

คู่มือการปฏิบัติงาน
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี



รวบรวมโดย
งานวิเคราะห์นโยบายและแผน
กองยุทธศาสตร์และงบประมาณ
เทศบาลตำบลดงหลวง
อำเภอดงหลวง จังหวัดมุกดาหาร

คำนำ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลตำบลดงหลวง ได้จัดทำโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ และระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เพื่อให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถ ตอบสนองต่อความต้องการ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

หวังไว้เป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือฉบับนี้จะเกิดประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้มีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น

งานวิเคราะห์นโยบายและแผน
กองยุทธศาสตร์และงบประมาณ
เทศบาลตำบลดงหลวง

สารบัญ

หน้าที่

ความหมายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑
กระบวนการงบประมาณ	๑
การประมาณการรายรับ – รายจ่าย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒
ขั้นตอนการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	๓
การประกาศใช้เทศบัญญัติ	๖
ระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง	๗

ความหมายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง แผนงานสำหรับประมาณการด้านรายรับ และรายจ่ายแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดระยะเวลาเป็น ปีงบประมาณ คือ ระยะเวลาตั้งแต่ วันที่ ๑ ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ของปีถัดไปและให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายบริหารต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากฝ่ายสภาท้องถิ่น ตามหลักรัฐศาสตร์และการบริหารราชการแผ่นดินว่าด้วยการคานอำนาจ นอกจากนี้ต้องมีการติดตามประเมินผลเพราะถือว่าเป็น “เงินสาธารณะ” (Public Money) ป้องกันการรั่วไหล ให้การใช้จ่ายมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายรายสาขา หรือรายกลุ่มคน เช่น จัดสรรงบช่วยเหลือคนยากจน เป็นต้น

วัตถุประสงค์และหน้าที่หลักของการจัดทำงบประมาณ

๑) การวางแผนเพื่อจะช่วยให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถชำระหนี้ได้ และทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่ารายจ่ายอยู่ภายใต้กรอบของเงินสำรองที่มีอยู่ อันประกอบด้วยรายได้ที่คาดว่าจะได้รับ และเงินกู้ที่คาดว่าจะได้

๒) งบประมาณสร้างลำดับความสำคัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่

๓) งบประมาณช่วยจัดสรรและกระจายทรัพยากรระหว่างกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดระดับและทิศทางของการทำงานในปีงบประมาณนั้น

๔) สามารถกำหนดระดับของภาษีและค่าธรรมเนียมที่จะถูกจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณต่อไป

กระบวนการงบประมาณ

ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอนหลัก ได้แก่

๑) การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget preparation) เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ โดยเจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ฯ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณโดยเริ่มจาก

(๑) การศึกษาปฏิทินงบประมาณที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดเพื่อแจ้งให้ทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องทราบว่าการบริหารในแต่ละขั้นตอนควรจะดำเนินการเมื่อใดแล้วเสร็จเมื่อใด จากนั้น

(๒) ทบทวนแผน และกำหนดนโยบายการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) จัดเตรียมข้อมูลประมาณการรายรับ

(๔) จัดระดมความคิดเห็น เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและความต้องการในท้องถิ่น

จากทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง

(๕) ตรวจสอบภาระผูกพันที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอยู่ เช่น เงินกู้ เงินทุนการศึกษา ภาระผูกพันตามกฎหมาย

(๖) เสนอโครงร่างเบื้องต้น เจ้าหน้าที่งบประมาณ ทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณ ในขั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหาร

(๗) เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ คณะผู้บริหารจะพิจารณาให้ตั้งเงินงบประมาณ ยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง หากผู้บริหารเห็นชอบจะนำร่างเสนอต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม

๒) การอนุมัติงบประมาณ (Budget adoption) ผู้บริหารท้องถิ่นนำเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม จากนั้นสภาท้องถิ่นจะพิจารณาร่างเทศบัญญัติฯ โดยการพิจารณาจะพิจารณา ๓ วาระ คือรับหลักการ แปรญัตติ เห็นชอบ และเมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบร่างเทศบัญญัติแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นนำเสนอร่างที่ผ่านความเห็นชอบให้ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ อนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายและประกาศเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีผลใช้บังคับต่อไปภายใน ๑๕ วัน หลังประกาศโดยเปิดเผย

๓) การบริหารงบประมาณ (Budget execution) จะทำให้ทราบว่างบประมาณที่อนุมัติไปแล้วถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาประชาชนได้หรือไม่ รวมทั้งมีการติดตามดูแลการใช้จ่ายงบประมาณว่ามีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานหรือไม่ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น ผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย โดยใช้การรายงาน หรือการควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ การควบคุมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยตรวจสอบภายใน สำนักงานตรวจการเงินแผ่นดิน การควบคุมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือประชาคม หรือการประเมินผลความคุ้มค่าและความสอดคล้องของงบประมาณกับความต้องการของประชาชน ผ่านวิธีการวิจัยประเมินผล

การประมาณการรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒ และ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีการประมาณการรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำแนกเป็น

- (๑) หมวดภาษีอากร
- (๒) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต
- (๓) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน
- (๔) หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์
- (๕) หมวดเงินอุดหนุน
- (๖) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

งบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน โดยรายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็นสองลักษณะ คือ

- (๑) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย
 - (ก) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
 - (ข) หมวดค่าจ้างชั่วคราว
 - (ค) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ
 - (ง) หมวดค่าสาธารณูปโภค
 - (จ) หมวดเงินอุดหนุน
 - (ฉ) หมวดรายจ่ายอื่น
- (๒) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ทั้งนี้รายละเอียดประเภทรายจ่ายงบกลาง หมวดรายจ่ายต่าง ๆ และเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด

ความยั่งยืนทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความยั่งยืนทางงบประมาณ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการมีทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนต้องการภายในรอบปีงบประมาณ โดยทั่วไปมักจะประเมินจากดุลงบประมาณ การพึ่งพารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และระดับเงินสะสม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดุลงบประมาณในระดับที่ดี มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับความต้องการงบประมาณในช่วงเวลาหนึ่งๆ หรือมีระดับเงินสะสมเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเพื่อรับมือเหตุฉุกเฉินต่างๆ ย่อมเชื่อได้ว่า ความต้องการของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะในระดับพื้นฐานจะได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอ

ขั้นตอนการจัดทำเทศบัญญัติเทศบาลตำบลงหลหวง

การจัดทำเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลงหลหวงมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

๑. ขั้นตอนในการเตรียมการจัดทำร่างเทศบัญญัติ

๑.๑ ทำบันทึกข้อความแจ้งผู้บริหารในการจัดทำร่างเทศบัญญัติและแจ้ง หัวหน้าส่วน กองต่างๆ เพื่อจัดเตรียมข้อมูลและโครงการ

๑.๒ ทำบันทึกแจ้ง ส่วนราชการ กองต่างๆ ให้ส่งรายการโครงการตลอดจนข้อมูลที่มีความจำเป็นในการดำเนินการจัดทำร่างเทศบัญญัติ เช่น ประมาณการรายรับ รายรับจริงปีที่ผ่านมา ข้อมูลผู้ขึ้นทะเบียนผู้พิการ

๑.๓ รวบรวมรายการโครงการของแต่ละกองที่ประสงค์จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น

๑.๔ จัดทำร่างประมาณการรายรับ และร่างประมาณการรายจ่ายให้มีความสมดุลกัน โดยยึดระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ และ ๓ ตลอดจนหนังสือสั่งการและหนังสือชักชวนที่เกี่ยวข้อง

๑.๕ เมื่อประมาณการรายรับและรายจ่ายตลอดจนโครงการและกิจการที่จะดำเนินการครบถ้วนแล้วนำร่างเทศบัญญัตินั้นเสนอนายกเทศมนตรีเพื่อนายเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลตำบลงหลหวง

๒. ขั้นตอนในการจัดทำเทศบัญญัติ

๒.๑ นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณต่อประธานสภาเทศบาลตำบลงหลหวง

๒.๒ สภาเทศบาลประชุมในวาระที่ ๑ เพื่อรับหลักการ ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีบางครั้งที่สภาท้องถิ่นไม่รับร่างเทศบัญญัติ โดยจะมีขั้นตอนในการดำเนินการที่แตกต่างกัน ดังนี้

ก. หากสภาท้องถิ่นไม่รับร่างเทศบัญญัติงบประมาณ

๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการ ๑๕ คน โดย ๗ คน มาจากฝ่ายสภาอีก ๗ คน เสนอโดยผ่านนายกเทศมนตรี แล้วให้คณะกรรมการทั้ง ๑๔ คน สรรหาประธาน เพื่อทำการพิจารณาเพื่อหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยการปรับปรุงแก้ไขหรือยืนยันร่างข้อบัญญัติเดิม แล้วส่งร่างคืนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน ๑๕ วัน

๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อได้รับร่างเทศบัญญัติที่ผ่านคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหา ข้อยุติแล้ว ส่งคืนให้นายกเทศมนตรี หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างต่อสภาท้องถิ่น ภายใน ๗ วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ถ้านายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาท้องถิ่นภายใน ๗ วันแล้ว

๓) สภาเทศบาลตำบลงหลหวงพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่คณะกรรมการ พิจารณาเสร็จแล้ว ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน

๓.๑) ในกรณีที่สภามีมติไม่เห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นเป็นอันตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีก่อนไปพลาง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีสั่งยุบสภาเทศบาล

๓.๒) ในกรณีที่สภาเทศบาลตำบลลงหลวงเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ แล้ว ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่สภาเห็นชอบให้นายอำเภอและนายอำเภอส่งร่างเทศบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน

๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณและส่งร่างเทศบัญญัตินั้นคืนให้นายกเทศมนตรีตำบลลงหลวงลงนามเพื่อประกาศใช้ต่อไป

๕) นายกเทศมนตรีลงนามประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และมีผลใช้บังคับ

ข. หากสภาท้องถิ่นรับร่างเทศบัญญัติงบประมาณ (รับหลักการ)

๑) สภาเทศบาลตำบลลงหลวง รับหลักการและพิจารณาต่อวาระแปรญัตติ (วาระที่ ๒) และลงมติเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ (วาระที่ ๓)

๔) ประธานสภาเทศบาล ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่สภาเห็นชอบให้นายอำเภอและนายอำเภอส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน

๒.๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

๒.๑.๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณและส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้นายกเทศมนตรีลงนาม

๒.๑.๒) นายกเทศมนตรีลงนามประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณและมีผลใช้บังคับ

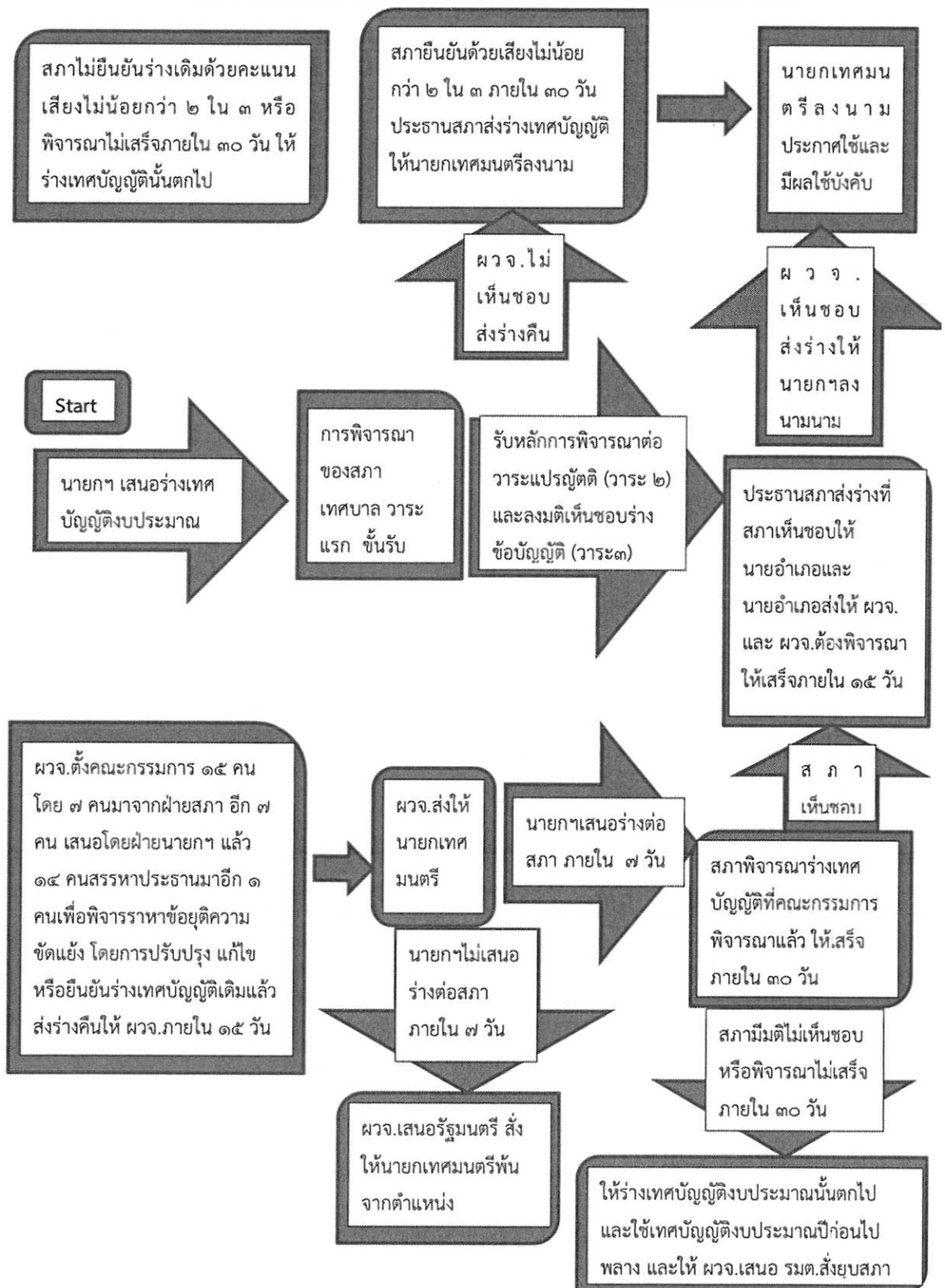
๒.๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณและส่งร่างเทศบัญญัติคืนสภาเทศบาล

๒.๒.๑) หากสภายืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ภายใน ๓๐ วัน ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้นายกเทศมนตรีลงนาม

๒.๒.๓) นายกเทศมนตรีลงนามประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณและมีผลใช้บังคับ

๒.๒.๒) หากสภาไม่ยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ หรือพิจารณาไม่เสร็จภายใน ๓๐ วัน ให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นตกไป

ขั้นตอนและวิธีการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณของเทศบาล



๓. การประกาศใช้เทศบัญญัติ

หลังจากที่นายกเทศมนตรีลงนามประกาศใช้เทศบัญญัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒ และ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้แล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเพื่อทราบ ภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าวัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการ

๑. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓
๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๕๒
๓. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗
๔. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘
๕. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙
๖. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑
๗. และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง