



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พชบ.)

เอกสารหมายเลข 6
ระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6.1 ระบบงานคลังและงบประมาณ

สถาบันพัฒนาสยาม

มีนาคม 2549

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พชบ.)

เอกสารหมายเลข 6 ระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6.1 ระบบงานคลังและงบประมาณ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. และ สปน. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

หน้า

บทนำ

ระบบงานการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	1
--	---

บทที่ 1 วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ	2
---------------------------------------	---

บทที่ 2 องค์ประกอบ ภารกิจและความคาดหวัง	
เกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณ	4
1. ระบบงบประมาณ	5
2. ระบบพัสดุ	6
3. ระบบการเงิน	7
4. ระบบบัญชี	8
5. ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ	9
6. ระบบประเมินผล	10

บทที่ 3 บทวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบ	12
-------------------------------------	----

 เกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณ

1. กฎหมายและระเบียบ	12
2. บทวิเคราะห์	14

บทที่ 4 ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ	19
--	----

ระบบงานการคลังและงบประมาณของเทศบาล	21
------------------------------------	----

บทที่ 1 วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ	22
---------------------------------------	----

บทที่ 2 องค์ประกอบ ภารกิจและความคาดหวัง	
เกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณ	24
1. ระบบงบประมาณ	25
2. ระบบพัสดุ	26
3. ระบบการเงิน	27
4. ระบบบัญชี	28
5. ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ	29
6. ระบบประเมินผล	30

บทที่ 3	บทวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบ	31
	เกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณ	
1.	กฎหมายและระเบียบ	31
2.	บทวิเคราะห์	34
บทที่ 4	ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ	39
	ระบบงานการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล	41
บทที่ 1	วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ	42
บทที่ 2	องค์ประกอบ ภารกิจและความคาดหวัง	
	เกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณ	44
1.	ระบบงบประมาณ	45
2.	ระบบพัสดุ	46
3.	ระบบการเงิน	47
4.	ระบบบัญชี	48
5.	ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ	50
6.	ระบบประเมินผล	50
บทที่ 3	บทวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบ	52
	เกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณ	
1.	กฎหมายและระเบียบ	52
2.	บทวิเคราะห์	54
บทที่ 4	ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ	59

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ

ภาคผนวก 2 ระบบงานการคลังและงบประมาณ

ภาคผนวก 3 แนวทางการพัฒนาระบบการรับเงินแบบ One Stop Service

ภาคผนวก 4 แนวทางการปรับปรุงบัญชีตามเกณฑ์เงินคงค้าง

ภาคผนวก 5 แนวทางการทำบัญชีตามระบบเงินคงค้าง

ภาคผนวก 6 กรอบความสัมพันธ์กฎหมายและระเบียบ

ภาคผนวก 7 การวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบ

ภาคผนวก 8 ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ

บทนำ

เอกสารนี้เป็นการนำเสนอ ความคาดหวังเกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ,ระดับเทศบาลทั้งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ,ระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยแยกเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ว่าจะระบบงานการคลังและงบประมาณของ อบจ.,เทศบาล ,อบต. ประกอบด้วยขั้นตอนปฏิบัติแต่ละขั้นตอนตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการในแต่ละปีงบประมาณ ส่วนที่ 2 องค์ประกอบ ภารกิจ หน้าหลัก วินัยการคลัง และความคาดหวังต่อระบบงานการคลังและงบประมาณ แยกออกเป็นระบบย่อย 6 ระบบ คือ ระบบงบประมาณ ระบบพัสดุ ระบบการเงิน ระบบบัญชี ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ และระบบประเมินผล ส่วนที่ 3 วิเคราะห์กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับระบบงานการคลัง และงบประมาณ และส่วนที่ 4 ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ

เนื้อหาสาระที่นำเสนอในเอกสารนี้เป็นเพียงหลักการอย่างกว้างๆ เพื่อให้ อบจ.,เทศบาล, อบต.นำไปสำรวจระบบงานการคลังและงบประมาณของตนเองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และวิเคราะห์ว่าระบบงานที่ปฏิบัติอยู่ห่างจากระบบงานที่ควรจะเป็นแค่ไหนอย่างไร พร้อมกับคิดหาแนวทางที่จะปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งแน่นอนว่า สถานะการณ์ปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางปรับปรุงแก้ไขพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ ในแต่ละ อบจ.,เทศบาล ,อบต. ย่อมแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น ฉะนั้นจึงควรปรับใช้เนื้อหาสาระของเอกสารนี้ให้เหมาะสมกับ อบจ.,เทศบาล, อบต.แต่ละแห่งด้วย

ระบบงานการคลังและงบประมาณ
ของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทที่ 1

วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ

โดยหลักการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ควรมีโอกาสในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง หรืออีกนัยหนึ่ง คือ มีอิสระเกี่ยวกับระบบงบประมาณรวมทั้งควรมีระบบงานการคลังของตนเอง ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ที่แตกต่างกัน

ระบบงานการคลังและงบประมาณ เป็นเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Administrative Capacity) ซึ่งประกอบด้วยระบบงานต่างๆ เรียงร้อยกันตามลำดับ ตั้งแต่ต้นปีถึงสิ้นสุดปีงบประมาณ (1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน) และเมื่อขึ้นปีงบประมาณใหม่ก็เริ่มกระบวนการใหม่ในลักษณะเป็นวงจร หรือเรียกว่าวงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ

เมื่อพิจารณาในภาพรวมระบบงานการคลังและงบประมาณ อบจ.ทุกแห่งจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่ในรายละเอียดจะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากสภาพภูมิประเทศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม ความต้องการของประชาชนและปัญหาของแต่ละท้องถิ่นที่ไม่เหมือนกัน สำหรับวงจรระบบงานการคลังและงบประมาณของ อบจ.โดยทั่วไปมีขั้นตอนสรุปได้ดังนี้ (แผนภูมิปรกติตามภาคผนวก 1)

1. การวางแผนงบประมาณ หมายถึง การกำหนดจำนวนเงินงบประมาณที่ต้องการใช้ในแต่ละปี ซึ่งโดยหลักการความต้องการดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการประจำปีของ อบจ. อย่างไรก็ตามก่อนที่จะมีแผนการปฏิบัติการประจำปี อบจ.จะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารายหรือแผนแม่บท ซึ่งเป็นแผนระยะยาว 3-5 ปีมาก่อน โดยแผนดังกล่าวมักจะจัดทำตามนโยบายของฝ่ายบริหารโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนได้อย่างเพียงพอ และไม่เป็นภาระกับฐานะการคลังของ อบจ.

2. การจัดทำงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายบริหารของ อบจ.นำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้จัดเตรียมไว้ตามขั้นตอนที่ 1 เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภา อบจ.ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งโดยหลักปฏิบัติทั่วไป อบจ.มักเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามความเหมาะสม และเมื่อสภา อบจ.ให้ความเห็นชอบแล้วจะต้องนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบด้วย จากนั้นจึงสามารถประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

3. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาความเห็นชอบแล้วให้กับหน่วยงานต่างๆ ใน อบจ.เพื่อนำไปใช้จ่ายตามแผนงาน งาน/โครงการ และตามประเภทรายจ่ายที่กำหนดไว้ต่อไป

4. การบริหารการเงินการคลัง ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ดังนี้

4.1 การพัสดุ หมายถึง การจัดหาพัสดุเข้ามาใช้ในการดำเนินงานตามแผน ซึ่งพัสดุดังกล่าวอาจเป็นพัสดุใช้สิ้นเปลือง หรือสินทรัพย์ถาวร

4.2 การเงิน หมายถึง การรับเงินทุกประเภททั้งเงินรายได้แผ่นดินและเงินนอกงบประมาณเข้าคลัง การจ่ายเงินให้กับบุคคลภายในและภายนอกเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ การเก็บรักษาเงินให้ครบถ้วนถูกต้องและปลอดภัย และการบริหารเงินสำหรับโครงการลงทุนของ อบจ.

5. การบัญชี หมายถึง การนำเอกสารหลักฐานทางการเงินและบัญชีไปบันทึกรายการบัญชีตามระเบียบว่าด้วยการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียน และรายงานการเงินตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

6. การควบคุมภายในและการตรวจสอบ หมายถึง การสร้างระบบการกำกับดูแลการปฏิบัติงานเพื่อทำให้เกิดการป้องกันดูแลเงินสดและทรัพย์สิน ความเชื่อถือซึ่งข้อมูลและรายงานการเงินของ อบจ. การปฏิบัติตามกฎระเบียบของเจ้าหน้าที่และการบรรลุซึ่งเป้าหมายการดำเนินงานของ อบจ.

7. การประเมินผล หมายถึง การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมาย โดยพิจารณาในด้านผลงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการและผลการใช้จ่ายเงินเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ตั้งไว้ และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน

บทที่ 2

องค์ประกอบ ภารกิจ และความคาดหวังเกี่ยวกับ ระบบงานการคลังและงบประมาณ

วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Administrative Capacity) เกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งสามารถแยกออกตามลักษณะงานที่สำคัญ หรือเด่นๆ ได้ 6 ระบบ(แผนภูมิปรากฏตามผนวก 2) คือ

1. ระบบงบประมาณ
2. ระบบพัสดุ
3. ระบบการเงิน
4. ระบบบัญชี
5. ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ
6. ระบบประเมินผล

ระบบงานแต่ละระบบจะต้องมีภารกิจหรือหน้าที่ (Function) ที่สำคัญของตนเองซึ่งหากขาดหรือบกพร่องในภารกิจหรือหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จะทำให้ระบบการคลังและงบประมาณในเรื่องนั้นๆมีปัญหา และส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังระบบอื่นและในภาพรวม นอกจากนี้ระบบงานแต่ละระบบยังสอดคล้องกันได้ด้วยวินัยทางการคลัง ซึ่งวินัยทางการคลังดังกล่าวจะสนับสนุนให้การปฏิบัติงานตามระบบต่างๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ฉะนั้นความคาดหวังเกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณ จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการผสมผสานระหว่างขั้นตอนการปฏิบัติ ภารกิจ/หน้าที่ที่สำคัญ และวินัยทางการคลัง ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งในระดับระบบงานและในระดับภาพรวม

นอกจากนี้การออกแบบระบบงานการคลังและงบประมาณให้เป็นไปตามความคาดหวังดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญอีก 4 ประการด้วยกัน คือ

1. ความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน
2. นโยบายของฝ่ายบริหาร
3. กฎหมายและระเบียบ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป
4. ประสิทธิภาพของ อบจ. ได้แก่ เจ้าหน้าที่ เครื่องมืออุปกรณ์ และการบริหารจัดการ

ในลำดับถัดไปจะกล่าวถึง ความคาดหวังเกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณทั้ง 6 ระบบ ไปพร้อมกับภารกิจ/หน้าที่และวินัยการคลังที่ควรปรากฏอยู่ในระบบงานดังกล่าวตามลำดับดังนี้

1. ระบบงบประมาณ

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของงบประมาณคือ **การจัดสรรเงิน** กล่าวคือ อบจ.ต้องสามารถจัดสรรเงินให้กับหน่วยงาน งาน/โครงการ ตามแผนปฏิบัติงานที่วางไว้ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถดำเนินการได้โดยมีเงินสนับสนุนอย่างเพียงพอและตามระยะเวลาที่ต้องการ ภารกิจหรือหน้าที่ลำดับรองคือ **การจัดลำดับความสำคัญ** ในการจัดสรรเงินให้กับแต่ละโครงการ ในบางกรณี อบจ.อาจมีโครงการที่ต้องดำเนินงานเป็นจำนวนมากในขณะที่มีเงินงบประมาณจำกัด ฉะนั้น อบจ.ต้องมีความเป็นอิสระที่จะจัดลำดับความสำคัญของโครงการโดยปราศจากข้อจำกัดหรือการแทรกแซงใดๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในลำดับถัดมาว่าโครงการที่มีความสำคัญมากจะได้รับจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อไปดำเนินการก่อนโครงการที่มีความสำคัญในลำดับรองลงไป

หากงบประมาณไม่สามารถทำภารกิจ/หน้าที่หลักและหน้าที่รองดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ย่อมเป็นการส่งสัญญาณว่า ระบบงบประมาณมีปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องหาสาเหตุของปัญหา เช่น ดิดขัดที่กฎระเบียบ การแทรกแซง หรือความบกพร่องด้านข้อมูล เป็นต้น แล้วรีบแก้ไขเพื่อให้การงบประมาณกลับมาทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากงบประมาณคือการนำเงินที่เก็บจากประชาชนในท้องถิ่นและที่ได้รับจากรัฐบาลไปใช้จ่าย ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำงบประมาณที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นและรัฐบาลได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่และคุ้มค่า ตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และโปร่งใส รวมทั้งให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน นอกจากนี้การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องเป็นไปโดยประหยัด และขอตั้งงบประมาณตามกำลังความสามารถในการใช้จ่ายเงิน เพื่อหลีกเลี่ยงการกันเงินไว้เบิกเหลือมปี ซึ่งเป็นภาระแก่การบริหารเงินในปีต่อไป

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบงบประมาณได้ดังนี้

- 1.1 งบประมาณควรสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงาน และความต้องการของประชาชน
- 1.2 งบประมาณควรสอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้ และไม่เป็นภาระกับฐานะการคลังของ อบจ.
- 1.3 จัดทำงบประมาณด้วยความโปร่งใส ถูกต้องตามกฎหมาย/ระเบียบ และประชาชนมีส่วนร่วม
- 1.4 จัดสรรงบประมาณให้กับแผนงาน/หน่วยงานต่างๆด้วยความสะดวกและรวดเร็ว
- 1.5 บริหารงบประมาณได้ตามแผน : โอนเปลี่ยนแปลงรายการไม่มากและมีเหตุผล

- 1.6 จัดทำแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมงบประมาณและบริหารเงินให้เพียงพอ/เหมาะสม
- 1.7 ใช้จ่ายเงินได้ตามแผน : ใช้หมด ไม่เกินเงินหรือเกินเงินน้อยและมีเหตุผล เงินเหลือเพราะมีประสิทธิภาพ

2. ระบบพัสดุ

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบพัสดุ คือ **การจัดหาพัสดุให้มีอยู่และเพียงพอต่อการใช้งาน ด้วยคุณภาพที่ได้มาตรฐาน และในราคาต่ำที่สุด** ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่จะมีพัสดุ ตามที่ต้องการทั้งในด้านปริมาณคุณภาพและเวลา สำหรับนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ภารกิจหรือหน้าที่ลำดับรอง คือ **การกำหนดความต้องการพัสดุ โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความประหยัด และควมมีประสิทธิภาพ** เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีพัสดุเหลือเกินความจำเป็น และสูญเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่คุ้มค่า หากระบบพัสดุไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ย่อมเป็นการส่งสัญญาณว่า ระบบพัสดุมีปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องหาสาเหตุของปัญหาและรีบปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้ระบบพัสดุกลับมาทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ต่อไป

สำหรับในเรื่องวินัยการคลังเกี่ยวกับระบบพัสดุ ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดหาพัสดุ โดยแบ่งแยกหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุดออกจากกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการสมยอมกันในระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในด้วยกันเอง และเจ้าหน้าที่ภายในกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก เช่น ควรแบ่งแยกเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกกับเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการตรวจรับ เป็นต้น รวมทั้งควรแต่งตั้งประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการเกี่ยวกับการพัสดุ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเปิดเผยและโปร่งใส นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการเก็บรักษาและการเบิกใช้ โดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบโดยตรง และมีระบบตรวจสอบความถูกต้องของพัสดุที่เบิกใช้และที่คงเหลืออยู่ในระหว่างปีและสิ้นปี โดยหัวหน้างานและคณะกรรมการ

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบพัสดุได้ดังนี้

- 2.1 กำหนดความต้องการพัสดุ โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความประหยัด และควมมีประสิทธิภาพ
- 2.2 มีแผนการจัดหาพัสดุ เพื่อเห็นภาพรวม ชนิด ประเภท และระยะเวลาที่ต้องการและสามารถจัดหาพัสดุได้ตามแผน
- 2.3 กระบวนการจัดหาโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วม สะดวก และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

- 1.4 มีการตรวจรับ เก็บรักษา ควบคุมการเบิกใช้ และบำรุงรักษาที่ดีและถูกต้อง
- 1.5 ทำทะเบียนคุมที่ครอบคลุม และเป็นปัจจุบัน
- 1.6 มีการตรวจสอบสภาพ ยอดคงเหลือ อย่างสม่ำเสมอ หรืออย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
- 1.7 มีการบริหารสินทรัพย์ถาวรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด
- 1.8 การตัดจำหน่ายสมเหตุสมผลและถูกต้อง

3. ระบบการเงิน

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบการเงิน คือ **ความสุจริต** กล่าวคือ จะต้องมีการรับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงิน อย่างครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการทุจริต รั่วไหลเกี่ยวกับเรื่องการเงิน สำหรับภารกิจหรือหน้าที่ลำดับรอง คือ **การบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และมีเงินคงเหลืออยู่อย่างเพียงพอ** ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า เงินที่จ่ายออกไปหรือที่นำไปลงทุนจะได้รับผลตอบแทนกลับคืนมาหรือได้รับผลประโยชน์สูงสุด รวมทั้งมีเงินสดสำหรับการใช้จ่ายได้อย่างคล่องตัวไม่ขาดมือ

หากระบบการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ระบบรับเงิน ระบบจ่ายเงิน ระบบเก็บรักษาเงินและระบบบริหารเงิน ไม่สามารถทำหน้าที่หลักและหน้าที่รองดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ย่อมเป็นการส่งสัญญาณว่า ระบบการเงินในภาพรวม และแต่ละระบบย่อยมีปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องหาสาเหตุของปัญหา แล้วรีบปรับปรุงแก้ไขให้กลับมาทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากระบบการเงิน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินสด ซึ่งเกิดการทุจริตหรือข้อผิดพลาดได้ง่ายและบ่อย ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกงานกันทำระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสหรือความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตและทำให้เกิดระบบสอบยันการทำงานระหว่างกัน กล่าวคือ ต้องแยกเจ้าหน้าที่รับเงิน ออกจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงิน ต้องมีหัวหน้างานตรวจสอบการรับ-จ่ายเงินของเจ้าหน้าที่กับเอกสารหลักฐาน ต้องมีคณะกรรมการตรวจสอบเงินคงเหลือประจำวัน ต้องมีคณะกรรมการนำเงินสดคงเหลือที่เกินกว่าวงเงินเก็บรักษาประจำวันฝากธนาคาร และต้องมีคณะกรรมการบริหารเงิน

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบการเงิน แยกตามระบบย่อยได้ดังนี้

- 3.1 ด้านการรับเงิน
 - 1.) กระบวนการรับเงินทุกประเภท สั้น ง่าย สะดวก รวมอยู่ในที่เดียวกัน
 - 2.) ออกหลักฐานรับเงินทุกครั้ง

3.) ตรวจสอบหลักฐานกับจำนวนเงิน เป็นประจำทุก
วัน

4.) นำส่งเงินเพื่อเก็บรักษา/ฝากธนาคารทุกสิ้นวัน

3.2 ด้านการจ่ายเงิน

1.) ขอเบิกเงินตามแผนการใช้จ่ายเงิน
2.) กระบวนการเบิกจ่ายเงิน สั้นง่าย สะดวก และ
ถูกต้อง

3.) ตรวจสอบหลักฐานขอเบิกเงินทุกครั้งเมื่อรับ
หลักฐาน

4.) จ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่/บุคคลภายนอก และผู้มีสิทธิ/
เจ้าหน้าที่รวดเร็ว และลดการจ่ายเงินด้วยเงินสด ให้จ่ายเป็นเช็คหรือโอนเข้าบัญชี

3.3 การเก็บรักษาเงิน

1.) ตรวจนับจำนวนเงินที่นำส่งให้ถูกต้องตามหลักฐาน
แล้วนำฝากธนาคาร

ฝากเงิน

2.) จัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวัน
3.) กระทบยอดเงินฝากธนาคารเป็นประจำ อย่างน้อย
เดือนละ 1 ครั้ง

3.4 การบริหารเงิน

- บริหารเงินสดให้เกิดประโยชน์โดยคำนึงถึงประโยชน์
ที่จะได้รับกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ

4. ระบบบัญชี

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบบัญชีคือ **การบันทึกเหตุการณ์หรือกิจกรรมทางการเงิน** ของหน่วยงานที่เกิดขึ้นในแต่ละวันตามรอบระยะเวลาบัญชี โดยแยกออกตามประเภทรายการ หรือผังบัญชี ซึ่งประกอบด้วยรายการสำคัญๆ 4 ประเภท คือ สินทรัพย์ หนี้สิน ทุน รายได้ และค่าใช้จ่าย แล้วสรุปเป็นงบการเงินประจำปี ประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงาน และงบกระแสเงินสด โดยข้อมูลทางบัญชีดังกล่าวต้องนำเสนอต่อผู้บริหารเพื่อให้ท่านอ่านหรือพิจารณาแล้วสามารถเห็นสภาวะการณ์ทางการเงินที่เป็นอยู่ ปัญหาและแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากระบบบัญชีคือการบันทึกกิจกรรมทางการเงินที่เกิดขึ้น และใช้ข้อมูลทางบัญชีเป็นเครื่องมือสอบทานความถูกต้องของการปฏิบัติงานทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการรับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงิน ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องแยกเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการเงินออกจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านบัญชี

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบบัญชีได้ดังนี้

4.1 เอกสารหลักฐานทางการเงินและบัญชีทุกฉบับได้รับการตรวจสอบและบันทึกบัญชีตามระบบบัญชีที่กำหนดไว้

4.2 สรุปผลการทำบัญชีเป็นรายงานประจำวัน เดือน และปี

4.3 มีการใช้ข้อมูลและรายงานทางด้านบัญชีเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านการเงินและบริหารสินทรัพย์และบริหารงานของ อบจ.

4.4 ในระยะยาวมีการปรับระบบบัญชีเป็นเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ในทำนองเดียวกับธุรกิจเพื่อสามารถวัดผลการดำเนินงานและฐานะการเงินได้อย่างแท้จริง

เนื่องจากปัจจุบัน อบจ.จัดทำบัญชีตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งเป็นระบบบัญชีตามเกณฑ์เงินสด (Cash Basis) ฉะนั้นจึงขอเสนอให้มีการปรับปรุงระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) อย่างเป็นขั้นตอนตามระดับการพัฒนา ดังนี้

ระดับที่ 1 จัดทำบัญชีตามเกณฑ์เงินสดตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทยให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นหลักฐานอันมั่นคงในการพัฒนาระบบบัญชีสู่ระดับที่สูงขึ้น

ระดับที่ 2 ปรับปรุงข้อมูลบัญชีบางส่วนตามเกณฑ์เงินสดที่ทำถูกต้อง ครบถ้วน และปัจจุบันแล้ว ให้สอดคล้องกับหลักการบัญชีตามเกณฑ์คงค้างด้วยวิธีการง่ายๆ ปีละครั้ง เมื่อสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี ทั้งนี้เพื่อให้ระบบบัญชีสะท้อนให้เห็นถึง สินทรัพย์ถาวรและค่าเสื่อมราคา วัสดุคงเหลือสิ้นปี และหนี้สินประเภท เจ้าหนี้การค้า และใบสำคัญค้างจ่าย การที่ระบบบัญชีสามารถสะท้อนให้เห็นข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ผู้บริหารนำไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับความเหมาะสมในการจัดหาสินทรัพย์ถาวรและวัสดุเพิ่มเติม การใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และวัสดุที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นต้น (รายละเอียดการปรับปรุงข้อมูลบัญชีปรากฏตามภาคผนวก 4)

ระดับที่ 3 ปรับระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้างอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดผังบัญชีใหม่ และเปลี่ยนวิธีการบันทึกบัญชีเป็นเกณฑ์คงค้างตั้งแต่เริ่มเกิดรายการทางบัญชี (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก 5)

ระดับที่ 4 พัฒนาระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ในระยะที่ 3 ให้มีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ช่วยในการจัดทำบัญชี

5. ระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบ

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบการควบคุมภายในและตรวจสอบ คือ การเป็นกลไกหรือเครื่องมือ เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าการปฏิบัติงานในทุกๆด้านของ อบจ.จะดำเนินไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ มีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งหากการ

ปฏิบัติงานดังกล่าวเกิดปัญหาที่สามารถรู้ได้ล่วงหน้า และสามารถหาแนวทางแก้ไขและจัดการกับปัญหานั้นๆ ได้ทันเวลา

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากระบบการควบคุมภายใน และการตรวจสอบเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่ควรจัดให้มีขึ้นเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ซึ่งโดยหลักการก็คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ของ อบจ. และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบซึ่งโดยหลักการอาจเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานก็ได้แต่ต้องเป็นคนละคนหรือคนละระดับ หรืออยู่คนละหน่วยงานหรือเป็นหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก เพื่อให้เกิดการสอบยันการทำงานและความเป็นอิสระในการเข้าตรวจและรายงานผลการตรวจสอบ

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายใน และการตรวจสอบได้ดังนี้

5.1 มีระบบการควบคุมภายในตามระเบียบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

5.2 มีระบบการตรวจสอบ ดังนี้

5.2.1 ตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน

5.2.2 ตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายใน ทั้งนี้โดยปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.3 ตรวจสอบโดย สตง.เป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกที่เป็นอิสระ

5.2.4 ตรวจสอบโดยจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

5.2.5 ตรวจสอบโดยประชาชน เป็นการตรวจสอบจากภายนอกด้วยวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

6. ระบบประเมินผล

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบประเมินผล คือกลไกหรือเครื่องมือในการวัดผลผลิตขององค์กรว่าได้ผลผลิตตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ และในระดับความพึงพอใจเท่าไรสำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เป็นไปในแนวทางเดียวกับระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบ

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบการประเมินผล ได้ดังนี้

6.1 มีระบบประเมินผลการดำเนินงาน เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์

6.2 จะมีระบบประเมินผลการใช้จ่ายเงิน เมื่อเปรียบเทียบกับแผนงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงิน โดยการประเมินผลดังกล่าวสามารถดำเนินการโดยหน่วยงานภายใน หน่วยงานภายนอก และประชาชนตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระของหน่วยงานผู้ประเมินผล และกระบวนการประเมินผลที่โปร่งใส

บทที่ 3
บทวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับ
ระบบงานการคลังและงบประมาณ

กฎหมายและระเบียบ

(แผนภูมิปรากฏตามภาคผนวก 6 และ 7)

1. กฎหมายแม่บท

- พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 1-5 พ.ศ. 2541

2. หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทย

ในเรื่องเกี่ยวกับการงบประมาณ พัสดุ และการเงินการคลัง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวในกรณีมีเหตุจำเป็นและสมควรยกเว้น

3. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับงบประมาณ

3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำและตั้งงบประมาณเพื่อเป็นรายจ่ายประเภทต่างๆ

4. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับพัสดุ

4.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุ

5. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง (ทั่วไป)

5.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน และเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

5.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง

6. กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง (เฉพาะเรื่อง)

6.1 เงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

6.2 เงินสวัสดิการรักษายาบาล

6.2.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาลของสำนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

6.2.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติและการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ
รักษาพยาบาลของสำนักงานส่วนท้องถิ่น

6.3 เงินสวัสดิการการศึกษาบุตร

6.3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตรของ
สำนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

6.3.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติ และการเบิกจ่ายเงิน
สวัสดิการการศึกษาบุตรของสำนักงานส่วนท้องถิ่น

6.4 ค่าเช่าบ้าน

6.4.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของสำนักงานส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

6.4.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับสิทธิ การใช้สิทธิ และการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน
ของสำนักงานส่วนท้องถิ่น

6.5 ค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการ

6.5.1 พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2534 (และที่
แก้ไขเพิ่มเติม)

6.5.2 ระเบียบกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการ
เดินทางไปราชการ

6.5.3 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

6.6 ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม

6.6.1 ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของหน่วยงาน
บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

6.6.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของหน่วยงานบริหาร
ราชการส่วนท้องถิ่น

6.7 เบี้ยกันดาร

6.7.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเบี้ยกันดารของ
หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

6.7.2 หนังสือสั่งการกำหนดท้องที่กันดาร

7. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน

7.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยงาน
บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2531 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

7.2 หนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน

8. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง (เรื่องอื่นๆ)

- 8.1 เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียน
- 8.2 เงินรางวัลจับกุมผู้กระทำความผิด
- 8.3 เงินเดือนผู้ถูกสั่งพักราชการ / อยู่ระหว่างถูกออกจากราชการ / ระหว่างลา
- 8.4 เงินทุนหมุนเวียน
- 8.5 เงินทำขวัญ
- 8.6 เงินบำเหน็จ บำนาญ

การวิเคราะห์ข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบ

1. การคลัง - พัสดุ

1.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดกรอบการจัดหาพัสดุและเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องไว้โดยละเอียด สรุปได้ดังนี้

1.1.1 คำนิยามที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ การบังคับใช้ระเบียบ และการมอบอำนาจของผู้ที่มีอำนาจตามระเบียบ

1.1.2 การจัดหา ซึ่งแบ่งออกเป็น การซื้อการจ้างทั่วไป การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและการควบคุม การแลกเปลี่ยน การเช่า สัญญา และหลักประกัน และการลงโทษผู้ปฏิบัติงาน

1.1.3 การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ ประกอบด้วย การยืม การควบคุม และการจำหน่าย

1.1.4 บุคคลและคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการตามระเบียบพัสดุ คณะกรรมการชุดต่างๆ ตามระเบียบและผู้มีอำนาจสั่งซื้อดังกล่าว

1.2 การกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพัสดุไว้โดยละเอียดดังกล่าว ทำให้เกิดระบบการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานที่ดี เป็นการป้องกันผู้ทุจริต ในขณะเดียวกันก็เป็นการป้องปรามผู้ที่ทุจริตไปในตัว อย่างไรก็ตาม การมีแนวทางปฏิบัติที่ละเอียดเกินไปอาจทำให้การปฏิบัติงานไม่ยืดหยุ่น และใช้ดุลยพินิจเพื่อให้เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ได้น้อยลง ฉะนั้นการทำความเข้าใจและปรับใช้ระเบียบให้เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด นอกจากนี้หาก อบจ.ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดๆ ระเบียบได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อความยืดหยุ่นและคล่องตัวโดยเปิดช่องให้ขอทำความตกลงเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้ โดย

กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามระเบียบได้มอบอำนาจในส่วนนี้ ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว

1.3 เนื่องจากการจัดหาพัสดุ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ เป็นการดำเนินงานภายในของ อบจ.ตามงบประมาณที่ได้ตั้งไว้แล้ว ฉะนั้นจึงควรให้ อบจ.เป็นผู้ดำเนินการ และรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้พิจารณาสั่งการไป ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ อย่างไรก็ดี ระเบียบได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการอนุญาตอนุมัติการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น การรับพัสดุที่มีผู้อุทธรณ์ให้เป็นกรรมสิทธิ์ และการสั่งซื้อสิ่งจ้าง ในวงเงินสูงๆ เป็นต้น

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องโดยภาพรวม มิได้เป็นอุปสรรคต่อการจัดหาพัสดุและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ หากจะมีอุปสรรคอยู่บ้างก็คงเป็นเรื่องขั้นตอนปฏิบัติที่กำหนดไว้มาก จนอาจจะทำให้เกิดความไม่สะดวกและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม พิจารณาเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานและการตัดสินใจของอบจ. ผู้ว่าราชการจังหวัดควรทำแต่เพียงกำกับดูแลให้การสนับสนุน และให้คำแนะนำก็เพียงพอแล้ว ฉะนั้นจึงควรปรับส่วนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแทรกแซงการดำเนินงานเกี่ยวกับพัสดุ ออกจากระเบียบดังกล่าว

2. การคลัง – การรับ การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบ

2.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับ การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งที่เป็นเรื่องทั่วไป และเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณีได้กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้โดยละเอียด ซึ่งพิจารณาแล้วมีความเห็นในทำนองเดียวกับการพัสดุในหัวข้อที่ผ่านมา กล่าวคือ การกำหนดแนวปฏิบัติไว้โดยละเอียดทำให้เกิดระบบการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานที่ดี แต่ในทางตรงกันข้าม อาจทำให้ขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัว เนื่องจากต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด และไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างเต็มที่

2.2 แนวปฏิบัติในเรื่องนี้ มิได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจของ อบจ.เหมือนเช่น ระเบียบพัสดุ แต่อย่างไรก็ดี ระเบียบ/คำสั่งกำหนดให้ผู้บริหาร อบจ.เข้ามาดำเนินการในรายละเอียดของงานมากเกินไป เช่น การอนุมัติฎีกา การอนุมัติการจ่าย อนุมัติการยืมเงิน และการรับรองสิทธิและเอกสาร เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้พิจารณาเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหาร อบจ.หรือนายก อบจ. ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของปลัด อบจ.ซึ่งเป็น

ข้าราชการประจำ น่าจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระงานของนายก อบจ. ซึ่งควรไปเน้นหรือให้ความสำคัญกับงานด้านนโยบายและการบริหารมากกว่า

2.3 นอกจากเรื่องแนวการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังดังกล่าวแล้ว เรื่องอัตราค่าใช้จ่ายสำหรับค่าใช้จ่ายแต่ละประเภท ก็มีการกำหนดไว้ในอัตราที่ตายตัวจึงทำให้ อบจ.ขาดความเป็นอิสระที่จะกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมกับแต่ละกรณีซึ่งมีความแตกต่างกัน และกำลังเงินของ อบจ.แต่ละแห่ง

โดยสรุป ระเบียบและคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการเงินการคลังดังกล่าวข้างต้น มิได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ อบจ. ซึ่งหากมิได้แก้ไขระเบียบเรื่องการพิจารณาสั่งการโดยผู้บริหารสูงสุดของ อบจ.ก็สามารถหาทางออกได้โดยการให้ผู้บริหาร อบจ.มอบอำนาจให้ผู้บริหารในระดับรองๆลงไป เพื่อแบ่งงานกันไปทำและรับผิดชอบ สำหรับเรื่องอัตราค่าใช้จ่ายถ้าเป็นไปได้ควรปรับให้เป็นช่วงและให้อำนาจอบจ.พิจารณาได้เองภายใต้กรอบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ร่วมกับข้อเท็จจริงและปัจจัยอื่นๆประกอบกัน

3. งบประมาณ

3.1 ด้านรายได้

พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 60-73 บัญญัติเกี่ยวกับรายได้ของ อบจ.ซึ่งแบ่งออกเป็นรายได้ประเภทต่างๆ ดังนี้

3.1.1 รายได้ประเภทภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่ อบจ.จัดเก็บเอง และที่หน่วยงานราชการจัดเก็บและแบ่งให้

3.1.2 รายได้ค่าภาคหลวงแร่ และปิโตรเลียม ที่หน่วยงานราชการจัดเก็บและแบ่งให้

3.1.3 รายได้ค่าธรรมเนียมที่ อบจ.จัดเก็บจากผู้พักในโรงแรม

3.1.4 รายได้ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับของกิจการที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกราชการท้องถิ่นอื่น

3.1.5 รายได้ค่าธรรมเนียม ที่ อบจ.เรียกเก็บจากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ อบจ.จัดให้มีขึ้น

3.1.6 รายได้จากทรัพย์สินของ อบจ.

3.1.7 รายได้จากพาณิชย์ของ อบจ.

3.1.8 รายได้จากพันธบัตรหรือเงินกู้

3.1.9 รายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อบจ.

3.1.10 รายได้จากเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ อบจ.

รายได้ตามข้อ 3.1.1-3.1.4 มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับ โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอัตราหรือส่วนแบ่งรายได้ไว้แล้ว ฉะนั้น อบจ.จึงไม่สามารถเพิ่มรายได้ประเภทนี้ได้โดยเพิ่มอัตราหรือส่วนแบ่ง คงทำได้แต่เพียงการเพิ่มปริมาณกิจกรรมที่เป็นที่มาของรายได้ให้มากขึ้นเท่านั้น

รายได้ตามข้อ 3.1.5 –3.1.7 เป็นรายได้ที่เกิดจากความสามารถของ อบจ.ในการให้บริการแก่ผู้ใช้ ฉะนั้นรายได้ประเภทนี้จึงเพิ่มขึ้นได้ตามความสามารถของ อบจ.และความพอใจของผู้ใช้บริการ

รายได้ตามข้อ 3.1.8 เป็นรายได้จากการกู้เงิน ซึ่งสามารถทำให้เพิ่มขึ้นได้โดยการกู้เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การกู้เงินได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของแหล่งเงินกู้ที่มีต่อโครงการของ อบจ. ความสามารถในการหารายได้เพื่อชำระคืนเงินกู้ และฐานะทางการเงินของ อบจ.

รายได้ตามข้อ 3.1.9 เป็นรายได้ที่ขึ้นอยู่กับการจัดสรรของรัฐบาล ซึ่งมีเกณฑ์การจัดสรรที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ฉะนั้นการเพิ่มขึ้นของรายได้ประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาล

รายได้ตามข้อ 3.1.6 และ 3.1.10 เป็นรายได้จากทรัพย์สิน ฉะนั้นหาก อบจ.มีทรัพย์สินมากและรู้จักนำทรัพย์สินนั้นไปหารายได้ ก็จะทำให้ อบจ.มีรายได้เพิ่มขึ้น

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของ อบจ.มิได้เป็นอุปสรรคกับการหารายได้ของ อบจ.เนื่องจากมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะทำให้ อบจ.หารายได้เพิ่มขึ้นภายใต้กรอบที่กฎหมายที่มีอยู่กำหนด

3.2 ด้านรายจ่าย

3.2.1 พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้ อบจ.ตั้งรายจ่ายได้สำหรับกิจการตามมาตรา 45 และ 46 กล่าวคือ เป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ อบจ.จัดทำและอยู่ในเขตจังหวัด นอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดแนวทางในการจัดทำ การบริหาร และควบคุมงบประมาณ สรุปสาระสำคัญได้ว่าฝ่ายบริหาร อบจ.เป็นผู้จัดทำงบประมาณ แล้วนำเสนอให้สภา อบจ.พิจารณาอนุมัติซึ่งทำให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกันรวมทั้งจัดการตรวจสอบการทำงานงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามระเบียบกำหนดต่อไปว่า เมื่อสภาอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบก่อนนำบังคับใช้ซึ่งเรื่องนี้พิจารณาให้เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบเนื่องจาก การทำงบประมาณเป็นเรื่องของท้องถิ่น เมื่อตัวแทนของท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้วก็ควรมีผลบังคับใช้ทันที ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงบประมาณ และก็ได้เป็นผู้แทนของท้องถิ่น

จึงไม่ควรเข้ามาอนุมัติการทำงานประมาณของท้องถิ่นควรทำแต่เพียงให้คำแนะนำและถ่ายทอดนโยบายของรัฐบาลให้ท้องถิ่นทราบ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำประมาณของท้องถิ่นต่อไป

3.2.2 นอกจากกฎหมายและระเบียบดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้ อบจ. ตั้งงบประมาณและใช้เงินสะสม เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลหรือใช้จ่ายเงินสนับสนุนจังหวัดเพื่อไปดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล เช่น ภัยแล้ง ภัยหนาว ยาเสพติด การจัดระเบียบสังคม การทำประปาหมู่บ้าน การสร้างสวนสาธารณะและสถานที่ออกกำลังกาย การส่งเสริมผู้พิการและผู้สูงอายุ การรณรงค์ขับขีปลดภัย ท้องถิ่นไทยใสสะอาดและอื่นๆ แล้วให้รายงานผลการดำเนินงาน และการใช้จ่ายให้กระทรวงมหาดไทยทราบด้วย ในเรื่องนี้พิจารณาเห็นว่า คำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ควรเป็นเพียงข้อเสนอแนะ มิใช่ข้อบังคับให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติเนื่องจากท้องถิ่นหรือ อบจ. อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชน ย่อมทราบปัญหาความเดือดร้อนความเร่งด่วนและจำเป็น รวมทั้งมีรายได้จำกัด ฉะนั้นจึงควรให้อิสระแก่ อบจ. ในการใช้จ่ายเงินให้เหมาะสมกับท้องที่ ปัญหาความต้องการของประชาชน

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายของ อบจ. โดยภาพรวมมิได้เป็นอุปสรรคกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อบจ. เว้นแต่การเข้ามาแทรกแซงโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งควรปรับออกและลดระดับจากคำสั่งให้เป็นเพียงข้อเสนอแนะ

บทที่ 4

ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแสดงให้เห็นถึงวงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ องค์ประกอบ ภารกิจ/หน้าที่ที่สำคัญ ความคาดหวัง รวมตลอดถึงกฎหมายและระเบียบพร้อมบทวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณของ อบจ.ซึ่งในทางปฏิบัติ อบจ.ทุกแห่งได้ดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว บาง อบจ.อาจพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณบางระบบไปจนถึงระดับที่คาดหวังไว้แล้ว แต่บาง อบจ.ก็อาจยังไปไม่ถึง หรือกำลังดำเนินการอยู่ อย่างไรก็ตาม ระบบงานการคลังและงบประมาณที่เสนอไว้ในเอกสารนี้ เป็นเพียงแบบอย่างที่ดีที่จะมีจะเป็น โดยพิจารณาจากทฤษฎีและหลักการที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งแบบอย่างดังกล่าวสามารถนำไปเป็นต้นแบบของการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ อบจ.ได้ ด้วยวิธีการแบบเป็นขั้นเป็นตอน ดังนี้

1. การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณแต่ละระบบได้แก่ระบบงบประมาณ ระบบพัสดุ ระบบการเงิน ระบบบัญชี ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ และระบบประเมินผลว่าปัจจุบันมีการปฏิบัติอย่างไร
2. ประเมินสถานการณ์ปัจจุบัน โดยการเปรียบเทียบกับระบบงานต้นแบบโดยวิธีการที่เรียกว่า Check list แล้วนำข้อมูลจาก Check list ไปวิเคราะห์และสรุปผลว่าการปฏิบัติงานในปัจจุบันแยกเป็นระบบงานต่างๆ อยู่ห่างจากระบบงานที่คาดหวังมากน้อยเพียงใด และในเรื่องใดบ้างวิธีการนี้เรียกว่า Gap Analysis
3. หาเหตุผลโดยใช้คำถาม ทำไมและอย่างไร (Why และ What) หมายถึง การหาคำตอบว่าทำไมระบบงานปัจจุบันจึงยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบบงานที่คาดหวังไว้และอะไรคือปัญหา โดยให้พิจารณาทั้งในภาพรวม (Conceptual Component) และในรายละเอียด (Detail Component) แยกเป็นระบบๆ
4. วางแนวทางที่จะแก้ไขปัญหแต่ละระบบแต่ละหัวข้อ แล้วกำหนดแผนงานรองรับ โดยกำหนดกิจกรรม ระยะเวลาและปัจจัยที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน และตัวชี้วัด ให้ชัดเจน
5. ลงมือปฏิบัติตามแผนงานที่วางไว้ ควบคุมและติดตาม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงาน
6. ในระหว่างการดำเนินงานและเมื่อการดำเนินงานสิ้นสุดแล้วให้ประเมินผล ด้วยวิธีการ Check list หากกำหนดปัญหาถูกต้อง กำหนดแนวทาง แผนงาน และดำเนินงาน ถูกต้อง ช่างว่าง

ระหว่างสภาวะปัจจุบันและความคาดหวัง ควรแคลง และหมดไป ซึ่งหมายความว่า อบจ.ได้ปรับปรุงและพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณมาสู่ระบบที่คาดหวังได้สำเร็จแล้ว

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาระบบงานการคลังและงบประมาณของ อบจ.ที่เข้าร่วมโครงการวิจัย พบ.แล้ว ได้ข้อสรุปในเบื้องต้นว่าปัญหาของระบบงานการคลังและงบประมาณทั้ง 6 ระบบ มีสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการคือ (แผนภูมิปรากฏตามภาคผนวก 8)

1. ปัญหาด้านระบบงาน หมายถึง ระบบงานยังประกอบด้วยขั้นตอนมาก ไม่สะดวก ยุ่งยาก และใช้เวลานาน ติดขัดกฎระเบียบ และไม่คำนึงถึงความต้องการและความพอใจของประชาชน

2. ปัญหาด้านบุคลากร หมายถึง มีบุคลากรไม่เหมาะสมกับปริมาณงานบุคลากรยังขาดความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงาน และขาดจิตใจให้บริการ

3. ปัญหาด้านอุปกรณ์/เครื่องมือ หมายถึง มีเครื่องมือไม่เหมาะสมกับงานทั้งในด้านจำนวนและประสิทธิภาพการใช้งาน

ที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงสาเหตุหลักๆ ของปัญหาระบบงานการคลังและงบประมาณซึ่งยังจำเป็นต้องสำรวจข้อมูลและประเมินสถานการณ์ลงในรายละเอียดตามสภาพแวดล้อมของแต่ละ อบจ. เพื่อกำหนดเป็นสภาพปัญหาของ อบจ.แต่ละแห่งซึ่งมีความแตกต่างกันต่อไป ซึ่งเมื่อทราบสภาพปัญหาที่แท้จริงและลงในรายละเอียดของปัญหาของแต่ละ อบจ. แล้ว อบจ.ดังกล่าวก็ต้องวางแนวทางและแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหของตนต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ คือ การรู้และเข้าใจปัญหาที่แท้จริง แล้วจึงปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ถูกต้องวิธี พร้อมๆกับการกำกับดูแลการปฏิบัติงานที่ดีแล้วให้คงอยู่ตลอดไป และสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น โดยมีหลักการอย่างง่ายๆ สรุปได้ดังนี้

1. ออกแบบระบบงานทั้ง 6 ระบบให้สั้น ง่าย สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบ และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

2. อาจจัดหาคนใหม่มาเพิ่ม และ/หรือพัฒนาคนเดิมให้มีความรู้ความสามารถ อย่างเพียงพอและเพิ่มขึ้น

3. อาจจัดหาอุปกรณ์/เครื่องมือในการปฏิบัติงานมาเพิ่มและ/หรือพยายามใช้ของที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ระบบงานการคลังและงบประมาณ
ของเทศบาล

บทที่ 1

วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ

โดยหลักการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ควรมีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง หรืออีกนัยหนึ่ง คือ มีอิสระเกี่ยวกับระบบงบประมาณรวมทั้งควรมีระบบงานการคลังของตนเอง ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ที่แตกต่างกัน

ระบบงานการคลังและงบประมาณ เป็นเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Administrative Capacity) ซึ่งประกอบด้วยระบบงานต่างๆ เรียงร้อยกันตามลำดับ ตั้งแต่ต้นปีถึงสิ้นสุดปีงบประมาณ (1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน) และเมื่อขึ้นปีงบประมาณใหม่ก็เริ่มกระบวนการใหม่ในลักษณะเป็นวงจร หรือเรียกว่าวงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ

เมื่อพิจารณาในภาพรวมระบบงานการคลังและงบประมาณ เทศบาลทุกแห่งและทุกประเภทจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่ในรายละเอียดจะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากสภาพภูมิประเทศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม ความต้องการของประชาชนและปัญหาของแต่ละท้องถิ่นที่ไม่เหมือนกันสำหรับวงจรระบบงานการคลังและงบประมาณของเทศบาลโดยทั่วไปมีขั้นตอนสรุปได้ดังนี้ (แผนภูมิปรากฏตามภาคผนวก 1)

1. การวางแผนงบประมาณ หมายถึง การกำหนดจำนวนเงินงบประมาณที่ต้องการใช้ในแต่ละปี ซึ่งโดยหลักการความต้องการดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการประจำปีของเทศบาล อย่างไรก็ตามก่อนที่จะมีแผนการปฏิบัติการประจำปี เทศบาลจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือแผนแม่บท ซึ่งเป็นแผนระยะยาว 3-5 ปีมาก่อน โดยแผนดังกล่าวมักจะจัดทำตามนโยบายของฝ่ายบริหารโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนได้อย่างเพียงพอ และไม่เป็นการกระทบฐานะการคลังของเทศบาล

2. การจัดทำงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายบริหารของเทศบาล นำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้เตรียมไว้ตามขั้นตอนที่ 1 เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งโดยหลักปฏิบัติทั่วไป เทศบาลมักเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามความเหมาะสม และเมื่อสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบแล้ว จะต้องนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบด้วย จากนั้นจึงสามารถประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

3. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาความเห็นชอบแล้วให้กับหน่วยงานต่างๆ ใน เทศบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายตามแผนงานงาน/โครงการและตามประเภทรายจ่ายที่กำหนดไว้ต่อไป

4. การบริหารการเงินการคลัง ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ดังนี้

4.1 การพัสดุ หมายถึง การจัดหาพัสดุเข้ามาใช้ในการดำเนินงานตามแผนซึ่งพัสดุดังกล่าวอาจเป็นพัสดุใช้สิ้นเปลือง หรือสินทรัพย์ถาวร

4.2 การเงิน หมายถึง การรับเงินทุกประเภททั้งเงินรายได้แผ่นดินและเงินนอกงบประมาณเข้าคลัง การจ่ายเงินให้กับบุคคลภายในและภายนอกเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ การเก็บรักษาเงินให้ครบถ้วนถูกต้องและปลอดภัย และการบริหารเงินสำหรับโครงการลงทุนของเทศบาล

5. การบัญชี หมายถึง การนำเอกสารหลักฐานทางการเงินและบัญชีไปบันทึกรายการบัญชีตามระเบียบว่าด้วยการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียน และรายงานการเงินตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

6. การควบคุมภายในและการตรวจสอบ หมายถึง การสร้างระบบการกำกับดูแลการปฏิบัติงานเพื่อทำให้เกิดการป้องกันดูแลเงินสดและทรัพย์สิน ความเชื่อถือซึ่งข้อมูลและรายงานการเงินของเทศบาลการปฏิบัติตามกฎระเบียบของเจ้าหน้าที่และการบรรลุซึ่งเป้าหมายการดำเนินงานของเทศบาล

7. การประเมินผล หมายถึง การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมาย โดยพิจารณาในด้านผลงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการและผลการใช้จ่ายเงินเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ตั้งไว้ และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน

บทที่ 2

องค์ประกอบ ภารกิจ และความคาดหวังเกี่ยวกับ ระบบงานการคลังและงบประมาณ

วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Administrative Capacity) เกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งสามารถแยกออกตามลักษณะงานที่สำคัญ หรือเด่นๆ ได้ 6 ระบบ(แผนภูมิปรากฏตามผนวก 2) คือ

1. ระบบงบประมาณ
2. ระบบพัสดุ
3. ระบบการเงิน
4. ระบบบัญชี
5. ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ
6. ระบบประเมินผล

ระบบงานแต่ละระบบจะต้องมีภารกิจหรือหน้าที่ (Function) ที่สำคัญของตนเองซึ่งหากขาดหรือบกพร่องในภารกิจหรือหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จะทำให้ระบบการคลังและงบประมาณในเรื่องนั้นๆมีปัญหา และส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังระบบอื่นและในภาพรวม นอกจากนี้ระบบงานแต่ละระบบยังสอดแทรกไว้ด้วยวินัยทางการคลัง ซึ่งวินัยทางการคลังดังกล่าวจะสนับสนุนให้การปฏิบัติงานตามระบบต่างๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ฉะนั้นความคาดหวังเกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณ จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการผสมผสานระหว่างขั้นตอนการปฏิบัติ ภารกิจ/หน้าที่ที่สำคัญ และวินัยทางการคลัง ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งในระดับระบบงานและในระดับภาพรวม

นอกจากนี้การออกแบบระบบงานการคลังและงบประมาณให้เป็นไปตามความคาดหวังดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญอีก 4 ประการด้วยกัน คือ

1. ความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน
 2. นโยบายของฝ่ายบริหาร
 3. กฎหมายและระเบียบ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป
 4. ประสิทธิภาพของเทศบาล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ เครื่องมืออุปกรณ์ และการบริหารจัดการ
- ในลำดับถัดไปจะกล่าวถึง ความคาดหวังเกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณทั้ง 6 ระบบ ไปพร้อมกับภารกิจ/หน้าที่และวินัยการคลังที่ควรปรากฏอยู่ในระบบงานดังกล่าวตามลำดับดังนี้

1. ระบบงบประมาณ

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของงบประมาณคือ **การจัดสรรเงิน** กล่าวคือ เทศบาลต้องสามารถจัดสรรเงินให้กับหน่วยงาน งาน/โครงการ ตามแผนปฏิบัติงานที่วางไว้ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถดำเนินการได้โดยมีเงินสนับสนุนอย่างเพียงพอและตามระยะเวลาที่ต้องการ ภารกิจหรือหน้าที่ลำดับรองคือ **การจัดลำดับความสำคัญ** ในการจัดสรรเงินให้กับแต่ละโครงการ ในบางกรณี เทศบาลอาจมีโครงการที่ต้องดำเนินงานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่มีเงินงบประมาณจำกัด ฉะนั้นเทศบาล ต้องมีความเป็นอิสระที่จะจัดลำดับความสำคัญของโครงการโดยปราศจากข้อจำกัดหรือการแทรกแซงใดๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในลำดับถัดมาว่าโครงการที่มีความสำคัญมากจะได้รับจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อไปดำเนินการก่อนโครงการที่มีความสำคัญในลำดับรองลงไป

หากงบประมาณไม่สามารถทำภารกิจ/หน้าที่หลักและหน้าที่รองดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ย่อมเป็นการส่งสัญญาณว่า ระบบงบประมาณมีปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องหาสาเหตุของปัญหา เช่น ติตขัดที่กฎระเบียบ การแทรกแซง หรือความบกพร่องด้านข้อมูล เป็นต้น แล้วรีบแก้ไขเพื่อให้การงบประมาณกลับมาทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากงบประมาณคือการนำเงินที่เก็บจากประชาชนในท้องถิ่นและที่ได้รับจากรัฐบาลไปใช้จ่าย ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำงบประมาณที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นและรัฐบาลได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่และคุ้มค่า ตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และโปร่งใส รวมทั้งให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน นอกจากนี้การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องเป็นไปโดยประหยัด และขอตั้งงบประมาณตามกำลังความสามารถในการใช้จ่ายเงิน เพื่อหลีกเลี่ยงการกันเงินไว้เบิกเหลือมปี ซึ่งเป็นภาระแก่การบริหารเงินในปีต่อไป

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบงบประมาณได้ดังนี้

- 1.1 งบประมาณควรสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงาน และความต้องการของประชาชน
- 1.2 งบประมาณควรสอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้ และไม่เป็นภาระกับฐานะการคลังของเทศบาล
- 1.3 จัดทำงบประมาณด้วยความโปร่งใส ถูกต้องตามกฎหมาย/ระเบียบ และประชาชนมีส่วนร่วม
- 1.4 จัดสรรงบประมาณให้กับแผนงาน/หน่วยงานต่างๆ ด้วยความสะดวกรวดเร็ว
- 1.5 บริหารงบประมาณได้ตามแผน : โอนเปลี่ยนแปลงรายการไม่มากและมีเหตุผล

- 1.6 จัดทำแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมงบประมาณและบริหารเงินให้เพียงพอ/เหมาะสม
- 1.7 ใช้จ่ายเงินได้ตามแผน : ใช้หมด ไม่เกินเงินหรือเกินเงินน้อยและมีเหตุผล เงินเหลือเพราะมีประสิทธิภาพ

2. ระบบพัสดุ

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบพัสดุ คือ **การจัดการพัสดุให้มีอยู่และเพียงพอต่อการใช้งาน ด้วยคุณภาพที่ได้มาตรฐาน และในราคาต่ำที่สุด** ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่จะมีพัสดุ ตามที่ต้องการทั้งในด้านปริมาณคุณภาพและเวลา สำหรับนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ภารกิจหรือหน้าที่ลำดับรอง คือ **การกำหนดความต้องการพัสดุ โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความประหยัด และประสิทธิภาพ** เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีพัสดุเหลือเกินความจำเป็น และสูญเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่คุ้มค่า หากระบบพัสดุไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ย่อมเป็นการส่งสัญญาณว่า ระบบพัสดุมีปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องหาสาเหตุของปัญหาและรีบปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้ระบบพัสดุกลับมาทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ต่อไป

สำหรับในเรื่องวินัยการคลังเกี่ยวกับระบบพัสดุ ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดหาพัสดุ โดยแบ่งแยกหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุดูออกจากกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการสมยอมกันในระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในด้วยกันเอง และเจ้าหน้าที่ภายในกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก เช่น ควรแบ่งแยกเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกกับเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการตรวจรับ เป็นต้น รวมทั้งควรแต่งตั้งประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการเกี่ยวกับการพัสดุ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเปิดเผยและโปร่งใส นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการเก็บรักษาและการเบิกใช้ โดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบโดยตรง และมีระบบตรวจสอบความถูกต้องของพัสดุที่เบิกใช้และที่คงเหลืออยู่ในระหว่างปีและสิ้นปี โดยหัวหน้างานและคณะกรรมการ

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบพัสดุได้ดังนี้

- 2.1 กำหนดความต้องการพัสดุ โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความประหยัด และประสิทธิภาพ
- 2.2 มีแผนการจัดการพัสดุ เพื่อเห็นภาพรวม ชนิด ประเภท และระยะเวลาที่ต้องการและสามารถจัดหาพัสดุได้ตามแผน
- 2.3 กระบวนการจัดหาโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วม สะดวก และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

- 2.4 มีการตรวจรับ เก็บรักษา ควบคุมการเบิกใช้ และบำรุงรักษาที่ดีและถูกต้อง
- 2.5 ทำทะเบียนคุมที่ครอบคลุม และเป็นปัจจุบัน
- 2.6 มีการตรวจสอบสภาพ ยอดคงเหลือ อย่างสม่ำเสมอ หรืออย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
- 2.6 มีการบริหารสินทรัพย์ถาวรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด
- 2.7 การตัดจำหน่ายสมเหตุสมผลและถูกต้อง

3. ระบบการเงิน

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบการเงิน คือ **ความสุจริต** กล่าวคือ จะต้องมีการรับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงิน อย่างครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการทุจริต รั่วไหลเกี่ยวกับเรื่องการเงิน สำหรับภารกิจหรือหน้าที่ลำดับรอง คือ **การบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และมีเงินคงเหลืออยู่อย่างเพียงพอ** ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า เงินที่จ่ายออกไปหรือที่นำไปลงทุนจะได้รับผลตอบแทนกลับคืนมาหรือได้รับผลประโยชน์สูงสุด รวมทั้งมีเงินสดสำหรับการใช้จ่ายได้อย่างคล่องตัวไม่ขาดมือ

หากระบบการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ระบบรับเงิน ระบบจ่ายเงิน ระบบเก็บรักษาเงินและระบบบริหารเงิน ไม่สามารถทำหน้าที่หลักและหน้าที่รองดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ย่อมเป็นการส่งสัญญาณว่า ระบบการเงินในภาพรวม และแต่ละระบบย่อยมีปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องหาสาเหตุของปัญหา แล้วรีบปรับปรุงแก้ไขให้กลับมาทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากระบบการเงิน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินสด ซึ่งเกิดการทุจริตหรือข้อผิดพลาดได้ง่ายและบ่อย ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกงานกันทำระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสหรือความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตและทำให้เกิดระบบสอบยันการทำงานระหว่างกัน กล่าวคือ ต้องแยกเจ้าหน้าที่รับเงิน ออกจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงิน ต้องมีหัวหน้างานตรวจสอบการรับ-จ่ายเงินของเจ้าหน้าที่กับเอกสารหลักฐาน ต้องมีคณะกรรมการตรวจสอบเงินคงเหลือประจำวัน ต้องมีคณะกรรมการนำเงินสดคงเหลือที่เกินกว่าวงเงินเก็บรักษาประจำวันฝากธนาคาร และต้องมีคณะกรรมการบริหารเงิน

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบการเงิน แยกตามระบบย่อยได้ดังนี้

- 3.1 ด้านการรับเงิน
 - 1.) กระบวนการรับเงินทุกประเภท ลื่น ง่าย สะดวก รวมอยู่ในที่เดียวกัน
 - 2.) ออกหลักฐานรับเงินทุกครั้ง

3.) ตรวจสอบหลักฐานกับจำนวนเงิน เป็นประจำทุก
วัน

4.) นำส่งเงินเพื่อเก็บรักษา/ฝากธนาคารทุกสิ้นวัน

3.2 ด้านการจ่ายเงิน

1.) ขอเบิกเงินตามแผนการใช้จ่ายเงิน
2.) กระบวนการเบิกจ่ายเงิน สั้นง่าย สะดวก และ
ถูกต้อง

3.) ตรวจสอบหลักฐานขอเบิกเงินทุกครั้งเมื่อรับ

หลักฐาน

4.) จ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่/บุคคลภายนอก และผู้มีสิทธิ/

เจ้าหน้าที่โดยรวดเร็ว และลดการจ่ายเงินด้วยเงินสด ให้จ่ายเป็นเช็คหรือโอนเข้าบัญชี

3.3 การเก็บรักษาเงิน

1.) ตรวจสอบจำนวนเงินที่นำส่งให้ถูกต้องตามหลักฐาน
แล้วนำฝากธนาคาร

ฝากเงิน

2.) จัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวัน

3.) กระทบยอดเงินฝากธนาคารเป็นประจำ อย่าง

น้อยเดือนละ 1 ครั้ง

3.4 การบริหารเงิน

- บริหารเงินสดให้เกิดประโยชน์โดยคำนึงถึงประโยชน์
ที่จะได้รับกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ

4. ระบบบัญชี

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบบัญชีคือ การบันทึกเหตุการณ์หรือกิจกรรมทาง
การเงิน ของหน่วยงานที่เกิดขึ้นในแต่ละวันตามรอบระยะเวลาบัญชี โดยแยกออกตามประเภท
รายการ หรือผังบัญชี ซึ่งประกอบด้วยรายการสำคัญๆ 4 ประเภท คือ สินทรัพย์ หนี้สิน ทุน รายได้
และค่าใช้จ่าย แล้วสรุปเป็นงบการเงินประจำปี ประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผล
การดำเนินงาน และงบกระแสเงินสด โดยข้อมูลทางบัญชีดังกล่าวต้องนำเสนอต่อผู้บริหารเพื่อให้
อ่านหรือพิจารณาแล้วสามารถเห็นสถานการณ์ทางการเงินที่เป็นอยู่ ปัญหาและแนวโน้มที่จะ
เกิดขึ้นในอนาคต

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากระบบบัญชีคือการบันทึกกิจกรรมทางการเงินที่
เกิดขึ้น และใช้ข้อมูลทางบัญชีเป็นเครื่องมือสอบทานความถูกต้องของการปฏิบัติงานทางการเงิน
ไม่ว่าจะเป็นการรับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงิน ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องแยกเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน
ด้านการเงินออกจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านบัญชี

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบบัญชีได้ดังนี้

4.1 เอกสารหลักฐานทางการเงินและบัญชีทุกฉบับได้รับการตรวจสอบและบันทึกบัญชีตามระบบบัญชีที่กำหนดไว้

4.2 สรุปผลการทำบัญชีเป็นรายงานประจำวัน เดือน และปี

4.3 มีการใช้ข้อมูลและรายงานทางด้านบัญชีเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านการเงินและบริหารสินทรัพย์และบริหารงานของเทศบาล

4.4 ในระยะยาวมีการปรับระบบบัญชีเป็นเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ในทำนองเดียวกับธุรกิจเพื่อสามารถวัดผลการดำเนินงานและฐานะการเงินได้อย่างแท้จริง

เนื่องจากปัจจุบัน เทศบาลจัดทำบัญชีตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งเป็นระบบบัญชีตามเกณฑ์เงินสด (Cash Basis) ฉะนั้นจึงขอเสนอให้มีการปรับปรุงระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) อย่างเป็นขั้นตอนตามระดับการพัฒนา ดังนี้

ระดับที่ 1 จัดทำบัญชีตามเกณฑ์เงินสดตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทยให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นหลักฐานอันมั่นคงในการพัฒนาระบบบัญชีสู่ระดับที่สูงขึ้น

ระดับที่ 2 ปรับปรุงข้อมูลบัญชีบางส่วนตามเกณฑ์เงินสดที่ทำถูกต้อง ครบถ้วน และปัจจุบันแล้ว ให้สอดคล้องกับหลักการบัญชีตามเกณฑ์คงค้างด้วยวิธีการง่ายๆ ปีละครั้ง เมื่อสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี ทั้งนี้เพื่อให้ระบบบัญชีสะท้อนให้เห็นถึง สินทรัพย์ถาวรและค่าเสื่อมราคา วัสดุคงเหลือสิ้นปี และหนี้สินประเภท เจ้าหนี้การค้า และใบสำคัญค้างจ่าย การที่ระบบบัญชีสามารถสะท้อนให้เห็นข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ผู้บริหารนำไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับความเหมาะสมในการจัดหาสินทรัพย์ถาวรและวัสดุเพิ่มเติม การใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และวัสดุที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นต้น (รายละเอียดการปรับปรุงข้อมูลบัญชีปรากฏตามภาคผนวก 4)

ระดับที่ 3 ปรับระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้างอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดผังบัญชีใหม่ และเปลี่ยนวิธีการบันทึกบัญชีเป็นเกณฑ์คงค้างตั้งแต่เริ่มเกิดรายการทางบัญชี (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก 5)

ระดับที่ 4 พัฒนาระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ในระยะที่ 3 ให้มีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ช่วยในการจัดทำบัญชี

5. ระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบ

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบการควบคุมภายในและตรวจสอบ คือ การเป็นกลไกหรือเครื่องมือ เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าการปฏิบัติงานในทุกๆด้านของ เทศบาลจะดำเนินไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ มีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งหากการ

ปฏิบัติงานดังกล่าวเกิดปัญหาก็สามารถรู้ได้ล่วงหน้า และสามารถหาแนวทางแก้ไขและจัดการกับปัญหานั้นๆ ได้ทันเวลา

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากระบบการควบคุมภายใน และการตรวจสอบเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่ควรจัดให้มีขึ้นเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ซึ่งโดยหลักการก็คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ของเทศบาล และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบซึ่งโดยหลักการอาจเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานก็ได้แต่ต้องเป็นคนละคนหรือคนละระดับ หรืออยู่คนละหน่วยงานหรือเป็นหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก เพื่อให้เกิดการสอบยันการทำงานและความเป็นอิสระในการเข้าตรวจและรายงานผลการตรวจสอบ

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายใน และการตรวจสอบได้ดังนี้

5.1 มีระบบการควบคุมภายในตามระเบียบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

5.2 มีระบบการตรวจสอบ ดังนี้

5.2.1 ตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน

5.2.2 ตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายใน ทั้งนี้โดยปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.3 ตรวจสอบโดย สตง.เป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกที่เป็นอิสระ

5.2.4 ตรวจสอบโดยจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

5.2.5 ตรวจสอบโดยประชาชน เป็นการตรวจสอบจากภายนอกด้วยวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

6. ระบบประเมินผล

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบประเมินผล คือกลไกหรือเครื่องมือในการวัดผลผลิตขององค์กรว่าได้ผลผลิตตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ และในระดับความพึงพอใจเท่าไรสำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เป็นไปในแนวทางเดียวกับระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบ

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบการประเมินผล ได้ดังนี้

6.1 มีระบบประเมินผลการดำเนินงาน เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์

6.2 จะมีระบบประเมินผลการใช้จ่ายเงิน เมื่อเปรียบเทียบกับแผนงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงิน

โดยการประเมินผลดังกล่าวสามารถดำเนินการโดยหน่วยงานภายใน หน่วยงานภายนอก และประชาชนตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระของหน่วยงานผู้ประเมินผลและกระบวนการประเมินผลที่โปร่งใส

บทที่ 3

บทวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับ ระบบงานการคลังและงบประมาณ

กฎหมายและระเบียบ

(แผนภูมิปรากฏตามภาคผนวก 6 และ 7)

1. กฎหมายแม่บท

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

2. หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทย

ในเรื่องเกี่ยวกับการงบประมาณ พัสดุ และการเงินการคลัง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวในกรณีมีเหตุจำเป็นและสมควรยกเว้น

3. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับงบประมาณ

- 3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- 3.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำและตั้งงบประมาณเพื่อเป็นรายจ่ายประเภทต่างๆ

4. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับพัสดุ

- 4.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- 4.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุ

5. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง (ทั่วไป)

- 5.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน และเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

- 5.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง

6. กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง (เฉพาะเรื่อง)

- 6.1 เงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

- 6.2 เงินสวัสดิการรักษายาบาล

- 6.2.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาลของสำนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

- 6.2.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติและการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาบาลของสำนักงานส่วนท้องถิ่น

6.3 เงินสวัสดิการการศึกษาบุตร

6.3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตรของสำนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

6.3.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติ และการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการการศึกษาบุตรของสำนักงานส่วนท้องถิ่น

6.4 ค่าเช่าบ้าน

6.4.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของสำนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

6.4.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับสิทธิ การใช้สิทธิ และการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของสำนักงานส่วนท้องถิ่น

6.5 ค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการ

6.5.1 พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2534 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

6.5.2 ระเบียบกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

6.5.3 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

6.6 ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม

6.6.1 ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

6.6.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

6.7 เบี้ยกันดาร

6.7.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเบี้ยกันดารของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

6.7.2 หนังสือสั่งการกำหนดท้องที่กันดาร

7. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน

7.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2531 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

7.2 หนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน

8. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง (เรื่องอื่นๆ)

8.1 เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียน

8.2 เงินรางวัลจับกุมผู้กระทำความผิด

- 8.3 เงินเดือนผู้ถูกสั่งพักราชการ / อยู่ระหว่างถูกออกจากราชการ / ระหว่างลา
- 8.4 เงินทุนหมุนเวียน
- 8.5 เงินทำขวัญ
- 8.6 เงินบำเหน็จ บำนาญ

การวิเคราะห์ข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบ

1. การคลัง - พัสดุ

1.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดกรอบการจัดหาพัสดุและเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องไว้โดยละเอียด สรุปได้ดังนี้

1.1.1 คำนิยามที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ การบังคับใช้ระเบียบ และการมอบอำนาจของผู้ที่มีอำนาจตามระเบียบ

1.1.2 การจัดหา ซึ่งแบ่งออกเป็น การซื้อ การจ้างทั่วไป การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและการควบคุม การแลกเปลี่ยน การเช่า สัญญา และหลักประกัน และการลงโทษผู้ทำงาน

1.1.3 การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ ประกอบด้วย การยืม การควบคุม และการจำหน่าย

1.1.4 บุคคลและคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการตามระเบียบพัสดุ คณะกรรมการชุดต่างๆ ตามระเบียบและผู้มีอำนาจสั่งซื้อดังกล่าว

1.2 การกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพัสดุไว้โดยละเอียดดังกล่าว ทำให้เกิดระบบการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานที่ดี เป็นการป้องกันผู้ทุจริต ในขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันปราบผู้ที่ทุจริตไปในตัว อย่างไรก็ตาม การมีแนวทางปฏิบัติที่ละเอียดเกินไปอาจทำให้การปฏิบัติงานไม่ยืดหยุ่น และใช้ดุลยพินิจเพื่อให้เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ได้น้อยลง ฉะนั้นการทำความเข้าใจและปรับใช้ระเบียบให้เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด นอกจากนี้หากเทศบาลไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดๆ ระเบียบได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อความยืดหยุ่นและคล่องตัวโดยเปิดช่องให้ขอทำความเข้าใจเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้ โดยกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษากฎระเบียบได้มอบอำนาจในส่วนนี้ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว

1.3 เนื่องจากการจัดหาพัสดุ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ เป็นการดำเนินงานภายในของเทศบาลตามงบประมาณที่ได้ตั้งไว้แล้ว ฉะนั้นจึงควรให้ เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ และรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้พิจารณา

สั่งการไป ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุอย่างไก็ดี ระเบียบได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการอนุญาตอนุมัติการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น การรับพัสดุที่มีผู้อุทธรณ์ให้เป็นกรรมสิทธิ์ และการสั่งซื้อสิ่งจ้าง ในวงเงินสูงๆ เป็นต้น

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องโดยภาพรวม มิได้เป็นอุปสรรคต่อการจัดหาพัสดุและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ หากจะมีอุปสรรคอยู่บ้างก็คงเป็นเรื่องขั้นตอนปฏิบัติที่กำหนดไว้มาก จนอาจจะทำให้เกิดความไม่สะดวกและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตามพิจารณาเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานและการตัดสินใจของเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดควรทำแต่เพียงกำกับดูแลให้การสนับสนุน และให้คำแนะนำก็เพียงพอแล้ว ฉะนั้นจึงควรปรับส่วนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแทรกแซงการดำเนินงานเกี่ยวกับพัสดุ ออกจากระเบียบดังกล่าว

2. การคลัง – การรับ การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบ

2.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับ การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งที่เป็นเรื่องทั่วไป และเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณีได้กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้โดยละเอียด ซึ่งพิจารณาแล้วมีความเห็นในทำนองเดียวกับการพัสดุในหัวข้อที่ผ่านมา กล่าวคือ การกำหนดแนวปฏิบัติไว้โดยละเอียดทำให้เกิดระบบการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานที่ดี แต่ในทางตรงกันข้าม อาจทำให้ขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัว เนื่องจากต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด และไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างเต็มที่

2.2 แนวปฏิบัติในเรื่องนี้ มิได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจของเทศบาลเหมือนเช่น ระเบียบพัสดุ แต่อย่างไรก็ดี ระเบียบ/คำสั่งกำหนดให้ผู้บริหารเทศบาลเข้ามาดำเนินการในรายละเอียดของงานมากเกินไป เช่น การอนุมัติฎีกา การอนุมัติการจ่าย อนุมัติการยืมเงิน และการรับรองสิทธิและเอกสาร เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้พิจารณาเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาลซึ่งเข้าราชการประจำ น่าจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระงานของนายกเทศมนตรี ซึ่งควรไปเน้นหรือให้ความสำคัญกับงานด้านนโยบายและการบริหารมากกว่า

2.3 นอกจากเรื่องแนวการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังดังกล่าวแล้ว เรื่องอัตราค่าใช้จ่ายสำหรับค่าใช้จ่ายแต่ละประเภท ก็มีการกำหนดไว้ในอัตราที่ตายตัวจึงทำให้เทศบาล ขาดความเป็นอิสระที่จะกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมกับแต่ละกรณีซึ่งมีความแตกต่างกัน และกำลังเงินของเทศบาลแต่ละแห่ง

โดยสรุป ระเบียบและคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการเงินการคลังดังกล่าวข้างต้น มิได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งหากมิได้แก้ไขระเบียบเรื่องการพิจารณาสั่งการโดยผู้บริหารสูงสุดของเทศบาลก็สามารถหาทางออกได้โดยการให้ผู้บริหารเทศบาลมอบอำนาจให้ผู้บริหารในระดับรองลงไป เพื่อแบ่งงานกันไปทำและรับผิดชอบ สำหรับเรื่องอัตราค่าใช้จ่ายถ้าเป็นไปได้ควรปรับให้เป็นช่วงและให้อำนาจเทศบาล พิจารณาได้เองภายใต้กรอบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดร่วมกับข้อเท็จจริงและปัจจัยอื่นๆประกอบกัน

3. บทประมาณ

3.1 ด้านรายได้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66 บัญญัติเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นรายได้ประเภทต่างๆ ดังนี้

3.1.1 รายได้ประเภทภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3.1.2 รายได้ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3.1.3 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล

3.1.4 รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

3.1.5 รายได้จากพันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3.1.6 รายได้จากเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ

3.1.7 รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.1.8 รายได้จากเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

3.1.9 รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

รายได้ตามข้อ 3.1.1-3.1.2 มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับ โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอัตราหรือส่วนแบ่งรายได้ไว้แล้ว ฉะนั้น เทศบาลจึงไม่สามารถเพิ่มรายได้ประเภทนี้ได้โดยเพิ่มอัตราหรือส่วนแบ่ง คงทำได้แต่เพียงการเพิ่มปริมาณกิจกรรมที่เป็นที่มาของรายได้ให้มากขึ้นเท่านั้น

รายได้ตามข้อ 3.1.4 เป็นรายได้ที่เกิดจากความสามารถของเทศบาล ในการให้บริการแก่ผู้ใช้ ฉะนั้นรายได้ประเภทนี้จึงเพิ่มขึ้นได้ตามความสามารถของเทศบาลและความพอใจของผู้ใช้บริการ

รายได้ตามข้อ 3.1.5 และ 3.1.6 เป็นรายได้จากการกู้เงิน ซึ่งสามารถทำให้เพิ่มขึ้นได้โดยการกู้เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การกู้เงินได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของแหล่งเงินกู้ที่มีต่อโครงการของเทศบาลความสามารถในการหารายได้เพื่อชำระคืนเงินกู้ และฐานะทางการเงินของเทศบาล

รายได้ตามข้อ 3.1.7 เป็นรายได้ที่ขึ้นอยู่กับการจัดสรรของรัฐบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีเกณฑ์การจัดสรรที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ฉะนั้นการเพิ่มขึ้นของรายได้ประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้ตามข้อ 3.1. และ 3.1.8 เป็นรายได้จากทรัพย์สิน ฉะนั้นหากเทศบาลมีทรัพย์สินมากและรู้จักนำทรัพย์สินนั้นไปหารายได้ ก็จะทำให้เทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของเทศบาลมิได้เป็นอุปสรรคกับการหารายได้ของเทศบาล เนื่องจากมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะทำให้เทศบาลหารายได้เพิ่มขึ้นภายใต้กรอบที่กฎหมายที่มีอยู่กำหนด

3.2 ด้านรายจ่าย

3.2.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 67บัญญัติให้เทศบาลตั้งรายจ่ายได้สำหรับรายจ่ายประเภทต่างๆ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดแนวทางในการจัดทำ การบริหาร และควบคุมงบประมาณ สรุปสาระสำคัญได้ว่าฝ่ายบริหารเทศบาลเป็นผู้จัดทำงบประมาณ แล้วนำเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณาอนุมัติซึ่งทำให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกันรวมทั้งจัดการตรวจสอบการทำงานงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามก็ระเบียบกำหนดต่อไปว่า เมื่อสภาอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบก่อนนำบังคับใช้ซึ่งเรื่องนี้พิจารณาให้เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบเนื่องจาก การทำงบประมาณเป็นเรื่องของท้องถิ่น เมื่อตัวแทนของท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้วก็ควรมีผลบังคับใช้ทันที ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงบประมาณ และก็ได้เป็นผู้แทนของท้องถิ่นจึงไม่สมควรเข้ามาอนุมัติการทำงบประมาณของท้องถิ่นควรทำแต่เพียงให้คำแนะนำและถ่ายทอดนโยบายของรัฐบาลให้ท้องถิ่นทราบ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นต่อไป

3.2.2 นอกจากกฎหมายและระเบียบดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้เทศบาลตั้งงบประมาณและใช้เงินสะสม เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลหรือใช้จ่ายเงินสนับสนุนจังหวัดเพื่อไปดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล เช่น ภัยแล้ง ภัยหนาว ยา

เสพติด การจัดระเบียบสังคม การทำประปาหมู่บ้าน การสร้างสวนสาธารณะและสถานที่ออกกำลังกาย การส่งเสริมผู้พิการ และผู้สูงอายุ การรณรงค์ขับขีปลดภัย ท้องถิ่นไทยใสสะอาด และอื่นๆ แล้วให้รายงานผลการดำเนินงาน และการใช้จ่ายให้กระทรวงมหาดไทยทราบด้วย ในเรื่องนี้พิจารณาเห็นว่า คำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ควรเป็นเพียงข้อเสนอแนะ มิให้ข้อบังคับให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติเนื่องจากท้องถิ่นหรือเทศบาลอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชน ย่อมทราบปัญหา ความเดือดร้อนความเร่งด่วนและจำเป็น รวมทั้งมีรายได้จำกัด ฉะนั้นจึงควรให้อิสระแก่เทศบาลในการใช้จ่ายเงินให้เหมาะสมกับท้องที่ ปัญหาความต้องการของประชาชน

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลโดยภาพรวมมิได้เป็นอุปสรรคกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาล เว้นแต่การเข้ามาแทรกแซงโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งควรปรับออกและลดระดับจากคำสั่งให้เป็นเพียงข้อเสนอแนะ

บทที่ 4

ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแสดงให้เห็นถึงวงจรระบบงานการคลังและงบประมาณองค์ประกอบ ภารกิจ/หน้าที่ที่สำคัญ ความคาดหวัง รวมตลอดถึงกฎหมายและระเบียบพร้อมบทวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณของเทศบาลซึ่งในทางปฏิบัติเทศบาลทุกแห่งได้ดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว บางเทศบาลอาจพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณบางระบบไปจนถึงระดับที่คาดหวังไว้แล้ว แต่บางเทศบาลก็อาจยังไม่ถึง หรือกำลังดำเนินการอยู่ อย่างไรก็ตาม ระบบงานการคลังและงบประมาณที่เสนอไว้ในเอกสารนี้ เป็นเพียงแบบอย่างที่ดี ควรจะมีจะเป็น โดยพิจารณาจากทฤษฎีและหลักการที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งแบบอย่างดังกล่าวสามารถนำไปเป็นต้นแบบของการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลได้ ด้วยวิธีการแบบเป็นขั้นเป็นตอน ดังนี้

1. การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณแต่ละระบบได้แก่ระบบงบประมาณ ระบบพัสดุ ระบบการเงิน ระบบบัญชี ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ และระบบประเมินผล ว่าปัจจุบันมีการปฏิบัติอย่างไร

2. ประเมินสถานการณ์ปัจจุบัน โดยการเปรียบเทียบกับระบบงานต้นแบบโดยวิธีการที่เรียกว่า Check list แล้วนำข้อมูลจาก Check list ไปวิเคราะห์และสรุปผลว่าการปฏิบัติงานในปัจจุบันแยกเป็นระบบงานต่างๆ อยู่ห่างจากระบบงานที่คาดหวังมากน้อยเพียงใด และในเรื่องใดบ้างวิธีการนี้เรียกว่า Gap Analysis

3. หาเหตุผลโดยใช้คำถาม ทำไมและอย่างไร (Why และ What) หมายถึง การหาคำตอบว่าทำไมระบบงานปัจจุบันจึงยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบบงานที่คาดหวังไว้และอะไรคือปัญหา โดยให้พิจารณาทั้งในภาพรวม (Conceptual Component) และในรายละเอียด (Detail Component) แยกเป็นระบบๆ

4. วางแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาแต่ละระบบแต่ละหัวข้อ แล้วกำหนดแผนงานรองรับ โดยกำหนดกิจกรรม ระยะเวลาและปัจจัยที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน และตัวชี้วัด ให้ชัดเจน

5. ลงมือปฏิบัติตามแผนงานที่วางไว้ ควบคุมและติดตาม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงาน

6. ในระหว่างการทำงานและเมื่อการทำงานสิ้นสุดแล้วให้ประเมินผล ด้วยวิธีการ Check list หากกำหนดปัญหาถูกต้อง กำหนดแนวทาง แผนงาน และดำเนินงาน ถูกต้อง ช่องว่างระหว่างสถานะปัจจุบันและความคาดหวัง ควรแคบลง และหมดไป ซึ่งหมายความว่า เทศบาลได้ปรับปรุงและพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณมาสู่ระบบที่คาดหวังได้สำเร็จแล้ว

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาระบบงานการคลังและงบประมาณของเทศบาลที่เข้าร่วมโครงการวิจัย พบ.แล้ว ได้ข้อสรุปในเบื้องต้นว่าปัญหาของระบบงานการคลังและงบประมาณทั้ง 6 ระบบ มีสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการคือ (แผนภูมิปรากฏตามภาคผนวก 8)

1. ปัญหาด้านระบบงาน หมายถึง ระบบงานยังประกอบด้วยขั้นตอนมาก ไม่สะดวก ยุ่งยาก และใช้เวลานาน ติดขัดกฎระเบียบ และไม่คำนึงถึงความต้องการและความพอใจของประชาชน

2. ปัญหาด้านบุคลากร หมายถึง มีบุคลากรไม่เหมาะสมกับปริมาณงานบุคลากรยังขาดความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงาน และขาดจิตใจให้บริการ

3. ปัญหาด้านอุปกรณ์/เครื่องมือ หมายถึง มีเครื่องมือไม่เหมาะสมกับงานทั้งในด้านจำนวนและประสิทธิภาพการใช้งาน

ที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงสาเหตุหลักๆ ของปัญหาระบบงานการคลังและงบประมาณซึ่งยังจำเป็นต้องสำรวจข้อมูลและประเมินสถานการณ์ลงในรายละเอียดตามสภาพแวดล้อมของแต่ละเทศบาล เพื่อกำหนดเป็นสภาพปัญหาของเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งมีความแตกต่างกันต่อไป ซึ่งเมื่อทราบสภาพปัญหาที่แท้จริงและลงในรายละเอียดของปัญหาของแต่ละเทศบาลแล้วเทศบาลดังกล่าวก็ต้องวางแผนทางและแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหของตนต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณคือ การรู้และเข้าใจปัญหาที่แท้จริง แล้วจึงปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ถูกต้องถูกวิธี พร้อมๆกับการกำกับดูแลการปฏิบัติงานที่ดีแล้วให้คงอยู่ตลอดไป และสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น โดยมีหลักการอย่างง่าย ๆ สรุปได้ดังนี้

1. ออกแบบระบบงานทั้ง 6 ระบบให้สั้น ง่าย สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบ และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

2. อาจจัดหาคนใหม่มาเพิ่ม และ/หรือพัฒนาคคนเดิมให้มีความรู้ความสามารถ อย่างเพียงพอและเพิ่มขึ้น

3. อาจจัดหาอุปกรณ์/เครื่องมือในการปฏิบัติงานมาเพิ่มและ/หรือพยายามใช้ของที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ระบบงานการคลังและงบประมาณ
ของ
องค์การบริหารส่วนตำบล

บทที่ 1

วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ

โดยหลักการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ควรมีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง หรืออีกนัยหนึ่ง คือ มีอิสระเกี่ยวกับระบบงบประมาณรวมทั้งควรมีระบบงานการคลังของตนเอง ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ที่แตกต่างกัน

ระบบงานการคลังและงบประมาณ เป็นเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Administrative Capacity) ซึ่งประกอบด้วยระบบงานต่างๆ เรียงร้อยกันตามลำดับ ตั้งแต่ต้นปีถึงสิ้นสุดปีงบประมาณ (1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน) และเมื่อสิ้นปีงบประมาณใหม่ก็เริ่มกระบวนการใหม่ในลักษณะเป็นวงจร หรือเรียกว่าวงจรระบบงานการคลังและงบประมาณ

เมื่อพิจารณาในภาพรวมระบบงานการคลังและงบประมาณ อบต.ทุกแห่งจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่ในรายละเอียดจะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากสภาพภูมิประเทศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม ความต้องการของประชาชนและปัญหาของแต่ละท้องถิ่นที่ไม่เหมือนกัน สำหรับวงจรระบบงานการคลังและงบประมาณของ อบต.โดยทั่วไปมีขั้นตอนสรุปได้ดังนี้ (แผนภูมิปรากฏตามภาคผนวก 1)

1. การวางแผนงบประมาณ หมายถึง การกำหนดจำนวนเงินงบประมาณที่ต้องการใช้ในแต่ละปี ซึ่งโดยหลักการความต้องการดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการประจำปีของ อบต. อย่างไรก็ตามก่อนที่จะมีแผนการปฏิบัติการประจำปี อบต.จะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารายหรือแผนแม่บท ซึ่งเป็นแผนระยะยาว 3-5 ปีมาก่อน โดยแผนดังกล่าวมักจะจัดทำตามนโยบายของฝ่ายบริหารโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนได้อย่างเพียงพอ และไม่เป็นภาระกับฐานะการคลังของ อบต.

2. การจัดทำงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายบริหารของ อบต.นำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้เตรียมไว้ตามขั้นตอนที่ 1 เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภา อบต.ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งโดยหลักปฏิบัติทั่วไป อบต.มักเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามความเหมาะสม และเมื่อสภา อบต.ให้ความเห็นชอบแล้วจะต้องนำเสนอต่อนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบด้วย จากนั้นจึงสามารถประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

3. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาความเห็นชอบแล้วให้กับหน่วยงานต่างๆใน อบต.เพื่อนำไปใช้จ่ายตามแผนงาน งาน/โครงการ และตามประเภทรายจ่ายที่กำหนดไว้ต่อไป

4. การบริหารการเงินการคลัง ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ดังนี้

4.1 การพัสดุ หมายถึง การจัดหาพัสดุเข้ามาใช้ในการดำเนินงานตามแผน ซึ่งพัสดุดังกล่าวอาจเป็นพัสดุใช้สิ้นเปลือง หรือสินทรัพย์ถาวร

4.2 การเงิน หมายถึง การรับเงินทุกประเภททั้งเงินรายได้แผ่นดินและเงินนอกงบประมาณเข้าคลัง การจ่ายเงินให้กับบุคคลภายในและภายนอกเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ การเก็บรักษาเงินให้ครบถ้วนถูกต้องและปลอดภัย และการบริหารเงินสำหรับโครงการลงทุนของ อบต.

5. การบัญชี หมายถึง การนำเอกสารหลักฐานทางการเงินและบัญชีไปบันทึกรายการบัญชีตามระเบียบว่าด้วยการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียน และรายงานการเงินตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

6. การควบคุมภายในและการตรวจสอบ หมายถึง การสร้างระบบการกำกับดูแลการปฏิบัติงานเพื่อทำให้เกิดการป้องกันดูแลเงินสดและทรัพย์สิน ความเชื่อถือซึ่งข้อมูลและรายงานการเงินของ อบต. การปฏิบัติตามกฎระเบียบของเจ้าหน้าที่และการบรรลุซึ่งเป้าหมายการดำเนินงานของ อบต.

7. การประเมินผล หมายถึง การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมาย โดยพิจารณาในด้านผลงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการและผลการใช้จ่ายเงินเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ตั้งไว้ และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน

บทที่ 2

องค์ประกอบ ภารกิจ และความคาดหวังเกี่ยวกับ ระบบงานการคลังและงบประมาณ

วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Administrative Capacity) เกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งสามารถแยกออกตามลักษณะงานที่สำคัญ หรือเด่นๆ ได้ 6 ระบบ(แผนภูมิปรากฏตามผนวก 2) คือ

1. ระบบงบประมาณ
2. ระบบพัสดุ
3. ระบบการเงิน
4. ระบบบัญชี
5. ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ
6. ระบบประเมินผล

ระบบงานแต่ละระบบจะต้องมีภารกิจหรือหน้าที่ (Function) ที่สำคัญของตนเองซึ่งหากขาดหรือบกพร่องในภารกิจหรือหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จะทำให้ระบบการคลังและงบประมาณในเรื่องนั้นๆมีปัญหา และส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังระบบอื่นและในภาพรวม นอกจากนี้ระบบงานแต่ละระบบยังสอดคล้องกันได้ด้วยวินัยทางการคลัง ซึ่งวินัยทางการคลังดังกล่าวจะสนับสนุนให้การปฏิบัติงานตามระบบต่างๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ฉะนั้นความคาดหวังเกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณ จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการผสมผสานระหว่างขั้นตอนการปฏิบัติ ภารกิจ/หน้าที่ที่สำคัญ และวินัยทางการคลัง ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งในระดับระบบงานและในระดับภาพรวม

นอกจากนี้การออกแบบระบบงานการคลังและงบประมาณให้เป็นไปตามความคาดหวังดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญอีก 4 ประการด้วยกัน คือ

1. ความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน
2. นโยบายของฝ่ายบริหาร
3. กฎหมายและระเบียบ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป
4. ประสิทธิภาพของ อบต.ได้แก่ เจ้าหน้าที่ เครื่องมืออุปกรณ์ และการบริหารจัดการ

ในลำดับถัดไปจะกล่าวถึง ความคาดหวังเกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณทั้ง 6 ระบบ ไปพร้อมกับภารกิจ/หน้าที่และวินัยการคลังที่ควรปรากฏอยู่ในระบบงานดังกล่าวตามลำดับดังนี้

1. ระบบงบประมาณ

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของงบประมาณคือ **การจัดสรรเงิน** กล่าวคือ อบต.ต้องสามารถจัดสรรเงินให้กับหน่วยงาน งาน/โครงการ ตามแผนปฏิบัติงานที่วางไว้ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถดำเนินการได้โดยมีเงินสนับสนุนอย่างเพียงพอและตามระยะเวลาที่ต้องการ ภารกิจหรือหน้าที่ลำดับรองคือ **การจัดลำดับความสำคัญ** ในการจัดสรรเงินให้กับแต่ละโครงการ ในบางกรณี อบต.อาจมีโครงการที่ต้องดำเนินงานเป็นจำนวนมากในขณะที่มีเงินงบประมาณจำกัด ฉะนั้น อบต.ต้องมีความเป็นอิสระที่จะจัดลำดับความสำคัญของโครงการโดยปราศจากข้อจำกัดหรือการแทรกแซงใดๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในลำดับถัดมาว่าโครงการที่มีความสำคัญมากจะได้รับจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อไปดำเนินการก่อนโครงการที่มีความสำคัญในลำดับรองลงไป

หากงบประมาณไม่สามารถทำภารกิจ/หน้าที่หลักและหน้าที่รองดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ย่อมเป็นการส่งสัญญาณว่า ระบบงบประมาณมีปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องหาสาเหตุของปัญหา เช่น ติตขัดที่กฎระเบียบ การแทรกแซง หรือความบกพร่องด้านข้อมูล เป็นต้น แล้วรีบแก้ไขเพื่อให้การงบประมาณกลับมาทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากระบบงบประมาณคือการนำเงินที่เก็บจากประชาชนในท้องถิ่นและที่ได้รับจากรัฐบาลไปใช้จ่าย ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำงบประมาณที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นและรัฐบาลได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่และคุ้มค่า ตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และโปร่งใส รวมทั้งให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน นอกจากนี้การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องเป็นไปโดยประหยัด และขอตั้งงบประมาณตามกำลังความสามารถในการใช้จ่ายเงิน เพื่อหลีกเลี่ยงการกันเงินไว้เบิกเหลือมปี ซึ่งเป็นภาระแก่การบริหารเงินในปีต่อไป

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบงบประมาณได้ดังนี้

- 1.1 งบประมาณควรสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงาน และความต้องการของประชาชน
- 1.2 งบประมาณควรสอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้ และไม่เป็นภาระกับฐานะการคลังของ อบต.
- 1.3 จัดทำงบประมาณด้วยความโปร่งใส ถูกต้องตามกฎหมาย/ระเบียบ และประชาชนมีส่วนร่วม
- 1.4 จัดสรรงบประมาณให้กับแผนงาน/หน่วยงานต่างๆ ด้วยความสะดวกรวดเร็ว
- 1.5 บริหารงบประมาณได้ตามแผน : โอนเปลี่ยนแปลงรายการไม่มากและมีเหตุผล

1.6 จัดทำแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมงบประมาณและบริหารเงินให้เพียงพอ/เหมาะสม

1.7 ใช้จ่ายเงินได้ตามแผน : ใช้หมด ไม่เกินเงินหรือเกินเงินน้อยและมีเหตุผล เงินเหลือเพราะมีประสิทธิภาพ

2. ระบบพัสดุ

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบพัสดุ คือ **การจัดการพัสดุให้มีอยู่และเพียงพอต่อการใช้งาน ด้วยคุณภาพที่ได้มาตรฐาน และในราคาต่ำที่สุด** ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่จะมีพัสดุ ตามที่ต้องการทั้งในด้านปริมาณคุณภาพและเวลา สำหรับนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ภารกิจหรือหน้าที่ลำดับรอง คือ **การกำหนดความต้องการพัสดุ โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความประหยัด และประสิทธิภาพ** เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีพัสดุเหลือเกินความจำเป็น และสูญเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่คุ้มค่า หากระบบพัสดุไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ย่อมเป็นการส่งสัญญาณว่า ระบบพัสดุมีปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องหาสาเหตุของปัญหาและรีบปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้ระบบพัสดุกลับมาทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ต่อไป

สำหรับในเรื่องวินัยการคลังเกี่ยวกับระบบพัสดุ ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดหาพัสดุ โดยแบ่งแยกหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุดูออกจากกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการสมยอมกันในระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในด้วยกันเอง และเจ้าหน้าที่ภายในกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก เช่น ควรแบ่งแยกเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกกับเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการตรวจรับ เป็นต้น รวมทั้งควรแต่งตั้งประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการเกี่ยวกับการพัสดุ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเปิดเผยและโปร่งใส นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการเก็บรักษาและการเบิกใช้ โดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบโดยตรง และมีระบบตรวจสอบความถูกต้องของพัสดุที่เบิกใช้และที่คงเหลืออยู่ในระหว่างปีและสิ้นปี โดยหัวหน้างานและคณะกรรมการ

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบพัสดุได้ดังนี้

2.1 กำหนดความต้องการพัสดุ โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความประหยัด และประสิทธิภาพ

2.2 มีแผนการจัดการพัสดุ เพื่อเห็นภาพรวม ชนิด ประเภท และระยะเวลาที่ต้องการและสามารถจัดหาพัสดุได้ตามแผน

2.3 กระบวนการจัดหาโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วม สะดวก และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

1.4 มีการตรวจรับ เก็บรักษา ควบคุมการเบิกใช้ และบำรุงรักษาที่ดีและถูกต้อง

1.5 ทำทะเบียนคุมที่ครอบคลุม และเป็นปัจจุบัน

1.6 มีการตรวจสอบสภาพ ยอดคงเหลือ อย่างสม่ำเสมอ หรืออย่างน้อยปีละ 1

ครั้ง

1.7 มีการบริหารสินทรัพย์ถาวรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

1.8 การตัดจำหน่ายสมเหตุสมผลและถูกต้อง

3. ระบบการเงิน

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบการเงิน คือ **ความสุจริต** กล่าวคือ จะต้องมีการรับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงิน อย่างครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการทุจริต รั่วไหลเกี่ยวกับเรื่องการเงิน สำหรับภารกิจหรือหน้าที่ลำดับรอง คือ **การบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และมีเงินคงเหลืออยู่อย่างเพียงพอ** ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า เงินที่จ่ายออกไปหรือที่นำไปลงทุนจะได้รับผลตอบแทนกลับคืนมาหรือได้รับผลประโยชน์สูงสุด รวมทั้งมีเงินสดสำหรับการใช้จ่ายได้อย่างคล่องตัวไม่ขาดมือ

หากระบบการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ระบบรับเงิน ระบบจ่ายเงิน ระบบเก็บรักษาเงินและระบบบริหารเงิน ไม่สามารถทำหน้าที่หลักและหน้าที่รองดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ย่อมเป็นการส่งสัญญาณว่า ระบบการเงินในภาพรวม และแต่ละระบบย่อยมีปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องหาสาเหตุของปัญหา แล้วรีบปรับปรุงแก้ไขให้กลับมาทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากระบบการเงิน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินสด ซึ่งเกิดการทุจริตหรือข้อผิดพลาดได้ง่ายและบ่อย ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกงานกันทำระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสหรือความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตและทำให้เกิดระบบสอบ ยันการทำงานระหว่างกัน กล่าวคือ ต้องแยกเจ้าหน้าที่รับเงิน ออกจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงิน ต้องมีหัวหน้างานตรวจสอบการรับ-จ่ายเงินของเจ้าหน้าที่กับเอกสารหลักฐาน ต้องมีคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินคงเหลือประจำวัน ต้องมีคณะกรรมการนำเงินสดคงเหลือที่เกินกว่าวงเงินเก็บรักษา ประจำวันฝากธนาคาร และต้องมีคณะกรรมการบริหารเงิน

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบการเงิน แยกตามระบบย่อยได้ดังนี้

3.1 ด้านการรับเงิน

ที่เดียวกัน

1.) กระบวนการรับเงินทุกประเภท สั้น ง่าย สะดวก รวมอยู่ใน

2.) ออกหลักฐานรับเงินทุกครั้ง

3.) ตรวจสอบหลักฐานกับจำนวนเงิน เป็นประจำทุก
วัน

4.) นำส่งเงินเพื่อเก็บรักษา/ฝากธนาคารทุกสิ้นวัน

3.2 ด้านการจ่ายเงิน

1.) ขอเบิกเงินตามแผนการใช้จ่ายเงิน
2.) กระบวนการเบิกจ่ายเงิน สั้นง่าย สะดวก และ
ถูกต้อง

3.) ตรวจสอบหลักฐานขอเบิกเงินทุกครั้งเมื่อรับ

หลักฐาน

4.) จ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่/บุคคลภายนอกและผู้มีสิทธิ/

เจ้าหน้าที่โดยรวดเร็ว และลดการจ่ายเงินด้วยเงินสด ให้จ่ายเป็นเช็คหรือโอนเข้าบัญชี

3.3 การเก็บรักษาเงิน

1.) ตรวจสอบจำนวนเงินที่นำส่งให้ถูกต้องตามหลักฐาน
แล้วนำฝากธนาคาร

ฝากเงิน

2.) จัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวัน

3.) กระทบยอดเงินฝากธนาคารเป็นประจำ อย่างน้อย

เดือนละ 1 ครั้ง

3.4 การบริหารเงิน

- บริหารเงินสดให้เกิดประโยชน์โดยคำนึงถึงประโยชน์
ที่จะได้รับกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ

4. ระบบบัญชี

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบบัญชีคือ การบันทึกเหตุการณ์หรือกิจกรรมทาง
การเงิน ของหน่วยงานที่เกิดขึ้นในแต่ละวันตามรอบระยะเวลาบัญชี โดยแยกออกตามประเภท
รายการ หรือผังบัญชี ซึ่งประกอบด้วยรายการสำคัญๆ 4 ประเภท คือ สินทรัพย์ หนี้สิน ทุน รายได้
และค่าใช้จ่าย แล้วสรุปเป็นงบการเงินประจำปี ประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผล
การดำเนินงาน และงบกระแสเงินสด โดยข้อมูลทางบัญชีดังกล่าวต้องนำเสนอต่อผู้บริหารเพื่อให้
อ่านหรือพิจารณาแล้วสามารถเห็นสถานการณ์ทางการเงินที่เป็นอยู่ ปัญหาและแนวโน้มที่จะ
เกิดขึ้นในอนาคต

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากระบบบัญชีคือการบันทึกกิจกรรมทางการเงินที่
เกิดขึ้น และใช้ข้อมูลทางบัญชีเป็นเครื่องมือสอบทานความถูกต้องของการปฏิบัติงานทางการเงิน

ไม่ว่าจะเป็นการรับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงิน ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องแยกเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการเงินออกจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านบัญชี

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบบัญชีได้ดังนี้

4.1 เอกสารหลักฐานทางการเงินและบัญชีทุกฉบับได้รับการตรวจสอบและบันทึกบัญชีตามระบบบัญชีที่กำหนดไว้

4.2 สรุปผลการทำบัญชีเป็นรายงานประจำวัน เดือน และปี

4.3 มีการใช้ข้อมูลและรายงานทางด้านบัญชีเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านการเงินและบริหารสินทรัพย์และบริหารงานของ อบต.

4.4 ในระยะยาวมีการปรับระบบบัญชีเป็นเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ในทำนองเดียวกับธุรกิจเพื่อสามารถวัดผลการดำเนินงานและฐานะการเงินได้อย่างแท้จริง

เนื่องจากปัจจุบัน อบต.จัดทำบัญชีตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งเป็นระบบบัญชีตามเกณฑ์เงินสด (Cash Basis) ฉะนั้นจึงขอเสนอให้มีการปรับปรุงระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) อย่างเป็นขั้นตอนตามระดับการพัฒนา ดังนี้

ระดับที่ 1 จัดทำบัญชีตามเกณฑ์เงินสดตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทยให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นหลักฐานอันมั่นคงในการพัฒนาระบบบัญชีสู่ระดับที่สูงขึ้น

ระดับที่ 2 ปรับปรุงข้อมูลบัญชีบางส่วนตามเกณฑ์เงินสดที่ทำถูกต้อง ครบถ้วน และปัจจุบันแล้ว ให้สอดคล้องกับหลักการบัญชีตามเกณฑ์คงค้างด้วยวิธีการง่ายๆ ปีละครั้ง เมื่อสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี ทั้งนี้เพื่อให้ระบบบัญชีสะท้อนให้เห็นถึง สินทรัพย์ถาวรและค่าเสื่อมราคา วัสดุคงเหลือสิ้นปี และหนี้สินประเภท เจ้าหนี้การค้า และใบสำคัญค้ำจ่าย การที่ระบบบัญชีสามารถสะท้อนให้เห็นข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ผู้บริหารนำไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับความเหมาะสมในการจัดหาสินทรัพย์ถาวรและวัสดุเพิ่มเติม การใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และวัสดุที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นต้น (รายละเอียดการปรับปรุงข้อมูลบัญชีปรากฏตามภาคผนวก 4)

ระดับที่ 3 ปรับระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้างอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดผังบัญชีใหม่ และเปลี่ยนวิธีการบันทึกบัญชีเป็นเกณฑ์คงค้างตั้งแต่เริ่มเกิดรายการทางบัญชี (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก 5)

ระดับที่ 4 พัฒนาระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ในระยะที่ 3 ให้มีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ช่วยในการจัดทำบัญชี

5. ระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบ

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบ คือ การเป็นกลไกหรือเครื่องมือ เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าการปฏิบัติงานในทุกๆด้านของ อบต.จะดำเนินไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ มีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งหากการปฏิบัติงานดังกล่าวเกิดปัญหาก็สามารถรู้ได้ล่วงหน้า และสามารถหาแนวทางแก้ไขและจัดการกับปัญหานั้นๆ ได้ทันเวลา

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เนื่องจากระบบการควบคุมภายใน และการตรวจสอบเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่ควรจัดให้มีขึ้นเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ซึ่งโดยหลักการก็คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานต่างๆของ อบต. และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบซึ่งโดยหลักการอาจเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานก็ได้แต่ต้องเป็นคนละคนหรือคนละระดับ หรืออยู่คนละหน่วยงานหรือเป็นหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก เพื่อให้เกิดการสอบยันการทำงานและความเป็นอิสระในการเข้าตรวจและรายงานผลการตรวจสอบ

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายใน และการตรวจสอบได้ดังนี้

5.1 มีระบบการควบคุมภายในตามระเบียบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

5.2 มีระบบการตรวจสอบ ดังนี้

5.2.1 ตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน

5.2.2 ตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายใน ทั้งนี้โดยปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.3 ตรวจสอบโดย สตง.เป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกที่เป็นอิสระ

5.2.4 ตรวจสอบโดยจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

5.2.5 ตรวจสอบโดยประชาชน เป็นการตรวจสอบจากภายนอกด้วยวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

6. ระบบประเมินผล

ภารกิจหรือหน้าที่หลักของระบบประเมินผล คือกลไกหรือเครื่องมือในการวัดผลผลิตขององค์กรว่าได้ผลผลิตตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ และในระดับความพึงพอใจเท่าไร

สำหรับในเรื่องวินัยการคลัง เป็นไปในแนวทางเดียวกับระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบ
จากที่กล่าวข้างต้นสามารถนำมากำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับระบบการประเมินผล ได้
ดังนี้

6.1 มีระบบประเมินผลการดำเนินงาน เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์

6.2 จะมีระบบประเมินผลการใช้จ่ายเงิน เมื่อเปรียบเทียบกับแผนงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงิน

โดยการประเมินผลดังกล่าวสามารถดำเนินการโดยหน่วยงานภายใน หน่วยงานภายนอก
และประชาชนตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระของ
หน่วยงานผู้ประเมินผล และกระบวนการประเมินผลที่โปร่งใส

บทที่ 3
บทวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับ
ระบบงานการคลังและงบประมาณ

กฎหมายและระเบียบ

(แผนภูมิปรากฏตามภาคผนวก 6 และ 7)

1. กฎหมายแม่บท

- พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

2. หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทย

ในเรื่องเกี่ยวกับการงบประมาณ พัสดุ และการเงินการคลัง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวในกรณีมีเหตุจำเป็นและสมควรยกเว้น

3. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับงบประมาณ

3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำและตั้งงบประมาณเพื่อเป็นรายจ่ายประเภทต่างๆ

4. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับพัสดุ

4.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุ

5. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง (ทั่วไป)

5.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน และเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

5.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง

6. กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง (เฉพาะเรื่อง)

6.1 เงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

6.2 เงินสวัสดิการรักษายาบาล

6.2.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาลของสำนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

6.2.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติและการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ
รักษาพยาบาลของสำนักงานส่วนท้องถิ่น

6.3 เงินสวัสดิการการศึกษาบุตร

6.3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตรของ
สำนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

6.3.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติ และการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ
การศึกษาบุตรของสำนักงานส่วนท้องถิ่น

6.4 ค่าเช่าบ้าน

6.4.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของสำนักงานส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

6.4.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับสิทธิ การใช้สิทธิ และการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน
ของสำนักงานส่วนท้องถิ่น

6.5 ค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการ

6.5.1 พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2534 (และที่
แก้ไขเพิ่มเติม)

6.5.2 ระเบียบกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการ
เดินทางไปราชการ

6.5.3 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

6.6 ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม

6.6.1 ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของหน่วยงาน
บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

6.6.2 หนังสือสั่งการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของหน่วยงานบริหาร
ราชการส่วนท้องถิ่น

6.7 เบี้ยกันดาร

6.7.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเบี้ยกันดารของ
หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

6.7.2 หนังสือสั่งการกำหนดท้องที่กันดาร

7. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน

7.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยงาน
บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2531 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

7.2 หนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน

8. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเงินการคลัง (เรื่องอื่นๆ)

- 8.1 เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียน
- 8.2 เงินรางวัลจับกุมผู้กระทำความผิด
- 8.3 เงินเดือนผู้ถูกสั่งพักราชการ / อยู่ระหว่างถูกออกจากราชการ / ระหว่างลา
- 8.4 เงินทุนหมุนเวียน
- 8.5 เงินทำขวัญ
- 8.6 เงินบำเหน็จ บำนาญ

การวิเคราะห์ข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบ

1. การคลัง - พัสดุ

1.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดกรอบการจัดหาพัสดุและเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องไว้โดยละเอียด สรุปได้ดังนี้

1.1.1 คำนิยามที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ การบังคับใช้ระเบียบ และการมอบอำนาจของผู้ที่มีอำนาจตามระเบียบ

1.1.2 การจัดหา ซึ่งแบ่งออกเป็นการซื้อการจ้างทั่วไป การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบ และการควบคุม การแลกเปลี่ยน การเช่า สัญญา และหลักประกัน และการลงโทษผู้ทำงาน

1.1.3 การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ ประกอบด้วย การยืม การควบคุม และการจำหน่าย

1.1.4 บุคคลและคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการตามระเบียบพัสดุ คณะกรรมการชุดต่างๆ ตามระเบียบและผู้มีอำนาจสั่งซื้อดังกล่าว

1.2 การกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพัสดุไว้โดยละเอียดดังกล่าว ทำให้เกิดระบบการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานที่ดี เป็นการป้องกันผู้ทุจริต ในขณะเดียวกันก็เป็นการป้องปรามผู้ที่ทุจริตไปในตัว อย่างไรก็ตาม การมีแนวทางปฏิบัติที่ละเอียดเกินไปอาจทำให้การปฏิบัติงานไม่ยืดหยุ่น และใช้ดุลยพินิจเพื่อให้เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ได้น้อยลง ฉะนั้นการทำความเข้าใจและปรับใช้ระเบียบให้เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด นอกจากนี้หาก อบต.ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดๆ ระเบียบได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อความยืดหยุ่นและคล่องตัวโดยเปิดช่องให้ขอทำความตกลงเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้ โดยกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษากฎระเบียบได้มอบอำนาจในส่วนนี้ ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว

1.3 เนื่องจากการจัดหาพัสดุ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ เป็นการดำเนินงานภายในของ อบต.ตามงบประมาณที่ได้ตั้งไว้แล้ว ฉะนั้นจึงควรให้ อบต.เป็นผู้ดำเนินการ และรับผิดชอบต่อ ผลงานที่ได้พิจารณาส่งออกไป ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ อย่างไรก็ดี ระเบียบได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการอนุญาตอนุมัติการ ดำเนินงานที่สำคัญเช่น การรับพัสดุที่มีผู้อุทธรณ์ให้เป็นกรรมสิทธิ์ และการสั่งซื้อสิ่งจ้าง ในวงเงินสูงๆ เป็นต้น

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องโดยภาพรวม มิได้เป็นอุปสรรคต่อการ จัดหาพัสดุและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ หากจะมีอุปสรรคอยู่บ้างก็คงเป็นเรื่องขั้นตอนปฏิบัติที่กำหนด ไว้มาก จนอาจจะทำให้เกิดความไม่สะดวกและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม พิจารณาเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานและการตัดสินใจ ของอบต. ผู้ว่าราชการจังหวัดควรทำแต่เพียงกำกับดูแลให้การสนับสนุน และให้คำแนะนำก็ เพียงพอแล้ว ฉะนั้นจึงควรปรับส่วนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแทรกแซงการดำเนินงานเกี่ยวกับพัสดุ ออกจากระบียบดังกล่าว

2. การคลัง – การรับ การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบ

2.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับ การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษา เงิน และการตรวจสอบเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงคำสั่งของ กระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งที่เป็นเรื่องทั่วไป และเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณี ได้กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้โดยละเอียด ซึ่งพิจารณาแล้วมีความเห็นในทำนอง เดียวกับการพัสดุในหัวข้อที่ผ่านมา กล่าวคือ การกำหนดแนวปฏิบัติไว้โดยละเอียดทำให้เกิดระบบ การควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานที่ดี แต่ในทางตรงกันข้าม อาจทำให้ขาดความยืดหยุ่น และคล่องตัว เนื่องจากต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด และไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างเต็มที่

2.2 แนวปฏิบัติในเรื่องนี้ มิได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจ ของ อบต.เหมือนเช่น ระเบียบพัสดุ แต่อย่างไรก็ดี ระเบียบ/คำสั่งกำหนดให้ผู้บริหาร อบต.เข้ามา ดำเนินการในรายละเอียดของงานมากเกินไป เช่น การอนุมัติฎีกา การอนุมัติการจ่าย อนุมัติการ ยืมเงิน และการรับรองสิทธิและเอกสาร เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้พิจารณาเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้เป็น หน้าที่ของผู้บริหาร อบต.หรือนายก อบต. ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของปลัด อบต.ซึ่งเป็น ข้าราชการประจำ น่าจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระงานของนายก อบต. ซึ่งควรไปเน้น หรือให้ความสำคัญกับงานด้านนโยบายและการบริหารมากกว่า

2.3 นอกจากเรื่องแนวการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังดังกล่าวแล้ว เรื่องอัตราค่าใช้จ่ายสำหรับค่าใช้จ่ายแต่ละประเภท ก็มีการกำหนดไว้ในอัตราที่ตายตัวจึงทำให้ อบต.ขาดความเป็นอิสระที่จะกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมกับแต่ละกรณีซึ่งมีความแตกต่างกัน และกำลังเงินของ อบต.แต่ละแห่ง

โดยสรุป ระเบียบและคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการเงินการคลังดังกล่าวข้างต้น มิได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ อบต. ซึ่งหากมิได้แก้ไขระเบียบเรื่องการพิจารณาสั่งการโดยผู้บริหารสูงสุดของ อบต.ก็สามารถหาทางออกได้โดยการให้ผู้บริหาร อบต.มอบอำนาจให้ผู้บริหารในระดับรองลงไป เพื่อแบ่งงานกันไปทำและรับผิดชอบ สำหรับเรื่องอัตราค่าใช้จ่ายถ้าเป็นไปได้ควรปรับให้เป็นช่วงและให้อำนาจ อบต.พิจารณาได้เองภายใต้กรอบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ร่วมกับข้อเท็จจริงและปัจจัยอื่นๆประกอบกัน

3. บทประมาณ

3.1 ด้านรายได้

พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 74-84บัญญัติเกี่ยวกับรายได้ของ อบต.ซึ่งแบ่งออกเป็นรายได้ประเภทต่างๆ ดังนี้

3.1.1 รายได้ประเภทภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่ อบต.จัดเก็บเอง และที่หน่วยงานราชการจัดเก็บและจัดสรรให้ อบต.

3.1.2 รายได้จากทรัพย์สินของ อบต.

3.1.3 รายได้จากสาธารณูปโภคของ อบต.

3.1.4 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของ อบต.

3.1.5 รายได้ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3.1.6 รายได้จากเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

3.1.7 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

3.1.8 รายได้เงินอุดหนุนของรัฐบาล

3.1.9 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของ อบต.

3.1.10 รายได้จากเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ

รายได้ตามข้อ 3.1.1และ3.1.5 มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับ โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอัตราหรือส่วนแบ่งรายได้ไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ให้อำนาจ อบต.ออกข้อบัญญัติเพื่อเพิ่มภาษีและค่าธรรมเนียมบางประเภทได้ ไม่เกินร้อยละที่กำหนด ฉะนั้น อบต.จึงไม่สามารถเพิ่มรายได้ประเภทนี้ได้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดหรือส่วนแบ่งตามที่ได้รับจัดสรร

รายได้ตามข้อ 3.1.3 – 3.1.4 เป็นรายได้ที่เกิดจากความสามารถของ อบต. ในการให้บริการแก่ผู้ใช้ ฉะนั้นรายได้ประเภทนี้จึงเพิ่มขึ้นได้ตามความสามารถของ อบต. และความพอใจของผู้ใช้บริการ

รายได้ตามข้อ 3.1.10 เป็นรายได้จากการกู้เงิน ซึ่งสามารถทำให้เพิ่มขึ้นได้โดยการกู้เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การกู้เงินได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของแหล่งเงินกู้ที่มีต่อโครงการของ อบต. ความสามารถในการหารายได้เพื่อชำระคืนเงินกู้ และฐานะทางการเงินของ อบต.

รายได้ตามข้อ 3.1.7 และ 3.1.8 เป็นรายได้ที่ขึ้นอยู่กับการจัดสรรของรัฐบาล ซึ่งมีเกณฑ์การจัดสรรที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ฉะนั้นการเพิ่มขึ้นของรายได้ประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาล

รายได้ตามข้อ 3.1.2 และ 3.1.6 เป็นรายได้จากทรัพย์สิน ฉะนั้นหาก อบต. มีทรัพย์สินมาก และรู้จักนำทรัพย์สินนั้นไปหารายได้ ก็จะทำให้ อบต. มีรายได้เพิ่มขึ้น

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของ อบต. มิได้เป็นอุปสรรคกับการหารายได้ของ อบต. เนื่องจากมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะทำให้ อบต. หารายได้เพิ่มขึ้นภายใต้กรอบที่กฎหมายที่มีอยู่กำหนด

3.2 ด้านรายจ่าย

3.2.1 พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 85 บัญญัติให้ อบต. ตั้งรายจ่ายได้สำหรับรายจ่ายประเภทต่างๆ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและสิ่งก่อสร้างอื่น เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดแนวทางในการจัดทำ การบริหาร และควบคุมงบประมาณ สรุปสาระสำคัญได้ว่าฝ่ายบริหาร อบต. เป็นผู้จัดทำงบประมาณ แล้วนำเสนอให้สภา อบต. พิจารณานุมัติซึ่งทำให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกัน รวมทั้งจัดการตรวจสอบการทำงานงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามระเบียบกำหนดต่อไปว่า เมื่อสภาอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว ให้เสนอนายอำเภอให้ความเห็นชอบก่อนนำบังคับใช้ ซึ่งเรื่องนี้พิจารณาให้เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบเนื่องจาก การทำงานงบประมาณเป็นเรื่องของท้องถิ่น เมื่อตัวแทนของท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้วก็ควรมีผลบังคับใช้ทันทีนายอำเภอ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานงบประมาณ และก็ได้เป็นผู้แทนของท้องถิ่นจึงไม่สมควรเข้ามาอนุมัติการทำงานงบประมาณของท้องถิ่นควรทำแต่เพียงให้คำแนะนำและถ่ายทอดนโยบายของรัฐบาลให้ท้องถิ่นทราบ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นต่อไป

3.2.2 นอกจากกฎหมายและระเบียบดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้ อบต.ตั้งงบประมาณและใช้เงินสะสม เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลหรือใช้จ่ายเงินสนับสนุนจังหวัดเพื่อไปดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล เช่น ภัยแล้ง ภัยหนาว ยาเสพติด การจัดระเบียบสังคม การทำประปาหมู่บ้าน การสร้างสวนสาธารณะและสถานที่ออกกำลังกาย การส่งเสริมผู้พิการและผู้สูงอายุ การรณรงค์ขับขีปลดภัย ท้องถิ่นไทยใสสะอาดและอื่นๆ แล้วให้รายงานผลการดำเนินงาน และการใช้จ่ายให้กระทรวงมหาดไทยทราบด้วย ในเรื่องนี้พิจารณาเห็นว่า คำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ควรเป็นเพียงข้อเสนอแนะ มิใช่ข้อบังคับให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติเนื่องจากท้องถิ่นหรือ อบต.อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชน ย่อมทราบปัญหาความเดือดร้อนความเร่งด่วนและจำเป็น รวมทั้งมีรายได้จำกัด ฉะนั้นจึงควรให้อิสระแก่ อบต.ในการใช้จ่ายเงินให้เหมาะสมกับท้องที่ ปัญหาความต้องการของประชาชน

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายของ อบต.โดยภาพรวมมิได้เป็นอุปสรรคกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของอบต.เว้นแต่การเข้ามาแทรกแซงโดยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งควรปรับออกและลดระดับจากคำสั่งให้เป็นเพียงข้อเสนอแนะ

บทที่ 4

ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแสดงให้เห็นถึงวงจรระบบงานการคลังและงบประมาณองค์ประกอบ ภารกิจ/หน้าที่ที่สำคัญ ความคาดหวัง รวมตลอดถึงกฎหมายและระเบียบพร้อมบทวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณของ อบต.ซึ่งในทางปฏิบัติ อบต.ทุกแห่งได้ดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว บาง อบต.อาจพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณบางระบบไปจนถึงระดับที่คาดหวังไว้แล้ว แต่บาง อบต.ก็อาจยังไม่ถึง หรือกำลังดำเนินการอยู่ อย่างไรก็ตาม ระบบงานการคลังและงบประมาณที่เสนอไว้ในเอกสารนี้ เป็นเพียงแบบอย่างที่จะเป็น โดยพิจารณาจากทฤษฎีและหลักการที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งแบบอย่างดังกล่าวสามารถนำไปเป็นต้นแบบของการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ อบต.ได้ ด้วยวิธีการแบบเป็นขั้นเป็นตอน ดังนี้

1. การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับระบบงานการคลังและงบประมาณแต่ละระบบได้แก่ระบบงบประมาณ ระบบพัสดุ ระบบการเงิน ระบบบัญชี ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ และระบบประเมินผลว่าปัจจุบันมีการปฏิบัติอย่างไร

2. ประเมินสถานการณ์ปัจจุบัน โดยการเปรียบเทียบกับระบบงานต้นแบบโดยวิธีการที่เรียกว่า Check list แล้วนำข้อมูลจาก Check list ไปวิเคราะห์และสรุปผลว่าการปฏิบัติงานในปัจจุบันแยกเป็นระบบงานต่างๆ อยู่ห่างจากระบบงานที่คาดหวังมากน้อยเพียงใด และในเรื่องใดบ้างวิธีการนี้เรียกว่า Gap Analysis

3. หาเหตุผลโดยใช้คำถาม ทำไมและอย่างไร (Why และ What)หมายถึง การหาคำตอบว่าทำไมระบบงานปัจจุบันจึงยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบบงานที่คาดหวังไว้และอะไรคือปัญหา โดยให้พิจารณาทั้งในภาพรวม (Conceptual Component) และในรายละเอียด (Detail Component) แยกเป็นระบบๆ

4. วางแนวทางที่จะแก้ไขปัญหแต่ละระบบแต่ละหัวข้อ แล้วกำหนดแผนงานรองรับ โดยกำหนดกิจกรรม ระยะเวลาและปัจจัยที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน และตัวชี้วัด ให้ชัดเจน

5. ลงมือปฏิบัติตามแผนงานที่วางไว้ ควบคุมและติดตาม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงาน

6. ในระหว่างการทำงานและเมื่อการทำงานสิ้นสุดแล้วให้ประเมินผล ด้วยวิธีการ Check list หากกำหนดปัญหาถูกต้อง กำหนดแนวทาง แผนงาน และดำเนินงาน ถูกต้อง ช่องว่างระหว่างสถานะปัจจุบันและความคาดหวัง ควรแคบลง และหมดไป ซึ่งหมายความว่า อบต.ได้ปรับปรุงและพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณมาสู่ระบบที่คาดหวังได้สำเร็จแล้ว

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาระบบงานการคลังและงบประมาณของ อบต.ที่เข้าร่วมโครงการวิจัย พบ.แล้ว ได้ข้อสรุปในเบื้องต้นว่าปัญหาของระบบงานการคลังและงบประมาณทั้ง 6 ระบบ มีสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการคือ (แผนภูมิปรากฏตามภาคผนวก 8)

1. ปัญหาด้านระบบงาน หมายถึง ระบบงานยังประกอบด้วยขั้นตอนมาก ไม่สะดวก ยุ่งยาก และใช้เวลานาน ติดขัดกฎระเบียบ และไม่คำนึงถึงความต้องการและความพอใจของประชาชน

2. ปัญหาด้านบุคลากร หมายถึง มีบุคลากรไม่เหมาะสมกับปริมาณงานบุคลากรยังขาดความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงาน และขาดจิตใจให้บริการ

3. ปัญหาด้านอุปกรณ์/เครื่องมือ หมายถึง มีเครื่องมือไม่เหมาะสมกับงานทั้งในด้านจำนวนและประสิทธิภาพการใช้งาน

ที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงสาเหตุหลักๆ ของปัญหาระบบงานการคลังและงบประมาณซึ่งยังจำเป็นต้องสำรวจข้อมูลและประเมินสถานการณ์ลงในรายละเอียดตามสภาพแวดล้อมของแต่ละ อบต. เพื่อกำหนดเป็นสภาพปัญหาของ อบต.แต่ละแห่งซึ่งมีความแตกต่างกันต่อไป ซึ่งเมื่อทราบสภาพปัญหาที่แท้จริงและลงในรายละเอียดของปัญหาของแต่ละ อบต. แล้ว อบต.ดังกล่าวก็ต้องวางแผนทางและแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหของตนต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานการคลังและงบประมาณ คือ การรู้และเข้าใจปัญหาที่แท้จริง แล้วจึงปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ถูกเรื่องถูกวิธี พร้อมๆกับการกำกับดูแลการปฏิบัติงานที่ดีแล้วให้คงอยู่ตลอดไป และสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น โดยมีหลักการอย่างง่าย ๆ สรุปได้ดังนี้

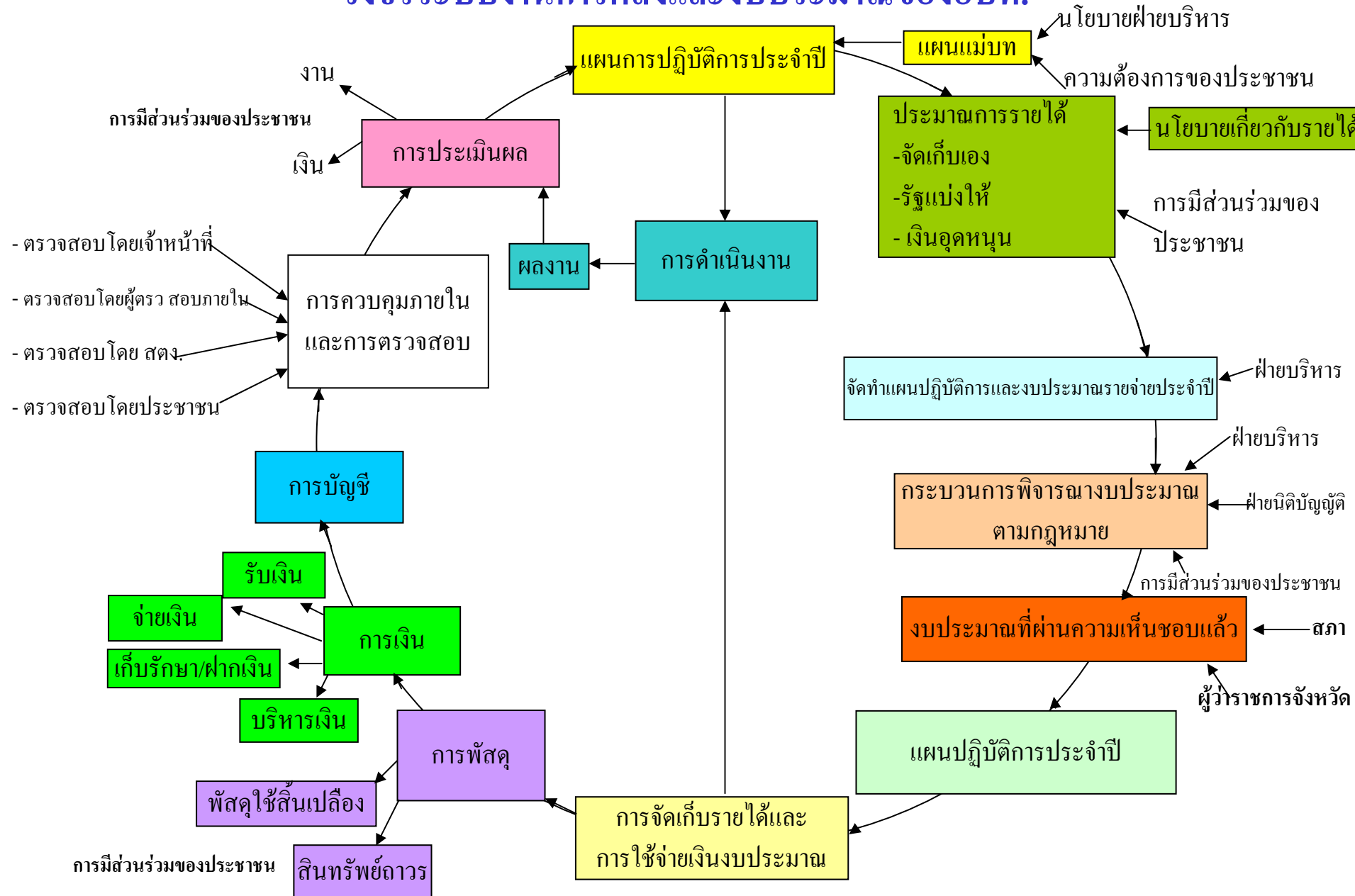
1. ออกแบบระบบงานทั้ง 6 ระบบให้สั้น ง่าย สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบ และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

2. อาจจัดหาคนใหม่มาเพิ่ม และ/หรือพัฒนาคนเดิมให้มีความรู้ความสามารถ อย่างเพียงพอและเพิ่มขึ้น

3. อาจจัดหาอุปกรณ์/เครื่องมือในการปฏิบัติงานมาเพิ่มและ/หรือพยายามใช้ของที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

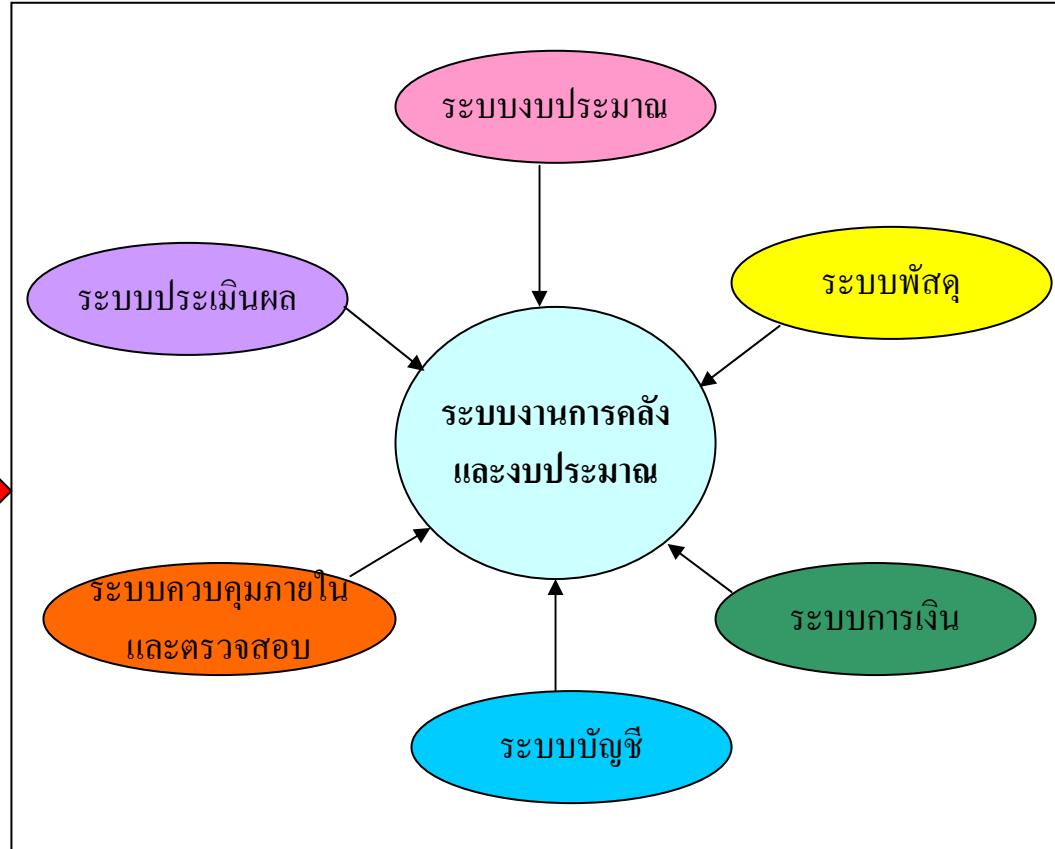
ภาคผนวก 1

วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณของอปท.



ภาคผนวก 2

ความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน(การมีส่วนร่วมของประชาชน)



นโยบายของฝ่ายบริหาร



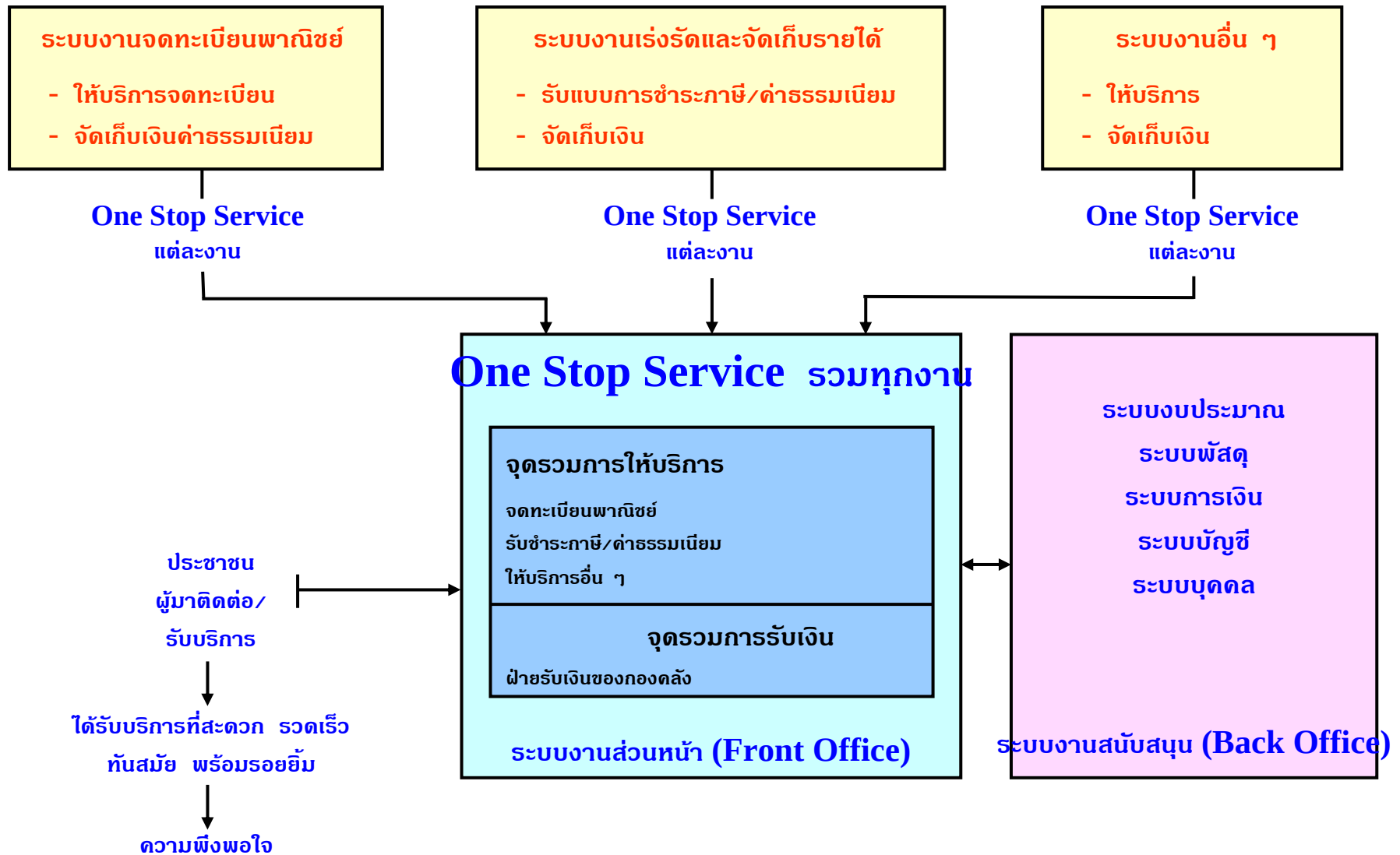
ประสิทธิภาพของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภาคผนวก 3

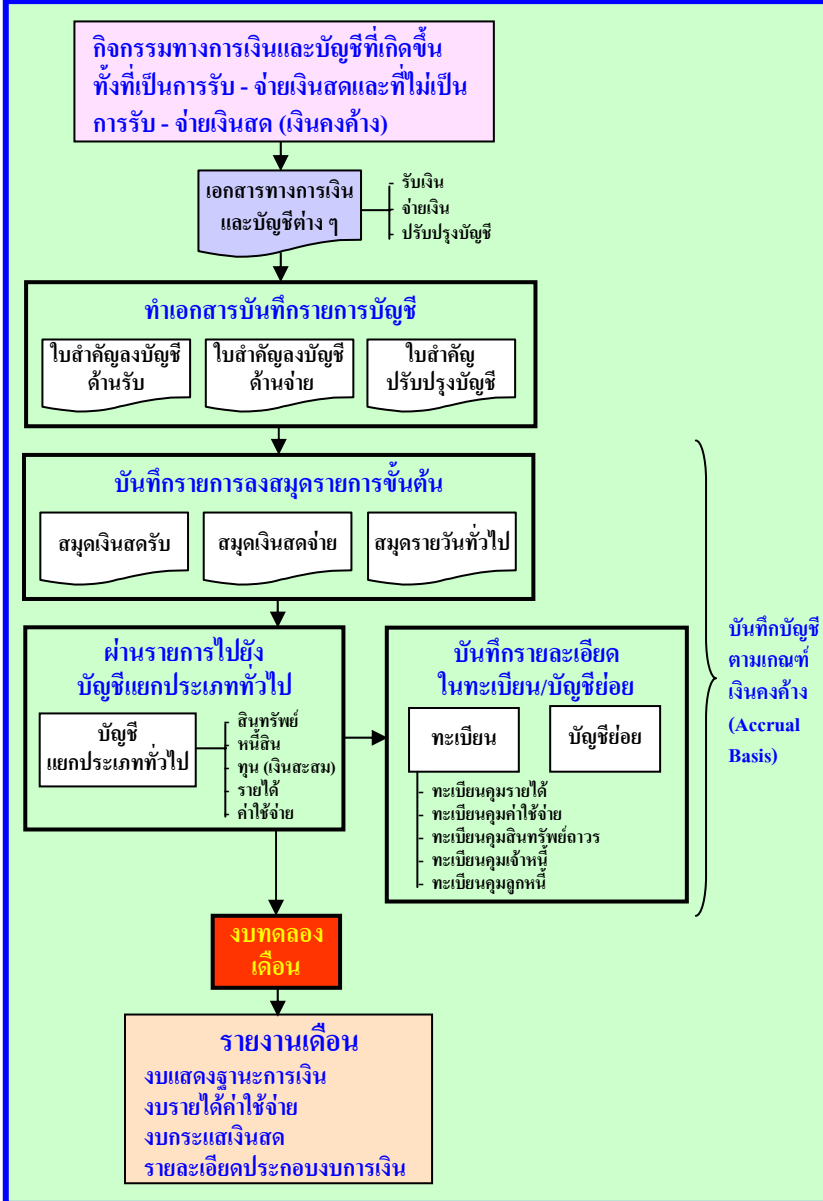
แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบรับเงินแบบ One Stop Service



ภาคผนวก 5

แนวปฏิบัติทางบัญชีตามเกณฑ์เงินคงค้าง (Accrual Basis)

การบันทึกรายการบัญชีระหว่างวัน - เดือน



การปรับปรุงบัญชีสิ้นปี

1. ตั้งรายการค้างรับ ค้างจ่าย
2. ตั้งรายการรับล่วงหน้า จ่ายล่วงหน้า
3. ตั้งค่าเสื่อมราคา
4. ตั้งสำรองหนี้สงสัยจะสูญ

ใบสำคัญ
ปรับปรุงบัญชี

บัญชี
แยกประเภททั่วไป

งบทดลอง
ก่อนปิดบัญชี

ปิดบัญชีรายได้/
ค่าใช้จ่าย
เข้าบัญชีเงินสะสม

งบทดลอง
ภายหลังปิดบัญชี

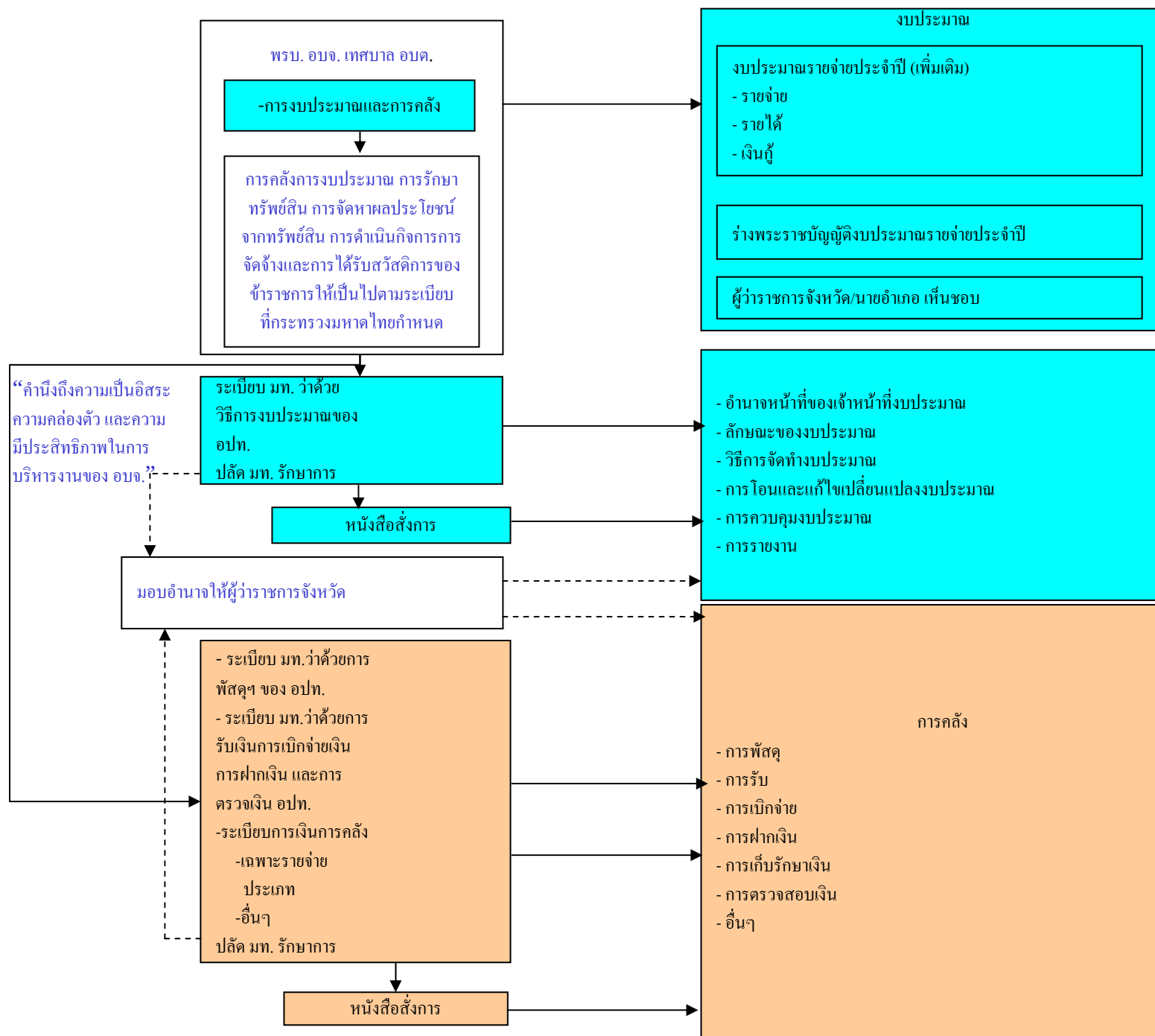
การปรับปรุงบัญชีสิ้นปี

งบการเงินประจำปี

- งบแสดงฐานะการเงิน
- งบรายได้ ค่าใช้จ่าย
- งบกระแสเงินสด
- หมายเหตุและรายละเอียดประกอบงบการเงิน

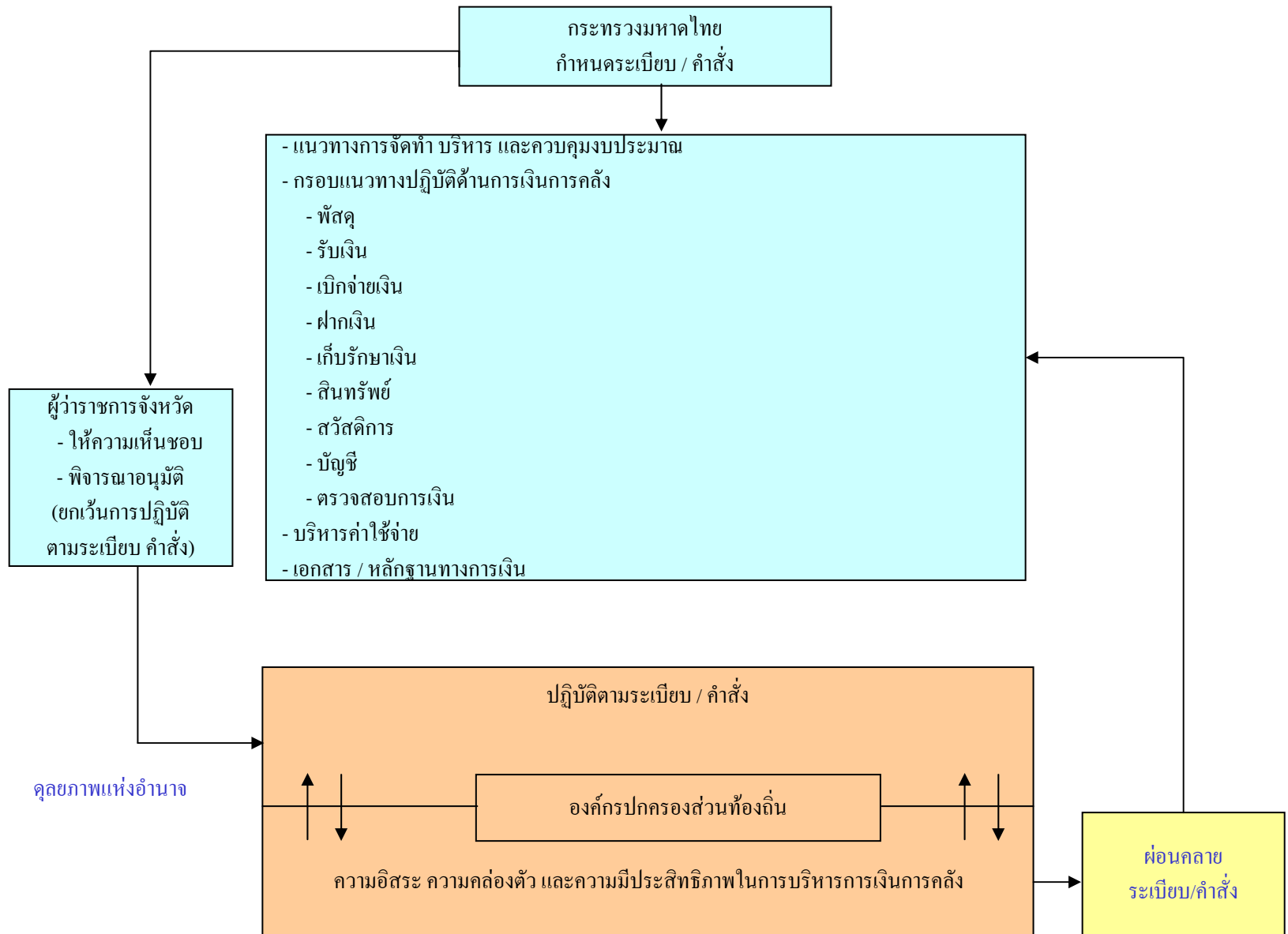
ภาคผนวก 6

กรอบความสัมพันธ์กฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการด้านงบประมาณ พัสดุ และการเงินการคลัง ของ อปท.



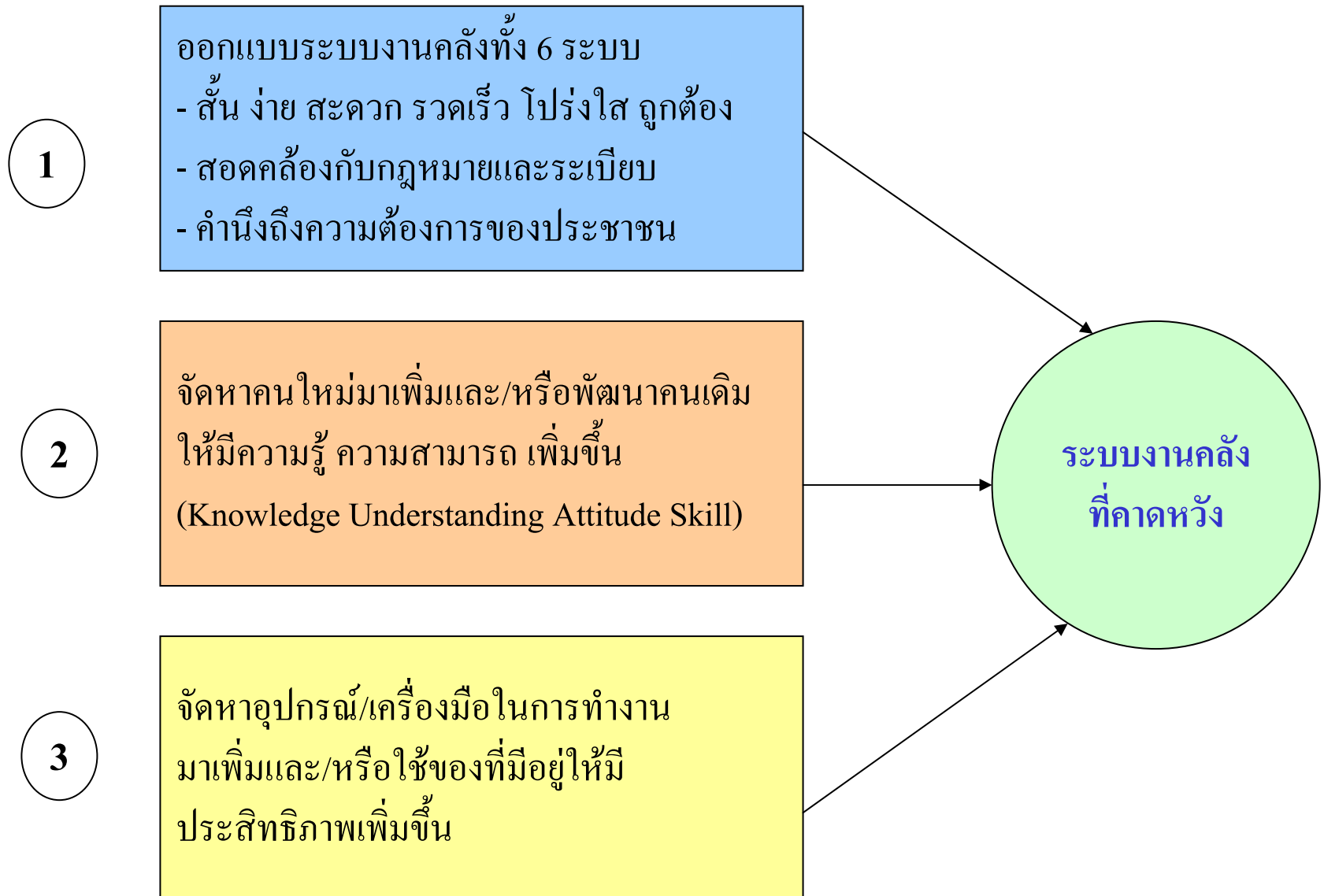
ภาคผนวก 7

ความอิสระ ความคล่องตัว และความสามารถในการบริหารการคลังและงบประมาณ ของ อปท.



ภาคผนวก 8

ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบการคลังและงบประมาณ



ภาคผนวก 4

การปรับแนวปฏิบัติทางบัญชีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติทางบัญชีตามเกณฑ์เงินคงค้าง

1. ด้านรายรับ รับรู้รายได้เมื่อได้รับเงิน+ปรับปรุงรายได้ค้างรับสิ้นปีสอดคล้องกับแนวปฏิบัติบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง (รายได้ค้างรับยกมา+รายได้ระหว่างปี+รายได้ค้างรับยกไป)

2. ด้านรายจ่าย รับรู้รายจ่ายเมื่อจ่ายเงิน+ปรับปรุงรายจ่ายค้างจ่ายสิ้นปี

2.1 กรณีเป็นรายจ่ายประเภท Period Expense ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น และงบกลาง สอดคล้องกับแนวปฏิบัติบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง

2.2 กรณีรายจ่ายประเภท Capital Expense ได้แก่ งบลงทุน (ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ยังไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง เนื่องจากมิได้รับรู้เป็นสินทรัพย์ถาวร ฉะนั้นจึง ควรปรับปรุงบัญชีสิ้นปีปัจจุบัน ดังนี้

1. โอนรายจ่ายงบลงทุนปีปัจจุบัน กลับมาเป็น สินทรัพย์ถาวร

Dr. สินทรัพย์ถาวร

Cr. รายจ่าย

2. คำนวณค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ถาวรปีปัจจุบัน

Dr. รายจ่าย-ค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์

Cr. สินทรัพย์ถาวร

3. ด้านสินทรัพย์

3.1 กรณีสินทรัพย์หมุนเวียนที่เป็นตัวเงิน เช่น เงินสด เงินฝากธนาคาร เงินฝากคลัง และลูกหนี้เป็นต้น สอดคล้องกับแนวปฏิบัติบัญชีตามเกณฑ์คงค้างตั้งแต่แรกแล้ว

3.2 กรณีสินทรัพย์หมุนเวียนที่เป็นวัสดุ รับรู้เป็นรายจ่ายทั้งจำนวนเมื่อได้มา จึงยังไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง ฉะนั้นจึงควรปรับปรุงบัญชี ดังนี้

สำรวจข้อมูลค่าวัสดุที่ซื้อมาในปีปัจจุบัน และยังคงเหลืออยู่ ณ สิ้นปีบัญชีปัจจุบัน แล้วนำข้อมูลมาบันทึกบัญชี ดังนี้

Dr. วัสดุ

Cr. รายจ่าย-วัสดุ

เมื่อขึ้นปีบัญชีใหม่ และมีการเบิกวัสดุคงเหลือของปีที่ผ่านมาไปใช้ให้นำข้อมูลมาบันทึกบัญชี ดังนี้

Dr. รายจ่ายวัสดุ

Cr. วัสดุ

3.3 กรณีสินทรัพย์ถาวร เช่น ครุภัณฑ์ อาคารอุปกรณ์ เป็นต้น ไม่มีการรับรู้เมื่อได้มาเนื่องจากบันทึกเป็นรายจ่ายทั้งจำนวนในปีที่ได้มา แต่จะประเมินมูลค่าด้วยราคาซื้อหรือราคาที่มีผู้อุทิศให้ ณ สิ้นรอบบัญชี แล้วเพิ่มเข้าไปเป็นรายการสินทรัพย์ถาวร และเงินสะสมในงบแสดงฐานะการเงิน เมื่อสิ้นปีบัญชีใหม่ก็ดำเนินการในทำนองเดียวกันอีก ฉะนั้นจึงควรปรับปรุง

บัญชีสิ้นปีปัจจุบัน ดังนี้

1. บันทึกรับรู้สินทรัพย์ถาวรที่มีอยู่ก่อนปีปัจจุบัน แต่มูลค่าที่จะนำมาตั้งบัญชีต้องเป็นมูลค่าภายหลังหักค่าเสื่อมราคาสะสมตามอายุการใช้งานออกแล้ว (คิดค่าเสื่อมราคาด้วยวิธีเส้นตรง)

Dr. สินทรัพย์ถาวร

Cr. เงินสะสม

2. คำนวณค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ถาวรปีปัจจุบัน

Dr. รายจ่าย-ค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ถาวร

Cr. สินทรัพย์ถาวร

ค่าเสื่อมราคาสะสมสินทรัพย์ถาวร.....

เมื่อบันทึกเพิ่มบัญชีสินทรัพย์ถาวรปีปัจจุบัน และปีก่อน ตามข้อ 2.2 และข้อ 3.3 ตามลำดับแล้ว จะทำให้ระบบบัญชีของ อปท.แสดงสินทรัพย์ถาวรไว้ในระบบบัญชีตลอดไป และเมื่อมีการจัดซื้อสินทรัพย์ถาวรในปีถัดไปก็ให้บันทึกรับรู้เป็นสินทรัพย์ถาวรแทนการบันทึกรับรู้เป็นรายจ่าย รวมทั้งให้คำนวณค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ถาวรที่มีอยู่ทั้งหมด แล้วบันทึกรับรู้เป็นค่าใช้จ่ายต่อเนื่องต่อไปจนกว่าจะหมดอายุการใช้งาน

4. ด้านหนี้สิน

- กรณีหนี้สินหมุนเวียน เช่น เจ้าหนี้การค้า (บุคคลภายนอก) ใบสำคัญค้ำจ่าย (เจ้าหน้าที่อปท.) ไม่มีการรับรู้เป็นหนี้สินเมื่อตรวจรับสินค้า / บริการ แะงนี้ หรือขอเบิก จึงอาจปรับปรุงโดยเพิ่มขั้นตอนการรับรู้รายการหนี้สินดังกล่าวก็ได้

- กรณีหนี้สินไม่หมุนเวียน เช่น เงินกู้ สอดคล้องกับแนวปฏิบัติบัญชีตามเกณฑ์คงค้างแล้ว

5. ส่วนเจ้าของ

- บันทึกบัญชี สอดคล้องกับแนวปฏิบัติบัญชีตามเกณฑ์คงค้างแล้ว (เงินสะสม)