



รายงานฉบับสมบูรณ์

# ระบบงบประมาณและระบบบัญชี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พ  
1 15  
010900  
0.4

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

# ระบบงบประมาณและระบบบัญชี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ติดต่อขอใช้แผ่นซีดี

ได้ที่ห้องบริการหนังสือ ซ.พ

ติดต่อขอใช้แผ่นดิสเก็ตต์

ได้ที่งานบริการหนังสือ ซ.พ

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พฤษภาคม 2544

# ระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ISBN 974-7083-07-8

พิมพ์ : พฤษภาคม 2544

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
มอบให้หอสมุดกลาง สถาบันวิทยาการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
11 / กพ. / 45

พิมพ์ที่

บริษัท อักษรโสภณ จำกัด

58 สุขุมวิท 36 ซ.นาคาศัพท์ 5 คลองตัน คลองเตย กทม. 10110

โทรศัพท์ 258-5861 โทรสาร 258-9130

แบบปกโดย

Parich Co.,Ltd.

parich\_t@yahoo.com

โทรศัพท์ 9410788-9 ต่อ 103 โทรสาร 9410788-9 ต่อ 108

เลขหมู่ กศ  
ร 15  
เลขทะเบียน 010900  
ส. 4  
วัน,เดือน,ปี 20 กพ. 45

## กติกรรูปประกาศ

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยสนับสนุนการกระจายอำนาจควบคู่กับการพัฒนาขีดความสามารถการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการนี้จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542 เริ่มทำงานในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 และเสร็จสิ้นโครงการในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544 (รวม 18 เดือน) โดยได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างดี ความสำเร็จของโครงการจึงเป็นผลจากความร่วมมือประสานงานจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การดำเนินโครงการได้รับความร่วมมืออย่างดีจากหน่วยงานหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สหประชาชาติประเทศไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ให้ความร่วมมือ ให้คำปรึกษา รวมทั้งให้คำแนะนำเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานเป็นอย่างยิ่ง

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ก) การพัฒนาฐานข้อมูลของท้องถิ่นและเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนจะสามารถสืบค้นข้อมูลได้สะดวกผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยใช้เว็บไซต์ชื่อ [www.localgov.nesdb.go.th](http://www.localgov.nesdb.go.th) ข) การวิจัยเชิงนโยบาย ประกอบด้วย ข้อเสนอการ จัดทำระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประเมินมูลค่าฐานภาษีทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานฯ ได้มอบหมายให้ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นแกนนำในการศึกษา ร่วมกับ คณะที่ปรึกษาและนักวิชาการ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มี ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ดร.วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล ดร.จรัส สุวรรณมาลา และ ดร.สกันธ์ รัญญูวัฒนา เป็นคณะที่ปรึกษาหลัก

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิ สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 1 และ 2 สำนักพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ได้มีบทบาทสำคัญในการร่วมทำงานทั้งในด้านวิชาการและการบริหาร ภายใต้การกำกับและให้คำปรึกษาของนายสมเจตน์ เตระคุพ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานกรรมการกำกับโครงการ มีนายอุทิศ ชาวเขียว ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน เป็นผู้อำนวยการโครงการ ทั้งนี้ การประสานงานการศึกษาตลอดระยะเวลาของโครงการ เป็นความรับผิดชอบของ สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 2 มีนายเกียรติศักดิ์ มีธยมางกูร กรรมการและเลขานุการโครงการเป็นผู้ดูแล

ในนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระผมใคร่ขอขอบคุณหน่วยงาน และบุคคลต่างๆ ดังกล่าวนามานี้ ที่ได้ทุ่มเทความวิริยะอุตสาหะ เพื่อให้โครงการศึกษาประสบผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และหวังว่าโครงการนี้คงจะมีส่วนสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการสร้างระบบที่ดีและเหมาะสมที่ยึดประโยชน์ของสาธารณะและประสิทธิภาพของการจัดการเป็นหลัก เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

(นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## คณะกรรมการกำกับโครงการฯ

นายสมเจตน์ เตรศุภ	ประธานกรรมการ
นายอุทิศ ขาวเขียว	รองประธานกรรมการ
นายพรชัย รุจิประภา	กรรมการ
นายโกมล ขอบชื่นชม	กรรมการ
นางสาววิไลพร ลีวเกษมศานต์	กรรมการ
นายกิตติศักดิ์ สินธุวิช	กรรมการ
นางจุฬามาศ บาระมีชัย	กรรมการ
นายสุวัฒน์ ตันประวัตี	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
นายธวัชชัย พักอังกูร	กรรมการ
นายวิวัฒน์ หลิมพานิช	กรรมการ
นางสนธยา ลือประไพ	กรรมการ
นายวีระยุค พันธุเพชร	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
นายสันติภาพ จินดาแสง	กรรมการ
นางสุวัฒนา ศรีภิรมย์	กรรมการ
นางเปรมฤดี ชามพูนท	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
ว่าที่ ร.ต. เสรีย์ นวลเพ็ง	กรรมการ
นายเกียรติศักดิ์ มัชฌิมางกูร	กรรมการและเลขานุการ
นายสมศักดิ์ ขำทวีพรหม	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (สค. 42-กย. 43)
นายพินิจ เนตรพุกกณะ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายปรเมธี วิมลศิริ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายศุภรัตน์ แม้นมินทร์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นางวนิดา มหากิจ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

# สารบัญ

<b>บทที่ 1 บทนำ</b> .....	1
1.1 ที่มาของระบบงบประมาณและระบบบัญชีท้องถิ่นแบบใหม่.....	1
1.2 ออกแบบระบบงบประมาณและระบบบัญชีเบื้องต้น.....	1
1.2.1 ประชุมเชิงปฏิบัติการ.....	3
1.3 ทดสอบและปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีครั้งที่ 1.....	6
1.3.1 เตรียมการเบื้องต้น.....	7
1.3.2 ทดสอบจัดทำโครงสร้างแผนงาน.....	7
1.3.3 ทดสอบการจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีแบบแสดงผลงาน.....	8
1.3.4 ทดสอบการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี.....	9
1.3.5 ทดสอบระบบบัญชี.....	10
1.3.6 ทดสอบกระบวนการมีส่วนร่วมของฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนในกระบวนการงบประมาณ.....	11
1.4 ทดสอบและปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีครั้งที่ 2.....	12
1.5 ทดสอบและปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีครั้งที่ 3.....	13
1.6 ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณและระบบบัญชีท้องถิ่นแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้.....	14
1.6.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจ.....	15
1.6.2 กรมการปกครอง.....	16
1.6.3 สำนักงานงบประมาณ.....	17
1.6.4 สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	18
1.6.5 กรมบัญชีกลาง.....	18
1.6.6 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	18
<b>บทที่ 2 ภาพรวมระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b> .....	21
2.1 ระบบงบประมาณแบบใหม่.....	21
2.2 กระบวนการงบประมาณ.....	25
2.3 ขั้นตอนการนำระบบงบประมาณใหม่มาใช้.....	25
2.3.1 การจัดทำโครงสร้างแผนงาน.....	26
2.3.2 การชำระทะเบียนทรัพย์สิน.....	27
2.3.3 ก้าวแรกสู่ระบบงบประมาณแบบ Result-based Budget.....	28

2.3.4	ระบบบัญชีต้นทุนเต็มรูปแบบ .....	29
2.3.5	เพิ่มเสถียรภาพทางการคลังระยะยาว .....	31
2.3.6	แผนยุทธศาสตร์กับวิสัยทัศน์ทางการคลัง .....	32
2.4	การใช้เอกสารระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	32
<b>บทที่ 3</b>	<b>จัดทำโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....</b>	<b>37</b>
3.1	แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	37
3.2	โครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิง .....	38
3.3	กระบวนการจัดทำโครงสร้างแผนงาน .....	41
3.3.1	กำหนดภารกิจเชิงปฏิบัติการของท้องถิ่น .....	43
3.3.2	แปลงภารกิจเป็นแผนงาน งาน และกิจกรรม .....	61
3.3.3	กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของแผนงาน และกิจกรรม .....	62
3.3.4	กำหนดเกณฑ์การประเมินความสำเร็จของงาน และกิจกรรม .....	63
3.3.5	ขอความเห็นชอบต่อผู้บริหารและสภาท้องถิ่น .....	64
3.4	การปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน .....	64
<b>บทที่ 4</b>	<b>จัดทำงบประมาณประจำปีแบบ Result-Base Budget .....</b>	<b>65</b>
4.1	แนวความคิดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายแบบ Result-Base Budget .....	65
4.2	กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีแบบ Result-Base Budget .....	66
4.2.1	กำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ: ต้องรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline Maximization) .....	68
4.2.2	จัดสรรเงินงบประมาณลงสู่แผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรม: ต้องมุ่งสนองตอบความต้องการที่จำเป็นเร่งด่วนสูงสุด และมีประสิทธิผลสูงสุด (Allocating-efficiency maximization) .....	70
4.2.3	จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมายและประมาณการรายจ่ายของแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรม: มุ่งประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินในระดับปฏิบัติการ .....	72
4.2.4	จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อเสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น .....	73
4.2.5	สภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี .....	73
4.2.6	แจ้งผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้หน่วยปฏิบัติงานและประชาชน .....	74
4.2.7	หน่วยปฏิบัติงานวางแผน เตรียมการบริหารงบประมาณ .....	75
4.3	เอกสารงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	77
4.3.1	ข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณประจำปี .....	78
4.3.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน .....	79
4.3.3	นโยบายการคลังและงบประมาณ .....	79
4.3.4	ประมาณการรายได้ .....	85

4.3.5	ประมาณการรายจ่ายทั่วไป.....	93
4.3.6	งบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน (Sectoral Block Grant Budget) .....	97
4.3.7	งบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (Project Grant Budget).....	100
4.3.8	งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ (Local Corporate Budget) .....	101
4.3.9	งบประมาณรายจ่ายโครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนา .....	102
4.3.10	งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยปฏิบัติงาน .....	106
4.3.11	ภาคผนวก .....	106
<b>บทที่ 5</b>	<b>บริหารงบประมาณประจำปี.....</b>	<b>110</b>
5.1	แนวความคิดว่าด้วยการบริหารงบประมาณประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	110
5.2	กระบวนการบริหารงบประมาณ .....	111
5.3	เครื่องมือในการควบคุมประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณ .....	116
<b>บทที่ 6</b>	<b>ระบบบัญชี การบริหารการเงิน และพัสดุ.....</b>	<b>119</b>
6.1	โครงสร้างบัญชีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	119
6.1.1	ผังบัญชี (Chart of Account).....	119
6.1.2	การกำหนดรหัสบัญชี .....	120
6.1.3	ผังกิจกรรม (Cost Center) .....	121
	กิจกรรมแบ่งเป็นสองประเภทคือ กิจกรรมดำเนินการ และกิจกรรมลงทุน.....	121
6.2	หลักการบัญชีสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น .....	123
6.2.1	นโยบายการบัญชี .....	124
6.2.2	การคำนวณต้นทุนการจัดบริการ .....	127
6.2.3	แบบบัญชี เอกสารและหลักฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น .....	127
6.2.4	การบันทึกบัญชี .....	133
6.3	ระบบคอมพิวเตอร์สำหรับระบบบัญชีขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	156
6.3.1	ขอบเขตการทำงานของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่จะพัฒนาขึ้น .....	156
6.3.2	กระบวนการลงบัญชี .....	159
<b>บทที่ 7</b>	<b>ระบบการรายงานและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน .....</b>	<b>161</b>
7.1	ระบบรายงาน: รายงานการเงิน และรายงานผลการดำเนินงาน.....	161
7.2	ระบบการตรวจสอบผลการดำเนินงาน.....	163
7.3	การเผยแพร่รายงานการเงินและผลการดำเนินงาน .....	164



7.4	การนำข้อมูลในรายงานการเงินและรายงานผลการดำเนินงานมาทบทวนภารกิจ กิจกรรม จัดสรรงบประมาณ และปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน .....	164
7.4.1	กำหนดนโยบายการเงินการคลังในภาพรวม.....	165
7.4.2	จัดสรรงบประมาณลงสู่งาน-กิจกรรม.....	165
7.4.3	ปรับปรุงแผนการเงินระยะ 3 ปี.....	166
7.5	เอกสารรายงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	166
7.5.1	ภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	166
7.5.2	รายงานการเงิน.....	168
7.5.3	รายงานผลการดำเนินงาน .....	184
<b>บทที่ 8</b>	<b>จัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี.....</b>	<b>190</b>
8.1	แนวความคิดว่าด้วยการวางแผนการเงินระยะ 3 ปีของ .....	190
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	190
8.2	กระบวนการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี .....	191
8.2.1	ประมาณการรายได้ 3 ปีข้างหน้า .....	191
8.2.2	ประมาณการรายจ่าย 3 ปี ข้างหน้า.....	194
8.2.3	ประมาณการภาระหนี้และวงเงินกู้ขั้นสูงสุด 3 ปีข้างหน้า.....	194
8.2.4	ประมาณการดุลงบประมาณและดุลการเงิน .....	195
8.2.5	ประมาณการรายจ่าย จำแนกตามแผนงาน หน่วยงาน และที่มาของเงินงบประมาณ .....	196
8.2.6	เสนอขอความเห็นชอบต่อผู้บริหารและสภาท้องถิ่น .....	197
8.3	การปรับปรุงแผนการเงินระยะ 3 ปี .....	197
8.4	เอกสารแผนการเงินระยะ 3 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	197
8.4.1	นโยบายด้านรายได้และประมาณการรายได้ .....	198
8.4.2	นโยบายด้านรายจ่าย และประมาณการรายจ่าย .....	199
8.4.3	นโยบายดุลการคลัง การกู้เงิน ภาระหนี้ และการใช้เงินสะสม .....	201
8.4.4	นโยบายการบริหารสภาพคล่อง และทรัพย์สิน.....	203
8.4.5	ประมาณการรายจ่าย จำแนกตามรายแผนงาน และงาน .....	204
8.4.6	ภาคผนวก .....	205
<b>บทที่ 9</b>	<b>จัดทำแผนยุทธศาสตร์ .....</b>	<b>206</b>
9.1	แผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	206
9.2	กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์.....	207
9.2.1	กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น .....	207
9.2.2	กำหนดภารกิจ เป้าหมายเชิงปฏิบัติการ และมาตรการดำเนินงานในรายละเอียด .....	208
9.2.3	ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา .....	209

9.3	เค้าโครงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ).....	209
9.3.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน.....	210
9.3.2	วิสัยทัศน์ท้องถิ่นเรา: เราจะไปไหน .....	210
9.3.3	เราจะไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างไร.....	217
9.3.4	ต้องใช้เงินงบประมาณเท่าใด จะหาเงินมาจากไหน?.....	219
9.3.5	ภาคผนวก.....	220
	<b>ดัชนีคำสำคัญ.....</b>	<b>223</b>



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# สารบัญตาราง

ตารางที่ 1-1 เปรียบเทียบระบบงบประมาณและระบบบัญชีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกับระบบงบประมาณและระบบบัญชีต้นแบบที่พัฒนาขึ้นใหม่.....	4
ตารางที่ 3-1 การจัดแผนงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	39
ตารางที่ 4-1 แสดงดุลการคลังของท้องถิ่น .....	83
ตารางที่ 4-2 แสดงเงินกู้ภาระหนี้และการชำระหนี้.....	84
ตารางที่ 4-3 สรุปประมาณการรายได้.....	86
ตารางที่ 4-4 ประมาณการรายได้: ภาษีโรงเรือนและที่ดิน.....	89
ตารางที่ 4-5 เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้เทศบาล ก. ....	91
ตารางที่ 4-6 รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน Sectoral Block Grants ของรัฐบาล .....	92
ตารางที่ 4-7 โครงการพัฒนาที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปีงบประมาณ 25XX .....	93
ตารางที่ 4-8 งบประมาณรายจ่ายทั่วไป: จำแนกตามแผนงาน.....	94
ตารางที่ 4-9 สรุปงบประมาณรายจ่ายทั่วไป: สำนักงานปลัดเทศบาล .....	97
ตารางที่ 4-10 งบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน: จำแนกตามงาน/กิจกรรม.....	98
ตารางที่ 4-11 สรุปงบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน: สำนักงานการศึกษาเทศบาล ก. ....	99
ตารางที่ 4-12 ตัวอย่างการนำเสนองบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล.....	100
ตารางที่ 4-13 เป้าหมายการดำเนินกิจการประจำ .....	101
ตารางที่ 4-14 โครงการและกิจกรรมการลงทุน ปี 25XX .....	103
ตารางที่ 4-15 ค่าใช้จ่ายและที่มาของเงินลงทุน .....	104
ตารางที่ 4-16 กำหนดการ .....	105
ตารางที่ 4-17 งบประมาณรายจ่าย: จำแนกตามหน่วยงานและโครงสร้างแผนงาน.....	106
ตารางที่ 4-18 งบประมาณรายจ่าย: จำแนกตามโครงสร้างแผนงานและแหล่งที่มาของเงินงบประมาณ.....	108
ตารางที่ 4-19 งบประมาณรายจ่าย: จำแนกตามหน่วยงานโครงสร้างแผนงานและหมวดรายจ่าย.....	109
ตารางที่ 5-1 เครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน.....	117
ตารางที่ 6-1 โครงสร้างผังบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	121
ตารางที่ 6-2 แผนโครงสร้างแผนงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	122
ตารางที่ 6-3 ตัวอย่างรหัสโครงการลงทุน .....	123
ตารางที่ 9-1 ตัวอย่างข้อมูลประชากร .....	213
ตารางที่ 9-2 ตัวอย่างข้อมูลฐานทางเศรษฐกิจ .....	214
ตารางที่ 9-3 ตัวอย่างพื้นที่และการใช้ประโยชน์.....	215
ตารางที่ 9-4 ตัวอย่างรายได้-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	216
ตารางที่ 9-5 ตัวอย่างสรุปประมาณการรายได้-รายจ่าย และดุลการคลัง ตามแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	220

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 2-1 ส่วนประกอบหลักของระบบงบประมาณแบบใหม่.....	24
แผนภูมิที่ 2-2 กระบวนการงบประมาณที่สมบูรณ์ .....	25
แผนภูมิที่ 2-3 กระบวนการจัดทำโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	26
แผนภูมิที่ 2-4 ลักษณะของโครงสร้างแผนงาน.....	27
แผนภูมิที่ 2-5 ขั้นตอนทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน.....	28
แผนภูมิที่ 2-6 ขั้นตอนใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานพร้อมบัญชีต้นทุน .....	30
แผนภูมิที่ 2-7 ขั้นตอนการเพิ่มเสถียรภาพทางการคลังท้องถิ่น.....	31
แผนภูมิที่ 2-8 การใช้เอกสารระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	33
แผนภูมิที่ 3-1 กระบวนการจัดทำโครงสร้างแผนงาน.....	42
แผนภูมิที่ 4-1 กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบ Result-Base Budget.....	67
แผนภูมิที่ 4-2 วงจรงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	76
แผนภูมิที่ 4-3 แสดงนโยบายรายได้.....	81
แผนภูมิที่ 4-4 แสดงนโยบายรายจ่าย .....	83
แผนภูมิที่ 4-5 สถานที่ตั้งโครงการ .....	105
แผนภูมิที่ 5-1 กระบวนการบริหารงบประมาณ.....	112
แผนภูมิที่ 7-1 ระบบการบริหารงานคลังของท้องถิ่น.....	170
แผนภูมิที่ 8-1 ขั้นตอนการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี .....	196
แผนภูมิที่ 8-2 กระบวนการวางแผนการเงินระยะ 3 ปี .....	195
แผนภูมิที่ 9-1 กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา .....	208
แผนภูมิที่ 9-2 ตัวอย่างวิสัยทัศน์ของชุมชนใน 10 ปีข้างหน้า.....	211
แผนภูมิที่ 9-3 ตัวอย่างแผนที่แสดงผังเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่น และที่ตั้งของกิจกรรมการพัฒนาหลักๆ ในอนาคต .....	214
แผนภูมิที่ 9-4 จะไปถึงจุดมุ่งหมายได้อย่างไร? : Key Strategic Actions .....	219



## บทที่ 1 บทนำ

หัวข้อหลัก:

- 1.1 ที่มาของระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่
- 1.2 ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้

### 1.1 ที่มาของระบบงบประมาณและระบบบัญชีท้องถิ่นแบบใหม่

ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Result-Based Budget) และระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย (Accrual Accounting)<sup>1</sup> สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้ได้มาจากกระบวนการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ ซึ่งดำเนินการในระหว่างเดือนกันยายน 2542 ถึงเดือนธันวาคม 2543 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 16 เดือน กระบวนการศึกษาวิจัยอันเป็นที่มาของระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่นี้ประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนินงานหลักๆ 4 ขั้นตอนคือ

1. ออกแบบระบบงบประมาณและระบบบัญชีเบื้องต้น
2. ทดสอบและปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีครั้งที่ 1
3. ทดสอบและปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีครั้งที่ 2
4. ทดสอบและปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีครั้งที่ 3

### 1.2 ออกแบบระบบงบประมาณและระบบบัญชีเบื้องต้น

ในช่วง 3 เดือนแรก (กันยายน - พฤศจิกายน 2542) ทีมงานวิจัยได้พัฒนาระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Result-Based Budget) ต้นแบบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยระบบงบประมาณดังกล่าวมีองค์ประกอบหลัก 6 ส่วนคือ (1) โครงสร้างแผนงาน (2) แผนยุทธศาสตร์ (3) แผน

<sup>1</sup> หรือระบบบัญชีเกณฑ์สิทธิ

การเงินระยะปานกลาง (4) เอกสารงบประมาณประจำปีแบบแสดงผลงานและกระบวนการจัดทำงบประมาณ (5) โครงสร้างบัญชีและกระบวนการจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน และ (6) แบบฟอร์มรายงานผลการดำเนินงาน

การออกแบบระบบงบประมาณต้นแบบดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้อาศัยแนวความคิดพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน และประสบการณ์เกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางประเทศๆ เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยได้ประมวลขึ้นจากประสบการณ์และเอกสารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเหล่านั้น พร้อมกันนั้นก็ได้ทำการศึกษาระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในช่วงปีงบประมาณ 2541-42 เพื่อประมวลสถานการณ์ จุดอ่อน จุดแข็งของระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ในส่วนของระบบบัญชีนั้น ผู้วิจัยได้ทดลองพัฒนาระบบบัญชีการเงินและบัญชีการบริหารสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยได้จัดทำโครงสร้างบัญชี (Chart of Accounts) ที่อิงโครงสร้างแผนงาน (กำหนดให้หน่วยกิจกรรม หรือ "Activities" เป็นหน่วยต้นทุนขั้นพื้นฐาน) และสามารถเชื่อมโยงกับโครงสร้างหน่วยงาน โครงสร้างทางการคลัง (Funding structure) และหมวดรายจ่ายหลัก (Objects of expenditures) เข้าด้วยกันได้ โดยมีหน่วยกิจกรรมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างระบบบัญชีการเงินและบัญชีต้นทุน (บัญชีงบประมาณ)

การพัฒนาบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้อาศัยแนวความคิดพื้นฐานของการบัญชีรัฐบาล และการบัญชีต้นทุนกิจกรรม (Activity-Base Costing) ซึ่งผู้วิจัยประมวลจากหลักการบัญชีพื้นฐาน พร้อมทั้งได้ประมวลประสบการณ์การนำระบบบัญชีการเงินและบัญชีต้นทุนกิจกรรมไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย เป็นต้น นอกจากนี้ ทีมงานวิจัยยังได้รับความอนุเคราะห์จากนักวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ได้ประมวลประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาข้อบกพร่องของระบบการเงินและการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการตรวจสอบบัญชีในช่วงที่ผ่านมา ทำให้เห็นประเด็นปัญหาของระบบบัญชีและรายงานการเงินของท้องถิ่นได้ชัดเจนและรอบด้านมากยิ่งขึ้น

### 1.2.1 ประชุมเชิงปฏิบัติการ

ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 ทีมงานวิจัยได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสมของระบบงบประมาณและระบบบัญชีต้นแบบที่ได้พัฒนาขึ้น โดยมีผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานด้านการงบประมาณและการบัญชีของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนประมาณ 100 คนได้ร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นว่าระบบงบประมาณและระบบบัญชีต้นแบบที่พัฒนาขึ้นโดยทีมงานวิจัยนั้น น่าจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการคลังที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าเดิมอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมประชุมได้ตั้งข้อสังเกตว่าระบบงบประมาณและระบบบัญชีต้นแบบดังกล่าวมีความซับซ้อนมากเกินไป อาจทำให้ไม่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่ยังขาดพนักงานด้านงบประมาณและบัญชีที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ และเสนอให้ทีมงานวิจัยพิจารณาปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีต้นแบบให้มีความซับซ้อนน้อยลง และสามารถนำไปใช้ได้จริงมากขึ้น

ทีมงานวิจัยได้นำข้อคิดเห็นของผู้เข้าประชุมฯ มาพิจารณาปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีต้นแบบ เพื่อให้มีโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานที่เข้าใจง่ายและปฏิบัติได้จริงมากยิ่งขึ้น ก่อนที่จะนำไปทดสอบกับกรณีศึกษาในพื้นที่จริง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1-1 เปรียบเทียบระบบงบประมาณและระบบบัญชีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน  
กับระบบงบประมาณและระบบบัญชีต้นแบบที่พัฒนาขึ้นใหม่

ประเด็น	ระบบงบประมาณ-การเงิน-การบัญชีแบบเดิม (ปัจจุบัน)	ระบบงบประมาณ-การเงิน-การบัญชีแบบใหม่
1. แผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ไม่ระบุศักยภาพทางการคลังในอนาคตของท้องถิ่น</li> <li>● แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหา/ความต้องการ-แนวทางแก้ปัญหา-ค่าใช้จ่าย-ที่มาของงบประมาณไม่ชัดเจน</li> <li>● ไม่เน้นการประชุมเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ระบุศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นในอนาคต</li> <li>● แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหา/ความต้องการ-แนวทางแก้ปัญหา-ค่าใช้จ่าย-ที่มาของงบประมาณชัดเจน</li> <li>● ให้ความสำคัญกับการจัดประชุมเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน</li> </ul>
2. แผนยุทธศาสตร์การจัด บริการ /การปฏิบัติงาน ของหน่วยปฏิบัติงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ไม่มี</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดบริการ/การปฏิบัติการของหน่วยปฏิบัติงานหลักทุกประเภท</li> </ul>
3. แผนการเงินระยะปาน กลาง (3 ปี)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ไม่มี</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีการจัดทำแผนการเงินระยะปานกลาง (3 ปี)</li> </ul>

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 1-1 ต่อ

ประเด็น	ระบบงบประมาณ-การเงิน-การบัญชีแบบเดิม (ปัจจุบัน)	ระบบงบประมาณ-การเงิน-การบัญชีแบบใหม่
4. ระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี	<ul style="list-style-type: none"> <li>● จัดทำงบประมาณรายปีแบบตายตัว (Static budget)</li> <li>● จำแนกงบประมาณรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงาน-งาน-หมวดรายจ่าย เพื่อการควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นหลัก</li> <li>● แสดงความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุน-ผลงานเบื้องต้น-ผลลัพธ์ที่ไม่ชัดเจน และไม่มีการแสดงข้อมูลดังกล่าวเป็นส่วนใหญ่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● จัดทำงบประมาณรายปีแบบพลวัต (Rolling budget) เชื่อมโยงกับแผนการเงินระยะ 3 ปี</li> <li>● จำแนกงบประมาณรายจ่ายตามแผนงาน-งาน-ผลงาน เชื่อมกับการจำแนกตามหมวดรายจ่าย เพื่อการตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงาน</li> <li>● แสดงความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุน-ผลงานเบื้องต้น-ผลลัพธ์ชัดเจนทุกงาน</li> </ul>
5. ระบบบัญชี-การบริหารการเงิน-การพัสดุ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ระบบบัญชีการเงินฐานเงินสด (Cash accounting basis)</li> <li>● ระบบการบริหารการเงิน-พัสดุแบบที่ใช้ในหน่วยราชการส่วนกลาง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ระบบบัญชีการเงินแบบพึงรับ-พึงจ่าย (Accrual accounting basis)</li> <li>● ระบบการบริหารการเงิน-พัสดุแบบที่ใช้ในหน่วยธุรกิจทั่วไป</li> </ul>

ตารางที่ 1-1 ต่อ

ประเด็น	ระบบงบประมาณ-การเงิน-การบัญชีแบบเดิม (ปัจจุบัน)	ระบบงบประมาณ-การเงิน-การบัญชีแบบใหม่
6. รายงานการเงิน-ผลการดำเนินงานแบบ Flexible-Budget และการวิเคราะห์ความแปรปรวนของต้นทุนและผลการดำเนินงาน (Cost-output-variance analysis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● รายงานการเงินฐานเงินสด ไม่สามารถแสดงสถานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง –ไม่สอดคล้องกับหลักการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ</li> <li>● ไม่มีรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Report)</li> <li>● ไม่มีรายงานผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของต้นทุนและผลการดำเนินงาน (Cost-output-variance analysis)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● รายงานการเงินฐานพึงรับพึงจ่ายที่ถูกต้องตามหลักการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสากล สามารถแสดงฐานะการเงินการคลังของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องเชื่อถือได้</li> <li>● มีรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Report)</li> <li>● มีรายงานผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของต้นทุนและผลการดำเนินงาน (Cost-output-variance analysis)</li> </ul>

1.3 ทดสอบและปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีครั้งที่ 1

สถาบันวิทยบริการ

ในระหว่างวันที่ 24 เมษายน - 5 พฤษภาคม 2543 ทีมงานวิจัยได้ทำการทดสอบระบบงบประมาณและระบบบัญชีต้นแบบ ที่ได้ผ่านการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติที่กล่าวถึงข้างต้น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในการทดสอบจำนวน 5 แห่งคือ (1) เทศบาลนครหาดใหญ่ (2) เทศบาลเมืองสตูล (3) เทศบาลตำบลบ้านพรุ (4) เทศบาลตำบลฉลุง และ (5) อบต. ควนลัง มีผู้เข้าร่วมประมาณ 50 คน ประกอบด้วยปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการ/หัวหน้าส่วนการคลังของท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

ขอบเกี่ยวกับการวางแผน การเงิน และการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผู้แทนของกรมการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น (สำนักงานการคลังท้องถิ่น และกองราชการส่วนบริหารส่วนตำบล) จำนวน 2 ท่านร่วมให้ความเห็นและสังเกตการณ์การทดสอบด้วย

การทดสอบครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินความครอบคลุม ความถูกต้องเหมาะสม และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของระบบงบประมาณและระบบบัญชีต้นแบบ ขั้นตอนการทดสอบหลักๆ มีดังนี้

### 1.3.1 เตรียมการเบื้องต้น

ทีมงานวิจัยได้แจกเอกสารเกี่ยวกับแนวคิด องค์ประกอบ และกระบวนการงบประมาณและการบัญชีแบบใหม่ให้ผู้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการล่วงหน้าประมาณ 10 วัน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้เข้าร่วมการทดลองทราบถึงกระบวนการทดสอบ วัตถุประสงค์ของการทดลองในแต่ละส่วน และการเตรียมตัวล่วงหน้าของผู้เข้าร่วมการทดสอบ (การเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารงบประมาณประจำปี รายงานการจัดเก็บรายได้ รายงานการเงิน ฯลฯ เป็นต้น)

ในช่วงเริ่มต้นการทดสอบ ทีมงานวิจัยได้บรรยายสรุปเกี่ยวกับแนวความคิด โครงสร้าง และกระบวนการงบประมาณแบบแสดงผลงานและการบัญชีแบบใหม่ให้ผู้เข้าร่วมการทดสอบได้เข้าใจตรงกัน

### 1.3.2 ทดสอบจัดทำโครงสร้างแผนงาน

การทดสอบโครงสร้างแผนงานในที่นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินว่าผู้ที่มีหน้าที่จัดทำโครงสร้างแผนงานของท้องถิ่นสามารถจัดทำโครงสร้างแผนงานของท้องถิ่นได้จริงหรือไม่ โครงสร้างแผนงานต้นแบบที่จัดทำขึ้นมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับลักษณะภารกิจหลักของท้องถิ่นหรือไม่ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของกิจกรรมในโครงสร้างแผนงานมีความเหมาะสม สอดคล้องกับการกำหนดเป้าหมาย การดำเนินงานและหน่วยวัดค่าใช้จ่าย (ต้นทุน) การดำเนินงานของท้องถิ่นหรือไม่ และพนักงานท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะทำความเข้าใจและประยุกต์ใช้แนวคิดของการจัดทำโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงได้มากน้อยเพียงใด

วิธีการทดสอบโครงสร้างแผนงานนั้น ผู้วิจัยได้จัดให้ผู้เข้าประชุมเชิงปฏิบัติการทดลองจัดทำโครงสร้างแผนของท้องถิ่นของตนเอง (เฉพาะบางภารกิจ) โดยใช้โครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงที่ทีมงาน

วิจัยได้จัดทำขึ้นเป็นแนวทางในการจัดทำ การทดลองครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดแบ่งผู้เข้าร่วมประชุมออกเป็นกลุ่มๆ ห้องถิ่นละ 1 กลุ่ม และให้ร่วมกันทำงานเป็นกลุ่ม

นอกจากการให้พนักงานท้องถิ่นได้ทดลองจัดทำโครงสร้างแผนงานแล้ว ทีมงานวิจัยยังได้ทำการประเมินความคิดเห็นของพนักงานท้องถิ่นที่เข้าร่วมในการทดลองเกี่ยวกับผลการทดลอง ความเหมาะสม ความเข้าใจ และปัญหาอุปสรรคที่พบจากกระบวนการทดลองอีกด้วย

ผลการทดสอบความเหมาะสมของโครงสร้างแผนฉบับอ้างอิงพบว่า ผู้เข้าร่วมในการทดสอบจำนวนประมาณร้อยละ 80 มีความเห็นว่าโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงมีโครงสร้างและสาระสำคัญครอบคลุมภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง แต่มีบางกิจกรรมที่ไม่แน่ใจว่าจะกำหนดเป็นงานหรือกิจกรรมในโครงสร้างแผนงานหรือไม่ นอกจากนี้ ปรากฏว่าผู้เข้าร่วมการทดสอบยังไม่สามารถจัดทำโครงสร้างแผนงานขึ้นมาได้จริงในช่วงเวลาที่ทำการทดสอบ เนื่องจากยังขาดทักษะและข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้อีกทั้งจะต้องใช้เวลาในการจัดทำจริงมากกว่าที่กำหนดให้ในการประชุมฯ ครั้งนี้

ทีมงานวิจัยได้สังเกตการณ์การทดสอบโครงสร้างแผนงานครั้งนี้แล้วพบว่า โครงสร้างแผนงานที่จัดทำขึ้นใหม่อาจยังไม่ครอบคลุมภารกิจหลักบางประเภทของท้องถิ่น เช่น การส่งเสริมอาชีพและรายได้ เป็นต้น นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างแผนงานในระดับงานและกิจกรรมบางเรื่องอาจยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร อีกทั้งวิธีการจัดโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงในบางแผนงานมีความแตกต่างกับโครงสร้างแผนงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อยู่จริง เช่นงานบริหารทั่วไปของสำนักงานปลัดฯ เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้เข้าร่วมการทดสอบมีความสับสนมากพอสมควร

### 1.3.3 ทดสอบการจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีแบบแสดงผลงาน

การทดสอบในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการประเมินความถูกต้องเหมาะสม และความสามารถปฏิบัติได้จริงของเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีและกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดทำขึ้น โดยการให้ผู้เข้าร่วมประชุมฯ ได้ทดลองจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น (เฉพาะงาน-กิจกรรม ที่ผู้เข้าร่วมประชุมมีข้อมูลหรือมีความ

คุ้นเคย)<sup>2</sup> โดยใช้โครงสร้างแผนงานที่ได้ทดลองจัดทำขึ้นในกระบวนการทดสอบที่ผ่านมา และข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณและค่าใช้จ่ายของงาน-กิจกรรมนั้นๆ เป็นแนวทางการในการทดสอบ

ผลการทดสอบพบว่าผู้เข้าร่วมการทดสอบส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 60) สามารถจัดทำเอกสารค่าของงบประมาณแบบแสดงผลงาน ตามแบบฟอร์มที่กำหนดให้ได้อย่างถูกต้อง ซึ่งพอจะสรุปได้ว่าผู้เข้าร่วมประชุมฯ ส่วนใหญ่สามารถทำความเข้าใจสาระสำคัญของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานได้ในระดับที่ดี อย่างไรก็ตาม มีผู้เข้าร่วมการทดสอบอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่เข้าใจสาระสำคัญของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน และไม่สามารถจัดทำเอกสารค่าของงบประมาณฯ ได้ ในขณะที่ผู้เข้าร่วมประชุมอีกส่วนหนึ่งไม่สามารถจัดทำเอกสารงบประมาณฯ ได้เนื่องจากขาดข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดทำเอกสารงบประมาณ และให้ความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้จัดเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

ผลการทดสอบดังกล่าวนี้ทำให้ได้ข้อสรุปว่า โครงสร้างและสาระสำคัญของเอกสารค่าของงบประมาณแบบแสดงผลงานที่ทีมงานวิจัยได้จัดทำขึ้นและนำไปใช้ในการทดสอบในครั้งนี้อาจยังต้องปรับปรุงให้เข้าใจง่ายมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน พนักงานท้องถิ่นก็ต้องได้รับการฝึกอบรมเรื่องระบบงบประมาณแบบใหม่ให้มีความรู้และทักษะอย่างเพียงพอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีระบบข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการจัดทำงบประมาณแบบใหม่นี้อย่างครบถ้วนและถูกต้องเช่นเดียวกัน

#### 1.3.4 ทดสอบการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี

การทดสอบการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปีมีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของโครงสร้างและกระบวนการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปีที่ทีมงานวิจัยได้ทดลองจัดทำขึ้น ในการทดสอบครั้งนี้ทีมงานวิจัยได้ให้ผู้เข้าร่วมการประชุมฯ ทดลองจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปีของท้องถิ่นของตนเอง โดยใช้แนวคิด กระบวนการ และแบบฟอร์มการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปีที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการทดลอง และใช้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นที่มีอยู่ประกอบการจัดทำ

ผลการทดสอบพบว่าผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปีได้ เนื่องจากระบวนการประมาณการรายได้ที่เสนอไว้ในแบบจำลองไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงใน

<sup>2</sup> ทีมงานวิจัยได้ขอให้ผู้เข้าร่วมประชุมนำข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารงบประมาณของท้องถิ่นมาประกอบการทดสอบด้วย

ท้องถิ่น นอกจากนั้น ท้องถิ่นที่เข้าร่วมทดลองส่วนใหญ่ไม่มีข้อมูลที่เป็นต้องใช้ในการจัดทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลด้านรายจ่ายลงทุน (เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีแผนการลงทุน) และข้อมูลด้านรายได้ (เนื่องจากท้องถิ่นไม่เคยประมาณการรายได้มากกว่า 1 ปี ไม่คุ้นเคยกับเทคนิคการประมาณการรายได้ที่ทีมงานวิจัยเสนอให้ทดลองใช้ อีกทั้งในขณะที่ทำการทดลองนั้นเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง และท้องถิ่นเองก็ไม่ได้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับฐานรายได้ที่สมบูรณ์ไว้แต่อย่างใด) ทำให้ทีมงานวิจัยต้องพิจารณาปรับปรุงกระบวนการประมาณการรายได้แต่ละประเภทให้ชัดเจนมากขึ้น พร้อมกันนั้นก็ต้องจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาฐานข้อมูลรายได้ของท้องถิ่นให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ และทันสมัยอีกด้วย

### 1.3.5 ทดสอบระบบบัญชี

การทดสอบระบบบัญชีมีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินความถูกต้องเหมาะสม และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของโครงสร้างและกระบวนการบัญชีที่ทีมงานวิจัยได้ทดลองจัดทำขึ้น ในการทดสอบครั้งนี้ทีมงานวิจัยได้อธิบายแนวคิด โครงสร้างบัญชี และกระบวนการบัญชีแบบใหม่ที่ได้พัฒนาขึ้นให้ผู้เข้าร่วมการประชุมฯ ได้เข้าใจ พร้อมทั้งแสดงตัวอย่างการลงบันทึกรายการบัญชีเมื่อเริ่มปีงบประมาณ (การเปิดบัญชี) การปิดบัญชี และการจัดทำรายงานการเงิน และรายงานผลการดำเนินงาน โดยใช้กรณี Transactions ตัวอย่างที่กำหนดให้ จากนั้นก็ได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมฯ ได้แสดงความคิดเห็นและสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการนำระบบบัญชีไปประยุกต์ใช้จริง (โดยที่ผู้เข้าร่วมประชุมฯ มิได้ทดลองปฏิบัติจริงแต่อย่างใด) และให้ผู้เข้าร่วมประชุมฯ ได้ประเมินความเหมาะสม และความเป็นไปได้ในการนำระบบบัญชีแบบใหม่ไปปฏิบัติจริง

จากการประเมินความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมฯ พบว่าผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นว่าระบบบัญชีที่จัดทำขึ้นใหม่มีความสลับซับซ้อน และมีกระบวนการบันทึกรายการบัญชีมากกว่าเดิม เนื่องจากมีจำนวนบัญชีมากขึ้น และมีขั้นตอนมากขึ้น หากท้องถิ่นนำไปปฏิบัติจริงก็ต้องใช้เจ้าหน้าที่บัญชีจำนวนมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น อบต. ชั้น 3-5 ซึ่งมีพนักงานท้องถิ่นด้านการคลังเพียง 1-2 คนเท่านั้น จึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการนำระบบบัญชีดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ และเห็นว่าน่าจะได้ปรับปรุงระบบบัญชีให้มีความซับซ้อนน้อยลงกว่านี้ เพื่อให้สามารถใช้ได้ง่ายขึ้น

### 1.3.6 ทดสอบกระบวนการมีส่วนร่วมของฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนในกระบวนการงบประมาณ

การทดสอบกระบวนการมีส่วนร่วมของฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นในที่มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินความเหมาะสม และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของระบบงบประมาณแบบใหม่ ที่กำหนดให้เป็นระบบเปิด โดยให้ฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าร่วมในกระบวนการงบประมาณตั้งแต่การร่วมคิด (กำหนดนโยบายการคลัง และจัดสรรเงินงบประมาณ) ร่วมรับรู้ (รายงานผลการดำเนินงานประจำปี) และร่วมตรวจสอบ (ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน) การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการทดสอบที่ใช้ในที่นี้คือ การเชิญนักการเมืองท้องถิ่นทั้งฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น (เฉพาะกลุ่มแกนนำ) ไปร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จากนั้นทีมงานวิจัยได้อธิบายแนวคิด กระบวนการ และรูปแบบการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการงบประมาณประจำปี และได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของกระบวนการและรูปแบบการดำเนินงานที่กำหนดขึ้น

จากการประเมินความคิดเห็นของผู้เข้าประชุมฯ พบว่าผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 90) มีความเห็นว่ากระบวนการและรูปแบบการมีส่วนร่วมฯ ที่กำหนดขึ้นนั้นมีความเหมาะสม เป็นประโยชน์ และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง

กล่าวโดยสรุป การทดสอบระบบงบประมาณและระบบบัญชีในครั้งแรกนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริงของระบบปฏิบัติการหลักๆ ที่ได้จัดทำขึ้น ทีมงานวิจัยได้ประมวลผลการทดสอบด้านต่างๆ พร้อมทั้งได้ปรับปรุงแก้ไขระบบปฏิบัติการต่างๆ ให้เหมาะสมและปฏิบัติได้จริงมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น ผลการทดสอบในรอบแรกนี้ได้ช่วยให้ทีมงานวิจัยตระหนักว่า ในการพัฒนาระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีโครงสร้างแผนงานที่ดีเป็นเบื้องต้น ในลำดับต่อมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับโครงสร้างบัญชีให้สอดคล้องกับโครงสร้างแผนงาน และปรับฐานบัญชีจากระบบเงินสดเป็นฐานบัญชีพึงรับพึงจ่าย (เกณฑ์สิทธิ) เมื่อมีความพร้อม สำหรับระบบปฏิบัติการอื่นๆ เช่น แผนยุทธศาสตร์ แผนการเงินระยะ 3 ปี ระบบการบริหารการเงินและพัสดุ ฯลฯ นั้น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในลำดับถัดมา (สามารถปรับเปลี่ยนได้ในภายหลัง)

## 1.4 ทดสอบและปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีครั้งที่ 2

การทดสอบระบบงบประมาณและระบบบัญชีครั้งที่ 2 ได้ดำเนินการที่เมืองพัทยา ในระหว่างวันที่ 16 พฤษภาคม – 30 มิถุนายน 2543 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาคู่มือการจัดทำโครงสร้างแผนงาน คู่มือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคู่มือการบัญชีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวความคิดของระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ ซึ่งได้ผ่านการทดสอบและปรับปรุงในขั้นตอนแรกที่กำลังก้าวข้ามต้นมาแล้ว

การพัฒนาคู่มือการจัดทำงบประมาณและการบัญชีของท้องถิ่นในครั้งนี้ เป็นกระบวนการเรียนรู้ด้วยการทดลองทำด้วยตนเอง โดยนักวิจัยเริ่มต้นด้วยการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจ แผนงาน งานโครงการ และกิจกรรม โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหาร (นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา และหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ) และการประมวลจากเอกสารแผนงานและงบประมาณรายจ่ายของเมือง พัทยา (ปีงบประมาณ 2541-42) จากนั้นนักวิจัยจึงทดลองจัดทำโครงสร้างแผนงาน จัดทำเอกสารค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทดลองบันทึกรายการบัญชี ปิดบัญชี และคำนวณต้นทุนรวมของบริการ /กิจกรรม ของเมืองพัทยาขึ้น โดยใช้โครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิง แบบฟอร์มการจัดทำงบประมาณ และโครงสร้างบัญชี-กระบวนการบัญชีที่ได้กำหนดขึ้น

ในขั้นตอนต่อมา ทีมงานวิจัยได้จัดทำคู่มือการจัดทำงบประมาณและการบัญชีขึ้น โดยอาศัยประสบการณ์การทดลองจัดทำโครงสร้างแผนงาน เอกสารงบประมาณ และการปฏิบัติการด้านการบัญชีที่ได้กล่าวถึงข้างต้น คู่มือการจัดทำงบประมาณและการบัญชีที่ได้จัดทำขึ้นนี้ได้นำเสนอขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและการบัญชีของท้องถิ่น ที่เริ่มต้นจากฐานข้อมูลและประสบการณ์ของพนักงานท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเชื่อมต่อไปยังกระบวนการจัดทำงบประมาณและการบัญชีแบบใหม่ได้อย่างเป็นขั้นตอนและชัดเจน



อนึ่ง การทดลองในครั้งนี้พบว่าโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เมืองพัทยา) ในปัจจุบันยังขาดความเป็นระบบอยู่มาก มีการกระจายตัวของแผนงาน งาน และกิจกรรมทั้งแนวราบและแนวตั้งออกไปอย่างรวดเร็ว และมีการซ้ำซ้อนซึ่งกันและกัน ทำให้การจัดสรรงบประมาณขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถคำนวณหาต้นทุนการจัดบริการได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรปรับแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างแผนงานเสียใหม่ โดยใช้โครงสร้างแผนงานที่ได้พัฒนาขึ้นจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ในขณะเดียวกันการทดสอบในครั้งนี้ทำให้นักวิจัยพบว่าโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงและโครงสร้างบัญชีที่ได้พัฒนาขึ้นยังไม่สมบูรณ์และไม่เหมาะสมในบางเรื่อง เช่นการจัดโครงสร้างในระดับแผนงานบางเรื่อง ยังไม่สอดคล้องกับระบบการปฏิบัติการของท้องถิ่น นักวิจัยจึงได้ปรับปรุงโครงสร้างแผนงานและโครงสร้างบัญชีให้ถูกต้องเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

### 1.5 ทดสอบและปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีครั้งที่ 3

การทดสอบครั้งที่ 3 มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินความเหมาะสมและความสามารถประยุกต์ใช้ได้จริงของคู่มือการจัดทำงบประมาณและการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิง ระบบงบประมาณประจำปี โครงสร้างบัญชีและกระบวนการบัญชีการเงินและบัญชีต้นทุน ที่ได้จัดทำขึ้นในขั้นตอนที่ผ่านมา โดยทำการทดสอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 แห่ง (องค์การบริหารส่วนตำบลแดงใหญ่ อ. เมือง จ. ขอนแก่น) และองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 1 แห่ง (องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น) ในระหว่างวันที่ 14 - 17 มิถุนายน 2543

วิธีการทดสอบการใช้คู่มือฯ และองค์ประกอบอื่นๆ ของระบบงบประมาณและบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ 3 นี้ผู้วิจัยได้ให้พนักงานท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดทำโครงสร้างแผนงาน งบประมาณประจำปี และฝ่ายบัญชี ได้อ่านคู่มือและเอกสารอื่นๆ เช่นโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงแบบฟอร์มบัญชีและรายงานการเงินเป็นเวลา 1-2 วัน จากนั้นจึงทำการสัมภาษณ์พนักงานฯ ว่าเมื่อได้อ่านคู่มือและเอกสารประกอบต่างๆ แล้ว มีความเข้าใจในหลักการและวิธีการจัดทำงบประมาณและการบัญชีแบบใหม่หรือไม่ สามารถจัดทำโครงสร้างแผนงาน งบประมาณประจำปี และบันทึกรายการบัญชีของท้องถิ่นโดยการอ่านวิธีการดำเนินงานจากคู่มือที่จัดทำขึ้นได้หรือไม่ และมีประเด็นใดบ้างที่อ่านไม่เข้าใจ มีข้อสงสัย หรือไม่ชัดเจนหรือไม่

การทดสอบในครั้งนี้พบว่า พนักงานส่วนใหญ่สามารถอ่านทำความเข้าใจหลักการและวิธีการจัดทำงบประมาณและการบัญชีจากคู่มือและเอกสารประกอบที่แจกให้ได้ดีพอสมควร แต่ไม่สามารถจัดทำโครงสร้างแผนงาน งบประมาณประจำปี และบันทึกรายการบัญชีของท้องถิ่นโดยการอ่านวิธีการดำเนินงานจากคู่มือที่จัดทำขึ้นได้ เนื่องจากขาดทักษะและข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ นอกจากนี้ ผู้ตอบคำถามยังได้ตั้งข้อสังเกตว่าระบบงบประมาณและบัญชีที่จัดทำขึ้นใหม่มีความแตกต่างจากระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันในหลายเรื่อง หากจะต้องนำไปประยุกต์ใช้จริงก็ต้องมีการฝึกอบรมบุคลากร ทั้งฝ่ายการเมืองและพนักงานทุกระดับ เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและวัฒนธรรมทางการเมือง และการบริหารจัดการท้องถิ่นเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับแนวคิดของระบบงบประมาณแบบใหม่

นอกจากนั้น การทดสอบในครั้งนี้ยังแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและเพิ่งตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งยังมีภารกิจเชิงปฏิบัติการจำนวนน้อย และมีโครงสร้างองค์กรขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน สามารถทดลองจัดทำโครงสร้างแผนงาน เอกสารงบประมาณประจำปี บันทึกรายการบัญชี และจัดทำรายงานการเงินและต้นทุนรวมของกิจกรรมได้ง่ายกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่จัดตั้งมานาน มีภารกิจเชิงปฏิบัติการจำนวนมาก และมีโครงสร้างองค์กรที่สลับซับซ้อนมากกว่า

ข้อสรุปที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ผลการทดสอบในครั้งนี้ได้ยืนยันผลการทดสอบครั้งแรกที่ว่าโครงสร้างแผนงานเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สุดของระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ ดังนั้นการนำระบบงบประมาณแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้ควรจะเริ่มต้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างแผนงานที่ดีเป็นเบื้องต้น จากนั้น จึงส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีแบบแสดงผลงาน และนำระบบงบประมาณแบบพึงรับพึงจ่าย รวมทั้งการคำนวณต้นทุนเต็มของกิจกรรมต่างๆ ต่อไปตามลำดับ

## 1.6 ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณและระบบบัญชีท้องถิ่นแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดขึ้นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการนำระบบงบประมาณแบบแสดงผลการดำเนินงาน (Result-Based Budget) และระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย (Accrual Accounting) ไปประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงาน

คลังท้องถิ่นมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และรองรับการถ่ายโอนภารกิจ และเงินอุดหนุนท้องถิ่นแบบใหม่ในโอกาสต่อไปอีกด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงควรกำหนดมาตรการที่ชัดเจน เพื่อให้มีการนำระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ที่เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรม ในการนี้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

### 1.6.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจ

คณะกรรมการกระจายอำนาจมีหน้าที่กำหนดแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้คณะกรรมการฯ ควรกำหนดแนวทางการนำระบบงบประมาณแบบแสดงผลการดำเนินงาน (Result-Based Budget) และระบบบัญชีแบบรับฟังจ่าย (Accrual Accounting) ไปประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในแผนปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้นให้ชัดเจน

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีจำนวนมาก และมีความแตกต่างกันในเรื่องขนาดและศักยภาพด้านการบริหารจัดการ ในขณะที่ระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าระบบเดิม อีกทั้งจำเป็นต้องมีหน่วยปฏิบัติงานและบุคลากรด้านการคลังที่มีศักยภาพสูงกว่าเดิม ดังนั้น การนำระบบงบประมาณแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้จึงควรมีขั้นตอนวิธีการที่เหมาะสม กล่าวคือ ในระยะ 5 ปีแรกของแผนปฏิบัติการ (2544-49) นั้นควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูง และมีโอกาสที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจพร้อมกับเงินอุดหนุนประเภท Sectoral Block Grants ในระยะแรกของแผนการกระจายอำนาจฯ เช่น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลขนาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นหนึ่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ได้นำระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้เป็นลำดับแรก

อนึ่ง คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ อาจร่วมกับกรมการปกครอง สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีโครงการนำร่องขึ้น เพื่อให้มีการทดลองใช้ระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสมัครใจที่จะเข้าร่วมในโครงการนำร่องข้างต้น<sup>3</sup> ทั้งนี้เพื่อประมวลประสบการณ์

<sup>3</sup> ควรให้เมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภทและหลายขนาดเข้าร่วมในโครงการนำร่องดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพื่อให้ได้ประสบการณ์ที่หลากหลายและกว้างขวางเพียงพอสำหรับการจัดทำแผนการดำเนินงานในขั้นต่อไป

การณ้และปัญหาของการนำระบบงบประมาณและบัญชีใหม่ไปประยุกต์ใช้ในท้องถิ่น และนำผลการทดลองไปปรับปรุงและจัดทำแผนการส่งเสริมการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป

ในระยะ 5 ปีต่อมา (2550 - 2554) ควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็กที่เหลือ ได้นำระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้อาจจำเป็นต้องปรับระบบการจัดการด้านการบัญชีของท้องถิ่นขนาดเล็กเสียใหม่ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (เช่น เทศบาลตำบลขนาดเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นสอง สาม สี่ และห้า) ในเขตอำเภอหนึ่งๆ มีหน่วยปฏิบัติการบัญชีร่วมกัน<sup>4</sup> ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการด้านการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

สำหรับขั้นตอนการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ในทางเทคนิคและวิชาการ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเริ่มต้นด้วยการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณก่อน (เช่น เริ่มต้นด้วยการจัดทำโครงสร้างแผนงานแบบใหม่ การจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีแบบใหม่ ฯลฯ เป็นต้น) หลังจากนั้นจึงเริ่มนำระบบบัญชีแบบใหม่มาประยุกต์ใช้ในลำดับต่อไป (โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่ในทางเทคนิคและวิชาการเพิ่มเติมในรายงานฉบับนี้)

## 1.6.2 กรมการปกครอง

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการเผยแพร่ ทำความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับแนวทางการนำระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้ตามที่แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจได้กำหนดไว้

ประการต่อมา กรมการปกครองควรร่วมกับสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการ

<sup>4</sup> หน่วยปฏิบัติการบัญชีดังกล่าวนี้อาจเป็นหน่วยราชการ หรือหน่วยงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานก็ได้

จัดทำงบประมาณและการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องและสนับสนุนแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้ดังกล่าวข้างต้น โดยในระยะ 10 ปีแรกของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่นั้น ควรกำหนดระเบียบปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้ระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบปัจจุบัน หรือระบบใหม่ หรือระบบที่มีองค์ประกอบของแบบปัจจุบันและแบบใหม่รวมอยู่ด้วยกันได้ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกในการนำระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

นอกจากนั้น กรมการปกครองควรกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก) ได้มีหน่วยปฏิบัติการบัญชีร่วมกัน โดยอาจจัดให้มีหน่วยราชการ หรือส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งหน่วยงาน หรือส่งเสริมให้องค์กรภาคเอกชนจัดบริการด้านการบัญชีท้องถิ่น และให้มีระบบการรับรองมาตรฐานแก่หน่วยบริการบัญชีดังกล่าวข้างต้นขึ้นไป

### 1.6.3 สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดสรรและการบริหารเงินอุดหนุนท้องถิ่น ควรพิจารณาดำเนินการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยให้มีบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ และให้มีบทบัญญัติในเรื่องต่างๆ เช่น ให้มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำและการบริหารงบประมาณ การบัญชี และรายงานผลการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักการงบประมาณและการบัญชีแบบใหม่ที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ข้างต้น ให้มีระเบียบว่าด้วยการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีระเบียบว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น<sup>5</sup>

นอกจากนั้น สำนักงบประมาณควรพิจารณาใช้กลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนฯ เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้ โดยการ

<sup>5</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพิ่มเติมในรายงานผลการศึกษาเรื่อง "ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"

จัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการแบบสมทบ (Matching grant) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอโครงการปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีของท้องถิ่นเข้าสู่ระบบใหม่ ตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ เพื่อจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้ พร้อมทั้งอาจร่วมมือกับกรมการปกครอง ในการให้คำปรึกษาทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้

#### 1.6.4 สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองรายงานการเงิน และผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมกับกรมการปกครอง กรมบัญชีกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาปรับปรุงแนวทางและมาตรฐานการตรวจสอบและรับรองรายงานการเงินและผลการดำเนินงานให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่ อีกทั้งปรับปรุงระบบการตรวจสอบฯ ให้มีศักยภาพเพียงพอ ทัวถึง และได้มาตรฐาน

#### 1.6.5 กรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลระบบบัญชีของรัฐบาล และจัดทำรายงานสรุปสถานะทางการเงินการคลังของรัฐ (Consolidated Government Financial Statement) ควรร่วมมือกับกรมการปกครอง สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาระบบปฏิบัติการด้านการงบประมาณและการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบใหม่ ให้สอดคล้องกับของรัฐบาลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกทั้งพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลการเงินการคลังที่สามารถเชื่อมโยงระบบบัญชีและรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ากับของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1.6.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมากที่สุดในกระบวนการนำระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้ ในเบื้องต้นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและสาระสำคัญของระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ แนวทาง

การนำไปประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่ที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ มาตรการส่งเสริมการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่ของกรมการปกครองและสำนักงานประมาณที่จะกำหนดขึ้น

ในประการต่อมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดแผนการนำระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้ในท้องถิ่นของตนเองขึ้น โดยพิจารณาแนวทางการที่กำหนดไว้ในรายงานฉบับนี้ และอาจขอความช่วยเหลือและคำแนะนำทางวิชาการจากกรมการปกครอง สำนักงานประมาณ หรือหน่วยงานอื่นๆ

ผู้บริหารและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้ตระหนักว่าระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่นี้จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและวัฒนธรรมทางการเมืองและการบริหารจัดการของท้องถิ่นจากแบบราชการดั้งเดิม ไปเป็นแบบที่เน้นผลการดำเนินงาน เน้นความโปร่งใสและเปิดเผย เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเน้นประสิทธิภาพการดำเนินงาน นอกจากนี้ การประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณและบัญชีแบบใหม่นี้จะทำให้กระบวนการจัดทำงบประมาณและการบัญชีของท้องถิ่นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ผู้บริหารสมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นจะมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณมากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นจึงต้องมีความมุ่งมั่นสูง จึงจะส่งผลให้การประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ประสบความสำเร็จได้ การเลือกแนวทางการปรับปรุงระบบงบประมาณและบัญชีแบบค่อยเป็นค่อยไป และมีลำดับขั้นที่ถูกต้องเหมาะสมอาจจะช่วยให้ท้องถิ่นประสบความสำเร็จได้มากกว่าและง่ายกว่าการเดินทางลัดโดยการปรับระบบปฏิบัติการทั้งหมดในคราวเดียวกัน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายนามคณะผู้วิจัย

- |    |                                  |   |
|----|----------------------------------|---|
| 1  | รองศาสตราจารย์ ดร.จรัสสุวรรณมาลา | คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  |
| 2  | ดร.เชษฐา ทวีศรี                  | วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า                                       |
| 3  | นางสุทัสสา นาครทรรพ              | นักวิจัยอิสระ   |
| 4  | นายสัญญาาน ชีวนราวณิชย์          | นักวิจัยอิสระ   |
| 5  | นายบัญชา สุขแสงชู                | สำนักบริหารแผนและการคลัง<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                                     |
| 6  | นางสาวสุวณี เขียวรอดภัย          | สำนักบริหารแผนและการคลัง<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                                     |
| 7  | นางสาวนันทวรรณ ธีรสรเดช          | คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  |
| 8  | นายเทวัญ พิทักษ์ดำรงวงศ์         | ศูนย์ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น<br>คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 9  | นายชาญณวุฒ ไชยรักษา              | วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า                                       |
| 10 | นางสาววารินทร์ ชุมสาย ณ อยุธยา   | ศูนย์ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น<br>คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 2 ภาพรวมระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### หัวข้อหลัก:

- 2.1 ระบบงบประมาณแบบใหม่
- 2.2 กระบวนการงบประมาณ
- 2.3 ขั้นตอนการนำระบบงบประมาณใหม่มาใช้
- 2.4 การใช้เอกสารระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.1 ระบบงบประมาณแบบใหม่

งบประมาณประจำปีเป็นเครื่องมือจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ระบบงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้กันอยู่ในปัจจุบัน จัดสรรเงินงบประมาณลงตามหน่วยงานและหมวดรายจ่ายที่กำหนดขึ้น ขบวนการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี เริ่มต้นที่หัวหน้างานของแต่ละกอง ซึ่งจะเป็นผู้จัดทำโครงการที่ต้องการดำเนินการจำนวนนับไม่ถ้วน พร้อมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายแบ่งไปตามหมวดรายจ่ายเพื่อเสนอขึ้นมาตามสายงาน หัวหน้างานงบประมาณและแผนงานจะมีหน้าที่รวบรวมและตรวจสอบโครงการเหล่านั้น ว่าเป็นไปตามแผนการพัฒนาระยะ 5 ปี ของหน่วยงานหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ก็จะมีการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีขึ้นรองรับ หลังจากนั้นโครงการและงบประมาณรายจ่ายก็จะถูกนำเสนอต่อฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาความจำเป็นของโครงการแต่ละโครงการ ฝ่ายบริหารจะพิจารณาวงเงินงบประมาณรายจ่ายควบคู่ไปกับประมาณการรายได้ และพยายามกำหนดวงเงินงบประมาณไปตามหมวดรายจ่าย โครงการที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าไม่มีจำเป็นก็จะถูกตัดออกเพื่อให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายอยู่ในกรอบที่วางไว้

ระบบงบประมาณดังกล่าวมีข้อดีอยู่หลายประการ ประการแรก การจัดทำงบประมาณขาดการพิจารณาในเชิงเหตุผล (rational budget) เนื่องจากการเสนอโครงการมาจากหน่วยปฏิบัติการเป็นหลัก ขบวนการจัดทำงบประมาณจึงมีลักษณะเป็นการ "ต่อยอด" (incremental budget) จากของเดิมเป็นหลัก หน่วยงานที่เคยดำเนินโครงการใดก็จะพยายามรักษางบประมาณของโครงการนั้นไว้ โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นและลำดับความสำคัญของโครงการ เพราะเกรงว่าหากเลิกโครงการที่เคยได้รับงบประมาณ ก็จะเป็นการยากที่จะของบประมาณในปีต่อไป ฝ่ายบริหารเองก็มักจะคงบ

ประมาณสำหรับโครงการที่เคยได้รับจัดสรร เมื่อมีงบประมาณเหลือจึงพิจารณา “โครงการใหม่” ที่ยังไม่เคยได้รับการจัดสรรงบประมาณ

ประการที่สอง การบริหารงบประมาณมักจะขาดประสิทธิภาพ ในแง่ของการใช้ทรัพยากรอย่างจำกัด เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด (cost effectiveness) ทั้งนี้เพราะระบบงบประมาณที่ใช้ยังไม่คำนึงถึงต้นทุนในการจัดบริการ และประสิทธิภาพหมายถึงการใช้งบประมาณให้หมดภายในปีงบประมาณเท่านั้น

ประการที่สาม การเสนอโครงการมีความซ้ำซ้อนและยากต่อการประสานงาน การเสนองบประมาณรายจ่ายในรูปของโครงการและจัดสรรตามหมวดรายจ่าย ทำให้ไม่สามารถเห็นภาพการจัดบริการของหน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน เช่น โครงการบางโครงการอาจมีกิจกรรมที่เหมือนกันแต่ใช้ชื่อต่างกัน โครงการบางโครงการมีกิจกรรมมากกว่าหนึ่งกิจกรรม และคาบเกี่ยวกับกิจกรรมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่ง เป็นต้น

ประการที่สี่ ขบวนการกำหนดวงเงินงบประมาณเปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติงานเข้ามาต่อรองหรือเกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายการคลังและงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถรักษานโยบายการคลังไว้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารขาดข้อมูลในการประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดบริการประจำ (ปัจจุบันมักจะอยู่ในรูปของโครงการ)

ประการสุดท้าย ระบบงบประมาณไม่เอื้ออำนวยต่อการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เพราะไม่ทราบต้นทุนกิจกรรมที่อยู่ในรูปของสิทธิและต้นทุนทางอ้อม ทำให้การร่วมกันตัดสินใจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลในเรื่องการจัดแบ่งภารกิจ รายได้ เงินโอน และเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น ภายใต้ระบบกระจายอำนาจใหม่ เป็นไปได้ยาก เกิดการผูกขาดระหว่างหน่วยงานที่ “จัด” บริการ และ “ให้” บริการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายและของงบประมาณจะเป็นหน่วยงานเดียวกับหน่วยปฏิบัติงาน ไม่สามารถว่าจ้างให้หน่วยงานอื่นทำได้ นอกจากนั้นแล้ว ระบบงบประมาณที่ใช้ยังไม่สามารถรองรับระบบการควบคุมกำกับดูแลการใช้เงินอุดหนุนในอนาคต เช่น ระบบเงินอุดหนุนแบบ Sectoral Block grant หรือ ระบบเงินอุดหนุนแบบ Reimbursement เป็นต้น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล ไว้ใน “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ให้องค์กรปก

ครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในระยะยาว เพื่อให้ทราบทิศทางและความต้องการค่าใช้จ่ายในอนาคต ต้องจัดทำแผนงบประมาณระยะ 3 ปี ที่ยึดผลสำเร็จของงานเป็นเป้าหมายของการทำงาน และมีลักษณะการจัดทำที่มีความต่อเนื่อง (rolling plan) ต้องมีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการสาธารณะที่รับผิดชอบ เพื่อให้ใช้ในการจัดทำงบประมาณที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน ต้องพัฒนาวิธีการจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงาน (performance based budget) ที่เป็นการทำร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการเพื่อใช้ในการนำเสนอต่อสภาท้องถิ่น ต้องเร่งจัดทำบัญชีทรัพย์สินและดำเนินการบริหารทรัพย์สินที่มีอยู่ให้คุ้มค่ามากที่สุด พัฒนาระบบบัญชีแบบพึงรับ-พึงจ่าย (accrual accounting base) ที่สามารถแสดงการรับรู้ที่มาของรายได้จากแหล่งต่างๆ รวมทั้งการรับรู้ของรายจ่ายและภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น พัฒนาระบบข้อมูลการเงินการคลังส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบข้อมูลสนเทศและระบบการรายงานให้ประชาชนทราบ ได้แก่ ข้อมูลฐานะรายได้รายจ่ายท้องถิ่น ข้อมูลที่ชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ (performance indicator) ต่างๆ ข้อมูลต้นทุน การวัดผลผลิตและผลลัพธ์ของการทำงานที่มีต่อประชาชน ฯลฯ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของท้องถิ่นและประชาชนสามารถตรวจสอบได้

การพัฒนาระบบงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ในครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายหลักที่จะทำให้ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณสมบัติพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ คือ

1. เป็นระบบงบประมาณที่เน้นการรักษาวินัยทางการคลังของท้องถิ่นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
2. เป็นระบบงบประมาณที่ส่งเสริมการจัดสรรงบประมาณลงสู่กิจกรรมตามลำดับความสำคัญเร่งด่วน และประสิทธิผลการดำเนินงาน
3. เป็นระบบงบประมาณที่ส่งเสริมหน่วยปฏิบัติการให้ใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ รับผิดชอบต่อผู้ให้บริการ โปร่งใส และตรวจสอบได้ตลอดเวลา
4. เป็นระบบงบประมาณที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณทุกขั้นตอน

เพื่อให้ระบบงบประมาณแบบใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณสมบัติทั้ง 3 ประการข้างต้น ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้จึงมีองค์ประกอบหลักๆ 7 ด้านด้วยกัน คือ

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. โครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แผนการเงินระยะปานกลาง (3 ปี)
4. ระบบงบประมาณประจำปีแบบ Result-Based Budget
5. ระบบปฏิบัติการที่มีโครงสร้างการบริหารแนวราบ ขนาดกระทัดรัด กระจายอำนาจสู่หน่วยปฏิบัติการย่อย และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง
6. ระบบบัญชี-การบริหารการเงิน-การพัสดุ แบบพึ่งรับพึ่งจ่าย (Accrual accounting)
7. ระบบรายงานการเงิน-ผลการดำเนินงานแบบ Flexible-Budget และการวิเคราะห์ความแปรปรวนของต้นทุนและผลการดำเนินงาน (Cost-output-variance analysis)

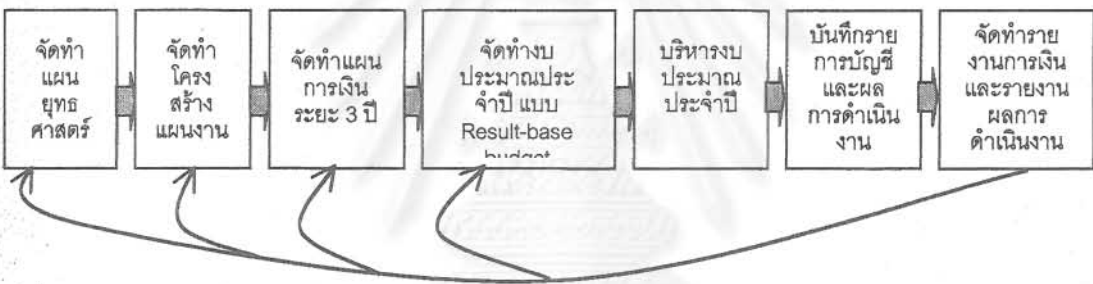


แผนภูมิที่ 2-1 ส่วนประกอบหลักของระบบงบประมาณแบบใหม่

## 2.2 กระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณที่สมบูรณ์ประกอบด้วยกิจกรรมหลักๆ 7 ประการคือ

1. จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. จัดทำโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. จัดทำแผนการเงินระยะปานกลาง (3 ปี)
4. จัดทำงบประมาณประจำปีแบบ Result-Based Budget
5. บริหารงบประมาณประจำปี
6. บันทึกรายการบัญชี และผลการดำเนินงาน
7. จัดทำรายงานการเงิน และรายงานผลการดำเนินงาน



แผนภูมิที่ 2-2 กระบวนการงบประมาณที่สมบูรณ์

## 2.3 ขั้นตอนการนำระบบงบประมาณใหม่มาใช้

แม้ว่าระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานจะมีความซับซ้อนอยู่บ้าง แต่ก็สามารถนำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามสภาพของความพร้อม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของโครงสร้างการบริหาร ปริมาณภารกิจและบุคลากรขององค์กรท้องถิ่นหนึ่งๆ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีภารกิจไม่มาก ก็อาจอยู่ในสถานภาพที่ได้เปรียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีหน่วยงานซับซ้อนและภารกิจที่หลากหลาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการจะเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน สามารถเริ่มต้นโดยการตั้งคำถามว่าเราทำอะไรหรือเราให้บริการอะไรอยู่ กล่าวคือ เริ่มจากการยกร่างโครงสร้างแผนงานที่แสดงกิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการเสียก่อน

### 2.3.1 การจัดทำโครงสร้างแผนงาน

ปกติแล้วการวางแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ จะอยู่ในรูปโครงการต่างๆ ซึ่งบรรจุอยู่ในแผนการพัฒนา 5 ปี ท้องถิ่นสามารถจัดทำโครงสร้างแผนงานสำหรับใช้ในระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน โดยการนำโครงการเหล่านี้มาเทียบเคียงกับกิจกรรมในโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิง หลังจากรวบรวมและแปลงโครงการต่างๆ เป็นกิจกรรมแล้ว ก็ต้องสำรวจภารกิจที่อยู่ในรูปของการให้บริการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการปกติด้วย ซึ่งจะพบได้ใน 2 ระดับคือ บริการหรือกิจกรรมในระดับสำนัก/กอง/ส่วน และบริการหรือกิจกรรมในระดับงาน ให้รวบรวมบริการและกิจกรรมเหล่านี้เพื่อจัดทำโครงสร้างแผนงานฉบับของท้องถิ่นด้วยเช่นกัน (ดูแผนภูมิที่ 2-3)



แผนภูมิที่ 2-3 กระบวนการจัดทำโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเริ่มจัดทำโครงสร้างแผนงานจะทำให้ฝ่ายบริหารเห็นความซ้ำซ้อนของกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในรูปของโครงการที่มีชื่อต่างๆ กัน เห็นภาพรวมของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ และสามารถแยกแยะได้ว่าภารกิจใดที่เป็นภารกิจประจำ และภารกิจใดที่เป็นโครงการจริงๆ กล่าวคือมีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของภารกิจที่แน่นอน ท้องถิ่นที่เริ่มมีโครงสร้างแผนงานใช้ จะสามารถปรับแนวคิดและทำความเข้าใจกับฐานในการวิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณในระดับแผนงาน งาน และกิจกรรม (ดูแผนภูมิที่ 2-4) นอกจากประโยชน์ในด้านการจัดสรรงบประมาณที่เป็นระบบมากขึ้นแล้ว โครงสร้างแผนงานที่ท้องถิ่นจัดทำขึ้น ยังช่วยให้เกิดความต่อ

เนื่องและเสถียรภาพในการดำเนินงานในระยะยาวอีกด้วย ในขณะที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น อาจเปลี่ยนตัวบุคคลไปตามยุคสมัย



### แผนภูมิที่ 2-5 ลักษณะของโครงสร้างแผนงาน

#### 2.3.2 การชำระทะเบียนทรัพย์สิน

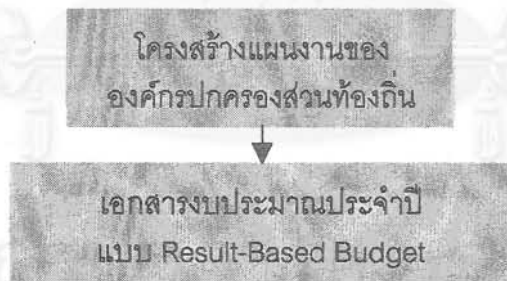
ในช่วงของการจัดทำโครงสร้างแผนงาน ท้องถิ่นควรเริ่มชำระทะเบียนทรัพย์สินไปพร้อมๆ กัน เพราะเป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลาเตรียมการมาก บางรายการก็จำเป็นต้องดำเนินการให้เสร็จก่อนเริ่มทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานในขั้นตอนถัดไป บางรายการต้องทำให้เสร็จก่อนที่จะสามารถนำระบบบัญชีต้นทุนมาใช้ ท้องถิ่นควรสำรวจว่าทรัพย์สินที่มีตรงกับรายการในทะเบียนทรัพย์สิน หากไม่ตรงให้ปรับปรุงให้ถูกต้องพร้อมบันทึกรายละเอียด มูลค่าทรัพย์สินที่บันทึกรวมมูลค่าการปรับปรุง/ต่อเติมหรือไม่ หากไม่รวมให้ย้อนหาในรายงานรายจ่ายประจำปี แล้วบันทึกเพิ่มเติมพร้อมรายละเอียด และ วัน เดือน ปี ที่ทำการปรับปรุง (การปรับปรุงหมายถึงการทำให้ทรัพย์สินนั้นๆ มีอายุการใช้งานนานขึ้น หรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ไม่รวมการซ่อมตามปกติ การทาสี เป็นต้น)

ทรัพย์สินแต่ละชนิดปัจจุบันอยู่ที่ไหน หน่วยงานใดรับผิดชอบ (ทรัพย์สินของงานโรงเรียนต้องระบุละเอียดถึงถึงระดับชั้น) ทรัพย์สินแต่ละชนิดปัจจุบันเชื่อมโยงกับกิจกรรมใด ข้อมูลราคาที่ดินในครอบครอง รายจ่ายลงทุนในการปรับปรุงถนน สะพาน ฯลฯ ที่เกิดขึ้นใหม่ มูลค่าของทรัพย์สินที่ได้รับ

มอบหรือโอนจากหน่วยงานอื่นโดยไม่มีทะเบียนทรัพย์สินและมูลค่าแรกซื้อ หรือ แรกสร้างมอบมาด้วย เหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องจัดทำให้พร้อมทั้งสิ้น

### 2.3.3 ก้าวแรกสู่ระบบงบประมาณแบบ Result-based Budget

เมื่อท้องถิ่นเริ่มมีโครงสร้างแผนงานเป็นของตนเองแล้ว ต่อไปก็จะเป็นการทดลองเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบใหม่ โดยยังคงใช้ระบบบัญชีเงินสดในรูปแบบเดิม ในขั้นตอนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มทำเอกสารงบประมาณประจำปีที่ใช้กิจกรรมแทนรูปแบบโครงการ ในขั้นตอนนี้การเสนองบประมาณรวมทั้งระเบียบกฎหมายที่ใช้ยังคงเดิม กล่าวคือแบ่งตามหน่วยงานและหมวดงบประมาณรายจ่ายตามปกติ แต่ฝ่ายวางแผนและงบประมาณจะต้องเริ่มแสดงให้เห็นว่า รายจ่ายแต่ละหมวดที่เสนอมามีใช้ในการทำกิจกรรมอะไรในสัดส่วนเท่าไร กล่าวคือต้องเริ่มจัดสรรค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายทางตรงลงกิจกรรม (cost allocation) สำหรับค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือนนั้น ท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กอาจเริ่มต้นทำประมาณการสัดส่วนชั่วโมงทำงานของพนักงาน โดยให้หน่วยงานแต่ละหน่วยประมาณชั่วโมงการทำงานของพนักงานในหน่วยงานของตน ที่ใช้เวลากับกิจกรรมต่างๆในรอบปีงบประมาณ เพื่อนำสัดส่วนชั่วโมงการทำงานที่ประมาณการไว้ มาใช้สำหรับจัดสรรค่าใช้จ่ายในรูปของเงินเดือนพนักงาน



แผนภูมิที่ 2-6 ขั้นตอนทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน

ท้องถิ่นที่เริ่มทำงานงบประมาณในรูปของกิจกรรม จะเริ่มเข้าใจพื้นฐานของการทำงานงบประมาณแบบแสดงผลงาน ค้นเคยกับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการลงกิจกรรม หน่วยงานทุกหน่วยงานจะเริ่มเข้าใจวิธีการชี้แจงค่าใช้จ่ายที่เป็น “ค่าวัตถุโดยตรง” ว่าตั้งไว้เท่าไร เพื่อกิจกรรมอะไร และใช้เกณฑ์การจัดสรรอย่างไร และพร้อมที่จะเข้าสู่ระบบงบประมาณใหม่ที่ใช้บัญชีต้นทุนอย่างเต็มรูปแบบ



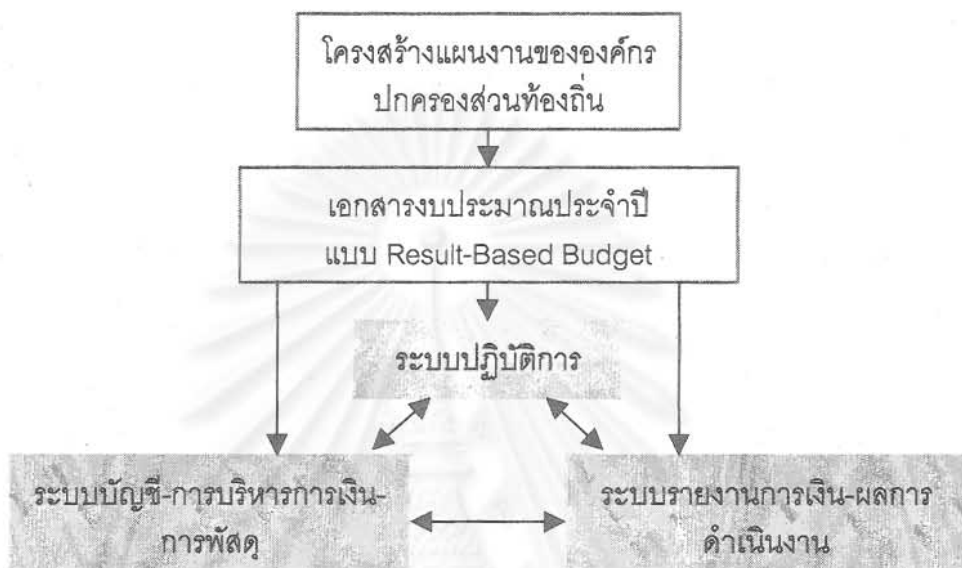
### 2.3.4 ระบบบัญชีต้นทุนเต็มรูปแบบ

ท้องถิ่นที่มีความพร้อมทางด้านบัญชี ก็สามารถนำระบบบัญชีการคำนวณต้นทุนมาใช้ เพื่อคำนวณต้นทุนรวม หรือ full service costs ในขั้นตอนนี้ท้องถิ่นจะเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน และระบบบัญชีต้นทุนเต็มรูปแบบ รัฐบาลจำเป็นต้องแก้ไขระเบียบกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีงบประมาณและการคลังท้องถิ่น ในส่วนของระบบงบประมาณ ท้องถิ่นจะต้องคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการ ซึ่งหมายความว่านอกจากท้องถิ่นจะจัดสรรค่าใช้จ่ายทางตรงลงกิจกรรมตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ ยังจะต้องจัดสรรค่าใช้จ่ายทางตรงจากกิจกรรมประเภทใ้ห้ช่วย (service overhead) และค่าใช้จ่ายทางอ้อมจากกิจกรรมสนับสนุนการให้บริการ (support activity) ลงกิจกรรมบริการ (service activity) อีกต่อหนึ่ง เพื่อให้ได้ต้นทุนรวมของกิจกรรมบริการ ซึ่งเป็น “ผลผลิต” ขั้นสุดท้าย (end product) ของฝ่ายปฏิบัติการ การบันทึกบัญชีจะเป็นแบบพึงรับ-พึงจ่าย (accrual accounting base) มีการแสดงการรับรู้ที่มาของรายได้ รายจ่าย และภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น และมีการคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน

หน่วยปฏิบัติการจะมีอิสระในการบริหารงบประมาณ ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นก้อนสำหรับงาน และกิจกรรมต่างๆ โดยคำนึงถึงเป้าหมายการดำเนินการที่กำหนดไว้เป็นหลัก ท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานประจำปีซึ่งมีทั้งรายงานการเงินและรายงานผลการดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

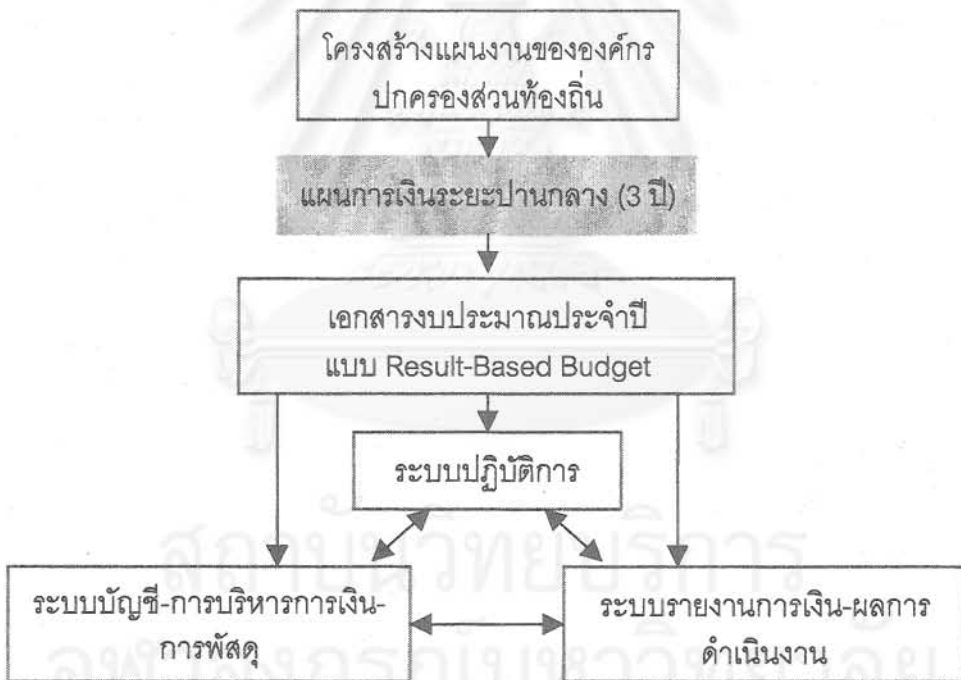
แผนภูมิที่ 2-7 ขั้นตอนใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานพร้อมบัญชีต้นทุน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 2.3.5 เพิ่มเสถียรภาพทางการคลังระยะยาว

โครงสร้างแผนงาน เอกสารงบประมาณประจำปีแบบแสดงผลงาน ระบบบัญชีต้นทุน การบริหารแบบกระจายอำนาจลงสู่หน่วยปฏิบัติการระดับล่างสุด และการรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน ที่ได้จัดทำในขั้นตอนที่ผ่านมา นับเป็นองค์ประกอบหลักของระบบงบประมาณแบบใหม่ อย่างไรก็ตาม หากผู้บริหารต้องการให้ท้องถิ่นมีเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว สามารถจัดทำงบประมาณได้อย่างรอบคอบ ระมัดระวัง และสามารถตรวจสอบไปข้างหน้าและข้างหลังได้อย่างชัดเจนตามแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรจะมีการจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลาง หรือแผนการเงินระยะ 3 ปี ซึ่งมีลักษณะการจัดทำที่มีความต่อเนื่อง (rolling plan) เพื่อแสดงนโยบายการเงินการคลัง และประมาณการรายได้ รายจ่าย และสถานะทางการคลังของท้องถิ่นในระยะ 3 ปีข้างหน้า



แผนภูมิที่ 2-8 ขั้นตอนการเพิ่มเสถียรภาพทางการคลังท้องถิ่น

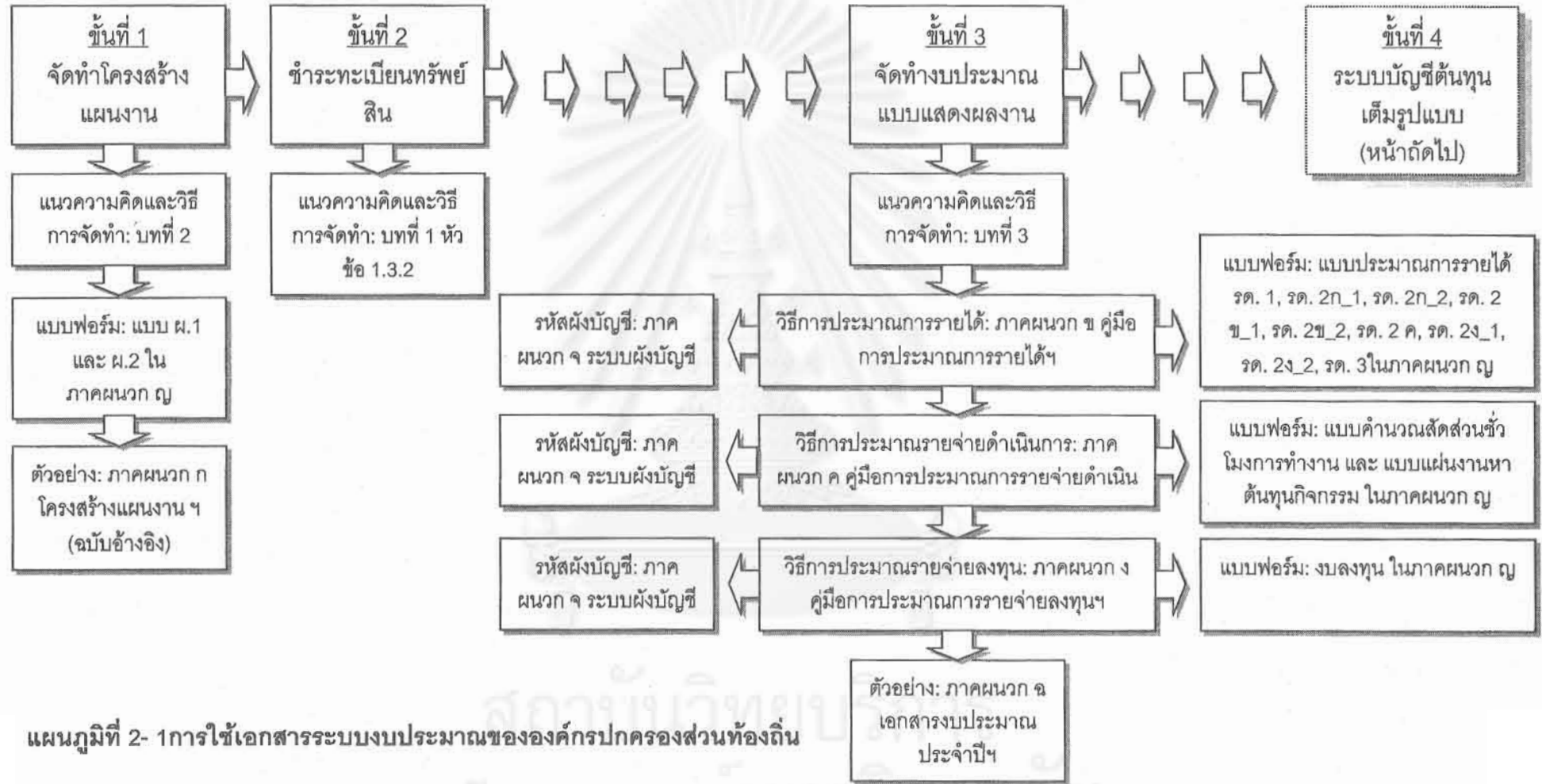
### 2.3.6 แผนยุทธศาสตร์กับวิสัยทัศน์ทางการคลัง

ท้ายที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมียุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในระยะยาว แสดงถึงภารกิจ วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และมาตรการหรือยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทางการคลัง ท้องถิ่นควรแสดงจำนวนเงินงบประมาณและแหล่งที่มาของเงินงบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้สำหรับกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์แต่ละกิจกรรม เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปีของท้องถิ่นต่อไป

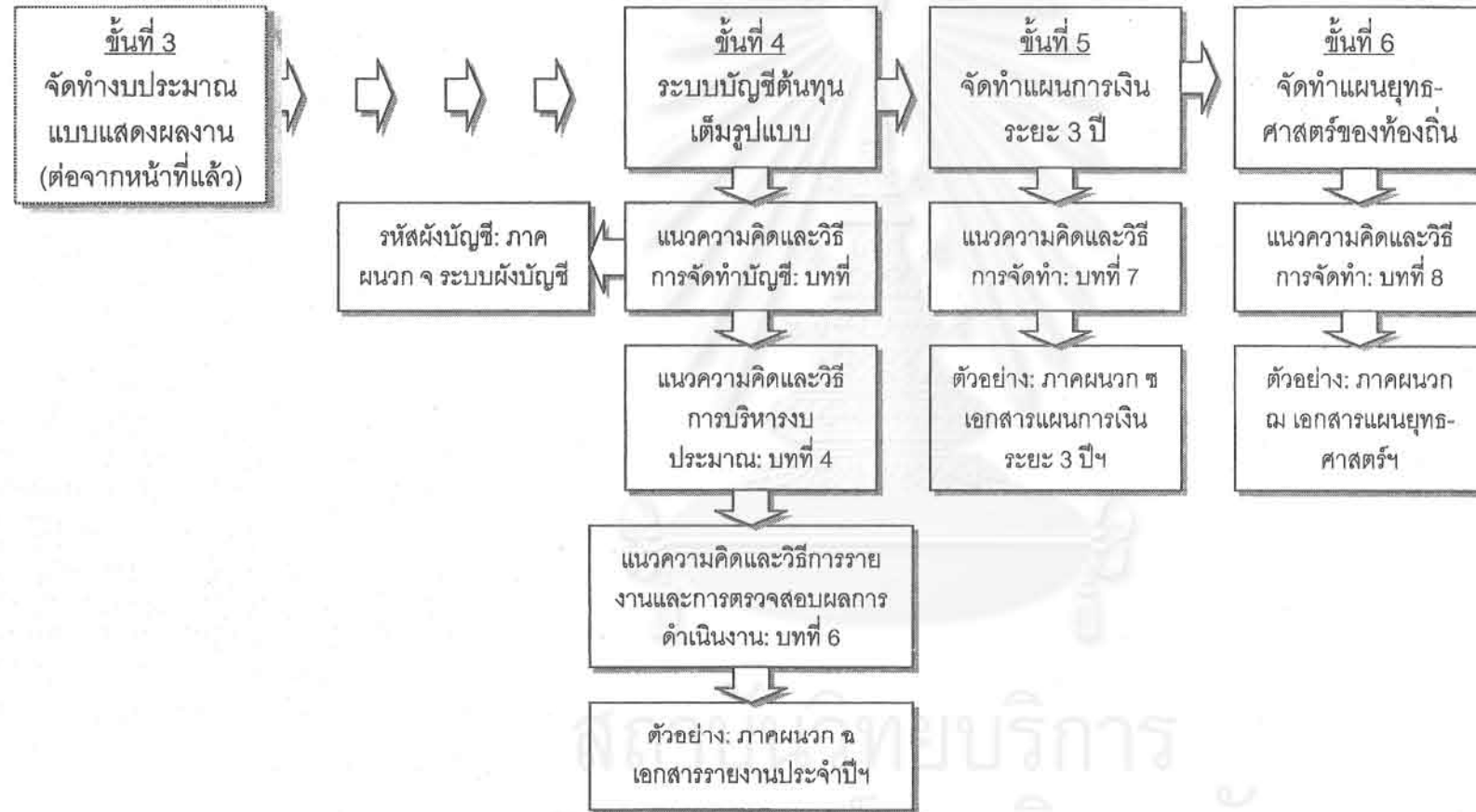
## 2.4 การใช้เอกสารระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอกสารระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการเสนอแนวความคิดโดยละเอียดรวมทั้งวิธีการจัดทำระบบงบประมาณและระบบบัญชีใหม่ทั้ง 7 ส่วน เริ่มจาก บทที่ 2 การจัดทำโครงสร้างแผนงาน บทที่ 3 การจัดทำงบประมาณประจำปีแบบ Result-Base Budget บทที่ 4 การบริหารงบประมาณ บทที่ 5 ระบบบัญชี การบริหารการเงิน และพัสดุ บทที่ 6 ระบบการรายงานและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน บทที่ 7 การจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี และ บทที่ 8 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ตามลำดับ

ส่วนที่สอง เป็นภาคผนวกต่างๆที่ใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณและบัญชี ได้แก่ 1) เอกสารตัวอย่าง ประกอบด้วย ภาคผนวก ก โครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับอ้างอิง) ภาคผนวก ฉ เอกสารงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคผนวก ช เอกสารรายงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคผนวก ซ เอกสารแผนการเงินระยะ 3 ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคผนวก ฅ เอกสารแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) คู่มือประกอบการจัดทำงบประมาณประจำปี ประกอบด้วย ภาคผนวก ข คู่มือการประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคผนวก ค คู่มือการประมาณการรายจ่ายดำเนินการและการหาต้นทุนของกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ภาคผนวก ง คู่มือการประมาณการรายจ่ายลงทุน และ 3) แบบฟอร์มที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณแบบใหม่ ในภาคผนวก ญ



แผนภูมิที่ 2- 1 ต่อ



ให้ท่านดูแผนผังการใช้เอกสารระบบงบประมาณตามขั้นตอนที่แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 1-1 ทั้ง 6 ขั้นตอน เริ่มจากขั้นที่ 1 การจัดทำโครงสร้างแผนงาน ให้ท่านศึกษาแนวความคิด กระบวนการจัดทำ และวิธีการทำโครงสร้างแผนงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านได้จากบทที่ 2 โดยดูตัวอย่างได้จากโครงสร้างแผนงานที่จัดทำไว้ในภาคผนวก ก แบบฟอร์มที่ใช้ในขั้นตอนนี้มี แบบ ผ.1 และ ผ.2 ในภาคผนวก ญ ขั้นที่ 2 การชำระทะเบียนทรัพย์สิน ซึ่งสามารถทำไปพร้อมกับขั้นที่ 1 ให้ท่านใช้แนวทางที่ให้ไว้ในบทที่ 1 หัวข้อ 1.3.2

ขั้นที่ 3 จัดทำงบประมาณประจำปีแบบแสดงผลงาน หรือ Result-Base Budget ให้ท่านศึกษาแนวความคิด กระบวนการจัดทำ และวิธีการเขียนเอกสารงบประมาณประจำปีแบบใหม่ ได้จากบทที่ 3 สำหรับการประมาณการรายได้ ให้ท่านศึกษาได้จากคู่มือการประมาณการรายได้ฯ ในภาคผนวก ข โดยดูรหัสบัญชีที่ใช้ได้จาก ภาคผนวก จ และใช้แบบฟอร์มการประมาณการรายได้ แบบ รด. 1, รด. 2 ก\_1, รด. 2ก\_2, รด. 2ข\_1, รด. 2ข\_2, รด. 2 ค, รด. 2ง\_1, รด. 2ง\_2 และ รด. 3 ในภาคผนวก ญ

การประมาณการรายจ่ายดำเนินการและการหาต้นทุนกิจกรรม ให้ท่านศึกษาได้จากคู่มือการประมาณการรายจ่ายดำเนินการและการหาต้นทุนกิจกรรมฯ ในภาคผนวก ค โดยดูรหัสบัญชีที่ใช้ได้จาก ภาคผนวก จ และใช้แบบฟอร์มการประมาณการรายจ่ายดำเนินการและการหาต้นทุนกิจกรรม อีก 2 ชุด คือ แบบคำนวณสัดส่วนชั่วโมงการทำงาน และ แบบแผนงานหาต้นทุนกิจกรรม ในภาคผนวก ญ

สำหรับการประมาณการรายจ่ายลงทุน ให้ท่านศึกษาได้จากคู่มือการประมาณการรายจ่ายลงทุน ในภาคผนวก ง โดยดูรหัสบัญชีได้จาก ภาคผนวก จ และใช้แบบฟอร์ม ในภาคผนวก ญ ตามลำดับ ท่านสามารถดูตัวอย่างการจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในภาคผนวก ฉ

ขั้นที่ 4 ระบบบัญชีต้นทุนเต็มรูปแบบ มีองค์ประกอบ 3 ส่วนย่อย คือ 1) ระบบบัญชี แบบพึงรับพึงจ่าย (Accrual accounting) ในบทที่ 6 2) ระบบปฏิบัติการ ในบทที่ 5 และ 4) ระบบรายงานการเงิน และผลการดำเนินงาน ในบทที่ 7 ให้ท่านศึกษาผังบัญชีและรหัสบัญชี ได้จากภาคผนวก จ และตัวอย่างเอกสารรายงานประจำปีในภาคผนวก ฉ

ขั้นที่ 5 จัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี และขั้นที่ 6 จัดทำแผนยุทธศาสตร์ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ ศึกษาได้จากบทที่ 8 และ 9 ตามลำดับ ตัวอย่างเอกสารแผนการเงินระยะ 3 ปี และเอกสารแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูได้จากภาคผนวก ช และ ฉ ตามลำดับ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 3 จัดทำโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หัวข้อหลัก:

- 3.1 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.2 โครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิง
- 3.3 กระบวนการจัดทำโครงสร้างแผนงาน
- 3.4 การปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน

### 3.1 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างแผนงาน (Program structure) เป็นเอกสารที่แสดงแผนงาน งาน/โครงการด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจำแนกโครงสร้างแผนงานจะยึดหลักการจำแนกกองทุนพื้นฐานขององค์กรภาครัฐ หรือที่เรียกว่า "Governmental Fund Classification" แต่ละแผนงานและงานจะระบุวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติการ ตัวชี้วัด และเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน โครงสร้างแผนงานเป็นเอกสารที่ผู้บริหารใช้ในการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานและงานต่างๆ ตามนโยบายและความจำเป็นเร่งด่วนของท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบงบประมาณแบบ Result-Base Budget

ลักษณะโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะเป็นแนวราบมากที่สุด กล่าวคือ ควรมีเพียง 3 ระดับ ประกอบด้วย (1) แผนงาน (Program) (2) งาน (Work plan) และ (3) กิจกรรม (Activity) เท่านั้น หน่วยงานประมาณที่ควรใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณในระดับมหภาค (Macro-Medium-term allocation) ควรเป็น "งาน" (Work plan) ซึ่งควรสามารถสะท้อนภารกิจเชิงปฏิบัติหลักและผลการดำเนินงานหลัก (Key result areas and Key performance indicators) ของท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วนทุกด้าน ในขณะเดียวกัน หน่วยวิเคราะห์งบประมาณในระดับจุลภาค (Operational efficiency, control, and monitoring) ควรจะเป็น "กิจกรรม" (Activities) ซึ่งควรจะเป็นหน่วยต้นทุนทางบัญชี (Activity-base costing) "กิจกรรม" ควรเป็นหน่วยงบประมาณที่ต่ำที่สุดในโครงสร้างแผนงานของท้องถิ่น

ท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีส่วนประกอบของแผนงาน งาน และกิจกรรมไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายการจัดบริการของท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้ ท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจะมีการปรับปรุงโครงสร้างแผนงานให้เหมาะสมเป็นประจำทุกปี โดยตรวจสอบ-ตัดหรือลดปริมาณงาน หรือกิจกรรมที่หมดความจำเป็น และเพิ่มงานหรือกิจกรรมใหม่ๆ ที่จำเป็นมากกว่าเข้ามาแทนที่ อย่างไรก็ตาม หน่วยวางแผนและงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและปรับปรุงโครงสร้างแผนงานจะต้องระมัดระวังมิให้การปรับปรุงโครงสร้างแผนงานเป็นไปตามแรงผลักดันของหน่วยปฏิบัติงาน ที่อาจต้องการเพิ่มงาน หรือกิจกรรมของตนเอง เพื่อสร้างอาณาจักร หรือเพื่อให้หน่วยงานของตนเองขยายภารกิจออกไปเพื่อประโยชน์ของผู้ปฏิบัติและผู้ให้บริการเฉพาะกลุ่ม หรือเพื่อแก้ปัญหาภายในเฉพาะหน้า ซึ่งจะทำให้เกิดงาน-กิจกรรมซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณอีกต่อไป

### 3.2 โครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิง

โครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงในภาคผนวก ก เป็นโครงสร้างแผนงานที่จัดทำขึ้นไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นกรอบ ในการเลือกกิจกรรมที่มีความจำเป็นและคาดว่าจะดำเนินการภายในเวลาประมาณ 3 ปีข้างหน้า เพื่อมาจัดทำเป็นโครงสร้างแผนงานของตนเองขึ้น โครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงรวบรวมภารกิจเชิงปฏิบัติการของท้องถิ่นประเภทต่างๆ และจัดกลุ่มภารกิจเหล่านั้นเป็นแผนงาน งาน กิจกรรม ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นหลัก ดังนั้นในการพิจารณาจัดทำโครงสร้างแผนงาน หน่วยวางแผนและงบประมาณของท้องถิ่นจะต้องพิจารณาภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจกรรมนั้นๆ โดยไม่คำนึงว่าหน่วยงานใดเป็นผู้จัดบริการ

โครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงแบ่งแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 10 แผน (ดูตารางที่ 3-1) แต่ละแผนจะแยกย่อยเป็น งาน (work plan) และ กิจกรรม (activity) ตามแนวทางที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น เลขรหัสที่ใช้จัดโครงสร้างแผนงานจะใช้หลักเกณฑ์การจัดเป็นหมวดหมู่และเรียงลำดับที่ ทีเดียวกับที่ใช้ในการแยกประเภทรายจ่ายในหมวดรายจ่ายของงบการเงิน (ดูคู่มือระบบบัญชี การเงิน และพัสดุ ประกอบ) รหัสที่ใช้แบ่งเป็น 3 ระดับ [00-00-00] ระดับแรก (ตำแหน่งที่ 1-2) หมายถึง แผนงาน ซึ่งจัดแบ่งเป็น 10 ประเภทตามลักษณะของแผนงาน ระดับที่สอง (ตำแหน่งที่ 3-

4) หมายถึง งาน ในแต่ละแผนงาน และระดับที่สาม (ตำแหน่งที่ 5-6) หมายถึง กิจกรรม ที่แบ่งย่อยไปตามงาน

ตารางที่ 3-1  
การจัดแผนงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนงาน	งาน	กิจกรรม	รายการ
01	00	00	แผนงานบริหาร
01	01	00	งานบริหารทั่วไป
01	02	00	งานบริหารงานคลัง
01	03	00	งานบริหารบุคคล
01	04	00	งานนโยบาย แผนพัฒนาและวิชาการ
01	05	00	งานนิติกร
01	06	00	งานเครือข่ายองค์กรท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
01	07	00	งานประชาสัมพันธ์
02	00	00	แผนงานกิจกรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
02	01	00	งานกิจการสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน
02	02	00	งานจัดการเลือกตั้ง
02	03	00	งานทะเบียนราษฎร
03	00	00	แผนงานรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
03	01	00	งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
03	02	00	งานรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน
04	00	00	แผนงานการศึกษา
04	01	00	งานบริหารการศึกษา

ตารางที่ 3-1 -- ต่อ

แผนงาน	งาน	กิจกรรม	รายการ
04	02	00	งานจัดการศึกษา
05	00	00	แผนงานสาธารณสุข ออนามัยสิ่งแวดล้อมชุมชน
05	01	00	งานบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข
05	02	00	งานหน่วยพยาบาลเคลื่อนที่ฉุกเฉินและส่งต่อผู้ป่วย
05	03	00	งานบริการและส่งเสริมอนามัย
05	04	00	งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม
05	05	00	งานรักษาความสะอาด
05	06	00	งานช่างสุขาภิบาล
05	07	00	งานสัตวแพทย์
06	00	00	แผนงานส่งเสริมวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
06	01	00	งานส่งเสริมวัฒนธรรม สันทนาการ และการกีฬา
06	02	00	งานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
07	00	00	แผนงานสวัสดิการสังคมและบริการชุมชน
07	01	00	งานกิจการเยาวชน
07	02	00	งานพัฒนาแหล่งชุมชนแออัด
07	03	00	งานจัดที่อยู่อาศัย
07	04	00	งานสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสและผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือเกื้อกูล
07	05	00	งานบริการชุมชน
08	00	00	แผนงานผังเมืองและสาธารณูปโภค
08	01	00	งานผังเมือง
08	02	00	งานควบคุมอาคารและการก่อสร้าง
08	03	00	งานสาธารณูปโภค
08	04	00	งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ
08	05	00	งานเครื่องจักรกลและซ่อมบำรุง

## ตารางที่ 3-1 -- ต่อ

แผนงาน	งาน	กิจกรรม	รายการ
09	00	00	แผนงานส่งเสริมการค้า พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว
09	01	00	งานส่งเสริมการค้า พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม
09	02	00	งานส่งเสริมการท่องเที่ยว
10	00	00	แผนงานเทศบาลนิชย์ องค์กรพิเศษ และการให้บริการเชิงพาณิชย์
10	01	00	งานบริการแก่หน่วยงานและบุคคลภายนอกโดยเก็บค่าบริการ
10	02	00	งานโรงจำหน่าย
10	03	00	งานประปา
10	04	00	งานโรงฆ่าสัตว์
10	05	00	งานตลาดสด
10	06	00	งานท่าเทียบเรือ
10	07	00	งานโรงแรม
10	08	00	งานกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล
10	09	00	งานบำบัดน้ำเสีย
10	10	00	งานโรงสี

## 3.3 กระบวนการจัดทำโครงสร้างแผนงาน

การจัดทำโครงสร้างแผนงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความยากง่ายต่างกัน ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของโครงสร้างการบริหารและภารกิจขององค์กรท้องถิ่นหนึ่งๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีภารกิจไม่มาก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 หรือ ชั้น 5 อาจเริ่มจัดทำโครงสร้างแผนงานโดยการกำหนดภารกิจหลักขึ้นมาว่ามีอะไรบ้าง<sup>6</sup> แล้วค่อยๆ เปรียบเทียบโครง

<sup>6</sup> ภารกิจหลัก ได้แก่ภารกิจเชิงปฏิบัติการที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ในกรณีที่มีแผนยุทธศาสตร์แล้ว และภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการหรือปฏิบัติการเป็นปกติ

สร้างแผนงานฉบับอ้างอิง ว่ามีกิจกรรมใดที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจที่กำหนดขึ้นมา แล้วจึงกำหนดเป้าหมายของการดำเนินงาน เกณฑ์การประเมินผล และระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ ตามลำดับ

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการและภารกิจที่ซับซ้อน ควรใช้วิธีการสำรวจกิจกรรมที่ทำอยู่ในแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งกิจกรรมปกติที่อยู่ในรูปโครงการต่างๆ (ไม่รวมโครงการลงทุน) ในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี และนำกิจกรรมทั้งหลายเหล่านั้น มาแปลงกิจกรรมและจัดทำเป็นโครงสร้างแผนงาน โดยยึดหลักและขั้นตอนการจัดทำดังต่อไปนี้

1. กำหนดภารกิจเชิงปฏิบัติการของท้องถิ่น
2. แปลงภารกิจเป็นแผนงาน งาน และกิจกรรม
3. กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ของแผนงาน งาน และกิจกรรม
4. กำหนดเกณฑ์การประเมินระดับการบรรลุวัตถุประสงค์
5. ขอความเห็นชอบต่อผู้บริหารและสภาท้องถิ่น



แผนภูมิที่ 3-1 กระบวนการจัดทำโครงสร้างแผนงาน

### 3.3.1 กำหนดภารกิจเชิงปฏิบัติการของท้องถิ่น

ในขั้นต้น หน่วยวางแผนและงบประมาณควรได้ทำการสำรวจภารกิจเชิงปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีงานอะไรบ้าง ในกรณีที่ท้องถิ่นมีแผนยุทธศาสตร์แล้ว ก็ควรนำภารกิจยุทธศาสตร์มาพิจารณาประกอบกับภารกิจที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการตามปกติ เพื่อให้ได้ภาพรวมของภารกิจเชิงปฏิบัติการของท้องถิ่น ในกรณีที่ท้องถิ่นยังไม่มีแผนยุทธศาสตร์ หน่วยวางแผนและงบประมาณควรได้จัดทำเค้าโครงการภารกิจเชิงปฏิบัติการเบื้องต้นขึ้น และนำไปปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหาร (ปลัดฯ และผู้บริหารฝ่ายการเมือง) และควรปรึกษาสภาท้องถิ่น เพื่อขอความเห็นและข้อเสนอแนะ และควรปรับปรุงเพิ่มเติมโครงสร้างภารกิจเชิงปฏิบัติการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ก่อนที่จะนำไปดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

#### 3.3.1.1 สำรวจภารกิจที่อยู่ในรูปของโครงการต่างๆ

การรวบรวมภารกิจเชิงปฏิบัติที่ท้องถิ่นดำเนินการหรือปฏิบัติการตามปกติ ควรเริ่มต้นจากการสำรวจโครงการต่างๆที่ปรากฏในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี โดยใช้ แบบ ผ.1 ในภาคผนวก ญ สำหรับสำรวจบริการ/กิจกรรมที่ดำเนินการในรูปโครงการ ตามขั้นตอนดังนี้

กรอก สำนัก กอง หรือส่วน และ งาน ที่รับผิดชอบดำเนินการโครงการลงในช่อง สำนัก/กอง/ส่วน และ งาน ตามลำดับ (ควรใช้ แบบ ผ.1 หนึ่งชุดต่องานหนึ่งงาน เพื่อความสะดวกในการเพิ่มเติมโครงการหรือกิจกรรมภายหลัง)

กรอกชื่อโครงการที่ ลงในช่อง โครงการ

1. ให้ระบุกลุ่มเป้าหมายและวิธีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ว่าโครงการนั้นมุ่งให้บริการแก่ใคร และมีกิจกรรมในการดำเนินการอย่างไร ลงในช่อง กลุ่มเป้าหมาย และ วิธีการดำเนินการ ตามลำดับ เป็นต้นว่า กลุ่มเป้าหมาย: ประชาชนทั่วไป/ วิธีการดำเนินการ: อบรมเรื่องโทษยาเสพติด, กลุ่มเป้าหมาย: ผู้สูงอายุ/ วิธีการดำเนินการ: จัดงานทำกิจกรรมร่วมกัน หรือ กลุ่มเป้าหมาย: ประชาชนทั่วไป/ วิธีการดำเนินการ: จัดบอร์ดและแจกแผ่นพับ ฯลฯ (ดูตัวอย่างที่ 3-1)
2. โครงการใดที่มีวิธีการดำเนินงานหรือกิจกรรมมากกว่าหนึ่งกิจกรรม ให้เขียนโครงการนั้นซ้ำตามประเภทกิจกรรมที่ดำเนินการ เช่น โครงการ อบรมสัมมนาครูผู้สอนเด็กเล็กก่อนวัยเรียน มีกิจกรรมแนะแนวการสอน และกิจกรรมพัฒนาสื่อการสอน ให้เขียนโครงการดังกล่าวซ้ำ 2 ครั้ง เป็นต้น (ดูตัวอย่างที่ 3-2)

3. สำหรับโครงการที่มีหลายหน่วยงาน “ร่วมกัน” จัดทำ เช่นโครงการสัญจรต่างๆ ให้ถือเป็นกิจกรรมของหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ดึงโครงการนั้นเข้าไปในทุกๆหน่วยงานและหมายเหตุไว้ (ดูตัวอย่างที่ 3-3)

### 3.3.1.2 สํารวจภารกิจที่ดำเนินการตามปกตินอกเหนือจากโครงการต่างๆ

ภารกิจที่ดำเนินการในรูปของโครงการ เป็นเพียงภารกิจส่วนหนึ่ง หลังจากรวบรวมและแปลงโครงการต่างๆเป็นกิจกรรมแล้ว ต้องสำรวจภารกิจที่อยู่ในรูปของการให้บริการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการปกติด้วย ซึ่งจะพบได้ใน 2 ระดับคือ บริการหรือกิจกรรมในระดับสำนัก/กอง/ส่วน และบริการหรือกิจกรรมในระดับงาน ให้รวบรวมบริการและกิจกรรมเหล่านั้นโดยการใช้แนวทางดังต่อไปนี้

1. ให้สำรวจว่า สำนัก/กอง/ส่วน หรือ งาน ไດ มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการให้บริการ (service overhead) หรือสนับสนุนการให้บริการ (support activity) ตามที่ระบุไว้ใน แผนงานบริหารทั่วไป ของโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิง
2. ให้สำรวจว่า สำนัก/กอง/ส่วน หรือ งาน ใดรับผิดชอบกิจกรรมสนับสนุนการให้บริการ (support activity) ตามที่ระบุไว้ภายใต้ งานกิจการสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน และงานจัดการเลือกตั้ง ในแผนงานกิจกรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิง
3. ให้สำรวจทั้งในระดับ สำนัก/กอง/ส่วน และ งาน ทั้งหมด ว่ารับผิดชอบกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่เสนอมาในรูปแบบของโครงการหรือไม่
4. ให้สอบถามทั้งในระดับ สำนัก/กอง/ส่วน และ งาน ทั้งหมด ว่ามีบริการหรือกิจกรรมอื่นใดอีกหรือไม่ ที่อาจดำเนินการในช่วง 3 ปีข้างหน้า
5. ให้กรอกรายละเอียดของกิจกรรมที่พบในขั้นตอนที่ 1 2 3 และ 4 ในช่อง หมายเหตุ ของ แบบ ผ.1 และเปรียบเทียบกิจกรรมเหล่านั้นกับรายการกิจกรรมที่ระบุไว้ในโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิง โดยใช้หลักพิจารณาเดียวกับที่ใช้ในขั้นตอนของการแปลงภารกิจในรูปโครงการต่างๆเป็นกิจ



กรรม ลงรหัสและกิจกรรมในช่อง รหัส และ บริการ/กิจกรรม ตามลำดับ ส่วนช่อง โครงการ กลุ่มเป้าหมาย และ วิธีการดำเนินการ ให้เว้นว่างไว้ (ดูตัวอย่างที่ 3-6)

6. ถ้าบริการ/กิจกรรมใดมีหน่วยงานหลักรับผิดชอบและหน่วยงานอื่น "ให้ความช่วยเหลือ" ให้ถือว่า บริการ/กิจกรรมนั้นเป็นบริการ/กิจกรรมของหน่วยงานที่เป็นแม่ข่ายเท่านั้น ตัวอย่างเช่นกิจกรรม จัดการเลือกตั้ง โดยปกติมักจะถูกจัดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักปลัด อย่างไรก็ตามเนื่องจากกิจกรรมจัดการเลือกตั้งมักต้องใช้กำลังคนเป็นจำนวนมาก จึงเป็นธรรมดาที่ต้องอาศัยบุคลากรจาก สำนัก/กอง/ส่วนอื่นๆ ในกรณีดังกล่าว ให้ลงกิจกรรม/บริการที่หน่วยงานหลักคือสำนักปลัดเท่านั้น (การให้ความช่วยเหลือระหว่างหน่วยงาน จะปรากฏในรูปของบริการที่ต้องคิดค่าใช้จ่ายหักกลับซึ่งกันและกัน (service charge in/charge out) ระหว่างหน่วยงาน ในขั้นตอนของการหาต้นทุนของกิจกรรม)



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างที่ 3-1

การรวบรวมภารกิจเชิงปฏิบัติการจากโครงการต่างๆ

สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนบริหารการศึกษา

งาน งานกิจการนักเรียน

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการจัดค่ายพักแรมเยาวชนในเขตเมือง	เยาวชนในเขตรับผิดชอบของเมืองพัทยา	จัดกิจกรรมเข้าค่ายพักแรม	7 01 20	จัดกิจกรรมเสริมประสบการณ์	

สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนส่งเสริมการศึกษา

งาน งานงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขในโรงเรียน (อสร.)	นักเรียนชั้น ป.5	อบรมร่วมกับกองอนามัยและสาธารณสุขอำเภอ โดยขอวิทยากรมาอบรมนักเรียนที่เข้าร่วม	5 04 27	ฝึกอบรมอาสาสมัคร – ด้านบริการและส่งเสริมอนามัย	

สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนส่งเสริมการศึกษา

งาน งานกิจการศาสนา

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการวันคล้ายวันสถาปนาเมืองพัทยา	บุคลากรของหน่วยงาน	จัดทำบุญเลี้ยงพระประจำปี	1 03 05	จัดงาน จัดประกวดแข่งขัน – ด้านบุคลากรสัมพันธ์	

สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนส่งเสริมการศึกษา

งาน งานการศึกษาไม่กำหนดระดับ

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการจัดการศึกษาเด็กเร่ร่อนจรจัดในเขตเมืองพัทยา	เด็กเร่ร่อนในเขตเมือง	จัดครูไปสอนในชุมชน	4 02 24	บริการด้านการศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาต่อเนื่องและการศึกษานอกระบบ	

## ตัวอย่างที่ 3-1 ต่อ

## สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนส่งเสริมการศึกษา

## งาน งานกิจการศาสนา

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการวันคล้ายวันสถาปนา เมืองพัทยา	บุคลากรของหน่วยงาน	จัดทำบุญเลี้ยงพระประจำปี	1 03 05	จัดงาน จัดประกวดแข่งขัน – ด้านบุคลากร สัมพันธ์	

## สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนส่งเสริมการศึกษา

## งาน งานกีฬาและนันทนาการ

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการแข่งขันเซปักตะกร้อระดับ เยาวชนและประชาชน	ชมรมตะกร้อ	ให้เงินอุดหนุนเพื่อจัดแข่งขัน	6 01 28	จัดแข่งขันกีฬา	

## สำนัก/กอง/ส่วน สำนักปลัด

## งาน งานพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
ส่งเสริมจัดงานประเพณีสงกรานต์ พัทยา (วันไหล)	สโมสรเอกชน	อุดหนุนงบประมาณกลุ่มสโมสรไลออนรวม ประชุม อำนวยความสะดวกในการจัดงาน ประเพณี	6 01 05	จัดงาน จัดประกวดแข่งขัน - ด้านนันทนาการและ ศิลปวัฒนธรรม	
จัดอบรมผู้ประกอบการด้านการ ท่องเที่ยวในเขตเมืองพัทยา	ผู้ประกอบการค้า	อบรมเกี่ยวกับการให้บริการที่เหมาะสม	9 02 04	ฝึกอบรม/ให้ความรู้ประชาชนทั่วไป - ด้านบริการ และส่งเสริมการท่องเที่ยว	
โครงการอนุรักษ์แนวชายหาด เกาะแก่ง และ ทรัพยากรด้านการท่องเที่ยว	แนวชายหาดและเกาะแก่งใน ความรับผิดชอบ	ดำเนินการออกกฎหมายข้อบัญญัติ และบังคับ ใช้กฎหมาย	9 02 02	จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย - ด้านบริการและ ส่งเสริมการท่องเที่ยว	

ตัวอย่างที่ 3-1 ต่อ

**สำนัก/กอง/ส่วน กองควบคุมอาคาร งาน งานจัดทำผังเมือง**

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการรวบรวมพื้นที่สาธารณะเมืองพัทยา	พื้นที่สาธารณะเมืองพัทยา	สำรวจและออกหนังสือสำคัญที่หลวง	6 02 23	ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์	

**สำนัก/กอง/ส่วน กองสวัสดิการ งาน งานสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน**

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการสงเคราะห์เด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนเครื่องแบบนักเรียนและอุปกรณ์ทางการเรียน	เด็กและเยาวชนในโรงเรียนนอกสังกัดเมืองพัทยา	แจกเครื่องแบบนักเรียนโดยให้มารับที่ตนเองเป็นรายๆไป	7 04 23	จัดหาเครื่องยังชีพแก่สมควรได้รับความช่วยเหลือ	ถือฤกษ์

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตัวอย่างที่ 3-2**  
**การลงโครงการที่มีภารกิจหรือกิจกรรมมากกว่าหนึ่งประเภท**

**สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนบริหารการศึกษา****งาน งานนการเจ้าหน้าที่**

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการอบรมสัมมนาครูผู้สอนเด็กก่อนวัยเรียน	ครูผู้สอนเด็กเล็กก่อนวัยเรียน	1. แนะนำและทำแผนการจัดประสบการณ์ชั้นเด็กเล็ก 2. จัดทำและตัดแปลงสื่อที่ใช้ในการสอน	4 01 03	ฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงาน – ด้านการจัดการศึกษา	เฉพาะกิจกรรม แนะนำและทำแผนการจัดประสบการณ์
โครงการอบรมสัมมนาครูผู้สอนเด็กก่อนวัยเรียน	ครูผู้สอนเด็กเล็กก่อนวัยเรียน	1. แนะนำและทำแผนการจัดประสบการณ์ชั้นเด็กเล็ก 2. จัดทำและตัดแปลงสื่อที่ใช้ในการสอน	4 01 22	พัฒนาเครื่องมือ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอน	เฉพาะกิจกรรมจัดทำและตัดแปลงสื่อที่ใช้ในการสอน

**สำนัก/กอง/ส่วน กองสวัสดิการ****งาน งานพัฒนาชุมชน**

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการส่งเสริมกลุ่มอาชีพเย็บผ้าอุตสาหกรรม	แม่บ้านในชุมชนแออัด	1. จัดหาจักรเย็บผ้าให้แก่ชุมชน 2. จัดหาวิทยากรมาฝึกอาชีพ	7 05 22	สนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ และสิ่งของแก่ชุมชน	เฉพาะการจัดหาจักรเย็บผ้า
โครงการส่งเสริมกลุ่มอาชีพเย็บผ้าอุตสาหกรรม	แม่บ้านในชุมชนแออัด	1. จัดหาจักรเย็บผ้าให้แก่ชุมชน 2. จัดหาวิทยากรมาฝึกอาชีพ	7 05 04	ฝึกอบรม/ให้ความรู้ประชาชนทั่วไป – พัฒนาความรู้ ทักษะ และวิชาชีพ	เฉพาะการฝึกอบรม

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างที่ 3-2 -ต่อ

**สำนัก/กอง/ส่วน กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม**

**งาน งานส่งเสริมสุขภาพ**

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการสาธารณสุขมูลฐานในเขตเมือง	1. ประชาชนในชุมชน 2. อาสาสมัครสาธารณสุขในเขตเมือง	1. บริการรักษาพยาบาลขั้นมูลฐานโดย อสม. ณ ศูนย์บริการสาธารณสุขชุมชน 2. นิเทศงาน อสม.	5 01 20	บริการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน	เฉพาะกิจกรรมรักษาพยาบาลขั้นมูลฐาน
โครงการสาธารณสุขมูลฐานในเขตเมือง	1. ประชาชนในชุมชน 2. อาสาสมัครสาธารณสุขในเขตเมือง	1. บริการรักษาพยาบาลขั้นมูลฐานโดย อสม. ณ ศูนย์บริการสาธารณสุขชุมชน 2. นิเทศงาน อสม.	5 03 25	ให้คำแนะนำและนิเทศงาน - ด้านสาธารณสุข	เฉพาะกิจกรรมนิเทศงาน

**สำนัก/กอง/ส่วน กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม**

**งาน งานทันตสาธารณสุข**

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการเฝ้าระวังทางทันตสาธารณสุขในเด็กชั้นประถมศึกษา	เด็กนักเรียนในสังกัดเมืองพัทยา 10 แห่ง	1. ตรวจสอบสุขภาพในช่องปาก 2. ให้ความรู้และเสริมสร้างทัศนคติ 3. รักษาฟันทันตกรรม	5 03 22	บริการทันตสาธารณสุขป้องกัน	เฉพาะกิจกรรมตรวจสอบสุขภาพในช่องปาก
โครงการเฝ้าระวังทางทันตสาธารณสุขในเด็กชั้นประถมศึกษา	เด็กนักเรียนในสังกัดเมืองพัทยา 10 แห่ง	1. ตรวจสอบสุขภาพในช่องปาก 2. ให้ความรู้และเสริมสร้างทัศนคติ 3. รักษาฟันทันตกรรม	5 03 04	ฝึกอบรม/ให้ความรู้ประชาชนทั่วไป - ด้านบริการและส่งเสริมอนามัย	เฉพาะกิจกรรมให้ความรู้และเสริมสร้างทัศนคติ
โครงการเฝ้าระวังทางทันตสาธารณสุขในเด็กชั้นประถมศึกษา	เด็กนักเรียนในสังกัดเมืองพัทยา 10 แห่ง	1. ตรวจสอบสุขภาพในช่องปาก 2. ให้ความรู้และเสริมสร้างทัศนคติ 3. รักษาฟันทันตกรรม	5 01 21	บริการทันตสาธารณสุขพื้นฐาน	เฉพาะกิจกรรมรักษาฟันทันตกรรม

## ตัวอย่างที่ 3-2 -ต่อ

สำนัก/กอง/ส่วน กองอนามัย

งาน งานป้องกันโรคติดต่อ

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการป้องกันและควบคุมโรค อุจจาระร่วง	1. แหล่งน้ำ 2. ประชาชนทั่วไป	1. ป้องกันโดยการใส่ยาในแหล่งน้ำ 2. เฝ้าระวังและควบคุมเมื่อมีการรายงานว่า พบผู้ป่วยโรคอุจจาระร่วง	5 03 23	ป้องกันโรคติดต่อ	เฉพาะกิจกรรมใส่ ยาในแหล่งน้ำ
โครงการป้องกันและควบคุมโรค อุจจาระร่วง	1. แหล่งน้ำ 2. ประชาชนทั่วไป	1. ป้องกันโดยการใส่ยาในแหล่งน้ำ 2. เฝ้าระวังและควบคุมเมื่อมีการรายงานว่า พบผู้ป่วยโรคอุจจาระร่วง	5 03 24	เฝ้าระวังและควบคุมโรคติดต่อ	เฉพาะกิจกรรมเฝ้า ระวังและควบคุม

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างที่ 3-3

โครงการที่มีหลายหน่วยงาน "ร่วมกัน" ทำ

สำนัก/กอง/ส่วน กองสวัสดิการ

งาน งานพัฒนาชุมชน

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการออกหน่วยบริการเมืองพัทยา เคลื่อนที่	ประชาชนในชุมชน	ให้เจ้าหน้าที่ออกหน่วยเพื่อให้บริการในชุมชน	7 05 27	จัดหน่วยบริการนอกสถานที่	ตั้งงบประมาณไว้ที่สำนักปลัด

สำนัก/กอง/ส่วน กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม

งาน งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการออกหน่วยบริการเมืองพัทยา เคลื่อนที่	ประชาชนในชุมชน	ให้เจ้าหน้าที่ออกหน่วยเพื่อให้บริการในชุมชน	7 05 27	จัดหน่วยบริการนอกสถานที่	ตั้งงบประมาณไว้ที่สำนักปลัด; มี หลายหน่วยงานร่วมกันทำ

สำนัก/กอง/ส่วน กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม

งาน งานส่งเสริมสุขภาพ

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการออกหน่วยบริการเมืองพัทยา เคลื่อนที่	ประชาชนในชุมชน	ให้เจ้าหน้าที่ออกหน่วยเพื่อให้บริการในชุมชน	7 05 27	จัดหน่วยบริการนอกสถานที่	ตั้งงบประมาณไว้ที่สำนักปลัด; มี หลายหน่วยงานร่วมกันทำ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ตัวอย่างที่ 3-3 ต่อ

## สำนัก/กอง/ส่วน สำนักปลัด

## งาน สำนักปลัด

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการออกหน่วยบริการเมืองพัทยา เคลื่อนที่	ประชาชนในชุมชน	ให้เจ้าหน้าที่ออกหน่วยเพื่อให้บริการในชุมชน	7 05 27	จัดหน่วยบริการนอกสถานที่	ทั้งงบประมาณไว้ที่สำนักปลัด; มี หลายหน่วยงานร่วมกันทำ

## สำนัก/กอง/ส่วน สำนักปลัด

## งาน งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย	ประชาชนในชุมชน	ให้เจ้าหน้าที่ออกหน่วยเพื่อให้ความรู้	7 05 27	จัดหน่วยบริการนอกสถานที่	จัดร่วมกับโครงการออกหน่วย บริการเมืองพัทยาเคลื่อนที่

สถาบันวิทยบริการ

จฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างที่ 3-4

โครงการที่เป็นกิจกรรมในระหว่างและถือว่าเป็นเพียงรายจ่ายของกิจกรรมหลัก

**สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนบริหารการศึกษา**

**งาน งานบริหารวิชาการ**

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการศึกษาต่อก่อนภาค	เด็กนักเรียนชั้น ป.6 และ ม.3	จัดอบรมแนะแนวโดยการเชิญครูจากโรงเรียนอื่นมาให้คำแนะนำ	-	-	เป็นรายจ่ายในกิจกรรม 4 02 21 และ 4 02 22 บริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน - ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

**สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนบริหารการศึกษา**

**งาน งานโรงเรียน**

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการแข่งกีฬาภายในโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยา	เด็กนักเรียนในสังกัดเมืองพัทยา 10 แห่ง	จัดแข่งขันกีฬา	-	-	เป็นรายจ่ายในกิจกรรม 4 02 21 และ 4 02 22 บริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน - ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

**สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนบริหารการศึกษา**

**งาน งานนันทนาการศึกษา**

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการปลูกจิตคิดริษษาให้น่าอยู่	เด็กนักเรียนในสังกัดเมืองพัทยา 10 แห่ง	กิจกรรมเข้าค่ายพักแรม อบรมเรื่องสิ่งแวดล้อม	-	-	เป็นรายจ่ายในกิจกรรม 4 02 21 และ 4 02 22 บริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน - ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

**สำนัก/กอง/ส่วน กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม**

**งาน งานสัตวแพทย์**

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจโรงฆ่าสัตว์เมืองพัทยา	-	ซื้อวัสดุอุปกรณ์ใช้ในการตรวจ	-	-	เป็นรายจ่ายในกิจกรรม 5 03 30 ควบคุมการฆ่าสัตว์และโรงฆ่าสัตว์

## ตัวอย่างที่ 3-5

## โครงการที่จัดกิจกรรมลักษณะเดียวกันแต่มีชื่อต่างกัน

สำนัก/กอง/ส่วน กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม

งาน งานทันตสาธารณสุข

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการบริการด้านทันตกรรม	ประชาชนทั่วไป	ตรวจและรักษาด้านทันตกรรม	5 01 21	บริการทันตสาธารณสุขพื้นฐาน	
โครงการส่งเสริมทันตสุขภาพในคลินิกเด็กดี	พ่อแม่เด็กที่มาศูนย์บริการ	ให้คำแนะนำเรื่องการรักษาสุขภาพในช่องปากและแจกฟลูออไรด์	5 03 04	ฝึกอบรม/ให้ความรู้ประชาชนทั่วไป – ด้านบริการและส่งเสริมอนามัย	
โครงการส่งเสริมทันตสุขภาพในเด็กเล็กก่อนวัยเรียนและมารดา	เด็กก่อนวัยเรียนและมารดา	ตรวจและรักษาด้านทันตกรรม	5 01 21	บริการทันตสาธารณสุขพื้นฐาน	
โครงการส่งเสริมทันตสุขภาพในหญิงมีครรภ์	หญิงมีครรภ์	ตรวจและรักษาด้านทันตกรรม	5 01 21	บริการทันตสาธารณสุขพื้นฐาน	

สำนัก/กอง/ส่วน สำนักปลัด

งาน งานรักษาความสงบเรียบร้อย

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
โครงการจัดระเบียบถนนสายหลักในเขตเมืองพัทยา	ถนนสายหลัก	จัดระเบียบเรื่องป้าย รถเช่า จุดห้ามจอด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยบนทางเท้า	3 02 21	ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนตามข้อบัญญัติ	
โครงการอนุรักษ์เขตปลอดชายหาดนาจอมเทียน	ชายหาดนาจอมเทียน	ดูแลเขตห้ามสิ่งรบกวน จักรยานยนต์ หาบเร่	3 02 21	ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนตามข้อบัญญัติ	
โครงการจัดระเบียบถนนซอย	ถนนและซอย	จัดระเบียบเรื่องป้าย รถเช่า จุดห้ามจอด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยบนทางเท้า	3 02 21	ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนตามข้อบัญญัติ	

ตัวอย่างที่ 3-6

การลงภารกิจที่ดำเนินการตามปกตินอกเหนือจากโครงการต่าง ๆ

สำนัก/กอง/ส่วน สำนักการศึกษา

งาน งานการเงิน

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
-	-	-	1 02 24	ดำเนินการรับ จ่าย และเก็บรักษาเงิน	ทำฎีกาเบิกจ่ายเงินเดือน เงินสวัสดิการ ค่าเช่าบ้านของกองและโรงเรียน ส่งงานการเงินกองคลัง; รับเงินค่าสวัสดิการและค่าเช่าบ้านมาจ่ายเอง
-	-	-	1 03 20	บริหารบุคลากรและวางแผนกำลังคน	คุมเรื่องการเบิกจ่ายเงินค่าสวัสดิการ
-	-	-	1 02 26	จัดซื้อจัดจ้างและทะเบียนทรัพย์สิน	ทำเรื่องจัดซื้อจัดจ้างของกองและโรงเรียนสังกัดกลาง

สำนัก/กอง/ส่วน กองคลัง

งาน งานบริหารงานคลัง

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
-	-	-	1 01 20	บริการธุรการสำนักงาน	งานสารบรรณ
-	-	-	1 02 22	ควบคุม ตรวจสอบ และติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ติดตามการใช้เงินดำเนินการตามแผน
-	-	-	1 02 24	ดำเนินการรับ จ่าย และเก็บรักษาเงิน	งานเกี่ยวกับการเงิน
-	-	-	1 02 25	จัดทำบัญชีและรายงานการเงิน	งานเกี่ยวกับการบัญชี
-	-	-	1 02 26	จัดซื้อจัดจ้างและทะเบียนทรัพย์สิน	งานพัสดุ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างที่ 3-6 -- ต่อ

สำนัก/กอง/ส่วน สำนักการศึกษา

งาน งานวางแผนบุคคล

โครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการดำเนินงาน	รหัส	บริการ/กิจกรรม	หมายเหตุ
-	-	-	1 03 20	บริหารบุคลากรและวางแผนกำลังคน	ดูแลอัตรากำลังพนักงานครู
-	-	-	1 02 24	ดำเนินการรับ จ่าย และเก็บรักษาเงิน	ทำบัญชีถือจ่ายเบิกเงินเดือนพนักงานครูส่งไปงานการเงิน กองคลังเพื่อดำเนินการต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างที่ 3-7

การสำรวจปริมาณของกิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการ

สำนัก/กอง/ส่วน ส่วนบริหารการศึกษา

งาน งานวางแผนบุคคล

รหัส	บริการ/กิจกรรม	ตัวชี้วัดการดำเนินงาน	หน่วยวัด	ปีที่ผ่านมา (จริง)	ปีปัจจุบัน (ประมาณการ)	ปีที่เสนอขอ (ประมาณการ)	ประมาณการ ล่วงหน้า +1	ประมาณการ ล่วงหน้า +2	ประมาณการ ล่วงหน้า +3
1 03 21	ฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงาน - ด้านทักษะทั่วไป	ปริมาณ	หลักสูตร	1	1	1	1	1	-
	(อบรมคอมพิวเตอร์ให้ครู)		ครั้ง	1	1	2	2	2	-
			คน	30	30	40	40	40	-
			วัน	3	3	6	6	6	-
		คุณภาพ	ร้อยละของบุคลากรที่เข้ารับการอบรมมีความรู้ ทักษะ และทัศนคติตามที่คาดหวัง	80	80	90	90	90	-
		เวลา	สามารถจัดกิจกรรมได้ภายในกำหนดเวลา	100	100	100	100	100	-

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตัวอย่างที่ 3-7 -- ต่อ

## สำนัก/กอง/ส่วน กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม

## งาน งานทันตสาธารณสุข

รหัส	บริการ/กิจกรรม	ตัวชี้วัดการดำเนินงาน	หน่วยวัด	ปีที่ผ่านมา (จริง)	ปีปัจจุบัน (ประมาณการ)	ปีที่เสนอขอ (ประมาณการ)	ประมาณการ ล่วงหน้า +1	ประมาณการ ล่วงหน้า +2	ประมาณการ ล่วงหน้า +3
5 01 21	บริการทันตสาธารณสุขพื้นฐาน	ปริมาณ	หน่วย	ปิดปรับปรุง	1	1	1	1	-
			คน	"	2,000	4,000	4,000	4,000	-
		คุณภาพ	ประชาชนในชุมชนมีความพอใจในคุณภาพ และประสิทธิภาพของ บริการทันตสาธารณสุขพื้นฐานของท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ	"	80	80	80	80	-
			ค่าใช้จ่ายต่อหัวของผู้ใช้บริการไม่เกินระดับมาตรฐานกลางตามที่กำหนดไว้ ( บาทต่อหัว)	"	-	-	-	-	-
		เวลา	ร้อยละของประชาชนที่มารอรับบริการ	"	40	40	40	40	-
			สามารถได้บริการภายใน _ นาที	"	20	20	20	20	-

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างที่ 3-7 -ต่อ

สำนัก/กอง/ส่วน กองวิชาการและแผนงาน งาน งานนิติการ

รหัส	บริการ/กิจกรรม	ตัวชี้วัดการดำเนินงาน	หน่วยวัด	ปีที่ผ่านมา (จริง)	ปีปัจจุบัน (ประมาณการ)	ปีทีเสนอขอ (ประมาณการ)	ประมาณการ ล่วงหน้า +1	ประมาณการ ล่วงหน้า +2	ประมาณการ ล่วงหน้า +3
1 05 20	ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ	ปริมาณ	เรื่อง	1	26	3	3	3	-
		คุณภาพ	ร้อยละของระเบียบข้อบังคับได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหาร/สภาท้องถิ่น และสามารถนำไปปฏิบัติจริง	100	90	90	90	90	-
		เวลา	สามารถดำเนินการเสร็จตามกำหนดเวลา	100	100	100	100	100	-
1 05 22	สอบสวนภายในและเปรียบเทียบปรับ	ปริมาณ	คดี	12	12	15	15	15	-
		คุณภาพ	ร้อยละของผลการสอบสวนและเปรียบเทียบปรับต่างๆ มีความสมบูรณ์ ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกในภายหลัง	100	100	100	100	100	-
		เวลา	สามารถดำเนินการสอบสวนและเปรียบเทียบปรับได้รวดเร็วตามมาตรฐานที่กำหนด	100	100	100	100	100	-
1 05 23	ฟ้องร้องดำเนินคดี	ปริมาณ	คดี	30	30	30	30	30	-
		คุณภาพ	ร้อยละของผู้กระทำผิดกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นได้รับการฟ้องร้องดำเนินคดี	80	80	90	90	90	-
			ร้อยละของสำนวนเสนอผู้บริหารได้รับการเห็นชอบให้นำไปฟ้องร้องดำเนินคดี	70	70	70-80	70-80	70-80	-
		เวลา	สามารถดำเนินการได้รวดเร็วตามกำหนดเวลา	100	100	100	100	100	-



### 3.3.2 แปลงภารกิจเป็นแผนงาน งาน และกิจกรรม

ในขั้นต่อมา ฝ่ายวางแผนและงบประมาณควรแปลงภารกิจเชิงปฏิบัติการที่ได้ประมวลขึ้นในขั้นตอนที่ผ่านมา ให้เป็นแผนงาน งาน และกิจกรรม โดยการนำมาเปรียบเทียบกับโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงในภาคผนวก ก ที่ได้จัดทำไว้เป็นกรอบในการพิจารณา และจัดกลุ่มภารกิจเป็นแผนงาน งาน กิจกรรม ตามความเหมาะสม โดยทำตามขั้นตอนดังนี้

1. พิจารณา กลุ่มเป้าหมาย และ วิธีการดำเนินการ ของโครงการแต่ละโครงการเป็นหลัก ว่าควร จะอยู่ในแผนงานและงานใด ให้ค้นหากิจกรรมภายใต้แผนงานและงานนั้นๆ เมื่อได้รายชื่อกิจกรรมที่ต้องการ ให้ลงเลขรหัสและชื่อกิจกรรมในช่อง รหัส และ บริการ/กิจกรรม ตามลำดับ
2. ในกรณีที่โครงการใดที่มีกิจกรรมมากกว่าหนึ่งกิจกรรม ให้ลงหมายเหตุในช่อง หมายเหตุ ไว้ด้วย ว่า กิจกรรมที่แปลงมานั้นเป็นกิจกรรมใด (ดูตัวอย่างที่ 3-2)
3. ในการแปลงโครงการเป็นกิจกรรม พึงระลึกไว้เสมอว่าโครงการบางโครงการอาจไม่เป็นกิจกรรม ในความหมายของการจัดทำโครงสร้างแผนงาน หากแต่เป็นรายจ่ายหรือกิจกรรมในระหว่าง (intermediate activity) ของกิจกรรมหลัก เช่น การจัดกิจกรรมแนะแนวนักเรียน การจัดกิจกรรม เข้าค่ายพักแรมของเด็กนักเรียน การจัดทัศนศึกษา และการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนโดยตรงในรูปแบบอื่นๆ ให้ถือว่าเป็นเพียงกิจกรรมในระหว่างเพื่อจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน เช่นเดียวกับ การจัดการเรียนการสอนปกติ ในกรณีดังกล่าวให้หมายเหตุไว้ว่าเป็นรายจ่ายของกิจกรรมหลัก กิจกรรมใด เพื่อประโยชน์ในการนำมาใช้ในขั้นตอนของการทำงบประมาณรายจ่ายต่อไป (ดูตัวอย่างที่ 3-4)
4. ปอยครั้งที่พบว่าโครงการบางโครงการจัดกิจกรรมลักษณะเดียวกันแต่มีชื่อต่างกัน เพื่อประโยชน์ ในการของงบประมาณเพิ่มเติม สำหรับให้บริการกับกลุ่มเป้าหมายใหม่ เช่น โครงการส่งเสริมทัศน สุขภาพในหญิงมีครรภ์ และโครงการส่งเสริมทัศนสุขภาพในเด็กเล็กก่อนวัยเรียนและมารดา ให้ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการให้บริการทัศนสาธารณสุขพื้นฐาน ในกรณีดังกล่าวให้คงใช้ชื่อกิจกรรม หลักในทุกๆโครงการ (ดูตัวอย่างที่ 3-5)

### 3.3.3 กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของแผนงาน และกิจกรรม

ในขั้นต่อมา ให้ยกร่างโครงสร้างแผนงานฉบับสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น และให้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายการดำเนินงาน และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ในระดับแผนงาน งาน และกิจกรรมที่ได้กำหนดขึ้นในขั้นตอนที่ผ่านมา โดยพิจารณาตัวอย่างการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน สำหรับแผนงาน งาน และกิจกรรมในโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิงตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ให้จัดกลุ่มการให้บริการและกิจกรรมทั้งหมดเป็น แผนงาน งาน และกิจกรรม โดยใช้ตัวอย่างการจากโครงสร้างแผนงานฉบับอ้างอิง หากท้องถิ่นไม่มีแผนงาน งาน หรือกิจกรรมใด ให้เว้นแผนงาน งาน หรือกิจกรรมนั้น
2. ให้กำหนดวัตถุประสงค์ (เพื่ออะไร) เป้าหมายการดำเนินงาน (ทำอะไรและอย่างไร) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (เพียงไร) ในระดับแผนงาน งาน และกิจกรรม แผนงาน จะมีข้อความขึ้นต้นด้วยคำว่า "เพื่อ . ." ซึ่งบ่งถึงวัตถุประสงค์ของแผนงานนั้น งาน จะเป็นกลุ่มกิจกรรมที่มุ่งเปลี่ยนแปลงสิ่งหนึ่งสิ่งใด อันเป็นเป้าหมายของแผนงาน และ กิจกรรม จะแสดงถึงทางเลือกว่าจะทำอย่างไรในระดับใด เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางและในระดับที่เกื้อกูล-สนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานนั้น
3. สำหรับตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน จะมีทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และเวลา หน่วยวัดเชิงปริมาณของกิจกรรม ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น จะต้องสะท้อนถึงหน่วยทางด้านทุน ส่วนหน่วยวัดเชิงคุณภาพนั้น จะแสดงถึงคุณภาพของผลงานที่คาดหวัง เช่น ถูกต้องตามกฎหมาย เพียงพอ ทัวถึงเท่าเทียม สะดวก รวดเร็ว เชื่อถือได้ ได้มาตรฐาน ค่าบริการที่เหมาะสม ต้นทุนต่ำ และเป็นทีพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น และหน่วยวัดเชิงเวลา ในที่นี้หมายถึงระยะเวลาที่คาดว่าจะผลงานที่คาดหวังจะเกิดขึ้น ในกรณีที่ผู้ให้บริการเป็นผู้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรมแต่ฝ่ายเดียว (active service) ระยะเวลาที่คาดหวังจะกำหนดไว้ 100% คือสามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปฏิบัติการกำหนดขึ้น แต่ในกรณีที่ผู้รับบริการเป็นฝ่ายมารับบริการ (passive service) ระยะเวลาที่คาดหวังจะถูกกำหนดตามปริมาณของผู้มารับบริการ และเวลาที่สามารถให้บริการ เช่น ร้อยละ 80 ของผู้มารับบริการสามารถได้รับบริการภายใน 10 นาที เป็นต้น

### 3.3.4 กำหนดเกณฑ์การประเมินความสำเร็จของงาน และกิจกรรม

ในขั้นตอนต่อมา หน่วยวางแผนและงบประมาณควรได้กำหนดเกณฑ์การประเมินความสำเร็จหรือระดับการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่คาดหวังของแผนงาน งานและกิจกรรมต่างๆ โดยการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารฝ่ายการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชนผู้ให้บริการในเรื่องนั้นๆ เกณฑ์การประเมินที่ดีควรเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมากที่สุด และเมื่อได้ใช้เกณฑ์นั้นๆ ไประยะหนึ่งแล้ว ก็ควรได้ทบทวน ปรับปรุงให้มีระดับคุณภาพหรือปริมาณเพิ่มขึ้นโดยลำดับ เพื่อให้ผู้ให้บริการมีความพอใจในผลการดำเนินงานของท้องถิ่นมากขึ้น หรืออาจจำเป็นต้องปรับเกณฑ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป

ในการจัดทำโครงสร้างแผนงานใหม่ การกำหนดเป้าหมายที่คาดหวังเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากเพราะขาดจุดอ้างอิง (zero base) ดังนั้นหน่วยวางแผนและงบประมาณ ต้องพยายามหาฐานของกิจกรรมที่ดำเนินการในอดีตที่ผ่านมาจากงบประมาณปีที่ผ่านมา และที่กำลังดำเนินการในปีปัจจุบันเสียก่อน จากนั้นจึงประมาณการเป้าหมายของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีงบประมาณที่กำลังเสนอขอ และในอีก 3 ปีต่อจากนั้น อย่างไรก็ตาม การจัดทำโครงสร้างแผนงานในปีแรก อาจใช้การคาดการณ์ล่วงหน้าเพียง 2 ปีล่วงหน้าก่อน แล้วจึงเพิ่มการประมาณการเป็น 3 ปี หลังจากที่เริ่มคุ้นเคยกับระบบโครงสร้างแผนงานในปีต่อไป

การสำรวจปริมาณของกิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการในอดีตและการประมาณการกิจกรรมล่วงหน้าเพื่อยกร่างโครงสร้างแผนงานฉบับท้องถิ่น ให้ทำตามขั้นตอนต่อไปนี้

1. ให้นำรหัสและชื่อของกิจกรรมแต่ละประเภทที่ได้รวบรวมไว้ใน แบบ ผ.1 มา กรอกลงในช่อง รหัส และ บริการ/กิจกรรม ของ แบบ ผ.2 โดยแยกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับที่ทำในขั้นตอนการ "รวบรวมภารกิจเชิงปฏิบัติการของท้องถิ่นจากโครงการต่างๆ" ต่างแต่การลงรหัสและกิจกรรมในขั้นตอนนี้จะลงเพียงครั้งเดียว ไม่ต้องลงซ้ำตามจำนวนโครงการหรือภารกิจ (ดูตัวอย่างที่ 3-7)
2. ให้ระบุตัวชี้วัดการดำเนินงานและหน่วยที่ใช้วัดกิจกรรมแต่ละประเภท ตามที่ปรากฏในร่างโครงสร้างแผนงานฉบับท้องถิ่นที่ได้จัดทำขึ้น ลงในช่อง ตัวชี้วัดการดำเนินงาน และ หน่วยวัด

3. ให้สอบถามการดำเนินงานของกิจกรรมแต่ละประเภท ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และ เวลา โดยเริ่มจากงบประมาณปีที่ผ่านมา งบประมาณปีปัจจุบัน งบประมาณที่กำลังจะเสนอขอ และ งบประมาณการล่วงหน้า ตามลำดับ
4. หลังจากนั้น ให้ประมวลข้อมูลทั้งหมด เสนอในระดับ สำนัก/กอง/ส่วน เพื่อปรึกษาหารือหน่วยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดปริมาณกิจกรรมในร่างโครงสร้างแผนงานฉบับท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดเกณฑ์ประเมินความสำเร็จทั้งในเชิงคุณภาพและเวลา

### 3.3.5 ขอความเห็นชอบต่อผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

ก่อนที่จะนำโครงสร้างแผนงานไปใช้ปฏิบัติ ฝ่ายวางแผนและงบประมาณควรได้นำเสนอโครงสร้างแผนงานเพื่อขอความเห็นชอบจากผู้บริหารและสภาท้องถิ่นเป็นเบื้องต้น ทั้งนี้เพราะโครงสร้างแผนงานเป็นเอกสารหลัก และเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณประจำปี เป็นเสมือนข้อตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนผู้เสียภาษีและผู้ใช้บริการว่า ท้องถิ่นจะมีภารกิจเชิงปฏิบัติการในเรื่องใด จัดบริการอะไร ในปริมาณและคุณภาพระดับใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงสร้างแผนงานเป็นเอกสารเชิงนโยบายประเภทหนึ่งของท้องถิ่น

## 3.4 การปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน

ท้องถิ่นแต่ละแห่งควรปรับปรุงโครงสร้างแผนงานให้เหมาะสมเป็นประจำทุกๆ 2-3 ปี โดยตรวจสอบตัด หรือลดปริมาณงาน หรือกิจกรรมที่หมดความจำเป็น และเพิ่มงานหรือกิจกรรมใหม่ๆ ที่จำเป็นมากกว่าเข้ามาแทนที่ อย่างไรก็ตามหน่วยงานวางแผนและงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน จะต้องระมัดระวังมิให้มีการปรับปรุงโครงสร้างแผนงานไปตามแรงผลักดันของหน่วยปฏิบัติงาน ที่อาจต้องการเพิ่มงานหรือกิจกรรมของตนเอง เพื่อสร้างอาณาจักรหรือเพื่อให้หน่วยงานของตนเองขยายภารกิจออกไป เพื่อประโยชน์ของผู้ปฏิบัติและผู้ให้บริการเฉพาะกลุ่ม หรือเพื่อแก้ปัญหาภายในเฉพาะหน้า ซึ่งจะทำให้เกิดงานและกิจกรรมซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณอีกต่อไป

## บทที่ 4 จัดทำงบประมาณประจำปีแบบ Result-Base Budget

หัวข้อหลัก:

- 4.1 แนวความคิดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายแบบ Result-Base Budget
- 4.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีแบบ Result-Base Budget
- 4.3 เอกสารงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 4.1 แนวความคิดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายแบบ Result-Base Budget

งบประมาณประจำปีแบบใหม่ของท้องถิ่นจะมีรูปแบบเป็นงบประมาณแสดงผลงาน หรือที่เรียกว่า "Result-Base Budget"<sup>7</sup> ระบบงบประมาณแบบนี้จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และโปร่งใส อีกทั้งจะช่วยเกื้อกูลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ระดับล่าง มีขนาดกระทัดรัด และนำระบบการจำแนกหน่วย "ซื้อ" และหน่วย "ผลิต" ออกจากกัน และวางแผนใช้ระบบการจ้างเหมา-ซื้อบริการด้านต่างๆ ได้สะดวกและโปร่งใสมากขึ้น

ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน หรือ Result-Base Budget ที่จะนำมาใช้แทนที่ระบบงบประมาณเดิม จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดสรรเงินงบประมาณโดยคำนึงถึงลำดับความสำคัญจำเป็นเร่งด่วนและประสิทธิผลของกิจกรรมเป็นหลัก ระบบงบประมาณรายจ่ายแบบแสดงผลงาน เป็นระบบงบประมาณที่เพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริหารในการพิจารณาโครงการที่จำเป็นต้องดำเนินการและต้นทุนในการดำเนินการ โดยจัดสรรเงินงบประมาณลงสู่กิจกรรมตามปริมาณที่ทำ แทนการจัดสรรบนพื้นฐานขององค์กรและหมวดรายจ่าย

นอกจากนั้น ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ยังมีความเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะทางการเมืองการปกครองและสังคมชุมชนทั้งในเขตเมืองและชนบทหลายประการ อาทิ ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้จะเปิดโอกาสให้พนักงานท้องถิ่น ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารฝ่ายการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชนผู้เสียภาษีและใช้บริการได้มีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณทุกขั้นตอน ส่งเสริมความ

<sup>7</sup> ระบบงบประมาณแบบนี้อาจมีชื่อเรียกอื่นๆ อีก เช่น Performance-Base Budget เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา และแคนาดาที่นำระบบงบประมาณแบบนี้ไปใช้มักจะนิยมเรียกว่า "Activity-Base Budget"

ร่วมมือ ร่วมกันคิด ร่วมกันทำระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แทนที่จะใช้ระบบแบ่งแยกหน้าที่ตรวจสอบ-คานอำนาจ-ต่อรองซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหาร-ฝ่ายสภาท้องถิ่น-ฝ่ายประชาชนหรือกลุ่มประชาคม หรือองค์กรชุมชนต่างๆ ซึ่งในเป็นระบบงบประมาณที่มักจะเกิดขึ้นในรัฐบาลระดับชาติ ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

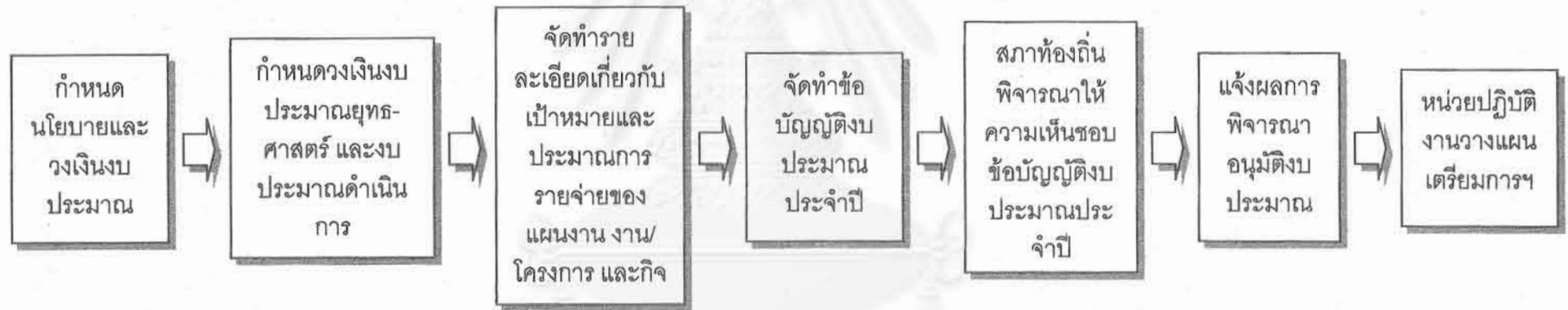
## 4.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีแบบ Result-Base Budget

การจัดทำงบประมาณประจำปีแบบแสดงผลงาน หรือ “Result-Base Budget” นั้น มีกระบวนการดำเนินงานที่ประกอบด้วยกิจกรรมหลักๆ 7 กิจกรรมคือ

1. กำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ
2. กำหนดวงเงินงบประมาณในระดับแผนงาน งาน/โครงการ
3. จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมายและประมาณการรายจ่ายของแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรม
4. จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อเสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น
5. สภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี
6. แจ้งผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้หน่วยปฏิบัติงานและประชาชนทราบ
7. หน่วยปฏิบัติงานวางแผน เตรียมการบริหารงบประมาณ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### แผนภูมิที่ 4 -1 กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบResult-Base Budget ของท้องถิ่น



#### 4.2.1 กำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ: ต้องรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline Maximization)

หลักการพื้นฐานของการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณรายจ่ายคือการรักษาวินัยทางการคลัง กล่าวคือ การกำหนดวงเงินงบประมาณ การประมาณการรายได้-รายจ่ายจะต้องคำนึงถึงประมาณการรายได้ในปีนั้นๆ เป็นสำคัญ การประมาณการรายได้ควรใช้เทคนิคและข้อมูลที่เชื่อถือได้ และตรวจสอบได้พอสมควร หน่วยวางแผนและงบประมาณ และหน่วยจัดเก็บรายได้จึงควรมีข้อมูลพื้นฐานสำหรับการประมาณการรายได้ที่ดี (เช่น ข้อมูลรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในท้องถิ่น มูลค่าฐานภาษีทรัพย์สิน จำนวนประชากรในพื้นที่ (residents) และประชากรชั่วคราว (non-residents) เป็นต้น (ดูวิธีการประมาณการรายได้ในภาคผนวก ข วิธีการประมาณการรายจ่ายดำเนินการและต้นทุนกิจกรรมได้ในภาคผนวก ค และวิธีการประมาณการรายจ่ายลงทุนได้ในภาคผนวก ง)

นอกจากนั้น ท้องถิ่นควรมีเงินสะสมหรือเงินออม หรือ รายได้เหนือรายจ่าย (ประมาณการ) ไว้จำนวนหนึ่ง เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน หรือชดเชยรายได้ที่อาจลดลง หรือรายจ่ายที่อาจเพิ่มขึ้น หรือเพื่อจัดทำกิจกรรมที่มีความสำคัญจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในแผนงาน

##### 4.2.1.1 จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังและงบประมาณ

หน่วยวางแผนและงบประมาณของท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการกำหนดนโยบายการคลังและงบประมาณ ควรจะจัดทำเรื่องเสนอผู้บริหารและสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานกำหนดนโยบายการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) ตัวแทนสมาชิกสภาท้องถิ่น (ตัวแทนคณะกรรมการการคลังและงบประมาณของสภาท้องถิ่น) ปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยจัดเก็บรายได้ ตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น และหัวหน้าหน่วยวางแผนและงบประมาณเป็นกรรมการและเลขานุการ



คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของท้องถิ่นมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์-ประเมินศักยภาพในการจัดเก็บรายได้
2. กำหนดนโยบายภาษี และมาตรการพัฒนารายได้ เช่น จะพัฒนาภาษีหรือรายได้ประเภทใด จะพัฒนาอย่างไร จะเพิ่มอัตราภาษีใด หรือจะเพิ่มค่าธรรมเนียม /ค่าบริการประเภทใด ฯลฯ เป็นต้น
3. จัดทำประมาณการรายได้จากแหล่งต่างๆ โดยคำนึงถึงแหล่งรายได้ปกติ และรายได้ที่จะพัฒนาขึ้นใหม่ข้างต้น
4. กำหนดนโยบายเงินสะสมหรือเงินออม เช่น จะให้มีเงินสะสมหรือเงินออมหรือรายได้เหนือรายจ่าย (ประมาณการ) ร้อยละเท่าไรของประมาณการรายได้รวม จะนำเงินสะสมหรือเงินออมมาใช้ในระหว่างปีงบประมาณได้ในสัดส่วนหรือจำนวนเท่าใด ใช้ในกรณีใด เป็นต้น
5. กำหนดนโยบายและมาตรการเงินกู้เพื่อการพัฒนา โดยการประเมินภาระหนี้ ศักยภาพในการกู้เงิน และจำนวนวงเงินกู้ขั้นสูงสุดที่ท้องถิ่นสามารถกู้ได้เพิ่มในปีงบประมาณที่จะมาถึง
6. กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายรวม โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้ นโยบายเงินสะสมหรือเงินออม และนโยบายเงินกู้ดังกล่าวข้างต้น

ข้อควรระมัดระวังในการกำหนดนโยบายการคลังและงบประมาณคือ คณะกรรมการนโยบายการคลังและงบประมาณควรกำหนดวงเงินงบประมาณให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ เสนอขอของบประมาณ ผู้ทำหน้าที่กำหนดวงเงินงบประมาณไม่ควรนำคำขอของบประมาณ หรือโครงการใช้จ่ายใดๆ ของหน่วยปฏิบัติงานมาพิจารณาในขั้นการกำหนดวงเงินงบประมาณ และไม่ควรให้หน่วยปฏิบัติงานเข้ามาต่อรองหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้ เพราะจะทำให้ไม่สามารถรักษาวินัยทางการคลังไว้ได้ในที่สุด

#### 4.2.1.2 เครื่องมือในการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ

เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถรักษาวินัยทางการคลังได้ในระยะยาว ท้องถิ่นควรมีการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี หรือที่เรียกว่า "Three-year financial framework" เพื่อใช้เป็น "เครื่องมือ" ในการกำหนดนโยบายการเงินการคลังแบบต่อเนื่อง มีเสถียรภาพ และมีวินัยทางการคลัง แผนการเงินระยะ 3 ปีมีรายละเอียดที่แสดงถึงกรอบนโยบายการคลัง และประมาณการรายได้ รายจ่าย ภาระหนี้ ทั้งในภาพรวม และโครงสร้างรายได้-รายจ่ายหลักๆ ได้ ท้องถิ่นจะต้องปรับปรุงตัวเลขประมาณการรายได้-รายจ่ายดังกล่าวนี้ให้ทันสมัยเป็นประจำทุกปี และใช้ตัวเลขในแผนฯ 3 ปีเป็นกรอบการกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปี

#### 4.2.2 จัดสรรเงินงบประมาณลงสู่แผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรม: ต้องมุ่งสนอง ต่อความต้องการที่จำเป็นเร่งด่วนสูงสุด และมีประสิทธิผลสูงสุด (Allocating- efficiency maximization)

ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดสรรเงินงบประมาณโดยคำนึงถึงลำดับ  
ความสำคัญจำเป็นเร่งด่วนและประสิทธิผลของกิจกรรมเป็นหลัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งระบบงบ  
ประมาณที่ดีควรช่วยป้องกันการจัดสรรงบประมาณที่ขาดความมีเหตุผล เช่นจัดสรรเงินงบประมาณ  
ไปยังกิจกรรมที่มีความสำคัญน้อยกว่าก่อนที่จะพิจารณากิจกรรมที่มีความสำคัญมากกว่า หรือจัด  
สรรเงินงบประมาณไปยังกิจกรรมที่มีประสิทธิผลต่ำกว่าก่อนที่จะจัดสรรให้แก่กิจกรรมที่มีประสิทธิผล  
สูงกว่า ฯลฯ

##### 4.2.2.1 ขั้นตอนการจัดสรรเงินงบประมาณ

คณะกรรมการนโยบายและงบประมาณควรทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินงบประมาณ โดยให้มีขั้นตอนการ  
จัดสรรเงินงบประมาณ 3 ขั้นตอนหลักๆ คือ

**ขั้นตอนที่ 1:** จัดแบ่งวงเงินสำหรับกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์และกิจกรรมปฏิบัติการปกติ เมื่อได้กำหนด  
วงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมประจำปีแล้ว ให้จัดแบ่งวงเงินงบประมาณออกเป็น 2 ส่วนคือวงเงินงบ  
ประมาณยุทธศาสตร์ หรืองบประมาณลงทุน(Strategic / Capital investment budget) และวงเงิน  
งบประมาณดำเนินการ (Non-strategic / Operating budget) คณะกรรมการฯ ควรพิจารณาว่าภาย  
ในวงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมที่กำหนดนั้น จะต้องใช้จ่ายในกิจกรรมเชิงปฏิบัติการปกติจำนวน  
เท่าใด (โดยพิจารณาจากเป้าหมายของกิจกรรมเชิงปฏิบัติการด้านต่างๆ) และควรจะมีเงินงบ  
ประมาณสำหรับใช้ในกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์จำนวนเท่าใด

**ขั้นตอนที่ 2:** จัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงาน-โครงการในกลุ่มกิจกรรมยุทธศาสตร์ตามลำดับความ  
สำคัญจำเป็นเร่งด่วน ในการจัดสรรเงินงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์นั้น ให้จัดสรรเงินงบประมาณลงสู่  
กิจกรรมที่มีความสำคัญจำเป็นเร่งด่วนมากที่สุดเป็นลำดับแรก หรือในกรณีที่ต้องการตัดงบประมาณ  
ก็ให้ตัดงบประมาณกิจกรรมยุทธศาสตร์ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนน้อยที่สุดเป็นลำดับแรก

ขั้นตอนที่ 3: จัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงาน-โครงการในกลุ่มกิจกรรมปฏิบัติการปกติตามประสิทธิผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา ในการจัดสรรเงินงบประมาณดำเนินการ ให้จัดสรรเงินงบประมาณลงสู่กิจกรรมที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุดก่อนเป็นลำดับแรก (โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานในอดีต) และพิจารณากิจกรรมที่มีความต้องการจำเป็นเร่งด่วนเพิ่มเติมในลำดับต่อมา ในกรณีที่จำเป็นต้องตัดงบประมาณ ให้พิจารณาตัดงบประมาณกิจกรรมที่มีประสิทธิภาพต่ำที่สุดก่อนเป็นลำดับแรกเช่นกัน

#### 4.2.2.2 เครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีและใช้ “เครื่องมือ” สำหรับช่วยให้การจัดสรรเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างน้อย 3 ประเภทคือ (1) แผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) แผนการเงินระยะ 3 ปี และ (3) คำชี้แจงแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปี

แผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan หรือ Business plan) แผนยุทธศาสตร์จะช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ และจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมโดยคำนึงถึงทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาวได้อย่างสมเหตุสมผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมที่เป็นโครงการลงทุนระยะยาว ท้องถิ่นควรจัดสรรเงินงบประมาณลงทุน (Capital investment budget) ลงสู่กิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์โดยพิจารณาแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นเป็นหลัก

แผนการเงินระยะ 3 ปี (Three-year-financial framework) ผู้บริหารสามารถใช้แผนการเงินระยะ 3 ปีเป็นเครื่องมือในการจัดสรรเงินงบประมาณดำเนินการ (Operating Budget) ลงสู่กิจกรรมเชิงปฏิบัติการ แผนการเงินระยะ 3 ปี จะแสดงข้อมูลประสิทธิผลการปฏิบัติงานด้านต่างๆ โดยเปรียบเทียบเป้าหมาย-ผลงานจริง งบประมาณ-รายจ่ายจริงในระดับแผนงาน งาน และกิจกรรมเชิงปฏิบัติการ หน่วยจัดสรรงบประมาณสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการเจรจาต่อรองกับหน่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกำหนด-ปรับปรุงเป้าหมายการดำเนินงาน ต้นทุนมาตรฐานของงาน-กิจกรรมต่างๆ ในปีงบประมาณที่จะมาถึง เพื่อให้การจัดสรรเงินงบประมาณได้คำนึงถึงประสิทธิผลของกิจกรรมต่างๆ เป็นสำคัญ (ดูวิธีการประมาณการรายจ่ายดำเนินการและการหาต้นทุนกิจกรรม ในภาคผนวก ค และวิธีการประมาณการรายจ่ายลงทุน ในภาคผนวก ง)

คำชี้แจงในการจัดทำของงบประมาณ (Budget Guideline) เมื่อได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายแผนงาน งาน โครงการ เสร็จแล้ว หน่วยวางแผนและงบประมาณในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก

ในการจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีในส่วนของฝ่ายบริหารก็จะแจ้งวงเงินประมาณการให้หน่วยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทราบ พร้อมกับ “คำชี้แจงในการจัดทำคำของบประมาณ” เพื่อให้หน่วยปฏิบัติการจัดทำคำของบประมาณสำหรับงานและกิจกรรมที่หน่วยงานนั้นๆ รับผิดชอบ

ผู้บริหารควรระบุนรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการจัดสรรเงินงบประมาณไว้ในคำชี้แจงแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปีให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติงานทราบว่าในปีงบประมาณที่จะมาถึงนี้ (กำลังจัดทำคำของบประมาณ) ท้องถิ่นมีนโยบายการจัดเก็บรายได้อย่างไร มีนโยบายรายจ่ายแบบใด เพื่ออะไร นอกจากนั้น หน่วยปฏิบัติงานควรจะได้ทราบว่าในปีงบประมาณที่จะมาถึงนี้ผู้บริหารท้องถิ่นจะดำเนินกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ในเรื่องใด มากน้อยเพียงใด และในกลุ่มกิจกรรมปฏิบัตินั้นผู้บริหารท้องถิ่นมีนโยบายที่จะเพิ่ม/ลด/รักษาระดับเป้าหมายการดำเนินงานด้านใด หรือมีนโยบายด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน (ลดรายจ่ายดำเนินการ) ด้านใด หรือปรับปรุงตัวเลขรายจ่ายมาตรฐานของกิจกรรมใด อย่างไร ฯลฯ เมื่อหน่วยปฏิบัติการได้รับทราบนโยบายและแนวทางการจัดสรรเงินงบประมาณดังกล่าวนี้แล้ว ก็จะจัดเตรียมคำของบประมาณให้ถูกต้องตรงกับทิศทางการจัดสรรงบประมาณของผู้บริหารท้องถิ่นได้ต่อไป

#### 4.2.3 จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมายและประมาณการรายจ่ายของแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรม: มุ่งประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินในระดับปฏิบัติการ

การจัดทำคำของบประมาณสำหรับงาน /โครงการ และกิจกรรมต่างๆ เป็นหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติงานระดับล่างสุด ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในเรื่องนั้นๆ ที่จะกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารของท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด หรือประธานคณะกรรมการ อบต. เป็นต้น) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าหน่วยวางแผนและงบประมาณของท้องถิ่นก็ควรให้คำปรึกษาแก่หน่วยปฏิบัติงานในระหว่างการจัดเตรียมคำของบประมาณ และการตรวจสอบความถูกต้องของคำของบประมาณที่หน่วยปฏิบัติงานเสนอมา ก่อนที่จะนำไปประมวลจัดทำเป็นเอกสารงบประมาณ เพื่อนำเสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่นต่อไป

ในขั้นตอนการจัดเตรียมคำของบประมาณประจำปีของท้องถิ่นนี้ ท้องถิ่นควรเน้นเรื่องประสิทธิภาพการดำเนินงาน หรือประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณในระดับปฏิบัติการเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยปฏิบัติงานต่างๆ ของท้องถิ่นจะต้องจัดบริการ ณ ระดับต้นทุนที่ต่ำที่สุด หากท้องถิ่น

จัดทำกิจกรรมนั้นด้วยตนเอง ท้องถิ่นจะต้องพิจารณาให้แน่ใจว่าใช้จ่ายที่จะดำเนินการเองไม่แตกต่างจาก "ซื้อ" บริการนั้นจากหน่วยงานภายนอก

#### 4.2.4 จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อเสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น

หน่วยวางแผนและงบประมาณมีหน้าที่ประมวลและวิเคราะห์คำขอของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยปฏิบัติการ และจัดลำดับความสำคัญของโครงการลงทุนโดยพิจารณาตามกรอบแผนการเงินระยะ 3 ปี และแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น

ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการนโยบายการคลังและงบประมาณ จะจัดให้มีการตรวจสอบ-วิเคราะห์-คัดเลือก-และจัดลำดับความสำคัญของงานและโครงการลงทุนต่างๆ หรือที่เรียกว่า "Executive budget reviews" โดยการให้หัวหน้าหน่วยปฏิบัติงานที่จะรับผิดชอบโครงการและงานต่างๆ มาชี้แจงรายละเอียด และเจรจาต่อรองเรื่องเป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนิน

เมื่อได้ดำเนินการเสร็จแล้ว หน่วยวางแผนและงบประมาณก็จะประมวลนโยบายงบประมาณ รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ และคำขอของงบประมาณรายแผนงาน งานโครงการ และกิจกรรมของหน่วยปฏิบัติการต่างๆ เพื่อจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาท้องถิ่นต่อไป

#### 4.2.5 สภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี

สภาท้องถิ่นจะเริ่มต้นด้วยการพิจารณานโยบายการคลังและงบประมาณประจำปี โดยเปรียบเทียบกับแผนการเงินระยะ 3 ปี และแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นที่ได้ผ่านการเห็นชอบของสภาท้องถิ่นไว้แล้ว (ถ้ามี)<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> อย่างไรก็ตาม สภาท้องถิ่นได้เข้าร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายและวงเงินงบประมาณข้างต้นแล้ว (มีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการกำหนดนโยบายฯ) ดังนั้นจึงอาจตรวจสอบหลักการและวงเงินงบประมาณในภาพรวม มากกว่าการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของนโยบายและวงเงินงบประมาณอย่างจริงจัง

ในลำดับต่อมา สภาท้องถิ่นควรได้ทำการวิเคราะห์เป้าหมายและรายจ่ายเป็นรายหน่วยงาน แผนงาน งาน/โครงการ โดยจัดตั้งคณะทำงานพิจารณางบประมาณสำหรับแผนงานต่างๆ คณะทำงานหนึ่งๆ อาจทำหน้าที่หน้าที่พิจารณารายจ่าย 1-3 แผนงาน ตามความเหมาะสม

สภาท้องถิ่นอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ณ ห้องประชุมของสำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้สภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งกำหนดการประชุม ส่งร่างงบประมาณรายจ่ายฉบับย่อ (ฉบับประชาชน) ไปให้ประชาชนล่วงหน้า พร้อมทั้งสรุปประเด็นที่ประชาชนควรสนใจ หรือประเด็นที่เป็นข้อโต้แย้งหลัก ซึ่งต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในเรื่องนี้ท้องถิ่นบางแห่งอาจนำเรื่องการพัฒนารายได้ การกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในโครงการพัฒนา การจัดทำโครงการซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างชัดเจน (ถาวร หรือชั่วคราว เช่นต้องมีการเวนคืนที่ดิน ต้องให้ประชาชนต้องจ่ายค่าบริการ/ค่าธรรมเนียมมากขึ้น ฯลฯ) มาเป็นประเด็นหลักเพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

สภาท้องถิ่นควรได้ประมวลความคิดเห็นจากประชาชนไปประกอบการพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นตามที่เห็นสมควร

#### 4.2.6 แจ้งผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้หน่วยปฏิบัติงานและประชาชน

เมื่อสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว หน่วยวางแผนและงบประมาณจะแจ้งผลการพิจารณาฯ (ตัวเลขเป้าหมายและงบประมาณสำหรับแผนงาน งาน /โครงการ กิจกรรม) ให้หน่วยปฏิบัติงานได้ทราบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณต่อไป

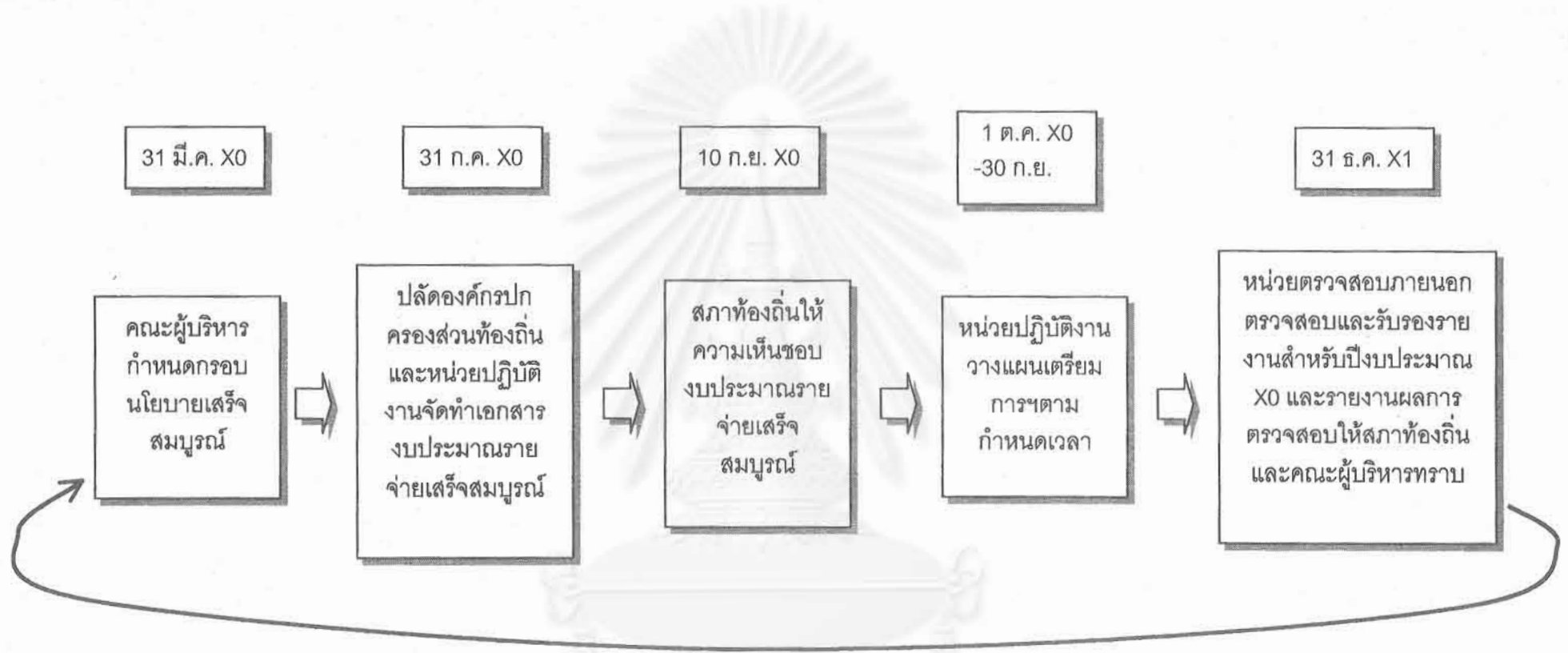
นอกจากนั้น หน่วยวางแผนและงบประมาณจะต้องจัดทำสรุปข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ผ่านมา การพิจารณาของสภาท้องถิ่นแล้ว ให้มีรูปแบบที่กระชับรัด อ่าง่าย เพื่อส่งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบทั่วทุกครัวเรือน

#### 4.2.7 หน่วยปฏิบัติงานวางแผน เตรียมการบริหารงบประมาณ

เมื่อหน่วยปฏิบัติงานได้รับแจ้งผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว ก็จะวางแผนเตรียมการต่างๆ ให้พร้อมสำหรับบริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณที่จะมาถึงต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 4-2 วงจรงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



- **ปีงบประมาณ** ปีงบประมาณควรเริ่มต้นและสิ้นสุดตามปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งตรงกับปีงบประมาณของรัฐบาล คือเริ่มวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป
- **กำหนดกรอบนโยบายงบประมาณประจำปี** ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 มีนาคม หรือประมาณ 6 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ
- **จัดทำเอกสารงบประมาณ** ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 กรกฎาคม หรือประมาณ 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ
- **พิจารณาอนุมัติงบประมาณ** ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 10 กันยายนหรือประมาณ 20 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ
- **แจ้งยอดงบประมาณ** หน่วยปฏิบัติงานจะได้รับแจ้งตัวเลขงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามแผนงานต่างๆ ที่รับผิดชอบภายในวันที่ 20 กันยายน หรือประมาณ 10 วันก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ<sup>9</sup>
- **ตรวจสอบผลการดำเนินงาน** หน่วยงานอิสระ ซึ่งมีหน้าที่ด้านการตรวจสอบบัญชีและผลการดำเนินงานขององค์กรจะต้องเข้ามาตรวจสอบผลการดำเนินงานและการเงินขององค์กรฯ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ภายในวันที่ 30 ตุลาคม หรือประมาณ 30 วันหลังวันสิ้นปีงบประมาณ และรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการบริหารและสมาชิกภายใน 45 วันนับตั้งแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

#### 4.3 เอกสารงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เค้าโครงเอกสารงบประมาณประจำปีที่ทำให้ง่ายและเป็นตัวอย่างในภาคผนวก จ ประกอบด้วย 11 ส่วนหลักๆ คือ (1) ข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณประจำปี (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน (3) นโยบายการคลังและงบประมาณ (4) ประมาณการรายได้ (5) ประมาณการรายจ่ายทั่วไป (6) งบ

<sup>9</sup> กำหนดเวลาข้างต้นนี้ควรถือปฏิบัติเฉพาะในระยะเริ่มต้น (4-5 ปีแรก) ของการใช้ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้เท่านั้น ในระยะต่อไปเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสบการณ์และมีระบบข้อมูลพื้นฐานเพียงพอแล้ว ก็ควรปรับปรุงงบประมาณเสียใหม่ ให้มีการจัดทำงบประมาณฯ ล่วงหน้า 1 ปี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยปฏิบัติงานต่างๆ จะได้รับแจ้งตัวเลขงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากสภาท้องถิ่น ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า 365 วัน

ประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน (7) งบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (8) งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ (9) งบประมาณรายจ่ายโครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนา (10) งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยปฏิบัติงาน และ (11) ภาคผนวก ทั้ง 11 ส่วนนี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดในส่วนต่อไป

#### 4.3.1 ข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณประจำปี

ส่วนแรกของเอกสารงบประมาณประจำปี จะเป็นข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณประจำปี ที่ผ่านโดยสภาท้องถิ่น เนื่องจากระบบงบประมาณแบบใหม่ที่น่าสนใจ มุ่งที่จะให้ระบบการบริหารงบประมาณ เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจสู่หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างสุด ลักษณะของข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณ จึงแตกต่างไปจากระบบงบประมาณแบบปัจจุบันในบางส่วน (ดูตัวอย่างต้นร่างข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณประจำปี หน้า (1) ในภาคผนวก ข ประกอบ)

ประการแรก ข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณประจำปี จำแนกรายจ่ายตามแหล่งรายได้เป็น 5 หมวด คือ 1) รายได้จากภาษีและรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป 2) เงินอุดหนุนเป็นก้อนตามวัตถุประสงค์เฉพาะ (sectoral block grants) 3) เงินอุดหนุนโครงการพัฒนาจากรัฐบาล 4) รายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานของกิจการ และ 5) เงินกู้สำหรับโครงการพัฒนา (สำหรับรายละเอียดของแหล่งรายได้แต่ละประเภทจะได้อธิบายต่อไปข้างล่าง) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายปฏิบัติการจะถูกกำหนดวงเงินงบประมาณที่สามารถเบิกจ่าย และขอบเขตการใช้เงินจากแต่ละแหล่งรายได้ แผนงานและงานบางอย่างอาจมีแหล่งรายได้เพียงแหล่งเดียว ในขณะที่แผนงานและงานอีกอย่างอาจมีแหล่งรายได้มากกว่าหนึ่งแหล่ง

ประการที่สอง หน่วยปฏิบัติการจะได้รับจัดสรรเงินงบประมาณเป็นก้อน (block budget) สำหรับการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน ในระบบงบประมาณแบบใหม่ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของหน่วยปฏิบัติการ จะไม่มีการกำหนดตัวเลขเป็นหมวดรายจ่ายไว้ในบัญชีงบประมาณ แต่จะกำหนดตัวเลขลงในระดับแผนงานและงาน โดยแบ่งออกเป็นงบประมาณดำเนินการและงบประมาณลงทุน วัตถุประสงค์ของการเขียนข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณประจำปีในลักษณะดังกล่าว ก็เพื่อให้หัว

หน้าหน่วยปฏิบัติงานมีอิสระในการบริหารงบประมาณ โดยคำนึงถึงเป้าหมายการดำเนินงานที่กำหนดไว้เป็นหลัก<sup>10</sup>

#### 4.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน

เอกสารงบประมาณในส่วนถัดไป จะเป็นตัวบทกฎหมายที่มีผลผูกพันการใช้งบประมาณ ในส่วนต่อจากนี้ไป จะเป็นแนวนโยบายและรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภท เริ่มจากส่วนที่ 2 เป็นการแสดงโครงสร้างและรูปสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และรายชื่อคณะกรรมการชุดต่างๆ ถัดไปให้แสดงโครงสร้างการบริหารและแผนกบริการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งคำอธิบายหน้าที่ความรับผิดชอบ ของหน่วยงานและคณะกรรมการด้านต่างๆ

#### 4.3.3 นโยบายการคลังและงบประมาณ

ในส่วนที่ 3 นี้ ให้นำเสนอนโยบายการคลังและงบประมาณ โดยเขียนคำอธิบายสั้นๆ ประกอบรูปภาพหรือแผนภูมิง่ายๆ เกี่ยวกับเรื่องหลักๆ 4 เรื่องคือ (1) นโยบายด้านรายได้ (2) นโยบายด้านรายจ่าย (3) นโยบายด้านดุลการคลังและเงินสะสม และ (4) นโยบายด้านเงินกู้และหนี้สาธารณะ

#### ตัวอย่างการเขียนนโยบายการคลังและงบประมาณ

##### (1) นโยบายด้านรายได้

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. ได้ประมาณการรายได้ไว้จำนวน xx,xxx,xxx ล้านบาท ประกอบด้วยรายได้ที่จัดเก็บเอง xx,xxx,xxx บาท รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่ง/จัดสรรให้ xx,xxx,xxx บาท รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป xxx,xxxบาท รายได้จากเงินอุดหนุน Sectoral Block grants xxx,xxx บาท และรายได้จากเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาเฉพาะ xxx,xxx บาท ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้ เทศบาลได้กำหนดนโยบายด้านการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นไว้ดังนี้

<sup>10</sup> ดูรายละเอียดการบริหารงบประมาณใน “ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หน้า 26

### ก) นโยบายการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. จะดำเนินพัฒนารายได้จากภาษีท้องถิ่น 2 ประเภทคือ ภาษี XX และภาษี X2 เพื่อให้มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวใกล้เคียงกับระดับเฉลี่ยปานกลางของท้องถิ่นในกลุ่มเดียวกัน โดยในส่วนของภาษี X1 นั้น จะดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้เสียภาษีให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนผู้เสียภาษีเพิ่มขึ้นประมาณ XXX ราย มีจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้รายละ xx บาท ซึ่งจะทำให้เทศบาลของเรามีรายได้เพิ่มขึ้นจำนวน xxx,xxx บาทในปีงบประมาณ 25xx และมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ x% ในระยะ 3 ปีต่อไปอีกด้วย

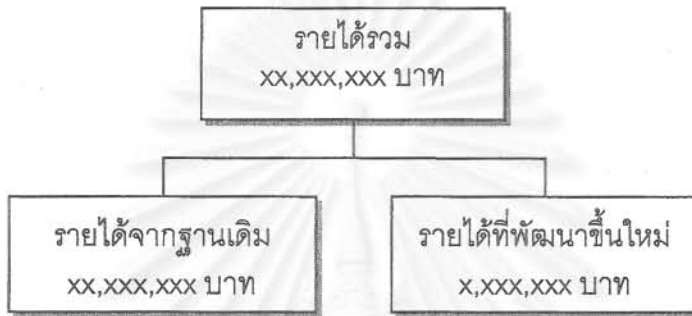
สำหรับภาษี x2 นั้น จะปรับปรุงระบบการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งคาดว่าจะสามารถจัดเก็บภาษีค้างจ่ายในปีที่ผ่านมาได้ประมาณ xxx,xxx บาท และลดรายการภาษีค้างจ่ายในปี 25xx ได้จากปีละ xx ราย เป็นเงินภาษี xxx,xxx บาท ให้เหลือไม่เกิน xx ราย และมีเงินภาษีค้างไม่เกิน xx,xxx บาท มาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้เทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละ xxx,xxx บาท

การพัฒนารายได้จากภาษีทั้ง 2 ประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลมีความเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ เป็นหลัก ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้สำหรับนำไปใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนและชุมชนเพิ่มขึ้น

### ข) นโยบายการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. มีนโยบายที่จะเพิ่มอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียม x1 ค่าบริการ x2 ขึ้นอีกร้อยละ x% และ x% ตามลำดับ เพื่อให้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมและบริการไม่น้อยกว่าร้อยละ x ของรายจ่ายในการจัดบริการทั้งสองประเภท ซึ่งเป็นอัตราส่วนการคืนทุนเฉลี่ยในท้องถิ่นอื่นๆ ในกลุ่มเดียวกัน รายได้ที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นปีละ xxx,xxx บาทนี้จะนำไปใช้จ่ายในการปรับปรุงคุณภาพบริการทั้งสองประเภทในปี งบประมาณ 25x1-x3 เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับประโยชน์สูงสุดจากบริการสาธารณะของท้องถิ่น

## แผนภูมิที่ 4-3 แสดงนโยบายรายได้

ค) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

รัฐบาลได้แจ้งยอดเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุน Sectoral Block Grant ที่จะจัดสรรให้แก่เทศบาล ก. ในปี 25xx จำนวน x,xxx,xxx x,xxx,xxx และ x,xxx,xxx บาทตามลำดับ สำหรับเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาเฉพาะนั้น รัฐบาลได้แจ้งผลการอนุมัติในหลักการที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการ x ของเทศบาลในปี 25x1-x3 เป็นเงิน xx,xxx,xxx บาท โดยในปี 25xx จะได้รับจัดสรรเป็นเงิน x,xxx,xxx บาท

(2) นโยบายด้านรายจ่าย

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. ได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายไว้จำนวน xx,xxx,xxx บาท ประกอบด้วยงบประมาณดำเนินการ สำหรับงานปฏิบัติการระดับพื้นฐานจำนวน xx,xxx,xxx บาท และ งบประมาณลงทุน สำหรับกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์จำนวน x,xxx,xxx บาท โดยได้กำหนดนโยบายด้านการจัดสรรงบประมาณไว้ดังนี้

ก) งบประมาณดำเนินการ

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. มีรายจ่ายดำเนินการสำหรับงานปฏิบัติการระดับพื้นฐานจำนวน xx,xxx,xxx บาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ x% ในวงเงินงบประมาณดำเนินการที่กำหนดไว้นี้ เทศบาลจะยังคงทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ต่อเนื่องจากปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ดี

ตาม ในปี 25xx นี้เทศบาลจะปรับปรุงเป้าหมายและประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริการบางประเภทดังนี้

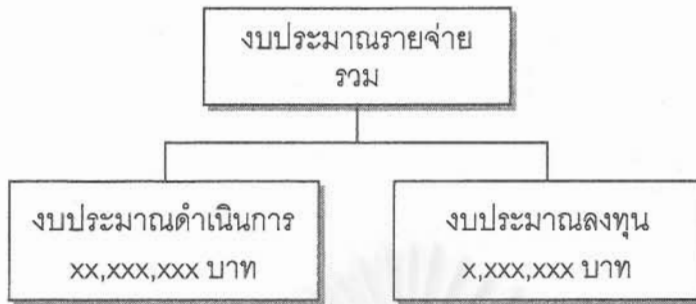
1. บริการ x1 จะปรับลดเป้าหมายการดำเนินงานลงไปร้อยละ x จากปีละ xxx หน่วยเหลือเพียงปีละ xxx หน่วย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นที่ลดลง อันเนื่องมาจาก ... (อธิบายสาเหตุเพิ่มเติม)
2. บริการ x2 จะปรับปรุงคุณภาพการดำเนินงาน ให้ปริมาณการบริการที่ได้คุณภาพตามมาตรฐานมีสัดส่วนสูงขึ้นจากร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 80 ของปริมาณการให้บริการทั้งหมดในชุมชน
3. บริการ x3 จะปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดบริการ ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการจัดบริการได้ปีละ xx,xxx บาท ให้เหลือค่าใช้จ่ายต่อหน่วยประมาณ xx บาท ตามเกณฑ์เฉลี่ยต้นทุนการจัดบริการประเภทนี้ของท้องถิ่นในกลุ่มเดียวกัน

อนึ่ง การประมาณการรายจ่ายดำเนินการในปี 25xx นี้มีข้อสมมติพื้นฐานดังนี้

1. อัตราเงินเฟ้อ 3%
2. ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรหลัก-พนักงานประจำ (เงินเดือน ค่าจ้างประจำ สวัสดิการ) เพิ่มขึ้นร้อยละ 5%

ข) งบประมาณลงทุน

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. มีรายจ่ายลงทุนจำนวน x,xxx,xxx บาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา ร้อยละ xx เพื่อจัดทำโครงการเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลจำนวน x โครงการ จ่ายจากเงินกู้ xxx,xxx บาท จากเงินสะสม (จัดสรรในปี 25xx ที่ผ่านมา) xx,xxx บาท จากเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาเฉพาะ xx,xxx บาท และจากงบประมาณรายได้ประจำปี xx,xxx บาท



แผนภูมิที่ 4-4 แสดงนโยบายรายจ่าย

(3) นโยบายด้านบุคลากรคลังและเงินสะสม

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. ได้จัดทำงบประมาณแบบเกินดุล (รายได้เหนือรายจ่าย) จำนวน xxx,xxx บาท เมื่อรวมกับเงินสะสมจากปีที่ผ่านมาจำนวนประมาณ xxx,xxx บาทแล้ว เทศบาลจะมีเงินสะสมในระหว่างปีงบประมาณ 25xx จำนวน xxx,xxx บาท

เงินสะสมดังกล่าวนี้ จะสำรองไว้สำหรับกิจกรรมดังต่อไปนี้

- สำรองการบริหารสภาพคล่องและบุคลากรคลัง ร้อยละ 50
- สำรองรายจ่ายฉุกเฉิน (เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของท้องถิ่นที่ไม่ได้จัดทำงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ) ร้อยละ 30
- สำรองรายจ่ายลงทุน สำหรับกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ที่ริเริ่มขึ้นใหม่ (ไม่ได้อยู่ในแผนการลงทุนของท้องถิ่น) และไม่ได้จัดทำงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ ร้อยละ 20

ตารางที่ 4-1

แสดงบุคลากรคลังของท้องถิ่น

รายการ	จำนวนเงิน
ประมาณการรายได้	xx,xxx,xxx บาท
งบประมาณรายจ่าย	xx,xxx,xxx บาท
บุคลากรคลัง	x,xxx,xxx บาท

(4) นโยบายเงินกู้และหนี้สาธารณะ

ในปี 25xx นี้เทศบาล ก. มีภาระหนี้ที่จะต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งเทศบาลได้ทำการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการลงทุนระยะ xx ปีที่ผ่านมา จำนวน xxx,xxx บาท ซึ่งเทศบาลได้ตั้งงบประมาณสำหรับชำระหนี้เงินกู้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) จำนวน xxx,xxx บาท หรือประมาณร้อยละ x ของรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดประเภท sectoral block grant และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาเฉพาะในปี 25xx หรือเท่ากับร้อยละ x ของรายจ่ายดำเนินการในปี 25xx

แม้ว่าในช่วงปี 25xx-xx (ช่วงเวลา 4 ปีข้างหน้า นับจากปีที่จัดทำงบประมาณเป็นต้นไป) ข้างหน้านี้เทศบาล ก. จะมีภาระหนี้เพียงร้อยละ x ของรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนประเภท sectoral block grant และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาเฉพาะในปี 25xx และไม่เกินร้อยละ x ของรายจ่ายดำเนินการแต่ในปี 25xx นี้ เทศบาล ก. ไม่มีนโยบายที่จะทำการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการลงทุนเพิ่มเติมแต่อย่างใด ทั้งนี้เพื่อรักษาวินัยทางการคลังให้อยู่ในระดับสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานของท้องถิ่นในกลุ่มเดียวกัน

ตารางที่ 4-2  
แสดงเงินกู้ ภาระหนี้ และการชำระหนี้

รายการ	25x1	25x2	25x3	25x4
ภาระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ยถึงกำหนดชำระ) จากการกู้เงินในปีงบประมาณที่ผ่านมา				
ภาระหนี้จากการกู้เงินในปี 25xx				
รวม(เงินต้นและดอกเบี้ยถึงกำหนดชำระ)				
ร้อยละของภาระหนี้ต่อรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนประเภท sectoral block grant และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาเฉพาะ				
ร้อยละ ภาระหนี้ต่อรายจ่ายดำเนินการ				



#### 4.3.4 ประมาณการรายได้

ในส่วนที่ 4 ให้นำเสนอตัวเลขประมาณการรายได้ คำอธิบายเกี่ยวกับที่มา และวิธีการประมาณการรายได้ในภาพรวม และเสนอตัวเลขประมาณการรายได้ โดยจำแนกตามแหล่งรายได้ประเภทต่างๆ

##### ตัวอย่างแนวทางการนำเสนอประมาณการรายได้

###### (1) ประมาณการรายได้: ภาพรวม

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. ได้ประมาณการรายได้จากแหล่งต่างๆ ไว้เป็นเงินจำนวน xx,xxx,xxx บาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ x ซึ่งเท่ากับ /ต่ำกว่า/สูงกว่า/ อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีในระยะ 3 ปีที่ผ่านมา และเท่ากับ /ต่ำกว่า/สูงกว่า/ อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีในแผนการจูงเงินระยะ 3 ปี (25xx-xx) ของท้องถิ่น

แหล่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นมากกว่าอัตราการเพิ่มตามปกติในปี 25xx มี x ประเภทคือ (1) รายได้จาก x1 (ระบุชื่อแหล่งรายได้ เช่นภาษีโรงเรือนฯ เป็นต้น) (2) รายได้จาก x2 (ระบุชื่อ) เนื่องจากในปี 25xx นี้เทศบาลได้กำหนดให้มีมาตรการพัฒนารายได้จากแหล่งรายได้ทั้ง x ประเภท เพื่อให้มีรายได้ อยู่ในเกณฑ์เฉลี่ยปานกลางของท้องถิ่นในกลุ่มเดียวกัน (ควรอธิบายเหตุผลของการพัฒนารายได้ หรือเหตุผลที่ทำให้ท้องถิ่นเชื่อว่าจะมีรายได้จากแหล่งนั้นๆ เพิ่มขึ้นมากกว่าอัตราการเพิ่มปกติ)

แหล่งรายได้ที่ลดลง (หรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำลง)กว่าปีที่ผ่านมา มากเป็นพิเศษมี x ประเภทคือ (1) รายได้จาก ก1 (2) รายได้จาก ก2 (3) รายได้จาก ก3 (ระบุชื่อแหล่งรายได้ เช่น ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นต้น) เนื่องจากในปี 25xx นี้ ....(อธิบายเหตุผลที่ทำให้ท้องถิ่นเชื่อว่าจะมีรายได้จากแหล่งนั้นๆ ลดลงมากกว่าปีที่ผ่านมา)

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4-3  
สรุปประมาณการรายได้

ปีที่ผ่านมา -2 (รับจริง)	ปีที่ผ่านมา -1 (รับจริง)	ปีปัจจุบัน (ประมาณการ)	รายการ	ปีที่เสนอขอ (ประมาณการ)	ประมาณการ ล่วงหน้า +1	ประมาณการ ล่วงหน้า +2	ประมาณการ ล่วงหน้า +3
			รายได้จัดเก็บเอง				
			1. หมวดภาษีอากร				
			▪ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน				
			▪ ภาษีบำรุงท้องที่				
			▪ ภาษีป้าย				
			▪ อากรรณฆ่าสัตว์				
			▪ ภาษีเพื่อการศึกษา				
			▪ ภาษีบำรุง อบจ. จากน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซ สำหรับรถยนต์				
			▪ ภาษีบำรุง อบจ. จากยาสูบ				

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตารางที่ 4-3 ต่อ

ปีที่ผ่านมา-2 (รับจริง)	ปีที่ผ่านมา-1 (รับจริง)	ปีปัจจุบัน (ประมาณการ)	รายการ	ปีที่เสนอขอ (ประมาณการ)	ประมาณการ ล่วงหน้า +1	ประมาณการ ล่วงหน้า +2	ประมาณการ ล่วงหน้า +3
			2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต				
			▪ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์				
			▪ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการอนุญาตขายสุรา				
			▪ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการใบอนุญาตการพนัน				
			▪ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดระเบียบจอยานยนต์				
			▪ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร				
			▪ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการสาธารณสุข				
			1) ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย				
			2) ค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูล				
			▪ ฯลฯ				

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) ภาษีและรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

ก) ภาษีโรงเรือนฯ

ในปีงบประมาณ 25xx เทศบาลเมือง... มีรายได้พึงประเมินจากภาษีโรงเรือนและที่ดินจำนวน xxxx ราย แบ่งเป็น โรงแรม xxx แห่ง ห้องเช่า (อพาร์ทเมนท์) xxx แห่ง อาคารพาณิชย์ x,xxx แห่ง และอื่นๆ อีก xx แห่ง คิดเป็นเงิน xx,xxx,xxx บาท ในจำนวนนี้ มีผู้ค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ xxx ราย คิดเป็นเงิน x,xxx,xxx บาท คงเหลือเป็นรายได้ที่จัดเก็บได้จริง xx,xxx,xxx บาท เมื่อรวมกับลูกหนี้ค้างชำระจากงบประมาณปีก่อนๆที่มาชำระในปีงบประมาณนี้จำนวน xxx ราย คิดเป็นเงิน x,xxx,xxx บาท เมืองพัทยามีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินทั้งสิ้น xx,xxx,xxx บาท คิดเป็นร้อยละ xx.x ของรายได้ที่จัดเก็บเองทั้งหมด

สำหรับปีงบประมาณปัจจุบัน จำนวนผู้ยื่นแสดงรายการเสียภาษีเพิ่มขึ้นเป็น x,xxx ราย แบ่งเป็น โรงแรม xxx แห่ง ห้องเช่า (อพาร์ทเมนท์) xxx แห่ง อาคารพาณิชย์ x,xxx แห่ง และอื่นๆอีก xx แห่ง คิดเป็นเงิน xx,xxx,xxx บาท เพิ่มขึ้น ร้อยละ x.x จากปีที่แล้ว ในจำนวนนี้ มีผู้ค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ xxx ราย คิดเป็นเงิน x,xxx,xxx บาท คงเหลือเป็นรายได้ที่จัดเก็บได้จริง xx,xxx,xxx บาท เมื่อรวมกับลูกหนี้ค้างชำระจากงบประมาณปีก่อนๆที่มาชำระในปีงบประมาณนี้จำนวน xxx ราย คิดเป็นเงิน x,xxx,xxx บาท เมืองพัทยามีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินทั้งสิ้น xx,xxx,xxx บาท ตามรายละเอียดที่แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้<sup>11</sup>

ข) ภาษี.. ฯลฯ

อธิบายวิธีการประมาณการรายได้ตามตัวอย่างภาษีโรงเรือนข้างต้น ไปจนครบทุกประเภทรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

<sup>11</sup> คำอธิบายและข้อมูลส่วนนี้จะนำมาจากกรณีวิเคราะห์แนวโน้มในการจัดเก็บรายได้แต่ละประเภท ที่จัดเตรียมไว้ล่วงหน้าในแบบ รต.1 และ แบบ รต.2 ดูรายละเอียดใน "คู่มือประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หน้า 6 และ 8

**ตารางที่ 4-4**  
**ประมาณการรายได้: ภาษีโรงเรือนและที่ดิน**

แหล่งรายได้	โรงแรม	ห้องเช่า	อาคารพาณิชย์	อื่นๆ	รวม
1.1 จำนวนหน่วย (ระบุ แพร่ง)	253	244	2,394	21	2,912
1.2 อัตราเรียกเก็บ	12.50%	12.50%	12.50%	12.50%	12.50%
1.3 ฐานที่ใช้ในการคำนวณรายได้ (ระบุ ค่าขายปี)	259,214,192	71,500,800	237,503,952	3,886,400	572,105,344
1.4 ค่าเฉลี่ยของฐานที่ใช้ในการคำนวณรายได้ต่อหน่วย (1.3/1.1)	1,024,562	293,036	99,208	185,067	196,465
1.5 รายได้พึงประเมินของปีงบประมาณ (1.3*1.2) หรือ (1.1*1.2*1.4) แล้วแต่กรณี	32,401,774	8,937,600	29,687,994	485,800	71,513,168
1.6 ค่าเฉลี่ยรายได้พึงประเมินต่อหน่วย (1.5/1.1)	128,070	36,630	12,401	23,133	24,558
2.1 จำนวนรายการคาดว่าจะค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ	35	23	213	2	273
2.2 จำนวนเงินคาดว่าจะค้างชำระ	1,579,340	842,479	2,641,412	46,267	5,109,498
2.3 จำนวนเงินคาดว่าจะค้างชำระคิดเป็นร้อยละของรายได้พึงประเมิน (1.5-2.2)/1.5*100	4.87%	9.43%	8.90%	9.52%	7.14%
2.4 ค่าเฉลี่ยภาษีค้างชำระในปีงบประมาณต่อหน่วย (2.2/2.1)	45,124	36,630	12,401	23,134	18,716
2.5 ประมาณการรายได้พึงประเมินจัดเก็บภายในปีงบประมาณ (1.5-2.3)	30,822,434	8,095,121	27,046,582	439,533	66,403,670
3.1 จำนวนลูกหนี้ค้างชำระจากปีงบประมาณที่ผ่านมา (2533- 2542)	99	91	829	5	1,024
3.2 อัตราเรียกเก็บ	12.50%	12.50%	12.50%	12.50%	12.50%
3.3 ฐานที่ใช้ในการคำนวณรายได้ (ระบุ ค่าขายปี)	55,247,536	26,660,280	82,243,432	925,335	165,076,583
3.4 ค่าเฉลี่ยของฐานที่ใช้ในการคำนวณรายได้ต่อหน่วย (3.3/3.1)	558,056	292,970	99,208	185,067	1,135,301
3.5 รายได้พึงประเมินค้างชำระ	4,464,447	3,332,535	10,280,429	115,667	18,193,078
3.6 ค่าเฉลี่ยภาษีค้างชำระจากปีงบประมาณที่ผ่านมาต่อหน่วย (3.5/3.1)	45,095	36,621	12,401	23,133	17,767
4.1 จำนวนลูกหนี้คาดว่าจะค้างชำระอีก (ไม่รวมหนี้คาดว่าจะสูญ 4.4)	73	60	292	2	427
4.2 จำนวนเงินคาดว่าจะค้างชำระอีก (ไม่รวมหนี้คาดว่าจะสูญ 4.4)	3,092,261	2,197,770	3,621,092	46,267	8,957,390
4.3 จำนวนเงินคาดว่าจะค้างชำระอีกคิดเป็นร้อยละของรายได้พึงประเมินค้างชำระ (3.5)	69.26%	65.95%	35.22%	40.00%	49.24%
4.4 จำนวนลูกหนี้ที่คาดว่าจะไม่อาจจัดเก็บได้	11	8	380	0	399
4.5 จำนวนเงินที่คาดว่าจะไม่อาจจัดเก็บได้	767,327	293,036	4,712,380	0	5,772,743
4.6 จำนวนเงินที่คาดว่าจะไม่อาจจัดเก็บได้คิดเป็นร้อยละของรายได้พึงประเมินค้างชำระ (3.5)	17.19%	8.79%	45.84%	0.00%	31.73%
4.7 จำนวนลูกหนี้ค้างชำระที่มาระงับในปีงบประมาณ (3.1-4.1-4.4)	15	23	157	3	198

ตารางที่ 4-4 ต่อ

แหล่งรายได้	โรงแรม	ห้องเช่า	อาคารพาณิชย์	อื่นๆ	รวม
4.8 ประมาณการรายได้จากลูกหนี้ค้างชำระที่จัดเก็บได้ในปีงบประมาณ (3.5-4.2-4.5)	604,859	841,729	1,946,957	69,400	3,462,945
4.9 ค่าเฉลี่ยรายได้จากลูกหนี้ค้างชำระต่อหน่วย (4.8/4.7)	40,324	36,597	12,401	23,133	17,490
ประมาณการรายได้ที่จัดเก็บได้ทั้งสิ้น ในปีงบประมาณ (2.5+4.8)	31,427,293	8,936,850	28,993,539	508,933	69,866,615



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(3) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่ง หรือจัดสรรให้ท้องถิ่น

ก) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ในปี 25xx นี้เทศบาล ก. ได้ประมาณการรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ x,xxx,xxx บาท โดยประมาณการจากร้อยละ xx ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ในพื้นที่ xx (ระบุพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด) ในปีงบประมาณ 25xx ตามที่กรมสรรพากรแจ้งให้ทราบ

ข) ภาษีสรรพสามิต (และภาษีอื่นๆ)

อธิบายวิธีการประมาณการเช่นเดียวกับกรณีของภาษีมูลค่าเพิ่มข้างต้น ไปจนครบทุกประเภทรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้ท้องถิ่น

(4) เงินอุดหนุน

ก) เงินอุดหนุนทั่วไป

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. ได้ประมาณการรายรับจากเงินอุดหนุนทั่วไปไว้จำนวน xxx,xxx บาท ตามตัวเลขประมาณการฯ ที่ได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทย การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่เทศบาล ก. ในปีงบประมาณ 25xx นี้ รัฐบาลใช้เกณฑ์การจัดสรร ..... (อธิบายหลักเกณฑ์การจัดสรรและลักษณะการประยุกต์ใช้เกณฑ์ดังกล่าวกับกรณีของเทศบาล ก. เพื่อให้เห็นที่มาของเงินอุดหนุนทั่วไปข้างต้นได้อย่างชัดเจน)

ตารางที่ 4-5

เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้เทศบาล ก.

เกณฑ์การจัดสรร	เทศบาล ก.	เงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรตามเกณฑ์ที่กำหนด
เกณฑ์ที่ 1 (เช่น จัดสรรตามจำนวนประชากร คนละ 10 บาท)	ประชากร 10,000 คน	100,000 บาท
เกณฑ์ที่ 2 (เช่น จัดสรรร้อยละ 80 ของช่องว่างทางการคลัง)	ช่องว่างทางการคลัง = -500,000 บาท	400,000 บาท

ตารางที่ 4-5 -- ต่อ

เกณฑ์การจัดสรร	เทศบาล ก.	เงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรตามเกณฑ์ที่กำหนด
เกณฑ์ 3 (เช่น จัดสรรร้อยละ 20 ของประมาณการรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เกินร้อยละ 90 ของรายได้ที่ควรจะได้ในท้องถิ่น)	รายได้ที่เกินร้อยละ 90 ของประมาณการรายได้ที่ควรจัดเก็บได้เท่ากับ 100,000 บาท	20,000 บาท
รวม เงินอุดหนุนทั่วไปที่ เทศบาล ก. ได้รับจัดสรร		520,000 บาท

ข) เงินอุดหนุน (Sectoral Block Grants)

ในปีงบประมาณ 25xx นี้เทศบาล ก. ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนประเภท Sectoral Block Grants จำนวน xxx,xxx บาท โดยประมาณการจากตัวเลขประมาณการเงินอุดหนุนประเภท Sectoral Block Grants ที่รัฐบาลแจ้งให้ทราบ ตารางที่ xx ข้างล่างนี้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน Sectoral Block Grants ของรัฐบาล

ตารางที่ 4-6

รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน Sectoral Block Grants ของรัฐบาล

งาน-บริการ	เกณฑ์การจัดสรร	เทศบาล ก.	เงินอุดหนุนที่ได้รับ (บาท)
จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	100 บาทต่อนักเรียนเต็มเวลา 1 คน	นักเรียน 200 คน	20,000
จัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน	50 บาทต่อผู้ป่วยนอก 1 ราย	ผู้ป่วยนอก 1,000 ราย	50,000
ฯลฯ			50,000
รวมประมาณการรายรับจากเงินอุดหนุน Sectoral Block grants			120,000



## ค) เงินอุดหนุนรายโครงการ (Project grants)

ในปีงบประมาณ 25xx นี้เทศบาล ก. ได้รับแจ้งจากรัฐบาลว่าจะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการ (Project grants) จำนวน x โครงการ เป็นเงิน xxx,xxx บาท ดังแสดงใน ตารางที่ xx ข้างล่างนี้ โครงการดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเทศบาลจะต้องสมทบจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ xx

## ตารางที่ 4-7

## โครงการพัฒนาที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปีงบประมาณ 25xx

โครงการพัฒนา	งบประมาณรวม (บาท)	เงินอุดหนุนจากรัฐ บาล (บาท)	เงินสมทบจากท้องถิ่น (บาท)
โครงการ.....	X, xxx,xxx	xxx,xxx	xxx,xxx
โครงการ.....	X, xxx,xxx	xxx,xxx	xxx,xxx
โครงการ.....	X, xxx,xxx	xxx,xxx	xxx,xxx

## 4.3.5 ประมาณการรายจ่ายทั่วไป

ให้นำเสนอผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายทั่วไปลงสู่หน่วยงาน - แผนงาน - งาน - กิจกรรมต่างๆ และเปรียบเทียบเป้าหมาย-ค่าใช้จ่าย (หรือต้นทุน) ดำเนินการของงาน-กิจกรรม ในปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบัน และปีที่เสนอของงบประมาณ นอกจากนั้น ในส่วนถัดไป ควรนำเสนอรายละเอียดงบประมาณดำเนินการเป็นรายแผนงาน พร้อมคำอธิบายนโยบายการกำหนดเป้าหมายและงบประมาณรายจ่ายของแผนงานและงานต่างๆ โดยสังเขป

**ตัวอย่างการนำเสนอของงบประมาณรายจ่ายทั่วไป**

## (1) งบประมาณรายจ่ายทั่วไป: ภาพรวม

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. ได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปสำหรับใช้ในการบริหารจัดการและจัดบริการสาธารณะต่างๆ จำนวน xx,xxx,xxx บาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ x% โดยจัดสรรลงสู่แผนงานต่างๆ ดังนี้

**ตารางที่ 4-8**  
**งบประมาณรายจ่ายทั่วไป: จำแนกตามแผนงาน**

ปีที่ผ่านมา -2 (จ่ายจริง)	ปีที่ผ่านมา -1 (จ่ายจริง)	แผนงาน /งาน	ปีปัจจุบัน (ประมาณการ)	ปีที่เสนอขอ (ประมาณการ)	% เพิ่ม/ลดจาก ปีปัจจุบัน
		แผนงานบริหาร			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		แผนงานกิจกรรมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		แผนงานรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัย			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		แผนการศึกษา			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		แผนงานสาธารณสุข และอนามัย สิ่งแวดล้อมชุมชน			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4-8 -- ต่อ

ปีที่ผ่านมา -2 (จ่ายจริง)	ปีที่ผ่านมา -1 (จ่ายจริง)	แผนงาน /งาน	ปีปัจจุบัน (ประมาณการ)	ปีที่เสนอขอ (ประมาณการ)	% เพิ่ม/ลด จากปีปัจจุบัน
		แผนงานส่งเสริมวัฒนธรรม การ ท่องเที่ยว และจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		แผนงานสวัสดิการสังคมและ บริการชุมชน			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		แผนงานผังเมืองและ สาธารณูปโภค			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		แผนงานส่งเสริมการค้า พาณิชย กรรม อุตสาหกรรม และการท่อง เที่ยว			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		แผนงานเทศพาณิชย์ องค์กร พิเศษ และการให้บริการเชิง พาณิชย์			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			

(2) งบประมาณรายจ่ายทั่วไป: จำแนกตามหน่วยงาน แผนงาน งาน และกิจกรรมต่างๆ

ก) สำนักงานปลัดเทศบาล

1. แผนงานบริหารทั่วไป

งาน ก. จะมีการปรับปรุงเป้าหมายการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

- กิจกรรม ก-1 จะเพิ่มเป้าหมายการดำเนินงานของกิจกรรมจาก xx หน่วยเป็น xx หน่วย และปรับปรุงค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยตามอัตราเงินเฟ้อและค่าใช้จ่ายด้านบริหารงานบุคคล จาก xx เป็น xx บาท ทำให้ค่าใช้จ่ายของกิจกรรม ก-1 ในปี 25xx เพิ่มขึ้นเป็น xx บาท
- กิจกรรม ก-2 จะลดเป้าหมายการดำเนินงานของกิจกรรมลงจาก xx หน่วยเป็น xx หน่วย ในขณะที่ประมาณการค่าใช้จ่ายต่อหน่วยไว้เท่ากับปีที่ผ่านมา ทำให้ค่าใช้จ่ายของกิจกรรม ก-1 ในปี 25xx ลดลงเหลือ xx บาท

2. แผนงาน .....

ฯลฯ อธิบายตามตัวอย่างข้างต้นไปจนครบทุกงาน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตารางที่ 4-9**  
**สรุปงบประมาณรายจ่ายทั่วไป: สำนักงานปลัดเทศบาล**

ปีที่ผ่านมา (ผลการดำเนินงานจริง)		แผนงาน	งาน/กิจกรรม	ปีปัจจุบัน (ประมาณการ)		ปีที่เสนอของบประมาณ (ประมาณการ)	
เป้าหมาย	งบ ประมาณ			เป้าหมาย	งบ ประมาณ	เป้าหมาย	งบ ประมาณ
		แผนงานบริหาร	งานบริหารทั่วไป				
			▪ กิจกรรม ก-1				
			▪ กิจกรรม ก-2				
			▪ กิจกรรม ข-1				
			งาน .....				
			▪ กิจกรรม .....				
			▪ กิจกรรม .....				
			▪ กิจกรรม .....				
		แผนงาน .....	งาน .....				
			▪ กิจกรรม .....				
			▪ กิจกรรม .....				
			▪ กิจกรรม .....				

**ข) ฝ่ายการคลัง**

1. แผนงาน .....

ฯฯ อธิบายตามตัวอย่างข้างต้นไปจนครบทุกหน่วยงาน

**4.3.6 งบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน (Sectoral Block Grant Budget)**

ในส่วนนี้ เป็นการนำเสนอผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อนลงสู่หน่วยงาน-แผนงาน-งาน-กิจกรรมต่างๆ และเปรียบเทียบเป้าหมาย-ค่าใช้จ่าย (หรือต้นทุน) ดำเนินการของงาน-กิจกรรม ในปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบัน และปีที่เสนอของบประมาณ นอกจากนั้น ในส่วนถัดไป ควรนำเสนอรายละเอียดงบประมาณดำเนินการเป็นรายแผนงาน พร้อมคำอธิบายนโยบายการกำหนดเป้าหมายและงบประมาณรายจ่ายของแผนงานและงานต่างๆ โดยสังเขป

**ตัวอย่างการนำเสนองบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน**

(1) งบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน: ภาพรวม

ในปีงบประมาณ 25xx นี้ เทศบาล ก. ได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน สำหรับใช้ในการบริหารจัดการและจัดบริการสาธารณะต่างๆ จำนวน xx,xxx,xxx บาท เพิ่มขึ้น/ลดลง จากปีที่ผ่านมาร้อยละ x% โดยจัดสรรลงสู่แผนงานต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 4-10

**งบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน: จำแนกตามงาน/กิจกรรม**

ปีที่ผ่านมา-2 (จ่ายจริง)	ปีที่ผ่านมา-1 (จ่ายจริง)	งาน/กิจกรรม	ปีปัจจุบัน (ประมาณการ)	ปีที่เสนอขอ (ประมาณการ)	% เพิ่ม/ลด จากปีปัจจุบัน
		บริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน - ประถมศึกษา			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		บริการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		งานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม			
		▪ งบดำเนินการ			
		▪ งบลงทุน			
		ฯลฯ			

(2) งบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน: จำแนกตามหน่วยงาน แผนงาน งาน และกิจกรรมต่างๆ

ก) สำนักงานการศึกษาเทศบาล ก.

1. แผนงานการศึกษา

งานจัดการศึกษา จะมีการปรับปรุงเป้าหมายการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

- **กิจกรรมที่ 1: บริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน - ประถมศึกษา** จะเพิ่มเป้าหมายการดำเนินงานของกิจกรรมจาก xx หน่วยเป็น xx หน่วย และปรับปรุงค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยตามอัตราเงินเพื่อและค่าใช้จ่ายด้านบริหารงานบุคคลจาก xx เป็น xx บาท ทำให้ค่าใช้จ่ายของกิจกรรมบริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน - ประถมศึกษา ในปี 25xx เพิ่มขึ้นเป็น xx บาท
- **กิจกรรมที่ 2: บริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน - ระดับมัธยมศึกษา** จะเพิ่มเป้าหมายการดำเนินงานของกิจกรรมจาก xx หน่วยเป็น xx หน่วย และปรับปรุงค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยตามอัตราเงินเพื่อและค่าใช้จ่ายด้านบริหารงานบุคคลจาก xx เป็น xx บาท ทำให้ค่าใช้จ่ายของกิจกรรมบริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน - ระดับมัธยมศึกษา ในปี 25xx เพิ่มขึ้นเป็น xx บาท
- ฯลฯ

ตารางที่ 4-11

สรุปงบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน: สำนักงานการศึกษาเทศบาล ก.

ปีที่ผ่านมา (ผลการดำเนินงานจริง)		แผนงาน	งาน/กิจกรรม	ปีปัจจุบัน (ประมาณการ)		ปีที่เสนอของประมาณ (ประมาณการ)	
เป้าหมาย	งบประมาณ			เป้าหมาย	งบประมาณ	เป้าหมาย	งบประมาณ
		แผนงานการศึกษา	งานจัดการศึกษา				
			▪ บริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน - ประถมศึกษา				
			▪ กิจกรรม ก-2				
			▪ กิจกรรม ข-1				
			งาน .. ฯลฯ				
			▪ กิจกรรม .....				
			▪ กิจกรรม .....				

ข) สำนักงานสาธารณสุขเทศบาล ก.

1. แผนงาน....

งาน....

- กิจกรรม ...
- ฯลฯ

4.3.7 งบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (Project Grant Budget)

ให้นำเสนอผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลงสู่แผนงานและโครงการต่างๆ และเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย/งบประมาณในปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบัน และปีที่เสนอขอของงบประมาณ โดยนำเสนอเป็นรายโครงการ

ตารางที่ 4-12

ตัวอย่างการนำเสนอของงบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

แผนงาน/งาน	ปีเริ่มต้น-สิ้นสุด	งบประมาณรวม	รายจ่ายที่เกิดขึ้นแล้วจนถึงปีงบประมาณปัจจุบัน	งบประมาณที่จัดสรรไปแล้วจนถึงปีปัจจุบัน	งบประมาณปี 25xx	หมายเหตุ *
แผนงาน .....						
▪ โครงการ .....						
▪ โครงการ .....						
▪ โครงการ .....						

หมายเหตุ \* ให้ระบุว่า เป็นกิจกรรมในแผนยุทธศาสตร์ หรือเป็นกิจกรรมใหม่



#### 4.3.8 งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ (Local Corporate Budget)

ให้นำเสนองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ซึ่งหน่วยปฏิบัติงานต่างๆ มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยระบุเป้าหมาย งบประมาณรายจ่ายของกิจการนั้น และเปรียบเทียบเป้าหมาย-ค่าใช้จ่าย (หรือต้นทุน) ดำเนินการของงานกิจการ ในปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบัน และปีที่เสนอของงบประมาณ<sup>12</sup>

##### ตัวอย่างการนำเสนอของงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ

##### (1) กิจการประปา

ในปี 25xx นี้ เทศบาล ก. ได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานกิจการประปาไว้ดังนี้

ตารางที่ 4-13  
เป้าหมายการดำเนินงานกิจการประปา

ปีที่ผ่านมา	เป้าหมายการดำเนินงาน	ปีปัจจุบัน	ปีที่เสนอของ งบประมาณ	% เพิ่ม/ลด จากปี ปัจจุบัน
Xxx,xxx	จำนวนหน่วยน้ำประปาผลิต (ลบ.ม.)	Xxx,xxx	Xxx,xxx	
Xxx,xxx	จำนวนหน่วยน้ำประปาจำหน่าย (ลบ.ม.)	Xxx,xxx	Xxx,xxx	
x.x	อัตราค่าบริการเฉลี่ย (บาท/ ลบ.ม.)	x.x	x.x	
X,xxx,xxx	รายได้จากค่าบริการ (บาท)	X,xxx,xxx	X,xxx,xxx	
X,xxx,xxx	รายจ่ายรวม (บาท)	X,xxx,xxx	X,xxx,xxx	
x.x	รายจ่ายเฉลี่ยต่อหน่วย (บาท/ลบ.ม.)	x.x	x.x	
Xxx,xxx	รายได้เหนือรายจ่าย (บาท)	Xxx,xxx	Xxx,xxx	
Xxx,xxx	รายจ่ายลงทุน	Xxx,xxx	Xxx,xxx	
Xxx,xxx	ดุลเงินสดสุทธิ	Xxx,xxx	Xxx,xxx	

##### (2) กิจการ .....

อธิบายตามตัวอย่างข้างต้นไปจนครบทุกกิจการ

<sup>12</sup> ดูรายละเอียดการเตรียมข้อมูลงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการจากกิจการพาณิชย์ ใน "คู่มือประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หน้า 11

### 4.3.9 งบประมาณรายจ่ายโครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนา

ในส่วนนี้ ให้อธิบายนโยบายการจัดทำและคัดเลือกลงทุนที่จ่ายจากเงินกู้ และนำเสนอรายละเอียดโครงการลงทุนต่างๆ

#### ตัวอย่างการนำเสนอของงบประมาณรายจ่ายโครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนา

ในปีงบประมาณ 25xx นี้เทศบาล ก. มีโครงการลงทุนที่จ่ายจากเงินกู้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจำนวน xx โครงการ เป็นเงินงบประมาณลงทุนจำนวนทั้งสิ้น x,xxx,xxx บาท หรือประมาณร้อยละ xx ของงบประมาณรายจ่ายรวม เพิ่มขึ้น/ลดลงจากปีที่ผ่านมาร้อยละ x ในจำนวนนี้ประกอบด้วยงบประมาณลงทุนที่เป็นโครงการจำนวน xxx,xxx บาท และงบประมาณลงทุนที่ไม่เป็นโครงการจำนวน xxx,xxx บาท<sup>13</sup>

โครงการและกิจกรรมการลงทุนในปีงบประมาณ 25xx มีจำนวนทั้งสิ้น x และ x โครงการตามลำดับ ในจำนวนนี้เป็นโครงการและกิจกรรมที่อยู่ลำดับความสำคัญสูงสุดของแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นจำนวน x รายการ และเป็นโครงการ/กิจกรรมยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นใหม่เพื่อสนองตอบปัญหา-ความต้องการเร่งด่วนจำนวน x รายการ ดังนี้

โครงการ ก. เป็นโครงการเชิงยุทธศาสตร์ใหม่ตามนโยบาย .... ของท้องถิ่น เนื่องจากในช่วง x ที่ผ่านมานี้ได้มี..... เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คาดว่าภายใน x ปีข้างหน้าความต้องการในเรื่อง... จะเพิ่มจำนวนสูงขึ้น จนอาจก่อให้เกิดปัญหา.... ขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากท้องถิ่นไม่ได้เตรียมการป้องกันปัญหาไว้ล่วงหน้า ก็จะทำให้เกิดความสูญเสียแก่ท้องถิ่นอย่างน้อยปีละ xxx,xxx บาท ดังนั้น ในปี 25xx นี้เทศบาล ก. จึงต้องจัดทำโครงการนี้ เพื่อให้เสร็จและใช้ประโยชน์ทันภายในปี xxxx และสามารถป้องกันความสูญเสียดังกล่าวข้างต้นได้

โครงการ ข. (อธิบายที่มาและเหตุผลของโครงการตามแนวทางที่กล่าวข้างต้น ไปจนหมดทุกโครงการที่มีการจัดทำขึ้นใหม่ หรือเป็นโครงการที่ไม่อยู่ในแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น

<sup>13</sup> งบประมาณลงทุนของท้องถิ่นอาจมีลักษณะเป็นโครงการหรือไม่เป็นโครงการก็ได้ กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ต้องใช้ระบบการบริหารจัดการเป็นพิเศษ ต้องอาศัยแหล่งเงินทุนหลายแหล่ง มีหน่วยงานเกี่ยวข้องหลายหน่วย หรือมีเงื่อนไขการดำเนินงานที่เป็นเอกเทศ ก็อาจทำโครงการลงทุนเป็นโครงการเฉพาะ แต่ถ้าเป็นการจัดซื้อ จัดหา พัฒนาทรัพย์สินถาวรเป็นรายการๆ ซึ่งใช้วิธีการจัดซื้อจัดหาโดยวิธีการปกติ ก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นโครงการก็ได้

## ตารางที่ 4-14

## โครงการและกิจกรรมการลงทุน ปี 25xx

แผนงาน/งาน	ปีเริ่มต้น-สิ้นสุด	แหล่ง เงินกู้	สัญญาเงิน กู้เลขที่	งบ ประมา ณรวม	รายจ่ายที่เกิด ขึ้นแล้ว จนถึงปี งบประมาณ ปัจจุบัน	งบประมาณที่ จัดสรรไปแล้ว จนถึงปี ปัจจุบัน	งบ ประมาณ ปี 25xx
แผนงาน .....							
▪ โครงการ ...							
▪ โครงการ ...							
▪ โครงการ ...							

## รายละเอียดโครงการ-กิจกรรมการลงทุน

## (1) โครงการปรับปรุงถนนสาย ก-123

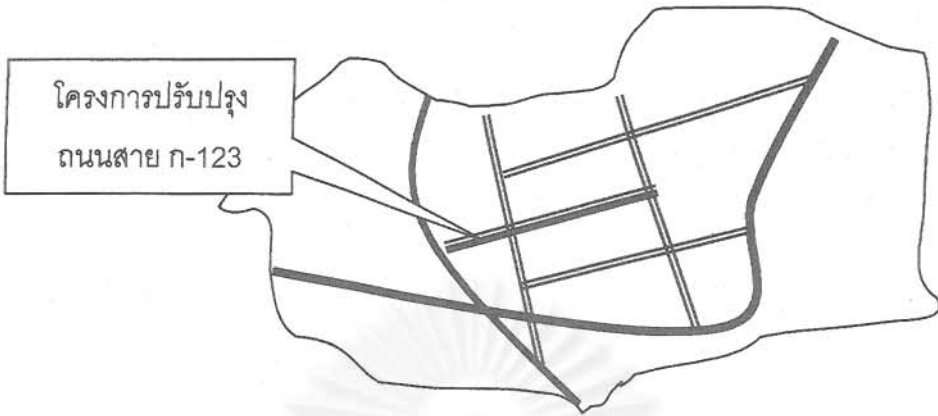
- ชื่อโครงการ.....โครงการปรับปรุงถนนสาย xxx
- หน่วยงานรับผิดชอบ.....แผนกช่างโยธา
- ลักษณะโครงการ.....ปรับปรุงถนนดินสาย ก-123 เป็นถนนแอสฟัลติก ประเภท D-XXX ผิวจราจร 2 ช่องทาง กว้าง x เมตร ยาว xxx ม.
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ โครงการนี้จะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาได้ปีละ xxx,xxx บาท และทำให้การจราจรในถนน ก-122 ก-123 และ ก-124 คล่องตัวขึ้น ลดปัญหาการจราจรติดขัดในเวลาวิกฤติในถนนดังกล่าวได้ร้อยละ 80

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตารางที่ 4-15**  
**ค่าใช้จ่าย และที่มาของเงินลงทุน**

รายการ	25x0	25X1	25X2	25X3	25X4	รวม
ค่าใช้จ่าย						
▪ ออกแบบ	132	40				172
▪ งานดิน	378					378
▪ ย้ายระบบสาธารณูปโภคชั่วคราว						
▪ ก่อสร้าง		2,500				2,500
▪ อุปกรณ์						
▪ อื่นๆ						
<b>รวม ค่าใช้จ่าย</b>	<b>510</b>	<b>2,540</b>				<b>3,050</b>
แหล่งที่มาของเงินลงทุน						
▪ งบประมาณประจำปี						
▪ เงินกู้	510	2,495				3,005
▪ อื่นๆ		45				45
<b>รวมเงินลงทุน</b>	<b>510</b>	<b>2,540</b>				<b>3,050</b>

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 4-5 สถานที่ตั้งโครงการ

ตารางที่ 4-16  
กำหนดการ

กิจกรรม	เริ่มต้น	เสร็จ
ออกแบบ	Xx /xx /xx	Xx /xx /xx
งานดิน	Xx /xx /xx	Xx /xx /xx
ย้ายระบบสาธารณูปโภค	Xx /xx /xx	Xx /xx /xx
ก่อสร้าง	Xx /xx /xx	Xx /xx /xx
ตกแต่ง	Xx /xx /xx	Xx /xx /xx
รวม	Xx /xx /xx	Xx /xx /xx

(2) โครงการ ..... ฯลฯ

อธิบายตามตัวอย่างไปจนครบทุกโครงการ

### 4.3.10 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยปฏิบัติงาน

ในส่วนนี้ เป็นการเสนอภาพรวมของการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่าย จำแนกตามหน่วยปฏิบัติงาน และโครงสร้างแผนงาน และแหล่งที่มาของเงินงบประมาณ และเสนอรายละเอียดของงบประมาณรายจ่าย จำแนกตามหน่วยปฏิบัติงาน และโครงสร้างแผนงาน ในภาพรวมและแหล่งที่มาของเงินงบประมาณ

#### ตัวอย่างการนำเสนอของงบประมาณรายจ่าย จำแนกตามหน่วยงาน โครงสร้างแผนงาน และแหล่งที่มาของเงินงบประมาณ

เทศบาล ก. มีหน่วยปฏิบัติงานจำนวน x หน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีรายจ่ายดำเนินการ และรายจ่ายลงทุนสำหรับงานและกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 4-17

#### งบประมาณรายจ่าย: จำแนกตามหน่วยงาน และโครงสร้างแผนงาน

หน่วยงาน	แผนงาน	งาน	งบประมาณ		
			ดำเนินการ	ลงทุน	รวม
สำนักงานปลัดฯ	แผนงานบริหาร	งานบริหารทั่วไป	Xx,xxx	Xx,xxx	Xxx,xxx
ฯลฯ	ฯลฯ	ฯลฯ	ฯลฯ	ฯลฯ	ฯลฯ

### 4.3.11 ภาคผนวก

ส่วนสุดท้ายของเอกสารงบประมาณประจำปี คือส่วนของภาคผนวก ซึ่งจะใช้อธิบายข้อสมมติพื้นฐานต่างๆ ที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณประจำปี แบ่งออกเป็น

**ข้อสมมติที่ใช้การกำหนดนโยบายการคลัง เงิน ภาระหนี้ และเงินสะสม** อธิบายข้อสมมติในการกำหนดนโยบายการคลัง เงิน ภาระหนี้ และเงินสะสม เช่น ประมาณการอัตราดอกเบี้ย ประมาณการอัตราเงินเฟ้อ ประมาณการเงินสะสม ณ วันเริ่มต้นปีงบประมาณ ฯลฯ เป็นต้น

ข้อสมมุติที่ใช้ในการประมาณการรายได้ อธิบายข้อสมมุติและวิธีการประมาณการรายได้ เช่น จำนวนรายได้เสียภาษี สูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนประเภท Sectoral block grants ประมาณการจำนวนประชากรเป้าหมาย และฐานการจัดสรรเงินอุดหนุนในท้องถิ่น



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4-18

งบประมาณรายจ่าย: จำแนกตามโครงสร้างแผนงานและแหล่งที่มาของเงินงบประมาณ

แผนงาน .....

งาน .....

กิจกรรม	หน่วยผลงาน/ งบประมาณ	เป้าหมายการดำเนินงาน /จำนวนเงิน	แหล่งเงินงบประมาณ ปีที่เสนอของงบประมาณ (25x0)								ประมาณการล่วงหน้า 3 ปี		
			ปีที่ผ่านมา (25x0-2)	ปีปัจจุบัน (25x0-1)	ปีที่เสนอขอ งบประมาณ (25x0)	งบ ประมาณ รายจ่ายทั่วไป	งบ ประมาณ เงินอุดหนุน Sectoral Block grant	งบ ประมาณ เงินอุดหนุน รายโครง การ	เงินกู้	จ่ายจาก เงินสะสม	25x1	25x2	25x3
กิจกรรม ก-1	หน่วยผลงาน ก-1	ปริมาณ: ..... ..... .....	xxx	xxx	xxx						xxx	xxx	xxx
		คุณภาพ ..... ..... .....	xxx	xxx	xxx						xxx	xxx	xxx
		เวลา .....	xxx	xxx	xxx						xxx	xxx	xxx
	งบประมาณ	งบประมาณดำเนินการ	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx
		ค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx
		ค่าใช้จ่ายจัดสรรจากงาน บริหาร-สนับสนุนทั่วไป	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx
		งบประมาณลงทุน	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx
		รวม	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx	Xx,xxx

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ข้อสมมุติที่ใช้ในการประมาณการรายจ่ายดำเนินการ อธิบายข้อสมมุติและ วิธีการประมาณการงบประมาณดำเนินการ เช่น ประมาณการเป้าหมายการดำเนินงาน ประมาณการต้นทุนมาเฉลี่ย หรือ ต้นทุนมาตรฐานต่อหน่วยเป้าหมาย ฯลฯ เป็นต้น

ข้อสมมุติที่ใช้ในการประมาณการรายจ่ายลงทุน อธิบายข้อสมมุติและวิธีการประมาณการงบประมาณลงทุนในโครงการต่างๆ เช่น รายละเอียดเกี่ยวกับประมาณค่าออกแบบ ประมาณการค่าก่อสร้าง ฯลฯ เป็นต้น

**ตัวอย่างคำจำกัดความของงบประมาณลงทุน**

"งบประมาณลงทุนในกรณีของเทศบาล ก. หมายถึงงบประมาณสำหรับการจัดซื้อ จัดหา พัฒนา ปรับปรุง ทรัพย์สินถาวร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ของเทศบาล ก. ที่มีมูลค่าตั้งแต่ xxx,xxx บาท และมีอายุการใช้งานมากกว่า 1 ปีขึ้นไป (เช่น มูลค่าตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป เป็นต้น)"

รายละเอียดงบประมาณรายจ่าย จำแนกตามหมวดรายจ่าย นำเสนองบประมาณประมาณรายจ่าย จำแนกตามหน่วยงาน โครงสร้างแผนงาน และหมวดรายจ่าย ดังแสดงใน ตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 4-19

งบประมาณรายจ่าย: จำแนกตามหน่วยงาน โครงสร้างแผนงาน และหมวดรายจ่าย  
 สำนัก/กอง/ส่วน ..... แผนงาน .....

งาน / กิจกรรม	หมวดรายจ่าย						
	เงินเดือน ค่าจ้าง ประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน ใช้ สอย วัสดุ	ครุภัณฑ์ที่ ดิน และสิ่ง ก่อสร้าง	สาธารณูป- โภค	เงิน อุดหนุน	รวม

## บทที่ 5 บริหารงบประมาณประจำปี

### หัวข้อหลัก:

- 5.1 แนวความคิดว่าด้วยการบริหารงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5.2 กระบวนการบริหารงบประมาณ
- 5.3 เครื่องมือในการควบคุมประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

### 5.1 แนวความคิดว่าด้วยการบริหารงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงบประมาณเป็นการนำแผนงาน งานโครงการ และกิจกรรมที่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจากสภาท้องถิ่นไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย พร้อมทั้งควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้อย่างชัดเจน

หน่วยงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับกระบวนการบริหารงบประมาณ นับตั้งแต่สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายการเมือง ไปจนถึงปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยบัญชี การเงิน พัสดุ และหน่วยปฏิบัติงานเฉพาะด้านต่างๆ

ในระบบงบประมาณแบบใหม่นี้มุ่งที่จะให้ระบบการบริหารงบประมาณเป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจลงสู่หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างสุด พร้อมทั้งให้หน่วยธุรกิจ องค์กรชุมชน และประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้เสียภาษีและผู้ใช้บริการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณอย่างกว้างขวางอีกด้วย ดังนั้น ระบบการบริหารงบประมาณแบบใหม่จึงอาจแตกต่างไปจากระบบงบประมาณแบบปัจจุบันในบางส่วน

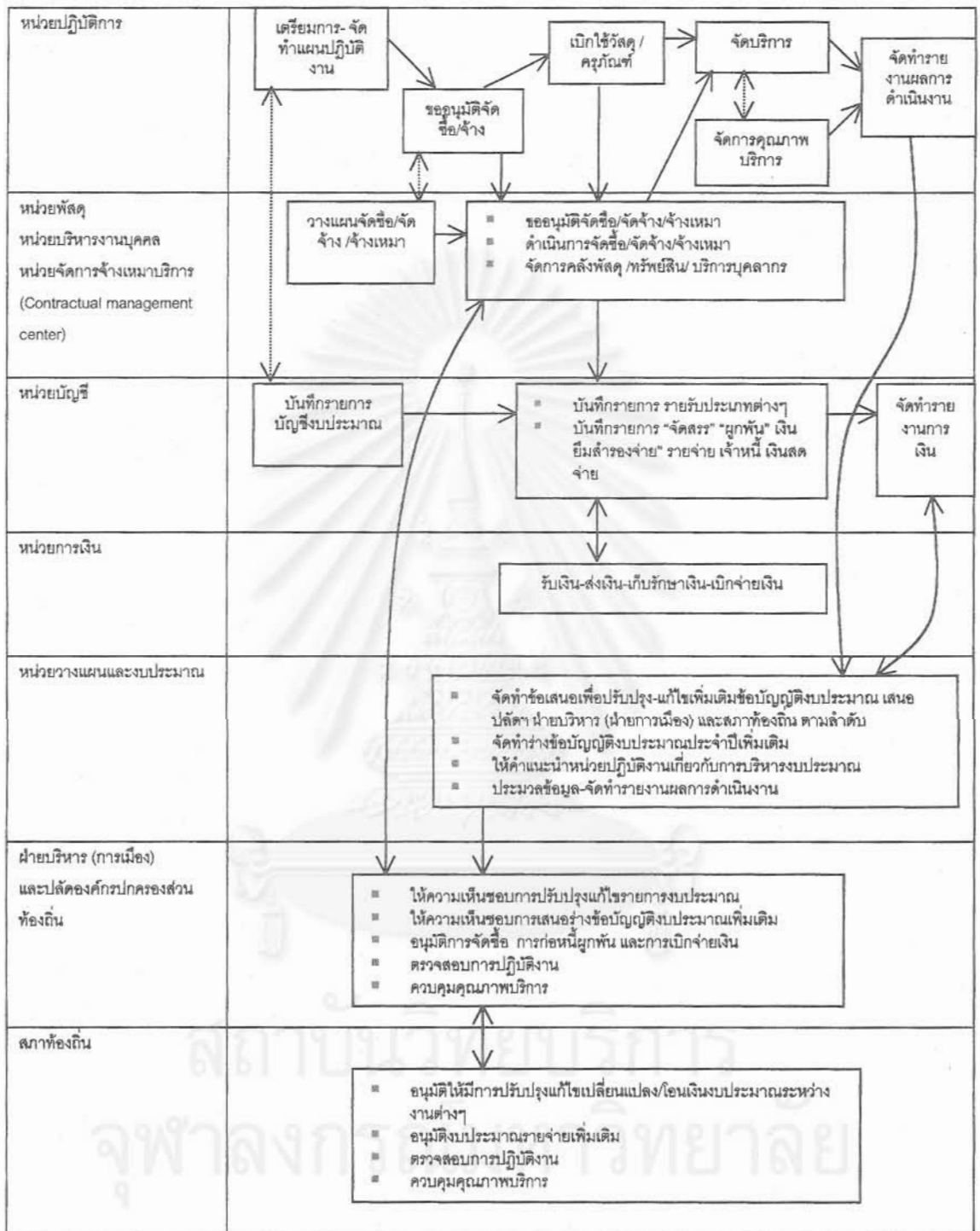
## 5.2 กระบวนการบริหารงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณเริ่มต้น ณ วันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันเริ่มต้นปีงบประมาณ ในวันเริ่มต้นปีงบประมาณนี้ หน่วยบัญชีของท้องถิ่นจะเปิดบัญชี ด้วยการลงบันทึกรายการงบประมาณลงในบัญชีงบประมาณรายรับ และบัญชีงบประมาณรายจ่าย

เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ หน่วยปฏิบัติการซึ่งได้รับแจ้งตัวเลขงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรสำหรับงานและกิจกรรมต่างๆ ที่ตนเองรับผิดชอบล่วงหน้าประมาณ 12 เดือน และได้วางแผนเตรียมการบริหารงบประมาณไว้แล้ว ก็จะเริ่มจัดทำข้อเสนอ (บันทึก) ขออนุมัติจัดซื้อ/จัดจ้างในงาน/โครงการ และกิจกรรมที่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 5-1 กระบวนการบริหารงบประมาณ

ในระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ หน่วยปฏิบัติงานจะมีอิสระในการบริหารงบประมาณมากกว่าระบบปัจจุบัน กล่าวคือ หน่วยปฏิบัติการจะได้รับจัดเงินงบประมาณเป็นก้อน (Block budget) สำหรับงานและกิจกรรมต่างๆ โดยไม่มีการกำหนดตัวเลขเป็นหมวดรายจ่ายไว้ในบัญชีงบประมาณ ดังนั้น หัวหน้าหน่วยปฏิบัติงานระดับล่างจึงสามารถใช้เงินงบประมาณก้อนที่ได้รับจัดสรรได้อย่างคล่องตัว โดยคำนึงถึงเป้าหมายการดำเนินงานที่กำหนดไว้เป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม หน่วยปฏิบัติงานจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไข-ระเบียบว่าด้วยการประกันคุณภาพบริการฯ เช่น การประกาศให้ประชาชนผู้ใช้บริการทราบว่า จะได้รับบริการฯ อย่างไร เมื่อใด ในคุณภาพใด การจัดให้มีระบบการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพบริการ ฯลฯ เป็นต้น และต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานซึ่งระบุเป้าหมายและผลการดำเนินงานตามแบบฟอร์มและระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเสนอต่อผู้บริหาร โดยผ่านหน่วยวางแผนและงบประมาณ และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและรับผิดชอบในระบบการปฏิบัติการ

ผู้บริหารของท้องถิ่นที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติจะทำหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติรายการที่หน่วยปฏิบัติงานเสนอขอจัดซื้อ/จัดจ้าง เมื่อหน่วยจัดซื้อ หรือหน่วยบริหารงานบุคคล ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและรับมอบสิ่งของและบริการแล้วก็จะเสนอขออนุมัติเบิกจ่ายเงิน ผู้บริหารมีหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติให้มีการเบิกจ่ายเงิน รวมทั้งลงนามในเช็คเงินสดจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ตามลำดับ

ในระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) ไม่ควรลงไปเกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติงานโดยตรง เนื่องจากในระบบการจัดการแบบใหม่นี้เป็นระบบที่กระจายอำนาจให้หน่วยปฏิบัติการมีอิสระในการจัดการทรัพยากรของตนเอง และต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายและงบประมาณที่ได้รับอย่างเต็มที่ ผู้บริหารควรจะทำกับดูแล “ผลงาน” ของหน่วยปฏิบัติงานมากกว่า “กระบวนการปฏิบัติการ” นอกจากนี้ก็ควรให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข้อมูลที่อาจเป็นประโยชน์แก่หน่วยปฏิบัติการเท่าที่จำเป็น

สภาท้องถิ่นมีบทบาทในกระบวนการบริหารงบประมาณ 2 ลักษณะคือ ในประการแรก สภาท้องถิ่นควรจะมีคณะกรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ของท้องถิ่น มีหน้าที่สอดส่องดูแล (Oversight) ให้การปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติงานต่างๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสภาฯ (ในที่นี้คือเอกสารงบประมาณประจำปีที่ได้ผ่านการอนุมัติของสภาท้องถิ่น) หากพบว่า มีข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานในเรื่องใด ก็ควรแจ้งให้ฝ่ายบริหาร (ฝ่ายการเมือง) ทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว

ประการที่สอง สภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติให้มีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงยอดเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างงานต่างๆ ซึ่งหน่วยปฏิบัติงานและฝ่ายบริหารเสนอขอโอนเปลี่ยนแปลงเมื่อมีความจำเป็น นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารจัดทำและเสนอขออนุมัติในระหว่างปีงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและชุมชน

ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็น “ผู้จัดการ” ระบบปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ เป็นเจ้าพนักงานตามระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบบริหารงานบุคคล ระเบียบการเงินและบัญชี ระเบียบการงบประมาณ ระเบียบการจ้างเหมาบริการ ฯลฯ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติ หรือทำความเห็นเสนอผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) เปรียบเทียบ ประสานงานกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง

ในระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” ของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นในการกำกับดูแล หน่วยปฏิบัติการให้ดำเนินการตาม “สัญญา” (เป้าหมายการดำเนินงานและเงินงบประมาณ) โดยมีหน่วยวางแผนและงบประมาณเป็นหน่วยปฏิบัติการในเรื่องนี้

หน่วยวางแผนและงบประมาณมีหน้าที่ให้คำแนะนำหน่วยปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ จัดทำความเห็นเสนอปลัดฯ และผู้บริหารเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงานในส่วนที่จำเป็น ประมวลข้อมูลผลการดำเนินงานจากรายงานของหน่วยปฏิบัติงานซึ่งต้องรายงานตามกำหนดเวลา ทำการสำรวจข้อมูลผลการดำเนินงานจากผู้ให้บริการตามระยะเวลาที่กำหนด ประมวล-วิเคราะห์ เปรียบเทียบเป้าหมาย-ผลงาน จัดทำรายงานเสนอปลัดฯ ฝ่ายบริหาร และหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง

หน่วยบัญชี การเงินและพัสดุก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนหน่วยปฏิบัติงานในเรื่องการจัดซื้อ/จัดจ้าง การจัดการคลังพัสดุดกลาง การบันทึกรายการบัญชีในกระบวนการบริหารงบประมาณ นับตั้งแต่การเปิดบัญชีงบประมาณ (บันทึกรายการงบประมาณ) บันทึกรายการ “จัดสรร” เมื่อผู้บริหารอนุมัติ

คำขอดำเนินการจัดซื้อ/จัดจ้าง บันทึกรายการ “ผูกพัน”<sup>14</sup> เมื่อได้ดำเนินการลงนามในสัญญาข้อนี้ ผูกพัน หรือลงนามในใบสั่งซื้อสินค้าหรือบริการ บันทึกรายการ รายจ่าย /เจ้าหนี้ เมื่อได้รับส่งของหรือบริการแล้ว บันทึกรายการเงินสดจ่าย เมื่อฝ่ายการเงินได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้ และจัดทำรายงานการเงินเสนอผู้บริหารตามแบบฟอร์มและกำหนดเวลาในระเบียบการเงินและบัญชี ในด้านรายได้ก็ต้องบันทึกรายการรับเงินต่างๆ ในบัญชีรายได้ประเภทต่างๆ และนำส่งเงินฝากเข้าบัญชีธนาคาร

ในระบบงบประมาณแบบใหม่ มีการนำระบบงบประมาณแบบพึ่งพิงจ่าย (Accrual accounting) มาใช้ในการบันทึกรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สินทำการและทรัพย์สินถาวรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนระบบบัญชีเงินสดเดิม ระบบบัญชีแบบใหม่นี้จะมีโครงสร้างบัญชี (Chart of accounts) ด้านรายจ่ายที่สอดคล้องกับโครงสร้างแผนงานในระบบงบประมาณแบบใหม่ หน่วยบัญชีแยกประเภทรายจ่ายจะเป็น “งาน” แทนการแยกประเภทตามหมวดรายจ่ายแบบเดิม และมีการจำแนกข้อมูลบัญชีออกเป็นหลายมิติ เช่น โครงสร้างแผนงาน (แผนงาน งาน /โครงการ /กิจกรรม) หน่วยปฏิบัติงานที่มาของเงินงบประมาณ และหมวดรายจ่าย ดังนั้น หน่วยปฏิบัติงานหรือ “หน่วยจ่ายเงิน” หน่วยเบิกจ่ายเงิน และหน่วยบัญชีจึงต้องมีการบันทึกข้อมูลต่างๆ ในกระบวนการบริหารเงินงบประมาณมากขึ้นกว่าเดิม

ประชาชน ผู้เสียภาษี และผู้รับบริการ มีหน้าที่เสียภาษี ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ตามที่กฎหมายกำหนด ในฐานะเป็นผู้ใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนจะต้องคุ้มครองดูแลสิทธิประโยชน์ของตนเอง ด้วยการตรวจสอบคุณภาพของบริการที่ได้รับ เปรียบเทียบกับคุณภาพที่หน่วยจัดบริการประกาศไว้ หากพบว่าได้รับบริการต่ำกว่ามาตรฐานหรือคุณภาพที่กำหนดก็ควรดำเนินการเรียกร้องให้หน่วยปฏิบัติงานดำเนินการให้ถูกต้อง หรือแจ้งให้ผู้บริหาร หรือสภาท้องถิ่นทราบ เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป

<sup>14</sup> รายการบัญชี “ผูกพัน” ในที่นี้มาจากคำว่า “Reserve for Encumbrance” ซึ่งในระบบบัญชีรัฐบาลไทยทั้งในส่วนของรัฐบาลและท้องถิ่นไม่มีการบันทึกรายการนี้มาก่อนแต่อย่างใด

### 5.3 เครื่องมือในการควบคุมประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ระบบการบริหารงบประมาณที่กล่าวถึงข้างต้นนั้นได้มีการนำเทคนิคการจัดการแบบใหม่มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณในระดับปฏิบัติการหลายประการ กล่าวคือ

1. ให้ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการระดับล่างสุดมีอำนาจบริหารงบประมาณของตนเอง
2. ให้มีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วย "รายจ่ายดำเนินการพื้นฐาน" ระหว่างหน่วยจัดสรรงบประมาณกับหน่วยปฏิบัติงาน (Running costs budget) เพื่อให้หน่วยปฏิบัติงานสามารถวางแผนล่วงหน้า และใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างคล่องตัว
3. ให้มีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วย "การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการ" (Efficiency dividend)
4. ให้มีการแยก "หน่วยซื้อ" และ "หน่วยผลิต" บริการออกจากกัน (Separation of purchasers/providers)
5. ให้มีการเปรียบเทียบต้นทุนการดำเนินการที่เลือกดำเนินการเองกับการ "ซื้อ" บริการจากหน่วยงานภายนอก (Market testing)
6. ให้มีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยงบประมาณ-ผลการดำเนินงานกับผู้ปฏิบัติงาน (Performance agreements)
7. ให้มีระบบการประเมินผลการดำเนินงานประจำปี (Annual report and auditing)

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ตารางที่ 5-1

## เครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน

<p>ให้ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการระดับล่างสุดมีอำนาจบริหารงบประมาณของตนเอง(Devolved budgets)</p>	<p>ให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยปฏิบัติงานย่อยมีอำนาจในการบริหารงบประมาณดำเนินการ /งบประมาณโครงการลงทุนของตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีแรงจูงใจ และใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น</p>
<p>จัดทำข้อตกลงว่าด้วยรายจ่ายดำเนินการพื้นฐานกับหน่วยปฏิบัติงาน (Running costs budget)</p>	<p>หลักการนี้เป็นการประยุกต์หลักการ Devolving budget ที่กล่าวถึงข้างต้น โดยหน่วยปฏิบัติงานระดับล่างจะได้รับจัดสรรเงินงบประมาณเป็นก้อน-รายปีสำหรับการจัดบริการในระดับ "พื้นฐาน" หรือที่เรียกว่า "Running costs budget " ซึ่งผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติงานย่อยมีอำนาจในการบริหารเงินงบประมาณดำเนินการก้อนนี้อย่างเต็มที่ โดยมีเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินกิจกรรมให้ได้ตามเป้าหมายที่ตกลงกันไว้ เพื่อให้หน่วยปฏิบัติงานมีแรงจูงใจ ที่จะใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป</p>
<p>จัดทำข้อตกลงว่าด้วยการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการ (Efficiency dividend)</p>	<p>เพื่อกำกับดูแลให้หน่วยปฏิบัติงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานนโยบายของท้องถิ่นอาจกำหนดให้หน่วยปฏิบัติงานต้องลดรายจ่ายดำเนินการลงปีละ 1-5% ทุกปี (โดยค่านึงถึงอัตราเงินเฟ้อและปัจจัยการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการดำเนินงานอื่นๆ) อัตราการลดลงของรายจ่ายดำเนินการปีละ 1-5% นี้เป็นเงื่อนไขที่จะ "บังคับ" ให้หน่วยปฏิบัติงานต้องเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินขึ้นทุกปีเพื่อลดรายจ่ายให้ได้ปีละ 1-5% ในขณะที่ยังคงทำงานตามเป้าหมายเดิมต่อไป</p>
<p>แยก "หน่วยซื้อ" และ "หน่วยผลิต" บริการออกจากกัน (Separation of purchasers/providers)</p>	<p>เพื่อให้ผู้ซื้อหรือผู้ใช้บริการสาธารณะ มีอิสระในการเลือก "ซื้อ" บริการจากหน่วยผลิตหรือหน่วยจัดบริการได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตต้องแข่งขันกันจัดผลิตและให้บริการ เกิดแรงผลักดันให้มีการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพบริการ และให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการอย่างแท้จริง</p>

ตารางที่ 5-1 -- ต่อ

<p>เปรียบเทียบต้นทุนการดำเนินการที่เลือกดำเนินการเองกับการ “ซื้อ” บริการจากหน่วยงานภายนอก (Market testing)</p>	<p>ออกข้อกำหนดว่าด้วยการวิเคราะห์งบประมาณและจัดค่าของงบประมาณ ให้หน่วยปฏิบัติงานต้องจัดทำรายละเอียดเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการจัดบริการ ระหว่างการเลือกดำเนินการเอง กับการ “ซื้อ” บริการจากหน่วยงานภายนอก เพื่อให้หน่วยนโยบายได้ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพสูงสุด</p>
<p>จัดทำข้อตกลงว่าด้วยงบประมาณ-ผลการดำเนินงานกับผู้ปฏิบัติงาน (Performance agreements)</p>	<p>จัดทำข้อตกลงระหว่างหน่วยนโยบายกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติงาน (ปลัดฯ และหัวหน้าหน่วยปฏิบัติงานย่อย) เกี่ยวกับวงงบประมาณและเป้าหมายการดำเนินงานในช่วงเวลา 1-5 ปี ข้างหน้า ที่หน่วยปฏิบัติงานนั้นๆ จะได้รับจัดสรรและจะต้องผลิตผลงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบและวางแผนการดำเนินงานล่วงหน้า ในขณะที่หน่วยนโยบายก็สามารถใช้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นเป็นตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลบุคคลและหน่วยงานที่เป็นธรรมและยอมรับร่วมกันได้</p>
<p>ประเมินผลการดำเนินงานประจำปี (Annual report and audit)</p>	<p>การประเมินผลการดำเนินงานประจำปีของบุคคลและหน่วยปฏิบัติงานย่อย เป็นกลไกหลักในการจูงใจให้บุคคลและหน่วยงานปรับปรุงระบบการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง หน่วยนโยบายสามารถนำผลการดำเนินงานไปเผยแพร่ให้ประชาชน-ผู้ใช้บริการ-ผู้เสียภาษีของท้องถิ่นได้ทราบ ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ตลอดเวลา</p>

## บทที่ 6 ระบบบัญชี การบริการการเงิน และพัสดุ

### หัวข้อหลัก:

- 6.1 โครงสร้างบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6.2 หลักการบัญชีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6.3 ระบบคอมพิวเตอร์สำหรับระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 6.1 โครงสร้างบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยกลุ่มบัญชีที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างประเภทค่าใช้จ่ายและโครงสร้างแผนงาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีผังบัญชีหลักที่เหมือนกัน แต่จะต่างกันที่กลุ่มบัญชีย่อย และโครงสร้างแผนงานที่จะนำมากำหนดกิจกรรม

XXXX  
ผังบัญชี  
(Chart of Account)

XXXXXX  
กิจกรรมภายใต้โครงสร้างแผนงานหรือ  
โครงการลงทุน  
(Cost Center)

#### 6.1.1 ผังบัญชี (Chart of Account)

ผังบัญชีคือแผนผังแสดงรายการของระบบบัญชีขององค์กร ประกอบด้วยรายการชื่อบัญชี พร้อมด้วยรหัสบัญชีทั้งหมด โดยจำแนกเป็นหมวดหมู่และจัดเรียงอย่างเป็นระเบียบ เพื่อความสะดวกในการจัดทำงบการเงิน และรายงานแสดงรายละเอียดทางการเงิน

การจำแนกประเภทบัญชีของกิจการหรือองค์กร จะเป็นไปตามลักษณะระบบบัญชีมาตรฐานสากลที่มีการแสดงรายการในงบการเงินต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

1. ประเภทสินทรัพย์
2. ประเภทหนี้สิน
3. ประเภททุนหรือส่วนของผู้ถือหุ้นของกิจการ
4. ประเภทรายได้
5. ประเภทค่าใช้จ่าย

### 6.1.2 การกำหนดรหัสบัญชี

การกำหนดรหัสบัญชี หมายถึงการกำหนดตัวเลขหรือตัวอักษรแทนชื่อบัญชีต่างๆ ตามหมวดหมู่ที่ได้จัดกลุ่มประเภทไว้แล้ว โดยคำนึงถึงประโยชน์ของการให้รหัสบัญชี คือ

1. เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการค้นหา
2. เพื่อใช้ในการอ้างอิง หรือใช้เรียกแทนชื่อบัญชีต่าง ๆ
3. ง่ายต่อการใช้งาน และการพัฒนาระบบงานเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

การกำหนดรหัสบัญชีขึ้นอยู่กับความจำเป็นและเหมาะสมตามลักษณะการใช้งาน จัดแบ่งได้ 5 ลักษณะดังนี้

1. รหัสตัวเลขธรรมดา (Numerical codes)
  - 1.1 รหัสตัวเลขเรียงลำดับ (Sequence numerical codes)
  - 1.2 รหัสตัวเลขเป็นช่วง (Block numerical codes)
2. รหัสตัวเลขทศนิยม (Decimal codes)
3. รหัสแบบกลุ่ม (Group numerical codes)
4. รหัสตัวเลขหรือตัวอักษร (Numerical of alphabetical codes)
5. รหัสตัวเลขและตัวอักษร (Numerical sequence preceded by an alphabet reference)

โครงสร้างผังบัญชีที่สร้างขึ้นมานี้กำหนดโดยใช้การให้ รหัสตัวเลขเป็นช่วง โดยแบ่งเป็น 7 หมวดใหญ่ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 6-1

**ตารางที่ 6-1**  
**โครงสร้างผังบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

รหัสบัญชี	ชื่อหมวดบัญชี
1xxx	สินทรัพย์
2xxx	หนี้สิน
3xxx	ส่วนของทุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4xxx	รายได้
5xxx	ค่าใช้จ่ายดำเนินการ
6xxx	ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน
7xxx	ค่าใช้จ่ายจัดสรร

6.1.3 ผังกิจกรรม (Cost Center)

กิจกรรมแบ่งเป็นสองประเภทคือ กิจกรรมดำเนินการ และกิจกรรมลงทุน

1. กิจกรรมดำเนินการ เป็นแผนผังแสดงรายการของกิจกรรมภายใต้โครงสร้างแผนงานองค์กร โครงสร้างผังกิจกรรมที่สร้างขึ้นมานี้กำหนดโดยใช้การให้รหัสตัวเลขเป็นกลุ่ม ดังนี้

XX	XX	XX
แผนงาน	งาน	กิจกรรม
(Program)	(Work Plan)	(Activity)

รหัสบัญชี 6 หลัก ตำแหน่งที่ 1 และ 2 เป็นรหัสของแผนงาน ตำแหน่งที่ 3 และ 4 เป็นรหัสของงาน ตำแหน่งที่ 5 และ 6 เป็นรหัสของกิจกรรม (ดูตารางรหัสกิจกรรมในภาคผนวก จ)

แผนงานในโครงสร้างแผนงานประกอบด้วย 10 แผนงาน ดังนี้

ตารางที่ 6-2

แผนโครงสร้างแผนงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รหัสแผน	ชื่อแผน
01	แผนงานบริหาร
02	แผนงานกิจกรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
03	แผนงานรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
04	แผนงานการศึกษา
05	แผนงานสาธารณสุข และอนามัยสิ่งแวดล้อมชุมชน
06	แผนงานส่งเสริมวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
07	แผนงานสวัสดิการสังคมและบริการชุมชน
08	แผนงานผังเมืองและสาธาณูปโภค
09	แผนงานส่งเสริมการค้า พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว
10	แผนงานเทศพาณิชย์ องค์กรพิเศษ และการให้บริการเชิงพาณิชย์

2. กิจกรรมลงทุน จะใช้รหัสกิจกรรมที่ต่างกัน โดย 2 ตำแหน่งแรกจะเป็นปีที่เริ่มโครงการ 2 ตำแหน่งถัดไปจะเป็นประเภทของการลงทุน และ 2 ตำแหน่งสุดท้ายจะเป็นโครงการย่อย

XX

XX

XX

ปี

โครงการ

โครงการย่อย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตารางที่ 6-3**  
**ตัวอย่างรหัสโครงการลงทุน**

รหัสโครงการ	ชื่อโครงการลงทุน
01	ก่อสร้าง/ปรับปรุงถนน
02	ก่อสร้าง/ปรับปรุงทางเดิน ทางเท้า
03	ก่อสร้าง/ปรับปรุง ทาง/ท่อระบายน้ำ
04	ก่อสร้าง/ปรับปรุงโรงเรียน
05	ก่อสร้างปรับปรุงสะพาน
06	ขยายเขตและติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ
07	ก่อสร้าง/ปรับปรุง แหล่งน้ำ ระบบชลประทานขนาดเล็ก
08	ก่อสร้าง/ปรับปรุง/ต่อเติมอาคารสำนักงาน
09	ก่อสร้างปรับปรุง โรง/ลานจอดรถ
10	ก่อสร้าง/ปรับปรุง โรงซ่อมบำรุง

ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานมีโครงการขยายเขตและติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะถนนสามสายในปี 2544 รหัสโครงการ คือ

44 06 01	สำหรับถนนสายที่ 1
44 06 02	สำหรับถนนสายที่ 2
44 06 03	สำหรับถนนสายที่ 3

## 6.2 หลักการบัญชีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบบัญชีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พัฒนาขึ้นใหม่นี้ เป็นระบบบัญชีคู่ แบบเกณฑ์พึงรับ พึงจ่ายที่ประยุกต์ หรือที่เรียกว่าแบบ Applied accrual accounting basis ซึ่งใช้สำหรับการบัญชีขององค์กรในภาครัฐและองค์กรสาธารณะกุศล หรือหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งกำไร (Non-profit

organization) ตามหลักการบัญชีสากล และสอดคล้องกับหลักการจัดทำบัญชีและรายงานการเงินขององค์กรฯ ตามมาตรฐานการทำบัญชีของไทย นอกจากนี้ ระบบบัญชีที่พัฒนาขึ้นใหม่นี้ได้มีการจัดโครงสร้างบัญชี (Chart of Account) ให้สอดคล้องกับโครงสร้างแผนงาน และระบบปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่ด้วย

## 6.2.1 นโยบายการบัญชี

นโยบายการบัญชี (Accounting Policy) หมายถึง มาตรฐานการบัญชีเฉพาะเรื่องและวิธีการใช้มาตรฐานการบัญชานั้น ให้เหมาะสมที่สุดสำหรับภาวะการณ์ เพื่อแสดงผลการดำเนินงาน ฐานะการเงิน และการเปลี่ยนแปลงฐานะการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถูกต้องตามที่ควร และจัดทำขึ้นตามหลักการบัญชีที่ยอมรับทั่วไป นโยบายการบัญชีที่สำคัญประกอบด้วย การรับรู้รายได้และการบันทึกรายได้ การรับรู้รายจ่ายและการบันทึกรายจ่าย การบันทึกบัญชีหนี้สิน และการบันทึกบัญชีทรัพย์สิน

### 6.2.1.1 การรับรู้รายได้และการบันทึกรายได้

การรับรู้รายได้และการบันทึกรายได้แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การบันทึกโดยใช้เกณฑ์พึงรับพึงจ่าย และการบันทึกโดยใช้เกณฑ์เงินสด

**การบันทึกรายได้ตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย** หมายถึง การกำหนดว่าองค์กรควรรับรู้รายการเป็นรายได้ เมื่อมีความเป็นไปได้ที่ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในอนาคตของรายการจะเข้าสู่องค์กรค่อนข้างแน่นอน และองค์กรสามารถวัดมูลค่าของประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของรายการดังกล่าวได้อย่างน่าเชื่อถือ รายได้ที่ทำการประเมินล่วงหน้าได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บภาษีประเภทดังกล่าว จะประเมินมูลค่าฐานภาษีคำนวณจำนวนภาษีที่พึงชำระ และแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบ เพื่อให้ผู้เสียภาษีชำระภาษีตามจำนวน และกำหนดเวลาที่แน่นอน ดังนั้น การรับรู้ "รายได้" จากภาษีประเภทนี้ จึงควรเกิดขึ้นเมื่อเทศบาลหรือหน่วยจัดเก็บภาษี แจ้งยอดเงินภาษีพึงชำระให้ผู้เสียภาษีทราบ มิใช่รับรู้เมื่อมีการชำระภาษีจริงๆ

รายได้ประเภทนี้ ได้แก่

1. รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ซึ่งจะนำมาใช้แทนภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ในอนาคตต่อไป) และภาษีป้าย



2. รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ที่มีการจัดเก็บล่วงหน้า (จัดเก็บก่อนการส่งมอบบริการ) หรือจัดเก็บภายหลังการส่งมอบบริการ (ส่งใบแจ้งหนี้ไปเก็บจากผู้ใช้บริการหลังจากได้ให้บริการไปแล้ว) เช่น ค่าเช่าทรัพย์สิน ค่าเช่าตลาดสด ค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ค่าบริการน้ำประปา ฯลฯ เป็นต้น
3. รายได้จากเงินอุดหนุนที่มีกำหนดเวลาและจำนวนเงินที่ชัดเจนแน่นอน ตามที่กฎหมายหรือระเบียบราชการกำหนดไว้ และเงินอุดหนุนที่กำหนดให้ท้องถิ่นเบิกค่าใช้จ่ายที่เกิดการปฏิบัติงานคืนจากรัฐบาล หรือที่เรียกว่า "Reimbursement grant"

การบันทึกรายได้ตามเกณฑ์เงินสด ใช้สำหรับรายได้ที่ไม่สามารถประเมินล่วงหน้าได้ ควรรับรู้รายได้เมื่อได้รับชำระเงินจริง ตัวอย่างรายได้ประเภทนี้ ได้แก่ อกรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าบริการ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นต้น

#### 6.2.1.2 การรับรู้รายจ่าย และการบันทึกรายจ่าย

การรับรู้รายจ่ายและการบันทึกรายจ่ายใช้หลักเกณฑ์ดังนี้

1. รายจ่ายดำเนินการ บันทึกเมื่อได้รับสินค้าหรือบริการจากผู้ขาย หรือผู้ให้บริการเสร็จสมบูรณ์ หรือเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหนี้จากการดำเนินการ
2. รายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และรายจ่ายประจำอื่น ๆ บันทึกเมื่อถึงกำหนดจ่าย
3. รายจ่ายประเภทสินทรัพย์หมุนเวียนทำการ (วัสดุสิ้นเปลืองต่างๆ) จะ บันทึกเป็นรายจ่ายเมื่อซื้อวัสดุมาใช้ในการจัดบริการ/ดำเนินกิจกรรม หรือที่ว่าหลักการ "Consumption method"

#### 6.2.1.3 การบันทึกบัญชีหนี้สิน

หนี้สิน คือพันธะผูกพันกิจการอันเกิดจากรายการค้า การกู้ยืมหรือจากการอื่น ซึ่งจะต้องชำระคืนในภายหน้า ได้แก่ เจ้าหนี้การค้า เจ้าหนี้จากการซื้อสินทรัพย์ ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย เงินกู้ เงินรับล่วงหน้า เป็นต้น การบันทึกบัญชีหนี้สินใช้หลักเกณฑ์ ดังนี้

1. หนี้สินจากการดำเนินงาน บันทึกเมื่อมีภาระหนี้ต้องชำระจากการดำเนินงาน
2. หนี้สินจากรายรับล่วงหน้า บันทึกเมื่อมีรายได้รับล่วงหน้า

### 3. หนี้สินจากการกู้เงิน บันทึกรวมเมื่อมีภาระหนี้ตามสัญญากู้เงิน ตามจำนวนที่ต้องชำระในสัญญาการกู้เงิน

#### 6.2.1.4 การบันทึกบัญชีทรัพย์สิน

การบันทึกบัญชีทรัพย์สินมีหลักเกณฑ์ในการบันทึกบัญชี ดังนี้

1. รายการลงทุน (Investment)
  - 1) เงินฝาก หรือการลงทุนในรูปของเงิน (Money investment) จะบันทึกมูลค่าตามต้นทุน
  - 2) หุ้นหรือพันธบัตร (Shares) จะบันทึกมูลค่าตามราคาตลาด (Market value)
2. ทรัพย์สินถาวร (Fixed Assets)
  - 1) ที่ดิน บันทึกมูลค่าตามที่หน่วยประเมินทรัพย์สินกลางของรัฐประเมินไว้ อาจตกลงกันในองค์กรว่าจะมีการประเมินใหม่ทุกรอบ 5 หรือ 10 ปี เป็นต้น
  - 2) อาคารและส่วนประกอบของอาคาร บันทึกมูลค่าเมื่อแรกสร้าง (Acquisition costs) และบันทึกค่าเสื่อมราคาในทะเบียนคุมทรัพย์สิน
  - 3) ทรัพย์สินถาวรอันเป็นส่วนหนึ่งของระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของชุมชนที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ เช่น ถนน ทางเดิน ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบป้องกันน้ำท่วม สวนหย่อม สวนสาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น รวมทั้งสิ่งก่อสร้างประกอบอันเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินเหล่านี้ บันทึกมูลค่าแรกสร้าง (ต้นทุนการก่อสร้าง/จัดหาติดตั้ง ค่าฝึกอบรม) และบันทึกค่าเสื่อมราคาในทะเบียนคุมทรัพย์สิน
  - 4) ทรัพย์สินถาวรประเภทเครื่องมืออุปกรณ์ทั่วไป บันทึกมูลค่าเมื่อจัดซื้อ (ต้นทุนการก่อสร้าง/จัดหาติดตั้ง ค่าฝึกอบรม) และบันทึกค่าเสื่อมราคาในทะเบียนคุมทรัพย์สิน
  - 5) ทรัพย์สินบางประเภท เช่นหนังสือในห้องสมุด เป็นต้น ให้มีคณะกรรมการทำการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และบันทึกมูลค่าของทรัพย์สินตามที่คณะกรรมการกำหนด
  - 6) ทรัพย์สินถาวรประเภทศิลปวัฒนธรรม เช่น โบราณวัตถุในพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น ไม่มีการกำหนดมูลค่า และไม่นำมาแสดงรวมไว้ในรายงานการเงินของเทศบาลแต่อย่างใด
3. ลูกหนี้ (Debtors) บันทึกเฉพาะลูกหนี้ทั้งหมด และบันทึกลูกหนี้ที่สงสัยว่าจะสูญในคู่บัญชีลูกหนี้สงสัยจะสูญ ในที่นี้ เป็นบัญชี 5800 ภาษีที่ไม่สามารถจัดเก็บได้

4. สินทรัพย์คงคลัง (Stock) บันทึกมูลค่า ณ ราคาหรือต้นทุนการจัดการ/ผลิตภัณฑ์เฉลี่ยขึ้นต่ำ หักด้วยมูลค่าความสูญเสียอันเกิดจากการเสื่อมสภาพ หรือความเสียหายที่อาจเกิดกับสินทรัพย์คงคลังเฉลี่ยต่อปี

### 6.2.2 การคำนวณต้นทุนการจัดบริการ

การคำนวณต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการจัดบริการ หรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จะใช้หลักการคำนวณต้นทุนรวม หรือ Full service costs ตามหลักการบัญชีต้นทุน กล่าวคือ ต้นทุนการจัดบริการหรือการดำเนินกิจกรรมใด ๆ จะประกอบด้วยต้นทุน 2 ประเภทรวมกันคือ (1) ต้นทุนทางตรง (Direct costs) หรือค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจัดผลิตบริการหรือดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ โดยตรง และ (2) ต้นทุนทางอ้อม (Indirect costs) หรือค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการส่วนกลาง และการสนับสนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าใช้จ่ายของฝ่ายการเมืองและงานกำหนดนโยบาย ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารและจัดการ อำนวยความสะดวก ประสานงาน บริหารงานบุคคล บริหารงานคลัง บริการข้อมูลส่วนกลาง ฯลฯ เป็นต้น (ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก ค คู่มือประมาณการรายจ่ายดำเนินการและการหาต้นทุนกิจกรรม)

### 6.2.3 แบบบัญชี เอกสารและหลักฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการบัญชีที่เป็นระบบบัญชีคู่ ซึ่งสามารถวัดผลการดำเนินงานที่กำหนดไว้เป็นแผนงาน-งาน/โครงการ-กิจกรรม หรือมีเป้าหมายในการดำเนินงาน ถูกนำมาใช้ในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณ การเงิน การบัญชี และพัสดุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำหลักการระบบบัญชีคู่มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. แสดงถึงศักยภาพในการปฏิบัติงานและพัฒนาระบบงานการเงินและบัญชี ที่เป็นระบบมาตรฐานสากล
2. เป็นเครื่องมือที่แสดงถึงหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานที่ครบถ้วน ถูกต้อง รัดกุม และสะดวกในการตรวจสอบข้อผิดพลาด
3. สามารถใช้เป็นหลักฐานที่แสดงถึงการปฏิบัติงานที่ซื่อสัตย์ สุจริต และถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนด
4. ใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารภายในระบบงบประมาณ การเงิน การบัญชี และพัสดุขององค์กร

5. เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการระบบงบประมาณ การเงินและการบัญชี และระบบงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
6. ใช้เป็นเครื่องมือในการแสดงผลการดำเนินงาน และการจัดทำงบการเงิน ซึ่งเป็นข้อมูลในการวางแผนและช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหาร

### 6.2.3.1 แบบบัญชี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีสินทรัพย์ หนี้สิน ทุน (ตุลการคลัง/เงินสะสม) รายได้ รายจ่าย และมีการจัดทำงบประมาณของตนเอง เมื่อสิ้นปีงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงผลการดำเนินงาน โดยนำข้อมูลทางการเงินและบัญชีมาจัดทำรายงานสรุปในรูปแบบทางบัญชี คือ รายงานทางการเงิน งบการเงิน และงบแสดงฐานะการเงิน เพื่อแสดงผลการดำเนินงานขององค์กร ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ดังนั้น ระบบบัญชีที่ใช้ในการปฏิบัติงานต้องมีความเป็นมาตรฐานสากล การกำหนดรูปแบบบัญชี เอกสารและหลักฐานทางการเงิน ที่ใช้ในการปฏิบัติงานการเงินและบัญชี จึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินไปตามหลักการบัญชีที่มีลักษณะเป็นระบบบัญชีคู่มือที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ รูปแบบบัญชีที่ใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

1. สมุดรายวัน
  - 1) สมุดรายวันทั่วไป (ใบผ่านรายการทั่วไป)
  - 2) สมุดรายวันเงินสดรับ
  - 3) สมุดรายวันเงินสดจ่าย
2. สมุดบัญชีแยกประเภท
  - 1) บัญชีแยกประเภทสินทรัพย์
  - 2) บัญชีแยกประเภทหนี้สิน
  - 3) บัญชีแยกประเภททุน (ตุลการคลัง/เงินสะสม)
  - 4) บัญชีแยกประเภทรายได้
  - 5) บัญชีแยกประเภทค่าใช้จ่าย
3. รายงานการเงินและงบแสดงฐานะการเงิน
  - 1) รายงานกระแสเงินสด
  - 2) รายงานงบกระทบยอดเงินฝากธนาคาร
  - 3) งบทดลอง

- 4) งบแสดงฐานะการเงิน
- 5) รายงานรายจ่ายลงทุน
- 6) รายงานรายจ่ายตามงบประมาณ

### 6.2.3.2 เอกสารแสดงหลักฐาน

ได้แก่ หลักฐานต่างๆ ที่แสดงว่ามีการรับหรือจ่ายเงินเกิดขึ้น การบันทึกรายการรับจ่ายเงินในสมุดบัญชีทุกรายการจะต้องมีเอกสารประกอบ และใช้เป็นหลักฐานในการบันทึกบัญชี ซึ่งจะประกอบด้วยเอกสารอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. ใบเสร็จรับเงิน ใบนำส่งเงิน หรือสรุบบินำส่งเงิน
2. ฎีกาเบิกเงิน ใบสำคัญจ่าย หรือใบยืมเงิน
3. ทะเบียนจ่ายเงินต่างๆ กรณีที่มีการจ่ายเงินสด/เงินฝากธนาคาร ซึ่งเป็นรายจ่ายประจำ โดยให้ผู้รับเงินลงลายมือชื่อในทะเบียนรายจ่าย เช่น ทะเบียนจ่ายเงินเดือน ทะเบียนจ่ายเงินค่าจ้าง เป็นต้น
4. ใบฝาก ใบถอน กรณีเงินฝากคลังจังหวัดหรือคลังจังหวัด ณ คลังอำเภอ
5. ใบฝาก ใบถอน หรือต้นขั้วเช็ค กรณีเบิกจ่ายเงินฝากธนาคาร
6. ใบผ่านรายการทั่วไป (สำหรับกรณีที่จำเป็นต้องบันทึกรายการในสมุดบัญชี แต่รายการดังกล่าวไม่ใช่รายการที่เกี่ยวข้องกับการรับจ่ายเงินสดหรือเงินฝากธนาคาร ซึ่งไม่มีหลักฐานตามข้อ 1 - 5 เช่น รายการโอนบัญชี รายการปรับปรุง/แก้ไขข้อผิดพลาดในสมุดบัญชี เป็นต้น)

### 6.2.3.3 สมุดบัญชีที่ใช้ในการบันทึกบัญชี

**สมุดบัญชีเงินสดรับและสมุดบัญชีเงินสดจ่าย** การบันทึกรายการการเงินทุกรายการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเรียงลำดับรายการก่อนหลังตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยการบันทึกรายการรับจ่ายเงินตามเอกสารต่างๆ ลงในสมุดบัญชีเงินสดรับและสมุดบัญชีเงินสดจ่ายก่อนที่จะคัดเลือกรายการดังกล่าว เพื่อบันทึกในบัญชีแยกประเภท และ/หรือ สมุดทะเบียนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป หลักสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการ คือ การบันทึกรายการในสมุดบัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร และจะต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ การบันทึกรายการบัญชีจะถูกต้องตรงกับตัวเงินสด/เงินฝากธนาคารที่อยู่ในมือผู้มีหน้าที่เก็บรักษาเงิน

ขั้นต่อมาเป็นหน้าที่ของกรรมการเก็บรักษาเงิน ที่ประธานกรรมการบริหารแต่งตั้งร่วมกันตรวจสอบตัวเงิน และหลักฐานแทนตัวเงินกับรายงานเงินคงเหลือประจำวัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อปรากฏว่าถูกต้องแล้ว ให้นำเงินพร้อมหลักฐานแทนตัวเงินเข้าเก็บรักษาในตู้নিরภัยหรือตู้เซฟ และให้กรรมการเก็บรักษาเงินทุกคนลงลายมือชื่อในรายงานเงินคงเหลือประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ให้หัวหน้าหน่วยการคลังรายงานและเสนอประธานกรรมการบริหารเพื่อทราบต่อไป

**สมุดบัญชีแยกประเภท** ใช้สำหรับบันทึกรายการที่มาจากบัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร และสมุดรายวันทั่วไป (ใบผ่านรายการทั่วไป) โดยแยกตามลักษณะของการรับหรือจ่ายแต่ละประเภทที่มีลักษณะเดียวกัน เพื่อให้ทราบจำนวนรวมการรับเงินหรือจ่ายเงินของแต่ละประเภทเงินที่ได้รับหรือจ่าย ดังนั้น บัญชีแยกประเภทจึงมีหลายชื่อบัญชีในเล่มเดียวกัน และควรจัดทำสารบัญชปิดไว้ในแผ่นแรกของสมุดบัญชี บัญชีแยกประเภทที่สำคัญ มีดังนี้

1. บัญชีแยกประเภทสินทรัพย์
  - 1) บัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร
  - 2) บัญชีลูกหนี้ภาษี
  - 3) บัญชีลูกหนี้เงินยืม
  - 4) บัญชีสินทรัพย์
  - 5) บัญชีสำรองค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์
2. บัญชีแยกประเภทหนี้สิน
  - 1) บัญชีเจ้าหนี้
  - 2) บัญชีเงินรับฝากประเภทต่างๆ
  - 3) บัญชีเงินกู้ระยะยาว
3. บัญชีแยกประเภทดุลการคลัง/เงินสะสม
4. บัญชีแยกประเภทรายได้/รายจ่าย

ทุกสิ้นเดือนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการปิดบัญชีแยกประเภททุกบัญชี และสรุปยอดดุลแต่ละบัญชีให้ปรากฏ เพื่อการนำยอดดุลแต่ละบัญชีไปจัดทำงบทดลอง ซึ่งจะใช้ในการตรวจสอบว่าการบันทึกรายการในบัญชีแยกประเภทถูกต้องเรียบร้อยตามหลักการระบบบัญชีหรือไม่

#### 6.2.3.4 สมุดทะเบียนต่างๆ

สมุดทะเบียนใช้บันทึกรายละเอียดรายการการเงินเฉพาะประเภท มีดังนี้

1. **ทะเบียนการออกเช็ค** ใช้สำหรับบันทึกรายการและรายละเอียดในการจัดทำเช็คและเสนอเช็คให้ผู้มีอำนาจลงนามการส่งจ่ายเช็คทุกฉบับ เพื่อให้ทราบว่าได้จ่ายเช็คเลขที่เท่าไร จำนวนเท่าไร ให้กับใคร เป็นค่าใช้จ่ายอะไร และใครเป็นผู้ลงนามส่งจ่ายในเช็ค ใช้เป็นระบบการควบคุมภายในและป้องกันการทุจริตซึ่งอาจเกิดขึ้นได้
2. **ทะเบียนคุมลูกหนี้ภาษี** ใช้สำหรับบันทึกรายการและรายละเอียดลูกหนี้ภาษีอากร ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพื่อการควบคุม เร่งรัดและติดตามการชำระภาษีอากรตามกฎหมายหรือข้อบังคับของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเกิดประสิทธิภาพ เมื่อรวมยอดเงินคงเหลือทุกราย จะต้องเท่ากับยอดตามบัญชีแยกประเภทลูกหนี้ภาษี
3. **ทะเบียนคุมลูกหนี้เงินยืม** ใช้สำหรับบันทึกรายการและรายละเอียดในการควบคุมลูกหนี้เงินยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจกรรมใดๆ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาและเสริมสภาพคล่องทางการเงินขององค์กรฯ ทะเบียนคุมลูกหนี้เงินยืมแสดงให้เห็นทราบว่า ได้จ่ายเงินยืมให้ใคร จำนวนเงินเท่าไร เป็นค่ากิจกรรมใด และควรกำหนดการส่งคืนเงินยืมเมื่อไร เมื่อรวมยอดเงินคงเหลือทุกราย จะต้องเท่ากับยอดตามบัญชีแยกประเภทลูกหนี้เงินยืม
4. **ทะเบียนคุมเงินรับฝากประเภทต่างๆ** ใช้สำหรับบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินประเภทต่างๆ ที่ไม่ถือเป็นเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากต้องมีการจ่ายให้องค์กรฯ หรือหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือมีข้อกำหนดไว้เป็นระเบียบข้อบังคับ ได้แก่ ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย เงินสมทบประกันสังคม เงินสมทบกองทุนเลี้ยงชีพ เงินมัดจำหรือประกันของ เป็นต้น ในการลงทะเบียนให้แยกประเภทของเงินแต่ละรายการ เพื่อให้ทราบว่ามีเมื่อใด จำนวนเท่าใด กำหนดจ่ายคืนเมื่อใด รายใดได้ดำเนินการเบิกจ่ายคืนเงินไปแล้ว หรือรายใดยังมีได้ดำเนินการเบิกจ่ายคืนเงินดังกล่าว เมื่อรวมยอดเงินคงเหลือทุกรายการ จะต้องเท่ากับยอดตามบัญชีแยกประเภทเงินรับฝากประเภทต่างๆ

5. **ทะเบียนเงินเบิกตัดปี** ใช้สำหรับบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับรายการรายจ่ายของปีงบประมาณก่อนที่ได้ดำเนินการก่อหนี้ผูกพันหรือก่อหนี้สัมพันธไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้มีการเบิกจ่ายชำระหนี้ให้แก่ร้านค้าหรือผู้ประกอบการได้ทันในปีงบประมาณก่อน เนื่องจากยังไม่ครบกำหนดตามสัญญาหรือข้อตกลง และยังไม่ได้รับการส่งมอบสิ่งของหรือส่งมอบงาน กล่าวคือ ใช้เพื่อควบคุมรายการรายจ่ายค้างจ่ายของปีงบประมาณก่อน เมื่อรวมยอดเงินคงเหลือทุกรายการ จะต้องเท่ากับยอดรวมในช่องผูกพันวงเงินของทุกแผนงาน
6. **ทะเบียนคุมเงินรายได้ตามงบประมาณ** ใช้สำหรับบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่ได้รับจัดสรร เงินอุดหนุน เงินกู้ และเงินได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ โดยแบ่งเป็นหมวดและประเภทตามที่ตั้งประมาณการไว้ในข้อบังคับงบประมาณประจำปี หรือข้อบังคับงบประมาณเพิ่มเติมของท้องถิ่น ทุกๆสิ้นเดือนให้นำยอดรวมจากแยกประเภทรายได้ที่เกิดขึ้นจริงมาบันทึกในช่องที่เกิดขึ้นจริง เพื่อที่จะเปรียบเทียบกับงบประมาณ และทราบถึงรายได้คงค้างที่ยังไม่ได้รับจริงในแต่ละเดือนนั้นๆ
7. **ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ** ใช้สำหรับบันทึกรายละเอียดการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณ ที่ได้รับการอนุมัติตามข้อบังคับงบประมาณประจำปีของท้องถิ่นในแต่ละปี โดยจัดทำทะเบียนแยกรายละเอียดตามแผนงาน-งาน/โครงการ-กิจกรรม ที่กำหนดไว้ เป็นเป้าหมายในการดำเนินงานของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังใช้คุมยอดงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้ทราบว่าได้รับงบประมาณเท่าใด ได้จ่ายเงินไปแล้วในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เป็นจำนวนเท่าไร และยังมีงบประมาณรายจ่ายที่ยังมิได้เบิกจ่ายอีกเป็นจำนวนเท่าใดอีกด้วย ยอดรวมของทะเบียนเงินรายจ่ายตามงบประมาณ จะต้องสอบยันรายละเอียดกับทะเบียนคุมรายจ่ายตามงบประมาณได้
8. **ทะเบียนคุมสินทรัพย์** ใช้สำหรับบันทึกรายละเอียดของสินทรัพย์แยกตามหมวดและประเภทของสินทรัพย์ ในช่วงสิ้นปีควรมีการคำนวณค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์และทำการบันทึกไว้ในทะเบียนคุมสินทรัพย์เพื่อเป็นประโยชน์ในการทำงานงบประมาณ และรู้มูลค่าคงเหลือของสินทรัพย์



## 6.2.4 การบันทึกบัญชี

การบันทึกบัญชีมีเรื่องที่เกี่ยวข้อง 12 เรื่อง คือ 1) การบันทึกบัญชีรายได้ตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย 2) การบันทึกบัญชี เงินอุดหนุนเฉพาะเจาะจง เงินสดใช้ค่าเสียหาย และเงินรับฝากประเภทต่างๆ 3) การควบคุมรายจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณรายจ่าย 4) การบันทึกรายการรายจ่ายตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย 5) การบันทึกบัญชี เงินยืมจากรายการที่ได้ตั้งงบประมาณ 6) การบันทึกบัญชีเงินที่ไม่ปรากฏรายการในงบประมาณรายจ่าย 7) การบันทึกบัญชีการเบิกจ่ายเงินสะสม 8) การบันทึกบัญชีสำรองหนี้สูญ 9) การจำหน่ายหนี้สูญ 10) การแก้ไขข้อผิดพลาด 11) เบ็ดเตล็ด 12) การปิดบัญชี

### 6.2.4.1 การบันทึกบัญชีรายได้ตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย

การบันทึกบัญชีรายได้ตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย ให้ทำตามขั้นตอนดังนี้

1. เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้ข้อบังคับงบประมาณประจำปีที่ได้ผ่านการอนุมัติจากสภาท้องถิ่นแล้ว ฝ่ายบัญชีจะบันทึกรายการประมาณการรายได้ลงใน ทะเบียนคุมเงินรายได้ตามงบประมาณ ในช่องประมาณการตามประเภทของรายได้ และทุกสิ้นเดือนให้นำยอดคงเหลือของบัญชีรายได้ต่างๆ ในบัญชีแยกประเภทรายได้ มาบันทึกในทะเบียนคุมเงินรายได้ตามงบประมาณในช่องเกิดขึ้นจริงประจำเดือนนั้นๆ
2. เมื่อได้มีการสำรวจรายรับ (หมวดภาษีอากร) 3 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย โดยรวมยอดจากทะเบียนคุมลูกหนี้ภาษี (ผ.ท. 5) เฉพาะยอดที่แจ้งประเมินแล้วของปีที่ล่วงมา 1 ปี ทั้งที่ชำระเงินแล้วและยังค้างชำระ และได้ยอดรวมภาษีอากรแต่ละประเภท เป็นจำนวนเท่าใด ฝ่ายบัญชีจะบันทึกรายการทางบัญชีโดยผ่านสมุดรายวันทั่วไป ดังนี้

#### สมุดรายวันทั่วไป

เดบิต	บัญชีคุมลูกหนี้ภาษี – ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	XXX
	บัญชีคุมลูกหนี้ภาษี – ภาษีบำรุงท้องที่	XXX
	บัญชีคุมลูกหนี้ภาษี – ภาษีป้าย	XXX
เครดิต	บัญชีรายได้ – ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	XXX
	บัญชีรายได้ – ภาษีบำรุงท้องที่ (95% หรือ 89%)	XXX
	บัญชีรายได้ – ภาษีป้าย	XXX

บัญชีเงินรับฝาก-ส่วนลดในการจัดเก็บ (6%)	XXX
บัญชีเงินรับฝาก-ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ (5%)	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้องตามประเภทของบัญชี และบันทึกรายละเอียดของลูกหนี้ ใน ทะเบียนคุมลูกหนี้ภาษี

- เมื่อได้รับชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายในแต่ละวันให้บันทึกรายการบัญชีใน สมุดเงินสดรับ ดังนี้

**สมุดเงินสดรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีลูกหนี้ - ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		XXX
	บัญชีลูกหนี้ - ภาษีบำรุงท้องที่		XXX
	บัญชีลูกหนี้ - ภาษีป้าย		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้องตามประเภทของบัญชี และบันทึกรายละเอียดของลูกหนี้ ใน ทะเบียนคุมลูกหนี้ภาษี

- เงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง แต่มิได้บันทึกลูกหนี้ไว้ ให้นำฝากธนาคารทั้งจำนวน โดยบันทึกรายการใน สมุดเงินสดรับ ดังนี้

**สมุดเงินสดรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีรายได้ตามประเภทที่รับ		XXX

หากมีเงินรายได้เข้ามาแล้วนำฝากธนาคารไม่ทัน เมื่อได้ดำเนินการตามระเบียบแล้วให้บันทึกจำนวนเงิน คงเหลือใน สมุดเงินสดรับ ดังนี้

**สมุดเงินสดรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินสด	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีรายได้ตามประเภทที่รับ		XXX

วันต่อมาเมื่อนำเงินสดคงเหลือฝากธนาคาร ให้บันทึกใน สมุดเงินสดรับ ดังนี้

**สมุดเงินสตรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินสด	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้องตามประเภทของบัญชี

5. กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรายได้ประเภทใดแล้ว หากมีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเงินไว้เป็นค่าใช้จ่ายบางส่วน ให้บันทึกรายการดังนี้

**สมุดเงินสตรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินรับฝาก-ค่าใช้จ่าย	XXX
		บัญชีรายได้ตามประเภทที่รับ	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้องตามประเภทของบัญชี

6. กรณีสำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ ได้โอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสมุดคู่มือฝากคลังจังหวัด (PASSBOOK) ให้หมายเหตุ "ฝากคลัง จังหวัด" ในใบนำส่งเงินและใบสำคัญสรุปใบนำส่งเงิน โดยบันทึกรายการใน ใบผ่านรายการทั่วไป และ สมุดเงินสตรับ ดังนี้

**ใบผ่านรายการทั่วไป**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากคลังจังหวัด	XXX	
	<u>เครดิต</u>	เงินรายได้ตามหมวด	XXX

**สมุดเงินสตรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินฝากคลังจังหวัด	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้องตามประเภทของบัญชี

7. กรณีธนาคารแจ้งยอดดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ให้หมายเหตุ "ฝากธนาคาร" ในใบนำส่งเงินและใบสำคัญสรุปใบนำส่งเงิน โดยบันทึกรายการดังนี้

**สมุดเงินสตรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
	<u>เครดิต</u> ดอกเบี้ยรับจากธนาคาร		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้องตามประเภทของบัญชี

**6.2.4.2 การบันทึกบัญชี เงินอุทิศเฉพาะเจาะจง เงินชดใช้ค่าเสียหาย และเงินรับฝากประเภทต่างๆ**

การบันทึกบัญชี เงินอุทิศเฉพาะเจาะจง เงินชดใช้ค่าเสียหาย และเงินรับฝากประเภทต่างๆ ให้ทำตามขั้นตอนดังนี้

1. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ หรือรับไว้เพื่อจ่ายตามเงื่อนไขหรือคืนให้กับผู้มีสิทธิ ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสตรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินรับฝาก – อุทิศเพื่อ		XXX
	ชดใช้ค่าเสียหาย		XXX
	ประกันสัญญา		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้องตามประเภทของบัญชี

2. เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินตามข้อ 1 ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสตรจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินรับฝาก – อุทิศเพื่อ	XXX	
	ชดใช้ค่าเสียหาย	XXX	
	ประกันสัญญา	XXX	
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร		XXX

สำหรับเงินรับฝากประเภทต่างๆ ให้บันทึกในทะเบียนคุมเงินรับฝากด้วย และผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้องตามประเภทของบัญชี

### 6.2.4.3 การควบคุมรายจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณรายจ่าย

การควบคุมรายจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณรายจ่าย ให้ทำตามขั้นตอนดังนี้

1. เมื่อเริ่มปีงบประมาณใหม่ให้นำประมาณการรายจ่ายบันทึกลงใน ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ ในช่องงบประมาณคงเหลือ โดยแยกตามหมวด ประเภท แผนงาน งาน และโครงการ
2. เมื่อได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ ก่อหนี้ผูกพัน เบิกจ่ายเงิน หรือยืมเงิน ที่ได้ตั้งงบประมาณไว้แล้ว ให้บันทึกลดยอด ( ) ในช่อง "งบประมาณคงเหลือ" และนำยอดเงินดังกล่าวลงในช่อง "ผูกพัน"
3. เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินซึ่งปรากฏตามรายงานการจัดทำเช็คหรือได้รับการส่งใช้เงิน ยืมเงินงบประมาณ ให้บันทึกลดยอด ( ) ในช่อง "ผูกพัน" และนำยอดเงินดังกล่าวลงในช่อง "จ่ายเงินแล้ว"
4. กรณีที่ลดยอดงบประมาณแล้ว ต่อมาไม่ได้ใช้หรือมีเงินคงเหลือให้นำยอดเงินที่ได้ลดไปแล้วเพิ่มยอดในช่อง "งบประมาณคงเหลือ" และลดยอด ( ) ในช่อง "ผูกพัน"
5. เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม ยืมเงินสะสม หรือเงินกู้ให้นำยอดเงินที่ได้รับอนุมัติ บันทึกลงใน ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ และบันทึกรายการที่เกิดขึ้นโดยอนุโลมตามข้อ 2 ถึง ข้อ 4

### 6.2.4.4 การบันทึกรายการรายจ่ายตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย

การบันทึกรายการรายจ่ายตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย ให้ทำตามขั้นตอนดังนี้

1. เมื่อผู้บริหารอนุมัติให้ดำเนินการจัดซื้อและได้ทำสัญญากับร้านค้าหรือผู้ประกอบการคู่สัญญาแล้ว ฝ่ายบัญชีจะบันทึกรายการใน ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ ตามกิจกรรมนั้นๆ ในช่อง "ผูกพัน" วงเงิน
2. เมื่อร้านค้าหรือผู้ประกอบการคู่สัญญาได้ส่งมอบสินค้าหรืองานตามสัญญาหรือข้อตกลงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ฝ่ายบัญชีจะทำการบันทึกการบัญชีใน สมุดรายวันทั่วไป ดังนี้

**สมุดรายวันทั่วไป**

เดบิต บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย/สินทรัพย์

ระหว่างจัดหา

XXX

เครดิต เจ้าหนี้

XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง และบันทึกรายละเอียดเจ้าหนี้ใน ทะเบียนคุมเจ้าหนี้ บันทึกค่าใช้จ่ายใน ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ ในช่อง "จ่ายเงินแล้ว"

- เมื่อถึงกำหนดชำระเงินและจ่ายชำระเงินให้แก่ร้านค้าหรือผู้ประกอบการ โดยมีกรคิด ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ให้บันทึกการบัญชีใน **สมุดเงินสดจ่าย** ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

เดบิต เจ้าหนี้

XXX

เครดิต เงินฝากธนาคาร

XXX

ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายค้างจ่าย

XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง และบันทึกฝั่งเจ้าหนี้ ในทะเบียนคุม เจ้าหนี้

- เมื่อนำเงินภาษีที่รับฝากไว้ส่งหน่วยงานสรรพากร ให้จัดทำ ฎีกาเงินนอกงบประมาณ แล้วบันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

เดบิต บัญชีเงินรับฝาก – ภาษีหัก ณ ที่จ่าย

XXX

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร

XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

- เมื่อมีการชำระเงินกู้ให้แก่เจ้าหนี้ โดยตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ในงบกลางประเภทค่า ชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย ให้บันทึกการบัญชีใน ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ ตามยอดที่ชำระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) และบันทึกใน **สมุดเงินสดจ่าย** ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

เดบิต บัญชีเจ้าหนี้เงินกู้ (เฉพาะเงินต้น)

XXX

บัญชีดอกเบี้ยจ่าย (เฉพาะดอกเบี้ย)

XXX

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร (จำนวนที่จ่ายจริง) XXX  
ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

#### 6.2.4.5 การบันทึกบัญชี เงินยืมจากรายการที่ได้ตั้งงบประมาณ

การบันทึกบัญชี เงินยืมจากรายการที่ได้ตั้งงบประมาณ ให้ทำตามขั้นตอนดังนี้

1. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินยืมจากรายการที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้แล้ว ให้จัดทำฎีกาเงินนอกงบประมาณ บันทึกในทะเบียนลูกหนี้เงินยืมเงินงบประมาณ และบันทึกบัญชี ดังนี้

##### สมุดเงินสดจ่าย

<u>เดบิต</u>	บัญชีลูกหนี้เงินยืมเงินงบประมาณ	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

2. เมื่อส่งใบสำคัญเพื่อหักล้างเงินยืมเงินงบประมาณ ให้จัดทำฎีการายจ่ายตามงบประมาณ พร้อมใบสำคัญคู่จ่าย ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ
  - 1) กรณีส่งใบสำคัญคู่จ่าย เท่าจำนวนเงินที่ยืม ให้บันทึกรายการส่งใช้ใน ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

##### ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีลูกหนี้เงินยืมเงินงบประมาณ	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

- 2) กรณีส่งใบสำคัญคู่จ่าย น้อยกว่าจำนวนที่ยืม ให้บันทึกรายการใน ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป เหมือนข้อ 1) เฉพาะจำนวนเงินที่เท่ากับ ใบสำคัญคู่จ่าย สำหรับจำนวนเงินที่เหลือให้บันทึกเพิ่มยอดใน ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ ช่อง “งบประมาณคงเหลือ” และบันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสตรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีลูกหนี้เงินยืมเงินงบประมาณ	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

- 3) กรณีส่งใบสำคัญคู่จ่าย มากกว่าจำนวนเงินที่ยืม ให้บันทึกรายการใน ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป เหมือนข้อ 1) เฉพาะจำนวนเงินที่เท่ากับเงินที่ยืม สำหรับจำนวนเงินที่เพิ่มจากเงินที่ยืมให้บันทึกลดยอดใน ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ ช่อง “งบประมาณคงเหลือ” และบันทึกจ่ายเพิ่มใน สมุดเงินสดจ่าย ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

**6.2.4.6 การบันทึกบัญชีเงินที่ไม่ปรากฏรายการในงบประมาณประจำปี**

การบันทึกบัญชีเงินที่ไม่ปรากฏรายการในงบประมาณรายจ่ายมี 4 กรณี คือ 1) รายการเงินอุดหนุนที่ไม่ปรากฏในงบประมาณประจำปี ระบุวัตถุประสงค์ 2) การรับจ่ายเงินกู้ 3) การจ่ายเงินล่วงหน้า และ 4) การเบิกตัดปี

เงินอุดหนุนที่ระบุวัตถุประสงค์ ให้ทำตามขั้นตอนดังนี้

1. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และไม่ปรากฏในงบประมาณประจำปี ให้บันทึกลงใน ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ ตามหมวดและประเภทที่ระบุในใบอนุมัติเงินประจำงวดของสำนักงานงบประมาณ ช่อง “งบประมาณคงเหลือ”
2. เมื่อดำเนินการก่อนนี้ผูกพันตามโครงการใน ใบอนุมัติเงินประจำงวด ให้บันทึกรายการที่เกิดขึ้นใน ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ เพื่อใช้ในการควบคุมรายจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณรายจ่าย



## 3. กรณีรับเงินอุดหนุนที่ไม่มีค่าปรับ ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

## สมุดเงินสดรับ

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร (จำนวนเท่าที่รับจริง)	XXX	
	บัญชีภาษีหน้าฎีกา (จำนวนภาษีที่จังหวัดหักไว้)	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามประเภท (เงินฝากฯ+ภาษีหน้าฎีกา)		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

## 4. เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินอุดหนุนตามข้อ 3 บันทึกบัญชี ดังนี้

## สมุดเงินสดจ่าย

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร (จำนวนเท่าที่จ่ายจริง)		XXX
	บัญชีภาษีหน้าฎีกา (จำนวนภาษีที่จังหวัดหักไว้)	XXX	

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

## 5. กรณีได้รับเงินอุดหนุนที่มีค่าปรับ ให้บันทึกรายการ ดังนี้

## สมุดเงินสดรับ

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร (จำนวนเท่าที่รับจริง)	XXX	
	บัญชีภาษีหน้าฎีกา (จำนวนภาษีเท่าที่จังหวัดหักไว้)	XXX	
	บัญชีเงินฝากคลังจังหวัด (จำนวนค่าปรับ ที่จังหวัดหักไว้)	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (เงินฝาก+ภาษีหน้าฎีกา+เงินฝากคลังฯ)		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

## 6. เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินอุดหนุน ตามข้อ 5 ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

## สมุดเงินสดจ่าย

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร (จำนวนเท่าที่จ่ายจริง)		XXX

บัญชีภาษีหน้าฎีกา (จำนวนภาษีที่จังหวัดหักไว้) XXX  
 บัญชีค่าปรับผิดสัญญา (เฉพาะค่าปรับที่จังหวัดหักไว้) XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

7. เมื่อโอนเงินค่าปรับที่ฝากคลังจังหวัดเข้าบัญชีเงินฝากธนาคาร ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสตรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินฝากคลังจังหวัด (จำนวนตามค่าปรับที่จังหวัดหักไว้)	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

8. กรณีได้ก่อนนี้ผูกพันเงินอุดหนุนไว้แล้ว แต่เบิกจ่ายไม่ทันภายในปีงบประมาณและได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องขอรับเงินตามระเบียบแล้ว ให้บันทึกบัญชีโดยใช้ ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

**ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป**

ณ วันสิ้นปีงบประมาณ

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด	XXX
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามประเภท	XXX
<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย	XXX
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจค้างจ่าย	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

9. เมื่อเริ่มปีงบประมาณใหม่ ให้นำ ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ ของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เบิกจ่ายไม่ทันในปีงบประมาณที่แล้ว มาใช้บันทึกต่อไป และเมื่อมีการรับและจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสตรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX
	บัญชีภาษีหน้าฎีกา	XXX
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

### สมุดเงินสดจ่าย

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจค้างจ่าย	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX
		บัญชีภาษีหน้าฎีกา	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

10. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยผูกพันงบประมาณรายจ่ายมากกว่า 1 ปี และได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นบางส่วนของโครงการทั้งหมดในปีที่ผูกพันสัญญา ส่วนเงินอุดหนุนส่วนที่เหลือจะได้รับการจัดสรรในปีต่อไป ให้ปฏิบัติ ดังนี้

- 1) บันทึกลง ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ ช่อง "งบประมาณคงเหลือ" จำนวนเท่าที่ได้รับอนุมัติทั้งโครงการ
- 2) เมื่อมีการรับเงินให้ปฏิบัติตามข้อ 3 หรือ ข้อ 5 แล้วแต่กรณี
- 3) หากสิ้นปีงบประมาณ มีเงินประจำงวดคงเหลือยังไม่ได้เบิกจ่ายให้เจ้าหน้าที่ตามสัญญา ให้ขอเงินไปทำการปกครองจังหวัดตามจำนวนเท่าที่ได้รับจัดสรรในปีนั้น
- 4) เมื่อวันสิ้นปีงบประมาณ ให้บันทึกยอดจำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับเงินทั้งสิ้น โดยใช้ ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

### ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด (จำนวนที่เหลือทั้งโครงการ)	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามประเภท	XXX
<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจค้างจ่าย	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

เมื่อมีการรับเงินและจ่ายเงินในปีงบประมาณใหม่ ให้บันทึกลง สมุดเงินสดรับ และสมุดเงินสดจ่าย ดังนี้

**สมุดเงินสดรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
	บัญชีภาษีหน้าฎีกา	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจค้างจ่าย	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร		XXX
	บัญชีภาษีฎีกา		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

11. กรณีขอเบิกเงินอุดหนุนจากจังหวัดแล้ว ไม่ได้รับเงินในปีงบประมาณนั้น ในวันสิ้นปีงบประมาณ ให้บันทึกรายการโดยใช้ ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

**ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนฝากจังหวัด	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนตามประเภท		XXX
<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่าย (หมวดที่จ่ายจากเงินอุดหนุน)	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนค้างจ่าย		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

12. ในปีงบประมาณใหม่เมื่อได้รับเงินอุดหนุนตามข้อ 11 และมีการเบิกจ่าย ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสดรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
	บัญชีภาษีหน้าฎีกา	XXX	
<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนฝากจังหวัด		XXX

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินอุดหนุนค้างจ่าย	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX
		บัญชีภาษีหน้าฎีกา	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

**การรับจ่ายเงินกู้ ให้ทำตามขั้นตอนดังนี้**

1. กรณีได้รับอนุมัติให้กู้เงินโดยที่เจ้าของเงินกู้ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติสำหรับเงินกู้ไว้ เมื่อรับเงินกู้ ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสดรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร (จำนวนที่รับจริง)	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเจ้าหนี้เงินกู้ (ชื่อแหล่งที่กู้)	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

2. เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายค่าใช้จ่ายจากเงินกู้ ตามข้อ 1 ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีค่าใช้จ่ายตามหมวดที่จ่าย (ประเภทที่ได้ทำสัญญา)	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX
		บัญชีเงินภาษีหัก ณ ที่จ่ายค้างจ่าย	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

**การจ่ายเงินล่วงหน้า ให้ทำตามขั้นตอนดังนี้**

1. กรณีที่ทำสัญญาจ้างโดยตั้งงบประมาณจ่ายและกำหนดเงื่อนไข ดังนี้
  - 1) ผู้ว่าจ้างตกลงจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า และหักเงินค่าจ้างในแต่ละงวดเพื่อใช้คืนเงินล่วงหน้าจนกว่าจะครบ
  - 2) ผู้ว่าจ้างกำหนดให้หักเงินประกันผลงานจากเงินค่าจ้างในแต่ละงวด
2. เมื่อจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้าง ให้บันทึกบัญชีดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีค่าใช้จ่ายจ่ายล่วงหน้าตามหมวด (สัญญา)	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX

3. เมื่อจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างแต่ละงวดตามสัญญาโดยหักเงินประกัน ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีค่าใช้จ่ายตามหมวดที่จ่าย (จำนวนเงินที่เรียกเก็บตามงานที่เสร็จในงวดนั้น)	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร (จำนวนที่เหลือจากหักเงินจ่ายล่วงหน้าและเงินประกัน)	XXX
	บัญชีค่าใช้จ่ายจ่ายล่วงหน้า (ตามสัญญา)	XXX
	บัญชีเงินรับฝาก – เงินประกันผลงาน	XX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

4. เมื่อจ่ายคืนเงินประกันผลงาน ให้บันทึกบัญชีดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินรับฝาก – เงินประกันผลงาน	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

**การเบิกตัดปี** ให้ทำตามขั้นตอนดังนี้

1. กรณีใกล้สิ้นปีงบประมาณ เมื่อได้รับอนุมัติให้เบิกตัดปี ทั้งที่ได้ก่อนนี้ผูกพันและไม่ได้ก่อนนี้ผูกพัน ให้จัดทำฎีการายจ่ายตามงบประมาณและประทับตรา "ค้างจ่าย" มุมขวาของฎีกา และบันทึกบัญชีโดยใช้ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

## ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่าย (หมวดที่จ่าย)	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีรายจ่ายค้างจ่าย	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

2. ปีงบประมาณใหม่ หากมีเงินเหลือจ่ายจากรายจ่ายที่ได้เบิกตัดปี ให้บันทึกโดยใช้ ใบผ่านรายการบัญชี ทั่วไป ดังนี้

## ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายค้างจ่าย	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินสะสม	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

3. ณ วันสิ้นปีงบประมาณ หากปรากฏว่ามีลูกหนี้เงินยืมเงินงบประมาณรายใดมีความจำเป็นต้องจ่ายคาบเกี่ยวไปถึงปีงบประมาณใหม่ ให้จัดทำฎีการายจ่ายตามงบประมาณ และให้ประทับตราয়ငါ်คำว่า “ผลัดส่งใบสำคัญ” ที่มุมขวาด้านบนแล้ว บันทึกบัญชีใน ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

## ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชี คชจ. ค้างจ่ายตามหมวด (จำนวนที่ให้ยืม)	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

4. ปีงบประมาณใหม่ เมื่อมีการส่งใบสำคัญคู่จ่ายที่ขอผลัดส่งใบสำคัญพร้อมเงินสดคงเหลือ (ถ้ามี) เพื่อส่งใช้เงินยืมตามข้อ 3 ให้บันทึกบัญชีโดยใช้ **สมุดเงินสดรับ** ดังนี้

## สมุดเงินสดรับ

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร (ยอดเงินที่รับ)	XXX
	บัญชีคชจ. ค้างจ่ายตามหมวด (จำนวนที่ให้ยืม)	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีลูกหนี้เงินยืมเงินงบประมาณ	

(จำนวนเท่ากับใบสำคัญ)	XXX
บัญชีเงินสะสม (เงินสดที่เหลือ)	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

**6.2.4.7 การบันทึกบัญชี การเบิกจ่ายเงินสะสม**

การบันทึกบัญชี การเบิกจ่ายเงินสะสม มี 2 กรณี คือ 1) การยืมเงินสะสมและการจ่ายขาดเงินสะสม และ 2) การยืมเงินสะสมโดยส่งใช้คืน

**การยืมเงินสะสม และการจ่ายขาดเงินสะสม ให้ทำตามขั้นตอนดังนี้**

1. กรณีสามเดือนแรกของปีงบประมาณเมื่อมีการยืมเงินสะสมตรงจ่ายเป็น เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ให้บันทึกบัญชีดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่าย (หมวดที่จ่าย เช่น บัญชีเงินเดือน)	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX
	บัญชีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจ่าย	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

2. กรณีได้รับอนุมัติให้ยืมเงินสะสม ให้บันทึกบัญชีเมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินแล้ว ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินสะสม (ตามจำนวนที่ถูกเรียกเก็บ)	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX
	บัญชีภาษีนิติบุคคลจ่าย (ถ้ามี)	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

ให้จัดเก็บฎีกาแยกไว้เพื่อรอการตั้งงบประมาณส่งใช้ในปีงบประมาณต่อมา เมื่อได้ตั้งงบประมาณส่งใช้แล้วให้นำฎีกาที่แยกไว้ไปหักลดยอดงบประมาณ ใน ทะเบียนรายจ่าย ตามงบประมาณ



3. กรณีที่ยืมเงินสะสมจ่ายเป็นค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างทั้งโครงการ โดยมีเงื่อนไข ดังนี้
  - 1) ผู้ว่าจ้างตกลงจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า และหักเงินค่าจ้างในแต่ละงวดเพื่อใช้คืนเงินล่วงหน้าจนกว่าจะครบ
  - 2) ผู้ว่าจ้างกำหนดให้หักเงินประกันผลงานจากเงินค่าจ้างที่จ่ายในแต่ละงวดให้บันทึกบัญชี ดังนี้
    - (ก) เมื่อจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้าง

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีลูกหนี้เงินยืมเงินสะสม (สัญญา)	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

- (ข) เมื่อจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างแต่ละงวดตามสัญญา โดยหักเงินประกันและหักเงินค่าจ้างเพื่อใช้คืนเงินค่าจ้างล่วงหน้า

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินสะสม (ตามจำนวนเงินที่เรียกเก็บตามงานที่เสร็จในงวดนั้น)	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร (จำนวนที่เหลือจากจำนวนที่เรียกเก็บหักเงินประกันและเงินจ่ายล่วงหน้า)	XXX
	บัญชีเงินรับฝาก – เงินประกันผลงาน	XXX
	บัญชีลูกหนี้เงินยืมเงินสะสม (สัญญา)	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

เมื่อจ่ายเงินครบถ้วนตามสัญญาแล้ว ให้ตั้งงบประมาณสงฆ์เงินยืมเงินสะสมเฉพาะยอดจ่ายเป็นค่าที่ดินหรือครุภัณฑ์ โดยไม่รวมเงินยืมเงินสะสมจ่ายล่วงหน้า

4. สำหรับเงินสะสมที่ได้รับอนุมัติให้ยืม และมีการก่อกำหนดผู้กักกันข้ามปีงบประมาณไว้ หากยังมีเงินคงเหลือที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย เมื่อสิ้นปีงบประมาณไม่ต้องบันทึกบัญชี และให้มีผลใช้ได้ตามจำนวนเงินที่ได้ก่อกำหนดผู้กักกันและยังไม่ได้เบิกจ่าย
5. กรณีได้รับอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม ให้บันทึกเมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินแล้ว ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินสะสม (จำนวนตามที่เรียกเก็บ)	XXX	
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร		XXX
	บัญชีภาษีหัก ณ ที่จ่ายค้างจ่าย		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

หากมีการจ่ายจากเงินสะสม เป็นค่าครุภัณฑ์ หรือค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้นำไปบันทึกทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุที่เกี่ยวข้องด้วย

**การบันทึกบัญชี การยืมเงินสะสมโดยส่งใช้เงินคืน ให้ดำเนินการดังนี้**

1. กรณีได้อนุมัติให้กิจการอื่น เช่น สถานธนาอนุบาล ขอยืมเงินสะสมเพื่อนำไปทวงจ่าย ในการดำเนินงาน ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	ลูกหนี้เงินยืมเงินสะสม	XXX	
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

2. เมื่อสถานธนาอนุบาลส่งคืนเงินที่ยืม ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
	<u>เครดิต</u> ลูกหนี้เงินยืมเงินสะสม		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

**6.2.4.8 การบันทึกบัญชีสำรองหนี้สูญ**

เมื่อถึงสิ้นปีงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสำรวจบัญชีลูกหนี้ที่มียอดค้างชำระเป็นเวลานาน และจัดตั้งสำรองหนี้สูญ โดยทำการบันทึกบัญชีใน ใบผ่านรายการทั่วไป ดังนี้

**ใบผ่านรายการทั่วไป**

เดบิต ภาษีที่ไม่สามารถจัดเก็บได้ XXX  
เครดิต สำรองหนี้สูญ XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

**6.2.4.9 การจำหน่ายหนี้สูญ**

เมื่อได้รับอนุมัติให้จำหน่ายลูกหนี้ที่ค้างชำระ เช่น ลูกหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ลูกหนี้ภาษีบำรุงท้องที่ ลูกหนี้ภาษีป้าย และรายได้อื่นที่มีลักษณะเช่นเดียวกับภาษีดังกล่าว เป็นหนี้สูญ ให้บันทึกบัญชีโดยใช้ ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

**ใบผ่านรายการทั่วไป**

เดบิต บัญชีสำรองหนี้สูญ XXX  
เครดิต บัญชีลูกหนี้ค่าภาษี (ประเภทที่ได้รับอนุมัติ) XXX ผ่านรายการไป

ยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

**6.2.4.10 การแก้ไขข้อผิดพลาด**

1. กรณีพบว่ามีการบันทึกบัญชีผิดพลาดรายการจ่ายให้แก่ไขโดยจัดทำ ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

**ใบผ่านรายการทั่วไป**

เดบิต บัญชีรายการจ่ายหมวดที่ถูกตัดออก XXX  
เครดิต บัญชีรายการจ่ายหมวดที่บันทึกผิด XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

2. กรณีพบว่าบันทึกบัญชีรายได้ผิดประเภทให้แก่ไขโดย จัดทำ ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

**ใบผ่านรายการทั่วไป**

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายรับประเภทที่ลงผิด	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีรายรับประเภทที่ลงถูก	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

3. กรณีมีค่าใช้จ่ายซึ่งได้เบิกจ่ายเงินไปแล้ว ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้หักท้วงหรือเจ้าหน้าที่ได้หักท้วงว่า เบิกโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบต้องคืนเงิน ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

- 1) เมื่อได้รับการขอใช้เงินคืน ภายในปีงบประมาณที่เบิกค่าใช้จ่ายนั้น ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสดรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่ขอเบิกไปแล้ว	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

- 2) เมื่อได้รับการขอใช้เงิน ภายหลังจากปีงบประมาณที่เบิกค่าใช้จ่าย บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสดรับ**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินสะสม	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

**6.2.4.11 เบ็ดเตล็ด**

1. กรณีได้รับเงินรายได้ และต่อมามีการขอเงินคืนในลักษณะของลาภมิควรได้ เช่น รับชำระภาษีโดยไม่ถูกต้อง เป็นต้น และมีการขอรับเงินคืนให้ปฏิบัติ ดังนี้

- 1) ขอเงินคืนภายในปีงบประมาณที่รับเงิน เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้อง ให้จัดทำฎีกาเงินนอกงบประมาณเพื่อจ่ายคืน และบันทึกบัญชี ดังนี้

## สมุดเงินสดจ่าย

<u>เดบิต</u>	รายได้ประเภทที่ขอคืน	XXX	
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

- 2) ขอเงินคืนภายหลังจากปีงบประมาณที่รับเงิน เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้อง ให้จัดทำฎีกาเงินนอกงบประมาณเพื่อจ่ายคืน บันทึกบัญชีดังนี้

## สมุดเงินสดจ่าย

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินสะสม	XXX	
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

2. กรณีมีค่าปรับผิดสัญญาที่เกิดจากโครงการที่จ่ายจากเงินรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บันทึกบัญชี ดังนี้

## สมุดเงินสดจ่าย

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย	XXX	
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร (เท่าที่จ่ายจริง)		XXX
	บัญชีเงินค่าปรับผิดสัญญา		XXX
	บัญชีเงินภาษีหัก ณ ที่จ่ายค้างจ่าย		XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

3. กรณีตรวจพบว่านำเงินฝากธนาคารเกินกว่าเงินที่ปรากฏในใบเสร็จรับเงินให้นำผลต่างไปบันทึกในสมุดเงินสดรับ โดย เครดิต บัญชีเงินเกินบัญชี และเมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏหลักฐานว่าเป็นของผู้ใด ให้ถอนเงินเกินบัญชี โดยจัดทำฎีกาเงินนอกงบประมาณ และบันทึกบัญชี ดังนี้

## สมุดเงินสดจ่าย

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินเกินบัญชี	XXX	
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินฝากธนาคาร		XXX

แต่หากไม่ปรากฏว่าเป็นของผู้ใด ให้จัดทำ ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป บันทึกบัญชี ดังนี้

**ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินเกินบัญชี	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีรายได้เบ็ดเตล็ด	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

4. กรณีตรวจพบว่าการจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่มากกว่าใบสำคัญรับเงิน หรือจ่ายแล้วไม่มีใบสำคัญรับเงิน ให้ตรวจสอบและดำเนินการสอบสวนหาสาเหตุของเงินที่หายไป ในระหว่างดำเนินการสอบสวนให้บันทึกบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินขาดบัญชี	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีรายจ่ายหมวดที่จ่าย	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

- 1) เมื่อมีผู้ต้องรับผิดชอบได้ทำสัญญารับสภาพหนี้ ให้บันทึกบัญชีโดยใช้ ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

**ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป**

<u>เดบิต</u>	บัญชีลูกหนี้เงินขาดบัญชี.....(ผู้รับผิดชอบ)	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีเงินขาดบัญชี	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

- 2) เมื่อผู้รับสภาพหนี้ได้ชำระหนี้ ให้ลงบัญชี ดังนี้

**สมุดเงินสดจ่าย**

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีลูกหนี้เงินขาดบัญชี (ผู้รับผิดชอบ)	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

5. กรณีที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้แล้ว แต่มีความจำเป็นต้องชะลอการจ่ายเงิน เนื่องจากอยู่ระหว่างดำเนินคดีหรือมีเหตุขัดข้อง เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ทำ ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป บันทึกบัญชี ดังนี้

## ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีรายจ่ายค้างจ่าย (ประเภทที่ค้างจ่าย)	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

ต่อมาเมื่อเรื่องหรือคดีถึงที่สุด ต้องจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิ เมื่อได้รับอนุมัติจ่าย ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

## สมุดเงินสดจ่าย

<u>เดบิต</u>	บัญชีรายจ่ายค้างจ่าย (ประเภทที่ค้างจ่าย)	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

6. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเงินสมทบทุน ตามอัตราที่ระเบียบกำหนด โดยคำนวณจากยอดรายรับจริงสูงกว่ารายจ่ายจริงของปีที่ผ่านมา เมื่อถึงกำหนดให้จัดทำฎีกาเงินนอกงบประมาณเบิกจ่ายเงินเพื่อสมทบทุนดังกล่าว ให้บันทึกบัญชี ดังนี้

## สมุดเงินสดจ่าย

<u>เดบิต</u>	บัญชีเงินฝากสมทบทุน.....	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินฝากธนาคาร	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

7. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหุ้นอยู่ในโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น (โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน) บันทึกบัญชีเมื่อเริ่มปฏิบัติตามระบบบัญชี โดยจัดทำ ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

## ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป

<u>เดบิต</u>	บัญชีหุ้นในโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น (โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน)	XXX	
	<u>เครดิต</u>	บัญชีเงินสะสม	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

### 6.2.4.12 การปิดบัญชี

ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโอนปิดบัญชี ใน ใบผ่านรายการบัญชีทั่วไป ดังนี้

เดบิต	บัญชีเงินรายรับต่าง ๆ	XXX
	<u>เครดิต</u> บัญชีรายจ่ายตามหมวดที่จ่าย	XXX
	บัญชีเงินสะสม (ผลต่าง)	XXX

ผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทที่เกี่ยวข้อง

## 6.3 ระบบคอมพิวเตอร์สำหรับระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบบัญชีที่ออกแบบนี้ จำเป็นต้องพัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อใช้งานขึ้นมาโดยเฉพาะ เนื่องจากการบันทึกรายการรับ-จ่าย ของการดำเนินงาน เพื่อให้เห็นผลการดำเนินงานที่แท้จริง เป็นการนำเอาระบบบัญชีแบบเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย ซึ่งใช้สำหรับการบัญชีของภาครัฐกิจทั่วไปมาประยุกต์ใช้ จึงทำให้ยังไม่สามารถนำโปรแกรมระบบบัญชีทั่วไปตามมาตรฐานสากลมาใช้โดยตรงได้อย่างสมบูรณ์ อีกทั้งรูปแบบรายงานต้องเป็นไปตามระบบงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตของการทำงานที่ต้องการสำหรับระบบบัญชีดังกล่าวข้างต้นไว้เพียงกว้างๆ ดังนี้

### 6.3.1 ขอบเขตการทำงานของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่จะพัฒนาขึ้น

โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่จะพัฒนาขึ้นควรแบ่งการทำงานออกเป็น 7 ส่วน

#### 6.3.1.1 การบันทึกข้อมูลหลัก/ตั้งฐานข้อมูล

เป็นการบันทึกข้อมูลที่เป็นต่อการเริ่มต้นและจะใช้อ้างอิงระหว่างดำเนินการประจำวัน ได้แก่

- ผังโครงสร้างหน่วยงาน ประกอบด้วย รหัสหน่วยงานและชื่อหน่วยงาน
- ผังโครงสร้างแผนงาน ประกอบด้วย รหัสแผนงานและชื่อแผนงาน
- ผังโครงสร้างงาน ประกอบด้วย รหัสงานและชื่องาน



- ผังโครงสร้างกิจกรรม ประกอบด้วย รหัสกิจกรรมและชื่อกิจกรรม
- ผังโครงสร้างรหัสการลงทุน ประกอบด้วย รหัสโครงการลงทุนและชื่อโครงการ
- ผังบัญชี-โครงสร้างบัญชี จำแนกตามหมวดหมู่และประเภทตามหลักบัญชีสากล ประกอบด้วย รหัสบัญชีแยกประเภท และชื่อบัญชีแยกประเภท

### 6.3.1.2 การเปิดบัญชี

เป็นการบันทึกยอดยกมาของบัญชีสินทรัพย์ หนี้สิน และดุลการคลัง (เงินสะสม) จากปีงบประมาณปีที่แล้วมา เพื่อบันทึกรายการของปีปัจจุบันต่อไป

### 6.3.1.3 การบันทึกรายได้

เป็นการบันทึกรายได้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการในปีงบประมาณนั้นๆ จากการประเมินรายได้โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่หมวดบัญชีต่างๆ อาทิ

- หมวดภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- หมวดภาษีบำรุงท้องที่
- หมวดภาษีป้าย
- อื่น ๆ

### 6.3.1.4 การบันทึกรายจ่าย

เป็นการบันทึกรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ๆ ได้แก่

- รายจ่ายตามรายการงบประมาณรายจ่าย
- รายจ่ายตามรายการผูกพันงบประมาณ
- รายจ่ายจากการชำระเงินใบสำคัญจ่าย

### 6.3.1.5 การปรับปรุงรายการบัญชี

เป็นการบันทึกรายการบัญชีเฉพาะรายการที่ไม่เกี่ยวกับการรับ-จ่ายเงินสด/เงินฝากธนาคาร รวมถึงการปรับปรุงรายการที่ผิดพลาดจากการบันทึกบัญชี การจัดสรรค่าใช้จ่ายทางอ้อม ไปยังแต่ละกิจกรรม เป็นต้น

- ปรับปรุงรายการรายได้
- ปรับปรุงรายการรายจ่าย

- จัดสรรต้นทุนทางอ้อม
- อื่น ๆ

### 6.3.1.6 การปิดบัญชี

เป็นการโอนบัญชีรายได้-รายจ่ายไปยังดุลคงคคลัง (เงินสะสม)

- ปิดบัญชีรายได้
- ปิดบัญชีรายจ่าย
- งบทดลอง

### 6.3.1.7 การจัดทำรายงานต่าง ๆ

#### 1. รายงานประจำวัน

- รายงานเงินสด/เงินฝากธนาคารประจำวัน
- รายงานรายจ่ายตามงบประมาณตามประเภทของกิจกรรม
- งบทดลอง

#### 2. รายงานประจำเดือน

- สรุปรายได้-รายจ่ายประจำเดือน
- งบแสดงฐานะทางการเงิน
- งบทดลอง
- งบกระแสเงินสด
- รายงานรายจ่ายตามงบประมาณตามประเภทของแผนงาน
- รายงานรายจ่ายงบลงทุน

#### 3. รายงานประจำปี

- สรุปรายได้-รายจ่ายประจำปี
- งบทดลอง
- งบแสดงฐานะทางการเงิน
- งบกระแสเงินสด
- อื่น ๆ

### 6.3.2 กระบวนการลงบัญชี

กระบวนการทำงานในการลงบัญชีสำหรับระบบบัญชีแบบนี้ ควรกำหนดให้การบันทึกข้อมูลรายได้ และรายจ่ายประจำวันต้องกำหนดรหัสกิจกรรม เพื่อให้โปรแกรมสามารถค้นหารายการข้อมูลบัญชี การเงินและรายการบัญชีงบประมาณ และสามารถบันทึกบัญชีได้อย่างอัตโนมัติ

ทั้งนี้การกำหนดผังรหัสกิจกรรมสำหรับระบบบัญชีแบบนี้ ผู้กำหนดจะต้องเข้าใจถึงการดำเนินการ ขององค์กรฯ และกระบวนการบันทึกบัญชี

โครงสร้างผังข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ในระบบคอมพิวเตอร์สำหรับระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีองค์ประกอบดังนี้

#### โครงสร้างหน่วยงาน (Organization Units)

1. ผังโครงสร้างหน่วยงาน
  - มี 2 ระดับ 3 ตำแหน่ง (XXX)
  - ตำแหน่งที่ 1 ใช้แทนหน่วยงานหลัก (รหัสที่ใช้ 0-9)
  - ตำแหน่งที่ 2-3 ใช้แทนหน่วยงานรอง (รหัสที่ใช้ 00-99)

#### รายจ่ายดำเนินการตามรหัสกิจกรรม (Cost Center)

2. ผังโครงสร้างแผนงาน (Program)
  - มี 1 ระดับ 2 ตำแหน่ง (XX)
  - ตำแหน่งที่ 1-2 ใช้แทนแผนงานหลัก (รหัสที่ใช้ 00-99)
3. ผังโครงสร้างงาน (Work Plan)
  - มี 1 ระดับ 2 ตำแหน่ง (XX)
  - ตำแหน่งที่ 1-2 ใช้แทนงาน (รหัสที่ใช้ 00-99)
4. ผังโครงสร้างกิจกรรม (Activity)
  - มี 1 ระดับ 2 ตำแหน่ง (XX)
  - ตำแหน่งที่ 1-2 ใช้แทนกิจกรรม (รหัสที่ใช้ 00-99)

### รายจ่ายลงทุน

5. ผังโครงสร้างรายจ่ายลงทุน
  - มี 3 ระดับ 6 ตำแหน่ง (XXXXXX)
  - ตำแหน่งที่ 1-2 ใช้แทนหน่วยปีที่ของงบประมาณ (รหัสที่ใช้ 00-99)
  - ตำแหน่งที่ 3-4 ใช้แทนโครงการหลัก (รหัสที่ใช้ 00-99)
  - ตำแหน่งที่ 5-6 ใช้แทนโครงการรอง (รหัสที่ใช้ 00-99)

### ระบบบัญชี

6. ผังบัญชี (Account Codes/Cost Element)
  - มี 2 ระดับ 4 ตำแหน่ง (XXXX)
  - ตำแหน่งที่ 1 ใช้แทนประเภทของบัญชีหลัก (รหัสที่ใช้ 0-1)
  - ตำแหน่งที่ 2-4 ใช้แทนหมวดของบัญชีโดยกำหนดเป็นช่วย (รหัสที่ใช้ 000-999)
7. ผังโครงสร้างบัญชี (Account Codes Structure)
  - นำผังบัญชี ผนวกกับ ผังโครงสร้างแผนงาน ผังโครงสร้างงาน และผังโครงสร้างกิจกรรม เป็น รายจ่ายดำเนินการตามประเภทกิจกรรม
  - นำผังบัญชี ผนวกกับ ผังโครงสร้างรายจ่ายลงทุน เป็น รายจ่ายลงทุนตามประเภทการลงทุน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 7 ระบบรายงานและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

### หัวข้อหลัก:

- 7.1 ระบบรายงาน: รายงานการเงิน และรายงานผลการดำเนินงาน
- 7.2 ระบบการตรวจสอบผลการดำเนินงาน
- 7.3 การเผยแพร่รายงานการเงินและผลการดำเนินงาน
- 7.4 การนำข้อมูลในรายงานการเงินและรายงานผลการดำเนินงานมาทบทวนภารกิจ กิจกรรม จัดสรรงบประมาณ และปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน
- 7.5 เอกสารรายงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบรายงานและการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นองค์ประกอบส่วนสุดท้ายของระบบงบประมาณแบบใหม่ แต่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าองค์ประกอบด้านอื่นๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะเป็นส่วนที่จะทำหน้าที่ผลิต-ประมวลวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน ระดับความสำเร็จ ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ของการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา เพื่อย้อนกลับไปสู่ชุมชน ประชาชนผู้ให้บริการ และผู้หน่วยกำหนดนโยบาย หน่วยจัดสรรงบประมาณ และหน่วยปฏิบัติการในขณะเดียวกัน ระบบการรายงานและการตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีระบบที่แน่นอน ได้มาตรฐาน เชื่อถือได้ ในลำดับต่อไปนี้ได้กล่าวถึงองค์ประกอบและกระบวนการจัดทำรายงานและการตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ

### 7.1 ระบบรายงาน: รายงานการเงิน และรายงานผลการดำเนินงาน

ระบบรายงานในที่นี้มีส่วนประกอบ 2 ส่วนที่เกี่ยวข้องกันคือ (1) รายงานการเงิน และ (2) รายงานผลการดำเนินงาน รายงานการเงิน เป็นเอกสารแสดงฐานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานในช่วงเวลาหนึ่งที่ผ่านมา เช่น รายงานการเงินในช่วง 1 เดือน หรือ 3 เดือน (1 ไตรมาส) หรือ 12 เดือน (1 ปีงบประมาณ) รายงานการเงินประกอบด้วยงบดุล งบแสดงรายได้ รายจ่าย และดุลการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม และงบดุล /งบแสดงรายได้ รายจ่าย ดุลการเงินของแผนงานหรืองานหรือโครงการที่มีลักษณะเฉพาะในทางการเงินการคลัง (ในปัจจุบันเรียก

ว่างบุคคลสำหรับ “งบประมาณเฉพาะการ”) เช่น งานประปา งานสถานธนาภิบาล งานโรงฆ่าสัตว์ งานตลาดสด ซึ่งเป็นกิจการเชิงธุรกิจ หรือเลี้ยงตัวเองในทางการคลัง ดังนี้เป็นต้น

การจัดทำรายงานการเงินเป็นหน้าที่ของฝ่ายบัญชี ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานการเงินเป็นผลผลิตของระบบบัญชี ความน่าเชื่อถือของรายงานการเงินจึงขึ้นอยู่กับความถูกต้องโปร่งใสของการจัดทำบัญชีเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระจากภายนอกทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของการจัดทำบัญชีและรายงานการเงินของท้องถิ่น ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น กฎหมายกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท

รายงานผลการดำเนินงาน เป็นเอกสารแสดงผลการดำเนินงานกิจกรรม งาน/โครงการ แผนงานต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริง เปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือประมาณการที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณเมื่อต้นปี โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เปรียบเทียบที่เรียกว่า “Flexible-budget analysis” เพื่อค้นหาความแปรปรวนของผลงาน-ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบผลงาน-งบประมาณที่ตั้งไว้ในงบประมาณประจำปีกับผลงาน-ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงสำหรับงาน-กิจกรรมต่างๆ (ในบางกรณีเรียกว่า “Cost-Output Variance Analysis”)

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในระดับงาน-กิจกรรมมี 3 ประเภทคือ (1) หน่วยควบคุมคุณภาพบริการฯ (2) หน่วยวางแผนและงบประมาณ และ (3) หน่วยปฏิบัติการ โดย “หน่วยควบคุมคุณภาพบริการฯ” ทำหน้าที่ประเมินผลการจัดบริการฯ โดยทำการสำรวจผลการให้บริการ (ในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา) จากผู้ใช้บริการ และหน่วยปฏิบัติงานประกอบกัน และจัดทำรายงานการประเมินผลต่อสภาท้องถิ่น (ในกรณีที่หน่วยงานในสังกัดสภาท้องถิ่น) หรือจัดทำรายงานฯ เสนอฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นตามลำดับ (ในกรณีที่หน่วยวางแผนและงบประมาณทำหน้าที่เป็นหน่วยควบคุมคุณภาพบริการ)

ในการวิจัย สํารวจ และประมวลผลการดำเนินงานนั้น หน่วยควบคุมคุณภาพบริการฯ อาจดำเนินการเองแบบครบวงจร หรืออาจว่าจ้างหน่วยงานภายนอกที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้ทำหน้าที่ดังกล่าวก็ได้

สำหรับหน่วยปฏิบัติงานนั้น จะทำการจัดทำเก็บข้อมูลผลการดำเนินงานประจำเดือน หรือ 3 หรือ 6 เดือน หรือประจำปี และรายงานผลการดำเนินงานให้แก่หน่วยวางแผนและงบประมาณ เพื่อประมวล

ผลการดำเนินงานและวิเคราะห์โดยใช้เทคนิค Flexible budget analysis และเสนอผู้บริหารเพื่อพิจารณาต่อไป

หน่วยวางแผนและงบประมาณมีหน้าที่รับผิดชอบในการติดตาม-รวบรวม-ประมวลข้อมูลรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน เสนอผู้บริหารเป็นระยะๆ ตามระเบียบที่กำหนดไว้ โดยจะดำเนินการเองแบบครบวงจร หรืออาจว่าจ้างหน่วยงานภายนอกที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้ทำหน้าที่ดังกล่าวก็ได้

อนึ่ง ท้องถิ่นขนาดเล็กอาจไม่จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กร “หน่วยควบคุมคุณภาพบริการ” ขึ้นแต่อย่างใด หากแต่มอบหมายให้หน่วยวางแผนและงบประมาณทำหน้าที่นี้ แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เป็นต้น) นั้น ควรจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานประเภทนี้ขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยขึ้นอยู่กับสภาท้องถิ่น เพื่อให้ทำหน้าที่กำหนดและควบคุมมาตรฐานบริการ และประเมินผลงานของหน่วยปฏิบัติการในเชิงปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณในนามของสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี

นอกจากกิจกรรมด้านการจัดบริการสาธารณะแล้ว ในกรณีของกิจกรรมด้านการบริหารทั่วไป จัดเก็บรายได้ และกิจกรรมสนับสนุนอื่นๆ ก็จะทำกรประมวลข้อมูลผลการดำเนินงาน และเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง เช่น จำนวนเงินรายได้จากการเก็บรายได้ หรือดัชนีวัดผลการดำเนินงานด้านนั้นๆ เป็นต้น) กับเป้าหมายการดำเนินงาน หรือเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกัน

## 7.2 ระบบการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

การตรวจสอบและรับรองรายงานการเงินและรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอาจแต่งตั้งคณะบุคคลหรือบุคคลเป็นพนักงานตามสอบและรับรองรายงานการเงินและรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีๆ ไป

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอาจกำหนดระเบียบว่าด้วยการตรวจเงิน และรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นการเฉพาะในอนาคต โดยอาจ แต่งตั้งให้หน่วยตรวจสอบบัญชีเอกชนที่ได้รับอนุญาต (ได้มาตรฐาน เชื่อถือได้) ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจ รับรองรายงานการเงินและ รายงานผลการดำเนินงานของท้องถิ่นในนามของสำนักงานตรวจเงิน แผ่นดิน เพื่อแบ่งเบาภาระการตรวจสอบฯ ที่เกินความสามารถของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ได้

### 7.3 การเผยแพร่รายงานการเงินและผลการดำเนินงาน

ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อ เผยแพร่แก่ประชาชนในชุมชนทุกครัวเรือนเป็นประจำทุกๆ สัปดาห์งบประมาณ โดยในรายงานประจำปี ดังกล่าวนี้อาจมีรายละเอียดเกี่ยวกับรายงานการเงินและผลการดำเนินงานรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ ประชาชนได้ทราบถึงสถานะทางการเงินและผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของ ตนเองอย่างทั่วถึง และมีความตื่นตัวให้ความสนใจ เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ปัญหาและแก้ ปัญหาของท้องถิ่นอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นต่อไป

### 7.4 การนำข้อมูลในรายงานการเงินและรายงานผลการดำเนินงานมาทบทวนภารกิจ กิจกรรม จัดสรรงบประมาณ และปรับปรุงประสิทธิภาพ การดำเนินงาน

ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ/จัดสรรเงินงบประมาณลงสู่กิจกรรมต่างๆ สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลใน รายงานการเงินและรายงานผลการดำเนินงานในการวิเคราะห์ทบทวนและปรับปรุงแนวนโยบายในการจัดสรรงบประมาณสู่กิจกรรมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มากยิ่งขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นสามารถนำข้อมูลในรายงานการเงินและรายงานผลการดำเนินงานมาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ดังนี้



### 7.4.1 กำหนดนโยบายการเงินการคลังในภาพรวม

ในช่วงเริ่มต้นการจัดทำงบประมาณประจำปีนั้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะต้องกำหนดนโยบายการเงินการคลังขึ้นเพื่อให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยปฏิบัติงานย่อยต่างๆ นำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณในรายละเอียดต่อไป ในเรื่องนี้ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลในรายงานการเงินและรายงานผลการดำเนินงานได้อย่างกว้างขวาง เช่น ในการประมาณการรายได้ การพัฒนารายได้จากแหล่งต่างๆ อาจดูผลการจัดเก็บรายได้เปรียบเทียบกับประมาณหรือเป้าหมายในปีที่ผ่านมาๆ หรือในการกำหนดนโยบายด้านเงินกู้ ก็อาจดูข้อมูลในรายงานการเงิน อัตราส่วนหนี้สินต่อทรัพย์สิน อัตราส่วนรายได้เหลือจ่ายสะสมต่อรายได้รวม อัตราส่วนรายได้ต่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายตามข้อผูกพัน ฯลฯ เป็นต้น หรือในกรณีการกำหนดนโยบายด้านการบริหารเงินสด ทรัพย์สินหมุนเวียน สินทรัพย์และวัสดุคงคลัง ฯลฯ ก็สามารถดูข้อมูลในงบดุลการเงิน เพื่อคำนวณอัตราส่วนสภาพคล่องทางการเงิน อัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์หมุนเวียน ดังนี้ เป็นต้น

### 7.4.2 จัดสรรงบประมาณลงสู่งาน-กิจกรรม

ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยจัดสรรเงินงบประมาณลงสู่งานและกิจกรรมต่างๆ ควรจะได้ทบทวนการตั้งเป้าหมายผลการดำเนินงาน (Output target ในเชิงปริมาณ คุณภาพและเวลา) และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยผลงาน (Costs per output target) ว่ามีความเหมาะสมและเป็นไปได้จริงมากน้อยเพียงใด เช่น ตั้งเป้าหมายไว้สูงเกินไป หรือต่ำเกินไป หรือประมาณการค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยไว้สูงหรือต่ำเกินไปหรือไม่ โดยพิจารณาข้อมูลในรายงานผลการดำเนินงานของกิจกรรมนั้นๆ เช่น หากพบว่าในปีงบประมาณที่ผ่านมาผลการดำเนินงานจริงต่ำกว่าเป้าหมาย (และถ้าพบว่าในปีก่อนๆ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน) ก็แสดงว่าหน่วยปฏิบัติงานได้ตั้งเป้าหมายการดำเนินงานไว้สูงเกินความเป็นจริง จึงควรลดเป้าหมายและงบประมาณสำหรับหน่วยงานดังกล่าวลงไปตามความเหมาะสม หรือหากพบว่าต้นทุนการจัดบริการเฉลี่ยต่อหน่วยของท้องถิ่นหนึ่งอยู่ในระดับสูงกว่าของท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีขนาดการดำเนินงานใกล้เคียงกัน ก็ควรทบทวนปรับต้นทุนการดำเนินงานให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น ดังนี้ เป็นต้น

### 7.4.3 ปรับปรุงแผนการเงินระยะ 3 ปี

ในระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะต้องทบทวนปรับปรุงแผนการเงินระยะ 3 ปี เป็นประจำอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ในกรณีนี้ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นสามารถนำผลการวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณลงสู่กิจกรรมที่ดำเนินการในส่วนผ่านมาไปใช้ในการทบทวนและปรับปรุงแผนการเงินระยะ 3 ปีได้ โดยการปรับตัวเลขประมาณการรายได้จากแหล่งต่างๆ และตัวเลขประมาณการรายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุนสำหรับกิจกรรม-งาน-แผนงานต่างๆ ตามผลการวิเคราะห์ที่ได้ดำเนินการในส่วนที่ผ่านมาได้

## 7.5 เอกสารรายงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เค้าโครงรายงานประจำปีประกอบด้วย 3 ส่วนหลักๆ คือ (1) ภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) รายงานการเงิน และ (3) รายงานผลการดำเนินงาน ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดในส่วนต่อไป

### 7.5.1 ภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 7.5.1.1 ตัวแทนของท่าน

ในส่วนแรกนี้ ให้แนะนำองค์กรและคณะบุคคล ที่เป็นผู้นำและผู้มีบทบาทสำคัญในท้องถิ่น ได้แก่ คณะผู้บริหาร และรายชื่อคณะกรรมการชุดต่างๆ (ดูตัวอย่างท้ายเล่ม)

#### 7.5.1.2 แผนกบริการของท่าน

ส่วนถัดไป ให้แสดงโครงสร้างการบริหารและแผนกบริการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายชื่อปลัดเทศบาลและหัวหน้าหน่วยปฏิบัติงานด้านต่างๆ พร้อมรูปถ่าย และคำอธิบายหน้าที่ความรับผิดชอบ ของหน่วยงานและคณะกรรมการด้านต่างๆ

#### 7.5.1.3 รายงานจากผู้นำฝ่ายบริหาร

ในส่วนนี้ เป็นสำเนาจากผู้นำฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวถึงการดำเนินงานของท้องถิ่น ฯลฯ

### ตัวอย่างรายงานจากผู้นำฝ่ายบริหาร

ผมมีความยินดีที่จะเรียนให้ทราบว่าในปีที่ผ่านมาเทศบาลของเราได้ก้าวหน้าไปอีกก้าวหนึ่ง ... ในด้าน? (การพัฒนาย่านธุรกิจ สถานที่พักผ่อน / ออกกำลังกาย –Civic center บริการพื้นฐาน การปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี ฯลฯ เป็นต้น) เราได้สร้าง ? เสร็จแล้ว อันเป็นการวางรากฐานการพัฒนาเมืองของเรา เช่น ในด้านทิศทางการพัฒนา เราได้วางแผนยุทธศาสตร์ของเมือง ในชื่อ “วันพรุ่งนี้ของเมือง?” ซึ่งท่านทั้งหลายได้ร่วมกันคิด กำหนดขึ้น และได้ส่งให้ท่านทั้งหลายได้อ่านดูทั่วกันไปแล้ว ผมใคร่ขอขอบคุณสมาชิกสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี พนักงานเทศบาล ประชาชน กลุ่มและองค์กรเอกชนต่างๆ ที่ได้ร่วมกันพัฒนาเมืองของเราให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

(ลงนาม)

นายกเทศมนตรีเทศบาล ....

### ตัวอย่างรายงานจากประธานสภา

ผมมีความยินดีที่จะเรียนให้ทราบว่า ในปีที่ผ่านมาสภาได้ผ่านกฎหมายสำคัญๆ หลายฉบับ อาทิ ... (ระบุ) ซึ่งช่วยให้ท้องถิ่น ... มีรายได้เพิ่มขึ้นปีละ ?? บาท / ประหยัดรายจ่ายของท้องถิ่นเป็นเงินปีละ ?? บาท / สร้างหลักประกันด้านคุณภาพ/มาตรฐานการให้บริการฯ ของท้องถิ่นในเรื่อง???

ผลการตรวจสอบบัญชีปีนี้ เราได้รับการรับรองจากผู้ตรวจสอบบัญชีว่า เทศบาลของเราได้จัดทำบัญชี และรายงานการเงิน รายงานผลการดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักการบัญชี ใช่วิธีการประเมินผลการดำเนินงานที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยผู้ประเมินผลที่เชื่อถือได้ การดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใส ถูกต้อง ทุกประการ

การบริหารงบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นไปตามเป้าหมาย มีรายได้สุทธิ (เหนือรายจ่าย) ในขณะเดียวกันก็มีภาระผูกพันทางการเงินเพิ่มขึ้น มีการลงทุนเพิ่มขึ้น ในขณะที่มีภาระหนี้สุทธิ ทุนสุทธิ สภาพคล่อง และคุณภาพทรัพย์สินของเทศบาลก็ดีขึ้นเช่นเดียวกัน

โดยสรุป ในปีที่ผ่านมาเทศบาลของเราได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมั่นคง อย่างไรก็ตาม ก็มีเสียงบ่นจากสมาชิกสภาเทศบาลบางท่านว่าเทศบาลของเราอาจมีภาระหนี้สูงเกินไป น่าจะชะลอการกู้เงินไปบ้าง เทศบาลของเรามีภาระหนี้จากโครงการลงทุนในอดีตเป็นจำนวนมาก แต่ท่านทั้งหลายคงเห็นด้วยว่าเราได้ใช้เงินกู้อย่างคุ้มค่า ประโยชน์ที่เราได้จากการกู้เงินของผู้บริหารในอดีตนั้นคุ้มกับเงินภาษีที่เราจ่ายเป็นดอกเบี้ยและเงินต้นของเงินกู้เหล่านั้น

(ลงนาม)

ประธานสภาเทศบาล ....

#### 7.5.1.4 สรุปผลการดำเนินงาน

แสดงที่ตั้งของโครงการสำคัญๆ โดยใช้แผนที่เมือง และทำ boxes สรุปผลการดำเนินงานแต่ละด้าน ให้มีลูกศรชี้จาก boxes ไปยังสถานที่ตั้งของกิจกรรมในแผนที่เมือง

#### 7.5.1.5 เราใช้ภาษีของท่านไปทำอะไรบ้าง

แสดงรายจ่ายต่อหัวประชากรสำหรับบริการต่างๆ ของเทศบาล โดยใช้รูปแผนที่เทศบาล ที่มีรูปหน่วยจัดบริการ หรือกลุ่มผู้รับบริการเป็น Background และทำ boxes แสดงรายจ่ายต่อหัวของบริการแต่ละด้าน พร้อมลูกศรชี้ไปที่รูปหน่วยจัดบริการ หรือรูปกลุ่มผู้ได้รับบริการ เช่น รายจ่ายต่อหัวฯ ด้านบริการสาธารณสุข ก็ชี้ไปที่โรงพยาบาลหรือสถานีอนามัยหรือศูนย์การแพทย์ชุมชน เป็นต้น

#### 7.5.2 รายงานการเงิน

รายงานการเงินที่น่าเสนอนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนผู้เสียภาษี ผู้รับบริการ หน่วยธุรกิจ และองค์กรชุมชนต่างๆ ได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของ “เทศบาล” ของท่าน รายงานการเงินที่จะนำเสนอต่อไปนี้จะประกอบด้วยสรุปผลการบริหารรายได้ รายจ่าย สถานะการเงินการคลัง และทรัพย์สินของ “เทศบาล” ในรอบปีที่ผ่านมา

### 7.5.2.1 แนะนำวิธีการอ่านรายงานการเงิน

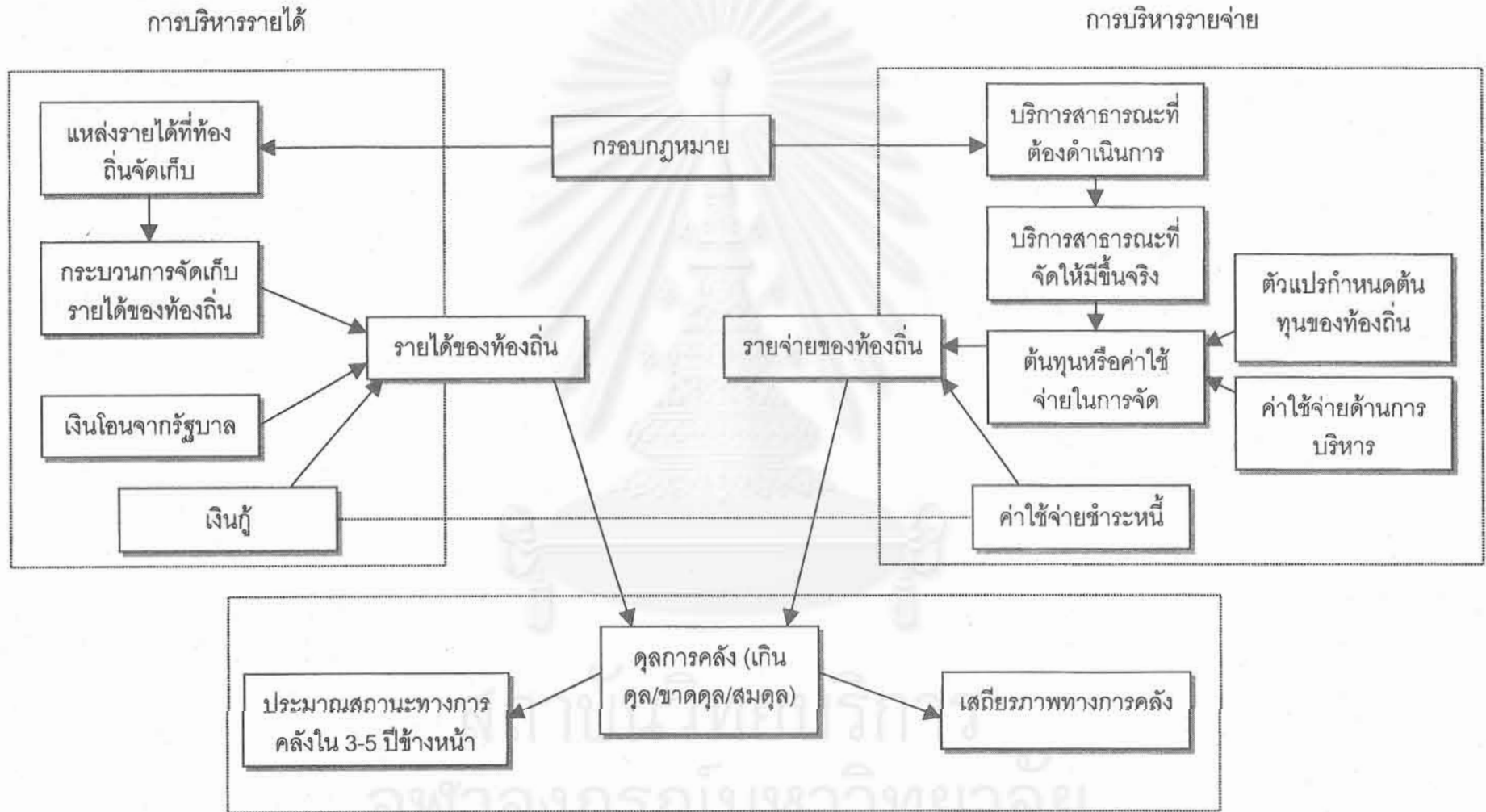
ในส่วนนี้ ให้นำเสนอระบบการบริหารงานคลังของท้องถิ่นโดยสังเขป และอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารรายได้ การบริหารรายจ่าย และการบริหารการเงินหรือดุลการคลัง

#### ตัวอย่างคำแนะนำวิธีการอ่านรายงานการเงิน

ในการอ่านรายงานการเงินนั้น ท่านผู้อ่านควรมีความเข้าใจในระบบการบริหารงานคลังของท้องถิ่นพอสมควร ระบบการบริหารงานคลังท้องถิ่นเรานั้น เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารรายได้ รายจ่าย จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากร และให้การบริหารงานคลังของท้องถิ่นมีความโปร่งใส รับผิดชอบต่อสาธารณชน และตรวจสอบได้ตลอดเวลา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 7-1 ระบบการบริหารงานคลังของท้องถิ่น



7.5.2.2 รายงานผลการตรวจบัญชี

ในส่วนนี้ ให้เสนอรายงานผลการตรวจบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ตัวอย่างรายงานการตรวจบัญชี**

รายงานการตรวจบัญชี  
เทศบาล...  
ประจำปีงบประมาณ 25XX

ชื่อหน่วยตรวจบัญชี: .....  
ถึงผู้อ่านรายงานการเงินประจำปี 25XX ของ “เทศบาล?”

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้แต่งตั้งให้ ข้าพเจ้า นาย/นาง/นางสาว....(ชื่อผู้ตรวจบัญชีที่ได้รับอนุญาต) จาก....(ชื่อสำนักงานตรวจบัญชีที่ได้รับอนุญาต) ให้เป็นผู้ตรวจสอบรายงานบัญชีและผลการดำเนินงานของ “เทศบาล?” ตามคำสั่งที่ ....ลงวันที่....

ข้าพเจ้าได้ทำการตรวจสอบบัญชีของ “เทศบาล?” โดยยึดหลักการตรวจบัญชีที่ถือปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (Generally accepted auditing standards for local governments in Thailand) ข้าพเจ้าได้จัดเก็บตัวเลขข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบอย่างครบถ้วน ได้ทำการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ และรอบคอบระมัดระวัง นอกจากการเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานการเงินฯของ “เทศบาล?” ตามคำสั่งของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ผู้ตรวจสอบมิได้มีความสัมพันธ์ใดๆ กับ “เทศบาล?” แห่งนี้

ข้าพเจ้าได้ทดสอบตัวเลขทางบัญชี ใน 2 ลักษณะคือ (1) การทดสอบตัวเลขประมาณการ และการใช้วิจารณญาณในกระบวนการจัดทำรายงานการเงินและรายงานผลการดำเนินงาน และ (2) การทดสอบว่าการจัดทำบัญชีเป็นไปตามหลักการและนโยบายการบัญชีที่กำหนดไว้หรือไม่

จากการตรวจบัญชีและกระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของ “เทศบาล?” ข้างต้น ข้าพเจ้ามีความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

1. รายงานการเงินของ “เทศบาล?” จากหน้า ? -? เป็นไปตามหลักการจัดทำบัญชีที่ยึดถือปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (Generally accepted accounting standards for local governments in Thailand)
2. รายงานการเงินของ “เทศบาล?” จากหน้า ? -? ได้แสดงสถานะการเงินของเทศบาล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 25XX อย่างถูกต้อง และเชื่อถือได้
3. รายงานการเงินของ “เทศบาล?” จากหน้า ? -? แสดงผลการบริหารเงินสดของเทศบาลในปีงบประมาณ 25XX อย่างถูกต้อง
4. รายงานผลการดำเนินงานของ “เทศบาล?” หน้า ?-? แสดงถึงสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายการดำเนินงานในปี 25XX ได้อย่างถูกต้องและเชื่อถือได้

การตรวจสอบและจัดทำรายงานฉบับนี้ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ?

ลายมือชื่อผู้ตรวจสอบที่ได้รับอนุญาต

ชื่อผู้ตรวจสอบ

ชื่อหน่วยตรวจบัญชี

ในนามของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

### 7.5.2.3 งบดุลการเงิน

งบดุลการเงินที่จะนำเสนอต่อไปนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ

1. งบดุลการเงินของ “เทศบาล” (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ในภาพรวม
2. งบดุลการเงินของงานหรือกิจกรรม ที่ดำเนินการในเชิงธุรกิจ-พึ่งตัวเองในทางการคลัง

**งบดุลการเงินของ “เทศบาล” ในภาพรวม** ประกอบด้วย 1) งบดุล 2) งบรายได้ รายจ่าย และการเปลี่ยนแปลงในงบดุลการคลัง 3) งบกระแสเงินสด และ 4) งบเปรียบเทียบงบประมาณและผลการดำเนินการจริง



## ตัวอย่างการทำงานบุคคล

เทศบาล ก.

งบดุล

ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2544

รายการ	จำนวนเงิน	รายการ	จำนวนเงิน
ทรัพย์สินหมุนเวียน		หนี้สินระยะสั้น (จากการดำเนินงาน)	
▪ เงินสด		▪ เจ้าหนี้ creditors	
▪ รายได้ค้างรับ		▪ เจ้าหนี้ Borrowings	
▪ เงินลงทุน		▪ ค่าเช่าค้างจ่าย (Leases)	
▪ สินทรัพย์คงคลัง		▪ รายการค้างจ่าย ประเภท Provisions	
▪ อื่นๆ		▪ อื่นๆ	
รวมทรัพย์สินหมุนเวียน		รวม หนี้สินระยะสั้น	
ทรัพย์สินถาวร		หนี้สินระยะยาว	
▪ ทรัพย์สินถาวรค้างรับ		▪ เจ้าหนี้ creditors	
▪ ทรัพย์สินถาวรประเภท		▪ เจ้าหนี้ Borrowings	
▪ ลงทุน		▪ ค่าเช่าค้างจ่าย (Leases)	
▪ อาคาร สำนักงาน เครื่องมืออุปกรณ์			
▪ ทรัพย์สินถาวรประเภท intangibles			
▪ อื่นๆ			
รวมทรัพย์สินถาวร		รวมหนี้สินระยะยาว	
รวมทรัพย์สิน		รวมหนี้สิน	

**ตัวอย่างการทำงานรายได้ รายจ่าย และการเปลี่ยนแปลงในดุลการคลัง**

เทศบาล ก.

**รายได้ รายจ่าย และการเปลี่ยนแปลงในดุลการคลัง**

**ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2544**

รายการ	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน
<b>รายได้</b>		
ภาษีที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	1,998,800	
ดอกเบียและค่าปรับภาษีค้างชำระ	3,490	
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	615,000	
ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต	240,000	
ค่าปรับ	330,000	
เงินอุดหนุน	450,000	
ค่าบริการ	70,000	
อื่นๆ	25,000	
<b>รวมรายได้</b>		<b>3,732,290</b>
<b>รายจ่าย</b>		
<b>รายจ่ายปีงบประมาณปัจจุบัน</b>		
การบริหารงานทั่วไป	(405,000)	
รักษาความปลอดภัย	(1,394,500)	
โยธา	(630,000)	
สาธารณสุข	(515,600)	
บริการสังคมและชุมชน	(227,400)	
สมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานท้องถิ่น	(125,000)	
รายจ่ายอื่นๆ	(10,000)	
<b>รวมรายจ่ายปีงบประมาณปัจจุบัน</b>	<b>(3,307,700)</b>	
รายจ่ายปีงบประมาณที่ผ่านมา	(15,500)	
<b>รวมรายจ่าย</b>		<b>(3,323,200)</b>
<b>รายได้เหนือรายจ่าย</b>		<b>409,090</b>

## รายได้ รายจ่าย และการเปลี่ยนแปลงในดุลการคลัง - ต่อ

รายการ	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน
รายการใช้จ่ายอื่นๆ		
เงินโอนไปกองทุนชำระหนี้เงินกู้		(400,000)
รายได้เหนือรายจ่าย และรายการใช้จ่ายอื่นๆ		9,090
ลบ การเปลี่ยนแปลงในเงินสำรองรายการผูกพัน		(19,500)
การเปลี่ยนแปลง (เพิ่ม/ลด) ในดุลการคลัง ปีงบประมาณ 2544		(10,410)
ดุลการคลัง ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2543		166,800
เงินโอนไปกองทุนภายในเทศบาล (Equity transfer to internal service fund)		(100,000)
ดุลการคลัง ณ วันที่ 30 กันยายน 2544		56,390

## ตัวอย่างการทำงานกระแสเงินสด

เทศบาล ก.

งบกระแสเงินสด

ปีงบประมาณ 25xx สิ้นสุด ณ วันที่ 30 กันยายน 25XX

รายการ	ปีงบประมาณ ปัจจุบัน		ปีงบประมาณ ที่ผ่านมา	
	รายการ ย่อย	รวม	รายการ ย่อย	รวม
<b>กระแสเงินสดจากการดำเนินงาน</b> <b>(Cash flows from operating activities)</b>				
เงินสดรับจากภาษี				
เงินสดรับจาก... ฯลฯ				
รวมเงินสดรับ				
เงินสดจ่ายรายการค่าตอบแทน ค่าบริการ				
เงินสดจ่ายรายการชำระหนี้				
เงินสดจ่ายรายการ... ฯลฯ				
รวมเงินสดจ่าย				

งบกระแสเงินสด--ต่อ

รายการ	ปีงบประมาณ ปัจจุบัน		ปีงบประมาณ ที่ผ่านมา	
	รายการ ย่อย	รวม	รายการ ย่อย	รวม
กระแสเงินสดสุทธิจากการดำเนินงาน (ยอดรวมบรรทัดล่างสุด)				
งบกระแสเงินสด--ต่อกระแสเงินสดจากการลงทุน (Cash flow form investing activities)				
เงินสดรับจากการจำหน่ายทรัพย์สิน				
เงินสดรับจากการดอกเบี้ยหุ้นกู้				
เงินสดรับจาก sinking fund investments				
เงินสดจ่ายรายการจัดหาและพัฒนาทรัพย์สินถาวร				
เงินสดจ่ายรายการลงทุน				
เงินสดจ่ายเข้ากองทุน sinking fund investments				
กระแสเงินสดสุทธิจากการลงทุน				
กระแสเงินสดจากการบริหารหนี้สาธารณะ (Cash flow from financing activities)				
เงินสดรับจากเงินกู้				
เงินสดจ่ายรายการชำระเงินกู้				
เงินสดจ่ายค่าธรรมเนียมเงินกู้				
กระแสเงินสดจากการบริหารหนี้สาธารณะ				
<b>เงินสดในมือสุทธิ</b>				
เงินสด ณ วันที่...วันเริ่มต้นปีงบประมาณ				
เงินสด ณ วันที่...วันสิ้นปีงบประมาณ				
<b>รายการประกอบเพิ่มเติม:</b>				
เงินค้ำประกันในบัญชีธนาคาร				
เงินเบิกเกินบัญชี (Overdrawn)				

## งบกระแสเงินสด-ต่อ

รายการ	ปีงบประมาณ ปัจจุบัน		ปีงบประมาณ ที่ผ่านมา	
	รายการ ย่อย	รวม	รายการ ย่อย	รวม
<b>ประมวลกระแสเงินสด</b> (Reconciliation with operating surplus)				
กระแสเงินสดสุทธิจากการดำเนินงาน				
บวก รายการที่มีใช้เงินสด				
การเปลี่ยนแปลงมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ				
ค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินสุทธิ				
รายการปรับปรุงอื่นๆ สุทธิ				
รายได้-รายจ่ายดอกเบี้ยทบต้นสุทธิ				
<b>บวก (ลบ) การเปลี่ยนแปลงในรายการทรัพย์สินหมุนเวียน</b>				
เจ้าหน้าที่จากการดำเนินงาน (เพิ่ม /ลด จากต้นปีงบประมาณ)				
สินทรัพย์คงคลัง (เพิ่ม /ลด จากต้นปีงบประมาณ)				
ลูกหนี้จากการดำเนินงาน (เพิ่ม /ลด จากต้นปีงบประมาณ)				
ดอกเบี้ยค้างจ่าย (เพิ่ม /ลด จากต้นปีงบประมาณ)				
<b>กระแสเงินสดจากการดำเนินงานสุทธิ</b>				

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตัวอย่างการทำงานเปรียบเทียบงบประมาณและผลการดำเนินงานจริง**

**เทศบาล ก.**

**งบเปรียบเทียบงบประมาณและผลการดำเนินงานจริง**

รายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง	งบประมาณ	ผลการดำเนินงานจริง	ผลต่าง น่า/ไม่น่าพอใจ
รายได้			
ภาษีที่ดินและสิ่งก่อสร้าง			
ดอกเบี้ยและค่าปรับภาษีค้างชำระ			
ภาษีมูลค่าเพิ่ม			
ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต			
ค่าปรับ			
เงินอุดหนุน			
ค่าบริการ			
อื่นๆ			
รวมรายได้			
รายจ่าย			
รายจ่ายปีงบประมาณปัจจุบัน			
การบริหารงานทั่วไป			
รักษาความปลอดภัย			
โยธา			
สาธารณสุข			
บริการสังคมและชุมชน			
สมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานท้องถิ่น			
รายจ่ายอื่นๆ			
รวมรายจ่ายปีงบประมาณปัจจุบัน			
รายจ่ายปีงบประมาณที่ผ่านมา			
รวมรายจ่าย			
รายได้เหนือรายจ่าย			

## งบเปรียบเทียบงบประมาณและผลการดำเนินงานจริง ต่อ

รายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง	งบประมาณ	ผลการดำเนินงานจริง	ผลต่าง น่า/ไม่น่าพอใจ
รายการใช้จ่ายอื่นๆ			
เงินโอนไปกองทุนชำระหนี้เงินกู้			
รายได้เหนือรายจ่าย และรายการใช้จ่าย อื่นๆ			
ลบ การเปลี่ยนแปลงในเงินสำรองราย การผูกพัน			
การเปลี่ยนแปลง (เพิ่ม/ลด) ในดุลการ คลัง ปีงบประมาณ 2544			
ดุลการคลัง ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2543			
เงินโอนไปกองทุนภายในเทศบาล (Equity transfer to internal service fund)			
ดุลการคลัง ณ วันที่ 30 กันยายน 2544			

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายงานการเงินสำหรับงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการในเชิงธุรกิจ-พึ่งตัวเองในทางการคลัง ประกอบด้วย 1) งบดุล 2) งบรายได้-รายจ่ายดำเนินการ 3) งบกระแสเงินสด และ 4) งบเปรียบเทียบงบประมาณและผลการดำเนินการจริง

**ตัวอย่างการทำงานงบดุล**

**เทศบาล ก.**

งาน.....(สำหรับงานที่ดำเนินการในเชิงธุรกิจ-พึ่งตัวเองในทางการคลัง)

**งบดุล**

ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2544

รายการ	จำนวนเงิน	รายการ	จำนวนเงิน
ทรัพย์สินหมุนเวียน		หนี้สินระยะสั้น (จากการดำเนินงาน)	
▪ เงินสด		▪ เจ้าหนี้ creditors	
▪ รายได้ค้างรับ		▪ เจ้าหนี้ Borrowings	
▪ เงินลงทุน		▪ ค่าเช่าค้างจ่าย (Leases)	
▪ สิทธิประโยชน์คงคลัง		▪ รายการค้างจ่าย ประเภท Provisions	
▪ อื่นๆ		▪ อื่นๆ	
รวมทรัพย์สินหมุนเวียน		รวมหนี้สินระยะสั้น	
ทรัพย์สินถาวร		หนี้สินระยะยาว	
▪ ทรัพย์สินถาวรค้างรับ		▪ เจ้าหนี้ creditors	
▪ ทรัพย์สินถาวรประเภท		▪ เจ้าหนี้ Borrowings	
▪ ลงทุน		▪ ค่าเช่าค้างจ่าย (Leases)	
▪ อาคาร สำนักงาน เครื่องมืออุปกรณ์			
▪ ทรัพย์สินถาวรประเภท intangibles			
▪ อื่นๆ			
รวมทรัพย์สินถาวร		รวมหนี้สินระยะยาว	
รวมทรัพย์สิน		รวมหนี้สิน	



**ตัวอย่างการทำงานบรายได้-รายจ่ายดำเนินการ**

เทศบาล ก.

งบรายได้-รายจ่ายดำเนินการ

งาน.....(สำหรับงานที่ดำเนินการในเชิงธุรกิจ-พึ่งตัวเองในทางการคลัง)

ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2544

รายการ	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน
รายจ่ายดำเนินการ		
เงินเดือน ค่าจ้างประจำ สวัสดิการ และรายจ่ายอื่นๆ เกี่ยวกับบุคลากร	xxx	
ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย วัสดุ และบริการ	xxx	
ค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน	xxx	
ดอกเบี้ย	xxx	
การลดมูลค่าของทรัพย์สิน	-xxx	
การจำหน่ายทรัพย์สินในราคาต่ำกว่ามูลค่า	xxx	
รวมรายจ่ายดำเนินการ		xxx
รายได้จากการดำเนินงาน		
ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง	xxx	
ค่าบริการ	xxx	
รายได้จากการดำเนินงานอื่นๆ	xxx	
รวม รายได้จากการดำเนินงาน		xxx
รายได้สุทธิจากการจัดบริการ		xxx

**ตัวอย่างการทำงานบกระแสดเงินสด**

เทศบาล ก.

งบกระแสเงินสด

งาน.....(สำหรับงานที่ดำเนินการในเชิงธุรกิจ-พึ่งตัวเองในทางการคลัง)

ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2544

รายการ	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน
เงินสดรับ-ดำเนินการ			
รายได้จากภาษี ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ที่จัดเก็บเอง	xxx		
รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้	xxx		
รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป	xxx		
รายได้จากเงินอุดหนุนแบบSectoral Block Grants	xxx		
ฯลฯ	xxx		
รวมเงินสดรับ-ดำเนินการ		xxx	
เงินสดจ่าย-ดำเนินการ			
เงินเดือน ค่าจ้างประจำ สวัสดิการ ฯ	xxx		
รายจ่ายล่วงหน้า	xxx		
ฯลฯ	xxx		
รวมเงินสดจ่าย-ดำเนินการ		xxx	
เงินสดรับสุทธิ-ดำเนินงาน			xxx
เงินสดรับ-จ่ายในรายการลงทุน และอื่นๆ			
เงินสดรับจากการลงทุน (ดอกเบี้ย และผลตอบแทนจากการลงทุน)	xxx		
เงินสดรับจากการจำหน่ายทรัพย์สิน	xxx		
เงินสดรับจากการจำหน่ายพันธบัตรและเงินกู้เพื่อการลงทุน	xxx		
ฯลฯ	xxx		
รวม เงินสดรับจากการลงทุน และอื่นๆ		xxx	
เงินสดจ่ายในกิจกรรมการลงทุน และอื่นๆ			
จัดซื้อ/จัดหาทรัพย์สินถาวร	xxx		
รายจ่ายล่วงหน้า	xxx		
ฯลฯ	xxx		
รวมเงินสดจ่ายในการลงทุน และอื่นๆ		xxx	
เงินสดรับจากการลงทุน และอื่นๆ สุทธิ			xxx

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตัวอย่างการทำงานเปรียบเทียบงบประมาณและผลการดำเนินงานจริง

## เทศบาล ก.

งบเปรียบเทียบงบประมาณและผลการดำเนินงานจริง  
(สำหรับงานที่ดำเนินการในเชิงธุรกิจ-พึ่งตัวเองในทางการคลัง)

รายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง	งบประมาณ	ผลการดำเนินงานจริง	ผลต่าง นำ/ไม่นำ พอใจ
รายจ่ายดำเนินการ			
เงินเดือน ค่าจ้างประจำ สวัสดิการ และรายจ่ายอื่นๆ เกี่ยวกับบุคลากร			
ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย วัสดุ และบริการ			
ค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน			
ดอกเบี้ย			
การลดมูลค่าของทรัพย์สิน			
การจำหน่ายทรัพย์สินในราคาต่ำกว่ามูลค่า			
รวมรายจ่ายดำเนินการ			
รายได้จากการดำเนินงาน			
ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง			
ค่าบริการ			
รายได้จากการดำเนินงานอื่นๆ			
รวม รายได้จากการดำเนินงาน			
รายได้สุทธิจากการจัดบริการ			

### 7.5.3 รายงานผลการดำเนินงาน

รายงานผลการดำเนินงานเป็นการนำเสนอผลการปฏิบัติงานและการจัดบริการด้านต่างๆว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงต้นทุนการดำเนินงาน การวิเคราะห์ผลงาน และค่าใช้จ่ายดำเนินการต่อหน่วย และค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของกลุ่มงานต่างๆ

#### ตัวอย่างการรายงานผลการปฏิบัติงาน

ในช่วงปี 25xx ที่ผ่านมา “เทศบาล ก.” มีแผนงานทั้งสิ้น XX แผนงาน XX งาน XX และ XXX กิจกรรม “เทศบาล ก.” ได้มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลของท้องถิ่นว่าจ้าง ... (ชื่อหน่วยงานประเมินผล) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลาง มีความเชี่ยวชาญ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ให้ทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 25xx ของ “เทศบาล ก.” ผู้ประเมินผลการดำเนินงานได้จัดทำรายงานผลการประเมินขึ้น ดังที่ได้นำมาเสนอโดยสังเขปในรายงานส่วนต่อไป

#### แผนงาน และงานในโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<p>1. <u>แผนงานบริหาร</u> ประกอบด้วย 7 งาน คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ งานบริหารทั่วไป</li> <li>▪ งานบริหารงานคลัง</li> <li>▪ งานบริหารบุคคล</li> <li>▪ งานนโยบาย แผนพัฒนา และวิชาการ</li> <li>▪ งานนิติการ</li> <li>▪ งานเครือข่ายองค์กรท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>▪ งานประชาสัมพันธ์</li> </ul>	<p>3. <u>แผนงานรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</u> ประกอบด้วย 2 งาน คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>▪ งานรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน</li> </ul>
<p>2. <u>แผนงานกิจกรรมทางกาวเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน</u> ประกอบด้วย 3 งาน คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ งานกิจการสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน</li> <li>▪ งานจัดการเลือกตั้ง</li> <li>▪ งานทะเบียนราษฎร</li> </ul>	<p>4. <u>แผนงานการศึกษา</u> ประกอบด้วย 2 งานย่อย คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ งานบริหารการศึกษา</li> <li>▪ งานจัดการศึกษา (งานโรงเรียน)</li> </ul> <p>5. <u>แผนงานสาธารณสุข อนามัยสิ่งแวดล้อมชุมชน</u> ประกอบด้วย 6 งานคือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ งานบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข</li> <li>▪ งานบริการและส่งเสริมอนามัย</li> <li>▪ งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม</li> <li>▪ งานรักษาความสะอาด</li> <li>▪ งานช่างสุขาภิบาล</li> <li>▪ งานสัตวแพทย์</li> </ul>

**แผนงาน และงานในโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - -ต่อ**

<p>6. <u>แผนงานส่งเสริมวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</u> ประกอบด้วย</p> <p>2 งาน คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ งานส่งเสริมวัฒนธรรม สันทนาการ และการกีฬา</li> <li>▪ งานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> </ul> <p>7. <u>แผนงานสวัสดิการสังคมและบริการชุมชน</u> ประกอบด้วย 4 งาน คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ งานกิจการเยาวชน</li> <li>▪ งานพัฒนาแหล่งชุมชนแออัด</li> <li>▪ งานสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสและผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือเกื้อกูล</li> <li>▪ งานบริการชุมชน</li> </ul>	<p>8. <u>แผนงานผังเมืองและสาธารณูปโภค</u> ประกอบด้วย 5 งาน คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ งานผังเมือง</li> <li>▪ งานควบคุมอาคารและการก่อสร้าง</li> <li>▪ งานสาธารณูปโภค</li> <li>▪ งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ</li> <li>▪ งานเครื่องจักรกลและซ่อมบำรุง</li> </ul> <p>9. <u>แผนงานส่งเสริมการค้า พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว</u> ประกอบด้วย 1 งาน คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ งานส่งเสริมการท่องเที่ยว</li> </ul> <p>10. <u>แผนงานเทศพาณิชย์ องค์กรพิเศษ และการให้บริการเชิงพาณิชย์</u> ประกอบด้วย 2 งาน คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ งานโรงจำหน่าย (สถานธนาปบาล)</li> <li>▪ งานโรงฆ่าสัตว์</li> </ul>
---	---

**แผนงานกิจกรรมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน**

วัตถุประสงค์ เพื่อให้มีการดำเนินการด้านนิติบัญญัติ การบริการจัดการของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และการทะเบียนราษฎร ที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

- งานกิจการสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- งานจัดการเลือกตั้ง
- งานทะเบียนราษฎร

**งานกิจการสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน**

วัตถุประสงค์

เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ทั้งโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และโดยการเข้าร่วมกิจกรรม เข้าร่วมประชุม เสนอความคิดเห็น และตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น

ถิ่นโดยตรง เพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นเปิดเผย โปร่งใส และเป็นประโยชน์ต่อชุมชนส่วนรวมมากที่สุด

**บริการ/กิจกรรม**

- จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย - ด้านกิจการสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ฝึกอบรม/ให้ความรู้ประชาชนทั่วไป - ด้านงานกิจการสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- จัดการประชุมสภาท้องถิ่น
- จัดการประชุมคณะกรรมการ/คณะทำงานสภาท้องถิ่น
- จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- สสำรวจความคิดเห็นของประชาชน - ด้านนโยบาย

บริการ/กิจกรรม	เป้าหมาย	ผลการดำเนินการจริง
จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย - ด้านกิจการสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน	ปริมาณ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับกิจการสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนเสนอต่อผู้บริหาร/สภาท้องถิ่น จำนวน x เรื่อง	?
	คุณภาพ ข้อเสนอเชิงนโยบายจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ xx ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหาร/สภาท้องถิ่น/ประชาชน และสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติจริง	?
	เวลา สามารถดำเนินการได้เสร็จตามกำหนดเวลา 100%	?
ฝึกอบรม/ให้ความรู้ประชาชนทั่วไป - ด้านกิจการสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน	ปริมาณ จัดฝึกอบรม/ให้ความรู้ x เรื่อง xx ครั้ง xx คน xx วัน	?
	คุณภาพ ร้อยละ xx ของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบเข้าใจ มีทัศนคติที่ถูกต้อง เกี่ยวกับกิจการสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงถึงสูงมาก	?
	เวลา สามารถดำเนินการได้ตามกำหนดเวลา 100%	?
จัดการประชุมสภาท้องถิ่น	ปริมาณ ประชุมสภาท้องถิ่น __ สมัย __ วัน ประกอบด้วย	?
	1. จัดประชุมสามัญสามัญ __ สมัย __ วัน	?
	2. จัดประชุมสามัญวิสามัญ __ สมัย __ วัน	?
	คุณภาพ ร้อยละ __ ของสมาชิกสภาท้องถิ่นพอใจในคุณภาพการจัดเตรียมการประชุมในระดับสูงถึงสูงมาก	?
	เวลา จัดการประชุมได้ตามกำหนดเวลา 100%	?

๓๒

บริการ/กิจกรรม	เป้าหมาย	ผลการดำเนินการจริง
จัดการประชุมคณะกรรมการ/คณะทำงานสภาท้องถิ่น	ปริมาณ ประชุมคณะกรรมการ /คณะทำงานสภาฯ ___ ครั้ง ___ วัน	?
	คุณภาพ ร้อยละ ___ ของกรรมการพอใจในคุณภาพการจัดเตรียมการประชุมในระดับสูงถึงดีมาก	?
	เวลา จัดการประชุมได้ตามกำหนดเวลา 100%	?
จัดการประชุมรับฟังความเห็นของประชาชน	ปริมาณ จัดประชุมรับฟังความเห็นของประชาชนจำนวน ___ ครั้ง ___ คน ประกอบด้วย 1. จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ___ ครั้ง ___ คน 2. จัดประชุมคณะกรรมการ /คณะทำงานร่วมประชาชน/ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ___ ครั้ง ___ คน	?
	คุณภาพ ร้อยละ ___ ของประชาชนพอใจในคุณภาพการจัดเตรียมการประชุม	?
	เวลา จัดการประชุมได้ตามกำหนดเวลา 100%	?
	สำรวจความเห็นของประชาชน	ปริมาณ สำรวจความเห็นของประชาชน ___ ครั้ง ___ เรื่อง ___ คน คุณภาพ ร้อยละ ___ ของประชาชนพอใจในคุณภาพการสำรวจความเห็น เวลา สำรวจความเห็นได้ตามกำหนดเวลา 100%

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตัวอย่างการแสดงต้นทุนการดำเนินงาน**

ผลงาน (OUTPUT)	กลุ่มต้นทุน	ต้นทุนการดำเนินงาน (COSTS)		
		งบประมาณ	รายจ่ายจริง	ส่วนต่าง
กิจกรรมที่ 1:	ดำเนินการ Operating	###	###	###
	ลงทุน Capital	###	###	###
	รวม TOTAL	###	###	###
กิจกรรมที่ 2:	ดำเนินการ Operating	###	###	###
	ลงทุน Capital	###	###	###
	รวม TOTAL	###	###	###
ฯลฯ				
รวมทั้งแผนงาน	ต้นทุนจัดสรรจากงาน บริหารจัดการ (Admin. Allocation)	###	###	###
	รวมค่าใช้จ่ายดำเนินการ (total operation cost)	###	###	###
	ลบ ค่าเสื่อมราคา (Depreciation)	###	###	###
	ต้นทุน (ไม่รวมค่าเสื่อมราคา)	###	###	###
	ต้นทุนลงทุน (Cost of capital)	###	###	###

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ตัวอย่างการแสดง Flexible Budget (Cost-Output Variance Analysis)

กิจกรรม	ผลงาน (หน่วย)		ค่าใช้จ่ายดำเนินการ (บาท)		ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย		ผลการประเมินเบื้องต้น
	เป้าหมาย	ผลงานจริง	งบประมาณ	รายจ่ายจริง	เป้าหมาย	ค่าใช้จ่ายจริง	(ดี/พอใช้/ควรปรับปรุง)
กิจกรรมที่ 1							

## ตัวอย่างการแสดงค่าใช้จ่ายด้านการบริการจัดการของกลุ่มงานต่างๆ

แผนงาน	งาน/ โครงการ	หน่วยงาน	ต้นทุนการบริหารจัดการ COSTS		
			งบประมาณ	รายจ่ายจริง	ส่วนต่าง
แผนงาน ก.	งาน ก-1	สำนัก/กอง/ งาน.....:	###	###	###
	งาน ก-2	สำนัก/กอง/ งาน.....:	###	###	###
	งาน ก-3	สำนัก/กอง/ งาน.....:	###	###	###
	งาน ก-4	สำนัก/กอง/ งาน.....:			
แผนงาน ข.	งาน ข-1	สำนัก/กอง/ งาน.....:	###	###	###
	งาน ข-2	สำนัก/กอง/ งาน.....:	###	###	###
	งาน ข-3	สำนัก/กอง/ งาน.....:	###	###	###
	งาน ข-4	สำนัก/กอง/ งาน.....:			

## บทที่ 8 จัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี

### หัวข้อหลัก:

- 8.1 แนวความคิดว่าด้วยการวางแผนการเงินระยะ 3 ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 8.2 กระบวนการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี
- 8.3 การปรับปรุงแผนการเงินระยะ 3 ปี
- 8.4 เอกสารแผนการเงินระยะ 3 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 8.1 แนวความคิดว่าด้วยการวางแผนการเงินระยะ 3 ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการเงินระยะปานกลาง หรือแผนการเงินระยะ 3 ปีเป็นเอกสารที่ฝ่ายวางแผนของท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อแสดงนโยบายการเงินการคลัง และประมาณการรายได้ รายจ่าย และสถานะทางการคลังของท้องถิ่นในระยะ 3 ปีข้างหน้า

แผนการเงินระยะ 3 ปีดังกล่าวนี้จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายการเงินการคลังของท้องถิ่นมองเห็นภาพรวมของการคลังท้องถิ่นในอนาคตได้อย่างชัดเจน และสามารถจัดทำงบประมาณในปีที่จะมาถึงได้อย่างรอบคอบ ระมัดระวัง มีความรับผิดชอบ และสามารถตรวจสอบไปข้างหน้าและข้างหลังได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นมีเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว แม้ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามวาระทางการเมืองก็ตาม

แผนการเงินระยะ 3 ปี เป็นแผนงานที่หมุนปรับหรือ "Rolling" ไปตามสภาวะทางเศรษฐกิจสังคม และผลการดำเนินงานของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น คณะผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นจึงควรได้ทบทวนและปรับตัวเลข ในแผนการเงินระยะ 3 ปีที่ได้จัดทำไว้ในช่วงที่ผ่านมา รวมทั้งจัดทำประมาณการตัวเลขของปีที่เพิ่มเข้ามาใหม่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เมื่อได้จัดทำข้อเสนอปรับปรุงใหม่เสร็จแล้ว ก็ให้นำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ก่อนที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ งบประมาณจริงต่อไป

## 8.2 กระบวนการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี

การจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปีเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยคณะผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยวางแผน หน่วยจัดเก็บรายได้ และหน่วยปฏิบัติงาน ทำการยกวางแผนฯขึ้น และเสนอขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นในชั้นตอนสุดท้าย

กระบวนการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปีประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 6 ประการคือ

1. ประมาณการรายได้ 3 ปีข้างหน้า
2. ประมาณการรายจ่าย 3 ปี ข้างหน้า
3. ประมาณการภาระหนี้และวงเงินกู้ขั้นสูงสุด 3 ปีข้างหน้า
4. ประมาณการดุลงบประมาณและดุลการเงิน
5. ประมาณการรายจ่าย จำแนกตามแผนงาน หน่วยงาน และที่มาขอเงินงบประมาณ
6. เสนอขอความเห็นชอบต่อผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

### 8.2.1 ประมาณการรายได้ 3 ปีข้างหน้า

การจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นในประเทศต่างๆ รวมทั้งกรณีของประเทศไทยเราถูกกำหนดโดยจำนวนเงินรายได้ ดังนั้น การวางแผนการเงินระยะ 3 ปีจึงควรเริ่มต้นด้วยการประมาณการรายได้ในช่วงของแผน (3 ปีข้างหน้า) หน่วยจัดเก็บ-พัฒนารายได้มีหน้าที่ที่จะต้องทำการประมาณการรายได้จากแหล่งต่างๆ (รายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรหรือเก็บให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ) ในการประมาณการรายได้ล่วงหน้านี้ หน่วยพัฒนารายได้สามารถใช้เทคนิคการประมาณการแบบใดแบบหนึ่งหรือหลายแบบประกอบกัน เพื่อให้ผลการประมาณการมีความถูกต้องมากที่สุด (คลาดเคลื่อนน้อยที่สุด) และน่าเชื่อถือได้มากที่สุด

หน่วยพัฒนา-จัดเก็บรายได้ควรจะเสนอรายงานผลการประมาณการรายได้ให้แก่หน่วยวางแผนและงบประมาณ พร้อมกับคำอธิบายเกี่ยวกับวิธีการประมาณการ กระดาษทำการที่ใช้ในการคำนวณ ข้อสมมติหรือสมมติฐานเกี่ยวกับฐานรายได้ และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อให้สามารถเก็บเป็นข้อมูลสำหรับการตรวจสอบได้ในภายหลัง



# สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 8-1 ขั้นตอนการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปีประมาณการรายจ่าย 3 ปี

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 8.2.2 ประมาณการรายจ่าย 3 ปี ข้างหน้า

หน่วยวางแผนและงบประมาณควรขอความร่วมมือ ให้หน่วยปฏิบัติการทำการประมาณการรายจ่ายของหน่วยงาน แผนงาน งาน โครงการ กิจกรรมของตนเอง ในช่วง 3 ปีข้างหน้าของหน่วยงานนั้นๆ โดยหน่วยวางแผนฯ ควรได้กำหนดเกณฑ์การประมาณการรายจ่ายประเภทต่างๆ อัตราเงินเพื่ออัตราดอกเบี้ย ประมาณการการเติบโตของรายได้เฉลี่ยต่อหัว จำนวนและโครงสร้างประชากร นโยบายของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการปฏิบัติงาน-จัดบริการตามปกติ และตัวแปรอื่นๆ ที่หน่วยงานจะต้องใช้ ในการจัดทำประมาณการเป้าหมายการปฏิบัติการของตนเอง

สำหรับการประมาณการรายจ่ายในกลุ่มกิจการเชิงยุทธศาสตร์นั้น หน่วยปฏิบัติงานควรได้ตรวจสอบกิจกรรมยุทธศาสตร์ ที่ตนเองรับผิดชอบในแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น (ถ้ามี) หรือการปรึกษาหารือกับผู้บริหารและสภาท้องถิ่น เพื่อกำหนดกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ในเบื้องต้นขึ้น ประกอบการประมาณการรายจ่ายของหน่วยงานต่อไป

เช่นเดียวกับด้านรายได้ หน่วยปฏิบัติงานควรนำเสนอผลการประมาณการรายจ่ายรายหน่วยงาน รายแผนงาน งาน โครงการ และกิจกรรมในช่วง 3 ปีข้างหน้าให้แก่หน่วยวางแผนและงบประมาณ พร้อมทั้งกระดาษทำการ คำอธิบายเกี่ยวกับข้อสมมุติในการประมาณ ฯลฯ เป็นต้น

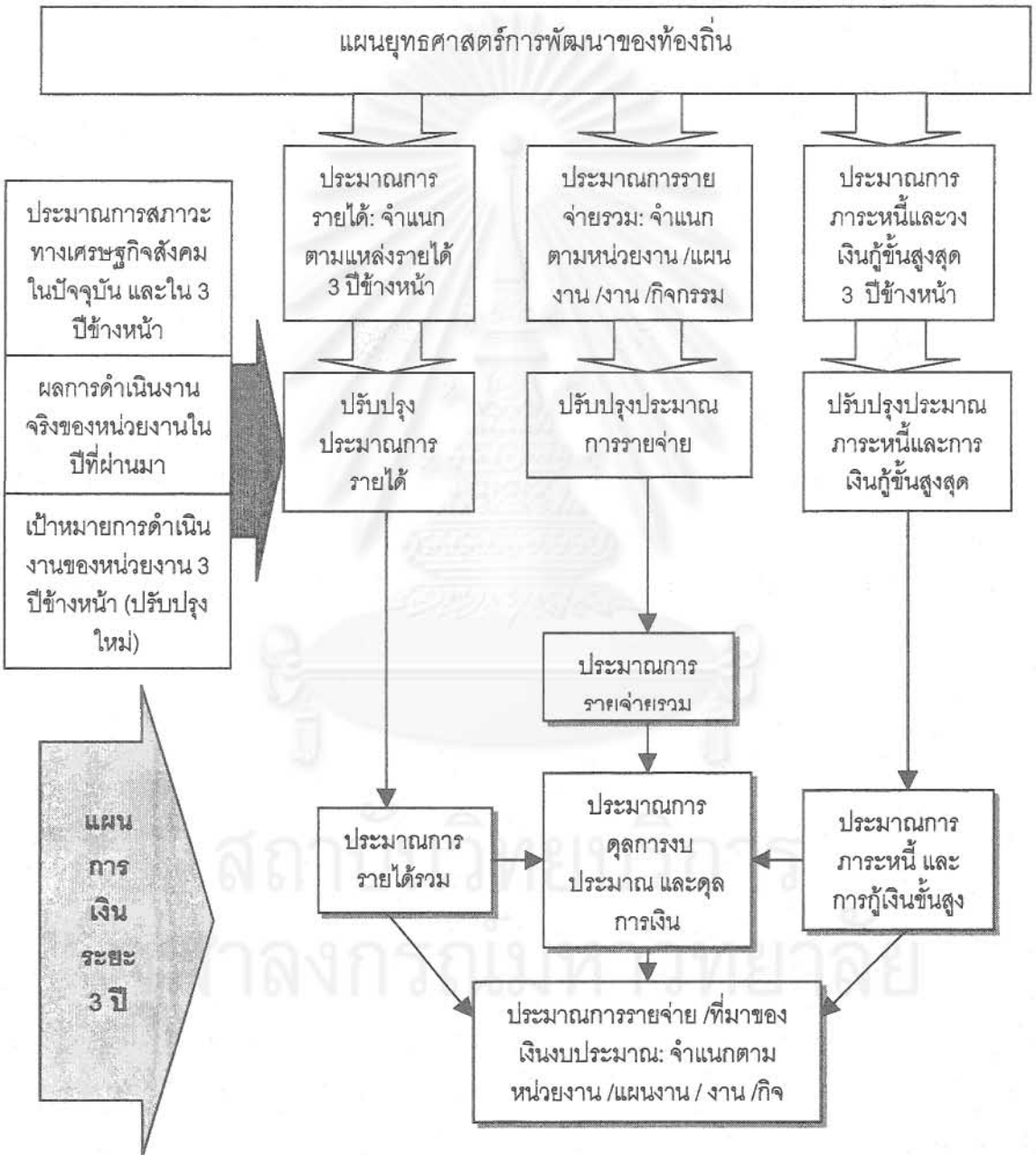
## 8.2.3 ประมาณการภาระหนี้และวงเงินกู้ขั้นสูงสุด 3 ปีข้างหน้า

ฝ่ายวางแผนและงบประมาณ ควรทำการประมาณการภาระหนี้ ภาระรายจ่ายตามข้อผูกพันในช่วง 3 ปีข้างหน้า ที่ได้เกิดจากการตัดสินใจกู้เงิน หรือจัดสรรเงินงบประมาณในโครงการลงทุนต่างๆ ที่ผูกพันงบประมาณในอนาคต และประมาณการวงเงินกู้ขั้นสูงสุดของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงศักยภาพและเสถียรภาพทางการคลังของท้องถิ่นเป็นสำคัญปัจจัยด้านรายได้ รายจ่ายชำระหนี้ รายจ่ายตามภาระผูกพันของท้องถิ่น อัตราการจ่ายชำระหนี้ต่อรายได้ที่ไม่มีข้อผูกพันใดๆ และอัตราส่วนเงินออม-เงินสะสมสำหรับ "กรณีฉุกเฉิน" ในอนาคต

### 8.2.4 ประมาณการดุลงบประมาณและดุลการเงิน

“ดุลงบประมาณ” ในที่นี้หมายถึงดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงส่วนต่างระหว่างรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่ง/จัดสรรให้ และเงินอุดหนุน (ทั้งนี้ ไม่รวมเงินกู้ทุกประเภทและการนำเงินสะสม

แผนภูมิที่ 8-2 กระบวนการวางแผนการเงินระยะ 3 ปี



มาใช้จ่าย) ท้องถิ่นหนึ่งๆ อาจมีดุลงบประมาณแบบ “เกินดุล” (รายได้มากกว่ารายจ่าย) หรือ “สมดุล” (รายได้เท่ากับรายจ่าย) และ “ขาดดุล” (รายได้น้อยกว่ารายจ่าย) ก็ได้

“ดุลการเงิน” ในที่นี้หมายถึงดุลเงินสด หรือเท่ากับส่วนต่างระหว่าง “รายรับ” (รายได้ตามความหมายข้างต้น รวมกับเงินกู้ และเงินสะสมที่นำออกมาใช้จ่าย) กับรายจ่ายของท้องถิ่น โดยปกติแล้วท้องถิ่นจะต้องมีดุลการเงินเป็นแบบสมดุล หรือเกินดุลเสมอ ไม่มีการขาดดุลทางการเงิน เนื่องจากดุลการเงินเป็นดุลทางบัญชีการเงิน

หน่วยวางแผนและงบประมาณมีหน้าที่หลักในการการประมาณการงบประมาณและดุลการเงินของท้องถิ่น โดยเมื่อได้ตัวเลขประมาณการรายได้ รายจ่าย ภาระหนี้และประมาณการวงเงินกู้เงินที่หน่วยงานต่างๆ จัดทำและส่งมาแล้ว ก็จะสามารถคำนวณดุลการคลังในด้านต่างๆ โดยอาศัยหลักการทางการเงินและบัญชีทั่วไป

### 8.2.5 ประมาณการรายจ่าย จำแนกตามแผนงาน หน่วยงาน และที่มาของเงินงบประมาณ

ในขั้นตอนต่อมา หน่วยวางแผนและงบประมาณควรจัดทำประมาณการรายจ่ายของหน่วยปฏิบัติงานต่างๆ ในช่วง 3 ปีที่จะมาถึง โดยจำแนกตามฐานงบประมาณ 3 ลักษณะ ดังนี้

1. แผนงาน งาน /โครงการ
2. รายจ่ายดำเนินการ- รายจ่ายลงทุน และ
3. แหล่งที่มาของเงินงบประมาณ

การจัดทำประมาณการในส่วนนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้สามารถนำแผน 3 ปี ไปใช้ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายวงเงินงบประมาณ และแนวทางการจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี ลงสู่งานและกิจกรรมต่างๆ ใน



### 8.2.6 เสนอขอความเห็นชอบต่อผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

ในขั้นตอนสุดท้าย ฝ่ายวางแผนและงบประมาณควรได้จัดทำร่างเอกสารแผนการเงิน 3 ปีที่สมบูรณ์ และเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) และสภาท้องถิ่น ตามลำดับ ก่อนที่จะนำไปใช้เป็นเอกสารหลักในการจัดทำงบประมาณประจำปีต่อไป

อนึ่ง แผนการเงินระยะ 3 ปี เป็นเอกสารเชิงนโยบายระยะปานกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นข้อตกลงร่วมกันของฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายบริหาร และสภาท้องถิ่น ที่จะรักษา วินัยทางการคลัง กำหนดทิศทางและกรอบการจัดสรรเงินงบประมาณไว้ล่วงหน้า เพื่อให้การจัดทำงบประมาณประจำปีมีความต่อเนื่องและเป็นประโยชน์สูงสุดของต่อชุมชนในระยะยาว

### 8.3 การปรับปรุงแผนการเงินระยะ 3 ปี

ฝ่ายวางแผนและงบประมาณควรได้ทำการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่จะเกิดขึ้นในปีต่อไปเป็นประจำทุกปี พร้อมกันนั้น ก็จะมีการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติงานต่างๆ ในช่วงปีที่ผ่านมา และนำผลการประเมินหรือคาดการณ์ และผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงมาใช้เป็นฐาน ในการปรับปรุงแผนการเงินระยะปานกลางให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงมากขึ้น อีกทั้งปรับเป้าหมายการปฏิบัติงาน-งบประมาณที่จะจัดสรรให้แก่หน่วยปฏิบัติให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ประสิทธิภาพ และความต้องการของชุมชนมากขึ้น

### 8.4 เอกสารแผนการเงินระยะ 3 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เค้าโครงแผนการเงินระยะ 3 ปีประกอบด้วย 5 ส่วนหลักๆ คือ (1) นโยบายด้านรายได้และประมาณการรายได้ (2) นโยบายด้านรายจ่ายและประมาณการรายจ่าย (3) ประมาณการดุลการคลัง การกู้เงิน ภาระหนี้ และการใช้เงินสะสม (4) นโยบายการบริหารสภาพคล่อง และทรัพย์สิน (5) ประมาณการรายจ่าย จำแนกตามหน่วยงาน แผนงาน และงาน และ (6) ภาคผนวก ทั้ง 6 ส่วนนี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดในส่วนต่อไป

### 8.4.1 นโยบายด้านรายได้และประมาณการรายได้

ในส่วนนี้ควรจะกล่าวถึงนโยบายการจัดเก็บรายได้ และประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ในท้องถิ่น ซึ่งแจ้งสถานภาพการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร แหล่งรายได้ใดมีความสำคัญต่อท้องถิ่นมากน้อยเพียงไร และอธิบายถึงแนวโน้มนโยบายในการจัดเก็บรายได้ในอนาคต โดยแสดงถึงระดับภาระการจัดเก็บรายได้เฉลี่ยต่อหัว และอาจแสดงภาระการจัดเก็บรายได้ในรูปแบบอื่นๆ ได้อีกหลายประการ เช่น รายได้ที่จัดเก็บได้เฉลี่ยต่อมูลค่าทรัพย์สิน (ในกรณีของภาษีที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำลังปรับปรุงใหม่) อัตราส่วนร้อยละของรายได้ที่จัดเก็บได้ ต่อรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี ของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น ก็ได้

การประมาณการรายได้ให้แสดงทั้งรายได้ที่จัดเก็บได้ในปีงบประมาณที่ผ่านมา 2 ปี ปีงบประมาณปัจจุบัน ปีที่ของงบประมาณ และอีก 3 ปีข้างหน้า<sup>15</sup> โดยจำแนกแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง สำหรับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้ และรายได้จากเงินอุดหนุน ก็ให้แสดงตัวเลขประมาณการไว้ประกอบในตารางเดียวกัน เพื่อให้เห็นภาพรวมของโครงสร้างรายได้ในแผนการเงิน 3 ปีด้วย

การนำเสนอนโยบายด้านรายได้นี้ มีจุดประสงค์ที่จะให้ผู้บริหาร สภาท้องถิ่น หน่วยปฏิบัติงาน และประชาชนทั่วไปได้มองเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงของภาระภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าบริการท้องถิ่นในอนาคต เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึง "ต้นทุน" ของเงินงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายร่วมกัน

#### ตัวอย่างการเสนอนโยบายรายได้

##### (1) นโยบายด้านภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

"ในปีงบประมาณ 25xx - xx นี้ เทศบาล ก. จะดำเนินพัฒนารายได้จากภาษีท้องถิ่น x ประเภท เพื่อให้การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลมีความเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ เป็นหลัก ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้สำหรับนำไปใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนและชุมชนเพิ่มขึ้น ภาษีที่จะทำการพัฒนารายได้คือ ภาษี ...X1 และภาษี ...X2 เพื่อให้มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวใกล้เคียงกับระดับเฉลี่ยปานกลางของท้องถิ่นในกลุ่มเดียวกัน โดยในส่วนของภาษี X1 นั้น จะดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้เสียภาษีให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนผู้เสียภาษีเพิ่มขึ้นประมาณ

<sup>15</sup> วิธีการประมาณการรายได้ ให้อูได้จาก "คู่มือประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"

XXX ราย มีจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้รายละเอียด xx บาท ซึ่งจะทำให้เทศบาลของเรามีรายได้เพิ่มขึ้นจำนวน xxx,xxx บาทในปีงบประมาณ 25xx และมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ x% ในระยะ 3 ปีต่อไปอีกด้วย

สำหรับภาษี x2 นั้น จะปรับปรุงระบบการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งคาดว่าจะสามารถจัดเก็บภาษีค้างจ่ายในปีที่ผ่านมาได้ประมาณ xxx,xxx บาท และลดรายการภาษีค้างจ่ายในปี 25xx ได้จากปีละ xx ราย เป็นเงินภาษี xxx,xxx บาท ให้เหลือไม่เกิน xx ราย และมีเงินภาษีค้างไม่เกิน xx,xxx บาท มาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้เทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละ xxx,xxx บาท”

#### ก) นโยบายการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ

ในปีงบประมาณ 25xx – xx นี้ เทศบาล ก. มีนโยบายที่จะเพิ่มอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียม x1 ค่าบริการ x2 ขึ้นอีกร้อยละ x% และ x% ตามลำดับ เพื่อให้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมและบริการไม่น้อยกว่าร้อยละ x ของรายจ่ายในการจัดบริการทั้งสองประเภท ซึ่งเป็นอัตราส่วนการคืนทุนเฉลี่ยในท้องถิ่นอื่นๆ ในกลุ่มเดียวกัน รายได้ที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นปีละ xxx,xxx บาทนี้จะนำไปใช้จ่ายในการปรับปรุงคุณภาพบริการทั้งสองประเภทในปีงบประมาณ 25x1-x3 เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับประโยชน์สูงสุดจากบริการสาธารณะของท้องถิ่น

#### ข) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

รัฐบาลได้แจ้งยอดเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุน Sectoral Block Grant ที่จะจัดสรรให้แก่เทศบาล ก. ในปี 25xx - xx จำนวน x,xxx,xxx x,xxx,xxx และ x,xxx,xxx บาทตามลำดับ สำหรับเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาเฉพาะนั้น รัฐบาลได้แจ้งผลการอนุมัติในหลักการที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการ x ของเทศบาลในปี 25x1-x3 เป็นเงิน xx,xxx,xxx บาท โดยในปี 25xx จะได้รับจัดสรรเป็นเงิน x,xxx,xxx บาท

### 8.4.2 นโยบายด้านรายจ่าย และประมาณการรายจ่าย

แผนการเงินระยะ 3 ปีในส่วนที่ 2 จะเป็นแนวนโยบายการจัดสรรเงินงบประมาณ ลงสู่แผนงานและงานด้านต่างๆ ในปีที่กำลังจัดทำค่าของงบประมาณและปีถัดไปอีก 3 ปี ผลการดำเนินงาน รวมทั้งประมาณการรายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวประชากร ในแผนงานและงานด้านต่างๆ

การนำเสนอนโยบายด้านรายจ่ายนี้ มีจุดประสงค์ที่จะให้ผู้บริหาร สภาท้องถิ่น หน่วยปฏิบัติงาน และประชาชนทั่วไป ได้มองเห็นภาพรวมการจัดสรรเงินงบประมาณ ในปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบัน ปีที่เสนอขอ

งบประมาณ และอีก 3 ปีถัดไป ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวพอสมควร ตัวเลขการจัดสรรงบประมาณในช่วง 3 ปี ถัดจากปีที่จัดทำงบประมาณนั้น จะแสดงให้เห็นถึงภาวะรายจ่ายผูกพัน ทั้งในส่วนของรายจ่ายดำเนินการ และรายจ่ายลงทุน ที่เกิดจากการตัดสินใจของผู้บริหารและสภาท้องถิ่นในอดีตและปัจจุบัน เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักว่า ภาวะรายจ่ายที่เกิดขึ้นแล้วนั้น มีจำนวนมากน้อยเพียงใด และจะเป็นข้อจำกัดต่อการจัดสรรงบประมาณในอนาคตอย่างไร เพียงใด ซึ่งทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบความเหมาะสม ในทางการเมืองและการบริหารได้อย่างโปร่งใส

อนึ่ง การแสดงตัวเลขประมาณการรายได้ ภาวะการจัดเก็บรายได้ และประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าดังกล่าวนี้ จะเป็นกลไกให้ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น มีความรับผิดชอบและมีวินัยในการคลังไม่เร่งจ่ายเงินไปในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในช่วงใดช่วงหนึ่ง มากจนเกินความเหมาะสม เพื่อผลทางการเมือง หรือเพื่อประโยชน์ของบุคคล ดังเช่นที่ปรากฏในท้องถิ่นต่างๆ จำนวนไม่น้อยในปัจจุบัน

### ตัวอย่างการเสนอนโยบายรายจ่าย

"ในช่วงปีงบประมาณ 25xx - xx นี้ เทศบาล ก. ได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายไว้จำนวน Xxx,xxx,xxx บาท หรือเฉลี่ยปีละ xx,xxx,xxx บาท มีอัตราการเพิ่มร้อยละ x ต่อปี ในจำนวนนี้ประกอบด้วยงบประมาณดำเนินการ สำหรับงานปฏิบัติการระดับพื้นฐานเฉลี่ยปีละ xx,xxx,xxx บาท และงบประมาณลงทุน สำหรับกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์เฉลี่ยปีละ x,xxx,xxx บาท โดยได้กำหนดนโยบายด้านการจัดสรรงบประมาณไว้ดังนี้

#### (1) งบประมาณดำเนินการ

ในช่วงปีงบประมาณ 25xx - xx นี้ เทศบาล ก. มีนโยบายที่จะจัดบริการสาธารณะ x แผนงาน xx งาน และ xx กิจกรรม โดยจะปรับปรุงเป้าหมายและประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริการบางประเภทดังนี้

1. บริการ x1 จะปรับลดเป้าหมายการดำเนินงานลงไปร้อยละ x จากปีละ xxx หน่วยเหลือเพียงปีละ xxx หน่วย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นที่ลดลง อันเนื่องมาจาก ... (อธิบายสาเหตุเพิ่มเติม)

2. บริการ x2 จะปรับปรุงคุณภาพการดำเนินงาน ให้ปริมาณการบริการที่ได้คุณภาพตามมาตรฐานมีสัดส่วนสูงขึ้นจากร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 80 ของปริมาณการให้บริการทั้งหมดในชุมชน
3. บริการ x3 จะปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดบริการ ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการจัดบริการได้ปีละ xx,xxx บาท ให้เหลือค่าใช้จ่ายต่อหน่วยประมาณ xx บาท ตามเกณฑ์เฉลี่ยต้นทุนการจัดบริการประเภทนี้ของท้องถิ่นในกลุ่มเดียวกัน

#### (2) งบประมาณลงทุน

ในช่วงปีงบประมาณ 25xx - xx นี้ เทศบาล ก. มีรายจ่ายลงทุนจำนวน xx,xxx,xxx บาท เพื่อจัดทำโครงการเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลจำนวน x โครงการ โดยจ่ายจากเงินกู้ xxx,xxx บาท จากเงินสะสม xx,xxx บาท จากเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาเฉพาะ xx,xxx บาท และจากงบประมาณรายได้ประจำปี xx,xxx บาท โดยมีรายละเอียดดังนี้

โครงการ xxxx (ชื่อโครงการ) งบประมาณ XXX.XXX บาท เป็นโครงการระยะ x ปี (25xx-xx) จ่ายจากเงินกู้ สัญญาเลขที่ xxxxx/xxxx วงเงินกู้ xxx,xxx บาท

โครงการ xxxx (ชื่อโครงการ) งบประมาณ XXX.XXX บาท เป็นโครงการระยะ x ปี (25xx-xx) จ่ายจากเงินสะสมของท้องถิ่นจำนวน xx,xxx บาท และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาเฉพาะจำนวน xx,xxx บาท

โครงการ xxxx (ชื่อโครงการ) งบประมาณ XXX.XXX บาท เป็นโครงการระยะ x ปี (25xx-xx) จ่ายจากเงินงบประมาณรายได้ประจำปีของท้องถิ่นจำนวน xx,xxx บาท”

#### 8.4.3 นโยบายดุลการคลัง การกู้เงิน ภาระหนี้ และการใช้เงินสะสม

ในส่วนของ 3 ของแผนการเงินระยะ 3 ปี จะนำเสนอ นโยบายดุลการคลังของท้องถิ่น ในปีทีเสนอของงบประมาณและ 3 ปีต่อไป “ดุลการคลัง” ในที่นี้จะประกอบด้วย ดุลงบประมาณ ดุลการเงิน ภาระหนี้ และการกู้เงิน และการใช้เงินสะสม

“ดุลงบประมาณ” ในที่นี้หมายถึงดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงส่วนต่างระหว่างรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่ง/จัดสรรให้ และเงินอุดหนุน (ทั้งนี้

ไม่รวมเงินกู้ทุกประเภทและการนำเงินสะสมมาใช้จ่าย) กับ รายจ่ายของท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ ท้องถิ่นหนึ่งๆ อาจมีดุลงบประมาณแบบ “เกินดุล” (รายได้มากกว่ารายจ่าย) หรือ “สมดุล” (รายได้เท่ากับรายจ่าย) และ “ขาดดุล” (รายได้น้อยกว่ารายจ่าย) ก็ได้

“ดุลการเงิน” ในที่นี้หมายถึงดุลเงินสด หรือเท่ากับส่วนต่างระหว่าง “รายรับ” (รายได้ตามความหมายข้างต้น รวมกับเงินกู้ และเงินสะสมที่นำออกมาใช้จ่าย) กับรายจ่ายของท้องถิ่น โดยปกติแล้วท้องถิ่นจะต้องมีดุลการเงินเป็นแบบสมดุล หรือเกินดุลเสมอ ไม่มีการขาดดุลทางการเงิน เนื่องจากดุลการเงินเป็นดุลทางบัญชีการเงิน

“ภาระหนี้” ในที่นี้หมายถึงจำนวนเงินรายจ่าย สำหรับการซื้อคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ทุกประเภทที่ท้องถิ่นมีภาระต้องจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ตามกฎหมาย ในแต่ละปีงบประมาณ ทั้งนี้ให้แยกภาระหนี้โดยตรง และภาระที่เกิดจากการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ออกจากกัน

“การกู้เงิน” ในที่นี้หมายถึงจำนวนเงินกู้ขั้นสูงสุด ที่ท้องถิ่นมีนโยบายที่จะขอกู้จากแหล่งกู้ต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ในแต่ละปีงบประมาณ

“การใช้เงินสะสม” ในที่นี้หมายถึงจำนวนเงินสะสมที่ท้องถิ่นจะนำออกมาใช้จ่ายในปีงบประมาณต่างๆ

การนำเสนอนโยบายการคลังท้องถิ่นในปีที่เสนอของงบประมาณและอีก 3 ปีล่วงหน้า นั้น มีจุดประสงค์ที่จะให้ผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปได้มองเห็นเสถียรภาพและวินัยทางการคลังในระยะยาวของท้องถิ่น ได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงการรักษาเสถียรภาพ และวินัยทางการคลังอยู่เสมอ ไม่จ่ายเงินเกินตัว ไม่กู้เงินและสร้างภาระหนี้จำนวนมากเกินไป และไม่ควรร่งนำเงินสะสมออกมาใช้ให้หมดไป เพียงเพื่อต้องการเสถียรสนับสนุนทางการเมืองจนไม่ได้คิดถึงเสถียรภาพทางการคลัง ของท้องถิ่นในระยะยาว

### ตัวอย่างการเสนอนโยบายการคลัง การกู้เงิน ภาระหนี้ และเงินสะสม

“ในช่วงปีงบประมาณ 25xx - xx นี้ เทศบาล ก. ได้จัดทำงบประมาณแบบเกินดุล (รายได้เหนือรายจ่าย) จำนวน xxx,xxx บาท เฉลี่ยปีละ xxx,xxx บาท เมื่อรวมกับเงินสะสมจากปีที่ 25xx ผ่านมาจำนวนประมาณ xxx,xxx บาทแล้ว เทศบาลจะมีเงินสะสมเฉลี่ยปีละ xxx,xxx บาท เงินสะสมดังกล่าวนี้ จะสำรองไว้สำหรับกิจกรรมดังต่อไปนี้

- สำรองการบริหารสภาพคล่องและดูแลการคลังร้อยละ 50
- สำรองรายจ่ายฉุกเฉิน (เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของท้องถิ่นที่ไม่ได้จัดทำงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ) ร้อยละ 30
- สำรองรายจ่ายลงทุน สำหรับกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ที่ริเริ่มขึ้นใหม่ (ไม่ได้อยู่ในแผนการลงทุนของท้องถิ่น) และไม่ได้จัดทำงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะร้อยละ 20

#### (1) นโยบายเงินกู้และหนี้สาธารณะ

ในช่วงปี 25xx - xx นี้เทศบาล ก. มีภาระหนี้ที่จะต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งเทศบาลได้ทำการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการลงทุนระยะ xx ปีที่ผ่านมา จำนวน xxx,xxx บาท เฉลี่ยปีละ xx,xxx บาท ซึ่งเทศบาลได้ตั้งงบประมาณสำหรับชำระหนี้เงินกู้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ประมาณปีละ xxx,xxx บาท หรือประมาณร้อยละ x ของรายได้ที่ไม่มีข้อผูกพัน (เงินอุดประเภท sectoral block grant และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาเฉพาะ) หรือเท่ากับร้อยละ x ของรายจ่ายดำเนินการเฉลี่ยต่อปี

ในช่วงปี 25xx-xx ข้างหน้านี้ เทศบาล ก. ไม่มีนโยบายที่จะทำการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการลงทุนเพิ่มเติมแต่อย่างใด ทั้งนี้เพื่อรักษาวินัยทางการคลังให้อยู่ในระดับสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานของท้องถิ่นในกลุ่มเดียวกัน”

#### 8.4.4 นโยบายการบริหารสภาพคล่อง และทรัพย์สิน

ในส่วนของ 4 ของแผนการเงินระยะ 3 ปี ควรนำเสนอนโยบายการบริหารสภาพคล่อง และทรัพย์สิน ประกอบด้วยอัตราส่วนสภาพคล่อง อัตราส่วนการหมุนเวียนของพัสดุดังคลัง อัตราส่วนค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินถาวรต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี

การกำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่างๆ ดังกล่าวนี มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้บริหาร สภาพท้องถิ่น และหน่วยปฏิบัติงาน มีแนวนโยบายการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ที่เน้นประสิทธิภาพการดำเนินงาน ในขณะเดียวกัน หน่วยตรวจสอบภายใน หน่วยตรวจสอบภายนอก และประชาชนโดยทั่วไป ก็จะมีเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพ การบริหารการเงินและทรัพย์สินของท้องถิ่นในระยะยาวอีกด้วย

### ตัวอย่างการเสนอนโยบายการบริหารสภาพคล่องและสินทรัพย์

“ในช่วงปี 25xx- xx นี้ เทศบาล ก. มีนโยบายที่จะรักษาระดับสภาพคล่องทางการเงิน และประสิทธิภาพการใช้ทรัพย์สินหมุนเวียนและทรัพย์สินถาวรของเทศบาลไว้ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยปานกลางของท้องถิ่นในกลุ่มเดียวกัน โดยกำหนดให้อัตราส่วนดุลงบประมาณเงินสดต่อจำนวนเงินสดจ่ายรายปีไม่น้อยกว่าร้อยละ  $x.xx$  อัตราส่วนสภาพคล่องรายเดือน (Liquid ratio) มีค่าเฉลี่ยประมาณ  $x.xx$  อัตราส่วนมูลค่าการหมุนเวียนของพัสดุดังคลังรายเดือนมีค่าเฉลี่ยประมาณ  $x.xx$  อัตราส่วนค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินถาวรต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เกินร้อยละ  $x.xx$ ”

#### 8.4.5 งบประมาณการรายจ่าย จำแนกตามรายงานแผนงาน และงาน

ในส่วนของ 5 ของแผนการเงินระยะ 3 ปี จะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงาน และงานต่างๆ โดยแสดงข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน และงบประมาณในแผนยุทธศาสตร์ฯ เดิม หรือแผนการเงินระยะ 3 ปี ที่จัดทำหรือปรับปรุงไว้ก่อนหน้านี้นี้ พร้อมทั้งเป้าหมายผลการดำเนินงานและงบประมาณที่ปรับปรุงใหม่ หลังจากที่ท้องถิ่นได้ประเมินสภาพเศรษฐกิจสังคม ความต้องการของประชาชน และผลการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติงานในปีที่ผ่านมา และที่มาของเงินงบประมาณ

การจัดรายละเอียดของแผนการเงินระยะ 3 ปีในส่วนสุดท้ายนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเอกสารประกอบการเสนอขออนุมัติ เงินงบประมาณประจำปี ต่อสภาท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีรายละเอียดมากกว่าส่วนที่เป็นประมาณการรายจ่าย ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

### ตัวอย่างการเสนอประมาณการรายจ่าย

“ในช่วงปี 25xx -xx นี้เทศบาล ก. มีนโยบายที่จะจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงาน และงานต่างๆ โดยจะเพิ่มการจัดสรรงบประมาณลงสู่กิจกรรมยุทธศาสตร์ (ลงทุน) จำนวน  $x$  โครงการ  $xx$  กิจกรรม ในแผนงาน...(ระบุชื่อแผนงาน) และเพิ่มการจัดสรรงบประมาณดำเนินการลงสู่งาน .....xxx ในแผนงาน ...(ระบุชื่องานและแผนงานที่จะเพิ่มงบประมาณ) เพื่อเพิ่มเป้าหมายการดำเนินงาน และปรับปรุงคุณภาพบริการให้ได้มาตรฐาน ที่กำหนดไว้มากขึ้น”



#### 8.4.6 ภาคผนวก

ส่วนสุดท้ายของแผนการเงินระยะ 3 ปี คือส่วนของภาคผนวก ซึ่งจะใช้อธิบายข้อสมมติพื้นฐานต่างๆ ที่ใช้ในการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี แบ่งออกเป็น

**วิธีการประมาณการรายได้** อธิบายข้อสมมติพื้นฐาน วิธีการประมาณการ และผลการประมาณการรายได้ในรายละเอียด (ตัวเลขที่จัดขึ้น ก่อนที่จะนำไปแสดงไว้ในแผนการเงินระยะ 3 ปีข้างต้น)

**วิธีการประมาณการรายจ่าย** อธิบายข้อสมมติพื้นฐาน วิธีการประมาณการ และผลการประมาณการรายจ่ายในรายละเอียด (ตัวเลขที่จัดขึ้น ก่อนที่จะนำไปแสดงไว้ในแผนการเงินระยะ 3 ปีข้างต้น)

**ข้อสมมติที่ใช้การกำหนดนโยบายบุคลากรคลัง การกู้เงิน ภาระหนี้ และการใช้เงินสะสม** อธิบายข้อสมมติและตัวเลขประมาณการที่เป็นข้อสมมติต่างๆ

**ข้อสมมติที่ใช้ในการกำหนดนโยบายสภาพคล่องและทรัพย์สิน** อธิบายข้อสมมติและตัวเลขประมาณการที่เป็นข้อสมมติต่างๆ

**ข้อมูลอื่นๆ** ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการเงินระยะ 3 ปี

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 9 จัดทำแผนยุทธศาสตร์

### หัวข้อหลัก:

- 9.1 แผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 9.2 กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
- 9.3 คำอธิบายแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 9.1 แผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเอกสารที่แสดงถึงภารกิจ วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และมาตรการหรือยุทธศาสตร์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติการที่กำหนดไว้ในช่วงเวลา 5-20 ปีข้างหน้า

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนแสดงทิศทางและมาตรการดำเนินงานระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารและสภาท้องถิ่นสามารถใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี และนโยบายการคลังและงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลานั้นๆ อย่างไรก็ตาม แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้มิใช่กฎหมาย หรือสัญญาประชาคมที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด และแก้ไขปรับปรุงมิได้แต่อย่างใด ในทางปฏิบัตินั้น ผู้บริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นควรทบทวนและปรับปรุงแก้ไขแผนยุทธศาสตร์ ดังกล่าวเป็นระยะๆ ทุก 1-2 ปีต่อ 1 ครั้งเป็นอย่างน้อย การปรับปรุงแก้ไขแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ควรจะได้คำนึงถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งเงื่อนไขสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมภายนอกชุมชน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภารกิจ วิธีการจัดบริการสาธารณะ และสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างหลากหลาย

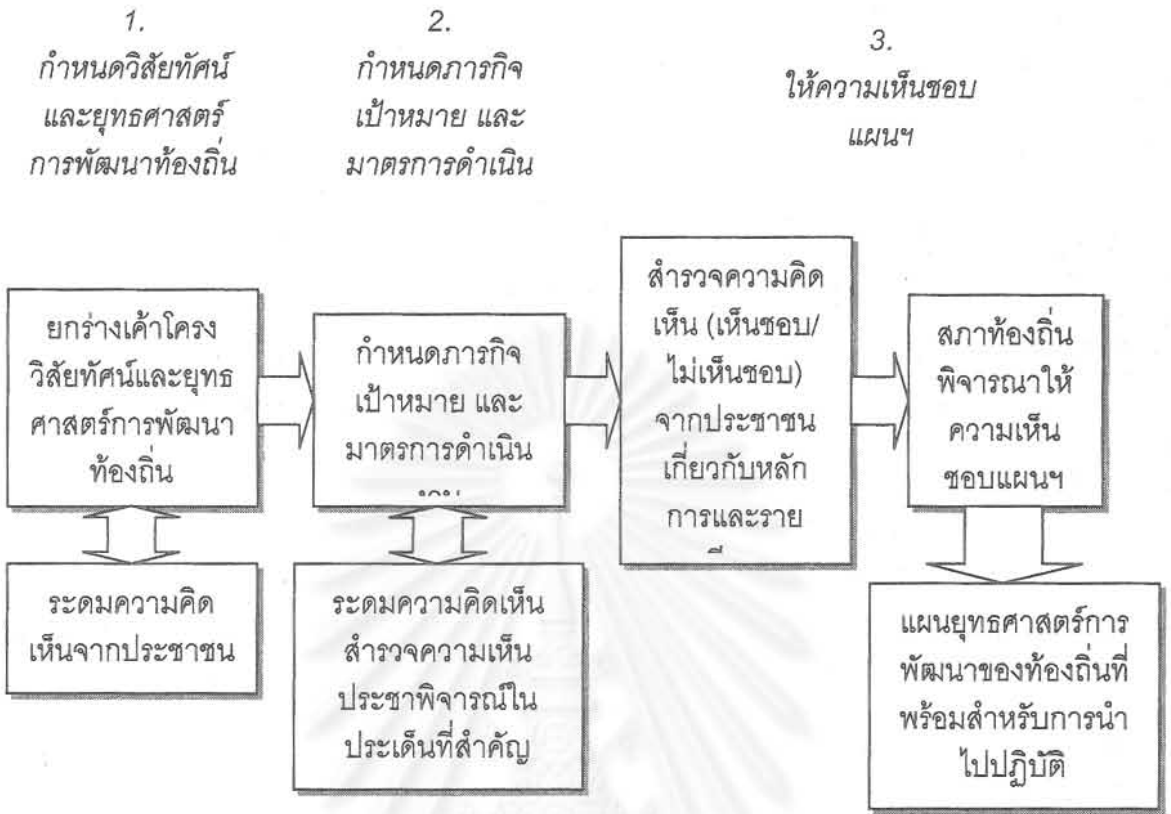
## 9.2 กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการทางสังคม กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องระดมความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชน และการประมวลวิเคราะห์ และประมาณการเชิงเทคนิค ซึ่งดำเนินการโดยฝ่ายบริหาร ผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางขั้นตอนประกอบกันไป

### 9.2.1 กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

ในขั้นต้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นอาจร่วมกับทีมงานหรือคณะทำงานระดับปฏิบัติการของท้องถิ่น ทำการยกร่างเค้าโครงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นเบื้องต้นขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการระดมความคิดเห็นจากสาธารณชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น (ชุมชนที่น่าอยู่อาศัยในความคิดเห็นของประชาชนมีคุณลักษณะอย่างไร) และมาตรการหรือยุทธศาสตร์การดำเนินงาน (มีวิธีการที่จะทำให้ชุมชนของเราเป็นชุมชนที่น่าอยู่อาศัยได้อย่างไร) ขึ้นในลำดับต่อมา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 9-1 กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

9.2.2 กำหนดภารกิจ เป้าหมายเชิงปฏิบัติการ และมาตรการดำเนินงานในรายละเอียด

เมื่อได้ทำการระดมความคิดเห็นจากประชาชนอย่างกว้างขวางพอสมควรแล้ว ผู้บริหารและหน่วยปฏิบัติงานฝ่ายปฏิบัติงานของท้องถิ่นควรจะนำผลการระดมความคิดเห็นมาประมวลและวิเคราะห์ เพื่อกำหนดภารกิจและเป้าหมายเชิงปฏิบัติการ และประเมินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ณ ระดับเป้าหมายต่างๆ รวมทั้งประมาณการภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ ที่จะต้องจัดเก็บจากประชาชนเพื่อนำเงินมาใช้ในการดำเนินงาน

ในขั้นตอนของการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ข้างต้นนี้ อาจมีความจำเป็นต้องมีการจัดประชุมระดมความคิดเห็น การทำประชาพิจารณ์ หรือการสำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการกำหนดและจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนของงานหรือกิจกรรมต่างๆ การกำหนดทางเลือกในการหาเงินมาใช้ในการดำเนินงาน (จะเก็บภาษีอะไร หรือจะเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการ เงินกู้ ฯลฯ) และการ

พิจารณาผลกระทบของโครงการพัฒนาบางประเภทที่มีต่อชุมชน ครัวเรือนในพื้นที่ต่างๆ การหาทางป้องกัน บรรเทา หรือลดผลกระทบทางลบต่อชุมชน หรือครัวเรือน หรือกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือแม้กระทั่งการทบทวน ค้นหาทางเลือกหรือวิธีการดำเนินงานอื่นๆ ที่มีผลกระทบน้อยกว่า ฯลฯ

### 9.2.3 ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

แผนกลยุทธ์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นแผนที่ชุมชนและประชาชนทุกครัวเรือนให้การยอมรับอย่างกว้างขวางมากที่สุด อีกทั้งจะต้องเผยแพร่ให้ทุกครัวเรือนได้รับทราบอย่างทั่วถึง ดังนั้น เมื่อได้ยกร่างแผนฯ ขึ้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำการเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หน่วยปฏิบัติงานฝ่ายต่างๆ และประชาชนทั่วไป) ได้ทราบและแสดงความคิดเห็น (เห็นด้วย /ไม่เห็นด้วย) กับหลักการและรายละเอียดของร่างแผนยุทธศาสตร์ฯ ก่อนที่จะนำเสนอสภาท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบในขั้นตอนสุดท้าย

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่นควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของผู้ที่แสดงความคิดเห็น และจะต้องผ่านการให้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งเป็นอย่างน้อย

## 9.3 เค้าโครงการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจประกอบด้วยส่วนหลักๆ หลายส่วน เช่น สภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน โอกาสการพัฒนา วิสัยทัศน์ของชุมชนในอนาคต ยุทธศาสตร์การพัฒนา ภารกิจ เป้าหมาย และกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Key Strategic Actions) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เค้าโครงการแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สร้างขึ้นเป็นตัวอย่างในภาคผนวก ฅ แบ่งเป็น 5 ส่วนหลักๆ คือ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน (2) วิสัยทัศน์ท้องถิ่นของเรา: เราจะไปไหน (3) เราจะไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างไร และ (4) ภาคผนวก ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดในส่วนต่อไป อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบงบประมาณแบบใหม่นี้จะมีเพียง 2 ส่วนหลักๆ เท่านั้นคือ ส่วนของวิสัยทัศน์ของชุมชนใน

อนาคต และ ส่วนที่กำหนดภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Key Strategic Actions) เพื่อไปถึงจุดมุ่งหมายที่วางไว้

### 9.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน

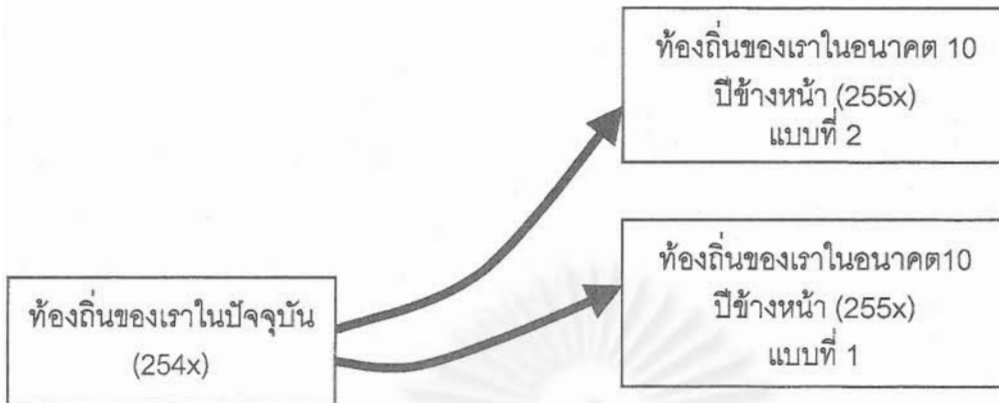
ในส่วนนี้ ให้แนะนำองค์กรและคณะบุคคล ที่เป็นผู้นำและผู้มีบทบาทสำคัญในท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะเทศมนตรี และรายชื่อคณะกรรมการชุดต่างๆ พร้อมทั้งแผนผังแสดงโครงสร้างขององค์กร เพื่อใช้ประกอบคำอธิบายหน้าที่ความรับผิดชอบ ของหน่วยงานและคณะกรรมการด้านต่างๆ

### 9.3.2 วิสัยทัศน์ท้องถิ่นเรา: เราจะไปไหน

ส่วนที่สองของแผนยุทธศาสตร์ เป็นการแสดงถึงความเป็นมาของท้องถิ่นในอดีต สภาพทางประชากร ภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน ตลอดจนทิศทางการพัฒนาในอนาคต ซึ่งสะท้อนความคิดเห็นของสาธารณชน ว่าชุมชนที่น่าอยู่อาศัยในควมนี้กคิดมีคุณลักษณะอย่างไร

วิสัยทัศน์ของชุมชนในอนาคตมีความสำคัญอย่างมากต่อการประมาณการรายได้-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เนื่องจากตัวแปรเกี่ยวกับจำนวนประชากร ลักษณะการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ในชุมชน และฐานทางเศรษฐกิจของชุมชนเป็นปัจจัยพื้นฐานในการประมาณการรายได้ ภารกิจและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรกำหนดวิสัยทัศน์ให้ครบถ้วน รอบด้าน และชัดเจน เพื่อให้สามารถจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการคลัง และแผนการเงินระยะ 3 ปีต่อไปได้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 9-2 ตัวอย่างวิสัยทัศน์ของชุมชนใน 10 ปีข้างหน้า

### 9.3.2.1 ท้องถิ่นของเราคือ "ใคร" มาจากไหน

อธิบายพัฒนาการของท้องถิ่นในช่วง ก่อน 5 ปีที่ผ่านมาอย่างสั้นๆ เช่น "เมือง... เริ่มขึ้นในประมาณปี XXXX ผู้มาตั้งถิ่นฐานในระยะเริ่มแรกเป็น ...? มีจำนวนประมาณ .. ครอบครัว ประกอบอาชีพ ? จากนั้น ก็มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นจาก ? (เช่น จากการย้ายถิ่นมาจากท้องถิ่นอื่น หรือจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในชุมชนเอง เป็นต้น) เมือง.. นี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเมือง ? ซึ่งตั้งอยู่ประมาณ ... ก.ม. ในฐานะเป็นเมืองที่ทำการค้า / เมืองบริวาร / เมืองหลักในภูมิภาค" ฯลฯ

อธิบายการเปลี่ยนแปลงของชุมชนในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาโดยสังเขป เช่น "ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาเมือง..? ของเราได้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นจาก ? เป็น ? พื้นที่ได้ขยายออกไปจาก ? เป็น ? ตาราง ก.ม. นอกจากนั้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจของเมืองของเราก็ได้เปลี่ยนแปลงไป จากชุมชนเกษตรชนบท เป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งอุตสาหกรรม สังเกตได้จากการประกอบอาชีพและรายได้ของประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงในอัตราส่วนของประชากรในอาชีพต่างๆ รายได้ต่อครัวเรือน หรือต่อหัวประชากรในภาคเศรษฐกิจต่างๆ รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน /ต่อหัว" ฯลฯ

"ในด้านสังคมก็มีการเปลี่ยนแปลงไป มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีเกิดขึ้นในหลายด้าน เช่น (อธิบายรายละเอียด) แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงในทางลบอยู่ด้วยเช่นกัน อาทิ มีเยาวชนติดยาเสพติดมากขึ้น

จากร้อยละ ? เป็นร้อยละ ? คดีอาชญากรรมเพิ่มขึ้น จาก ร้อยละ ? เป็นร้อยละ ? อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ ? เป็นร้อยละ ? อัตราการตายของเด็กแรกเกิดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ? เป็นร้อยละ ?" ฯลฯ

### 9.3.2.2 ขณะนี้ท้องถิ่นของเรา "อยู่ที่ไหน"

อธิบายสถานะ (จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภัยคุกคาม) ของชุมชนในปัจจุบัน เช่น "เมือง ... ของเราเป็นที่รู้จักแพร่หลายในด้าน ? เช่น เป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางน้ำ / เป็นแหล่งท่องเที่ยว/ เป็นเมืองอุตสาหกรรม / เป็นเมืองศูนย์กลางทางการค้าและบริการ / เป็นศูนย์กลางการผลิตด้านการเกษตร เป็นศูนย์กลางการศึกษา และสาธารณสุขของภูมิภาค ฯลฯ เป็นต้น เป็นเมืองที่มีโอกาสเติบโตช้า / ปานกลาง / เร็ว มีทรัพยากรธรรมชาติ...? มากกว่าท้องถิ่นอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ มีนักลงทุนสนใจที่จะมาลงทุนในเมือง ...? ของเราเป็นจำนวนมาก ประชาชนในท้องถิ่นของเราก็มีศักยภาพในการลงทุน เพิ่มกำลังการผลิตได้อีกเป็นจำนวนมาก จึงนับว่าเป็นจุดแข็งของท้องถิ่นเรา"

อธิบายจุดอ่อน และภัยคุกคามของชุมชน เช่น "อย่างไรก็ตาม เมือง ? ของเรายังมีสิ่งที่เป็น "จุดอ่อน" บางประการ เช่น ระบบถนนท้องถิ่นที่เชื่อมต่อกับถนนสายหลักมีคุณภาพไม่ดี ขาดระบบชลประทานขนาดเล็กที่จะนำน้ำเข้าสู่แปลงเกษตรย่อย โครงสร้างการผลิตภาคเกษตรยังไม่เหมาะสม ต้นทุนการผลิตยังสูงกว่ามาตรฐาน ประชาชนยังไม่สนใจเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองในชุมชน ทำให้เทศบาล / อบต. ไม่มี รายได้เพียงพอสำหรับใช้จัดบริการฯ ประชาชนขาดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น จากปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดที่เพิ่มขึ้น"

"ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมภายนอกชุมชนก็มีส่วนทำให้เกิดปัญหาต่อชุมชนของเรามากขึ้น เช่น ผลผลิตทางการเกษตรของท้องถิ่นเราต้องแข่งขันกับท้องถิ่นอื่นๆ มากขึ้น การย้ายถิ่นของประชากรต่างถิ่นเข้ามาในชุมชนเพิ่มขึ้นทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการจราจร และปัญหาสังคมหลายลักษณะตามมา การปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐเรื่องการให้ประโยชน์จากที่ดิน การกระจายอำนาจ ฯลฯ มีผลให้เทศบาล / อบต. มีรายได้ลดลงไป" ฯลฯ

### 9.3.2.3 เราจะไปไหน ?

อธิบายวิสัยทัศน์ของท้องถิ่น เช่น "ภายใน 10 ปีที่จะมาถึงนี้ (ปี 25xx) เมือง.. ? ของเราจะเป็นท้องถิ่นที่น่าอยู่อาศัยมากที่สุดแห่งหนึ่งในภูมิภาค .....ทุกบ้านเรือนจะมีน้ำประปาใช้ ถนนทุกสายเป็นสีดำ มีโรงเรียนที่ได้มาตรฐานสำหรับลูกหลานของเราทุกคน ชาวเมือง.. ทุกคนปลอดภัยจากภัยยาเสพติด"



ติด อาชญากรรม และโรคภัยไข้เจ็บ ทุกคนมีงานทำ มีรายได้เพียงพอกับการยังชีพ มีครอบครัวและชุมชนที่อบอุ่น”

อธิบายคุณลักษณะส่วนประกอบหลักๆ ของชุมชนในอนาคต เช่น

ประชากรท้องถิ่น? ใน 10 ปีข้างหน้าท้องถิ่น ? ของเราจะมีประชากรประมาณ ?? คน ประกอบด้วยประชากรในวัยต่างๆ คือ...(อธิบายโครงสร้างประชากรในรายละเอียด-ดูตารางข้อมูลประกอบ)

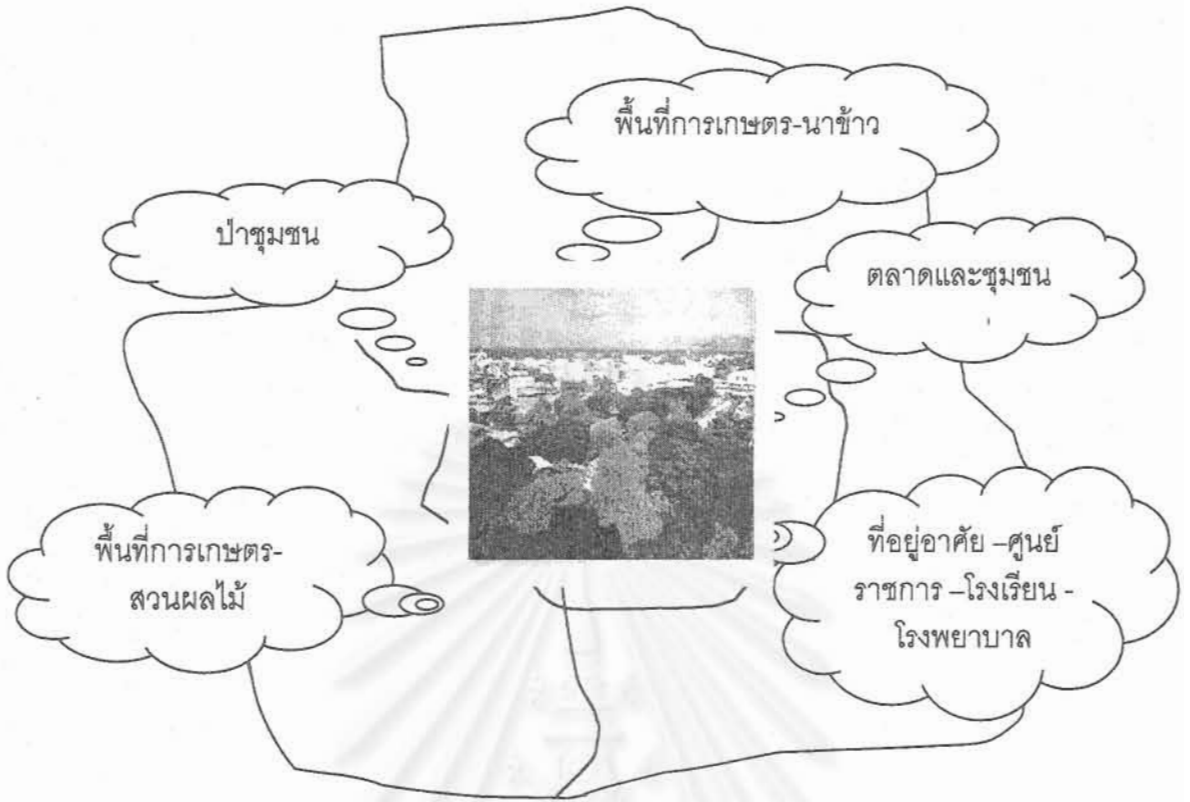
ฐานทางเศรษฐกิจ อธิบายสัดส่วนของประชากรในกลุ่มอาชีพต่างๆ สัดส่วนของรายได้จากภาคเศรษฐกิจต่างๆ (ดูตารางข้อมูลประกอบ)

พื้นที่และการใช้ประโยชน์ อธิบายสัดส่วนของพื้นที่ จำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ (ดูตารางข้อมูลประกอบ)

รายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายประมาณการรายได้-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดูตารางข้อมูลประกอบ)

ตารางที่ 9-1  
ตัวอย่างข้อมูลประชากร

ปัจจุบัน (2543)	อนาคต 10 ปีข้างหน้า (2553)
มีประชากร 7,000 คน อัตราการเพิ่ม 1.5% ต่อปี	มีจำนวน 8,000 คน อัตราการเพิ่ม 1.43% ต่อปี
ประชากรอายุ 0-5 ปี มีจำนวน 5%	ประชากรอายุ 0-5 ปี มีจำนวน 4%
ประชากรอายุ 6-10 ปี มีจำนวน 5%	ประชากรอายุ 6-10 ปี มีจำนวน 4%
ประชากรอายุ 11-15 ปี มีจำนวน 6%	ประชากรอายุ 11-15 ปี มีจำนวน 5%
ประชากรอายุ 16-20 ปี มีจำนวน 6%	ประชากรอายุ 16-20 ปี มีจำนวน 6%
ประชากรอายุ 21-25 ปี มีจำนวน 6%	ประชากรอายุ 21-25 ปี มีจำนวน 6%
ประชากรอายุ 26-60 ปี มีจำนวน 64%	ประชากรอายุ 26-60 ปี มีจำนวน 64%
ประชากรอายุ 61-70 ปี มีจำนวน 10%	ประชากรอายุ 61-70 ปี มีจำนวน 11%
ประชากรอายุ 71-80 ปี มีจำนวน 5%	ประชากรอายุ 71-80 ปี มีจำนวน 6%
ประชากรอายุ 81 ปีขึ้นไป มีจำนวน 3%	ประชากรอายุ 81 ปีขึ้นไป มีจำนวน 4%



แผนภูมิที่ 9-3 ตัวอย่างแผนที่แสดงผังเมือง การใช้ประโยชน์ของที่ดินของท้องถิ่น และที่ตั้งของกิจกรรมการพัฒนาหลักๆ ในอนาคต

ตารางที่ 9-2

ตัวอย่างข้อมูลฐานทางเศรษฐกิจ

ท้องถิ่นของเรา	ปัจจุบัน (2543)	อนาคต 10 ปีข้างหน้า (2553)
	<p>ชุมชนเกษตร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ภาคเกษตร x, xxx คน xxx ครัวเรือน เฉลี่ย x,xxx บาท/คน หรือ x,xxx บาทต่อไร่ /ปี รายได้ภาคเกษตร 90% ของมวลผลผลิตรวมในชุมชน</li> <li>ภาคนอกเกษตร x, xxx คน xxx ครัวเรือน เฉลี่ย x,xxx บาท/คน หรือ x,xxx บาท /ปี รายได้ภาคนอกเกษตร 10% ของมวลผลผลิตรวมในชุมชน</li> </ul>	<p>ชุมชนเกษตร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ภาคเกษตร x, xxx คน xxx ครัวเรือน เฉลี่ย x,xxx บาท/คน หรือ x,xxx บาท/ไร่ /ปี รายได้ภาคเกษตร 60% ของมวลผลผลิตรวมในชุมชน</li> <li>ภาคการค้าและบริการ x, xxx คน xxx ครัวเรือน เฉลี่ย x,xxx บาท/คน หรือ x,xxx บาท /ปี รายได้ภาคการค้าและบริการ 30% ของมวลผลผลิตรวมในชุมชน</li> </ul>

ตารางที่ 9-2 – ต่อ

ท้องถิ่นของเรา	ปัจจุบัน (2543)	อนาคต 10 ปีข้างหน้า (2553)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ภาคอุตสาหกรรม x, xxx คน xxx ครัวเรือนเฉลี่ย x,xxx บาท/คน หรือ x,xxx บาท /ปี รายได้ภาคอุตสาหกรรม 10% ของมวลผลผลิตรวมในชุมชน</li> <li>▪ ความหนาแน่นของประชากร 500 คน/ตาราง ก.ม.</li> </ul>



ตารางที่ 9-3

ตัวอย่างพื้นที่และการใช้ประโยชน์

ท้องถิ่นของเรา	ปัจจุบัน (2543)	อนาคต 10 ปีข้างหน้า (2553)
	20 ตาราง ก.ม. ความหนาแน่นของประชากร 350 คน/ ตาราง ก.ม. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ที่อยู่อาศัย-ชุมชนหนาแน่น 10%</li> <li>▪ ที่อยู่อาศัย-กระจาย 5%</li> <li>▪ การเกษตร-ข้าว 30%</li> <li>▪ การเกษตร-ผสมผสาน 10%</li> <li>▪ การเกษตร-อื่นๆ 5%</li> <li>▪ แหล่งน้ำ 5%</li> <li>▪ ถนน ทางเดิน สวนหย่อม และระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ 10%</li> <li>▪ สวนสาธารณะ ชายหาด สถานที่พักผ่อน สนามกีฬา สนามเด็กเล่น 5%</li> <li>▪ สถานที่ราชการ-ศูนย์ราชการหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรสาธารณะ 5%</li> <li>▪ ป่าไม้ชุมชน 10%</li> <li>▪ ป่าสงวน/ป่าอนุรักษ์/ภูเขา/พื้นที่สาธารณะของรัฐ 3%</li> <li>▪ อื่นๆ 2%</li> </ul>	20 ตาราง ก.ม. ความหนาแน่นของประชากร 400 คน/ ตาราง ก.ม. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ที่อยู่อาศัย-ชุมชนหนาแน่น 15%</li> <li>▪ ที่อยู่อาศัย-กระจาย 1%</li> <li>▪ การเกษตร-ข้าว 20%</li> <li>▪ การเกษตร-ผสมผสาน 15%</li> <li>▪ การเกษตร-อื่นๆ 2%</li> <li>▪ แหล่งน้ำ 7%</li> <li>▪ ถนน ทางเดิน สวนหย่อม และระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ 13%</li> <li>▪ สวนสาธารณะ ชายหาด สถานที่พักผ่อน สนามกีฬา สนามเด็กเล่น 7%</li> <li>▪ สถานที่ราชการ-ศูนย์ราชการ หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรสาธารณะ 5%</li> <li>▪ ป่าไม้ชุมชน 10%</li> <li>▪ ป่าสงวน/ป่าอนุรักษ์/ภูเขา/พื้นที่สาธารณะของรัฐ 3%</li> <li>▪ อื่นๆ 2%</li> </ul>

ตารางที่ 9-4  
ตัวอย่างรายได้-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้-รายจ่าย	ปัจจุบัน (2543)	อนาคต 10 ปีข้างหน้า (2553)
รายได้	<p>รายได้รวม 20,000,000 บาท/ปี</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ภาษีโรงเรือนฯ มีมูลค่าฐานภาษี xx,xxx,xxx,xxx บาท จัดเก็บได้ x,xxx,xxx บาท/ปี หรือร้อยละ x.x% ของมูลค่าฐานภาษี</li> <li>▪ ภาษีบำรุงท้องที่มีมูลค่าฐานภาษี xx,xxx,xxx,xxx บาท จัดเก็บได้ x,xxx,xxx บาท/ปี หรือร้อยละ x.x% ของมูลค่าฐานภาษี</li> <li>▪ ภาษีป้ายมีมูลค่าฐานภาษี xx,xxx,xxx,xxx บาท จัดเก็บได้ x,xxx,xxx บาท/ปี หรือร้อยละ x.x% ของมูลค่าฐานภาษี</li> <li>▪ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจ เฉพาะมีมูลค่าฐานภาษี xx,xxx,xxx,xxx บาท ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล x,xxx,xxx บาท/ปี หรือร้อยละ x.x% ของมูลค่าฐานภาษี</li> <li>▪ ภาษีสรรพสามิตมีมูลค่าฐานภาษี xx,xxx,xxx,xxx บาท ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล x,xxx,xxx บาท/ปี หรือร้อยละ x.x% ของมูลค่าฐานภาษี</li> <li>▪ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ จัดเก็บได้</li> <li>▪ เงินอุดหนุนทั่วไป ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล xx,xxx บาท/ปี</li> <li>▪ เงินอุดหนุน Sectoral Block Grant ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล xx,xxx บาท/ปี</li> <li>▪ อื่นๆ xxx,xxx บาท/ปี</li> </ul>	<p>รายได้รวม 40,000,000 บาท/ปี</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ภาษีโรงเรือนฯ มีมูลค่าฐานภาษี xx,xxx,xxx,xxx บาท จัดเก็บได้ x,xxx,xxx บาท/ปี หรือร้อยละ x.x% ของมูลค่าฐานภาษี</li> <li>▪ ภาษีบำรุงท้องที่มีมูลค่าฐานภาษี xx,xxx,xxx,xxx บาท จัดเก็บได้ x,xxx,xxx บาท/ปี หรือร้อยละ x.x% ของมูลค่าฐานภาษี</li> <li>▪ ภาษีป้ายมีมูลค่าฐานภาษี xx,xxx,xxx,xxx บาท จัดเก็บได้ x,xxx,xxx บาท/ปี หรือร้อยละ x.x% ของมูลค่าฐานภาษี</li> <li>▪ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจ เฉพาะมีมูลค่าฐานภาษี xx,xxx,xxx,xxx บาท ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล x,xxx,xxx บาท/ปี หรือร้อยละ x.x% ของมูลค่าฐานภาษี</li> <li>▪ ภาษีสรรพสามิตมีมูลค่าฐานภาษี xx,xxx,xxx,xxx บาท ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล x,xxx,xxx บาท/ปี หรือร้อยละ x.x% ของมูลค่าฐานภาษี</li> <li>▪ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ จัดเก็บได้</li> <li>▪ เงินอุดหนุนทั่วไป ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล xx,xxx บาท/ปี</li> <li>▪ เงินอุดหนุน Sectoral Block Grant ได้รับ จัดสรรจากรัฐบาล xx,xxx บาท/ปี</li> <li>▪ อื่นๆ xxx,xxx บาท/ปี</li> </ul>

## ตารางที่ 9-4 -- ต่อ

รายได้-รายจ่าย	ปัจจุบัน (2543)	อนาคต 10 ปีข้างหน้า (2553)
รายจ่าย	รายจ่ายรวม 20,000,000 บาท/ปี หรือ 2,857 บาทต่อหัวประชากร <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ จัดบริการพื้นฐาน-ดำเนินการ 14,000,000 บาท หรือ 2,000 บาทต่อหัวประชากร</li> <li>▪ ลงทุน 6,000,000 บาท/ปี หรือ 857 บาทต่อหัวประชากร</li> </ul>	แบบที่ 1: รายจ่ายรวม 20,000,000 บาท/ปี หรือ 2,857 บาทต่อหัวประชากร <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ จัดบริการพื้นฐาน-ดำเนินการ 14,000,000 บาท หรือ 2,000 บาทต่อหัวประชากร</li> <li>▪ ลงทุน 6,000,000 บาท/ปี หรือ 857 บาทต่อหัวประชากร</li> </ul>

## 9.3.3 เราจะไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างไร

แผนยุทธศาสตร์ฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรแสดงภารกิจเชิงยุทธศาสตร์หรือกิจกรรมยุทธศาสตร์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่จุดมุ่งหมายของแผนยุทธศาสตร์นั่นเอง กิจกรรมดังกล่าวนี้อาจเป็นงานหรือโครงการหนึ่ง หรืออาจเป็นส่วนหนึ่งของงานใดงานหนึ่งก็ได้ ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวางแผนทางการคลังซึ่งควรแสดงไว้ในส่วนนี้ก็คือจำนวนเงินงบประมาณและแหล่งที่มาของเงินงบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้สำหรับกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์แต่ละกิจกรรม

## 9.3.3.1 เรามี-ไม่มีอะไร?

**เรามีอะไรอยู่แล้ว?** แสดงผลการวิเคราะห์ หรือการประเมินว่า ถ้าจะไปให้ถึงจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ของท้องถิ่นข้างต้น (ส่วนที่ 2) นั้น เรามีอะไรเป็น "ทุนเดิม" อยู่แล้ว ในการวิเคราะห์นั้นควรนำ "จุดแข็ง" ของท้องถิ่นมาพิจารณา -อธิบายโดยสังเขปอีกครั้ง( พร้อมทั้งแสดงข้อมูลประกอบ) เช่น ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เรามีถนน คลองส่งน้ำ ฯลฯ ประเภทไหนจำนวนเท่าใด หรือในด้านบริการทางสังคม เรามีศูนย์พัฒนาเด็ก จำนวนเท่าใด รับเด็กได้มากน้อยเพียงใด มีโรงเรียน สถานีอนามัย ฯลฯ อยู่ในสภาพอย่างไร ใช้ได้หรือสามารถจัดบริการได้มากน้อยเพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การอธิบายตรงนี้เป็นกรณี "Capital Stocks" ของชุมชนนั่นเอง

เรายังขาดอะไร? แสดงผลการวิเคราะห์ หรือการประเมินว่า ถ้าจะไปให้ถึงจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ของท้องถิ่นข้างต้น (ส่วนที่ 2) นั้น เรายังขาดอะไรอีกเป็นจำนวนเท่าใด ในการวิเคราะห์นั้น ควรนำ “จุดอ่อน” ของท้องถิ่นมาอธิบายโดยสังเขปอีกครั้ง โดยใช้ข้อมูล จปฐ. ประกอบการพิจารณา พร้อมทั้งจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาที่เป็น “จุดอ่อน” ของเรา

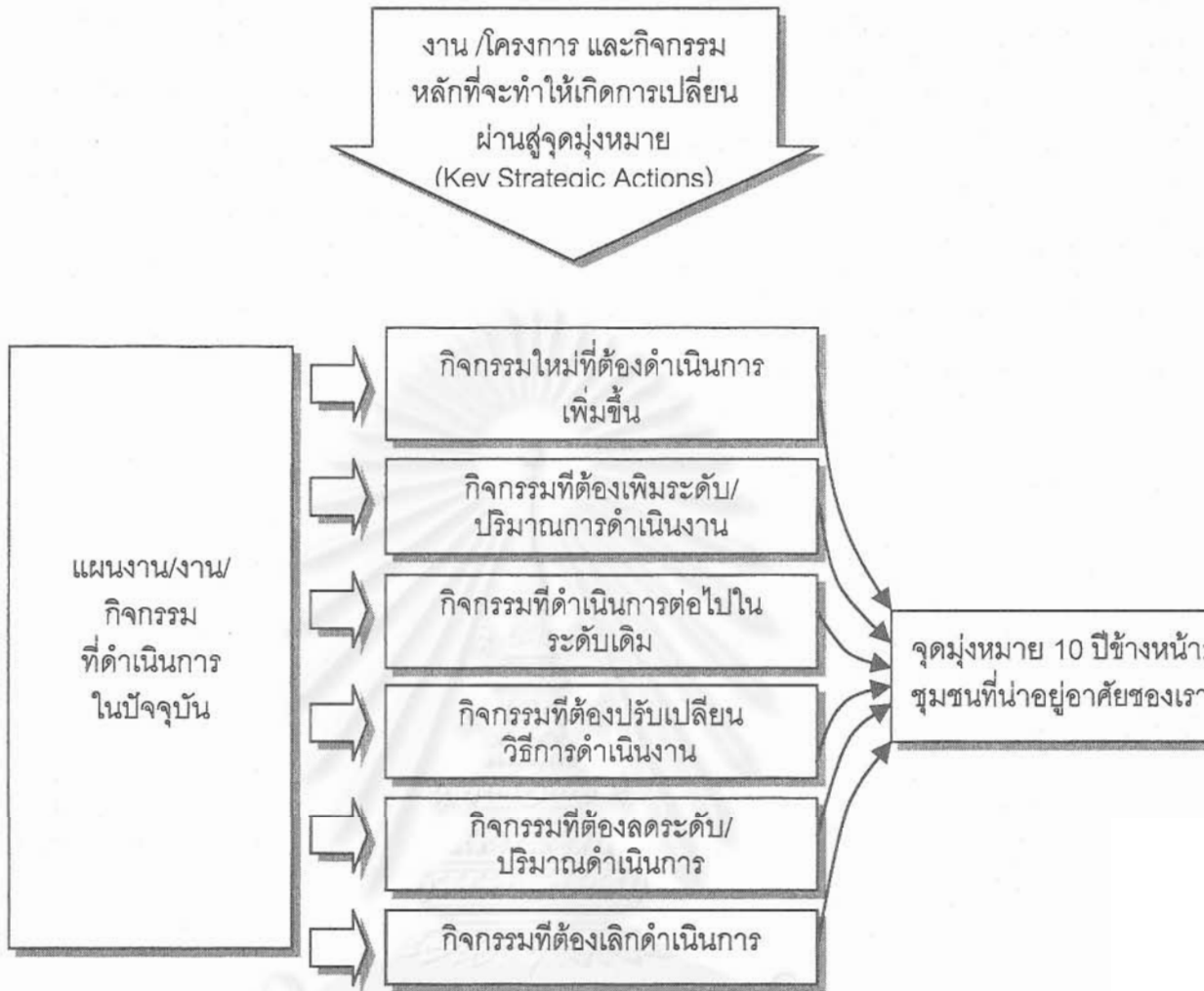
### 9.3.3.2 ต้องทำอะไร ทำอย่างไร?

นำผลการระดมความคิดเกี่ยวกับมาตรการหลักๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเราจะต้องดำเนินการ เพื่อไปให้ถึงจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ มาตรการเหล่านี้จะอยู่ในรูปของ แผนงาน งาน/โครงการพัฒนา และกิจกรรมต่างๆ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### แผนภูมิที่ 9-4 จะไปถึงจุดมุ่งหมายได้อย่างไร : Key Strategic Actions



#### 9.3.4 ต้องใช้เงินงบประมาณเท่าใด จะหาเงินมาจากไหน?

แผนยุทธศาสตร์ฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีตารางสรุปประมาณการรายได้-รายจ่าย และสถานะทางการคลังของท้องถิ่นในช่วง 10 ปีข้างหน้า เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปีของท้องถิ่นต่อไป โดยใช้แบบฟอร์มแสดงรายได้-รายจ่าย-ดุลการคลังของท้องถิ่นข้างล่างนี้

**ตารางที่ 9-5**  
**ตัวอย่างสรุปประมาณการรายได้-รายจ่าย และดุลการคลัง ตามแผนยุทธศาสตร์**  
**ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

แหล่งรายได้/รายจ่าย	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4	ปีที่ 5	ปีที่ 6	ปีที่ 7	ปีที่ 8	ปีที่ 9	ปีที่ 10
แหล่งรายได้จากท้องถิ่น-รวม										
รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ-จัดสรร										
รายได้จากเงินอุดหนุน										
รายจ่าย-รวม										
= รายจ่ายดำเนินการ										
= รายจ่ายลงทุน										
ดุลงบประมาณ (รายได้-รายจ่าย)										
เบิกจ่ายจากเงินสะสม										
เงินกู้เพื่อการลงทุน										
ดุลการเงิน (รายรับ-รายจ่าย)										

**9.3.5 ภาคผนวก**

ส่วนสุดท้ายของแผนยุทธศาสตร์ จะนำเสนอข้อมูลและคำอธิบายที่มาของการวิเคราะห์กิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ในเรื่องต่างๆ ดังนี้

**วิธีการประมาณการประชากร** อธิบายข้อสมมติพื้นฐาน วิธีการประมาณการ และผลการประมาณการในรายละเอียด (ตัวเลขที่จัดขึ้น ก่อนที่จะนำไปแสดงไว้ในแผนยุทธศาสตร์ข้างต้น)

**วิธีการประมาณการฐานเศรษฐกิจ** อธิบายข้อสมมติพื้นฐาน วิธีการประมาณการ และผลการประมาณการในรายละเอียด (ตัวเลขที่จัดขึ้น ก่อนที่จะนำไปแสดงไว้ในแผนยุทธศาสตร์ข้างต้น)



วิธีการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองและผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน อธิบายกระบวนการจัดทำข้อเสนอฯ เช่น มีการจัดทำประชาคมติ การประชุมปรึกษาหารือ การสำรวจ ฯลฯ ในกระบวนการจัดทำข้อเสนอฯ อย่างไร เป็นต้น



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ดัชนีคำสำคัญ

### ก

กระบวนการงบประมาณ .....	25
กองทุนพื้นฐานขององค์กรภาครัฐ .....	37
การใช้เงินสะสม .....	202
การกำหนดรหัสบัญชี .....	120
การกู้เงิน .....	202
การควบคุมรายจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณรายจ่าย .....	137
การบันทึกบัญชี เงินยืมจากรายการที่ได้ตั้งงบประมาณ .....	139
การบันทึกบัญชี เงินอุทิศเฉพาะเจาะจง เงินสดใช้ค่าเสียหาย และเงินรับฝากประเภทต่างๆ .....	136
การบันทึกบัญชีเงินที่ไม่ปรากฏรายการในงบประมาณรายจ่าย .....	140
การบันทึกบัญชีรายได้ตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย .....	133
การบันทึกรายได้ตามเกณฑ์เงินสด .....	125
การบันทึกรายได้ตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย .....	124
การบันทึกการรายจ่ายตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย .....	137
การบันทึกรายจ่าย .....	125
การรักษาวินัยทางการคลัง .....	68
การรับรู้รายจ่าย .....	125
การลงบัญชี .....	159
กำหนดกรอบนโยบายงบประมาณประจำปี .....	77
กิจกรรม	
กิจกรรมดำเนินการ .....	121
กิจกรรมลงทุน .....	121
เกณฑ์พึงรับพึงจ่ายที่ประยุกต์ .....	123
ข	
ข้อสมมติที่ใช้ในการประมาณการรายได้ .....	107

ข้อสมมติที่ใช้ในการประมาณการรายจ่ายดำเนินการ.....	109
ข้อสมมติที่ใช้ในการประมาณการรายจ่ายลงทุน.....	109
ข้อสมมติที่ใช้การกำหนดนโยบายการคลัง เงิน ภาระหนี้ และเงินสะสม.....	106
<b>ค</b>	
ค่าธรรมเนียมและบริการ.....	80
คำชี้แจงในการจัดทำของประมาณ.....	71
เค้าโครงแผนการเงินระยะ 3 ปี.....	197
โครงสร้างแผนงาน.....	37
แผนงาน.....	37
กิจกรรม.....	37
งาน.....	37
โครงสร้างบัญชี.....	115, 119
<b>ง</b>	
งบประมาณเป็นก้อน.....	78, 113
งบประมาณแสดงผลงาน.....	65
เงินอุดหนุน.....	81, 92
<b>จ</b>	
จัดทำเอกสารงบประมาณ.....	77
จุดอ้างอิง.....	63
แจ้งยอดงบประมาณ.....	77
<b>ด</b>	
ดุลการเงิน.....	196, 202
ดุลงบประมาณ.....	195, 201
<b>ต</b>	
ต้นทุนรวม	

ต้นทุนทางตรง .....	127
ต้นทุนทางอ้อม .....	127
ตรวจสอบผลการดำเนินงาน.....	77
ตัวแทน.....	114
<b>ท</b>	
ทรัพย์สิน.....	126
ทะเบียนเงินเบิกตัดปี .....	132
ทะเบียนการออกเช็ค .....	131
ทะเบียนคุมเงินรับฝากประเภทต่างๆ.....	131
ทะเบียนคุมเงินรายได้ตามงบประมาณ .....	132
ทะเบียนคุมลูกหนี้เงินยืม.....	131
ทะเบียนคุมลูกหนี้ภาษี .....	131
ทะเบียนคุมสินทรัพย์ .....	132
ทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ.....	132
<b>น</b>	
นโยบายการบัญชี.....	124
<b>บ</b>	
แบบบัญชี .....	128
<b>ป</b>	
ปีงบประมาณ .....	77
<b>ผ</b>	
ผังบัญชี .....	119
ผู้จัดการ.....	114
แผนการเงินระยะ 3 ปี.....	69, 71, 190
แผนงานบริหารทั่วไป.....	44

แผนยุทธศาสตร์ .....	71, 206
<b>พ</b>	
พิจารณาอนุมัติงบประมาณ .....	77
<b>ภ</b>	
ภาระหนี้ .....	202
ภาษีท้องถิ่น .....	80
<b>ร</b>	
ระบบงบประมาณแบบพึ่งรับพึ่งจ่าย .....	115
ระบบบัญชีคู่ .....	123, 127
รายงานการเงิน .....	161
รายงานผลการดำเนินงาน .....	161
<b>ส</b>	
สมุดบัญชีเงินสดรับและสมุดบัญชีเงินสดจ่าย .....	129
สมุดบัญชีแยกประเภท .....	130
สัญญา .....	114
<b>ห</b>	
หนี้สิน .....	125

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย