

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS) เป็นการปฏิรูประบบการบริหารการเงินการคลังอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ถือว่าเป็นการเปลี่ยนมิติการบริหารการเงินของประเทศและภาครัฐอย่างสิ้นเชิง โดยรัฐบาลในสมัย พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร(ICT) เข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้เกิดความคล่องตัว สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างรวดเร็ว ตามแนวทางของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายในการปรับเปลี่ยนและปฏิรูปการบริหารการเงินการคลังภาครัฐเข้าสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) โดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการและการจัดการภาครัฐโดยมีการบริหารจัดการแบบบูรณาการทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างเป็นระบบ ครอบคลุม และมีมาตรฐาน มีเครือข่ายรองรับระบบงานการเงินการคลังภาครัฐได้ทั้งระบบงบประมาณ ระบบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบบัญชีและระบบการบริหารทรัพยากร และระบบบริหารการตรวจสอบและประเมินผล เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว รัดกุม ตรวจสอบได้ และถูกต้องแม่นยำยิ่งขึ้น อันเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐ ขจัดปัญหา การแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ และสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ และเห็นควรให้ทุกส่วนราชการนำระบบการบริหารการเงินการคลังด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) มาใช้ในการปฏิบัติงาน ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 โดยในระยะแรกให้ปฏิบัติงานในลักษณะควบคู่ระหว่างระบบเดิมและระบบ GFMS และต่อมากรมบัญชีกลางได้กำหนดหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานตามระบบ GFMS เพียงระบบเดียว เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2547 โดยมีเป้าหมายให้ครบทุกหน่วยงานภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2548 เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบให้ดำเนินโครงการปรับปรุงระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 ขอให้ทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามโครงการปรับปรุงระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS)

การเตรียมดำเนินการก่อนที่รัฐบาลจะประกาศ เริ่มต้นใช้ระบบ GFMS พร้อมกันทั่วประเทศวันที่ 1 ตุลาคม 2547 เพื่อการปฏิรูปการบริหารงานการเงินการคลังรัฐเข้าสู่ยุคอิเล็กทรอนิกส์เต็มตัว

เมื่อวันที่ 19 – 20 ธันวาคม 2546 รัฐบาลได้จัดงานเปิดตัวโครงการเปลี่ยนระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ GFMS ณ ดิเกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เพื่อทำความเข้าใจกับ CEO และ CFO ของทุกหน่วยราชการ ในการเตรียมพร้อมเข้าสู่ระบบใหม่ในวันที่ 1 ตุลาคม 2547 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาครั้งนี้ ประกอบด้วย CEO ของทุกหน่วยราชการ ตั้งแต่ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด และ CFO คือ ผู้อำนวยการกองคลังและคลังจังหวัดทั่วประเทศ

ประเด็นในการสัมมนาประกอบด้วย เป้าหมาย ขอบเขต และแผนการดำเนินโครงการ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการจัดทำงบประมาณ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการจัดทำบัญชีและการเบิกจ่าย ยุทธศาสตร์การตรวจสอบบัญชีด้วยอิเล็กทรอนิกส์ บทบาทของโครงการ GFMS ใน e-Government และบทบาทของธนาคารกรุงไทย ในการสนับสนุนโครงการ

การสัมมนาครั้งนี้ คือการเริ่มต้นการดำเนินโครงการเปลี่ยนระบบการบริหารงานการเงินการคลัง ระยะเวลาที่ 2 หรือในขั้นตอนที่จะนำระบบ GFMS เข้าสู่การปฏิบัติจริงของหน่วยราชการและคลังจังหวัดทั่วประเทศ โดยก่อนหน้านี้ การดำเนินโครงการระยะที่ 1 ได้เริ่มมาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2546 ซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้ธนาคารกรุงไทย เป็นผู้ว่าจ้างที่ปรึกษา ศึกษา ศึกษาระบบปัจจุบัน และออกแบบระบบงานใหม่ระดับ High Level Integrated Process, Application Software, Technical Infrastructure, Security, การบริหารโครงการ, การบริหารการเปลี่ยนแปลงตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายโครงการร่วมกับหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง เสร็จสิ้นไปเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2546 กำหนดระยะเวลาในการออกแบบรายละเอียดไว้ในระหว่างเดือนกันยายน – ธันวาคม 2546

การดำเนินการนี้จะมีการติดตั้งและทดสอบระบบ ระหว่างเดือน มกราคม – พฤษภาคม 2547 และจะเริ่มการฝึกอบรมผู้ใช้ และเตรียมการใช้งานจริงในเดือนมิถุนายน – กันยายน 2547 เพื่อให้ระบบพร้อมสำหรับใช้งานจริงในวันที่ 1 สิงหาคม 2547 ในการดำเนินการดังกล่าวจะมีการติดตั้ง Terminal จำนวน 1,000 แห่ง ในส่วนราชการหลัก คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หน่วยงานใช้ข้อมูลบริหารทุกระบบ ทั้ง 20 กระทรวง และในคลังจังหวัดทั่วประเทศ

โครงการนี้จะมีการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ และเครือข่ายในรูปแบบศูนย์คอมพิวเตอร์ และศูนย์สำรองที่มีความปลอดภัยสูง เพื่อรองรับระบบงานการคลังภาครัฐทั้งหมด ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ถึงคลังจังหวัด คลังอำเภอ ภายในปีงบประมาณ 2548

การดำเนินโครงการ GFMIS มีการกำหนดมาตรฐานรหัสและมาตรฐานการปฏิบัติให้เป็นรูปแบบเดียวกันของทุกส่วนราชการและจังหวัด โดยสำนักงานโครงการ GFMIS และส่วนราชการหลักร่วมโครงการ จะได้กำหนดมาตรฐานรหัส และมาตรฐานการปฏิบัติงาน ทั้งรหัส โครงสร้างส่วนราชการ โครงสร้างพื้นที่/จังหวัด รหัสงบประมาณ โครงสร้างรหัสบัญชีเกณฑ์คงค้าง มาตรฐานรหัสพัสดุ/รหัสสินทรัพย์ถาวร ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานและการรวบรวมข้อมูล เพื่อการบริหารจัดการงบประมาณ บัญชี การเงิน การคลังเป็นระบบเดียวกันอยู่บนโครงสร้างรหัสเดียวกัน และได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติให้จัดตั้งสำนักงานโครงการเปลี่ยนระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐฯ ซึ่งเริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2546 โดยมีการจัดตั้งทีมงานส่วนราชการหลัก (Project Implementation Core Team) เพื่อร่วมออกแบบระบบงาน ทีมงานส่วนราชการผู้ใช้งาน จากกระทรวง กรม จังหวัดและคลังจังหวัด และทีมระบบงานตามภารกิจ เช่น ทีมกำหนดมาตรฐานรหัส ทีมบริหารการเปลี่ยนแปลงและฝึกอบรม ทีมโครงสร้างพื้นฐานทางเทคนิค ทีมระบบข้อมูล เป็นต้น

เป้าหมายสำคัญของโครงการ GFMIS คือ ออกแบบ จัดสร้าง ระบบบริหารงานการคลังภาครัฐของประเทศไทยอย่างสมบูรณ์แบบ ในด้านรายรับ รายจ่าย การกู้เงิน เงินคงคลัง บัญชีการเงิน แบบเกณฑ์คงค้าง บัญชีสินทรัพย์ถาวร บัญชีต้นทุน บัญชีบริหาร แบบ Single Entry รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำ การอนุมัติ การเบิกจ่าย การปรับปรุง และการติดตามการใช้งบประมาณ ที่เน้นการวัดประสิทธิภาพการเงิน การคลังแบบ Matrix และ Online-Real Time ทั้งตามโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม และพื้นที่จังหวัด CEO โดยจะเริ่มใช้งานจริงตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 เป็นต้นไป

วัตถุประสงค์ในการดำเนินการโครงการ GFMIS คือ เพื่อยกระดับการทำงานด้านการบริหารงาน การคลังของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงาน ไปเป็นการเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ และเป้าหมายของการทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถแปลงนโยบายและวิสัยทัศน์ของรัฐสู่การปฏิบัติได้จริงและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สามารถตอบสนองต่อการบริหารประเทศที่ยึดประชาชน เป็นศูนย์กลาง พร้อมกับเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงาน นอกจากนี้ เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ที่เน้นประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินงานทำให้การใช้

ทรัพยากรภายในองค์กรเป็นไปอย่างคุ้มค่า พร้อมกับการได้ข้อมูลสถานภาพการคลังของรัฐที่ถูกต้อง รวดเร็วและทันการณ์ เพื่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์(GFMIS)

ประกอบด้วย 5 ระบบ ดังนี้

1. ระบบงบประมาณ
2. ระบบการเงินและบัญชี
3. ระบบจัดซื้อจัดจ้าง
4. ระบบต้นทุน
5. ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล

ปัจจุบันนี้ดำเนินการใน 3 ระบบ ได้แก่ ระบบงบประมาณ ระบบการเงินและบัญชี และระบบจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนอีก 2 ระบบอยู่ระหว่างพัฒนาโปรแกรม คือ ระบบต้นทุน และระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยโครงการ GFMIS จะติดตั้งอุปกรณ์ Terminal Hardware ในระดับกองคลัง กองพัสดุทุกส่วนราชการภายใต้ฝ่ายบริหาร และคลังจังหวัด คลังอำเภอขนาดใหญ่ เพื่อบันทึกข้อมูลหรือทำรายการของหน่วยงานในกรมหรือหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ส่วนหน่วยงานในสังกัดที่ตั้งอยู่ในส่วนจังหวัดที่เป็นหน่วยเบิกจ่ายที่ยังไม่ได้รับจัดสรรเครื่อง Terminal จะต้องนำข้อมูลเข้าระบบ GFMIS ผ่าน Excel Loader

การนำระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์(GFMIS)มาใช้ในส่วนราชการทุกแห่งในประเทศไทย เป็นเรื่องใหม่ของงานการเงินการคลังภาครัฐ เป็นการปฏิรูปงานคลังอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เป็นการลงทุนจำนวนมากของภาครัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการเงินการคลัง ต้องทุ่มเทกำลังกาย ใจ มากกว่าเดิม เพราะเป็นระบบงานใหม่ และต้องปฏิบัติงานในบางระบบงานควบคู่กับระบบเดิม สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำระบบดังกล่าวมาใช้ในกรมสุขภาพจิต ผู้ศึกษา ซึ่งเป็นนักวิชาการเงินและบัญชีของกรมสุขภาพจิต จึงสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น แนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหา เพื่อนำไปวางแผนพัฒนาการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรมสุขภาพจิตให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาในการนำระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์(GFMIS) มาใช้ในหน่วยงานของกรมสุขภาพจิต

2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานในสังกัดกรมสุขภาพจิต

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานในสังกัดกรมสุขภาพจิต

### วิธีการศึกษา

1. ศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์(GFMIS)
2. ใช้แบบสอบถาม สอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดคำถามล่วงหน้าและคำถามปลายเปิด เพื่อให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ
3. วิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติจากโปรแกรม SPSS For Windows เพื่อการประมวลผลการวิจัย โดยวิเคราะห์ค่าร้อยละ การจัดกลุ่มตัวแปร การวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะตารางไขว้ (Cross – tabulation )

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงปริมาณ(Quantitative) เป็นการวิจัยจากเอกสาร(Documentary research) ขอบเขตของการศึกษา คือ

1. กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ที่ศึกษา
  - 1.1 กองคลัง กรมสุขภาพจิต ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายGFMIS ฝ่ายการเงิน ฝ่ายบัญชี ฝ่ายงบประมาณ และฝ่ายพัสดุ สอบถามด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบจำเพาะเจาะจง (Purposive sampling)จำนวน 10 คน
  - 1.2 กอง/สำนักอื่นที่ตั้งอยู่ในกรมสุขภาพจิต จำนวน 9 หน่วยงาน สอบถามเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระบบ GFMIS ด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบจำเพาะเจาะจง (Purposive sampling) หน่วยงานละ 1 คน จำนวน 5 หน่วยงาน
  - 1.3 หน่วยงานในสังกัดกรมสุขภาพจิตที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค จำนวน 32 หน่วยงาน สอบถามเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระบบ GFMIS ด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบจำเพาะเจาะจง (Purposive sampling) หน่วยงานละ 1 คน จำนวน 15 หน่วยงาน
2. ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประมาณ 1-2 เดือน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบปัญหาและปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ของหน่วยงานในสังกัดกรมสุขภาพจิต
2. สามารถนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนาการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ของหน่วยงานในสังกัดกรมสุขภาพจิต