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบและกำหนดรายละเอียดกิจกรรมการใช้จ่ายภายในวงเงินดังกล่าว

เพื่อให้สอดคล้องกับรายรับของประเทศ ดังนั้น การดำเนินการกิจของสำนักงานประกันสังคม ภายใต้แผนการปฏิบัติงาน จึงต้องกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ในการจัดทำ เพื่อให้ค่าขอตั้งงบประมาณใกล้เคียงกับรายจ่ายมากที่สุด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณในภายหลัง และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน

รูปแบบและกลวิธีในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน มีดังนี้

1.1 ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ การจัดทำค่าขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณเดือนพฤศจิกายนของทุกปี สำนักงานประกันสังคมจะแจ้งหน่วยงานในสังกัด ทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ให้จัดทำค่าขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีล่วงหน้า 1 ปี ตามแบบฟอร์มที่กำหนด ซึ่งได้แจ้งแนวทางและหลักเกณฑ์ให้ทุกหน่วยงานพิจารณายึดถือเป็นหลักในการจัดตั้งงบประมาณประจำปีโดยมีกลวิธีในการดำเนินงาน ดังนี้

1.1.1 การกำหนดกรอบที่ใช้ในการปฏิบัติงาน สำนักงานเลขานุการกรมจะกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทาง เพื่อเป็นกรอบให้ทุกหน่วยงานทั้งส่วนกลางและสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ทั่วประเทศยึดถือและปฏิบัติในการจัดตั้งงบประมาณ คือ กิจกรรมการดำเนินงานภายใต้แผนงาน/งาน/โครงการ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผน ดังนี้

- 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 2) นโยบายของรัฐบาล กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ-สังคม
- 3) นโยบายและทิศทางการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม
- 4) VISION ของสำนักงานประกันสังคม

สำหรับเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรเงิน นอกจากพิจารณาจากเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ยังต้องอยู่ในกรอบวงเงินที่กระทรวงฯ กำหนด และพิจารณาเปรียบเทียบแต่ละกิจกรรมกับงบประมาณที่ใช้จ่ายจริงปีก่อน และที่สำคัญคือ ต้องยึดนโยบายประหยัคและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ประกันตน โดยใช้ปริมาณงานของหน่วยงานและสำนักงาน

ประกันสังคมจังหวัดต่าง ๆ แต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดวงเงิน เช่น ปริมาณสถานประกอบการและจำนวนผู้ประกันตนที่รับผิดชอบ เป็นต้น

1.1.2 ใช้ระบบ Top Down ในการตั้งงบประมาณระยะแรก ภายหลังจากมีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมใหม่ ๆ กล่าวคือ

ในปีงบประมาณ 2534 สำนักงานประกันสังคมได้รับโอนงบประมาณจาก กรมแรงงานและงบกลางบางส่วน เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการจัดตั้งกองทุน ประกันสังคม การขึ้นทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตน การเก็บเงินสมทบ การจ่าย ประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ และการจัดการในรูปคณะกรรมการทุกคณะเป็นต้น สำนักงาน ประกันสังคมได้เสนอขอจัดตั้งงบประมาณในปีเริ่มแรกคือ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 โดยได้ดำเนินการในลักษณะที่หน่วยงานส่วนกลางวิเคราะห์ความต้องการการใช้จ่ายเงิน แต่ละกิจกรรมตามแผนงานในภาพรวมทั้งประเทศ แล้วจึงตั้งงบประมาณรายจ่ายให้กับ หน่วยงาน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ คือ ได้ใช้วิธีการดำเนินงานระบบ Top Down ในระยะแรกเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการเริ่มงานและไม่เป็นปัญหาแก่ หน่วยปฏิบัติทั่วประเทศที่จะต้องเริ่มให้บริการแก่ นายจ้าง และลูกจ้างผู้ประกันตน

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานประกันสังคม จะกำหนดตาม แผนการใช้จ่ายเงิน ประกอบด้วย 1 แผนงานหลัก และมีงานภายใต้แผนอีก 9 งาน ซึ่งในแต่ละ ปีจะมีโครงการใหม่ที่ได้รับอนุมัติเงิน เพื่อใช้จ่ายให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ใน การดำเนินงานที่กำหนดขึ้นอีกเป็นบางโครงการ ดังที่กล่าวมาแล้ว

1.1.3 นำระบบ Bottom Up มาใช้ในการดำเนินงาน

ในปีต่อ ๆ มา เมื่อหน่วยงานในสังกัดสำนักงานประกันสังคมได้เริ่มปฏิบัติงาน ตามภารกิจหรือหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างมั่นคงและคล่องตัวขึ้นแล้ว สำนักงาน เลขานุการกรม จึงได้เริ่มปรับระบบการดำเนินงานในการจัดตั้งเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และเงินบริหารกองทุน โดยนำระบบ Bottom Up มาใช้ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ได้มี การแจ้งเวียนให้หน่วยงานในสังกัดส่วนภูมิภาค 75 จังหวัด เสนอขอจัดตั้งงบประมาณรายจ่าย ประจำปี โดยได้กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณให้ทุกหน่วยยึดถือ เป็นแนวในการจัดทำตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ทุกหน่วยงานได้เรียนรู้ในการ

ตั้งงบประมาณ และร่วมกำหนดเป้าหมายตามลักษณะกิจกรรมของงานที่ปฏิบัติในหน่วยงานตนเองให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงานและโครงการที่กำหนดเป็นแนวทางไว้

1.1.4 การกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมที่ชัดเจน วัดได้

กิจกรรมการดำเนินงานภายใต้งานหรือโครงการในแผนงาน ประกันสังคมจะกำหนดขึ้นตามภารกิจหลักและภารกิจโดยทั่วไปของสำนักงาน กิจกรรมที่หน่วยงานในสังกัดทั้งหน่วยสนับสนุนและหน่วยปฏิบัติดำเนินการ จะต้องกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน วัดได้ และเป็นรูปธรรมมากที่สุด กิจกรรมสำคัญที่สามารถสื่อให้เห็นผลในทางปฏิบัติของสำนักงานว่าบรรลุตามนโยบายและวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดมีดังนี้ เช่น

- การขึ้นทะเบียนสถานประกอบการหรือนายจ้างใหม่ได้กำหนดเป้าหมายและปรากฏผลการดำเนินงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534-2540 ดังนี้

ตาราง 4.1 เปรียบเทียบผลการดำเนินงานการรับขึ้นทะเบียนนายจ้างใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534-2540

หน่วยนับ : แห่ง

2534			2535			2536			2537			2538			2539			2540		
ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%
16,000	30,556	202	1,000	224	22	2,000	24,074	1,204	3,000	9,656	319	4,200	8,400	172	6,900	6,875	173	60,000	10,702	178

- ที่มา: 1. เอกสารงบประมาณ
2. รายงานผลการดำเนินงานประจำปี สำนักงานประกันสังคม

- การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการใหม่ ได้กำหนดเป้าหมายและปรากฏผลการดำเนินงานในแต่ละปีดังนี้

ตาราง 4.2 เปรียบเทียบผลการดำเนินงานการรับขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534-2540

หน่วย : ล้านราย

2534			2535			2536			2537			2538			2539			2540		
ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%	ปี พ.ศ. ก่อน โอน	งบ ดำเนินงาน ปี	%
2.86	2.90	114	0.20	0.84	470	0.20	0.70	380	0.20	0.85	173	0.80	0.71	35	0.66	0.41	62	4.88	4.64	95

- ที่มา: 1. เอกสารงบประมาณ
2. รายงานผลการดำเนินงานประจำปี สำนักงานประกันสังคม

- การเก็บเงินสมทบได้กำหนดเป้าหมายและปรากฏผลการดำเนินการในแต่ละปี ดังนี้

ตาราง 4.3 เปรียบเทียบผลการดำเนินงานการรับชำระเงินสมทบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534-2540

หน่วย : ล้านบาท

2534			2535			2536			2537			2538			2539			2540		
ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%
2,723	2,001	100	3,240	849	100	3,720	8,393	252	15,248	10,730	100	11,734	10,801	100	12,210	11,742	100	13,096	13,446	100

ที่มา: 1. เอกสารงบประมาณ

2. รายงานผลการดำเนินงานประจำปี สำนักงานประกันสังคม

- การจ่ายประโยชน์ทดแทน กรณีต่าง ๆ ได้กำหนดเป้าหมายและปรากฏผลการดำเนินงานในแต่ละปี ดังนี้

ตาราง 4.4 เปรียบเทียบผลการดำเนินงานการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534-2540

หน่วยนับ : ราย

2534			2535			2536			2537			2538			2539			2540		
ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%	ปี รวม ค่าสมทบ ในรูป	ค่า สมทบ ค้าง เงิน	%
23,300	22,800	98	87,840	88,000	102	42,900	13,594	31	50,900	50,408	41	10,730	22,410	142	24,700	96,025	223	26,340	45,040	167
-	-	-	86,020	72,000	84	10,000	29,716	100	63,720	83,790	130	134,800	184,910	136	103,800	182,829	177	120,500	12,576	98
-	-	-	79	-	-	640	112	18	790	212	26	170	150	78	770	266	82	436	294	67
-	-	-	-	-	-	9,600	4,300	45	11,200	3,854	62	11,200	8,667	68	11,200	11,729	105	4,660	2,310	141

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

1.2 ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ

ในขั้นตอนนี้จะเป็นกระบวนการเสนอขออนุมัติเงินงบประมาณผ่านตามระบบราชการ จนถึงขั้นการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะไม่ขอกำล่าวรายละเอียดในขั้นตอนนี้

1.3 ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

หลังจากฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมีการบริหารงบประมาณ โดยการควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานที่จะนำเงินงบประมาณไปใช้ในงาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งส่วนราชการจะต้องคำนึงการตั้งแต่นั้นปีงบประมาณ (1 ตุลาคม - 30 กันยายน ของปีถัดไป) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนงาน/งาน/โครงการ และรายการต่าง ๆ ที่กำหนดให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะสม ประหยัด และมีประสิทธิภาพนั้น ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการบริหารไว้ดังนี้

- การขออนุมัติเงินประจำงวด รวมตลอดถึงการโอนเงิน การกันเงินเหลือมปีงบประมาณ และการของบประมาณเพิ่มเติม
- การเบิกจ่ายเงินงบประมาณโดยการวางฎีกา
- การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
- การรายงานผลการปฏิบัติงาน

ในทางปฏิบัติเมื่อสำนักงานประกันสังคมได้ทราบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วจะเริ่มดำเนินการตามขั้นตอน โดยมีสำนักงานเลขานุการกรมเป็นผู้ดำเนินงาน คือ

1.3.1 การขออนุมัติเงินประจำงวด รวมตลอดถึงการ โอนเงิน การกันเงิน เหลือมปีงบประมาณ และการของบประมาณเพิ่มเติมโดยดำเนินการ ดังนี้

1) ขออนุมัติเงินประจำงวดไปยังสำนักงบประมาณตามแผนงาน/งาน/โครงการในแต่ละหมวดรายจ่าย ที่จะขอเบิกจากกรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัด แล้วแต่กรณี ซึ่งโดยปกติสำนักงานงบประมาณจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุมัติเงินประจำงวดเป็น 4 เดือนต่องวด เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการอนุมัติเงินประจำงวดสำนักงานประกันสังคมต้องเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลในการพิจารณาให้สำนักงบประมาณ เช่น

(ก) กรณีครุภัณฑ์นอกมาตรฐาน ให้หน่วยงานเตรียมแนบใบเสนอราคาอย่างน้อย 2 แห่ง

(ข) สถานที่ก่อสร้าง รูปแบบรายการ และประมาณการราคา
เหล่านี้เป็นต้น

เมื่อสำนักงานงบประมาณได้รับคำขออนุมัติเงินประจำงวดและเอกสารประกอบการพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานประกันสังคม ก็จะทำ การตรวจสอบวงเงินที่จะสามารถอนุมัติเงินประจำงวดและความถูกต้องของเอกสารหลักฐาน ต่าง ๆ และอนุมัติเงินประจำงวดให้สำนักงานประกันสังคมได้ทันตามกำหนด โดยปกติ การอนุมัติเงินประจำงวดที่ 1 จะอนุมัติให้ภายในวันที่ 29 กันยายน ของปีงบประมาณปัจจุบัน เพื่อให้ส่วนราชการสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ทันในวันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณ ใหม่ แต่ในทางปฏิบัติ เช่น ปีที่มีการยุบสภาฯ จะมีผลให้การพิจารณางบประมาณของ คณะรัฐมนตรีล่าช้าไม่เป็นไปตามปฏิทินงบประมาณ และงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศใช้ไม่ทันในวันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณถัดไป เมื่อสำนักงานประกันสังคมมี ความจำเป็นต้องใช้จ่ายหรือก่อกำหนดผูกพันทันทีในวันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณใหม่ เช่น ค่าจ้างเหมารักษาความปลอดภัย ค่าจ้างเหมารักษาความสะอาด เป็นต้น พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก็อนุญาตให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้อง เบิกจ่าย ก่อหนี้ผูกพันวันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณใหม่ได้ทันที โดยให้ใช้ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อน ไม่ต้องรอใบอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณก็ได้

เมื่อสำนักงานงบประมาณ อนุมัติเงินประจำงวดให้สำนักงานประกันสังคม เรียบร้อยแล้วจะถึงขั้นตอนของการใช้จ่ายหรือการบริหารเงินประจำงวด สำนักงาน เลขาธิการกรม จะมีหน้าที่ควบคุมและบริหารเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติ โดยแยกตาม แผนงาน/งาน/โครงการและหมวดรายจ่าย โดยสำนักงานเลขาธิการกรมจะเคร่งครัด ในการจัดทำทะเบียนคุมเงินงบประมาณและคุมเงินประจำงวด ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) เพื่อให้ทราบว่า กอง ศูนย์ หน่วยงาน และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด สามารถนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายหรือก่อกำหนดผูกพันตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และเป็น ไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติมภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด

(2) เป็นเครื่องมือในการบริหารเงินงบประมาณในระยะสั้น รวมทั้งยังใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และขออนุมัติเงินประจำงวดที่ 2 และงวดที่ 3 จากสำนักงานงบประมาณ

(3) ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ถูกต้องตามลักษณะหมวดรายจ่าย เช่น การเบิกจ่ายค่าไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และไปรษณีย์ ต้องเบิกจ่ายจากหมวดค่าสาธารณูปโภคเท่านั้น จะไปเบิกจ่ายจากหมวดรายจ่ายอื่นไม่ได้ โดยได้แจ้งเตือนย้ำทุกครั้งที่มีการโอนเงินทุกประเภท

2) การโอนเงิน จากการควบคุม และการบริหารเงินประจำงวดดังกล่าวข้างต้น สำนักงานเลขานุการกรมยังจำเป็นต้องสอดส่องดูแลการใช้จ่ายเงินของกอง ศูนย์ หน่วยงาน และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด และช่วยแก้ไขปัญหาในการบริหารเงินประจำงวดให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานหรือสภาพการตามนโยบายเร่งรัดที่เปลี่ยนแปลงไปโดยการโอนเงินประจำงวดและเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด ดังนี้

- โอนเงินประจำงวดและเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดระหว่างโครงการเดียวกัน

- โอนเงินประจำงวดและเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดระหว่างงาน/โครงการ

ลักษณะการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานประกันสังคมกระทำได้ หลายกรณี ดังนี้

(ก) โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดรายจ่าย

(ข) โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างงาน/โครงการ

(ค) โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างสำนักเบิกส่วนกลางกับส่วนจังหวัด

(ง) โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างสำนักส่วนจังหวัด

(จ) การเปลี่ยนแปลงรายการหรือจำนวนเงินของรายการที่ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณ หรือ ในเอกสารประกอบการอนุมัติเงินประจำงวด

การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายตาม (ก)-(จ) สำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานงบประมาณ แล้วขกเว้นกรณีที่ให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไว้แล้ว สำนักงานเลขานุการกรมจะนำเสนอ

เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเพื่ออนุมัติการเปลี่ยนแปลงได้ทันที แต่ทั้งนี้จะต้องสำเนาแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลางและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย

ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการ โอนเงินประจำงวดและเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด ดังนี้

(1) โอนเงินประจำงวดระหว่างหมวดรายจ่ายในงาน/โครงการเดียวกัน ดังนี้

(ก) โอนหมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ จากสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันในสำนักเบิกอื่น

(ข) โอนหมวดค่าสาธารณูปโภค จากสำนักงานคลังจังหวัดแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันในสำนักงานคลังจังหวัดอื่น

(ค) โอนหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ไปตั้งจ่ายในหมวดค่าสาธารณูปโภคในสำนักเบิกเดียวกันหรือต่างสำนักเบิก

(ง) โอนหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ไปตั้งจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำในสำนักเบิกเดียวกันหรือต่างสำนักเบิก แต่ต้องไม่เป็นการโอนเพื่อรายการเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำในอัตราตั้งใหม่

(2) โอนเงินประจำงวดระหว่างงาน/โครงการภายในแผนงานเดียวกัน ดังนี้

(ก) โอนหมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุจากงานโครงการหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันในงาน/โครงการอื่น

(ข) โอนหมวดค่าสาธารณูปโภคจากงาน/โครงการหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันในงาน/โครงการอื่น

(ค) โอนหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ไปตั้งจ่ายในหมวดค่าสาธารณูปโภคในงาน/โครงการอื่นในสำนักเบิกเดียวกันหรือต่างสำนักเบิก

(3) สำหรับการโอนเงินประจำงวดและการเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด นอกเหนือที่กล่าวตามข้อ (1) - (2) ข้างต้น สำนักงานประกันสังคมจะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณก่อน

การจัดสรรเงินและการโอนเงิน

- การจัดสรรเงินให้หน่วยงานส่วนกลาง สำนักงานเลขานุการกรมจะจัดสรรเงินให้เป็นรายปี โดยแบ่งวงเงินเป็น 3 วง สำหรับหมวดครุภัณฑ์ที่ได้รับทั้งปี สำนักงานเลขานุการกรมจะแจ้งกองพัสดุดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง ตั้งแต่ต้นปี

- การจัดสรรเงินและโอนเงินให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค สำนักงานเลขานุการกรมจะจัดสรรเงินให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดบริหารเป็นรายวง 3 วง เพื่อให้ใช้จ่ายเพียงพอและเป็นไปตามแผนงาน/โครงการ

สำหรับการโอนเงินและการเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดนี้ สำนักงานเลขานุการกรมจะพยายามควบคุม โดยเน้นย้ำกับหัวหน้าหน่วยงาน ทุก ๆ ปี ไม่ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายการ โดยไม่มีเหตุจำเป็น

3) การกันเงินเหลือมปี การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี หมายถึง การที่ส่วนราชการไม่สามารถจะใช้จ่ายเงินได้ทันปีภายในงบประมาณรายจ่ายนั้น ๆ ส่วนราชการมีสิทธิที่จะขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ขอให้นำเงินรายการดังกล่าวไปใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไปได้ ซึ่งตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ระบุไว้ดังนี้

ข้อ 63 ส่วนราชการใดได้ก่องหน้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ โดยตั้งซื้อหรือสั่งจ้างครั้งหนึ่งรายหนึ่งเป็นเงินตั้งแต่ห้าหมื่นบาทขึ้นไป ถ้าเห็นว่าจะเบิกเงินไปชำระหนี้ผูกพันนั้นไม่ทันสิ้นปีก็ให้ขอกันเงินไว้เบิกเหลือมปีได้อีกหกเดือนปฏิทินนับจากวันสิ้นปีหรือภายในระยะเวลาที่ได้รับความตกลงกับกระทรวงการคลัง

ในกรณีที่ไม่ได้ก่องหน้ผูกพัน แต่มีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินนั้นต่อไปอีก ให้กระทรวงเจ้าสังกัดขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้วก็ขอให้กันเงินไว้เบิกเหลือมปีตามวรรคแรกได้

ข้อ 64 การขอกันเงินไว้เบิกเหลือมปีตามข้อ 63 ให้ส่วนราชการผู้เบิกยื่นใบขอกันเงินตามแบบวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดต่อกรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคลังจังหวัดแล้วแต่กรณีก่อนสิ้นปีอย่างน้อยสามสิบวัน เว้นแต่จะมีเหตุผลสมควร และอธิบายกรมบัญชีกลางหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายสำหรับส่วนกลาง และ

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับส่วนภูมิภาคจะอนุญาตให้ขยายเวลาที่ยื่นขอเงินได้เป็นพิเศษ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินวันทำการสุดท้ายของปีนั้น

ข้อ 65 ใบขอเงินได้แบบสัญญาซื้อหรือสัญญาจ้าง หรือเอกสารอื่นที่แสดงสภาพหนี้ หรือหนังสือแจ้งการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้เงินไว้เบิกเลื่อนปี แล้วแต่กรณีไปเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

เอกสารหลักฐานดังกล่าวจะใช้ภาพถ่าย หรือสำเนาซึ่งผู้เบิกลงลายมือชื่อรับรองก็ได้

ในกรณีที่สำนักงานประกันสังคม ไม่สามารถใช้จ่ายเงินได้ทันภายในปีงบประมาณรายจ่าย สำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขออนำเงินรายการนั้น ๆ ไปใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไปได้ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การกันเงินไว้เบิกเลื่อนปีนี้ สำนักงานเลขานุการกรม พยายามจะติดตามไม่ให้หน่วยงานในสังกัดกันเงินไว้มาก โดยจะให้เงินได้เฉพาะรายการที่จำเป็นอย่างแท้จริง จะใช้วิธีการเร่งรัดให้ดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง และเบิกจ่ายเงินเป็นระยะ ๆ ในแต่ละงวด ดังนั้น ในแต่ละปีจึงมีจำนวนรายการที่ต้องกันเงินเลื่อนปีไม่มากนักและไม่เป็นภาระในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีภาครัฐ

1.3.2 การเบิกจ่ายเงินงบประมาณโดยการวางฎีกา ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

หลังจากสำนักงานงบประมาณได้อนุมัติเงินประจำงวดให้สำนักงานประกันสังคมเรียบร้อยแล้ว สำนักงานประกันสังคมสามารถใช้จ่ายเงินหรือก้อหน้ผูกพันได้ แต่การใช้จ่ายเงินหรือก้อหน้ผูกพันต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่อนุญาตให้จ่าย จึงจะสามารถวางฎีกาเบิกเงินจากคลังได้ ต่อไปจะได้กล่าวถึงสถานที่เบิกเงิน ผู้เบิก ตลอดจน การเบิกเงินงบประมาณในรายละเอียด

1) สถานที่เบิกเงิน

- (ก) สำนักงานประกันสังคมส่วนกลางให้เบิกเงินจากกรม
บัญชีกลาง
- (ข) สำนักงานประกันสังคมส่วนภูมิภาคให้เบิกเงินจาก
คลังจังหวัดผู้เบิกเงิน

2) ผู้เบิกเงิน

(ก) การเบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง ให้แต่งตั้งหัวหน้า
กองคลังเป็นผู้เบิกและจะมอบให้ข้าราชการระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไปของสำนักงาน
ประกันสังคม โดยความเห็นชอบของเลขาธิการเป็นผู้เบิกแทนได้อีกไม่เกิน 2 คน กองคลังใน
ที่นี้ หมายถึง สำนักงานเลขาธิการกรม

(ข) การเบิกเงินจากสำนักงานคลังจังหวัดได้มอบอำนาจให้
ประกันสังคมจังหวัดในภูมิภาคเป็นผู้เบิกและสามารถมอบหมายให้ข้าราชการในส่วนราชการ
นั้น เป็นผู้เบิกแทนได้อีกคนหนึ่ง ซึ่งส่วนราชการต้องส่งลายมือชื่อผู้เบิกให้กรมบัญชีกลาง
หรือคลังจังหวัด แล้วแต่กรณี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะเห็นว่าสำนักงานประกันสังคมมีเงิน
งบประมาณที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด และสามารถนำไปใช้จ่ายหรือก่อกำหนดผู้เบิกได้ และ
มีการแต่งตั้งผู้เบิกเงินจากกรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี ส่วนขั้นตอนวิธีการที่จะ
เบิกเงินในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะการเบิกเงินส่วนกลาง ซึ่งสำนักงานเลขาธิการกรม
เป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น สำหรับส่วนภูมิภาค สำนักงานประกันสังคมจังหวัดจะเป็น
ผู้ดำเนินการทั้งหมด

3) การเบิกเงินงบประมาณ เงินงบประมาณในที่นี้หมายความ
รวมถึงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเงินงบกลางซึ่งมีขั้นตอนในการปฏิบัติ ดังนี้

(ก) ต้องเป็นไปตามแผนงาน/งาน/โครงการที่กำหนดไว้ใน
งบประมาณรายจ่ายประจำปี

(ข) ต้องดำเนินการเบิกจ่ายภายในเงินประจำงวดที่ได้รับ
อนุมัติและภายในปีงบประมาณนั้น

- (ค) ต้องถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน
- (ง) ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้
- (จ) ต้องมีหลักฐานการขอเบิกเงิน
- (ฉ) มีการลงบัญชีในวันที่เบิกจ่ายเงิน

การเบิกเงินงบประมาณจากกระทรวงการคลังต้องวางฎีกาเพื่อกรมบัญชีกลาง ในฐานะกระทรวงการคลังจะได้ตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับ ต่าง ๆ ของการเบิกเงินและลงบัญชีว่าส่วนราชการได้ใช้จ่ายไปเท่าไรและมีเงินคงเหลือตาม แผนงาน/งาน/โครงการและหมวดรายจ่ายตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีนั้น ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าที่ตนเองได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ในแต่ละแผนงาน/งาน/โครงการ ซึ่งการวางฎีกาเบิกเงินสำนักงานประกันสังคมจะต้องปฏิบัติตาม ระเบียบการเบิกเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

(1) การวางฎีกาเบิกเงินกับกรมบัญชีกลางหรือสำนักงานคลังจังหวัดให้ กระทำได้เฉพาะภายในวงเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติกับกรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคลัง จังหวัดแล้วแต่กรณียกเว้นเงินงบประมาณรายจ่ายและเงินงบกลาง รายการดังต่อไปนี้

(1.1) หมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำ เฉพาะกรณีเบิกกับสำนักงาน คลังจังหวัด

(1.2) เงินงบกลาง รายการดังต่อไปนี้

- เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ
- เงินช่วยเหลือข้าราชการ และลูกจ้าง
- เงินช่วยค่าครองชีพข้าราชการ และลูกจ้าง
- เงินทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของ ประเทศ

(2) การเบิกเงินทุกกรณีให้ระบุดูประสงค์ที่จะนำเงินนั้น ไปใช้จ่าย และ ห้ามมิให้ขอเบิกจนกว่าจะถึงกำหนด หรือใกล้จะถึงกำหนดจ่ายเงิน

(3) โดยปกติค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในปีใด ให้เบิกจ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่าย ของปีนั้น ไปจ่าย หากมีเหตุจำเป็นไม่สามารถเบิกจากเงินงบประมาณรายจ่ายปีนั้น ได้ทัน ก็ให้

นำมาเบิกจากเงินงบประมาณรายจ่ายของปีถัดไปได้อีกหนึ่งปี แต่ค่าใช้จ่ายนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อหนี้ผูกพันเกินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติและให้ปฏิบัติตามวิธีที่กระทรวงการคลังกำหนด

(4) รายจ่ายซึ่งโดยปกติจะต้องจ่ายเงินประจำทุก ๆ สิ้นเดือน ให้วางฎีกาภายในวันที่ 15 ของเดือนนั้น เว้นแต่เงินที่ขอเบิกไปจ่ายให้แก่ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งประจำอยู่ในต่างประเทศ

(5) การซื้อหรือจ้างทำของส่วนราชการต้องรีบดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้โดยเร็ว อย่างช้าไม่เกิน 7 วัน นับจากวันที่ได้ตรวจรับทรัพย์สินถูกต้องแล้ว

(6) การจ่ายเงินยืม ส่วนราชการสามารถเบิกเงินเพื่อจ่ายเงินยืมให้บุคคลใดในสังกัดยืมเพื่อปฏิบัติราชการ กระทำได้เฉพาะหมวดรายจ่าย ดังนี้

(6.1) หมวดค่าใช้จ่ายชั่วคราว สำหรับค่าจ้างซึ่งไม่กำหนดจ่ายเป็นงวดแน่นอนเป็นประจำ แต่จำเป็นต้องจ่ายให้ลูกจ้างแต่ละวัน หรือแต่ละคราวเมื่องานเสร็จ

(6.2) ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

(6.3) ค่าสาธารณูปโภค เฉพาะค่าไปรษณีย์โทรเลข

(6.4) งบกลาง เฉพาะเงินสวัสดิการการศึกษาของบุตร

(6.5) อื่น ๆ ที่จ่ายในลักษณะเช่นเดียวกับ (6.1), (6.3)

สำหรับวิธีการยืมเงิน เดิมสำนักงานประกันสังคมใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 5 - 7 วัน ต่อมาสำนักงานเลขานุการกรมได้ปรับปรุงวิธีการภายหลังจากที่ได้ดูงานด้านการ reengineering จากกองคลัง กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ โดยสามารถย่อระยะเวลาที่ใช้ตลอดขั้นตอนการยืมเงินเหลือเพียง 1 - 3 วัน หลังจากขออนุมัติยืมเงิน

การเบิกเงินทุกกรณี ถ้าผู้เบิกมีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องหักภาษีไว้ ณ ที่จ่าย ให้เบิกและหักภาษีโดยวิธีเบ็ดเสร็จส่งเป็นรายได้แผ่นดินไว้ในฎีกาขอเบิกเงินนั้นด้วย

เมื่อกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางได้รับฎีกาเบิกเงินจากสำนักงานประกันสังคมต้องลงรับฎีกาเบิกเงิน ตรวจสอบความถูกต้องของรายการที่ขอเบิกให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็มีขั้นตอนในการปฏิบัติหลายขั้นตอน

ส่วนที่เป็นสาระสำคัญ คือ

- สายมือชื่อผู้เบิกเงินต้องถูกต้องตามตัวอย่าง
- มีหนี้ผูกพันหรือมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินและถึงกำหนดหรือใกล้ถึง

กำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน หรือมีคำรับรองของผู้เบิกค้ำหลังฎีกาว่า การเบิกเงินตามฎีกาเพื่อนำเงินไปจ่ายเป็นค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ ได้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุถูกต้องแล้วแต่กรณี

- มีเงินประจำงวดเพียงพอหรือมีคำสั่งอนุญาตของกระทรวงการคลัง และมีรายการถูกต้อง เมื่อได้ตรวจสอบถูกต้องแล้วจะอนุมัติฎีกาจ่ายเงินจากคลังให้แก่หน่วยงานเพื่อนำไปจ่ายให้กับเจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิตามวัตถุประสงค์ต่อไป

ปัจจุบันหากกรณีที่ฎีกาถูกต้อง กรมบัญชีกลางจะสามารถอนุมัติฎีกาจ่ายเงินจากคลังได้ภายใน 3 วันทำการ ดังนั้น เพื่อความรวดเร็วและป้องกันปัญหาความล่าช้าก่อนที่สำนักงานเลขาธิการกรมในฐานะผู้เบิกของสำนักงานประกันสังคมจะวางฎีกาเบิกเงินจากกระทรวงการคลัง สำนักงานเลขาธิการกรมจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของการเบิกเงินตามขั้นตอนการเบิกเงินงบประมาณข้างต้น ก่อนที่จะดำเนินการวางฎีกาเบิกเงินจากกระทรวงการคลัง จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าสำนักงานเลขาธิการกรมต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี หรือกระทรวงการคลัง อนุญาตให้จ่ายได้ โดยถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงานของกระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณในเรื่องของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยเคร่งครัด

1.3.3 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

หลังจากที่สำนักงานประกันสังคมได้รับงบประมาณ โดยประกาศเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขออนุมัติเงินประจำงวดและดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือตรวจสอบว่าได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ มีการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการกรมจะดำเนินการตรวจสอบขั้นต้นและมีหน่วยตรวจสอบภายในของสำนักงานประกันสังคมเป็นผู้ตรวจสอบภายในและเก็บเอกสารหลักฐานไว้ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้ตรวจสอบภายนอกตรวจสอบต่อไป

วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ

1) เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติ ธรรมเนียม และระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ทราบว่าคุณสมบัติภายในขอบเขตของงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ การเบิกจ่ายชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบหรือไม่

2) เพื่อให้เป็นไปตามความเป็นจริง คือ การใช้จ่ายเงินนั้นเป็นความจริงเพียงใด เช่น ชื่อของมาจริง ก่อสร้างจริง ผู้เบิกค่ารักษาพยาบาลได้เจ็บป่วยจริง ฯลฯ

3) เพื่อให้เป็นไปตามความเหมาะสม คือ ตรวจสอบว่าการใช้เงินมีความเหมาะสมเพียงใด มีเหตุผลความจำเป็นที่เหนือระเบียบหรือไม่

4) เพื่อให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ คือ ตรวจสอบว่าการใช้เงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

เครื่องมือในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน

ตามปกติสำนักงานประกันสังคมจะอาศัยกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติ มาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะแบ่งเป็นหมวดหมู่ได้ดังนี้

1) กฎหมายเกี่ยวกับการคลัง เช่น

- พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522
- พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
- พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี
- พ.ร.บ. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518
- พ.ร.ก. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2518
- พ.ร.ก. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาของบุตร พ.ศ. 2520
- พ.ร.ก. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2521
- พ.ร.ก. ระเบียบประชุมกรรมการ พ.ศ. 2519

ฯลฯ

2) ระเบียบเกี่ยวกับการเงิน เช่น

- ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2520
- ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2507
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ (สำนักงบประมาณ กำหนด เป็นคู่มือ)

ฯลฯ

3) อื่น ๆ เช่น

- มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ
- หนังสือกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับข้อตกลง ซ้อมความเข้าใจ
- หนังสือซ้อมความเข้าใจหรือข้อตกลงจากสำนักงบประมาณ สำนักนายกฯ

ข้อบกพร่องที่มักจะตรวจพบ

ข้อบกพร่องที่มักจะตรวจพบจากการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

มี ดังนี้ คือ

1. ใบสำคัญคู่จ่ายไม่ถูกต้องตามระเบียบ
2. เบิกเงินเกินสิทธิหรือ ไม่มีสิทธิเบิก
3. ไม่มีระเบียบให้เบิกจ่ายและมีได้ทำความตกลงกับกระทรวง

การคลังก่อน

4. เบิกผิดหมวดรายจ่าย
5. เบิกเงินผิดมติ ค.ร.ม. และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง
6. ส่งหลักฐานที่มีไขเป็นใบสำคัญคู่จ่าย
7. ส่งหลักฐานให้ตรวจสอบไม่ครบถ้วน
8. เบิกเงินเกินหลักฐาน หรือเบิกซ้ำ
9. รายจ่ายบางรายมีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัวแต่นำมาเบิกเงิน

งบประมาณ

10. เบิกจ่ายเงินหมวดค่าครุภัณฑ์เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

11. รายจ่ายบางประเภทที่ตรวจสอบแล้วไม่มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีให้เบิกจ่ายได้ สำนักงานประกันสังคมก็จะตรวจสอบถึงเหตุผลความจำเป็น และดำเนินการขอทำความเข้าใจคณะกรรมการคลังก่อนจึงจะดำเนินการเบิกจ่ายได้

1.3.4 การรายงานผลการปฏิบัติงาน

การรายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นขั้นตอนสุดท้ายของขบวนการบริหาร งบประมาณเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารงบประมาณที่ผู้บริหารจะได้ทราบถึง ข้อมูลว่าส่วนราชการนั้นสามารถบริหารงบประมาณที่ได้รับและดำเนินการตามแผนงาน/ งาน/โครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เป็นไปโดยประหยัด

วิธีการดำเนินงาน

- 1) รายงานผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นประจำทุกเดือน และเมื่อสิ้นปี งบประมาณ
- 2) รายงานผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ เพื่อรวบรวมเป็นผลการ ดำเนินการประจำปีของสำนักงานประกันสังคม

2. การบริหารเงินนอกงบประมาณ

สำนักงานประกันสังคมมีเงินนอกงบประมาณ 2 ประเภท คือ

- เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม
- เงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน

รูปแบบและกลวิธีในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนมีดังนี้

2.1 ขั้นตอนการเตรียมงบประมาณ

2.1.1 ขั้นตอนการเตรียมเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม

การตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย ในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมได้เริ่มดำเนินการจัดสรรเมื่อปี 2534 มีวิธีดำเนินการในระยะแรก โดยสำนักงานเลขาธิการกรมแจ้งเวียนให้หน่วยงานเฉพาะ ในส่วนกลาง กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายที่จะใช้ดำเนินงานในส่วนที่ไม่ได้รับอนุมัติจาก งบประมาณ สำหรับสำนักงานประกันสังคมจังหวัด 75 จังหวัด สำนักงานเลขาธิการกรม

จะพิจารณาวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องสนับสนุนเพิ่มเติมให้จังหวัด เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามภารกิจที่กำหนดให้ สำเร็จลุล่วงตามแผนงาน/งาน/โครงการ ในการขอตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม โดยจะดำเนินการตามปีปฏิทินและขอตั้งตามประเภทค่าใช้จ่าย 12 รายการ ซึ่งแตกต่างจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยตั้งตามระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำกองทุน ไปใช้จ่ายเพื่อบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม พ.ศ. 2534 ข้อ 9 ที่ได้กำหนดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานไว้ แยกตามประเภทค่าใช้จ่าย 12 ประเภท ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ระยะเวลาการตั้งเงินบริหารกองทุนประกันสังคม สำนักงานเลขาธิการกรมจะแจ้งให้หน่วยงานส่วนกลางตั้งเงินค่าใช้จ่าย โดยเริ่มดำเนินการประมาณเดือนตุลาคมของทุกปี สำหรับส่วนภูมิภาค ระเบียบสำนักงานเลขาธิการกรมจะเป็นผู้ดำเนินการขอตั้งเงินให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด โดยพิจารณาจากงาน/โครงการในส่วนที่ไม่ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณสนับสนุน ซึ่งบางครั้งการพิจารณาของสำนักงานเลขาธิการกรมอาจไม่ทราบถึงปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของจังหวัด จึงอาจทำให้เกิดเงินที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดได้รับไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 หลังจากที่ได้ดำเนินการอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่หลักสูตรในการจัดทำแผนและการให้ความรู้ด้านการเงินและบัญชีทั่วประเทศแล้ว สำนักงานเลขาธิการกรมจึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการในการขอตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม โดยการแจ้งไปยังสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดจัดทำคำขอตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมตามแนวทางเกี่ยวกับการขอตั้งเงินงบประมาณ และสำนักงานเลขาธิการกรมจะเป็นผู้พิจารณากลับกรอง และดำเนินการขอตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม รวมทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในขั้นต้น โดยเปรียบเทียบกับเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดได้รับจัดสรรสถิติการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และเงินบริหารกองทุนสำนักงานประกันสังคมในปีก่อน รวมทั้งกรอบวงเงินที่จะได้รับในแต่ละปี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางเช่นเดียวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากนั้น จึงนำเสนอคณะกรรมการกลับกรองเพื่อนำเสนอคณะกรรมการประกันสังคมพิจารณาอนุมัติต่อไป

การขอตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการตามแนวทางคุณภาพงบประมาณ ซึ่งยึดตามหลักการที่สามารถดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

- 1) จัดหารายรับเข้ามาเท่ากับรายจ่ายที่จ่ายออกไป (สมดุล)
- 2) จัดหารายรับเข้ามาสูงกว่ารายจ่ายที่จ่ายออกไป (เกินดุล)
- 3) จัดหารายรับเข้ามาน้อยกว่ารายจ่ายที่จ่ายออกไป (ขาดดุล)

ซึ่งในส่วนของเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม จะดำเนินการตามแนวทางที่ 2 คือ สำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการขอตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารฯ ในลักษณะต่ำกว่า รายรับ (เกินดุล) กล่าวคือ ประมาณการรายรับของยอดเงิน 10% ได้มาเท่าไร จะไม่กำหนดแผนการใช้จ่ายเงินรายปีจนหมดวงเงิน จะเป็นในลักษณะรายรับสูงกว่ารายจ่าย จากสถิติปีแรกจนถึงปัจจุบัน สำนักงานประกันสังคมจะขอตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม ตามแผนงาน/งาน/โครงการและภารกิจตามความจำเป็นและประหยัด

การขอตั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามภารกิจของสำนักงานประกันสังคม แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) ขอตั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนงาน/งาน/โครงการปกติ
- 2) ขอตั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ และทิศทางการดำเนินงานประกันสังคม เช่น

- ขยายความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เช่น การขยายความคุ้มครองกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร การเพิ่มสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตน การตรวจสอบสถานประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างครบถ้วน

- เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ เช่น การให้บริการทางการแพทย์ โดยการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพทางการแพทย์ ขยายพื้นที่การให้บริการประกันสังคม โดยการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขา และสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่เพิ่มเติม

จากภารกิจที่สำนักงานประกันสังคมจะต้องดำเนินงานตามแผนการดำเนินงานปกติ และยุทธศาสตร์การดำเนินงานประกันสังคมให้ครอบคลุมการปฏิบัติที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นผลให้สำนักงานประกันสังคมจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงาน

ประกันสังคมใช้ในการดำเนินงานตามแผน โดยเฉพาะส่วนที่ไม่ได้รับพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะช่วยให้คณะกรรมการประกันสังคมมองเห็นภาพลักษณ์ในการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมได้ชัดเจนมากขึ้น เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมที่สำนักงานประกันสังคมได้ขออนุมัติใช้แต่ละปีสามารถเปรียบเทียบเปอร์เซ็นต์การขออนุมัติได้ตามตารางแสดงสถิติการขอตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปี พ.ศ. 2540 ดังนี้

ตารางที่ 4.5 แสดงสถิติการขอตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม	เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม	เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม
2534	417.89	8.36	0.20
2535	659.43	97.68	1.48
2536	688.15	276.13	3.31
2537	1,046.23	311.83	2.98
2538	1,254.78	685.14	5.46
2539	1,461.22	630.15	4.31
2540	1,627.08	845.60	6.67

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการกรม

2.1.2 ขั้นการเตรียมเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน

การตั้งเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานของลูกจ้างและเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ได้เริ่มดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2537 ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 สำนักงานเลขาธิการกรมจะแจ้งเวียนให้หน่วยงานที่มีการกิจการเกี่ยวกับการบำบัดรักษาส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะส่วนกลาง คือ สำนักงานกองทุนเงินทดแทน และศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน ดำเนินการจัดทำคำขอตั้งเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ในการขอตั้งเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน จะขอตั้งตามประเภทค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินกองทุนเงินทดแทนไปใช้ในการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานของลูกจ้าง ส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ตาม ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 3

การขอตั้งเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานเลขาธิการกรมจะเป็นผู้ดำเนินการแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำคำขอตั้งตามแบบฟอร์มที่กำหนดเหมือนเงินงบประมาณ และได้ดำเนินการขอตั้งเงินเพื่อดำเนินการกองทุนฯ โดยใช้หลักดุลยภาพงบประมาณแนวทางที่ 1 (แบบสมดุล) คือ รายรับเท่ากับรายจ่าย กล่าวคือ งบประมาณการรายรับมาเท่าใด จะกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินทั้งจำนวนที่ได้รับ วงเงินจะสูงขึ้นหรือลดลงขึ้นอยู่กับประมาณการดอกผล กองทุนเงินทดแทนที่คาดว่าจะเก็บได้ในแต่ละปี จากที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน สำนักงานประกันสังคม จะขอตั้งเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนตามภารกิจที่กำหนดสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4.6 แสดงสถิติในการขอตั้งเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน

หน่วย: ล้านบาท

2537	27.99	6.99	34.98	100
2538	108.19	14.75	122.94	100
2539	122.70	16.73	109.43	100
2540	134.42	18.33	152.75	100

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการกรม

2.2 ขั้นการอนุมัติเงิน

หลังจากที่สำนักงานเลขาธิการกรมรวบรวมคำขอตั้งเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม และเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ทั้ง 2 กองทุนแล้ว จะนำเสนอเข้าพิจารณาในคณะกรรมการกั่นกรอง ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาวงเงินค่าใช้จ่ายในแต่ละปี เมื่อมีการพิจารณาคัดทอนและแก้ไขเรียบร้อยแล้ว จึงนำเสนอเข้าพิจารณาการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ตามความรับผิดชอบของแต่ละกองทุน เมื่อผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการแล้ว จึงจัดทำเป็นประกาศจัดสรรเงินกองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.....และประกาศเงินบริหารกองทุนเงินทดแทนประจำปี.....และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม ของทุกปี

2.3 ขั้นตอนการบริหารเงิน

2.3.1 การบริหารเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม

เมื่อคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมได้อนุมัติและประกาศจัดสรรเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมแล้ว กระบวนการต่อไปก็คือการบริหารเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม เพื่อนำเงินที่คณะกรรมการอนุมัติไปใช้จ่ายตามแผนงาน/

งาน/โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ตั้งแต่วันเริ่มต้นปีบัญชี คือ 1 มกราคม จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของปีบัญชี

ขั้นตอนการบริหารเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมจะถือตาม ขั้นตอนเงินงบประมาณ กล่าวคือ

1. การขอและการอนุมัติวงเงิน การแบ่งวงเงิน การโอนเงิน การโอน เปลี่ยนแปลงเงิน การกันเงินเหลือมปี และการขออนุมัติเงินเพิ่มเติมตามเหตุผลความจำเป็น
2. การเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม
3. การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหาร
4. การรายงานผลการปฏิบัติงาน

เมื่อทราบวงเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมแล้วก็เริ่ม ดำเนินการตามขั้นตอน

1. การขออนุมัติวงเงินรวมตลอดถึง การแบ่งวงเงิน การโอนเงิน การโอน เปลี่ยนแปลงเงิน การกันเงินเหลือมปี การขอเงินเพิ่มเติม และการรายงาน โดยดำเนินการ ตามขั้นตอน ดังนี้

(ก) สำนักงานเลขาธิการกรมจะขออนุมัติเบิกเงินไปยังกองการเงินและ บัญชีกองทุน ตามประกาศการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม ซึ่งคณะกรรมการได้อนุมัติวงเงินไว้ให้สำนักงานประกันสังคมใช้จ่ายตลอดปีไว้แล้ว โดยสำนักงานเลขาธิการกรมจะจัดแบ่งวงเงินในการเบิกค่าใช้จ่ายเป็นรายงวด ๆ ละ 4 เดือน สำหรับรายการครุภัณฑ์จะขออนุมัติเบิกเป็นรายปีตั้งแต่ต้นปี เมื่อสำนักงานเลขาธิการกรมได้ รับเช็คจะนำฝากเข้าบัญชี ซึ่งจะคล้ายคลึงกับวิธีการขออนุมัติเงินประจำงวดจาก สำนักงานงบประมาณ โดยปกติการอนุมัติวงเงินจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคมของทุกปี และสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม ของปีนั้น ๆ

เมื่อสำนักงานเลขาธิการกรมได้รับเงินจากกองการเงินและบัญชีกองทุนแล้ว จะถึงขั้นตอนการใช้จ่ายเงินหรือการบริหารเงิน ซึ่งสำนักงานเลขาธิการกรมมีหน้าที่ควบคุม และบริหารวงเงินที่ได้รับอนุมัติไว้ใช้จ่าย โดยแยกเงินตามหน่วยงานที่ได้รับอนุมัติและ เป็นไปตามประเภทค่าใช้จ่าย 12 รายการ และแจ้งให้แก่หน่วยงานในส่วนกลางทุกหน่วยงาน ทราบวงเงิน ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานเลขาธิการกรมจะควบคุม โดยการเบิกจ่ายเงินตามงวด

ที่ได้รับอนุมัติ พร้อมทั้งจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและแผนการดำเนินงานประจำปีสำหรับควบคุมกำกับการใช้จ่ายเงินไว้ด้วย

สำหรับหน่วยงานส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด 75 จังหวัด สำนักงานเลขานุการกรมจะแบ่งงวดเงินให้จังหวัดเป็นรายงวด ๆ ละ 4 เดือน และขออนุมัติ โอนเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมให้เป็นรายงวดเช่นกัน หากจังหวัดใดมีงานนโยบายหรืองานด่วน นอกเหนือจากแผนงานปกติ และไม่มีเงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมดังกล่าว จะเสนอขออนุมัติเพิ่มเติมได้จากเงินกันสำรองจ่ายที่ตั้งไว้ที่สำนักงานเลขานุการกรม โดยสำนักงานเลขานุการกรมจะจัดทำทะเบียนคุมการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ

(1) เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานต่าง ๆ และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามรายการค่าใช้จ่ายที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการประกันสังคม และภายในวงเงินที่ได้รับจัดสรร

(2) ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมในระยะสั้นรวมทั้งยังเป็นข้อมูลในการวางแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมและเตรียมขออนุมัติวงเงินงวดที่ 2, 3 จากกองการเงินและบัญชีกองทุนต่อไป

(3) ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินให้ถูกต้องตามลักษณะประเภท ค่าใช้จ่ายทั้ง 12 ประเภท

(ข) การโอนเปลี่ยนแปลงเงิน จากที่กล่าวมาข้างต้น บางครั้งหน่วยงานต่าง ๆ และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด 75 จังหวัด ยังมีความจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมเพิ่มเติมนอกเหนือจากรายการที่คณะกรรมการประกันสังคมได้อนุมัติไว้แล้ว สำนักงานเลขานุการกรมจึงจำเป็นต้องดูแลและช่วยแก้ไข ปัญหาในการบริหารเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับงวดเงินและแผนปฏิบัติงานหรือสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไป โดยขออนุมัติ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมที่หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดเสนอขอต่อเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม เนื่องจากการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมซึ่งเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2534 คณะกรรมการประกันสังคมได้

มีมติอนุมัติการมอบอำนาจให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเป็นผู้อนุมัติการโอนเปลี่ยนแปลงรายการที่คณะกรรมการประกันสังคมอนุมัติไว้แล้ว ซึ่งในปีแรกมอบอำนาจเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรายการในหมวดเดียวกันเท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 คณะกรรมการประกันสังคมได้มีมติมอบอำนาจเพิ่มเติมเรื่องการเปลี่ยนแปลงเงินเหลือจ่ายระหว่างประเภทค่าจ้าง (หมวดรายจ่าย) 12 รายการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไม่ได้มอบอำนาจในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในรายการครุภัณฑ์นอกมาตรฐานและรายการที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ในปี พ.ศ. 2536 คณะกรรมการประกันสังคมได้มอบอำนาจการอนุมัติโอนเปลี่ยนแปลงรายการครุภัณฑ์นอกมาตรฐานได้ภายในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท ในปี พ.ศ. 2537 คณะกรรมการได้มอบอำนาจในส่วนของการอนุมัติโอนเปลี่ยนแปลงรายการที่ดินและสิ่งก่อสร้างได้ในวงเงินไม่เกินครั้งละ 100,000 บาท และเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ปัจจุบันปี พ.ศ. 2541 คณะกรรมการได้มอบอำนาจให้เลขาธิการในการเปลี่ยนแปลงรายการตามประเภทค่าจ้าง 12 รายการ และครุภัณฑ์ตามมาตรฐานครุภัณฑ์ กรณีเป็นครุภัณฑ์นอกมาตรฐานในวงเงินไม่เกินหน่วยละ 200,000 บาท ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างในวงเงินไม่เกินหน่วยละ 500,000 บาท

ดังนั้น การโอนเปลี่ยนแปลงรายการตามประเภทค่าจ้าง 12 รายการของสำนักงานประกันสังคม ก็ได้มีมติคณะกรรมการประกันสังคมกำหนดไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ส่วนรายการใดที่นอกเหนือจากอำนาจที่คณะกรรมการได้มอบอำนาจให้เลขาธิการ สำนักงานเลขานุการกรม จะต้องนำเสนอคณะกรรมการประกันสังคมเพื่อขออนุมัติก่อนเป็นรายกรณี เมื่อได้รับอนุมัติการเปลี่ยนแปลงรายการแล้ว จะมีการลงทะเบียนรายการเปลี่ยนแปลงรายการไว้ทุกครั้ง และแจ้งหน่วยงานและสำนักงานประกันสังคมจังหวัดที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อจะได้มีการจัดทำทะเบียนคุมให้ถูกต้องตรงกัน

(ก) การกัณเงินเหลืออมปี โดยปกติค่าจ้างเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมของปีใด ให้เบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในปีที่ได้รับอนุมัติ แต่หากไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันก็ให้ขอ กัณเงินไว้เบิกลืออมปีได้ ซึ่งการกัณเงินเหลืออมปีของเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม จะยึดถือตามแนวทางการกัณเงินงบประมาณ กล่าวคือ มีการกัณเงินแบบมีหนี้ผูกพันและแบบไม่มีหนี้ผูกพัน

(1) การกัณเงินแบบมีหนี้ผูกพัน หมายถึง การที่สำนักงานประกันสังคม ได้มีข้อตกลงที่จะซื้อหรือจ้างไว้แล้ว แต่ปรากฏว่าการเบิกเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงาน ประกันสังคมไปชำระหนี้ผูกพันไม่ทันในวันสิ้นปี 31 ธันวาคม ก็ให้กัณเงินไว้เบิกเลื่อนปีได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติคณะกรรมการประกันสังคม เนื่องจากได้มีหนี้ผูกพันไว้เรียบร้อยแล้ว

(2) การกัณเงินแบบไม่มีหนี้ผูกพัน หมายถึง กรณีที่สำนักงาน ประกันสังคมไม่ได้ก่อหนี้ผูกพันในการซื้อหรือจ้างได้ทันก่อนสิ้นปี (31 ธันวาคม) และมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนั้นต่อไปอีก เนื่องจากได้กำหนดแผนการดำเนินงานไว้แล้ว จะสามารถขอ กัณเงินไว้เบิกเลื่อนปีจากคณะกรรมการประกันสังคม และดำเนินการจัดซื้อ หรือจัดจ้างในปีต่อไป

วิธีการขอ กัณเงินไว้เบิกเลื่อนปี หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดและสำนักงาน ประกันสังคมจังหวัดจะต้องยื่นหนังสือแสดงความจำนงขอ กัณเงินไว้เบิกเลื่อนปีต่อ สำนักงานเลขานุการกรม โดยแยกตามประเภทค่าใช้จ่าย 12 รายการ และเหตุผลความจำเป็น ในการขอ กัณเงินไว้เบิกเลื่อนปีกรณีที่มิได้ก่อหนี้ผูกพัน สำนักงานเลขานุการกรมจะเป็น ผู้รวบรวมเสนอเลขาธิการ เพื่อขออนุมัติ กัณเงินไว้เบิกเลื่อนปีต่อคณะกรรมการ ประกันสังคมก่อนวันสิ้นปี (31 ธันวาคม)

เมื่อคณะกรรมการประกันสังคมได้ตรวจสอบ และอนุมัติการ กัณเงินไว้เบิก เลื่อนปีแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานประกันสังคมและสำนักงานประกันสังคม จังหวัด ที่ขออนุมัติ กัณเงินไว้เบิกเลื่อนปี จะต้องรีบดำเนินการตามแผนงาน/งาน/โครงการ ต่าง ๆ ที่กำหนดและเบิกจ่ายเงินให้แล้วเสร็จภายในสิ้นปีของปีถัดไป สำหรับบางรายการ ที่ไม่สามารถกำหนดเบิกจ่ายได้ทันภายในสิ้นปีของปีถัดไป ซึ่งอาจติดขัดด้วยกฎหมาย ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนงาน/งาน/โครงการ นั้นได้ ก็ต้องนำเสนอคณะกรรมการประกันสังคม เพื่อขออนุมัติขยายเวลา กัณเงินไว้เบิก เลื่อนปีในปีต่อไป

2. การเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม

หลังจากที่คณะกรรมการประกันสังคมอนุมัติจัดสรรและประกาศใช้ในวันที่ 1 มกราคมของทุกปีเรียบร้อยแล้ว สำนักงานประกันสังคมก็สามารถเบิกจ่ายเงินหรือก่อหนี้ ผูกพันได้ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติ แต่การใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเงินกองทุน

เพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมได้มีการกำหนดระเบียบไว้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินงาน เรียกว่า ระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วย การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องการจ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม สำหรับหน่วยงานในสังกัดทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไว้พอสรุปได้ดังนี้

(ก) การจ่ายเงิน

ข้อ 9 ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานมี 12 ประเภทดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

การจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานดังกล่าวให้จ่ายตามอัตราของทางราชการโดยอนุโลม

สำหรับการจ่ายเงินนอกเหนือจากรายการดังกล่าวข้างต้น หรือนอกเหนือจากรัตราของทางราชการได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(ข) การอนุมัติเบิกจ่ายเงิน

ข้อ 10 ให้บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงิน

(1) สำนักงานประกันสังคม ให้เป็นอำนาจของเลขาธิการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 หรือเทียบเท่า

(2) สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ให้เป็นอำนาจของประกันสังคมจังหวัด หรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมาย ซึ่งเป็นราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 5 และปฏิบัติงาน ณ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด

ข้อ 11 การอนุมัติการจ่ายเงินตามข้อ 9 ผู้อนุมัติจะลงลายมือชื่ออนุมัติในหลักฐานการจ่ายหรือใบสำคัญคู่จ่าย หรือหลักฐานการขอรับชำระหนี้ทุกฉบับ หรือลงลายมือชื่ออนุมัติในงบหน้าหลักฐานการจ่ายหรือใบสำคัญคู่จ่ายก็ได้

ข้อ 12 การจ่ายเงินจะต้องมีหลักฐานการจ่ายไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

ข้อ 13 การจ่ายเงินให้แก่ผู้รับเงินทุกราย จะต้องมีกรบันทึกรายการจ่ายเงินนั้นไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารแล้วแต่กรณี ในวันที่จ่ายเงินนั้น

ข้อ 14 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินเรียกใบสำคัญคู่จ่าย หรือผู้รับเงินลงลายมือชื่อรับเงินในหลักฐานการจ่ายเงินโดยที่มิได้มีการจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน

(ค) การส่งจ่ายเงิน

ข้อ 18 การส่งจ่ายเงินจากบัญชี “เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงาน.....บัญชีที่ 2” ให้มีผู้ลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกัน 2 ฝ่าย ฝ่ายละ 1 คน คือ ผู้อำนวยการกองคลังหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมาย ซึ่งต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป ฝ่ายหนึ่งกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป ลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกัน สำหรับจำนวนที่ส่งจ่ายครั้งหนึ่งไม่เกิน 50,000 บาท

แต่ถ้าจำนวนเงินที่ส่งจ่ายในเช็คนั้นเกินกว่า 50,000 บาทขึ้นไป ให้เลขาธิการหรือรองเลขาธิการฝ่ายหนึ่งกับผู้อำนวยการกองคลัง หรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายซึ่งต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไปอีกฝ่ายหนึ่งลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกัน

ข้อ 19 การส่งจ่ายเงินจากบัญชี “เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานจังหวัด.....บัญชีที่ 2” ต้องมีผู้ลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกัน 2 ฝ่าย ฝ่ายละ 1 คน คือ ประกันสังคมจังหวัดหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายซึ่งจะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไปฝ่ายหนึ่ง กับข้าราชการในงานสำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป อีกฝ่ายหนึ่งลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกัน สำหรับจำนวนเงินที่ส่งจ่ายเงินในเช็คจำนวนเงินไม่เกิน 50,000 บาท

แต่ถ้าจำนวนเงินที่ส่งจ่ายในเช็คนั้นเกินกว่า 50,000 บาทขึ้นไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดฝ่ายหนึ่งกับประกันสังคมจังหวัด หรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป อีกฝ่ายหนึ่งลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกัน

จากข้อกำหนดในการเบิกจ่ายเงินบริหารกองทุนประกันสังคมที่กล่าวมาข้างต้น ระเบียบยังกำหนดไว้ในข้อ 4 ความว่า วิธีปฏิบัติอื่นใดที่มิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้นำข้อกำหนดในระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งคลังของส่วนราชการมาใช้โดยอนุโลม และการใดที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองคลังพึงปฏิบัติ ก็ให้เป็นหน้าที่ของเลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมาย หรือ

ประกันสังคมจังหวัดปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับเงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายในการบริหารสำนักงานประกันสังคมเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การเบิกเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม สำนักงานเลขานุการกรมในฐานะกองคลัง ผู้เบิกเงินจะดำเนินการเบิกจ่ายตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมีมติคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้จ่ายได้เช่นเดียวกับเงินงบประมาณสำหรับรายจ่ายรายการใดที่นอกเหนือจากประเภทค่าใช้จ่าย 12 รายการ หรือนอกเหนือจากอัตราของทางราชการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

(ง) หลักเกณฑ์หรือวิธีการเบิกจ่าย

สำนักงานเลขานุการกรมได้ใช้หลักเกณฑ์หรือวิธีการเบิกจ่ายโดยยึดแนวทางที่ราชการกำหนดไว้ดังนี้

(1) ต้องเป็นไปตามประเภทค่าใช้จ่าย 12 รายการ และภายในวงเงินที่คณะกรรมการอนุมัติและจัดทำเป็นประกาศจัดสรรเงินกองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม

(2) ต้องถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน

(3) ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติคณะกรรมการประกันสังคม หรือมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้

(4) ต้องมีหลักฐานการเบิกเงิน

(5) มีการลงบัญชีในวันที่เบิกจ่ายเงิน

การเบิกเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม หน่วยงานในสังกัดสำนักงานประกันสังคมต้องยื่นเรื่องเสนอขอเบิกเงิน จัดทำใบเบิกเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม แทนฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณสำหรับส่วนกลางยื่นต่อสำนักงานเลขานุการกรม สำหรับส่วนภูมิภาค สำนักงานประกันสังคมจังหวัดจะดำเนินการเอง สำนักงานเลขานุการกรมจะตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐาน ต่าง ๆ ที่หน่วยงานในส่วนกลางขอเบิกจ่าย โดยทำหน้าที่เหมือนกรมบัญชีกลางเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ มติ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เมื่อตรวจสอบแล้วหากถูกต้องผู้ตรวจสอบจะลงลายมือชื่อกำกับไว้เป็นหลักฐานเสนอผู้มีอำนาจอนุญาตให้จ่ายเงินได้ ซึ่งได้แก่ เลขาธิการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 สำหรับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเป็น

อำนาจของประกันสังคมจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 5 เมื่อผู้มีอำนาจอนุมัติให้จ่ายก็จ่ายได้

การจ่ายเงินจากเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม จะถือปฏิบัติเหมือนการจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายทุกประการ

3. การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม จะมีหน่วยตรวจสอบภายในเป็นผู้ตรวจสอบในขั้นต้น และมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบในขั้นต่อไป ตามแนวปฏิบัติของการตรวจสอบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีใน ส่วนของการตรวจสอบภายใน ได้มีระเบียบระบุไว้ ดังนี้

ข้อ 24 ให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานและรายงานผลการตรวจสอบให้เลขาธิการทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4. การรายงานผลการปฏิบัติงาน

ตามระเบียบการรับเงินการเบิกจ่ายเงินฯ ได้มีข้อกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมและสำนักงานประกันสังคมจังหวัด คือ ปฏิบัติในเรื่องของการรายงานไว้สรุปได้ ดังนี้

ข้อ 21 การให้สำนักงานประกันสังคมและสำนักงานประกันสังคมจังหวัดถือปฏิบัติตามระบบบัญชีของส่วนราชการโดยอนุโลม

2.3.2 การบริหารเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน

หลังจากที่สำนักงานประกันสังคมได้รับอนุมัติเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนประจำปีแล้ว จะมีการบริหารงบประมาณ โดยการควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานที่ได้รับ เพื่อนำเงินดังกล่าวไปใช้ในงาน/โครงการที่เกี่ยวกับภารกิจที่พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กำหนดไว้ตามมาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 43 ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ดังนั้น สำนักงานเลขานุการกรม ในฐานะที่รับผิดชอบงานคลังจะต้องบริหาร
ควบคุมการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนให้เป็นไปตามแผนงาน/งาน/
โครงการที่กำหนดให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และใช้จ่ายเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้
เป็นไปอย่างเหมาะสม ประหยัด และมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีขั้นตอนในการบริหาร ดังนี้

1. ขออนุมัติวงเงิน การโอนเงิน การกักเงินเหลือมปี และการของบประมาณ
เพิ่มเติม
2. การเบิกจ่ายเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน
3. การตรวจสอบการจ่ายเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน
4. การรายงานผลการปฏิบัติงาน

เมื่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนอนุมัติการจัดสรรเงินเพื่อดำเนินงาน
กองทุนเงินทดแทน และจัดทำประกาศการจัดสรรดอกผลของเงินกองทุนเงินทดแทน
ประจำปี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ลงนามในประกาศ
แต่โดยที่พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 6 วรรค 2 กำหนดให้กฎกระทรวง
ระเบียบและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ จึงต้อง
รอประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อน ประกาศการจัดสรรดอกผลเงินกองทุนเงินทดแทน
ประจำปี ซึ่งโดยปกติจะต้องมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคมของทุกปี จึงจะสามารถเริ่ม
กระบวนการบริหารเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน

การบริหารเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ดำเนินการโดยสำนักงาน
เลขานุการกรม ซึ่งจะดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. การขออนุมัติวงเงิน การโอนเงิน การกักเงินเหลือมปี และการขอ
งบประมาณเพิ่มเติม

(ก) การขออนุมัติวงเงิน เมื่อประกาศการจัดสรรดอกผลของกองทุน
เงินทดแทนประจำปี มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม ของทุกปี สำนักงานประกันสังคมจะ
เริ่มบริหารเงินฯ โดยการขออนุมัติวงเงินจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทน โดยปกติจะขอเป็น
รายงวด ๆ ละ 4 เดือน เมื่อสำนักงานกองทุนเงินทดแทนได้รับหนังสือขออนุมัติวงเงินจาก
สำนักงานเลขานุการกรม จะตรวจสอบวงเงิน และประกาศการจัดสรรดอกผลฯ เมื่อตรวจ

สอบแล้วถูกต้องตรงกันจะเสนอขอถอนเงินฝากธนาคารของกองทุนเงินทดแทนและเขียนเช็ค
ตั้งจ่ายเมื่อสำนักงานเลขานุการกรมได้รับเช็คก็จะนำฝากธนาคาร และจัดทำทะเบียนคุมเงิน
เพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนโดยแยกตามประเภทค่าใช้จ่าย ตามระเบียบสำนักงาน
ประกันสังคมว่าด้วย การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินกองทุน
เงินทดแทนไปใช้ในการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ส่งเสริม
หรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และการดำเนินงานของสำนักงานกองทุน
เงินทดแทน พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 ซึ่งมีวัตถุประสงค์
3 ประการ คือ

(1) เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงาน ที่ได้รับอนุมัติเงินเพื่อดำเนินงานกองทุน
เงินทดแทนสามารถนำเงินไปใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพัน ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตาม
พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ และภายในวงเงินที่ได้รับ
อนุมัติตามประกาศ จัดสรรฯ

(2) เป็นเครื่องมือในการบริหารเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนใน
ระยะสั้น และใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการใช้จ่ายเงิน และขออนุมัติวงเงินจากสำนักงาน
กองทุนเงินทดแทน งวดที่ 2 และงวดที่ 3

(3) ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนให้
ถูกต้องตามลักษณะประเภทค่าใช้จ่าย

(ข) การโอนเงิน จากการควบคุมและบริหารเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน
ดังกล่าวข้างต้น สำนักงานเลขานุการกรมยังจำเป็นต้องสอดส่องดูแลการใช้จ่ายเงิน และช่วย
แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานในการ โอนเปลี่ยนแปลงรายการเงินเพื่อดำเนินงาน
กองทุนเงินทดแทน ซึ่งตามระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน
การเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. 2537 ได้มอบอำนาจให้เลขาธิการมีอำนาจอนุมัติ โอนหมวดรายจ่าย
การเปลี่ยนแปลงรายการและเงินเหลือจ่ายที่ได้อนุมัติจากคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน
ไว้แล้ว

การโอนประเภทค่าใช้จ่าย การเปลี่ยนแปลงรายการ หน่วยงานที่มีความจำเป็น
ต้องขออนุมัติเปลี่ยนแปลงต้องแจ้งความจำนงขออนุมัติเปลี่ยนแปลงรายการ ต่อเลขาธิการ
สำนักงานประกันสังคม ผ่านสำนักงานเลขานุการกรม เพื่อตรวจสอบความถูกต้องใน

การอนุมัติเปลี่ยนแปลงรายการก่อนจะเสนอเลขานุการ ในการนี้ สำนักงานเลขานุการกรมจะต้องตรวจสอบเหตุผลความจำเป็นในการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงในขั้นต้น และวงเงินคงเหลือที่หน่วยงานจะขออนุมัติเปลี่ยนแปลงเป็นค่าใช้จ่ายที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่าย ซึ่งโดยปกติการขออนุมัติเปลี่ยนรายการประเภทค่าใช้จ่ายหน่วยงานนั้น ๆ จะต้องดำเนินการตามแผนงาน/งาน/โครงการ ที่กำหนดไว้ก่อน และเมื่อมีเงินคงเหลือจากการดำเนินการตามแผนจึงจะสามารถขออนุมัติเปลี่ยนแปลงได้หรือกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และแผนงานโครงการ เดิมสามารถชะลอไว้ก่อนเพื่อให้แผนงาน โครงการที่มีความจำเป็นมากกว่า หากเลขานุการพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นแล้ว อาจพิจารณาอนุมัติการโอนเปลี่ยนแปลงรายการได้ และสำนักงานเลขานุการกรมจะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบันทึกการเปลี่ยนแปลงรายการตามที่เลขานุการอนุมัติการโอนเปลี่ยนแปลงรายการ ซึ่งเลขานุการมีอำนาจโอนเปลี่ยนแปลงรายการภายในหมวดค่าใช้จ่าย สำหรับการเปลี่ยนแปลงรายการข้ามหมวดรายจ่ายคณะกรรมการไม่ได้มอบอำนาจไว้ หากมีความจำเป็นจะต้องนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป และสำนักงานเลขานุการกรมจะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบันทึกการเปลี่ยนแปลงรายการตามที่ได้รับอนุมัติโอนเปลี่ยนแปลงรายการ

(ค) การกั้นเงินเหลือในปี โดยปกติค่าใช้จ่ายของปีใดให้เบิกจ่ายภายในปีนั้น เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน หรือได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปี และไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในปี ให้กั้นเงินไว้จ่ายตามภาระผูกพันนั้นได้ ซึ่งเหมือนกับการกั้นเงินงบประมาณ กล่าวคือ กั้นเงินแบบมีหนี้ผูกพันและไม่มีหนี้ผูกพัน ดังนั้น ก่อนสิ้นปี 31 ธันวาคม ของทุกปี หน่วยงานที่ได้รับจัดสรรเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ต้องยื่นหนังสือขอ กั้นเงินไว้เบิกเหลือในปีต่อสำนักงานเลขานุการกรม โดยแยกตามประเภทค่าใช้จ่ายเหตุผลและความจำเป็นในการขอ กั้นเงินไว้เบิกเหลือในปี และสำนักงานเลขานุการกรมจะเป็นผู้รวบรวมเสนอเลขานุการเพื่อขออนุมัติคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน กั้นเงินไว้เบิกเหลือในปี ก่อนวันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี

เมื่อคณะกรรมการได้ตรวจสอบ และอนุมัติการกั้นเงินไว้เบิกเหลือในปีแล้ว หน่วยงานเจ้าของเงินที่ได้รับอนุมัติกั้นเงินจะต้องรีบดำเนินการตามภารกิจและเบิกจ่ายเงินให้แล้วเสร็จในปีถัดไป แต่หากมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติ จนทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด (31 ธันวาคม ของปีถัดไป) แต่ยังคงมีความจำเป็น

ต้องดำเนินการต่อก็สามารถเสนอคณะกรรมการเพื่อขอขยายเวลาการกันเงินไว้เบิกหลัอมปี
ได้อีกไม่เกิน 1 ปีปฏิทิน

2. การเบิกจ่ายเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน

หลังจากที่คณะกรรมการอนุมัติ การจัดสรรเงิน และประกาศการจัดสรร
คอกผลของเงินกองทุนเงินทดแทนประจำปีมีผลบังคับใช้ ในวันที่ 1 มกราคม แล้วสำนักงาน
ประกันสังคมก็สามารถเบิกจ่าย หรือก้อหนี่ผูกพันได้ ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติจัดสรรตาม
ประกาศ ซึ่งการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ได้มีการกำหนดระเบียบ เรียกว่า
ระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วย การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำ
เงินกองทุนเงินทดแทนไปใช้ในการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพใน
การทำงานส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และการดำเนินงานของ
สำนักงานกองทุน เงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งได้กำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องของการจ่ายเงิน
เพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนไว้ สรุปได้ดังนี้

(ก) การจ่ายเงิน

ระเบียบสำนักงานประกันสังคม ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บ
รักษาเงิน และการนำเงินกองทุนเงินทดแทน ไปใช้ในการบำบัดรักษา และส่งเสริมการฟื้นฟู
สมรรถภาพในการทำงาน ส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และ
การดำเนินการของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2)
พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2541 กำหนดประเภทค่าใช้จ่ายไว้ใน ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9
ที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 ข้อ 2.2 ข้างต้น และมีแนวทางในการจ่ายเงินไว้ ดังนี้

ข้อ 11 การจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายตามข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 ให้จ่ายตามอัตรา
ของทางราชการโดยอนุโลม สำหรับการจ่ายเงินนอกเหนือจากรายการดังกล่าวหรือนอกเหนือ
จากอัตราของทางราชการ ให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนการอนุมัติเบิก
จ่ายเงิน

ข้อ 12 การอนุมัติเบิกจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายตามข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 ให้
เลขาธิการ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่าย

ข้อ 13 ให้ผู้อนุมัติเบิกจ่ายเงินตามข้อ 12 ลงลายมือชื่ออนุมัติในหลักฐานการจ่าย หรือใบสำคัญคู่จ่ายหรือหลักฐานการขอรับชำระหนี้ทุกฉบับ หรือลงลายมือชื่ออนุมัติในงาหน้าหลักฐานการจ่าย หรือใบสำคัญคู่จ่ายก็ได้

ข้อ 14 การจ่ายเงินจะต้องมีหลักฐานการจ่ายไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

ข้อ 15 การจ่ายเงินให้แก่ผู้รับเงินทุกรายจะต้องมีการบันทึกรายการจ่ายเงินนั้นไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารแล้วแต่กรณี ในวันที่จ่ายเงินนั้น

ข้อ 16 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินเรียกใบสำคัญคู่จ่าย หรือผู้รับเงินลงลายมือชื่อรับเงินในหลักฐานการจ่ายเงิน โดยที่ยังมิได้มีการจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน

ข้อ 17 การอนุมัติให้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติตามข้อ 12 เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้ยืมได้เฉพาะเท่าที่จำเป็น

ข้อ 25 เงินที่ได้รับการจัดสรรเพื่อใช้จ่ายตามข้อ 7 ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมดให้คงเหลือไว้ใช้จ่ายสำหรับการบริหารสำนักงานในปีถัดไปโดยไม่ต้องส่งคืนกองทุน ทั้งนี้ ให้ลดวงเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารสำนักงานที่จะเบิกจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนในปีถัดไป ตามจำนวนเงินสุทธิที่คงเหลืออยู่

ข้อ 26 เงินที่ได้รับการจัดสรรเพื่อใช้จ่ายตามข้อ 8 และข้อ 9 ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมดให้สะสมคงเหลือไว้ใช้จ่ายในปีถัดไปได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น การเบิกเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานเลขานุการกรมในฐานะเป็นคลังจะเป็นผู้ตรวจสอบรายการเบิกเงินให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และระเบียบสำนักงานประกันสังคม ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. 2537 และอัตราการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามอัตราที่ทางราชการกำหนด กรณีนอกเหนืออัตราที่ทางราชการกำหนด ให้เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนก่อน

(ข) วิธีการเบิกเงิน

(1) เป็นไปตามประเภทค่าใช้จ่ายที่ระเบียบกำหนด และตามประกาศจัดสรรคอกผลของเงินกองทุนเงินทดแทนประจำปี นั้น ๆ

(2) ต้องถึงกำหนดหรือใกล้ถึงกำหนดชำระเงิน

(3) มีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ มติคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน และมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้

(4) มีหลักฐานการเบิกเงิน

(5) มีการลงบัญชีในวันที่จ่ายเงิน

การเบิกเงินหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรและขอเบิกเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ต้องวางใบเบิกตามแบบที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดยื่นต่อสำนักงานเลขานุการกรมและสำนักงานเลขานุการกรมจะตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐานการขอเบิกเงิน หากตรวจแล้วถูกต้องจะเสนอเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม เพื่อขออนุมัติเบิกเงินต่อไป

(ก) การสั่งจ่ายเงิน

ในส่วนของการสั่งจ่ายเงินได้มีกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษา และการนำเงินกองทุนเงินทดแทนไปใช้จ่ายในการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ดังนี้

ข้อ 21 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชี “เงินบริหารสำนักงานกองทุนเงินทดแทนบัญชีที่ 2” และบัญชี “ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูและส่งเสริมความปลอดภัยบัญชีที่ 2” ให้มีผู้ลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกันสองฝ่าย ฝ่ายละหนึ่งคน คือ เลขานุการกรม หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย ซึ่งต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 7 ฝ่ายหนึ่ง กับข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 5 ลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกัน สำหรับจำนวนเงินที่สั่งจ่ายครั้งหนึ่งไม่เกิน 50,000.00 บาท (ห้าหมื่นบาทถ้วน)

สำหรับจำนวนเงินที่สั่งจ่ายเกินกว่า 50,000.00 บาท (ห้าหมื่นบาทถ้วน) ให้เลขาธิการ หรือรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมฝ่ายหนึ่ง กับเลขานุการกรม หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย ซึ่งต้องเป็นข้าราชการพลเรือน ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 7 อีกฝ่ายหนึ่ง ลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกัน

3. การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน จะมีสำนักงานเลขานุการกรมเป็นผู้ตรวจสอบในขั้นต้น และมีหน่วยตรวจสอบภายใน เป็นผู้ตรวจสอบก่อนที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเข้าตรวจสอบบัญชีการเงิน

4. การรายงานผลการปฏิบัติงาน

ตามระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วย การรับเงิน การจ่ายเงินฯ พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้สำนักงานประกันสังคมถือปฏิบัติในเรื่องของการรายงานผลการปฏิบัติงานไว้ ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

ข้อ 23 ให้สำนักงานเลขานุการกรม รวบรวมและสรุปผลการรับจ่ายเงินทั้งสิ้น เป็นประจำเดือนเสนอเลขานุการอย่างช้าไม่เกินวันที่ 25 ของเดือนถัดไป

ข้อ 24 ให้เลขานุการเสนอรายงานการรับจ่ายเงินประจำปี ต่อคณะกรรมการเพื่อทราบภายใน 60 วัน นับแต่วันสิ้นปี และให้สำเนารายงานดังกล่าวให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย

ข้อ 28 ให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ของบัญชีเงินบริหารกองทุนเงินทดแทน และรายงานผลการตรวจสอบให้เลขานุการทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

วิธีการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม นอกจากจะดำเนินการตามขั้นตอนในการควบคุมการใช้จ่ายเงิน โดยการอนุมัติ และเบิกจ่ายตามงวดงาน รวมตลอดถึงการตรวจสอบ และรายงานผลแล้ว ยังมีการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายเงินประจำปีทุกปี เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งก่อนที่สำนักงานเลขานุการกรม จะเริ่มให้หน่วยงานทุกหน่วยงานจัดทำแผน ได้กำหนดให้กองฝึกอบรมจัดหลักสูตรอบรมเกี่ยวกับการจัดทำแผนให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความรู้และเข้าใจวิธีการ รวมทั้งกำหนดให้มีหลักสูตรการอบรมเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติด้านการเงิน และบัญชีเป็นการเตรียมความพร้อมในทุก ๆ ด้าน จึงเป็นผลให้ทุกหน่วยงานมีการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ของแผนงาน/งาน/โครงการ ที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณของสำนักงาน ซึ่งเสริมให้องค์กรมีสมรรถนะในการดำเนินงาน ดังจะวิเคราะห์ให้เห็นในบทต่อไป

บทที่ 5

วิเคราะห์ประสิทธิผลและผลกระทบที่ได้รับจากการใช้จ่ายเงินในการดำเนินงาน

เนื่องจากงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคม เป็นงานที่ให้บริการด้านสวัสดิการสังคม ดังนั้นการวิเคราะห์ถึงประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการดำเนินงานในที่นี้ จึงจะเน้นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณ คือ การวิเคราะห์ผลได้-ผลเสียของโครงการ ตลอดจนผลกระทบต่าง ๆ ที่บางส่วนไม่สามารถตีค่าออกเป็นตัวเลขได้

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานที่เกิดจากผลการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคมแล้ว จะพบว่าสำนักงานประกันสังคมได้ใช้ทั้งหลักการบริหารงานปกติกับหลักการบริหารเพื่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเห็นได้ชัดจากรูปแบบและวิธีการปฏิบัติในบทที่กล่าวมาแล้วว่า ได้เน้นการดำเนินงานในเรื่องของผลที่จะได้รับการเปลี่ยนแปลง (Results Oriented Change) ความสำเร็จของการประกอบการ (Achievement and Entrepreneurial Oriented) มุ่งแนวทางใหม่ ๆ หรือมีแนวคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Innovative Adventure Oriented) มีความกระตือรือร้น (Proactive) และมีการคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อรองรับปัญหา (Trouble Anticipative) เป็นต้น ซึ่งสามารถเปรียบเทียบให้เห็นได้ชัด คือ

- การปฏิบัติที่เน้นผลรับจากการเปลี่ยนแปลง คือ การขอรับเป็นหน่วยงานต้นแบบในการ Reengineering ตามโครงการของสำนักงาน ก.พ. โดยสำนักงานประกันสังคมได้เข้าร่วมโครงการและเตรียมพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยได้จัดสรรค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งในปี พ.ศ. 2539 เป็นเงิน 29.13 ล้านบาท
- การปฏิบัติที่เน้นความสำเร็จของการประกอบการ คือ การบริหารกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนที่ได้รับดอกเบี้ยในอัตราที่สูงโดยเฉลี่ยเกิน 8% และมีกองทุนที่เป็นปีกแผ่นมั่นคงไม่ประสบปัญหาไปตามสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยของประเทศ

- การมุ่งแนวทางใหม่ ๆ หรือมีแนวคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คือ เริ่มดำเนินการโครงการทดลองใหม่ ๆ และมีการปรับปรุงระบบงานใหม่เพื่อพัฒนาบริการให้เป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ เช่น โครงการนำร่องระบบงานประกันสังคมที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสระบุรี ซึ่งดำเนินการโดย NECTEC และจะขยายผลไปจังหวัดอื่น โครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบคอมพิวเตอร์สำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์เมนเฟรม โครงการพัฒนาโปรแกรมระบบงานประกันสังคมเกี่ยวกับข้อมูลเพื่องานวินิจฉัยประโยชน์ทดแทนและการออกบัตร เป็นต้น โดยได้จัดสรรค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้อย่างต่อเนื่องทุกปี

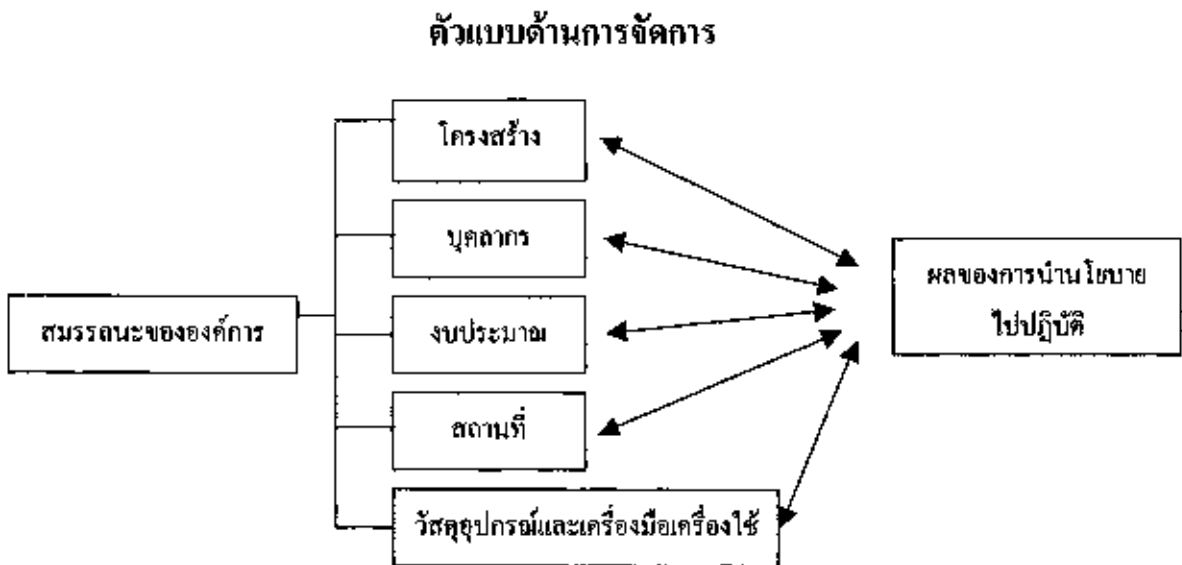
- มีความกระตือรือร้น คือ สำนักงานประกันสังคมมีการเตรียมการเพื่อขยายงานใหม่ กรณีชราภาพ สงเคราะห์บุตร และกรณีว่างงาน โดยได้มีการขอความช่วยเหลือองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ILO และ WORLD BANK มาให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษา มีการดำเนินการตามโครงการทดลองเรื่องการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBMS) ในสำนักงานประกันสังคมจังหวัด และมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรอบรู้ในด้านการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา เหล่านี้ เป็นต้น

- มีการคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อเตรียมการดำเนินงานในอนาคต เช่น มีการขอความช่วยเหลือองค์กรระหว่างประเทศด้านการบริหารกองทุน หรือคณิตศาสตร์ประกันภัยสำหรับการคำนวณเงินกองทุนชราภาพและสงเคราะห์บุตร เพื่อเตรียมรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุนเมื่อมีการจ่ายบำนาญให้ผู้ประกันตนไประยะหนึ่ง เพราะเป็นปัญหาที่พบและเกิดขึ้นในต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังมีการวางแผนแม่บทงานประกันสังคมและการวางแผนหลักด้านคอมพิวเตอร์เพื่อรองรับงานในอนาคต เป็นต้น

อย่างไรก็ตามผู้รายงานมีความเห็นว่า สมรรถนะขององค์กรเป็นปัจจัยหรือตัวบ่งชี้ที่มีผลต่อการบริหารจัดการ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติและก่อให้เกิดผลลัพธ์ขึ้น ดังนั้นหากสำนักงานประกันสังคมไม่มีสมรรถนะเพียงพอ ก็จะทำให้ผลการดำเนินงานไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ในการพิจารณาถึงประสิทธิผลของสำนักงานประกันสังคมในรายงานนี้ จะทำการวิเคราะห์สมรรถนะของสำนักงานประกันสังคม โดยการนำตัวแบบทางด้านการจัดการ¹⁵ (Management Model) มาทำการศึกษาเพื่อให้เห็นภาพความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

1. การวิเคราะห์ด้านการจัดการ

ตัวแบบทางการจัดการนี้ เป็นตัวแบบที่ รศ.วรงค์ จันทรรคน ได้นำเสนอ เป็น 1 ใน 6 ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้รายงานเห็นว่าเป็น ตัวแบบที่สมควรจะนำมาใช้วิเคราะห์เนื่องจาก มุ่งเน้นฐานคติด้านการบริหารจัดการ โดยเน้น ที่สมรรถนะขององค์กร ซึ่งเขียนเป็นแผนภูมิของเส้นโยงและเส้นเชื่อม เพื่อแสดงความ สัมพันธ์กันระหว่างปัจจัยหรือตัวแปรอิสระที่น่าจะมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไป ปฏิบัติที่ถือว่าเป็นตัวแปรตามได้ ดังนี้



เนื่องจากตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการ นำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวัง เพียงใด ในลักษณะนี้โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้ จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้าง ขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและ เทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อม เป็นอย่างดี ทั้งทางด้านบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ สำนักงานประกันสังคม ซึ่งได้รับการก่อตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานระบบ ประกันสังคมที่เป็นนโยบายหรืองานใหม่สำหรับประเทศ หลังจากได้เริ่มปฏิบัติงานมา 7 ปี

และมีผลงานระดับหนึ่งแล้ว จึงควรจะวิเคราะห์สมรรถนะเพื่อให้ทราบถึงศักยภาพที่อาจมีผลต่อการขยายงานในขั้นต่อไป

คุณค่าของตัวแบบนี้ รศ.วราเดช จันทรสร กล่าวไว้ว่าสามารถพิจารณาได้จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ทั้งของประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการดำเนินการโครงการวางแผนครอบครัวอย่างได้ผลภายใต้องค์การที่รับผิดชอบ ทั้งในระดับชาติ ท้องถิ่น และหมู่บ้าน มีการคัดเลือกและฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีการนำเทคนิคทางการบริหาร เช่น PERT และ CPM เข้ามาประยุกต์ในกิจกรรมแต่ละด้านของโครงการ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนงบประมาณได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากหน่วยงานระดับกระทรวงและองค์กรอาสาสมัครในประเทศ เป็นต้น

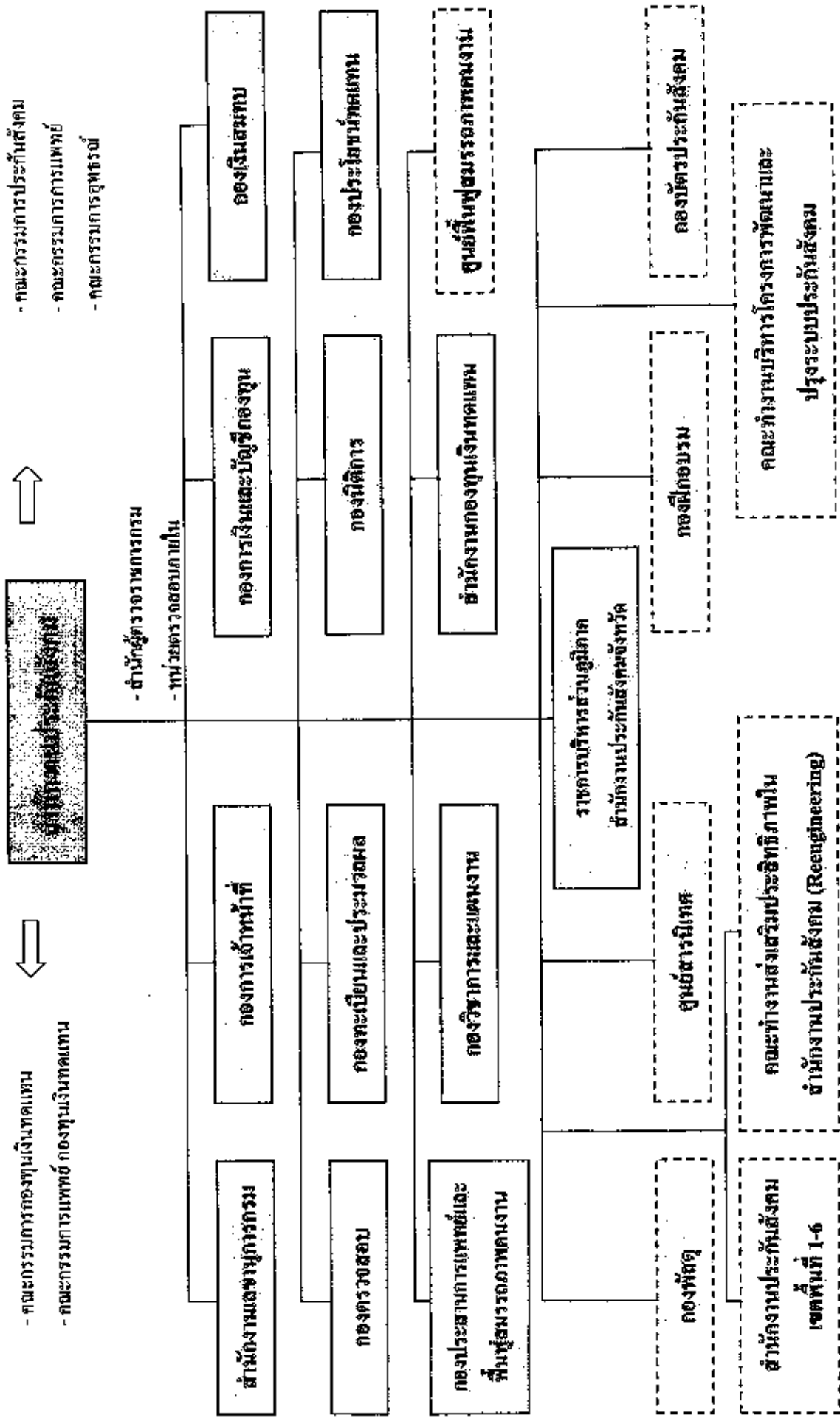
การวิเคราะห์ถึงประสิทธิผลที่ได้รับจากการบริหารงบประมาณ โดยพิจารณาสมรรถนะของสำนักงานประกันสังคมและใช้ตัวแบบดังที่กล่าวมาแล้ว จะช่วยทำให้ตระหนักและมีความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินงาน และอาจระบุถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น โดยพิจารณาได้จากข้อมูลที่ประจักษ์ ซึ่งจะนำมาสนับสนุนฐานคติที่จะวิเคราะห์ให้เห็นชัดต่อไป

ปัจจัยที่มีผลทำให้สำนักงานประกันสังคมมีสมรรถนะในการดำเนินงานตามภารกิจด้านประกันสังคมซึ่งเป็นงานใหม่ที่เพิ่งเริ่มดำเนินการ สามารถพิจารณาตามตัวแบบทั้ง 5 ปัจจัย ได้ดังนี้

1.1 โครงสร้าง

สำนักงานประกันสังคมมีการแบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการออกเป็นงานบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งแบ่งส่วนราชการระดับกองเป็น 11 กอง นอกจากนี้ยังได้แบ่งงานเป็นการภายใน อีก 15 หน่วยงาน สำหรับงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะได้แก่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด (75 จังหวัด) ทั้งนี้การบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายทั้ง 2 กองทุน คือ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน มีโครงสร้างตามแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิโครงสร้างการบริหารงาน สำนักงานประกันสังคม



พิจารณาโครงสร้างของสำนักงานประกันสังคม จะพบว่ามีลักษณะรูปแบบโครงสร้างที่เป็นทั้งแบบงานหลัก (Line Organization) ตามระบบโครงสร้างโดยทั่วไปของหน่วยงานราชการ โครงสร้างแบบคณะกรรมการ (Committee Organization) เนื่องจากมีการบริหารในรูปคณะกรรมการ และยังมีโครงสร้างแบบโครงการหรือแบบ Matrix ซึ่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ เช่น คณะทำงานบริหารโครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบงานประกันสังคม ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษาวิเคราะห์ และเตรียมงานด้านชราภาพและสงเคราะห์บุตร ที่สำนักงานประกันสังคมจะต้องเริ่มดำเนินการภายในสิ้นปี พ.ศ. 2541 นี้ เป็นต้น การจัดโครงสร้างองค์การดังกล่าวนี้ มีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็งที่มีผลต่อสำนักงานประกันสังคม

จุดแข็ง คือ

- มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการในรูปไตรภาคี ประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง มีคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่สำคัญ ๆ เช่น คณะอนุกรรมการด้านการลงทุน และคณะอนุกรรมการแพทย์สาขาต่าง ๆ เป็นต้น สามารถช่วยให้การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- ระบบงานด้านบริการที่ดำเนินการโดยสำนักงานประกันสังคม ได้รับการประเมินจากหน่วยงานที่ประเมินว่าอยู่ในระดับที่ผู้ประกันตนพอใจ (ดังจะกล่าวรายละเอียดในการวิเคราะห์ประสิทธิผล)

- มีการวางระบบงานด้านบริการทางการแพทย์ในลักษณะที่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ คือ การใช้ระบบเหมาจ่ายกับสถานพยาบาลที่ให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตน ทำให้มีค่าใช้จ่ายที่แน่นอนควบคุมได้ ซึ่งหากใช้ระบบอื่น เช่น การเบิกจ่ายแบบสวัสดิการด้านรักษาพยาบาลของข้าราชการ จะทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงควบคุมยาก อันอาจทำให้เกิดภาระแก่สำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่สูงมาก และเกิดปัญหากับกองทุนได้

- มีการกระจายงาน และการมอบอำนาจให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคปฏิบัติเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานและการให้บริการ มีการขยายบริการให้เกิดความสะดวกแก่ นายจ้าง และลูกจ้างผู้ประกันตน โดยการตั้งสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ในส่วนกลาง

และตั้งสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขา ในบางจังหวัดที่มีกลุ่มสถานประกอบการอยู่ห่างตัวจังหวัด

- มีการบริหารกองทุนที่มั่นคง โดยมีการลงทุนที่เคร่งครัดตามกฎหมายระเบียบ และได้สรรหาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานคณะกรรมการบริหารเงินกองทุนฯ เช่น ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม และ นายรัชชัย ขงกิตติกุล เป็นต้น ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2541) สำนักงานประกันสังคมมีเงินกองทุนสะสมจำนวน 52,000 ล้านบาท (ห้าหมื่นสองพันล้านบาท) และกองทุนเงินทดแทน จำนวน 11,000 ล้านบาท (หนึ่งหมื่นหนึ่งพันล้านบาท)

จุดอ่อน คือ

- มีการใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ของทางราชการ ซึ่งตรงกันข้ามกับลักษณะงานซึ่งต้องดำเนินการให้บริการในรูปแบบธุรกิจเอกชน ทำให้ไม่คล่องตัวในการดำเนินงานเท่าที่ควร เช่น ระเบียบพัสดุและมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ อาทิ มติเกี่ยวกับการงดจ่ายเบี้ยประชุมแก่ข้าราชการที่เป็นกรรมการและอนุกรรมการ ทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนแก่ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสมาชิกต่าง ๆ ที่มาให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงานสำคัญ ๆ ของสำนักงานฯ เป็นต้น

- ระบบงานด้านการให้บริการยังมีปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของข้อมูลอยู่บ้าง แต่ได้หาทางแก้ไขโดยการจ้างเหมาเอกชนดำเนินการ ส่วนการให้บริการทางการแพทย์โดยวิธีเหมาจ่าย มีจุดอ่อนอยู่บ้างในเรื่องของสถานพยาบาลที่หวังผลเชิงธุรกิจมากกว่าคุณภาพของบริการ แต่สำนักงานประกันสังคมได้แก้ปัญหาโดยการกำหนดมาตรฐานสถานพยาบาลและส่งทีมแพทย์ออกตรวจคุณภาพเป็นประจำ

พิจารณาจากโครงสร้างและระบบงานโดยรวมแล้ว จะพบว่าจุดอ่อนที่ปรากฏมีการแก้ไขปรับปรุงแล้วเป็นส่วนใหญ่

1.2 บุคลากร

บุคลากรเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้งานของสำนักงานประกันสังคมบรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนด ซึ่งบุคลากรดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่ทั้งในด้านงานบริหาร ด้านงานสนับสนุน และงานปฏิบัติการ งานของสำนักงานประกันสังคมเป็นงานใหม่ ผู้ปฏิบัติจึงต้องได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความชำนาญ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับ

ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น สำนักงานประกันสังคมได้แก้ปัญหาโดยการใช้นักงานซึ่งจ้างด้วยเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมมาเสริม เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งมีการขยายตัวอยู่ตลอดเวลาจากจำนวนสถานประกอบการที่มีในระยะแรกประมาณ 30,000 แห่ง จำนวนผู้ประกันตนประมาณ 3,000,000 คน ในปัจจุบัน (พ.ศ.2541) จำนวนสถานประกอบการได้เพิ่มขึ้น 90,000 กว่าแห่ง และจำนวนผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นเป็น 6,000,000 กว่าคน มีอัตราค่าจ้างราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานของสำนักงานประกันสังคมทั้งตามกรอบและปฏิบัติงานจริงในปัจจุบัน ตามตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 อัตราค่าจ้างของสำนักงานประกันสังคม

หน่วย : คน

ข้าราชการ	675	1,271	1,946	1,586
ลูกจ้างประจำ	138	256	394	358
พนักงาน	1,087	910	1,997	1,887
รวม	1,900	2,437	4,337	3,831

ที่มา: กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานประกันสังคม

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานจริงต่อจำนวนผู้ประกันตนแล้ว คิดเป็นสัดส่วน 1: 1560 คน ซึ่งจะต้องรองรับงานสุขภาพและสงเคราะห์บุตรที่จะขยายใหม่ด้วย ส่วนการที่จำนวนบุคลากรปฏิบัติงานจริงยังไม่เต็มตามกรอบ เนื่องจากขณะนี้อยู่ระหว่างการบรรจุลงในตำแหน่งและเลื่อนระดับตามแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี

สำหรับคุณภาพของอัตราค่าจ้างแต่ละประเภทพิจารณาจากข้อมูลการศึกษาของบุคลากร ตามตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 ระดับการศึกษาของบุคลากร

หน่วย : คน

1. ปริญญาเอก	1	-	-	1
2. ปริญญาโท	88	-	3	91
3. ปริญญาตรี	976	39	655	1,666
4. ต่ำกว่าปริญญา	525	319	1,229	2,073
รวม	1,586	358	1,887	3,813

ที่มา: กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานประกันสังคม

ระดับการศึกษาของบุคลากรที่เป็นข้าราชการส่วนใหญ่อยู่ในระดับปริญญาตรี ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบในงานสำคัญ ที่ต้องใช้ ความรับผิดชอบและศักยภาพที่สูงกว่าพนักงาน เช่น งานวินิจฉัยประโยชน์ทดแทน และ การอนุมัติสั่งจ่ายเงิน ซึ่งเป็นงานที่ต้องได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าถึงแม้สำนักงานประกันสังคมมีการจ้างพนักงานมาช่วยเสริมเพราะมี จำนวนข้าราชการจำกัด แต่ก็สามารถช่วยงานได้ในระดับหนึ่งเพื่อให้งานดำเนินไปได้อย่าง ต่อเนื่องเท่านั้น สำนักงานประกันสังคมจึงได้กำหนดแผนและค่าใช้จ่ายในการพัฒนา ข้าราชการและพนักงานทุกปีอย่างต่อเนื่อง ตามตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 การฝึกอบรม ด้มนมา ของบุคลากรสำนักงานประกันสังคมปี พ.ศ. 2534-2541

หน่วย : ครั้ง/คน

ปี	ข้าราชการ	พนักงาน	รวม	ข้าราชการ	พนักงาน	รวม	ข้าราชการ	พนักงาน	รวม
2534	2/40	5/111	-	-	4/75	9/226			
2535	4/159	1/94	3/150	-	6/277	14/680			
2536	5/311	1/42	7/262	3/108	6/529	22/1,252			
2537	8/680	2/103	1/46	1/95	14/716	26/1,640			
2538	15/1,255	4/211	4/216	1/30	24/1,742	33/2,199			
2539	9/885	7/295	7/268	3/111	25/1,630	42/2,304			
2540	3/310	10/392	5/167	5/135	14/1,086	37/2,090			
2541	21/1,313	1/40	2/59	1/12	31/1,395	56/2,819	ผลการอบรม		
							ตั้งแต่ 1 ม.ค.		
							31 ม.ค. 2541		

ที่มา : กองฝึกอบรม ณ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2541

จากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่า ข้าราชการ และพนักงานทุกระดับของสำนักงาน ประกันสังคม จะได้รับการพัฒนาและอบรมเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน จนสามารถให้บริการแก่นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนได้อย่างคล่องตัว ซึ่งสามารถสรุป จุดแข็งและจุดอ่อนด้านบุคลากรได้ดังนี้

จุดแข็ง

- ข้าราชการส่วนใหญ่ (60% ขึ้นไป) จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จึงทำให้มีบุคลากรที่มีศักยภาพปฏิบัติงานระดับหนึ่ง ได้มีการวิเคราะห์จาก TRIS ซึ่งได้รับการว่าจ้างจากสำนักงาน ก.พ. ให้วิเคราะห์การจัดอันดับผลการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม¹⁶ ได้รายงานไว้ว่าการกระจายของบุคลากรในแง่ระดับการศึกษาในกองต่าง ๆ มีความเหมาะสมและสะท้อนถึงความแตกต่างและความจำเป็นของงานที่ต้องมีผู้มีความรู้ระดับต่าง ๆ สำหรับทัศนคติในการทำงานของบุคลากรก็มีความมุ่งมั่นและตั้งใจในการทำงานสูง มีความเข้าใจและภูมิใจในองค์กรของตน ระดับผู้บริหารองค์กร ยอมรับปัญหาและพร้อมจะปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น ระดับผู้ปฏิบัติร่วมมือร่วมใจในการทำงาน และทดแทนตำแหน่งกันได้

- มีพนักงานเสริมเมื่อขาดอัตรากำลังข้าราชการในบางระดับ โดยสามารถใช้เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมในการจ้าง และมีระเบียบปฏิบัติของสำนักงานเพื่อกรณีนี้ มีผลให้พนักงานต้นสภาพการเป็นลูกจ้างชั่วคราว ก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงาน

- มีการพัฒนาบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่องและทั่วถึงตามความจำเป็นในแต่ละระดับ

จุดอ่อน

- ขาดแคลนบุคลากรบางสาขา เช่น นักคณิตศาสตร์ประกันภัย นักคอมพิวเตอร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารเงินกองทุน เป็นต้น ซึ่งสำนักงานประกันสังคมแก้ปัญหาโดยการขอความช่วยเหลือจากองค์กรต่างประเทศเป็นระยะ ๆ ตามความจำเป็นและใช้วิธีการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญในประเทศมาดำเนินงาน เช่น งานคอมพิวเตอร์ และยังได้ใช้การ Contract Out ในบางงาน

- จำนวนข้าราชการมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่ต้องใช้ศักยภาพและความจำเป็นตามข้อบังคับของกฎหมาย

- การกระจายของจำนวนอัตรากำลังในแต่ละจังหวัดตามกรอบอัตรากำลังยังไม่สอดคล้องกับปริมาณงานของบางจังหวัดซึ่งมีปริมาณบุคลากรน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสถานประกอบการและผู้ประกันตนที่อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดนั้น ๆ สำนักงานประกันสังคมจึงได้แก้ปัญหาโดยการคัดเลือกข้าราชการในจังหวัดที่มีปริมาณงานน้อยกว่าไป

ช่วยปฏิบัติการในจังหวัดที่มีปริมาณงานสูง เช่น จังหวัดที่มีผู้ประกันตนหลายหมื่น หรือเกินแสนคนขึ้นไป

พิจารณาจุดอ่อนแล้ว จะเห็นได้ว่าสำนักงานประกันสังคมพยายามแก้ไขปัญหาลงไปได้ระดับหนึ่ง

1.3 งบประมาณ

ปัจจัยด้านงบประมาณนี้เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่งขององค์กร ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน ๆ ว่า สำนักงานประกันสังคมมีเงินสำหรับนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินจากกองทุน 2 กองทุน ทำให้สำนักงานประกันสังคมสามารถดำเนินงานตามกิจกรรมภายใต้แผนงาน/งาน/โครงการ ได้ตามวัตถุประสงค์และคล่องตัวพอสมควร การใช้จ่ายเงินในการดำเนินกิจกรรมหลัก เช่น การขึ้นทะเบียนสถานประกอบการใหม่ การขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนใหม่ และการจัดเก็บเงินสมทบมีผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด นอกจากนี้การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ การให้บริการทางการแพทย์ และการบริหารกองทุนก็มีผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายเช่นกัน จะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านงบประมาณ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมตามแผนงาน/งาน/โครงการ ส่งผลต่อความสำเร็จ และประสิทธิภาพของงานได้ในระดับหนึ่ง ดังที่กล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ และสามารถสรุปจุดแข็ง และจุดอ่อนของปัจจัยด้านงบประมาณได้ดังนี้

จุดแข็ง

- มีเงินกองทุนเพื่อการบริหารและการดำเนินการจากทั้งสองกองทุนมาใช้เสริมเงินงบประมาณ ช่วยให้การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมภายใต้แผนงานของสำนักงานประกันสังคมเกิดความคล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขึ้น
- มีระเบียบการใช้จ่ายเงินของทั้งสองกองทุนที่คณะกรรมการสามารถมอบอำนาจในบางประการให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ ช่วยให้เกิดการพัฒนาองค์กร ระบบงานและบุคลากรได้อย่างต่อเนื่องทั้งในด้านบริหาร ด้านบริการ รวมทั้งด้านวิชาการในงานปฏิบัติการต่าง ๆ
- ช่วยให้มีการจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงานเสริมข้าราชการในส่วนที่ไม่เพียงพอ ทำให้ลดปัญหาและอุปสรรคด้านการขาดบุคลากร และยังใช้ในการจ้างเหมาเอกชน

หรือองค์กรที่มีสมรรถนะอื่น ๆ มาดำเนินการแทน (Contract Out) เมื่อสำนักงานพิจารณาแล้วเห็นว่า คุ้มประโยชน์มากกว่าดำเนินการเอง เช่น งานระบบสารสนเทศบางระบบ และงานจ้างเหมาบันทึกข้อมูล เป็นต้น

- การมีช่วงระยะเวลาของการใช้จ่ายเงินที่ไม่ตรงกันของเงินงบประมาณและเงินกองทุนเพื่อการบริหารและดำเนินการ เป็นผลดีในทางปฏิบัติ คือ เงินงบประมาณใช้ปีงบประมาณในการดำเนินงาน เงินกองทุนเพื่อการบริหารและดำเนินการใช้ปีปฏิทินในการดำเนินการ ช่วยให้เกิดความคล่องตัว และต่อเนื่องในการบริหารเงินช่วงต่อของปลายปีงบประมาณ และต้นปีงบประมาณ

จุดอ่อน

- การเบิกจ่ายเงินทุกประเภท ต้องใช้ระเบียบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นเกณฑ์ ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่คล่องตัว

- การอนุมัติเงินบริหารกองทุนที่อยู่นอกเหนืออำนาจของหัวหน้าส่วนราชการต้องเสนอคณะกรรมการของแต่ละกองทุนทำให้ไม่คล่องตัวและกรรมการจะต้องทำหน้าที่นอกเหนือหน้าที่หลักมากเกินไป

1.4 สถานที่

ปัจจัยด้านสถานที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมงานด้านการให้บริการของสำนักงานประกันสังคม เดิมสำนักงานใหญ่ได้เช่าอาคารปฏิบัติงาน ต่อมาได้รับงบประมาณผูกพันปี พ.ศ. 2536-2539 เป็นเงิน 193,819,798 บาท เป็นค่าก่อสร้างอาคารสำนักงาน 11 ชั้น ในบริเวณที่ดินโรงพยาบาลศรีธัญญา ใกล้เคียงกับกระทรวงสาธารณสุข สำหรับสำนักงานประกันสังคมในส่วนภูมิภาค เดิมมีสถานที่ปฏิบัติงานแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ อยู่ปฏิบัติงานที่ศาลากลางจังหวัดกับเช่าอาคารพาณิชย์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 จึงเริ่มได้รับอนุมัติงบประมาณในการก่อสร้างอาคารสำนักงานประกันสังคมจังหวัดขึ้น และได้รับอนุมัติต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ปีละ 5-10 แห่ง นอกจากได้รับเงินงบประมาณในการก่อสร้างอาคารสำนักงานแล้ว ยังได้รับเงินกองทุนเพื่อการบริหารงานสำนักงานประกันสังคมในการก่อสร้างเช่นกัน ดังสรุปข้อมูลสถานที่ปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2541 ได้ดังนี้

ตารางที่ 5.4 การก่อสร้างอาคารสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ณ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2541

หน่วย: แห่ง

1.	อาคารสำนักงานประกันสังคม	43
2.	อาคารสำนักงานประกันสังคม - อยู่ระหว่างการก่อสร้าง หรือตกแต่งอาคาร - อยู่ร่วมกับอาคาร รส.	11 4
3.	สำนักงานประกันสังคมจังหวัดที่อยู่ร่วมกับศาลากลางจังหวัด	5
4.	สำนักงานประกันสังคมที่เช่าอาคารพาณิชย์ (ไม่มีโครงการก่อสร้างสำนักงาน)	11
6.	สำนักงานประกันสังคมจังหวัดที่ซื้ออาคารพาณิชย์	1
รวม		75

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการกรม

สำหรับในส่วนกลางซึ่งสำนักงานประกันสังคมได้จัดตั้งเขตพื้นที่ เพื่อให้บริการแก่ผู้ประกันตน 6 เขต ได้มีการเช่าอาคารพาณิชย์ 3 เขต คือ เขตรามอินทรา เขตประชาชื่น และเขตคลองเตย ได้รับมอบอาคารจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน 1 เขต คือ เขตดินแดงจัดซื้ออาคารพาณิชย์ 2 เขต คือ เขตบางขุนเทียนและเขตธนบุรี

สำนักงานประกันสังคมได้กำหนดวิสัยทัศน์ที่เน้นการเป็นองค์กรชั้นนำในการให้บริการ ดังนั้น สถานที่จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การบริการเป็นที่พึงพอใจของผู้ประกันตน ซึ่งประเด็นสำคัญในการกำหนดที่ตั้งของอาคารสถานที่ คือ ความสะดวกของนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตนที่จะมาติดต่อ ฉะนั้น จึงพิจารณาจุดแข็งและจุดอ่อนของอาคารสถานที่ได้ดังนี้

จุดแข็ง

- การมีอาคารสำนักงานที่นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนสามารถไปรับบริการได้สะดวกและทั่วถึงทำให้เขาเหล่านั้นเกิดความพึงพอใจที่จะไปใช้บริการ
- การก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารสำนักงานถือเป็นการลงทุนทางอสังหาริมทรัพย์ ทำให้สำนักงานประกันสังคมมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น

จุดอ่อน

สถานที่ก่อสร้างสำนักงานประกันสังคมจังหวัด บางแห่งได้รับอนุมัติให้ใช้ที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งอยู่ห่างไกลชุมชน ทำให้นายจ้างและลูกจ้างไปใช้บริการไม่สะดวกเท่าที่ควรในระยะแรก รวมทั้งจังหวัดที่มีโครงการย้ายศาลากลางจังหวัด แต่ยังไม่สามารถสร้างศาลากลางจังหวัดได้ในขณะนี้ และได้ให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดไปก่อสร้างก่อน ทำให้อาคารสำนักงานออกไปอยู่ไกลชุมชนในช่วงแรก

1.5 วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้

ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้นี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างเสริมสมรรถนะขององค์กร อันจะช่วยให้สำนักงานประกันสังคมมีสมรรถนะในการดำเนินงานตามภารกิจเพิ่มขึ้น การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ดำเนินการภายใต้แผนงาน/งาน/โครงการ ซึ่งเสนอขอตั้งจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินกองทุนเพื่อการบริหาร และค่านินการของทั้ง 2 กองทุน มีกองพัสดุทำหน้าที่ในการจัดซื้อ จัดหา จัดจ้าง และควบคุมดูแลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุให้แก่หน่วยงานในส่วนกลาง สำหรับส่วนภูมิภาคสำนักงานเลขานุการกรมจะโอนเงินให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดดำเนินการเอง

สำนักงานประกันสังคมจะพิจารณากำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ จำนวนวัสดุอุปกรณ์ของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งสำนักงานประกันสังคมจังหวัดทุกขนาด เพื่อให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการให้บริการอย่างคล่องตัว และเหมาะสมตามความจำเป็นและประโยชน์ใช้สอย ดังมีรายการครุภัณฑ์ที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดได้รับ ตามตารางที่ 5.5

ตารางที่ 5.5 แสดงปริมาณครุภัณฑ์ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัด

หน่วย : เครื่อง

ขนาดใหญ่ พิเศษ จำนวนผู้ประกันตน 500,001 - ขึ้นไป	7	3	2	2	6
ขนาดใหญ่ จำนวน ผู้ประกันตน 80,001 - 500,000	3-4	1-2	1-2	1	6
ขนาดกลาง จำนวน ผู้ประกันตน 40,001- 80,000	2-3	1-2	1	1	5
ขนาดเล็ก จำนวน ผู้ประกันตน 20,001- 40,000	2	1	1	-	5
ขนาดเล็กสุด (40 จังหวัด) จำนวนผู้ประกันตน 1,000 - 20,000	2	1	1	-	5

หมายเหตุ : จำนวนครุภัณฑ์จะปรับตามจำนวนสาขาของจังหวัด

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการกรม

วัตถุประสงค์ที่ใช้ในการทำงานก่อให้เกิดจุดอ่อนและจุดแข็ง แก่สำนักงานประกันสังคมได้ดังนี้

จุดแข็ง

- ครุภัณฑ์ด้านคอมพิวเตอร์จะช่วยให้ระบบสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคมมีความสมบูรณ์และช่วยเสริมให้ข้อมูลสำหรับงานบริการของสำนักงานประกันสังคมมีความสะดวกรวดเร็ว เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงด้วยระบบคอมพิวเตอร์ On-Line และ Off-Line

- ครูภัณฑ์สำนักงานและครูภัณฑ์ยานพาหนะก็เป็นเครื่องมือช่วยในการดำเนินงานและประสานงาน ทำให้การบริการมีความคล่องตัว
- การมีวัสดุอุปกรณ์ที่พร้อมช่วยให้การปฏิบัติงานและงานด้านประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลและความรู้ด้านประกันสังคมไปถึงผู้เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึงก่อให้เกิดความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อสำนักงาน
- อุปกรณ์ที่ทันสมัยจะช่วยแบ่งเบาภาระงานของบุคลากรได้ระดับหนึ่งช่วยลดปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังในบางจังหวัดได้บางส่วน
- ครูภัณฑ์หรือทรัพย์สินที่สำนักงานประกันสังคมจัดซื้อ ไม่ว่าจะใช้เงินงบประมาณ หรือเงินจากกองทุน จะตกเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลทั้งหมด

จุดอ่อน

- หากไม่มีการใช้วัสดุ ครูภัณฑ์แบบประหยัดและหมั่นดูแลรักษา จะทำให้สิ้นเปลืองค่าบำรุงรักษา

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยทุกปัจจัยที่เป็นตัวแปรอิสระตามตัวแบบด้านการจัดการพบว่าส่งผลต่อความสำเร็จของสำนักงานประกันสังคมในการนำนโยบายด้านประกันสังคมมาปฏิบัติ ทำให้ประสบความสำเร็จตามฐานคติในเรื่องสมรรถนะขององค์การ ซึ่งความสามารถในเชิงบริหารด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการบริหารงบประมาณที่นำไปสู่การดำเนินกิจกรรมตามแผนงาน/งาน/โครงการ ได้ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด ซึ่งสามารถวิเคราะห์ประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

2. การวิเคราะห์ประสิทธิผลและผลกระทบ

2.1 สามารถวางรากฐานงานได้ครอบคลุมในอัตราส่วนที่สูง งานกองทุนประกันสังคมและงานกองทุนเงินทดแทนถือเป็นการวางรากฐานงานด้านประกันสังคมในประเทศไทย สำนักงานประกันสังคมได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป และต่อมา มีการขยายขอบเขตครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป นอกจากนี้ สำนักงานประกันสังคม ยังได้มีการกำหนดแผนที่จะขยายขอบเขตการครอบคลุมไปถึง

สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 5 คนขึ้นไป ภายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมสามารถดำเนินการให้สถานประกอบการในข่ายที่ต้องจ่ายเงินสมทบ จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแล้วเกินร้อยละ 80 ซึ่งเป็นผลการดำเนินงานของงานตรวจสอบสถานประกอบการ โดยการรวบรวมข้อมูลรายชื่อ และที่ตั้งสถานประกอบการจากกรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) มาเป็นฐานในการวิเคราะห์จำนวนสถานประกอบการในข่ายความคุ้มครองทั้งหมด คือ

สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป	109,725 แห่ง
สถานประกอบการที่ขึ้นทะเบียนแล้ว	90,631 แห่ง
สถานประกอบการที่ยังไม่ขึ้นทะเบียน	19,094 แห่ง

2.2 คุณภาพของการให้บริการ

งานให้บริการของสำนักงานประกันสังคม แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- การให้บริการ โดยสำนักงานประกันสังคม
- การให้บริการทางการแพทย์ โดยสถานพยาบาลในโครงการ

2.2.1 การให้บริการ โดยสำนักงานประกันสังคมมีการให้บริการทั้งสองกองทุนตามกิจกรรมภายใต้แผนงานประกันสังคม และแผนงานกองทุนเงินทดแทน มีงานบริการหลักที่ได้รับเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณในการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

- (1) การจัดทำทะเบียนนายจ้างใหม่
- (2) การจัดทำทะเบียนผู้ประกันตนใหม่
- (3) การจัดเก็บเงินสมทบ
- (4) การวินิจฉัยสั่งจ่ายเงินทดแทน กองทุนเงินทดแทน
- (5) การพิจารณาจ่ายประโยชน์ทดแทนกองทุนประกันสังคม
 - (5.1) เจ็บป่วยในส่วนของกรณีฉุกเฉิน อุบัติเหตุ และบริการทางการแพทย์พิเศษ
 - (5.2) กรณีคลอดบุตร

(5.3) กรณีทุพพลภาพ

(5.4) กรณีตาย

(6) การฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน

(7) การออกบัตรประกันสังคมและบัตรรับรองสิทธิ

ผลการดำเนินงานด้านการให้บริการของสำนักงานประกันสังคม สามารถพิจารณาได้จากตารางดำเนินงานตามนโยบายการให้บริการของหน่วยงานในสังกัด ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 5.6 สรุปผลการให้บริการผู้ประกันตนทั่วประเทศ (ปีปฏิทิน)

รับแจ้ง(ราย)	508,843	125,941
ระยะเวลาพิจารณา		
1 วัน	417,916(82.13%)	110,041(87.38%)
3 วัน	33,992(6.68%)	6,355(5.05%)
7 วัน	21,585(4.24%)	2,999(2.38%)
15 วัน	10,953(2.15%)	1,376(1.09%)
30 วัน	24,397(4.80%)	5,170(4.10%)

ที่มา : กองประโยชน์ทดแทน

2.2.2 การให้บริการโดยสถานพยาบาลในงานประกันสังคม

การให้บริการทางการแพทย์ ของงานกองทุนประกันสังคมเป็นกรณีผู้ประกันตนที่เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอื่นไม่เนื่องจากการทำงาน เมื่อส่งเงินสมทบมาครบ 3 เดือน ภายใน 15 เดือนแล้ว จะมีสิทธิเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลที่เลือกไว้

สำนักงานประกันสังคมให้บริการทางการแพทย์ โดยใช้ระบบเหมาจ่ายกับสถานพยาบาลในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร รวมทั้งการให้บริการกรณีอุบัติเหตุ ซึ่งจ่ายตามค่าใช้จ่ายที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด ปัจจุบัน (พ.ศ. 2541) มีสถานพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชนที่เป็นสถานพยาบาลหลัก 209 แห่ง ทั่วประเทศ

และมีสถานพยาบาลเครือข่าย 2,257 แห่ง กระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ มีการตรวจสอบเกณฑ์มาตรฐานก่อนรับเข้าโครงการและมีการจัดตั้งคณะแพทย์พยาบาลผู้ทรงคุณวุฒิออกตรวจสอบคุณภาพการให้บริการของสถานพยาบาลในโครงการเป็นประจำ

ผลการสำรวจความพึงพอใจ

ได้มีหน่วยงานต่าง ๆ สำรวจความพึงพอใจของผู้ประกันตนและนายจ้างที่มาใช้บริการที่สำนักงานประกันสังคมรวมทั้งประชาชนทั่วไปปรากฏผล ดังนี้

TRIS (Thai Rating and Information Services) ซึ่งได้รับการว่าจ้างจากสำนักงาน ก.พ. ให้ทำการศึกษาจัดอันดับผลการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมได้สำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการและความคิดเห็นของประชาชนระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 โดยการสุ่มตัวอย่างจากผู้ให้บริการจำนวน 1,910 คน และประชาชนทั่วไปจำนวน 717 คน ได้ผลดังนี้¹⁷

- ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการโดยรวมต่อสำนักงานประกันสังคมอยู่ในระดับปานกลางที่ 2.61 (คะแนน 1 = พอใจมาก 2 = พอใจ 3 = เฉย ๆ 4 = ไม่ค่อยพอใจ 5 = ไม่พอใจเลย)
- ผู้ใช้บริการในกลุ่มลูกจ้าง ผู้ประกันตน มีระดับความพึงพอใจโดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลางที่ 2.64
- ผู้ใช้บริการในกลุ่มนายจ้าง มีระดับความพึงพอใจโดยรวม อยู่ในระดับ ปานกลางที่ 2.57
- ผู้ใช้บริการในกลุ่มเจ้าหน้าที่สถานพยาบาลมีความพึงพอใจโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางที่ 2.51
- ความคิดเห็นของประชาชนต่อสำนักงานประกันสังคม อยู่ในระดับ ปานกลางที่ 2.48 โดยครอบคลุมความคิดเห็นในเรื่อง การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกันตน การให้ความคุ้มครองต่อการดำรงชีวิต ประโยชน์และความจำเป็นต่อสังคม ความยุติธรรมของอัตราสมทบ ความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ความมีฐานะการเงินมั่นคง การประกันสังคมให้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า และการทำประกันตนเป็นสิ่งที่พึงปฏิบัติ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้เลือกดำเนินการตรวจสอบผลงาน แผนงาน ประกันสังคมภายใต้การบริหารจัดการของสำนักงานประกันสังคมเมื่อปี พ.ศ. 2540 ปรากฏ ผลการประเมินการให้บริการใน 2 ส่วน ดังนี้¹⁶

1) การบริการทางด้านการแพทย์ ซึ่งเป็นการให้บริการของสถานพยาบาล ในโครงการประกันสังคม ได้รับผลจากการประเมินความพอใจของผู้ประกันตนกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องของการบริการของเจ้าหน้าที่สถานพยาบาล แพทย์ผู้รักษา และเวชภัณฑ์ยา พบว่ามี คะแนนเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี โดยกลุ่มสถานพยาบาลที่ผู้ประกันตนเลือกจะมีความพอใจในตัว แพทย์ผู้รักษามากที่สุด คือ มีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.96 สำหรับในกลุ่มสถานพยาบาลอื่น ซึ่งผู้ประกันตนไปใช้บริการในกรณีฉุกเฉินหรืออุบัติเหตุพบว่า ผู้ประกันตนก็ยังพอใจในตัว แพทย์ผู้รักษาเป็นอันดับแรก โดยมีคะแนนเฉลี่ย 3.90 รองลงมาเป็นด้านเวชภัณฑ์ยา คะแนนเฉลี่ย 3.66 และด้านบริการของเจ้าหน้าที่เป็นประการสุดท้าย คะแนนเฉลี่ย 3.64

2) การบริการของสำนักงานประกันงานประกันสังคม

การบริการของสำนักงานประกันสังคมสังคมเป็นการให้บริการในทุกกระบวนการ ตามระบบงานประกันสังคม ซึ่งจากการตรวจสอบผลงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้แบ่งกลุ่มงานตามลักษณะ ดังนี้

(1) การขึ้นทะเบียนสถานประกอบการและผู้ประกันตน ผลการสำรวจ พบว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การให้บริการของสำนักงานประกันสังคมดำเนินการ ได้สะดวก รวดเร็วเป็นที่น่าพอใจ มีเพียงร้อยละ 5 เห็นว่าการดำเนินงานยังล่าช้า

(2) การจัดทำบัตรประกันสังคม พบว่าร้อยละ 61 เห็นว่ารวดเร็ว ร้อยละ 39 เห็นว่าล่าช้า อย่างไรก็ตามผู้ประกันตนส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสนใจกับบัตรประกันสังคม มากนักให้ความสนใจบัตรรับรองสิทธิมากกว่า

(3) การจัดทำบัตรรับรองสิทธิ ซึ่งใช้แสดงกับสถานพยาบาลที่ระบุไว้ใน บัตรเพื่อใช้บริการทางการแพทย์ ใช้เวลาออกบัตรประมาณ 3 วัน แต่จะเสียเวลาในการส่งบัตร ให้ผู้ประกันตน ผลจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง พบว่าร้อยละ 67 เห็นว่ารวดเร็ว ร้อยละ 32.6 เห็นว่าล่าช้า ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกันตนที่มีสิทธิแล้วยังไม่ได้รับบัตร

สำหรับการร้องเรียนเรื่องคุณภาพการให้บริการจากการตรวจสอบผลงานของ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพบว่ามีน้อยลงกว่าในระยะเริ่มต้น ซึ่ง TRIS ก็ได้สรุปเรื่องคุณภาพ

บริการไว้ว่า ผู้ประกันตนได้รับบริการประกันสังคมซึ่งให้ความคุ้มครองและสวัสดิการสังคม
ดีระดับหนึ่ง ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกันตนส่วนใหญ่ได้ อัตราใช้บริการมี
จำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี การให้สิทธิประโยชน์มีการขยายมากขึ้น

2.3 ความมีเสถียรภาพของกองทุน

สำนักงานประกันสังคม คู่มือรับผิดชอบการบริหารกองทุน 2 กองทุน คือ
กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน ซึ่งการดำเนินงานตามกิจกรรมภายใต้
งานทั้งสองกองทุน ที่สำคัญ ๆ และแสดงให้เห็นเสถียรภาพของกองทุนมีดังนี้

2.3.1 การจัดเก็บเงินสมทบของทั้ง 2 กองทุน ปรากฏผลการดำเนินงาน
ตามแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเงินบริหารกองทุนบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด
ปี พ.ศ. 2540 กำหนดเป้าหมายในแผนไว้ 60,000 สถานประกอบการ ปรากฏผลการดำเนินงาน
จำนวน 73,782 สถานประกอบการ มียอดเงินสะสมปี พ.ศ. 2540 ณ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2540
ดังตารางที่ 5.7 ซึ่งสำนักงานประกันสังคมได้ฝากเงินสดไว้ในธนาคารเป็นส่วนใหญ่ และมี
ปริมาณที่เพิ่มขึ้นสะสมทุกปี

ตารางที่ 5.7 แสดงปริมาณเงินสะสมของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

ปีงบประมาณ	เงินสะสม	เงินทดแทน
2534	2,252.79	3,101.19
2535	6,373.95	3,558.74
2536	13,550.75	4,027.64
2537	23,277.46	4,498.40
2538	34,146.57	5,195.57
2539	46,415.07	6,222.12
2540	56,792.67	7,516.78

ที่มา : กองการเงินและบัญชีกองทุน

2.3.2 อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน

สำนักงานประกันสังคมได้ใช้วิธีการประมวลอัตราดอกเบี้ยเงินฝากจากธนาคารต่าง ๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลัง ซึ่งได้รับอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 8 ขึ้นไป ดังตารางที่ 5.8

ตารางที่ 5.8 แสดงผลตอบแทนของการลงทุน กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

หน่วย: ร้อยละ

ปี	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
2534	11.38	11.50
2535	8.16	7.94
2536	8.08	7.41
2537	8.81	8.04
2538	11.64	9.90
2539	11.03	10.04
2540	11.63	9.17

ที่มา : กองการเงินและบัญชีกองทุน

สำหรับเงินสมทบค้างชำระ TRIS ได้รายงานข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2540 ว่ามีประมาณร้อยละ 7 ของเงินสมทบที่เก็บได้ในแต่ละเดือน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้รายงานการตรวจสอบผลงาน เรื่องนี้ไว้ ดังนี้ การจัดเก็บเงินสมทบซึ่งเป็นการให้บริการของสำนักงานประกันสังคมในการรับเงินสมทบที่สำนักงานอยู่ในเกณฑ์ดี เป็นที่พอใจของนายจ้าง คือ พบว่าร้อยละ 94.9 ของกลุ่มตัวแทนนายจ้างเห็นว่า สำนักงานประกันสังคมบริการได้รวดเร็ว ร้อยละ 32.2 เห็นว่าควรปรับปรุงวิธีการ ซึ่งส่วนใหญ่เน้นที่การออกไปเสิร์ฟทันที

2.4 มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการดำเนินงาน

งานที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยี เป็นผลจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนในงานทะเบียนและประมวลผล ส่วนเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม จะอยู่ในประเภทรายการวัสดุครุภัณฑ์ และเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน จะอยู่ในประเภทของเงินบริหาร 3% และเงินที่ใช้ในการบำบัดรักษาและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพ

ในการทำงานของลูกจ้าง สำนักงานประกันสังคมได้เริ่มใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการให้บริการมาตั้งแต่เริ่มแรกโดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารกรุงไทยเป็นวงเงิน 285.28 ล้านบาท ซึ่งเป็นการเริ่มงานโดยไม่ได้มีการวางแผนระบบสารสนเทศอย่างสมบูรณ์แบบเพราะมีเวลาจำกัด ในระยะแรกสามารถใช้ระบบคอมพิวเตอร์ On-Line ได้เพียง 1 จังหวัด คือ จังหวัดนนทบุรี ต่อมาปี พ.ศ. 2535-2538 เพิ่มเป็น 26 จังหวัด ซึ่งในปี พ.ศ. 2536 สำนักงานประกันสังคมได้เริ่มใช้ระบบคอมพิวเตอร์ Off-Line กับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดที่มีกลุ่มผู้ประกันตน ขนาดเล็กจำนวน 41 จังหวัด และเพิ่มเป็น 49 จังหวัด ในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งทำให้ทุกจังหวัดมีระบบคอมพิวเตอร์ใช้ในการบริหารจัดการและการให้บริการ สำนักงานประกันสังคมได้ใช้เงินงบประมาณ และเงินบริหารกองทุนในการพัฒนาและปรับปรุงระบบคอมพิวเตอร์ทั้ง Hardware และ Software มาโดยตลอดทุกปีอย่างต่อเนื่อง ดังตารางที่ 5.9

ตารางที่ 5.9 แสดงการจัดสรรเงินเป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องระบบสารสนเทศ

หน่วย: บาท

ปีงบประมาณ	งบดำเนินงาน	งบบริหารเงินกองทุน	งบบริหารเงินอุดหนุน	งบอุดหนุน
2534	285,281,400.00	-	-	
2535	-	-	-	
2536	4,059,659.50	31,262,404.00	-	
2537	20,843,065.15	6,736,470.00	-	
2538	15,191,027.00	-	5,920,550	
2539	30,676,176.00	5,526,966.20	15,000,000	
2540	14,812,416.80	7,858,519.90	50,000,000	
2541	19,599,000.00	87,908,000.00	50,000,000	รวมการแก้ไข ปัญหา ๖๕๕
รวม	390,462,744.45	139,292,360.10	120,920,550	

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการกรม

ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมได้ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ On-Line กับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดขนาดใหญ่-กลาง (ผู้ประกันตน 25,000-600,000 ราย) ใช้ระบบ

LAN กับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดขนาดเล็ก (ผู้ประกันตนต่ำกว่า 25,000 ราย) รวมครอบคลุมการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการให้บริการได้ทั่วประเทศ ซึ่งสำนักงานประกันสังคมถือเป็นการลงทุนเพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับความสะดวกและรวดเร็ว สามารถขอรับประโยชน์ทดแทนได้ที่สำนักงานประกันสังคมทุกแห่งทั่วประเทศ สำหรับแผนระยะยาวได้มีการจัดจ้าง NECTEC ทำโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานประกันสังคมจังหวัดขนาดกลาง โดยจัดทำโปรแกรมทั้ง 6 ระบบ ประกอบด้วย ระบบงานทะเบียน ระบบเงินสมทบ ระบบประโยชน์ทดแทน ระบบประสานการแพทย์ ระบบบัญชี และระบบกองทุนเงินทดแทน ซึ่งสามารถนำมาใช้งานได้เป็นอย่างดีและสำนักงานประกันสังคมมีโครงการจะขยายงานไปจังหวัดอื่น ๆ ต่อไป เพื่อแก้ปัญหาเรื่องข้อมูลเงินสมทบ รวมทั้งได้มีการจ้างสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) จัดทำแผนหลักระบบสารสนเทศ ซึ่งมีการเตรียมการเพื่อรองรับงานที่จะขยายความคุ้มครองตามกฎหมาย กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร สำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านคอมพิวเตอร์ สำนักงานประกันสังคมได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นในการศึกษาและเตรียมโครงการ 2 ระยะ รวมวงเงิน 10.25 ล้านบาท นอกจากนี้ การแก้ปัญหา Y2K สำนักงานประกันสังคมได้ว่าจ้างบริษัทคำนิมการ ซึ่งบางส่วนแก้ไขเรียบร้อยแล้วเช่นกัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า สำนักงานประกันสังคมได้มีการวางแผนและนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับระบบงานให้บริการ รวมทั้งงานบริหารเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพ ทั้งการให้บริการและการบริหารงานให้ทัดเทียมองค์กรเอกชน และเป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่วางไว้

2.5 การส่งเสริมประสิทธิภาพส่วนราชการ (Reengineering) ของสำนักงานประกันสังคม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 สำนักงานประกันสังคมได้ขออนุมัติเงินบริหารกองทุนประกันสังคม จำนวน 29.13 ล้านบาท เพื่อร่วมกับสำนักงาน ก.พ. ดำเนินการว่าจ้างบริษัท Andersen Consulting เป็นบริษัทที่ปรึกษา และได้เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกับคณะทำงานของสำนักงานประกันสังคม และสำนักงาน ก.พ. มีการใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์งานเป็นขั้นตอนทุกระบบ แต่เนื่องจากช่วงการดำเนินงานมีระยะเวลาจำกัดเพียง 1 ปี งานสำคัญที่จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน หรือปรับโครงสร้างในเรื่องการให้บริการ ซึ่งเป็นงานหลัก จึงดำเนินการเพียงว่าบริษัทที่ปรึกษาได้จัดทำเอกสารพิมพ์เขียวไว้ให้ ส่วนงานที่บริษัทสามารถทำได้ในเวลาจำกัด จึงมีเฉพาะโครงการระบบการบริหารงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

(RBMS) และโครงการจัดส่งรายชื่อผู้ประกันตนให้สถานพยาบาล (Hospital List) เท่านั้น สำหรับโครงการ RBMS ซึ่งใช้เจ้าหน้าที่ดำเนินการกรอกข้อมูล ขณะนี้กำลังขยายผลไปยังสำนักงานประกันสังคมจังหวัดในภูมิภาค แต่เมื่อสำนักงานประกันสังคมใช้ระบบคอมพิวเตอร์ On-Line ทั่วประเทศ สำนักงานประกันสังคมจะปรับรูปแบบเป็นการใช้เทคโนโลยีดำเนินงานแทนส่วนโครงการจัดส่งรายชื่อผู้ประกันตนให้สถานพยาบาล (Hospital List) บริษัทได้เสนอโครงการในขณะที่สำนักงานประกันสังคมกำลังปรับปรุงรูปแบบการดำเนินการอยู่แล้ว ปัจจุบันจึงใช้วิธีการของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งใช้ระยะเวลารวดเร็วกว่า สำหรับงานปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของบริษัทที่ปรึกษาซึ่งเป็นเอกสารพิมพ์เขียวนั้นขณะนี้ยังไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ทันที เนื่องจากการดำเนินงานตามรูปแบบดังกล่าวต้องแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ระบบคอมพิวเตอร์ ประการสำคัญต้องทำความเข้าใจ และให้ความรู้แก่นายจ้าง และลูกจ้างผู้ประกันตนเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ดังนั้นหากสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานอิสระ อาจจะสามารถนำรูปแบบดังกล่าวมาใช้ได้โดยไม่มีปัญหาติดขัดอันสืบเนื่องมาจากระบบราชการ

2.6 ผลกระทบด้านอื่นๆ

นอกจากประสิทธิผล ซึ่งเกิดจากการดำเนินงานตามแผนการใช้จ่ายเงินที่สำคัญ ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ยังมีผลกระทบที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ดังนี้

2.6.1 ประโยชน์ทางด้านสังคม งานประกันสังคมได้ช่วยสร้างหลักประกันชีวิตแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนรวมทั้งครอบครัว ซึ่งเป็นชนกลุ่มหนึ่งในสังคมให้มีความมั่นคงในชีวิต คือ เมื่อเขาเหล่านั้นประสบปัญหาทั้งในงานและนอกงานก็ยังมีรายได้มาจุนเจือครอบครัว ช่วยลดปัญหาสังคมได้ระดับหนึ่ง

2.6.2 ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ เมื่อลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทน ซึ่งเป็นเงินที่จะทำให้เขาและครอบครัวไม่ขาดรายได้ ยังคงมีกำลังซื้อในระบบ นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนยังมีการบริหารที่ทำให้กองทุนมีเสถียรภาพ และฝากเงินสดไว้กับธนาคารพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ จึงสามารถช่วยเสริมสภาพคล่องให้กับระบบการเงินของสถาบันการเงินในช่วงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างดี

3. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม ดำเนินการได้ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนงาน/งาน/โครงการที่กำหนดเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังมี ปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ทำให้การดำเนินงานไม่สมบูรณ์ คือ

1) ปัญหาด้านบุคลากร เนื่องจากมีการแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนระดับข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมบ่อยครั้ง เป็นผลให้ผู้ปฏิบัติงานด้านธุรการ ซึ่ง รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณและเงินบริหารกองทุนสำนักงานประกันสังคมมีการ สลับเปลี่ยนโยกย้ายอยู่เป็นประจำ ขาดความชำนาญ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการบริหาร งบประมาณของส่วนภูมิภาคได้ทันที ต้องหารือมายังส่วนกลางทำให้เสียเวลา และสิ้นเปลือง งบประมาณด้านสาธารณูปโภค

แนวทางการแก้ไขปัญหา สำนักงานเลขานุการกรมได้จัดให้มีการสัมมนา ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีระดับ 1 - 2 เป็นประจำทุกปีอย่างต่อเนื่อง เพื่อซักซ้อม และทำความเข้าใจในการบริหารงบประมาณให้ครอบคลุมส่วนของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใหม่

2) เนื่องจากในการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคม เป็นงานให้บริการ แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ประกันตน ดังนั้นผู้บริหารในระดับจังหวัดจะเน้นการให้บริการงาน กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนเป็นงานหลักจึงมองข้ามความสำคัญของ การบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นงานที่สนับสนุนให้การปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคม จังหวัด บรรลุตามแผนงาน/งาน/โครงการที่กำหนด

แนวทางการแก้ไขปัญหา สำนักงานประกันสังคมได้จัดให้มีการสัมมนา ประกันสังคมจังหวัดทั่วประเทศเป็นประจำทุกปี เพื่อเป็นการชี้แจงนโยบายและทิศทางใน การปฏิบัติงาน ให้ความรู้และความเข้าใจงานใหม่ ๆ ตลอดจนเป็นการแลกเปลี่ยนความ คิดเห็น และวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ในการนี้ สำนักงานเลขานุการกรมได้พยายามที่จะใช้โอกาสทำความเข้าใจเรื่องการบริหารงบประมาณ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของสำนักงานและมีการปฏิบัติตามแผน

3) ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ โดยที่เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงาน ประกันสังคม และเงินเพื่อการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนเป็นเงินนอกงบประมาณ ได้กำหนดให้ถือปฏิบัติตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด และมีการมอบอำนาจให้เลขาธิการ ในการโอนเปลี่ยนแปลงรายการไว้บางส่วน สำหรับรายการที่นอกเหนือจากที่ทางราชการ กำหนดหรือนอกเหนืออำนาจเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ต้องนำเสนอคณะกรรมการ ประกันสังคม เพื่อให้ความเห็นชอบทุกครั้ง เป็นผลให้เกิดความไม่คล่องตัวในทางปฏิบัติ และทำให้คณะกรรมการประกันสังคมมีเวลาน้อยสำหรับดูแลด้านนโยบายประกันสังคม ตามที่กฎหมายกำหนด

แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรมอบอำนาจในการบริหารเงิน บริหารกองทุน ให้เลขาธิการเพิ่มมากขึ้น โดยการกำหนดเป็นกรอบหรือแผนให้คณะกรรมการอนุมัติ ในภาพรวม ตั้งแต่ต้นปีและมอบอำนาจให้เลขาธิการอนุมัติดำเนินการในรายละเอียด

4) ปัญหาผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ในปี พ.ศ. 2540-2541 รัฐบาลต้องมีการปรับลดรายจ่ายประจำปี ประกอบกับสำนักงานประกันสังคมได้มีการ ลดอัตราเงินสมทบจากร้อยละ 1.5 เป็นร้อยละ 1 ทำให้การจัดสรรเงินบริหารกองทุนลดลง อาจทำให้สำนักงานประกันสังคมดำเนินงานตามแผนงาน/งาน/โครงการ ที่กำหนดไว้ได้ไม่ คล่องตัว เนื่องจากจะต้องขยายงานด้านประ โยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร

แนวทางการแก้ปัญหา สำนักงานประกันสังคมจะต้องกำหนดกลวิธีใน การบริหารงบประมาณแบบประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ประกันตน

5) สำนักงานเลขานุการกรมเป็นหน่วยงานที่ได้รับการกำหนดให้บริหาร งานคลัง ซึ่งต้องดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานงบประมาณ และงานการเงิน ดังนั้นงานของ สำนักงานเลขานุการกรมที่ต้องประสานหน่วยงานในสังกัด และสนับสนุนงานสำนักงาน ประกันสังคมส่วนภูมิภาคทั้ง 75 จังหวัด ให้บรรลุตามเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด จึงไม่คล่องตัวเท่าที่ควร เนื่องจากในทางปฏิบัติจะต้องทำงานหลากหลายหน้าที่ทั้งงาน เลขานุการกรมและบริหารงานคลัง

แนวทางการแก้ไข ควรมีการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการใหม่ โดยแยกกองคลัง ออกจากสำนักงานเลขานุการกรม เพื่อลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้เกิดความคล่องตัวและ สามารถเอื้ออำนวยในการปฏิบัติงาน สนองความต้องการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดียิ่งขึ้น

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุปการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม

พิจารณาจากผลการศึกษาวิเคราะห์ด้านการบริหารงบประมาณ ทั้งรูปแบบ กลวิธี และประสิทธิผล ที่ได้รับจากการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม ตามแผนงาน/งาน/โครงการ ที่กำหนดไว้ในแต่ละปี ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสำนักงานมานั้น สามารถ ดำเนินการ ได้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักที่ตั้งไว้ในเปอร์เซ็นต์ค่อนข้างสูง มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณเป็นไปตามแผน โดยได้ใช้รูปแบบและ กลวิธีในการบริหารงบประมาณ ปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมและสภาพของเงินที่ได้รับ การบริหารงบประมาณในหน่วยงาน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้รับการควบคุม ตรวจสอบตามระบบและระเบียบของทางราชการ วิธีการดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอน ทั้งในด้านของระบบงานและด้านบุคลากรที่ปฏิบัติงาน มีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน งบประมาณ แผนปฏิบัติการประจำปี และมีการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการ ใช้จ่ายเงิน สำหรับการพัฒนามูลสารเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้กำหนดให้จัดหลักสูตรอบรมเกี่ยวกับการ จัดทำแผน หลักสูตรเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เพื่อเพิ่มทักษะข้าราชการและพนักงาน ที่ปฏิบัติงานด้านนี้ให้มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ อันจะก่อให้เกิดผลสำเร็จ ในการดำเนินงานตามกิจกรรมภายใต้ นโยบายและแผนงานทุกระดับ ทั้งระดับชาติ ระดับ กระทรวง และระดับสำนักงาน กิจกรรมสำคัญ ๆ ของงานประกันสังคมที่ได้เริ่มวางรากฐาน ของระบบขึ้นใหม่ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้มีการขยายตัวของ จำนวนสถานประกอบการและผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นเกินเป้าหมายมาตลอด 7 ปีของการ ดำเนินงาน และจากข้อมูลที่ปรากฏ จึงเห็นได้ว่าสำนักงานประกันสังคมสามารถปฏิบัติงาน ได้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายถึง 80% สำหรับการบริหารงานกองทุนประกันสังคมและงาน กองทุนเงินทดแทน ซึ่งมีงานที่สำคัญ คือ การจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน สำนักงาน ประกันสังคมสามารถดำเนินงานตามกิจกรรมนี้ได้บรรลุเป้าหมายมาตลอดทุกปีเช่นกัน และ

ยังสามารถบริหารกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ TRIS กล่าวไว้ โดยมียอดเงินกองทุนสะสมในปัจจุบันรวมกันประมาณ 60,000 ล้านบาท ส่วนงานด้านการให้บริการแก่นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมถือเป็นงานสำคัญที่จะต้องทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจในบริการ ทั้งในส่วนของการบริการที่สำนักงานประกันสังคมดำเนินการและในส่วนที่สถานพยาบาลภายใต้โครงการดำเนินการได้ปรากฏผลจากการสำรวจของ TRIS คือ อยู่ในระดับพอใจ ซึ่งสำนักงานประกันสังคมยังคงต้องปรับปรุงบริการให้เป็นที่พอใจของผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น โดยการพัฒนาและแก้ไขปัญหาลูกข่ายที่มีผลต่อการให้บริการ เช่น ปัญหาเรื่องระบบข้อมูลที่ยังไม่ทันสมัยเท่าที่ควร เป็นต้น ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยรวมทั้งผู้บริหารทุกระดับ ได้ทุ่มเทในการเร่งแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถรองรับงานใหม่ คือ ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร รวมทั้งกรณีว่างงานได้ต่อไป แต่ถึงแม้ระบบข้อมูลของสำนักงานประกันสังคมจะมีปัญหาอยู่บ้าง หลังจากความพยายามเร่งรัดแก้ไขปัญหานั้นทำให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในช่วงปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างจากการนำไปใช้ประโยชน์ในเรื่องการว่างงาน ซึ่งปัจจุบันเป็นช่วงที่ประเทศกำลังประสบปัญหาการว่างงานเนื่องจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ข้อมูลตัวเลขของผู้ถูกเลิกจ้างของสำนักงานประกันสังคมเป็นที่ยอมรับของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในความน่าเชื่อถือของข้อมูลและได้นำไปใช้ในการประเมินจำนวนแรงงานที่ว่างงานจากการเลิกจ้างของสถานประกอบการทั่วประเทศ จึงเห็นได้ว่าผลการดำเนินงาน ตามแผนงาน/งาน/โครงการของสำนักงานประกันสังคมบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในระดับหนึ่งอันเป็นผลส่วนหนึ่ง จากการใช้รูปแบบและกลวิธีในการบริหารงบประมาณ ซึ่งส่งผลต่อสมรรถนะขององค์กร

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบริหารงบประมาณมีผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนะ เพื่อให้มีการพัฒนาและปรับปรุงงานด้านการบริหารงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม ดังนี้

2.1 ควรกำหนดให้มีการพัฒนาและปรับปรุง การบริหารงบประมาณ เงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคม และเงินเพื่อดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน อย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เพื่อให้การใช้จ่ายเงินที่ได้รับจัดสรร เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นไปด้วยความประหยัด

2.2 การจัดทำแผนระยะสั้นและระยะยาวของสำนักงานประกันสังคม

การจัดทำแผนของสำนักงานประกันสังคม ทั้งแผนฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งเป็นแผนแม่บท รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์ยังไม่ค่อยสอดคล้องกับแผนงาน/งาน/โครงการ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากสามารถผสมผสานให้แผนงานดังกล่าวสามารถนำไปสู่ การปฏิบัติตามแผนงาน/งาน/โครงการ ของการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ จะทำให้ ผลในทางปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนได้ดียิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน สามารถประเมินผล ตามแผนได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมขึ้น จึงควรปรับปรุงในแผนต่อไปให้สอดคล้องกัน

2.3 การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ

อัตรากำลังของสำนักงานประกันสังคมมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่และ ย้ายหน่วยงานภายในสังกัดบ่อยครั้ง เนื่องจากเป็นหน่วยงานใหม่ อัตรากำลังได้รับการ เลื่อนระดับ และต้องสับเปลี่ยนหน้าที่อยู่ตลอด ดังนั้น ผู้ที่ผ่านการอบรมความรู้ด้านนี้แล้ว เมื่อต้องเปลี่ยนแปลงหน้าที่จึงต้องจัดหาผู้ปฏิบัติงานทดแทน จำเป็นต้องอบรมให้ความรู้ แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ใหม่ เพื่อให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติงานต่อเนื่องไปได้ สำนักงาน ประกันสังคมจึงจะต้องกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาบุคลากรด้านนี้อย่างต่อเนื่อง อีกระยะหนึ่ง และควรเน้นให้ หัวหน้าหน่วยราชการทุกหน่วยมองเห็นความสำคัญของงานนี้ รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการพิจารณาจัดเจ้าหน้าที่หลักและสำรอง สำหรับเรียน รู้งานด้านนี้ทดแทนกันได้

2.4 ปัญหาด้านการใช้จ่ายเงินในการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากต้องปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ที่กำหนดให้ส่วนราชการปฏิบัติโดยขาดการยืดหยุ่น เป็นผลให้ไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน จนทำให้ต้องเสียเวลาบ่อยครั้ง ไม่สามารถดำเนินการ จัดซื้อได้ทันภายในปีงบประมาณหรือปีปฏิทิน นั้น ๆ ได้ และของบางรายการจัดซื้อได้แต่ ชนิดที่มีคุณภาพต่ำใช้แล้วไม่คุ้มประโยชน์แก่ราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากใช้ราคาต่ำสุดใน

การตัดสินใจ ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไข ถึงแม้ว่าสำนักงานประกันสังคมใช้เงินนอกงบประมาณในการดำเนินงาน แต่วิธีการปฏิบัติยังต้องใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการเป็นหลัก ซึ่งจะมีผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรของสำนักงานประกันสังคมที่จะก้าวสู่วิสัยทัศน์ ในการเป็นองค์กรชั้นนำในด้านการให้บริการ สำนักงานประกันสังคมควรกำหนดระเบียบของสำนักงานว่าด้วยการพัสดุเพื่อใช้กับเงินนอกงบประมาณ

นอกจากนี้ปัญหิราคารามาตรฐานครุภัณฑ์ ที่สำนักงานประมาณกำหนดให้ ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามนั้น มีการเปลี่ยนแปลงซ้ำมากไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงราคา ที่แท้จริงของตลาด ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้ตามราคา ที่สำนักงานประมาณอนุมัติ สำนักงานประกันสังคมอาจต้องหาวิธีปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในทางปฏิบัติต่อไปเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- ¹ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, เอกสารการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535).
- ²เพ็งอ้าง.
- ³เพ็งอ้าง.
- ⁴เพ็งอ้าง.
- ⁵ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ). พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ : บริษัทการพิมพ์ จำกัด, 2539).
- ⁶นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, “การงบประมาณ”. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการ บริหารงานคลัง (เอกสารหมายเลข น. 2), คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2527.
- ⁷เพ็งอ้าง.
- ⁸ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ). พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ : บริษัทการพิมพ์ จำกัด, 2539).
- ⁹อำพล ทิมาสาร, “หลักการและวิธีการงบประมาณทั่วไป”. เอกสารทางวิชาการ สำนักงบประมาณ, 2538.
- ¹⁰ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ). พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ : บริษัทการพิมพ์ จำกัด, 2539).
- ¹¹Burkhead Jesse , *Government Budgeting* (New York : John Wiley & Son) , 1965.
- ¹²นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, “การงบประมาณ”. เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาการ บริหารงานคลัง (เอกสารหมายเลข น.10), คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2527.
- ¹³นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, “การงบประมาณ”. เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาการ บริหารงานคลัง (เอกสารหมายเลข น.2), คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2527.
- ¹⁴กองฝึกอบรม กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, เอกสารประกอบการบรรยาย การอบรม หลักสูตร เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินการบัญชี. มิถุนายน 2541.

- ¹⁵วรเดช จัทรศร, “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า”. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 4 ตุลาคม 2527.
- ¹⁶TRIS, รายงานวิเคราะห์เพื่อจัดอันดับผลการดำเนินงานสำหรับสำนักงานประกันสังคม TRIS. เมษายน 2541.
- ¹⁷เพ็ญอ้าง
- ¹⁸กองตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของรัฐ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานการตรวจสอบผลงานแผนประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม. ตุลาคม 2540.