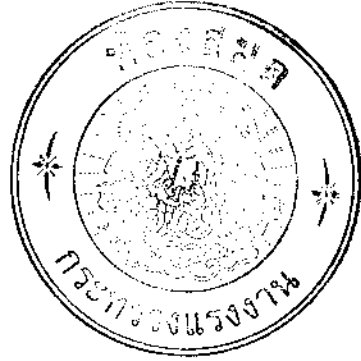


คู่มือ

เรื่อง



การจัดสรรโอนเงินงบประมาณให้ส่วนภูมิภาค  
ผ่านระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วย  
ระบบอิเล็กทรอนิกส์

ของ

นางกชกร ศรีดี

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

นักวิชาการเงินและบัญชี 7ว

กลุ่มงานคลังและพัสดุ

สำนักบริหารกลาง

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน

## คำนำ

ตามที่รัฐบาลได้กำหนดให้มีการยกระดับการทำงานให้ก้าวสู่แนวทางรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e – Government) นั้น รัฐบาลได้กำหนดให้มีโครงการปรับปรุงระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS) ขึ้น ซึ่งระบบนี้เป็นการปฏิรูปการบริหารงานในแนวทางรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e – Government) โดยรัฐบาลคาดหวังว่าจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานภาครัฐ

เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบ GFMS เป็นเรื่องใหม่สำหรับทุกหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอิสระทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค แต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งทุกหน่วยงานจำเป็นต้องดำเนินการให้เสร็จทันในเวลาที่กำหนด ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงได้นำความรู้จากการปฏิบัติงานในด้านการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการในส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน คือการจัดสรรโอนเงินงบประมาณให้ส่วนภูมิภาคผ่านระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นเอกสารสำหรับผู้สนใจและผู้ปฏิบัติงาน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสาร ผลงานนี้จะประโยชน์ต่อผู้สนใจและผู้เกี่ยวข้องบ้างไม่มากก็น้อย

กชกร ศรีดี

กุมภาพันธ์ 2548



ว 12.05.6  
ก1120  
2548  
๑.1

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



10600

การจัดสรร โอนเงินงบ

	สารบัญ	หน้า
คำนำ		
บทที่		
1	<b>บทนำ</b>	
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1-4
	1.2 หลักการและเหตุผล	4-5
	1.3 วัตถุประสงค์	6
	1.4 ขอบเขตการจัดทำ	6
	1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
2	<b>ระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์</b>	
	2.1 ความเป็นมาของโครงการ	7
	2.2 ความสำคัญและเป้าหมายสำคัญของโครงการ GFMIS	7
	2.3 โครงสร้างระบบงาน GFMIS	8-17
	2.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากระบบ GFMIS	18-21
3	<b>ระบบงบประมาณ</b>	
	3.1 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับงบประมาณ	22
4	<b>การจัดสรรและโอนงบประมาณผ่านระบบ GFMIS</b>	
	- การจัดสรรงบประมาณให้ส่วนภูมิภาค	42-63
	- การโอนเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณให้ส่วนภูมิภาค	64-83
5	<b>บทสรุป ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ สรุป</b>	84-87
	<b>บรรณานุกรม</b>	88

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการของไทยมีวิวัฒนาการที่ยาวนานมาหลายร้อยปี แต่มีการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นที่เรียกว่าเป็นการปรับปรุงระบบราชการเพียงสองครั้งคือ ในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ประมาณ พ.ศ. 1991-2072 กับสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2435 ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของ จำนวนกระทรวง ทบวง กรม กอง รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งจังหวัดและอำเภอ กับจำนวนของข้าราชการ ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่มีขีดจำกัด นอกจากนี้หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ ก็เพิ่มขึ้นทวีตามบทบาทภารกิจทั้งที่กฎหมายกำหนดหรือที่รับมอบหมาย รวมทั้งส่วนราชการนั้นๆ ขวนขวายอยากจะทำจนกลายเป็นความซับซ้อนยากที่จะแยกแยะและแก้ไข ประกอบกับประเทศไทยเผชิญกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งแรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก เช่นการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น การเคารพสิทธิมนุษยชน รวมทั้งภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้จึงมีการเปลี่ยนรูปแบบของระบบราชการอย่างขนานใหญ่ตั้งแต่บทบาทหน้าที่ของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่าง ๆ โครงสร้างรูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีการทำงาน ระบบบริหารบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม การตอบสนองของภาครัฐในด้านต่าง ๆ ที่มีต่อแรงกดดันตามที่กล่าวในเบื้องต้น จึงออกมาในรูปของแนวความคิดที่เรียกว่า "การบริหารภาครัฐแนวใหม่" หรือ New Public Management (NPM) โดยมีองค์ประกอบหลักของ NPM ประกอบด้วย

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน (Providing high quality services that citizens value)

2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มความอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน (increasing managerial autonomy particularly by reducing central agency controls)

3. การกำหนดวัด และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล (demanding measuring and rewarding both organizational and individual performance)

4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่นระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ (providing the human and technological resources that managers need to meet their performance targets)

5. การเปิดกว้างต่อแนวความคิดในเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนบทบาทตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเอง และสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ (maintaining receptiveness to competition and open-mindedness about which public purposes should be performed by public servants as opposed to the private sector)

จากการปฏิรูประบบราชการไทย เพื่อปรับแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐให้เป็นแนวใหม่ ในส่วนนี้ได้มีแนวทางในการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุเพื่อให้สอดคล้องกับระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมีแนวทางดังนี้

#### 1. พัฒนาระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์

จัดทำแผนการปรับเปลี่ยนขั้นตอนขั้นต้นไปสู่ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ซึ่งจะเชื่อมโยงกับกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ของภาครัฐที่กำหนดให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม จัดทำแผนกลยุทธ์ที่ประกอบด้วย เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จ ตัวชี้วัด ผลสำเร็จ มาตรฐานผลงาน แผนการทำงาน งบประมาณ และทรัพยากรที่ต้องใช้

2. พัฒนาระบบรายงานผลทั้งด้านการเงินและผลการดำเนินงานที่โปร่งใส เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบการรับผิดชอบในการตัดสินใจ และสนับสนุนให้มีโอกาสตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

3. พัฒนาระบบกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณ

โดยจะครอบคลุมถึงการเสริมสร้างความสามารถในการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงาน ระบบรายงานผลงานที่เปรียบเทียบกับแผนงานและการที่สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง จะให้ความยืดหยุ่นในการจัดการงบประมาณแก่หน่วยงาน ทั้งนี้ การให้อำนาจการจัดสรรทางการเงินแก่หน่วยงานจะขึ้นอยู่กับลักษณะของมาตรฐานการควบคุมทางการเงิน และระบบรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ ที่ได้จัดทำข้อกำหนดระบุไว้ในข้อตกลงการใช้ทรัพยากรระหว่างหน่วยงานและสำนักงบประมาณ

4. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

จัดระบบรายงานค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของภาครัฐใหม่ให้แสดงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งสิ้นของรัฐบาล ทั้งนี้ กิจกรรมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่ได้รับการสนับสนุนจากเงินกู้และเงินช่วยเหลือทั้งหมด จะต้องรายงานไว้ในแผนการเงินของภาครัฐด้วย

5. พัฒนาระบบบัญชีการเงินภาครัฐที่เทียบเท่ากับมาตรฐานนานาชาติ

ที่กำหนดโดย International Federation of Accountants (IFAC) ทั้งนี้ระบบบัญชี การเงินภาครัฐ จะรวมค่าใช้จ่ายซึ่งจะเป็นภาระของภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ในเอกสารงบประมาณ

6. พัฒนาระบบการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า

พัฒนาประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าสามารถแสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายในอนาคตภายใต้แผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจในปัจจุบัน การพัฒนาประมาณการรายจ่ายล่วงหน้านี้ จะเชื่อมโยงเข้ากับแผนการคลังระยะกลาง ที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

## 7. การกระจายอำนาจงบประมาณ และการบริหารงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พัฒนากระบวนการกระจายอำนาจการงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะออกแบบวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบใหม่ รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

## 8. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการจัดการทางการเงินในระดับมหภาค

พัฒนาระบบบริหารการเงินในระดับหน่วยงาน เพื่อสร้างความโปร่งใสได้แก่การจัดสรรงบประมาณ โดยพัฒนาระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงข้อมูลทางด้านการจัดการและทางด้านการเงินเข้าด้วยกัน เพื่อให้การตัดสินใจของหน่วยงานอยู่บนฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ครบถ้วนเชื่อถือได้และทันสมัย

## 9. ทบทวน ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณและการรายงานการเงินและการคลัง

### 10. ปรับปรุงระบบการบริหารงานพัสดุ

โดยพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านพัสดุ และเน้นพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐมีพัสดุในราคาที่เหมาะสมและจัดหาได้ทันเวลาที่จะใช้ รวมทั้งจัดให้มีการดูแลบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องให้อยู่ในสภาพดีและใช้งานได้ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารการคลังภาครัฐ โดยมีนโยบายพัฒนาการบริหารงานในปัจจุบันให้ก้าวสู่แนวทางรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e - Government)

### 1.2 หลักการและเหตุผล

ตามที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องทำการปรับปรุงยกระดับการทำงานให้ก้าวสู่แนวทางรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e - Government) นั้น รัฐบาลจึงกำหนดให้มีโครงการปรับปรุงระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS) ขึ้น ระบบนี้เป็นการปฏิรูปการบริหารงานในแนวทางรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ( e - Government ในส่วนของ e - Fiscal & Finance)

โดยคณะรัฐมนตรีได้ มีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบการออกแบบระบบการคลังในระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้มีการจัดสร้าง National System โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังนี้

(1) การจัดทำระบบการวางแผน การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณเงินเหลือมอบปี เงินนอกงบประมาณแบบครบวงจร และการรายงานแบบ Online – Real Time ตามแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

(2) การจัดทำระบบบัญชี การเงิน การคลังแบบเกณฑ์คงค้าง และการบริหารเงินคงคลังในภาพรวมทั้งภาครัฐ

(3) การจัดทำระบบรายรับ – รายจ่าย ทางอิเล็กทรอนิกส์

(4) การติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์และเครือข่ายในรูปแบบศูนย์คอมพิวเตอร์ และศูนย์สำรองที่มีความปลอดภัยสูง เพื่อรองรับระบบงานคลังภาครัฐทั้งหมด ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ถึงคลังจังหวัด คลังอำเภอ

(5) จัดทำระบบฐานข้อมูลหลัก รวมถึงระบบค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ระบบการพัฒนาและบริหารข้าราชการและลูกจ้าง ระบบการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพื่อกำกับติดตามและประเมินผลครบวงจรทั้งในทางการเงินและบัญชี

พร้อมทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 ให้นำระบบ GFMIS มาใช้อย่างจริงจังกับทุกส่วนราชการและองค์กรอิสระทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 เป็นต้นไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น การปรับปรุงระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ได้ครอบคลุมการปฏิบัติงานเกือบทั้งหมดของการบริหารงานคลังและพัสดุ ผู้เขียนปฏิบัติหน้าที่ด้านงบประมาณ เกี่ยวกับการจัดสรรและโอนเงินงบประมาณให้ส่วนภูมิภาค ในกลุ่มงานคลังและพัสดุ ซึ่งต้องมีการปรับเปลี่ยนการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องรองรับกับระบบอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้ทราบแนวทางขั้นตอนการจัดสรรและการโอนเงินงบประมาณ ให้ส่วนภูมิภาคผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) จึงได้นำเสนอผลงาน "การจัดสรรโอนเงินงบประมาณให้ส่วนภูมิภาคผ่านระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน"



### 1.3 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงกระบวนการในการจัดสรรงบประมาณและการโอนเงินงบประมาณให้ส่วนภูมิภาคผ่านระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ไปสู่การปฏิบัติ

2. เพื่อให้ผู้ที่มีความสนใจและผู้ปฏิบัติงานในด้านนี้ได้ศึกษา ค้นคว้า ใช้เป็นแนวทางประกอบในการปฏิบัติงาน

### 1.4 ขอบเขตการจัดทำ

ในการจัดทำคู่มือ เรื่องการจัดสรรโอนเงินงบประมาณให้ส่วนภูมิภาคผ่านระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานครั้งนี้ ส่วนใหญ่ผู้เขียนอาศัย ความรู้ ความเข้าใจ ที่ได้จากการปฏิบัติจริง รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้ประสานงานกับสำนักงานกำกับและบริหารโครงการ GFMIS และกรมบัญชีกลางเป็นหลักในการเขียนผลงาน ในห้วงระยะเวลาระหว่างเดือน ตุลาคม 2547 – 28 กุมภาพันธ์ 2548

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้เขียนมุ่งหวังว่าผลงานฉบับนี้ สามารถให้ผู้สนใจหรือผู้ปฏิบัติงานในด้านนี้ได้รับทราบขั้นตอนแนวทางในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณเกี่ยวกับการจัดสรร และการโอนเงินงบประมาณ ให้ส่วนภูมิภาคเพื่อใช้ประกอบในการปฏิบัติงาน

### 1.6 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

- (1) FGMIS (Government Fiscal Management Information System) คือ ระบบการบริหารการเงินการคลังด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์
- (2) Online Real – Time คือ การตรวจสอบความถูกต้องได้ทันทีทุกรายการทุกรายละเอียดที่บันทึก
- (3) IPSAS คือ มาตรฐานบัญชีสากล
- (4) GPSC คือ มาตรฐานกลุ่มรหัสพัสดุ
- (5) Output – Outcome คือ ผลผลิต – ผลลัพธ์
- (6) Back Office คือ หน่วยงานสนับสนุน
- (7) E – Procurement คือ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ ประกอบด้วย

7.1 วิธี E – Auction คือ การประมูลแข่งขันเรื่องราคาการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าสูง เปรียบได้กับวิธีการสอบราคาและการประกวดราคา

7.2 วิธี E – Shopping คือ การจัดซื้อจัดจ้างสำหรับสินค้าที่มีมูลค่าน้อย เปรียบได้กับวิธีการตกลงราคา

7.3 E – Tendering คือ การจัดซื้อจัดจ้างกรณีที่มีการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้น หรือต้องมีการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคก่อน เปรียบได้กับวิธีประกวดราคา

## บทที่ 2

### ระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

(Government Fiscal Management Information System : GFMS)

#### 2.1 ความเป็นมาของโครงการ

รัฐบาลนำโดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร กำหนดนโยบายให้ดำเนินการโครงการ GFMS เพื่อปรับปรุงระบบบริหารงานการคลังภาครัฐที่เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและมีข้อมูลถูกต้องแบบ Online – Real Time ที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจด้านการบริหารนโยบายการคลังและเศรษฐกิจของประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบการออกแบบระบบงานการบริหารงานภาครัฐ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์(GFMS) โดยให้มีการจัดสร้างเป็นระบบ National System ใช้กับทุกส่วนราชการและกำหนดให้ทุกส่วนราชการ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เริ่มใช้ระบบ GFMS ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 เป็นต้นไป

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 รับทราบและเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอให้ทุกส่วนราชการ และองค์กรอิสระทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นำระบบ GFMS มาใช้อย่างจริงจัง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 และให้ทุกส่วนราชการ ตระหนักว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญตามนโยบายของรัฐที่ต้องร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลโดยเร็ว

#### 2.2 ความสำคัญและเป้าหมายสำคัญของโครงการ GFMS

- GFMS คือ โครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โดยนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศทันสมัยมาประยุกต์ใช้ เพื่อปรับกระบวนการดำเนินงานและการจัดการภาครัฐด้านการงบประมาณ การบัญชี การจัดซื้อ จัดจ้าง การเบิกจ่าย งบประมาณ และการบริหารทรัพยากรบุคคล ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการที่เน้นประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินงาน ทำให้การใช้ทรัพยากรภายในองค์กรเป็นไปอย่างคุ้มค่า พร้อมกับการได้ข้อมูลสถานะภาพการคลังของรัฐที่ถูกต้อง รวดเร็ว และทันการณ์ เพื่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

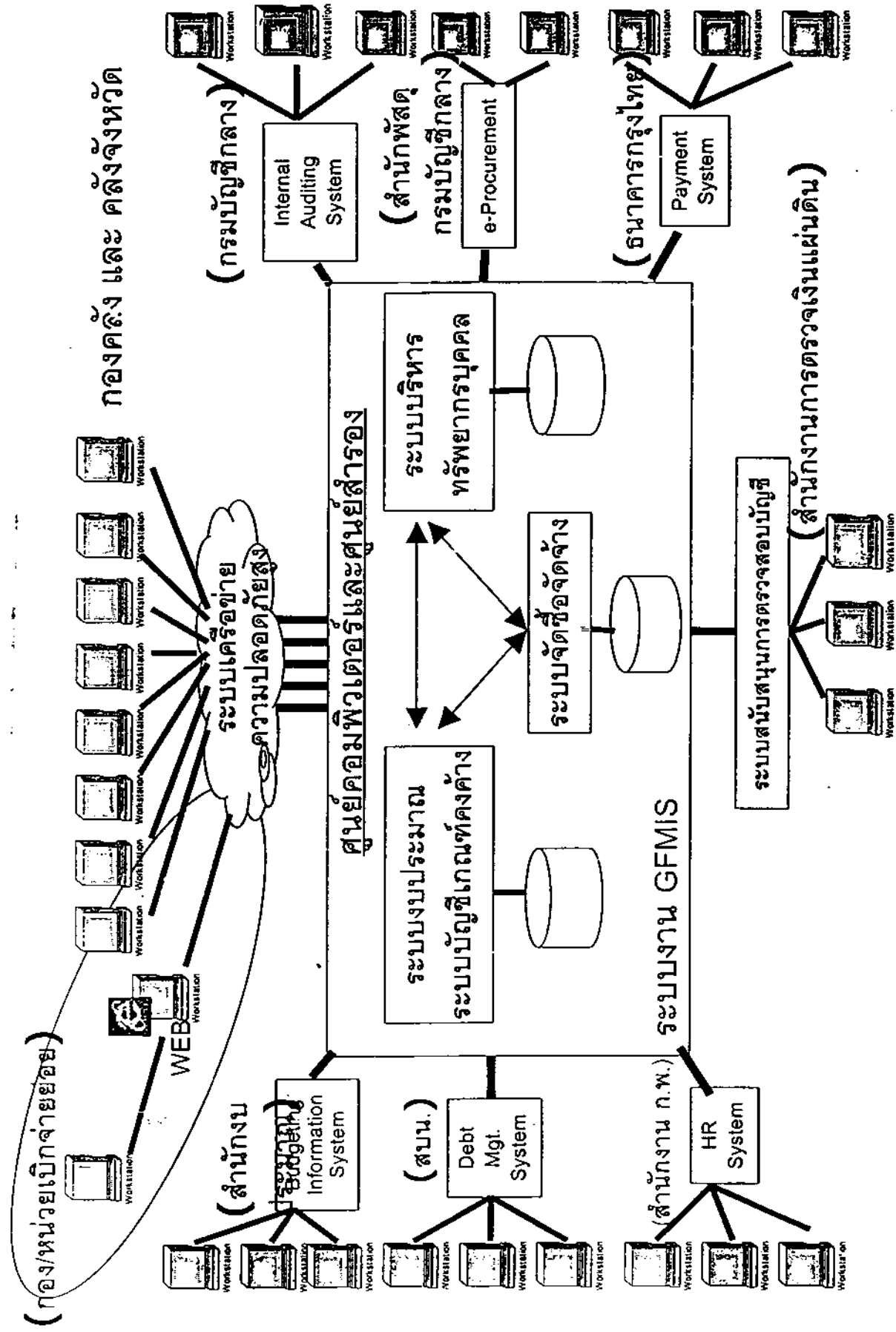
- เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ GFMIS

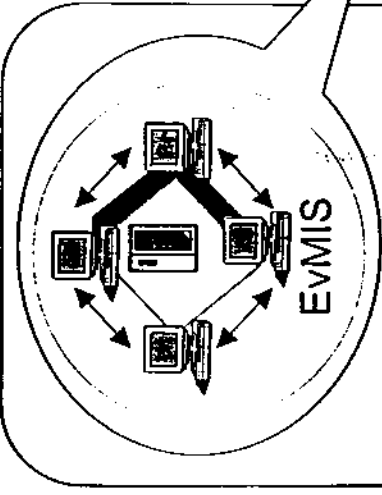
1. การจัดทำระบบการวางแผน การจัดทำ อนุมัติ และการบริหารงบประมาณ เงินเหลือมีปี เงินนอกงบประมาณ แบบครบวงจร และการรายงานแบบ Online – Real Time ตามแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และประสิทธิผล
2. การจัดทำระบบบัญชีการเงิน การคลัง แบบเกณฑ์คงค้างและการบริหารเงินคงคลังในภาพรวมทั้งภาครัฐ และหน่วยงานตามมาตรฐานบัญชีสากล IPSAS (International Public Sector Accounting Standard)
3. การจัดทำระบบรายรับ – รายจ่ายทางอิเล็กทรอนิกส์
4. การติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์และเครือข่ายในรูปแบบศูนย์คอมพิวเตอร์และศูนย์สำรองที่มีความปลอดภัยสูง เพื่อรองรับระบบงานการคลังภาครัฐทั้งหมด ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคถึงคลังจังหวัด คลังอำเภอ ภายในปีงบประมาณ 2548
5. การจัดทำระบบฐานข้อมูลหลัก รวมถึงระบบค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ระบบการพัฒนาและบริหารข้าราชการและลูกจ้าง ระบบการจัดซื้อ จัดจ้างโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพื่อกำกับติดตามและประเมินผลครบวงจร ทั้งในทางบัญชี การเงิน และประสิทธิภาพ

สรุปเป้าหมายสำคัญของโครงการ GFMIS คือ ออกแบบ จัดสร้างระบบบริหารงานการคลังภาครัฐของประเทศไทยอย่างสมบูรณ์แบบในด้านรายรับ รายจ่าย การกู้เงิน เงินคงคลัง บัญชีการเงินแบบเกณฑ์คงค้าง บัญชีสินทรัพย์ถาวร บัญชีต้นทุน บัญชีบริหาร รวมถึงการจัดซื้อ จัดจ้าง การจัดทำ การอนุมัติ การเบิกจ่าย การปรับปรุง และการติดตามการใช้งบประมาณที่เน้นการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล แบบ Output – Outcome เพื่อสร้างให้เกิดฐานข้อมูลกลางด้านการเงิน การคลังภาครัฐแบบ Matrix และ Online Real Time ทั้งตามโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม และพื้นที่จังหวัด CEO

### 2.3 โครงสร้างระบบงาน GFMIS

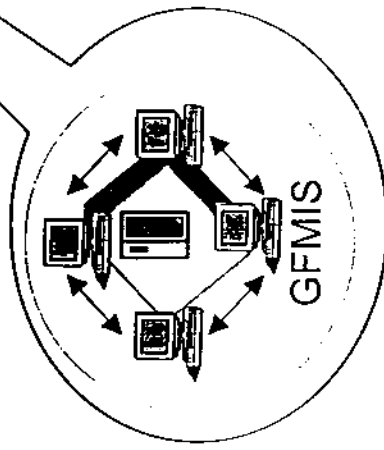
- โครงสร้างระบบงานแบบรวมศูนย์ (Centralized)
- กระบวนการทำงานระบบ GFMIS





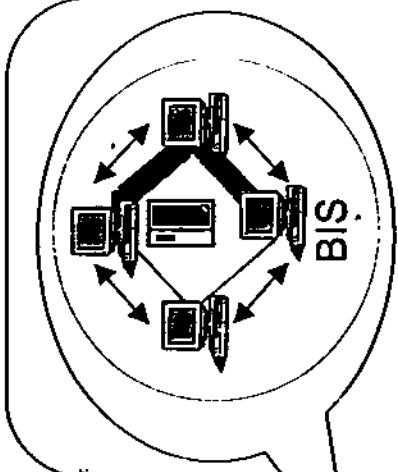
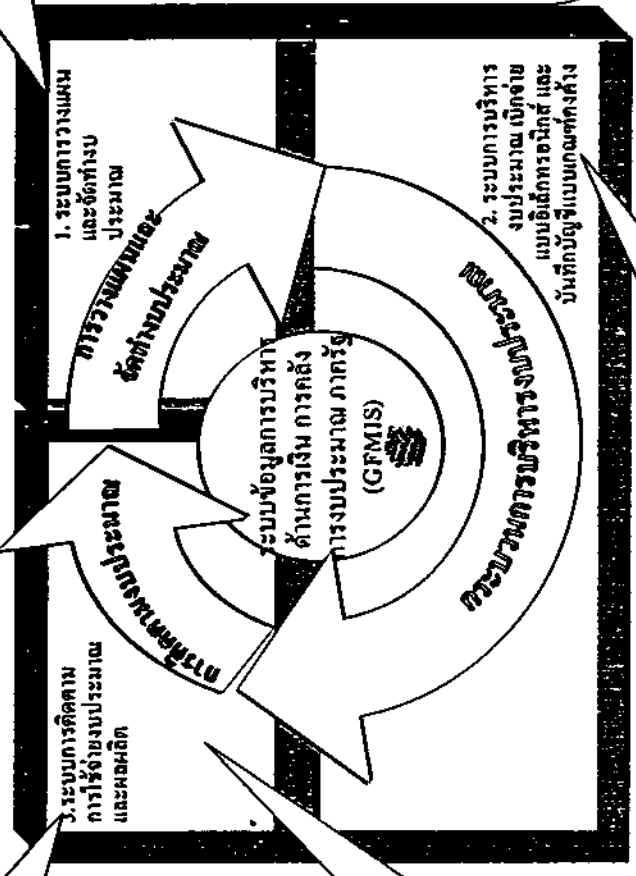
**EVMIS**

ติดตามการใช้จ่าย  
งบประมาณและผลผลิต  
ตัวชี้วัดที่เป็นคุณภาพ  
เวลา และปริมาณ



**GFMS**

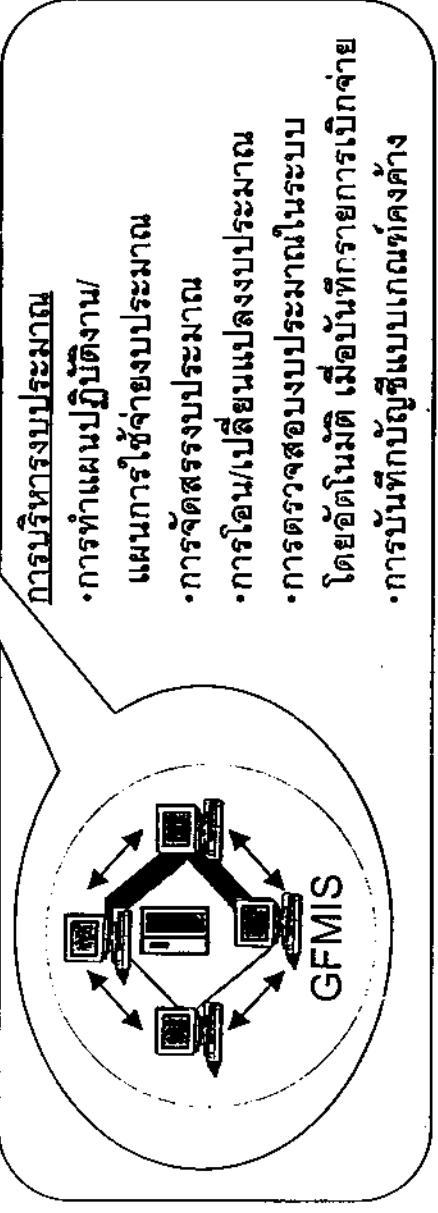
ติดตามการใช้จ่าย  
งบประมาณและผลผลิต  
เฉพาะตัวชี้วัดที่เป็นต้นทุน



**BIS**

การวางแผนและจัดตั้งงบประมาณ

- ยุทธศาสตร์กระทรวง และหน่วยงาน : Function
- ยุทธศาสตร์ที่รองรับ
- มอบทหมาย : Agenda
- ยุทธศาสตร์พื้นที่ (กลุ่มจังหวัด จังหวัด การกิจต่างประเทศ) : Area



**GFMS**

การบริหารงบประมาณ

- การทำแผนปฏิบัติงาน/แผนการใช้จ่ายงบประมาณ
- การจัดสรรงบประมาณ
- การโอน/เปลี่ยนแปลงงบประมาณ
- การตรวจสอบงบประมาณในระบบโดยอัตโนมัติ เมื่อบันทึกรายการเบิกจ่าย
- การบันทึกบัญชีแบบองค์การคลัง

กระบวนการทำงานหลักของการบริหารงานการคลังด้วยอิเล็กทรอนิกส์ สามารถจำแนกออกได้เป็น 5 กระบวนการ ดังนี้

1. กระบวนการจัดสรรเงินงวดอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการปรับเปลี่ยนการจัดสรรเงินงบประมาณ การอนุมัติเงินประจำงวด การโอนเงินงบประมาณ ทั้งจากส่วนราชการด้วยกันให้หน่วยงานภายใน และหน่วยงานภายนอก และจากสำนักงบประมาณให้ส่วนราชการผ่านระบบ GFMS ด้วยอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงยกเลิกการพิมพ์ใบงวดให้แก่หน่วยงาน เนื่องจากหน่วยงานราชการสามารถเรียกดูข้อมูลได้ทันทีผ่านระบบ GFMS

2. กระบวนการ รับ - จ่าย ฎีกาอิเล็กทรอนิกส์ ระบบ GFMS มุ่งเน้นการบันทึกการรับรายได้แผ่นดิน โดยการ Interface ข้อมูลให้มากที่สุด ในด้านจ่าย โดยจะทำการจ่ายตรงโอนเงินเข้าบัญชีผู้ขาย โดยจะทำการลดและยกเลิกเอกสารการเบิก - จ่าย ระหว่างส่วนราชการ กรมบัญชีกลาง และคลังจังหวัด เพื่อลดขั้นตอนการทำงาน เพิ่มความรวดเร็วในการเบิกจ่าย

3. กระบวนการจัดซื้อ จัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ ระบบจะทำการกำหนดมาตรฐานรหัสพัสดุ สร้างให้เกิด Catalog อิเล็กทรอนิกส์กลาง เพื่อสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง แบบ e - Auction, e - Shopping และ e - Tendering รวมถึงปรับปรุงระเบียบเพื่อรองรับการปฏิบัติงานใหม่

4. กระบวนการระบบบริหารงบประมาณ และการบัญชีอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับส่วนราชการเพื่อสร้างให้เกิดระบบงานมาตรฐานด้าน Back Office ของส่วนราชการและประเทศ รวมถึงจัดทำคู่มือมาตรฐานสำหรับส่วนราชการ ทั้งนี้เพื่อลดภาระในการปฏิบัติงาน เพิ่มความสะดวกและความรวดเร็วในการจัดทำรายงานของส่วนราชการ

5. กระบวนการตรวจสอบอิเล็กทรอนิกส์ สร้างให้เกิดข้อมูลเพื่อการติดตามตรวจสอบในระบบ รวมถึงการจัดเก็บข้อมูลย้อนหลัง เพื่อการตรวจสอบใน Electronic Media แทนการจัดเก็บรายงานที่เป็นกระดาษ ทำให้ลดปริมาณเอกสาร และสถานที่เก็บของส่วนราชการ

ในระบบ GFMS ได้มีการกำหนดรหัสมาตรฐาน เพื่อใช้ร่วมกันทุกส่วนราชการ โดยมีการกำหนดรหัสมาตรฐานจากที่มาจากที่งบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้มี 5 กลุ่มมาตรฐานรหัส

ประกอบด้วยมาตรฐานกลุ่มรหัส โครงสร้างส่วนราชการ และพื้นที่

1. มาตรฐานกลุ่มรหัส โครงสร้างส่วนราชการ และพื้นที่
2. มาตรฐานกลุ่มรหัสงบประมาณและผลผลิต
3. มาตรฐานผังบัญชี รหัสบัญชีแยกประเภท บัญชีต้นทุน และบัญชีบริหาร
4. มาตรฐานกลุ่มรหัสพัสดุ GPSC  
(Government Product and Service Code)
5. มาตรฐานกลุ่มรหัสบุคลากร

สำหรับระบบ GFMIS ประกอบด้วยโปรแกรมระบบงานที่สำคัญ ดังนี้

1. ระบบการจัดสรรงบประมาณ
2. ระบบบริหารติดตามการใช้งบประมาณ
3. ระบบบัญชีแยกประเภท แบบเกณฑ์คงค้าง
4. ระบบบัญชีต้นทุน
5. ระบบสินทรัพย์ถาวร
6. ระบบบริหารเงินสด
7. ระบบจัดซื้อจัดจ้าง
8. ระบบการจัดทำงบการเงินรวม
9. ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์
10. ระบบฐานข้อมูลบริหาร MIS

- ขอบเขตระบบงาน GFMIS

ระบบ GFMIS ประกอบด้วยระบบงานหลัก 2 ด้าน ดังนี้

1. ระบบด้านปฏิบัติการ ประกอบด้วยระบบการทำงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การรับ / จ่าย และติดตามการใช้งบประมาณ บัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง บัญชีสินทรัพย์ถาวร บัญชีต้นทุน และบัญชีบริหาร การจัดซื้อ จัดจ้าง การบริหารเงินสดและเงินคงคลัง

2. ระบบด้านการบริหาร ประกอบด้วยระบบข้อมูลเพื่อการบริหารด้านการเงิน การคลังสำหรับนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO แบบ Online Real Time และหลายมิติ

ระบบ GFMS ครอบคลุมการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนกลาง และส่วนราชการ ดังนี้

1. เงินในงบประมาณ ที่ระบุตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ทั้งงบกลาง และงบของส่วนราชการทั้งหมด

2. เงินนอกงบประมาณ ของส่วนราชการที่มีการรับ / จ่ายเงินผ่านบัญชีคงคลังที่ 1 ทั้งหมด

3. เงินนอกงบประมาณ ของส่วนราชการที่ไม่ได้มีการรับ / จ่ายเงินผ่านบัญชีเงินคงคลังที่ 1 เฉพาะยอดเงินที่สามารถระบุ ติดตาม และบันทึกรายการในระบบในปัจจุบันได้

● ฐานข้อมูลการบริหารด้านงบประมาณ การเงิน การคลังภาครัฐ ในระบบ GFMS สำหรับผู้บริหารระดับกระทรวง และผู้บริหารระดับ CEO

1. ข้อมูลการติดตามการบริหารใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเปรียบเทียบวิเคราะห์

- ตามแผนยุทธศาสตร์ แผนงาน
- แผนระยะปานกลาง 3 ปี
- ต้นทุนผลิต โครงการ กิจกรรม
- งบรายจ่าย งบลงทุน งบประมาณรายหลังบัญชี
- รายเดือน รายไตรมาส รายปี
- เป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลงาน

2. ข้อมูลงบการเงิน การคลัง การบริหารเงินสดและเงินคงคลังในด้าน

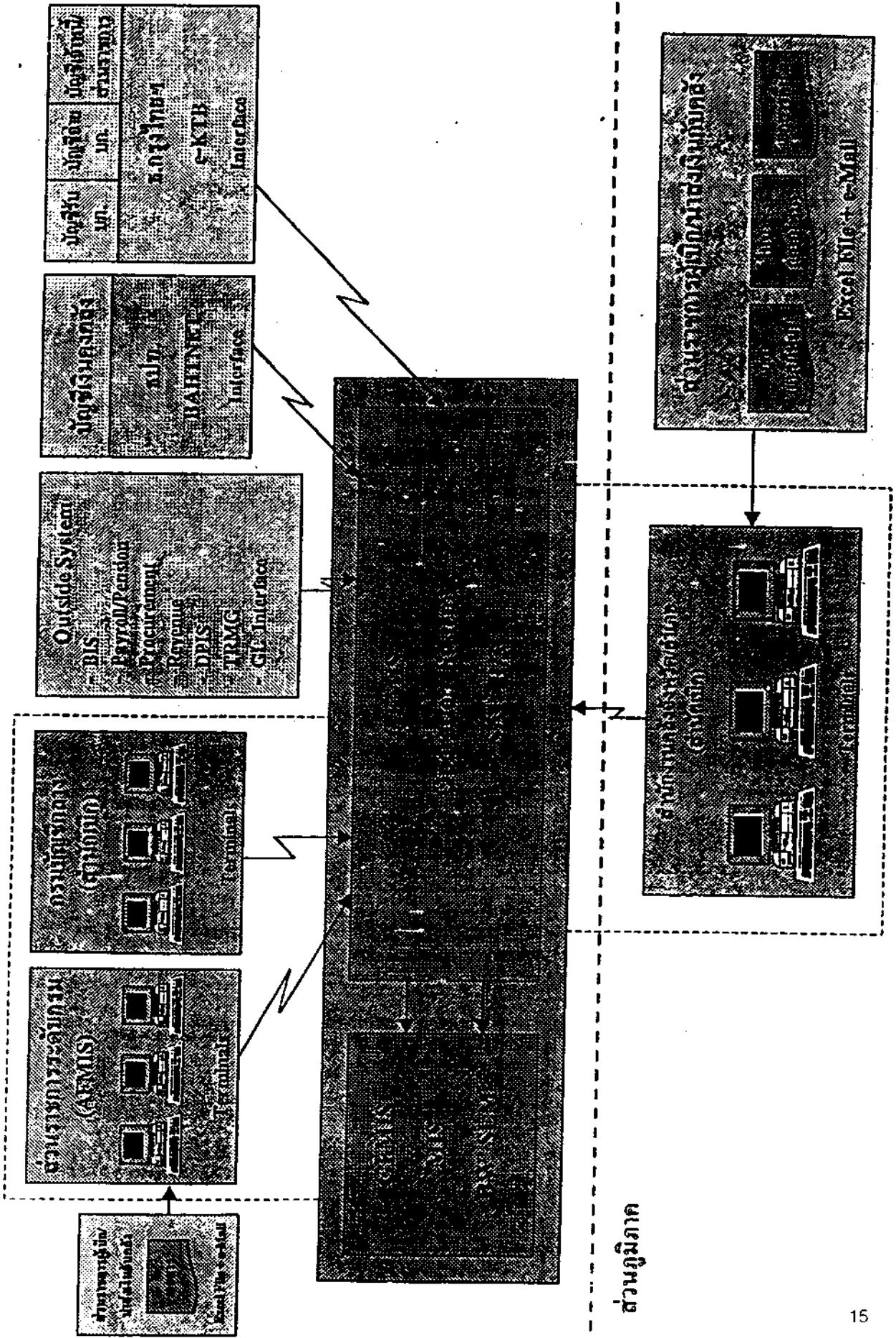
- งบดุล รายได้ รายจ่าย
- รายงาน การวิเคราะห์ด้านการเงิน
- ประมาณการใช้จ่ายเงิน (Cash Forecast)
- สถานะเงินคงคลัง (Cash Position)
- หนี้สิน การกู้เงินภาครัฐ
- มูลค่าสินทรัพย์ พัสดุ ส่วนราชการ



3. ข้อมูลการจัดซื้อ จัดจ้าง ในด้านเกี่ยวกับ
  - การผูกพันงบประมาณจากการจัดซื้อ
  - รายละเอียดผู้ขายที่ทำธุรกิจกับแต่ละส่วนราชการ
  - การติดตามสถานะ การสั่งซื้อ การจ่ายชำระเงินให้ เจ้าหนี้
  - การจัดซื้อ จัดจ้างโครงการ
4. ข้อมูลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลในด้านเกี่ยวกับ
  - โครงสร้างองค์กร ตำแหน่งงาน
  - รายละเอียดเกี่ยวกับประวัติบุคลากรของส่วนราชการ
  - วุฒิการศึกษา การฝึกอบรม
  - ประวัติการเลื่อนตำแหน่ง
  - เงินเดือน เช่นรายได้อื่น ๆ

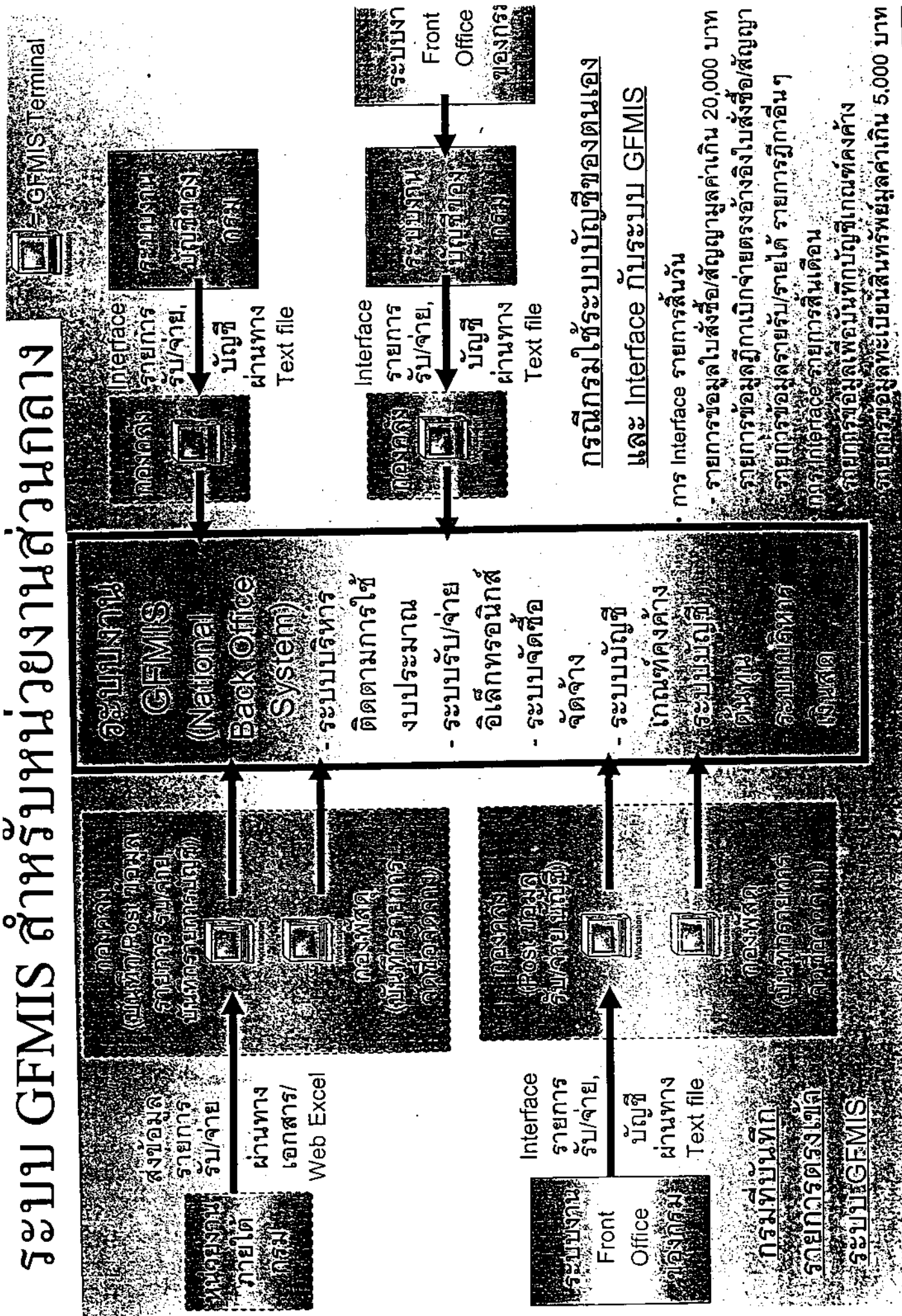
# ภาพรวมระบบ GFMS

ส่วนกลาง



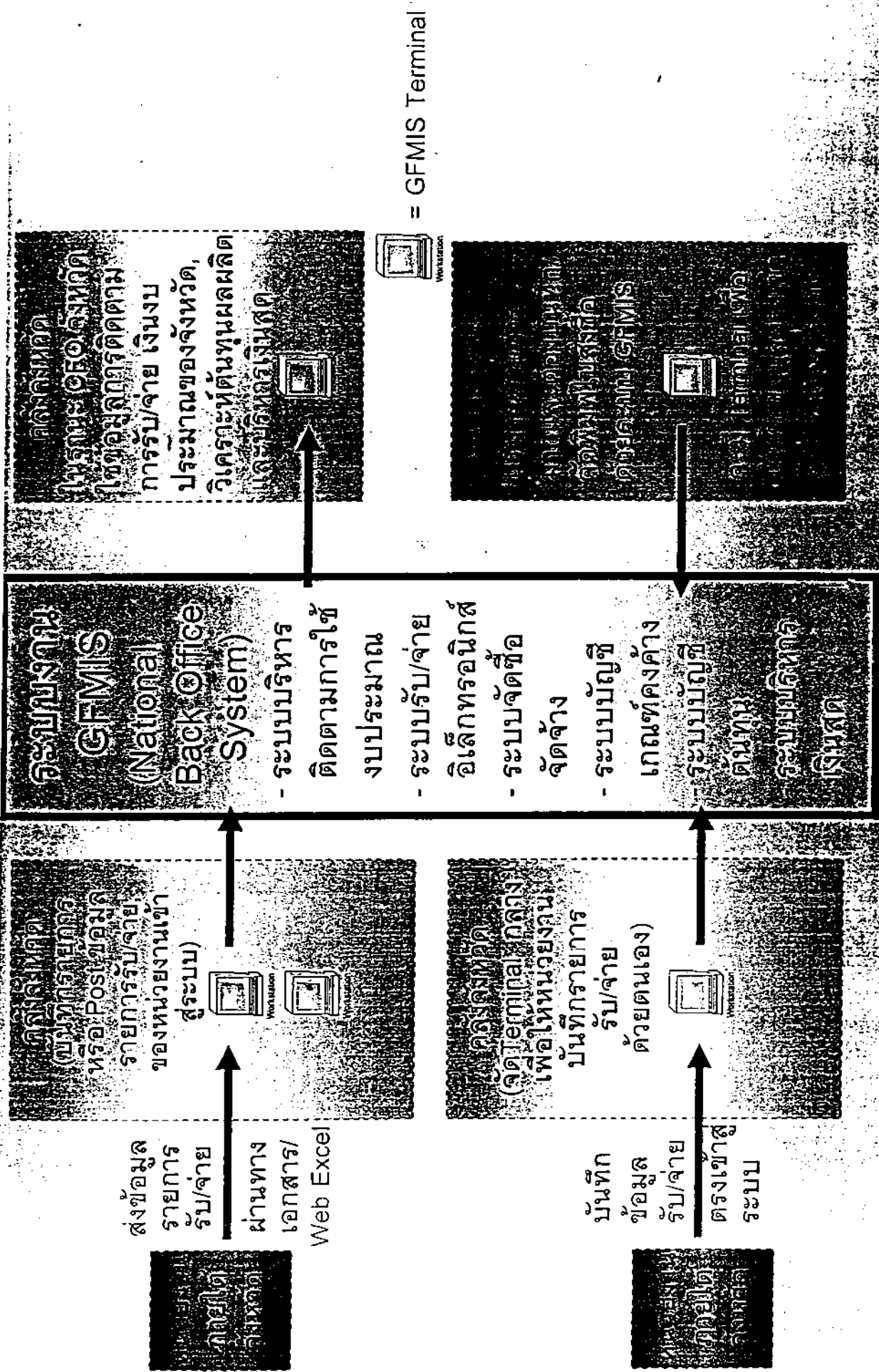
ส่วนภูมิภาค

# ระบบ GFMIS สำหรับหน่วยงานส่วนกลาง



- การ Interface รายการสิ้นวัน
- รายการข้อมูลใบส่งชื่อสัญญามูลค่าเกิน 20,000 บาท
- รายการข้อมูลฎีกาเบิกจ่ายตรงอ้างอิงใบส่งชื่อ/สัญญา
- รายการข้อมูลรายรับ/รายจ่าย ได้ รายการฎีกาอื่นๆ
- Interface รายการสิ้นเดือน
- รายการข้อมูลเพอมนที่กับบัญชีเกณฑ์คงค้าง
- รายการข้อมูลทะเบียนสินทรัพย์มูลค่าเกิน 5,000 บาท

# ระบบ GFMIS สำหรับหน่วยงานในส่วนภูมิภาค



## ประโยชน์ที่ได้รับจากระบบ GFMS

### สำหรับผู้บริหาร

1. สามารถใช้ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ตรงต่อความต้องการของประชาชน(Value For Money) : ระบบ GFMS สามารถใช้ติดตามประเมินผลความสำเร็จ ตามพันธกิจแผนยุทธศาสตร์ แผนงานที่ใช้เงินงบประมาณของส่วนราชการ และพื้นที่ต่อประชาชน
2. เพิ่มประสิทธิผลในการทำงาน (Effectiveness) : สำหรับใช้ในการเปรียบเทียบการดำเนินงานตามเป้าหมาย ผลลัพธ์ ผลงาน ระยะเวลา ตัวชี้วัด (KPI) วิเคราะห์ต้นทุน ผลผลิต กิจกรรม
3. เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน (Efficiency) : ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดเอกสาร สร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ติดตามได้ กำหนดมาตรฐานรหัสฐานข้อมูลกลาง ระบบบัญชี ใช้ร่วมกันทุกส่วนราชการ
4. ประหยัดการใช้จ่ายในด้านทรัพยากรต้นทุน (Economy) : สร้างเครื่องมือในการติดตามการรับ - จ่าย เงินงบประมาณ บริหารลดต้นทุน - ค่าใช้จ่ายบริหารสภาพคล่องเงินคงคลัง
5. GFMS ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดซื้อ จัดจ้าง การบริหารพัสดุ จากปัจจุบันสู่แนวทางการจัดซื้อ จัดจ้าง แบบอิเล็กทรอนิกส์ (e - Procurement) โดยมีการกำหนดมาตรฐานรหัสพัสดุใหม่ การกำหนดรายละเอียดผู้ขาย และกลุ่มผู้ขาย รวมถึงการจัดทำรายละเอียดคุณสมบัติพัสดุในลักษณะ Product Catalog เพื่อรองรับการกำหนดราคากลางของพัสดุ การวิเคราะห์ราคา การวิเคราะห์ผู้ขาย การบริหารพัสดุ ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง

### ประโยชน์ของระบบ GFMS ต่อองค์กรคลัง/กองพัสดุ

1. GFMS ช่วยให้หน่วยงาน ลดภาระและความซ้ำซ้อน ในการจัดทำรายงานด้านงบประมาณ บัญชี การเงิน การคลัง การพัสดุ ประเภทต่าง ๆ ที่ต้องจัดทำส่งส่วนกลาง เนื่องจากส่วนกลางสามารถเรียกดูข้อมูลได้ทันที จากฐานข้อมูลกลางเดียวกัน

2. GFMIS ช่วยอำนวยความสะดวก และลดเวลาในการจัดทำรายงานการเงิน การคลัง การออกรายงานประจำวัน การปิดบัญชี ประจำเดือน ประจำปี โดยระบบจัดทำรายงานงบทดลองประจำวัน งบดุล และงบการเงินอื่น ๆ ทั้งระดับกรม กระทรวง สามารถเรียกดูข้อมูล(Drill-Down) เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ได้ทันทีแบบ Online Real – Time ถึงรายละเอียดทุกรายการที่บันทึก (Line Items)

3. GFMIS ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผน บริหารและติดตามการรับจ่าย ทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ โดยระบบแสดงข้อมูล การเปรียบเทียบการรับจ่ายเงินจริง (Actual) กับแผนการรับจ่าย (Budget Plan) ทั้งในระดับกรม กระทรวง ตามแผนงาน งาน โครงการ เป็นรายเดือน รายไตรมาส รายปี แบบ Online Real – Time รวมถึงการจัดสรร/โอนงบประมาณโดยตรงในระบบ ตามแต่ละช่วงเวลา ให้รวดเร็วและคล่องตัวขึ้น

4. GFMIS รองรับการใช้งานในระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง ที่สอดคล้องกับมาตรฐานบัญชีสากล IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) โดยเฉพาะ การบริหารและจัดทำทะเบียนสินทรัพย์ถาวร ายตัว (Fixed Asset) ที่ถูกจัดเก็บ และคำนวณค่าเสื่อมราคาในระบบ

5. GFMIS ปรับเปลี่ยน รูปแบบ วิธีการ จัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ จากปัจจุบันสู่แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e – Procurement) โดยมี การกำหนดมาตรฐานรหัสพัสดุใหม่ ที่สอดคล้องกับมาตรฐาน UNSPSC การกำหนดรายละเอียดผู้ขาย (Vender) และกลุ่มผู้ขาย รวมถึงการจัดทำรายละเอียดคุณสมบัติพัสดุ ในลักษณะ Product Catalog เพื่อรองรับการกำหนดราคากลางของพัสดุ การจัดทำงบประมาณ การวิเคราะห์ราคา การวิเคราะห์ผู้ขาย การบริหารพัสดุ และก่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง

6. GFMIS จัดเตรียมระบบ เพื่อรองรับ การจัดทำบัญชี และการบริหารต้นทุน โดยเฉพาะต้นทุนกิจกรรม อันเป็นหนึ่งในข้อมูลที่สำคัญในการประเมินผลความสำเร็จของผลผลิต (Output)

7. GFMIS จัดเก็บข้อมูลการเงิน การคลัง เพื่อการติดตาม ตรวจสอบ (Financial Audit Trail) ทั้งในลักษณะ Online Real-Time และข้อมูลสะสมย้อนหลัง (Archiving) ของกรม กระทรวง ตามกำหนดระยะเวลา ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

## ประโยชน์ของระบบ GFMS ต่อคลังจังหวัด

1. GFMS เป็นระบบงานที่จัดทำเพื่อจัดสร้างฐานข้อมูลด้านการเงิน การคลังแบบ Online Real-Time เพื่อเป็นข้อมูลและเครื่องมือที่สำคัญ สำหรับคลังจังหวัด ในฐานะ CEO ของจังหวัด เพื่อสนับสนุนผู้ว่า CEO ในการบริหาร วิเคราะห์ข้อมูลด้านการเงิน การคลัง ที่ถูกต้อง รวดเร็ว แม่นยำ ทันต่อการตัดสินใจ ในแต่ละช่วงเวลา ภายใต้รหัส โครงสร้าง รหัสงบประมาณ รหัสบัญชี รหัสพัสดุ เดียวกัน เป็นรหัสกลางของประเทศ
2. GFMS รองรับ การปฏิบัติงานของคลังจังหวัด ในการรับเงินตรง และ จ่ายเงินตรง โดยขยายจำนวนเงินการจ่าย/โอนเงินตรงแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Payment) ลงสู่ระดับ 20,000 บาท ต่อรายการ และเน้นการส่ง/เชื่อมโยงข้อมูล (interface) รายการด้านรายรับและรายการจากหน่วยงานในพื้นที่ เข้าสู่ระบบโดยตรง เพื่อลดเวลาการบันทึกรายการที่คลังจังหวัด
3. GFMS รองรับการจัดทำบัญชี แบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ของหน่วยงาน ในจังหวัด ที่สอดคล้องกับมาตรฐานบัญชีสากล IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) โดยเฉพาะ การบริหาร และการจัดทำทะเบียนสินทรัพย์ถาวร รายตัว (Fixed Asset) ที่ถูกจัดเก็บ และคำนวณค่าเสื่อมราคาในระบบ
4. GFMS ช่วยอำนวยความสะดวก และลดเวลา ในการจัดทำรายงาน การเงิน การคลัง การปิดบัญชี ประจำวัน ประจำเดือน ประจำปี โดยระบบจัดทำรายงาน งบทดลองประจำวัน งบดุล และงบการเงินอื่น ๆ ของจังหวัด สามารถเรียกดูข้อมูล (Drill-Down) เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ได้ทันทีแบบ Online Real-Time ถึงรายละเอียด ทุกรายการที่บันทึก (Line Items)
5. GFMS ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามการรับจ่าย ทั้งเงินใน งบประมาณ เงินนอกงบประมาณ ของจังหวัด โดยระบบแสดงข้อมูล การเปรียบเทียบการ รับจ่ายเงินจริง (Actual) กับแผนการรับจ่าย (Budget Plan) ทั้งในระดับจังหวัด หน่วยงานภายใต้ จังหวัด ตามแผนงาน งาน โครงการ เป็นรายเดือน รายไตรมาส รายปี แบบ Online Real - Time
6. GFMS โครงการในระยะปัจจุบัน ในปีงบประมาณ 2548 จะติดตั้ง ระบบ และอุปกรณ์ Terminal ในระดับทุกคลังจังหวัด และคลังอำเภอขนาดใหญ่ ในฐานะ CEO จังหวัด โครงการในระยะต่อไป ในปีงบประมาณ 2549 จะขยายระบบงานและการ

ติดตั้ง Terminal ลงสู่หน่วยงานในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการกระจายความรับผิดชอบ การบริหาร ติดตามการรับจ่ายเงินงบประมาณ การวิเคราะห์ต้นทุนการดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้าง ลงสู่พื้นที่ ตามแนวทางการกระจายอำนาจ (Decentralization)

7. GFMIS จัดเก็บข้อมูลการเงิน การคลัง เพื่อการติดตาม ตรวจสอบ (Financial Audit Trail ) ทั้งในลักษณะ Online Real-Time และข้อมูลสะสมย้อนหลัง (Archiving) ของจังหวัด ตามกำหนดระยะเวลา ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำหนด



## บทที่ 3

### ระบบงบประมาณ

#### 3.1 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารประเทศของรัฐบาล เพราะการที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมใดให้สำเร็จตามเป้าหมายจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นตัวจัดหา และจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ไปยังงานหรือโครงการต่าง ๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ งบประมาณแผ่นดินจึงเปรียบเสมือนหัวใจของการบริหารประเทศที่ทำหน้าที่สูบฉีดทรัพยากรที่จำเป็นให้แก่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อให้สามารถทำงานได้ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รัฐบาลจะสามารถบริหารประเทศได้ดีมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ งบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีจะแสดงถึงแผนการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งปกติมักจะเป็นช่วงระยะหนึ่งปี ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลจะเก็บภาษีหรือกู้ยืมเงินจากแหล่งใดมาใช้จ่าย และการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นจะเน้นการใช้จ่ายในเรื่องใด และใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล

#### - ความหมายของงบประมาณ

มีนักวิชาการให้ความหมายของคำว่า “งบประมาณ” ไว้หลายท่าน กล่าวคือ

Smithies (1968: 284) ให้ความหมายว่า งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยประกอบการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เนื่องจากงบประมาณจะเป็นกลไกในการเลือกการใช้จ่ายด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะทางเลือกที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ซึ่งนับว่างบประมาณมีบทบาทในฐานะเป็นกลไกเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้บรรลุประสิทธิภาพได้ ดังที่มีผู้กล่าวว่า “งบประมาณได้กลายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้ประเมินความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร”

Wildarsky (1968: 192) งบประมาณหมายถึงแผนต่าง ๆ ในการดำเนินงานในระยะเวลาปกติ 1 ปี ด้วยเหตุนี้งบประมาณ คือ การคาดการณ์ต่าง ๆ ซึ่งมีกำหนดเป็นเอกสารที่

เป็นทางการที่ระบุถึงข้อความอันประกอบด้วยถ้อยคำและตัวเลขต่าง ๆ กับพฤติกรรมของมนุษย์ที่พึงกระทำในอนาคต

Sherwood (อ้างถึงใน ไพศาล, 2526 : 16) แห่ง University of Southern California ได้กล่าวว่า “งบประมาณ” คือแผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการประมาณการ การบริหารกิจกรรม และโครงการค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผน ประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ (1) การจัดเตรียม (2) การอนุมัติ (3) การบริหาร

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2540 : 68) ให้ความหมายของ คำว่า งบประมาณ เป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหารที่จะนำมาใช้ในการวางแผนและการควบคุมการจัดการทรัพยากรและการนำเอาทรัพยากรไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

วิทย์กร เชียงกุล (2542 : 70) ให้ความหมายว่า งบประมาณ หมายถึง ประมาณการรายได้และรายจ่ายขององค์กรหรือประเทศ สำหรับช่วงเวลาหนึ่งในอนาคต เช่น งบประมาณประจำปีถัดไป

Schiavo และ Campo และคณะ (อ้างถึงใน Bureau of the budget, 1999 : 494) แห่ง Asian Development Bank ให้ความหมายว่า งบประมาณ หมายถึง ความสำคัญของเงินที่เป็นรายจ่ายสาธารณะ โดยมีความหมายใน 2 ลักษณะ คือ การควบคุมของรัฐสภาพ่านงบประมาณ โดยการตรวจสอบการใช้จ่ายทรัพยากรของชาติและหมายถึงอำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่าย ต่อมาเมื่อขอบเขตกิจกรรมและบทบาทของรัฐบาลมีมากขึ้น บทบาทของงบประมาณจึงมีความซับซ้อนมากขึ้น ปัจจุบันการใช้จ่ายของรัฐบาลจะแสดงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การกำหนดเป้าหมายทางด้านสังคมหรือวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายรายได้ งบประมาณยังเป็นสิ่งสำคัญที่จะแสดงถึงนโยบายของรัฐบาลที่จะดำเนินการและในประเทศที่ปกครองโดยใช้ระบบรัฐสภาซึ่งเป็นภาพสะท้อนทางการคลัง สำหรับทางเลือกของสังคมอีกด้วย

งบประมาณ คือ การวางแผน การจัดหา และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัด แต่เกิดผลประโยชน์สูงสุด (สาคิดณ์ จันทโนทก นภาพร ณ เชียงใหม่ กวี วงศ์พัฒน์ 2527)

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติไว้ว่า งบประมาณรายจ่ายหมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่าย หรือก่องหนี่ผูกพัน ได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่าย (สำนักงบประมาณ 2541: 156)

เทียนฉาย กิระนันท์ (2530) ได้ให้ความหมายของงบประมาณ คือ แผนการใช้จ่ายเงิน ที่มีการกำหนดทรัพยากรทางการเงินให้เปลี่ยนแปลงมาเป็นวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เนื่องจากทรัพยากรทางการเงินมีจำนวนจำกัด แต่จะต้องนำมาจัดสรรเพื่อใช้จ่ายให้บรรลุ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายหลายประการด้วยกัน ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาใช้ทรัพยากรทาง การเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประโยชน์มากที่สุด งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสำคัญ สำหรับใช้เลือกแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 กำหนดความหมายของงบประมาณว่า หมายถึง บัญชีรายรับ รายจ่าย ของแผ่นดิน

กรมบัญชีกลาง (2539) กำหนดความหมายของงบประมาณว่า เป็นแผนการใช้จ่ายเงิน ในอนาคต โดยมีการประมาณค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ และงบประมาณรายรับที่คาดว่าจะ ได้รับเป็นแผนแสดงการใช้ทรัพยากรของกิจกรรมต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดย กำหนดให้มีนโยบายวัตถุประสงค์ เป้าหมาย

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2540) ได้กล่าวว่า งบประมาณ หมายถึง แผนการใช้จ่ายเงินใน อนาคตในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ โดยอาจจะมีการคาดประมาณรายรับควบคู่ไปกับรายจ่าย ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในช่วงเวลานั้น ๆ

สโลน และซอร์เซอร์ (Sloan and Surser ใน A dictionary of Economic, 1953) ได้ให้ ความหมายของการงบประมาณ คือ วิธีการกำหนด ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นและที่ความต้องการจะ ใช้ จ่ายในการทำงานภายในระยะเวลาที่แน่นอน โดยต้องพิจารณาถึงรายรับที่ว่าจะเกิดขึ้นด้วย

สรุปได้ว่า งบประมาณ หมายถึง แผนการใช้จ่ายเงินในอนาคต มีการประมาณรายรับ รายจ่ายมีการจัดสรรและการใช้เงินเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย อย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

## บทบาทและความสำคัญของงบประมาณ

### 1. บทบาทด้านเศรษฐกิจ

การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ นับเป็นกิจกรรมหนึ่งในระบบเศรษฐกิจของประเทศ หากพิจารณาในแง่ของจำนวนงบประมาณ เมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Products) ในระยะตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา จะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 15.3 ถึงร้อยละ 19.6 (สำนักงบประมาณ, 2543 : 46) ซึ่งหากพิจารณาจากสัดส่วนดังกล่าว อาจจะมีจำนวนไม่มากนักในระบบเศรษฐกิจส่วนรวม แต่โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ที่สุดของประเทศ และรัฐบาลจะเข้าไปดำเนินกิจกรรมหลายประเภทที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งภาคเอกชนไม่ดำเนินการ รวมทั้งกิจกรรมที่มุ่งแก้ไขปัญหา ส่วนรวมของชาติ รัฐบาลจึงใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ ซึ่งอาจจะแสดงในรูปของนโยบายการคลังและนโยบายงบประมาณ บทบาทของงบประมาณในด้านเศรษฐกิจมีหลายประการ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537: 459-460 ดังนี้

1.1 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ งบประมาณนับเป็นแผนแม่บททางการคลังของรัฐบาล (Government Master Financial Plan) ซึ่งจะประกอบด้วยประมาณการรายได้ และงบประมาณรายจ่าย จึงนับเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้มีการดำเนินงานตามแผนที่รัฐบาลกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ ดังที่ทราบว่ “งบประมาณเป็นแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเพื่อการบริหารประเทศและการจัดทำงบประมาณ” ก็คือ แนวทางการคลังที่จะจัดเก็บภาษีอากรและการก่่อนนี้ ดังนั้น รัฐบาลจึงสามารถกำหนดนโยบายงบประมาณเพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลัง ดังเช่นกรณีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้ดำเนินการ โดยใช้นโยบายการเงินการคลังและมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งขณะนี้ได้ฟื้นตัวขึ้นแล้วและกำลังขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ (ชวน, 2543: 2)

1.2 การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลมีหน้าที่ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรของสังคม การกระจายรายได้และการสร้างความมั่นคงทางสังคม (มานิตย์, 2542: 57)โดยการใช้จ่ายงบประมาณ

รายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณนั้น มุ่งผลักดันทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้า  
ไปในทิศทางและอัตราความเร็วตามที่รัฐบาลกำหนดนโยบายไว้ (จันทร์แรมศิริโชค, 2522 : 62)  
การรักษาคุณภาพทางเศรษฐกิจและการเพิ่มรายได้ของประชาชน รวมทั้งการจัดสรร  
งบประมาณ ควรจะกำหนดเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นส่วนช่วยในการ  
ส่งเสริมและชักจูงให้มีการลงทุนและเพิ่มการจ้างงานมากที่สุด

1.3 การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การวางแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมนั้น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีบทบาทสำคัญและมี  
ส่วนคาบเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว (สุทธิ, 2522 : 4) โดยการใช้จ่าย  
เงินในโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจะมีส่วนช่วยให้บรรลุเป้าหมายใน  
การพัฒนาด้านการเกษตร การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และ  
การพลังงาน เป็นต้น

1.4 การกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่าย  
รายใหญ่ของประเทศ ทั้งในแง่ของจำนวนเงินและจำนวนบุคลากรในภาคเอกชน ซึ่ง  
กระจายไปอยู่ทั่วประเทศและเป็นลูกค้ารายใหญ่ของธุรกิจภาคเอกชน การใช้จ่ายของรัฐบาล  
จะมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้ภาคเอกชนสนองตอบตามแนวทางในการพัฒนาประเทศ  
ด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีนโยบาย เช่น การลงทุนในโครงการก่อสร้างของรัฐบาล จะมีผลทำให้  
ภาคเอกชนลงทุนด้านวัสดุอุปกรณ์เพื่อสนับสนุนโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ของรัฐบาล เป็นต้น

อาจสรุปได้ว่า ในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณทั้งในด้านการหา  
รายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาลทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล  
เช่น ในเรื่องการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทาง  
เศรษฐกิจ การแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม หรือการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค  
(เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543: 405-415)

## 2. บทบาทด้านสังคม

งบประมาณนับเป็นปัจจัยที่สำคัญในการช่วยเหลือและพัฒนาสังคม โดยที่การ  
ลงทุนโครงการทางสังคมนั้น มักไม่มีผลตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ โครงการ  
ด้านสังคมจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะดำเนินการ กล่าวคือ

2.1 การแก้ไขปัญหาด้านสังคม การพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมาส่งผลทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเปลี่ยนไปจากเดิม และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสังคมมีมากขึ้น การกระจายรายได้และสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น รัฐบาลจึงต้องเร่งรัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการจัดสรรงบประมาณที่มีลักษณะเป็นการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชากรในแถบชนบทเป็นสำคัญ (สุทธิ, 2522 : 11)

2.2 การพัฒนาสังคม ถึงแม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นแนวทางหลักของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ในระหว่างที่ผ่านมานับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 7 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมุ่งให้ภาคเศรษฐกิจขยายตามเป้าหมายเป็นหลัก การให้น้ำหนักด้านเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้ปัญหาสังคมเกิดขึ้นตามมา และเริ่มมีปัญหาทางสังคมรุนแรงขึ้น ดังจะเห็นได้จากจุดเน้นของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จึงกำหนดให้ "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพราะคนจะเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง (สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2539 : 9) ดังนั้น ทิศทางการจัดสรรงบประมาณในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ก็มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนเป็นหลัก ซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะลดปัญหาสังคมลงได้บ้างอย่างต่อเนื่อง

### 3. บทบาทด้านการเมือง

ดังที่มีคำกล่าวที่ว่า งบประมาณเป็นเรื่องของผลประโยชน์ ดังนั้น บทบาทของงบประมาณในทางการเมืองจึงมีหลายประการ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537: 461-462) คือ

3.1 เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ในเรื่องงบประมาณว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ (ราชกิจจานุเบกษา, 2540 : 45) ดังนั้น จึงมีกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล และเมื่อรัฐสภานุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี บังคับให้เป็นกฎหมายแล้วรัฐบาลจึงจะใช้จ่ายเงินงบประมาณผ่านกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ๆ ได้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปี ในขณะที่เดียวกันรัฐสภาพังข้างประมาณเนเครื่องมือที่จะตรวจสอบควบคุม การดำเนินงานของรัฐบาลโดยเปรียบเทียบระหว่างนโยบายงบประมาณ และผลการดำเนินงานของรัฐบาลได้อีกด้วย

3.2 เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล งบประมาณนับเป็นเครื่องมือ ที่จะสะท้อนให้เห็นถึงแผนดำเนินงานของรัฐบาลในรอบปี ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยอันสำคัญ ที่จะเชื่อมโยงให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลและประชาชน เพราะงบประมาณจะ ทำให้ประชาชนได้ทราบว่ารัฐบาลจะดำเนินกิจกรรมอะไรที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและ ใช้เงินจำนวนเท่าไร เพื่อให้เกิดผลงานตามที่คาดไว้ การเผยแพร่เป้าหมายการดำเนินงาน ของรัฐบาล ช่วยทำให้ประชาชนเกิดศรัทธาและร่วมมือกับรัฐบาลในทุกด้าน ทำให้ประชาชน รู้สึกถึงความมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการพัฒนาหรือความถดถอยของประเทศ ซึ่งนับ เป็นเรื่องสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

#### 4. บทบาทด้านการบริหาร

เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง สามารถ ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลต้องใช้ปัจจัยทางด้านการบริหารในการสนับสนุนให้มีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่นโยบายของรัฐบาล กำหนด ดังนั้นงบประมาณจึงมีส่วนสำคัญที่จะไปสนับสนุนให้การบริหารงานของรัฐบาล สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537: 460-461) ดังนี้

4.1 เป็นเครื่องมือในการวางแผนดำเนินงานของรัฐบาล การจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องพิจารณานำแนวทางตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลเป็นกรอบสำคัญที่จะกำหนดเป็นทิศทางการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ใช้เป็น หลักในการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่เดียวกันงบประมาณก็เป็น เสมือนแผนดำเนินงานของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในรอบ 1 งบประมาณ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า งบประมาณเป็นส่วนสำคัญที่จะกำหนดให้มีการดำเนินงานตามแผนที่รัฐบาลกำหนด หรือในกรณีที่มีข้อบกพร่องหรือปัญหาในการดำเนินงานก็จะนำผลดังกล่าวมาประกอบใน การวางแผนและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในโอกาสต่อไป

4.2 งบประมาณจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่จะติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการใช้จ่ายเงินปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยจะมีการรายงานความก้าวหน้าหรือผลดำเนินงาน และการประเมินผลงานโดยเปรียบเทียบแผนงาน และเป้าหมายที่กำหนดไว้

4.3 เป็นเครื่องมือในการประสานงาน เนื่องจากการแก้ไขปัญหาส่วนรวมของชาติในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม การจัดทำงบประมาณจึงมีลักษณะเป็นการบูรณาการระหว่างแผนงาน โครงการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้นกว่าเดิม การประสานงานกันในเรื่องบูรณาการจึงนับเป็นการประสานงานในการใช้ทรัพยากรของประเทศไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อน และร่วมมือกันเพื่อการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน งบประมาณจึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่ช่วยในการประสานงาน

#### - กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการงบประมาณแผ่นดินหรือวงจรงบประมาณแผ่นดิน เป็นการพิจารณาขั้นตอนดำเนินงานต่าง ๆ ของงบประมาณแผ่นดิน นับตั้งแต่การเตรียมการจัดทำงบประมาณ การใช้งบประมาณ และการตรวจสอบผลของการใช้จ่ายงบประมาณ แต่ละขั้นตอนของการทำงานมีรายละเอียดซับซ้อน และมีความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐบาลอย่างไรก็ตาม กระบวนการงบประมาณ โดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

#### 1. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)

ในกระบวนการของงบประมาณหรือวงจรงบประมาณ จะเริ่มต้นจากการจัดทำหรือเตรียมการงบประมาณ ตั้งแต่หน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปจนถึงคณะรัฐมนตรีอนุมัติและนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ลำดับขั้นของการจัดเตรียมงบประมาณ จะประกอบด้วยขั้นตอนการทำงาน 5 ขั้นตอน ดังนี้

##### 1.1 การแจ้งให้หน่วยงานจัดทำงบประมาณประจำปี

ในแต่ละปีสำนักงบประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่จะต้องของบประมาณ จัดทำงบประมาณประจำปี โดยแจ้งให้กระทรวงทราบถึงนโยบาย



ของรัฐบาลและสั่งการให้แต่ละหน่วยงานทำคำของบประมาณตามกำหนดระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ตามปฏิทินของแต่ละปีงบประมาณ สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่หารายได้ก็จะต้องประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะได้รับด้วย

## 1.2 การกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี

ในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปีจะต้องมีการกำหนดการหารายได้และการใช้จ่ายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และฐานะการเงินการคลังและสถานะเศรษฐกิจของประเทศ

โดยปกติ วงเงินตามคำขอของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ จะมีจำนวนที่สูงมาก ดังนั้น ปัญหาสำคัญก็คือจะกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมที่สุด ซึ่งมักจะพิจารณานโยบายของรัฐบาล จำนวนเงินที่จะใช้จ่าย และภาวะเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ

ในการพิจารณาการกำหนดวงเงินงบประมาณนั้น รัฐบาลจะพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลทางเศรษฐกิจ 4 หน่วยงานคือ สำนักงบประมาณ สำนักเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายนั้น จะพิจารณาถึงประมาณการรายรับและฐานะการคลังของรัฐบาลประกอบเพื่อให้ได้วงเงินงบประมาณที่เหมาะสม

หลังจากที่ได้วงเงินงบประมาณแล้วก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและดำเนินการขั้นต่อไป

## 1.3 การจัดทำงบประมาณรายรับและคำขอของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินงบประมาณรวมและวงเงินของแต่ละกระทรวงแล้ว สำนักงบประมาณก็จะแจ้งให้กระทรวงและหน่วยงานทราบพร้อมทั้งทิศทางการงบประมาณของรัฐบาลในปีนั้น เพื่อให้หน่วยงานรับไปปฏิบัติ หลังจากนั้นกรมหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในแต่ละกระทรวงก็ต้องปรับวงเงินการใช้จ่ายหรือการหารายได้ให้อยู่ในวงเงินที่ได้กำหนดให้ เพื่อส่งให้สำนักงบประมาณต่อไป

## 1.4 การพิจารณาคำของบประมาณและการประมาณการรายได้ของสำนักงานงบประมาณ

เมื่อสำนักงานงบประมาณ ได้รับคำขอของงบประมาณและประมาณการรายได้ที่ได้ปรับปรุงแล้วของหน่วยงานต่าง ๆ ก็จะทำการวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายละเอียดเสนอ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐบาลพิจารณาอนุมัติวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

## 1.5 การเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา

เมื่อสำนักงานงบประมาณพิจารณารายละเอียดของงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เสนอมามีความเหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลแล้ว ก็จะพิจารณาปรับปรุงทำเอกสารงบประมาณและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติอีกครั้งหนึ่ง และนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

## 2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption A O Budget Approval)

เมื่อรัฐบาลได้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีพร้อมกับรายละเอียดของงบประมาณเสนอต่อรัฐสภาแล้ว ในขั้นตอนต่อไปก็เป็นการพิจารณาการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สำหรับขั้นตอนในการอนุมัติงบประมาณ ดังนี้

### 1. การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในทางการเมือง กล่าวคือ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอแล้วก็จะเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อตราเป็นกฎหมาย เพื่อที่รัฐบาลจะได้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบก็เท่ากับว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความไว้วางใจในรัฐบาลในการบริหารประเทศซึ่งจะทำให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองตามมา กล่าวคือในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอไม่ผ่าน หรือไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐบาลมีทางเลือกอยู่ 2 ทาง คือลาออกเพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรือยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งให้โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน

ในการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะแบ่งการพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ

วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่านะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอหรือจะไม่มี การพิจารณาในรายละเอียดหรือเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายที่รัฐบาลเสนอ

วาระที่สอง เมื่อสภารับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้วก็จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณารายละเอียดของงบประมาณต่อไป คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนั้น โดยปกติจะประกอบด้วยบุคคลที่รัฐบาลเสนอและสภาเสนอ ซึ่งมักจะพิจารณาจำนวนตามสัดส่วนที่นั่งในสภาของพรรคการเมืองแต่ละพรรค

ในการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณในวาระที่สองนั้น อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดของงบประมาณ แต่จะต้องอยู่ในวงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมที่รัฐบาลเสนอ การพิจารณาของคณะกรรมการนั้น โดยปกติจะใช้เสียงข้างมากของกรรมการ ถ้ากรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่เห็นด้วยก็อาจจะสงวนสิทธิเพื่อนำเรื่องไปพิจารณาในที่ประชุมของสภา เพื่อให้เสียงส่วนใหญ่ของสภาเป็นผู้ตัดสินอย่างไรก็ตาม การพิจารณาในคณะกรรมการงบประมาณนั้นจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด จะหวังเหนี่ยวการพิจารณาไม่ได้

วาระที่สาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามที่กรรมการงบประมาณเสนอ หรือการสงวนสิทธิการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรียงตามมาตราในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว ก็จะพิจารณาในวาระที่สามก็จะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไม่ผ่านก็จะมีผลทางการเมืองทำให้รัฐบาลต้องลาออกหรือประกาศยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ เช่นเดียวกับการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเวลา 105 วัน นับตั้งแต่รัฐบาลส่งร่าง พ.ร.บ.งบประมาณถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าพิจารณาไม่เสร็จในเวลาที่กำหนดให้ถือว่า พ.ร.บ.งบประมาณที่รัฐบาลเสนอนั้นผ่านการอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎร