

รายงานผลการเข้ารับการฝึกอบรม

๑. ชื่อ - สกุล ๑.๑ นายอลงกรณ์ สุทธิสอน

ตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายกิจการคณะผู้บริหาร ระดับ ระดับอำนวยการท้องถิ่นระดับต้น

สังกัด สำนักงานเลขาธิการองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดบึงกาฬ

๑.๒ นายพัฒนพงษ์ บัวเข็ม

ตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายการประชุม ระดับ ระดับอำนวยการท้องถิ่นระดับต้น

สังกัด สำนักงานเลขาธิการองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดบึงกาฬ

๒. โครงการ/หลักสูตรโครงการหลักสูตร เสริมสร้างศักยภาพผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นด้านงบประมาณ

พัฒนาท้องถิ่นและกระบวนการพิจารณางบประมาณในสภาท้องถิ่น (การอภิปราย รับหลักการ แปรญัตติ

และลงมติ) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จัดโดย สำนักบริหารวิชาการ มหาวิทยาลัยบูรพา

๓. ระยะเวลาในการเดินทางไปเข้ารับการฝึกอบรม

รุ่น ๒ วันที่ ๑๑ - ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๙

๔. สถานที่ฝึกอบรม โรงแรมเจริญธานี จังหวัดขอนแก่น

๕. วัตถุประสงค์ในการเข้ารับการฝึกอบรม

๕.๑ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐

๕.๒ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณางบประมาณในสภาท้องถิ่น ได้แก่ การอภิปรายการรับหลักการ การแปรญัตติ และการลงมติ

๕.๓ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมสามารถปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการประชุมสภาท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้

๕.๔ เพื่อส่งเสริมการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาล

๕.๕ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

๖. งบประมาณในการฝึกอบรม

ค่าลงทะเบียน ท่านละ ๔,๙๐๐ บาท (สี่พันเก้าร้อยบาทถ้วน)

๗. สรุปผลการฝึกอบรม

เรื่อง แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การฝึกอบรมครั้งนี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถจัดทำงบประมาณได้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบหนังสือสั่งการ และแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด รวมทั้งสามารถนำความรู้ไปใช้ในการจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้

สาระสำคัญที่ได้รับจากการฝึกอบรม ได้แก่ การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องเสนอเข้าสู่สภาท้องถิ่นภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคมของทุกปี เพื่อให้สามารถพิจารณา อนุมัติ และประกาศใช้งบประมาณได้ทันตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำ เสนอพิจารณา อนุมัติ ประกาศใช้ และรายงานงบประมาณ

การตั้งงบประมาณด้านรายรับต้องพิจารณาจากรายได้ที่จัดเก็บเอง ภาษีจัดสรร และเงินอุดหนุนทั่วไป โดยต้องประมาณการจากข้อมูลจริง ไม่ตั้งตัวเลขสูงเกินศักยภาพในการจัดเก็บ เพราะอาจกระทบต่อสภาพคล่องและการบริหารงบประมาณระหว่างปี ส่วนการตั้งงบประมาณด้านรายจ่ายต้องตรวจสอบให้ชัดเจนว่าเป็นภารกิจ

ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระเบียบหรือหนังสือสั่งการรองรับ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณต้องใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรอบสำคัญ รายการงบประมาณควรเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่น การกิจของส่วนราชการ แผนงาน งาน หมวดรายจ่าย และประเภทค่าใช้จ่ายให้ถูกต้อง โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างต้องมีรายละเอียดประมาณการค่าใช้จ่าย เช่น ราคากลาง ค่าวัสดุ ค่าแรง ครุภัณฑ์ และราคาต่อหน่วย พร้อมจัดทำเป็นเอกสารประกอบแยกต่างหากเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของสภาท้องถิ่นและผู้กำกับดูแล

สำหรับโครงการจัดงาน กิจกรรมสาธารณะ การแข่งขันกีฬา การส่งเสริมกีฬา และการฝึกอบรม ต้องตั้งงบประมาณให้ถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง และจัดทำเป็นรายโครงการตามแบบที่กำหนด ไม่ควรตั้งงบประมาณแบบรวมก้อนโดยไม่มีรายละเอียด ส่วนกรณีการฝึกอบรมหรือศึกษาดูงานต่างประเทศ ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในด้านผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด สถานะทางการคลัง และประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับ รวมทั้งต้องแยกค่าใช้จ่ายต่างประเทศออกจากค่าใช้จ่ายในประเทศให้ชัดเจน

การตั้งงบประมาณสำหรับงานบริการสาธารณะ เช่น การป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนช่วงเทศกาล การฉีดวัคซีนสุนัขและแมว หรือการพ่นหมอกควันยุบเลิก สามารถตั้งงบประมาณตามหมวดรายจ่ายที่เกี่ยวข้องได้โดยไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นโครงการทุกกรณี เว้นแต่มีระเบียบหรือหนังสือสั่งการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจกรรมตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยต้องตั้งให้ถูกหมวด ถูกประเภท และมีค่าใช้จ่ายที่ชัดเจน

ในส่วนของการจัดหาครุภัณฑ์ ยานพาหนะ รถยนต์ราชการ หรือรถยนต์ไฟฟ้า ต้องพิจารณาความจำเป็นตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ บัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ ราคาในท้องถิ่น และเหตุผลประกอบให้ครบถ้วน หากเป็นการเช่ารถยนต์ราชการที่มีภาระผูกพันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ภายหลังการประกาศใช้งบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณให้ประชาชนทราบ โดยเปิดเผย ณ สำนักงานและเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามข้อมูลแผนงาน โครงการ และการใช้จ่ายงบประมาณได้ นอกจากนี้ต้องจัดส่งสำเนาข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้ผู้กำกับดูแลภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อสิ้นปีงบประมาณต้องประกาศรายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณให้ประชาชนทราบ พร้อมจัดส่งสำเนารายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี

ประโยชน์ที่ได้รับจากการฝึกอบรม คือ ทำให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากขึ้น สามารถตรวจสอบความถูกต้องของรายการงบประมาณได้ตั้งแต่ขั้นตอนการตั้งงบ การเขียนคำชี้แจง การจัดทำเอกสารประกอบ การเสนอร่างงบประมาณ การประกาศใช้ การรายงาน และการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งตระหนักถึงข้อควรระวังที่อาจก่อให้เกิดปัญหาการทักท้วงจากหน่วยตรวจสอบ

แนวทางการนำความรู้ไปใช้ในการปฏิบัติงาน คือ ควรจัดทำปฏิทินงบประมาณภายในหน่วยงานให้ชัดเจน ตรวจสอบรายการงบประมาณกับแผนพัฒนาท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ก่อนเสนอ ตั้งงบประมาณรายรับจากข้อมูลที่มีความเป็นจริง ตั้งรายจ่ายให้ถูกหมวดและถูกประเภท เขียนคำชี้แจงงบประมาณให้ครบถ้วน จัดเตรียมเอกสารประกอบให้พร้อม และเผยแพร่ข้อมูลด้านงบประมาณให้ประชาชนทราบตามระยะเวลาที่กำหนด

โดยสรุป การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เพียงการจัดทำเอกสารให้ทันกำหนดเวลา แต่เป็นกระบวนการบริหารทรัพยากรสาธารณะที่ต้องถูกต้องตามกฎหมาย มีข้อมูล

รองรับ สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่

หัวข้อ ขั้นตอนสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๗๐

เรื่อง เทคนิคการพิจารณากลับกรอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๗๐ ของสภาท้องถิ่น

การประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๗๐ เป็นกระบวนการสำคัญที่สะท้อนบทบาทของสภาท้องถิ่นในการควบคุม ตรวจสอบ และกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ แผนพัฒนาท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ และประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

สภาท้องถิ่นไม่ควรพิจารณาร่างงบประมาณในลักษณะ “รับทราบแล้วลงมติ” แต่ต้องพิจารณาอย่างมีเหตุผล มีข้อมูลรองรับ และตรวจสอบได้ เพราะงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือหลักในการแปลงนโยบาย แผนพัฒนาท้องถิ่น และภารกิจของ อปท. ไปสู่การดำเนินงานจริง หากสภาท้องถิ่นกลับกรอไม่รอบคอบ อาจทำให้เกิดปัญหาการตั้งงบประมาณผิดพลาด ผิดอำนาจหน้าที่ รายจ่ายไม่สอดคล้องกับแผน หรือโครงการไม่พร้อมดำเนินการ ซึ่งจะกระทบต่อการบริหารงานและการให้บริการประชาชนตลอดปีงบประมาณ

๑. ภาพรวมกระบวนการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับสภาท้องถิ่น

ขั้นตอนสภาเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๗๐ โดยสรุปประกอบด้วย

๑. ผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่ระเบียบกำหนด
๒. ประธานสภาท้องถิ่นตรวจสอบความพร้อมของญัตติ เอกสารประกอบ และบรรจุระเบียบวาระการประชุม
๓. สภาท้องถิ่นพิจารณาวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ
๔. หากสภารับหลักการ ให้เข้าสู่ขั้นแปรญัตติ โดยตั้งคณะกรรมการแปรญัตติและกำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติ
๕. คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาคำแปรญัตติ จัดทำรายงาน และเสนอประธานสภา
๖. สภาท้องถิ่นพิจารณาวาระที่ ๒ ขึ้นแปรญัตติ
๗. สภาท้องถิ่นพิจารณาวาระที่ ๓ ขึ้นเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ
๘. เมื่อสภาเห็นชอบแล้ว ประธานสภาส่งร่างงบประมาณให้จังหวัดหรืออำเภอพิจารณา แล้วแต่ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๙. เมื่อได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบตามกฎหมายแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๑๐. หากสภาไม่รับหลักการหรือไม่เห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และต้องแจ้งหน่วยกำกับดูแลตามกรณี

หัวใจของกระบวนการนี้คือ สภาท้องถิ่นต้องแยกบทบาทให้ชัดเจนระหว่าง “การกำหนดนโยบายและควบคุมตรวจสอบ” กับ “การบริหารงบประมาณ” สมาชิกสภามีอำนาจพิจารณา รับหลักการ แปรญัตติในกรอบที่กฎหมายอนุญาต และลงมติ แต่ไม่ควรก้าวล่วงไปถึงการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายหรือกำหนดการใช้จ่ายแทนผู้บริหารท้องถิ่น

๒. การเสนอร่างงบประมาณต่อสภาของนายก

ขั้นตอนแรกคือ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกต้องเสนอร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๗๐ ต่อสภาท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา โดยหลักของการเสนอร่างงบประมาณต้องมีความครบถ้วนทั้งด้านเนื้อหา เอกสารประกอบ และความชอบด้วยระเบียบ

สิ่งที่นายกรเสนอประกอบการพิจารณา ได้แก่

๑. ร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๒. คำแถลงงบประมาณหรือหลักการและเหตุผล
๓. รายละเอียดประมาณการรายรับ
๔. รายละเอียดประมาณการรายจ่าย แยกตามแผนงาน งาน งบรายจ่าย หมวดรายจ่าย และประเภทรายจ่าย
๕. เอกสารแสดงความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่น
๖. รายละเอียดโครงการที่ต้องจัดทำตามแบบที่กำหนด
๗. รายละเอียดโครงการก่อสร้าง ราคากลาง ประมาณการค่าวัสดุ ค่าแรง ครุภัณฑ์ และราคาต่อหน่วย
๘. รายละเอียดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
๙. คำชี้แจงเหตุผลความจำเป็นของรายการรายจ่ายสำคัญ
๑๐. เอกสารอื่นที่กฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการกำหนด

ประเด็นที่สภาต้องระวังคือ อย่าพิจารณาเฉพาะวงเงินรวม แต่ต้องตรวจว่ารายจ่ายแต่ละรายการมีฐานอำนาจหรือไม่ อยู่ในภารกิจของ อบท. หรือไม่ อยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ และมีเอกสารประกอบเพียงพอหรือไม่ หากเอกสารไม่ครบ สภาควรซักถามให้ชัดก่อนลงมติ ไม่ใช่ปล่อยให้ผ่านไปเพราะ “เคยตั้งงบประมาณนี้ทุกปี”

๓. การบรรจุวาระประชุมสภาของประธานสภา

เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับร่างงบประมาณจากผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ต้องตรวจสอบความพร้อมก่อนบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม โดยควรพิจารณาอย่างน้อย ๕ เรื่อง

เรื่องที่หนึ่ง ตรวจว่าการเสนอร่างงบประมาณเป็นญัตติที่ถูกต้องหรือไม่ มีผู้มีอำนาจเสนอ คือผู้บริหารท้องถิ่น และมีเอกสารประกอบครบถ้วนหรือไม่

เรื่องที่สอง ตรวจว่าการประชุมอยู่ในสมัยประชุมที่สามารถพิจารณาได้หรือไม่ หากจำเป็นต้องประชุมสมัยวิสามัญ ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกระบวนการ

เรื่องที่สาม ตรวจว่าการแจ้งนัดประชุมส่งถึงสมาชิกสภา ผู้บริหาร และผู้เกี่ยวข้องล่วงหน้าตามระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่

เรื่องที่สี่ ตรวจว่ามีเอกสารร่างงบประมาณส่งให้สมาชิกสภาศึกษาล่วงหน้าเพียงพอหรือไม่ เพราะการพิจารณางบประมาณเป็นเรื่องซับซ้อน หากสมาชิกไม่มีเวลาอ่านเอกสารจริง การอภิปรายจะกลายเป็นพิธีกรรม ไม่ใช่การถกเถียง

เรื่องที่ห้า จัดระเบียบวาระให้ชัด เช่น วาระที่ ๑ รับหลักการร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๗๐ และหากได้รับหลักการแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการเลือกคณะกรรมการแปรญัตติและกำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติ

ประธานสภาต้องทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกระบวนการ ไม่ใช่ผู้เร่งให้ผ่านงบประมาณโดยเร็วเพียงอย่างเดียว ความเร็วไม่ใช่ตัววัดความถูกต้อง ถ้าร่างงบประมาณผ่านเร็วแต่ผิดระเบียบหรือเอกสารไม่ครบ ความเสียหายจะเกิดขึ้นเบิกจ่ายและตรวจสอบภายหลัง

๔. วาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณาว่า สภาท้องถิ่นจะรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่

คำว่า “รับหลักการ” หมายถึง สภาเห็นชอบในหลักการโดยรวมของร่างงบประมาณว่า สมควรนำไปพิจารณา รายละเอียดต่อไปในชั้นแปรญัตติ ไม่ได้หมายความว่าสภาเห็นชอบทุกรายการแล้วทั้งหมด

ในวาระนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นควรชี้แจงสาระสำคัญของร่างงบประมาณ เช่น

๑. ภาพรวมประมาณการรายรับ
๒. ภาพรวมประมาณการรายจ่าย
๓. นโยบายสำคัญของผู้บริหารในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐
๔. ความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่น
๕. การกิจจำเป็นและการกิจถ่ายโอน
๖. รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน และรายจ่ายเพื่อบริการสาธารณะ
๗. โครงการสำคัญที่กระทบประชาชนโดยตรง
๘. ฐานะการคลังของ อปท.
๙. การระดมทุนหรือรายจ่ายที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย
๑๐. ความพร้อมของโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ

สมาชิกสภาควรอภิปรายในระดับหลักการ ไม่ควรลงลึกแก้ไขถ้อยคำหรือรายการย่อยในวาระนี้ เพราะรายละเอียดเหล่านั้นเป็นเรื่องของชั้นแปรญัตติ แต่สมาชิกสามารถซักถามเพื่อประกอบการตัดสินใจได้ว่า ร่างงบประมาณมีเหตุผลเพียงพอที่จะรับหลักการหรือไม่

ตัวอย่างคำถามที่ควรใช้ในวาระรับหลักการ ได้แก่

- รายรับที่ประมาณการไว้สูงเกินจริงหรือไม่
- รายจ่ายสอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่
- โครงการสำคัญตอบปัญหาประชาชนจริงหรือไม่
- รายจ่ายลงทุนมีความพร้อมด้านพื้นที่ แบบแปลน ราคากลาง และเอกสารประกอบหรือไม่
- มีการตั้งงบประมาณในเรื่องที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของ อปท. หรือไม่
- มีโครงการที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นหรือไม่
- มีรายจ่ายที่ตั้งไว้เพียงเพื่อใช้เงินให้หมด แต่ไม่เกิดผลลัพธ์ต่อประชาชนหรือไม่
- งบประมาณปีนี้แก้ปัญหาสำคัญของพื้นที่ได้จริงเพียงใด

หลังอภิปรายพอสมควรแล้ว ประธานสภาจึงเสนอให้ที่ประชุมลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างงบประมาณหรือไม่

๕. เทคนิคการอภิปรายก่อนลงมติรับหลักการ

การอภิปรายก่อนลงมติรับหลักการควรมีเป้าหมายเพื่อทดสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น ความคุ้มค่า และประโยชน์ประชาชน” ไม่ใช่อภิปรายเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านทางการเมืองเท่านั้น

เทคนิคที่หนึ่ง ตรวจสอบกฎหมายและอำนาจหน้าที่

สมาชิกควรถามว่ารายจ่ายสำคัญอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. หรือไม่ มีระเบียบหรือหนังสือสั่งการรองรับหรือไม่ ถ้าไม่มีฐานอำนาจ ต่อให้ประชาชนบางส่วนต้องการ ก็อาจตั้งงบไม่ได้

เทคนิคที่สอง ตรวจสอบความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่น

โครงการที่เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนาควรอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น หากไม่มีในแผน ต้องตรวจว่ามีกระบวนการแก้ไขหรือเพิ่มเติมแผนถูกต้องหรือไม่

เทคนิคที่สาม ตรวจสอบความสมจริงของรายรับ

รายรับต้องตั้งบนฐานข้อมูลจริง ไม่ใช่ตั้งสูงเพื่อให้รายจ่ายดูสมดุล หากรายรับเกินจริงจะทำให้เกิดปัญหาสภาพคล่องและการเบิกจ่ายในระหว่างปี

เทคนิคที่สี่ ตรวจสอบรายจ่ายประจำที่เพิ่มขึ้น

สภาควรดูว่างบบุคลากร ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค และการระดมทุนเพิ่มขึ้นเพราะเหตุใด เพิ่มตามความจำเป็นจริงหรือเพิ่มจากการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ

เทคนิคที่ห้า ตรวจสอบรายจ่ายลงทุน

รายจ่ายครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างต้องมีเหตุผลชัด มีราคารมาตรฐานหรือราคาท้องถื่นรองรับ มีคำชี้แจงครบ และต้องไม่ใช้การตั้งงบประมาณกว้าง ๆ ว่า “เพื่อใช้ในราชการ” โดยไม่มีรายละเอียด

เทคนิคที่หก ตรวจสอบโครงการอบรม ศึกษาดูงาน และกิจกรรม

ต้องดูว่ามีเป้าหมาย ผลลัพธ์ กลุ่มเป้าหมาย และประโยชน์ต่อ อปท. หรือประชาชนชัดเจนหรือไม่ โดยเฉพาะการฝึกอบรมหรือศึกษาดูงานต่างประเทศ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ความประหยัด สถานะการคลัง และผลสัมฤทธิ์ อย่างเข้มงวด

เทคนิคที่เจ็ด ตรวจสอบความพร้อมดำเนินการ

โครงการก่อสร้างต้องมีแบบ รูปแบบ รายการ ประมาณราคา และรายละเอียดเพียงพอ หากตั้งงบไว้แต่ไม่มีความพร้อม อาจเกิดปัญหาโอนงบประมาณหรือกันเงินโดยไม่จำเป็น

เทคนิคที่แปด ตรวจสอบผลประโยชน์ประชาชน

ทุกโครงการควรตอบคำถามให้ได้ว่า ประชาชนได้อะไร ปัญหาใดได้รับการแก้ไข ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ และผลลัพธ์วัดได้อย่างไร

สภาที่ทำหน้าที่ได้ดีต้องไม่ถามเพียงว่า “มีงบหรือไม่” แต่ต้องถามว่า “ใช้งบนี้แล้วเกิดประโยชน์จริงหรือไม่ และถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่”

๖. กรณีสภาท้องถิ่นไม่รับหลักการ

หากสภาท้องถิ่นมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องถือว่าเป็นกรณีสำคัญ เพราะกระทบต่อการประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อสภาไม่รับหลักการ ประธานสภาต้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยหลักคือ

๑. บันทึกผลการลงมติให้ชัดเจนในรายงานการประชุม
๒. ระบุเหตุผลและประเด็นที่สภาไม่รับหลักการให้ชัด ไม่ควรปล่อยให้เป็นเพียงมติที่ไม่มีเหตุผล
๓. ดำเนินการตามกลไกของกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น การเลือกคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติหรือดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด
๔. แจ้งผู้กำกับดูแล ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่ประเภทของ อปท.
๕. เร่งรัดกระบวนการให้สามารถจัดทำงบประมาณได้ทันปีงบประมาณใหม่

จุดที่ต้องระวังคือ การไม่รับหลักการไม่ควรเกิดจากความไม่พอใจส่วนตัวหรือความขัดแย้งทางการเมือง แต่ควรมีเหตุผลเชิงกฎหมาย งบประมาณ แผนพัฒนา หรือประโยชน์สาธารณะรองรับ หากสภาไม่รับหลักการโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ อาจถูกมองว่าใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมและกระทบต่อบริการสาธารณะของประชาชน

๗. ขั้นตอนการปฏิบัติ

เมื่อสภาท้องถิ่นมีมติรับหลักการแล้ว จะเข้าสู่ขั้นปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สมาชิกสภาสามารถเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างงบประมาณได้ภายในกรอบที่กฎหมายอนุญาต

อย่างไรก็ตาม ร่างงบประมาณมีข้อจำกัดมากกว่าร่างข้อบัญญัติทั่วไป เพราะการแปรรูปงบประมาณมิใช่การเปิดโอกาสให้สมาชิกเพิ่มโครงการหรือเพิ่มวงเงินตามความต้องการของตน แต่เป็นการตรวจสอบและลดทอนรายการที่ไม่เหมาะสม ไม่จำเป็น หรือไม่ถูกต้อง

หลักสำคัญของขั้นปฏิบัติคือ

๑. ต้องตั้งคณะกรรมการปฏิบัติ
๒. ต้องกำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติ
๓. คำแปรญัตติต้องทำเป็นหนังสือ

๔. ต้องเสนอภายในเวลาที่สภากำหนด
 ๕. ต้องเสนอในลักษณะที่กฎหมายอนุญาต
 ๖. คณะกรรมการแปรรูปต้องพิจารณาและทำรายงานต่อสภา
 ๗. หากผู้แปรรูปไม่เห็นด้วยกับมติคณะกรรมการ ต้องสงวนคำแปรญัตติไว้เพื่ออภิปรายในวาระที่ ๒
 ๘. หากกรรมการแปรรูปไม่เห็นด้วยกับมติคณะกรรมการ ต้องสงวนความเห็นไว้ในรายงาน
- ขั้นแปรรูปจึงเป็นช่วงที่สภาถ่วงดุลระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจังที่สุด

๘. ประธานสภาหรือเสนอญัตติการเลือกคณะกรรมการแปรรูป
 ภายหลังสภารับหลักการแล้ว ประธานสภาต้องหารือต่อที่ประชุมเพื่อเลือกคณะกรรมการแปรรูปร่างข้อบัญญัติ
 หรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 ขั้นตอนควรดำเนินการดังนี้

๑. ประธานสภาแจ้งต่อที่ประชุมว่า เมื่อสภารับหลักการแล้ว ต้องตั้งคณะกรรมการแปรรูป
 ๒. ที่ประชุมกำหนดจำนวนกรรมการแปรรูปให้เหมาะสมตามกรอบข้อบังคับ
 ๓. สมาชิกเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการแปรรูป
 ๔. มีผู้รับรองการเสนอชื่อให้ถูกต้องตามข้อบังคับ
 ๕. หากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเท่าจำนวนกรรมการที่ต้องการ อาจถือว่าได้รับเลือกตามมติที่ประชุม
 ๖. หากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อมากกว่าจำนวนที่กำหนด ต้องลงคะแนนเลือก
 ๗. เมื่อได้คณะกรรมการแล้ว ให้บันทึกชื่อ ตำแหน่ง และจำนวนกรรมการไว้ในรายงานการประชุม
 ๘. ให้คณะกรรมการแปรรูปไปประชุมเพื่อเลือกประธานกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ
- ประธานสภาต้องไม่ข้ามขั้นตอนนี้ เพราะหากตั้งคณะกรรมการไม่ถูกต้อง รายงานของคณะกรรมการแปรรูป
 อาจมีปัญหา และจะกระทบต่อความสมบูรณ์ของการพิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓

๙. การกำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแปรรูป
 สภาท้องถิ่นต้องกำหนดระยะเวลาให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเสนอคำแปรญัตติ โดยร่างข้อบัญญัติ
 หรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องมีระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติไม่น้อยกว่าที่ข้อบังคับกำหนด
 ในการกำหนดระยะเวลา ประธานสภาควรให้ที่ประชุมระบุให้ชัดเจนว่า

๑. เปิดรับคำแปรญัตติตั้งแต่วันใด เวลาใด
๒. สิ้นสุดการรับคำแปรญัตติวันใด เวลาใด
๓. ให้นายคำแปรญัตติ ณ สถานที่ใด
๔. ผู้รับคำแปรญัตติคือใคร
๕. ต้องใช้แบบหรือรูปแบบเอกสารอย่างไร
๖. ต้องมีเอกสารประกอบหรือเหตุผลอย่างไร
๗. หากพ้นกำหนดเวลาแล้วจะถือว่าไม่รับคำแปรญัตติ

การกำหนดเวลาต้องเป็นธรรมและเปิดโอกาสให้สมาชิกพิจารณาเอกสารได้จริง ไม่ควรกำหนดเวลาในลักษณะที่
 สิ้นเกินไปจนสมาชิกไม่สามารถถ่วงดุลระบอบได้อย่างมีคุณภาพ

๑๐. การนัดประชุมคณะกรรมการแปรรูปคดี

เมื่อได้คณะกรรมการแปรรูปคดีแล้ว ต้องมีการประชุมคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ โดยในครั้งแรกควรดำเนินการดังนี้

๑. นัดประชุมคณะกรรมการแปรรูปคดี
๒. ตรวจสอบองค์ประชุมของคณะกรรมการ
๓. เลือกประธานกรรมการแปรรูปคดี
๔. เลือกเลขานุการคณะกรรมการแปรรูปคดี
๕. รับทราบกรอบเวลาเสนอคำแปรญัตติ
๖. กำหนดแนวทางการรับคำแปรญัตติ
๗. กำหนดวันประชุมเพื่อพิจารณาคำแปรญัตติ
๘. จัดทำบันทึกหรือรายงานการประชุมคณะกรรมการทุกครั้ง

คณะกรรมการแปรรูปคดีควรทำงานบนหลักความเป็นกลาง ไม่ใช่ทำหน้าที่ปกป้องร่างงบประมาณของฝ่ายบริหาร หรือปฏิเสธคำแปรญัตติของสมาชิกโดยไม่มีเหตุผล ทุกคำแปรญัตติต้องถูกพิจารณาด้วยเหตุผล กฎหมาย และ ประโยชน์สาธารณะ

๑๑. การเสนอคำแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

คำแปรญัตติต้องเสนอเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการแปรรูปคดีภายในเวลาที่สภากำหนด โดยควรมีรายละเอียดอย่างน้อยดังนี้

๑. ชื่อผู้เสนอคำแปรญัตติ
๒. รายการงบประมาณที่ต้องการแปรญัตติ
๓. แผนงาน งาน งบรายจ่าย หมวดรายจ่าย และประเภทรายจ่าย
๔. จำนวนเงินเดิมที่ตั้งไว้
๕. จำนวนเงินที่ขอลดหรือตัดทอน
๖. จำนวนเงินคงเหลือหลังแปรญัตติ
๗. เหตุผลในการแปรญัตติ
๘. ข้อกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง
๙. ลายมือชื่อผู้เสนอและผู้รับรองตามที่กำหนด
๑๐. เอกสารประกอบ เช่น ข้อมูลราคา ความจำเป็น หรือข้อเท็จจริงในพื้นที่

ตัวอย่างคำแปรญัตติที่มีคุณภาพ เช่น

“ขอลดงบประมาณโครงการปรับปรุงถนนสาย... จากจำนวน ... บาท เหลือจำนวน ... บาท เนื่องจากประมาณการราคาสูงกว่าราคากลางที่ตรวจสอบได้ และรายการวัสดุบางส่วนซ้ำซ้อนกับโครงการที่ได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมา”

ตัวอย่างคำแปรญัตติที่ไม่ควรใช้ เช่น

“ขอลดงบประมาณ เพราะเห็นว่าไม่เหมาะสม”

ข้อความลักษณะนี้อ่อนเกินไป ไม่มีฐานข้อมูล ไม่มีเหตุผล และอาจไม่เพียงพอให้คณะกรรมการหรือสภาใช้ประกอบการพิจารณา

๑๒. ลักษณะห้ามแปรญัตติ

การแปรญัตติร่างงบประมาณมีข้อจำกัดสำคัญ โดยหลักทั่วไปห้ามแปรญัตติในลักษณะต่อไปนี้

๑. ห้ามแปรญัตติเพิ่มรายการรายจ่ายใหม่
๒. ห้ามแปรญัตติเพิ่มจำนวนเงินในรายการรายจ่าย
๓. ห้ามแปรญัตติเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของรายการรายจ่าย
๔. ห้ามแปรญัตติรายการที่เป็นรายจ่ายผูกพันตามกฎหมาย เช่น เงินที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย ดอกเบี้ย หรือ เงินสงฆ์เงินกู้
๕. ห้ามแปรญัตติในลักษณะที่ทำให้สมาชิกสภาเข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ
๖. ห้ามแปรญัตติโดยไม่มีเหตุผลหรือไม่มีข้อมูลรองรับ
๗. ห้ามใช้คำแปรญัตติเป็นเครื่องมือบีบให้ฝ่ายบริหารจัดงบประมาณให้พื้นที่หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่เป็นธรรม

ข้อควรจำคือ สมาชิกสภามีอำนาจกลั่นกรองและตัดทอนงบประมาณที่ไม่เหมาะสม แต่ไม่มีอำนาจใช้ชั้นแปรญัตติเพิ่มโครงการหรือจัดสรรงบประมาณแทนผู้บริหารท้องถิ่น

๑๓. การสงวนคำแปรญัตติ

หากคณะกรรมการแปรญัตติไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิก หรือแก้ไขไม่เป็นไปตามที่ผู้เสนอคำแปรญัตติต้องการ ผู้เสนอคำแปรญัตติสามารถสงวนคำแปรญัตติไว้เพื่อนำไปอภิปรายในที่ประชุมสภาในวาระที่ ๒ ได้ การสงวนคำแปรญัตติควรทำให้ชัดเจน โดยระบุไว้ในรายงานของคณะกรรมการแปรญัตติว่า

๑. ผู้ใดเป็นผู้เสนอคำแปรญัตติ
๒. คำแปรญัตติอยู่ในรายการใด
๓. คณะกรรมการมีมติอย่างไร
๔. ผู้เสนอไม่เห็นด้วยกับมติคณะกรรมการและขอสงวนคำแปรญัตติ
๕. เหตุผลของการสงวนคำแปรญัตติคืออะไร

หากไม่สงวนคำแปรญัตติไว้ ผู้เสนออาจเสียสิทธิในการนำประเด็นนั้นไปอภิปรายในวาระที่ ๒ ดังนั้นสมาชิกสภาต้องรอบคอบในขั้นตอนนี้นะ

๑๔. การสงวนความเห็นของกรรมการแปรญัตติ

กรรมการแปรญัตติที่ไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการสามารถสงวนความเห็นไว้ได้ โดยต้องให้บันทึกไว้ในรายงานของคณะกรรมการแปรญัตติ

การสงวนความเห็นแตกต่างจากการสงวนคำแปรญัตติ กล่าวคือ

- การสงวนคำแปรญัตติ เป็นสิทธิของผู้เสนอคำแปรญัตติที่ไม่เห็นด้วยกับมติคณะกรรมการ
- การสงวนความเห็น เป็นสิทธิของกรรมการแปรญัตติที่ไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการ

การสงวนความเห็นมีความสำคัญ เพราะช่วยให้สภาเห็นว่าภายในคณะกรรมการมีความเห็นแตกต่างในประเด็นใด และทำให้การพิจารณาในวาระที่ ๒ มีข้อมูลรอบด้านมากขึ้น

๑๕. การถอนญัตติหรือคำแปรญัตติ

การถอนญัตติหรือคำแปรญัตติสามารถทำได้ แต่ต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด หากเป็นคำแปรญัตติที่ยังไม่เข้าสู่การพิจารณา อาจถอนโดยแจ้งต่อผู้เกี่ยวข้องตามระเบียบ แต่หากคำแปรญัตติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการแปรญัตติหรือที่ประชุมสภาแล้ว การถอนอาจต้องได้รับความยินยอมจากที่ประชุมหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี

การถอนคำแปรญัตติควรบันทึกไว้ให้ชัดเจนว่า

๑. ผู้ใดเป็นผู้ถอน
๒. ถอนคำแปรญัตติรายการใด
๓. ถอนในขั้นตอนใด
๔. มีเหตุผลอย่างไร
๕. ที่ประชุมหรือคณะกรรมการมีมติหรือรับทราบอย่างไร

ข้อควรระวังคือ อย่าให้การถอนคำแปรญัตติถูกใช้เพื่อปิดประเด็นตรวจสอบโดยไม่มีเหตุผล หากเป็นรายการที่มีความเสี่ยงสูง เช่น รายจ่ายผิดอำนาจหน้าที่ ราคากลางไม่ชัด หรือโครงการไม่พร้อม สภาควรซักถามให้ได้ข้อยุติ ก่อน

๑๖. วาระที่ ๒ ขั้นแปรญัตติและการลงมติ

วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างงบประมาณตามรายงานของคณะกรรมการแปรญัตติ โดยประธานสภาต้องดำเนินการประชุมอย่างเป็นระบบ

แนวทางดำเนินการวาระที่ ๒ ได้แก่

๑. ประธานสภาแจ้งว่าที่ประชุมเข้าสู่วาระที่ ๒ ขั้นแปรญัตติ
๒. ให้คณะกรรมการแปรญัตติรายงานผลการพิจารณา
๓. พิจารณาตามลำดับข้อ รายการ แผนงาน หรือประเด็นที่มีการแปรญัตติ
๔. ให้ผู้เสนอคำแปรญัตติที่สงวนไว้ชี้แจง
๕. ให้กรรมการแปรญัตติที่สงวนความเห็นชี้แจง
๖. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่ประธานอนุญาต
๗. สมาชิกอภิปรายเฉพาะประเด็นที่อยู่ในขั้นแปรญัตติ
๘. ประธานสภาสรุปประเด็นก่อนลงมติ
๙. ที่ประชุมลงมติเป็นรายข้อหรือรายประเด็นตามลำดับ
๑๐. บันทึกผลการลงมติให้ชัดเจน

ข้อควรระวังในวาระที่ ๒ คือ ห้ามเปิดอภิปรายกว้างเหมือนวาระที่ ๑ เพราะวาระที่ ๒ ต้องเน้นเฉพาะประเด็นการแปรญัตติ การอภิปรายที่ออกนอกประเด็นจะทำให้การประชุมเสียเวลาและอาจทำให้กระบวนการไม่เป็นระเบียบ

ในขั้นนี้ สภาต้องไม่ปล่อยให้เกิดคำแปรญัตติแฝง เช่น ลดงบรายการหนึ่งเพื่อบังคับให้ฝ่ายบริหารไปเพิ่มอีกโครงการหนึ่ง หรือเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของรายการโดยอ้อม เพราะลักษณะเช่นนี้เสี่ยงขัดหลักการแปรญัตติงบประมาณ

๑๗. วาระที่ ๓ ขั้นเห็นชอบการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

เมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาวาระที่ ๒ เสร็จแล้ว จึงเข้าสู่วาระที่ ๓ ซึ่งเป็นขั้นลงมติว่าจะเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่

วาระที่ ๓ โดยหลักไม่มีการอภิปรายรายละเอียดอีก เพราะสภาได้อภิปรายหลักการในวาระที่ ๑ และพิจารณารายละเอียดในวาระที่ ๒ แล้ว การอภิปรายในวาระที่ ๓ หากมี ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระเบียบกำหนดและต้องไม่กลายเป็นการย้อนกลับไปเปิดประเด็นใหม่

ขั้นตอนวาระที่ ๓ ควรดำเนินการดังนี้

๑. ประธานสภาแจ้งเข้าสู่วาระที่ ๓
๒. สรุปว่าร่างงบประมาณผ่านการพิจารณาวาระที่ ๒ แล้ว
๓. ตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ
๔. ให้ที่ประชุมลงมติว่าจะเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๗๐ หรือไม่
๕. ประกาศผลการลงมติ
๖. บันทึกมติไว้ในรายงานการประชุมให้ครบถ้วน

วาระที่ ๓ คือจุดตัดสินใจสุดท้ายของสภา หากเห็นชอบ ร่างงบประมาณจะถูกส่งต่อไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติหรือเห็นชอบตามกฎหมาย หากไม่เห็นชอบ ร่างงบประมาณจะไม่สามารถตราใช้ได้ และต้องดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

๑๘. การลงมติเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การลงมติเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๗๐ ต้องเป็นการลงมติที่ถูกต้องตามองค์ประชุม วิธีการออกเสียง และจำนวนเสียงที่กฎหมายกำหนด ก่อนลงมติ ประธานสภาควรตรวจสอบว่า

๑. สมาชิกอยู่ในที่ประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่
๒. การประชุมดำเนินมาครบทั้ง ๓ วาระหรือไม่
๓. มีการตั้งคณะกรรมการแปรญัตติถูกต้องหรือไม่
๔. มีการกำหนดเวลารับคำแปรญัตติถูกต้องหรือไม่
๕. รายงานคณะกรรมการแปรญัตติส่งให้สมาชิกตามกำหนดหรือไม่
๖. ประเด็นสงวนคำแปรญัตติและสงวนความเห็นได้รับการพิจารณาแล้วหรือไม่
๗. ข้อความสุดท้ายของร่างงบประมาณตรงกับมติในวาระที่ ๒ หรือไม่

เมื่อที่ประชุมลงมติเห็นชอบแล้ว ต้องจัดทำร่างฉบับที่ผ่านความเห็นชอบให้ถูกต้อง ครบถ้วน และตรงกับมติของสภา ก่อนส่งต่อไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาตามขั้นตอน

๑๙. การส่งร่างงบประมาณให้จังหวัดหรืออำเภอพิจารณา

เมื่อสภาท้องถิ่นมีมติเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว

ประธานสภาต้องดำเนินการส่งร่างที่ผ่านความเห็นชอบให้ผู้กำกับดูแลพิจารณาตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปให้ดำเนินการดังนี้

๑. ตรวจสอบร่างงบประมาณฉบับผ่านสภาให้ตรงกับมติ
๒. จัดทำหนังสือนำเสนอ
๓. แนบบรายงานการประชุมสภาที่เกี่ยวข้อง
๔. แนบบรายงานคณะกรรมการแปรญัตติ
๕. แนบบเอกสารประกอบงบประมาณที่จำเป็น
๖. ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี
๗. ติดตามผลการพิจารณา
๘. เมื่อได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบแล้ว ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้ต่อไป

การส่งร่างงบประมาณต้องไม่ล่าช้า เพราะหากกระบวนการอนุมัติหรือเห็นชอบล่าช้า อาจทำให้งบประมาณประกาศใช้ไม่ทันต้นปีงบประมาณ และต้องใช้งบประมาณปีก่อนไปพลางก่อน ซึ่งกระทบต่อการดำเนินโครงการใหม่และการให้บริการประชาชน

๒๐. การลงมติไม่เห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ

กรณีสภาท้องถิ่นลงมติไม่เห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องถือเป็นกรณีสำคัญเช่นเดียวกับการไม่รับหลักการ เพราะทำให้ร่างงบประมาณไม่สามารถประกาศใช้ได้

แนวทางดำเนินการควรมีดังนี้

๑. ประธานสภาประกาศผลการลงมติให้ชัดเจน
๒. บันทึกจำนวนเสียงเห็นชอบ ไม่เห็นชอบ และงดออกเสียง
๓. บันทึกเหตุผลหรือประเด็นสำคัญที่ทำให้สภาไม่เห็นชอบ
๔. แจ้งผู้บริหารท้องถิ่นทราบ
๕. แจ้งผู้กำกับดูแลตามกรณี
๖. ดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะของ อบท. นั้น
๗. เร่งรัดการจัดทำหรือแก้ไขร่างงบประมาณเพื่อไม่ให้กระทบต่อการเริ่มต้นปีงบประมาณ
๘. หากงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ปฏิบัติตามหลักการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเดิมไปพลางก่อนตามที่กฎหมายกำหนด

ข้อควรระวังคือ การไม่เห็นชอบในวาระที่ ๓ ควรมีเหตุผลหนักแน่น เพราะร่างงบประมาณผ่านการรับหลักการและผ่านการแปรญัตติมาแล้ว หากสภาจะไม่เห็นชอบ ต้องอธิบายได้ว่าเหตุใดร่างฉบับสุดท้ายยังมีปัญหาถึงขั้นไม่ควรตราใช้

๒๑. เทคนิคการกลั่นกรองร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่น

การกลั่นกรองงบประมาณควรใช้หลัก ๑๐ ตรวจ ดังนี้

๑. ตรวจสอบอำนาจหน้าที่
ถามให้ชัดว่า อบท. มีอำนาจทำรายการนี้หรือไม่
๒. ตรวจสอบแผนพัฒนาท้องถิ่น
รายการพัฒนาหรือโครงการลงทุนอยู่ในแผนหรือไม่
๓. ตรวจสอบรายรับ
ประมาณการรายรับมีข้อมูลรองรับหรือเป็นการตั้งเกินจริง
๔. ตรวจสอบรายจ่ายประจำ
รายจ่ายประจำสูงผิดปกติหรือไม่ และกระทบงบพัฒนาหรือไม่
๕. ตรวจสอบรายจ่ายลงทุน
มีแบบ รูปแบบ รายการ ราคากลาง และความพร้อมดำเนินการหรือไม่
๖. ตรวจสอบคำชี้แจง
คำชี้แจงชัดพอหรือไม่ หรือเขียนกว้างเกินไปจนตรวจสอบไม่ได้
๗. ตรวจสอบความคุ้มค่า
ใช้งบแล้วได้ผลลัพธ์อะไร ประชาชนได้ประโยชน์อย่างไร
๘. ตรวจสอบความซ้ำซ้อน
ซ้ำกับของหน่วยงานอื่นหรือโครงการเดิมหรือไม่

๙. ตรวจสอบความเสี่ยงพัสดุ

รายการที่จะจัดซื้อจัดจ้างมีความพร้อมตามกฎหมายพัสดุหรือไม่

๑๐. ตรวจสอบโปร่งใส

ประชาชนสามารถตรวจสอบเหตุผลและผลลัพธ์ของงบประมาณได้หรือไม่
สมาชิกสภาที่ไม่จำเป็นต้องคัดค้านทุกเรื่อง แต่ต้องกล่าถามในเรื่องที่ไม่ชัด และต้องไม่ยอมให้ร่างงบประมาณผ่านเพียงเพราะเป็นเอกสารที่ฝ่ายบริหารจัดทำมาแล้ว

๒๒. ข้อผิดพลาดที่พบบ่อยในการประชุมสภาพิจารณางบประมาณ

ข้อผิดพลาดที่หนึ่ง พิจารณา ๓ วาระรวดเดียว

ร่างงบประมาณมีหลักเกณฑ์เฉพาะ ไม่ควรเร่งรัดให้ผ่านในวันเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้แปรญัตติอย่างถูกต้อง

ข้อผิดพลาดที่สอง ไม่กำหนดเวลารับคำแปรญัตติให้ชัด

หากไม่ระบุวัน เวลา สถานที่ และผู้รับคำแปรญัตติ อาจเกิดข้อโต้แย้งภายหลัง

ข้อผิดพลาดที่สาม คำแปรญัตติไม่มีเหตุผล

คำแปรญัตติที่ไม่มีข้อมูลรองรับทำให้การพิจารณาไม่น่าหนัก และอาจถูกตีความว่าเป็นการใช้ดุลพินิจไม่สมเหตุสมผล

ข้อผิดพลาดที่สี่ แปรญัตติเพิ่มรายจ่าย

การเพิ่มรายจ่ายหรือเพิ่มรายการใหม่เป็นข้อห้ามสำคัญของการแปรญัตติงบประมาณ

ข้อผิดพลาดที่ห้า อภิปรายผิดวาระ

วาระที่ ๑ ต้องเน้นหลักการ วาระที่ ๒ ต้องเน้นประเด็นแปรญัตติ และวาระที่ ๓ ต้องลงมติว่าจะตราใช้หรือไม่

ข้อผิดพลาดที่หก รายงานคณะกรรมการแปรญัตติไม่ครบ

รายงานต้องระบุผลการพิจารณา คำแปรญัตติที่รับหรือไม่รับ เหตุผล มติคณะกรรมการ คำสงวน และความเห็นที่สงวนไว้

ข้อผิดพลาดที่เจ็ด ไม่ตรวจเอกสารประกอบก่อนลงมติ

โดยเฉพาะโครงการก่อสร้าง ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และรายการที่ใช้เงินนอกงบประมาณสมทบ

ข้อผิดพลาดที่แปด บันทึกการรายงานการประชุมไม่ละเอียด

การพิจารณางบประมาณต้องมีรายงานการประชุมที่ชัด เพราะเป็นหลักฐานสำคัญในการสร้างงบประมาณและรองรับการตรวจสอบภายหลัง

๒๓. สรุปสาระสำคัญสำหรับรายงานผลการฝึกอบรม

การพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๗๐ ของสภาท้องถิ่นต้องดำเนินการเป็นลำดับ ตั้งแต่การเสนอร่างงบประมาณโดยผู้บริหารท้องถิ่น การบรรจุวาระโดยประธานสภา การพิจารณาวาระที่ ๑ เพื่อรับหลักการ การตั้งคณะกรรมการแปรญัตติ การกำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติ การพิจารณาของคณะกรรมการแปรญัตติ การพิจารณาวาระที่ ๒ ขึ้นแปรญัตติ และการพิจารณาวาระที่ ๓ เพื่อลงมติเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สภาท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการกลั่นกรองร่างงบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบท. มีความจำเป็น คุ่มค่า ประหยัด และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน การพิจารณางบประมาณจึงต้องไม่เป็นเพียงพิธีการ แต่ต้องเป็นกระบวนการตรวจสอบอย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะการตั้งคำถามต่อรายรับที่อาจสูงเกินจริง รายจ่ายที่ไม่จำเป็น โครงการที่ไม่พร้อมดำเนินการ รายการที่ไม่มีฐานอำนาจ และค่าใช้จ่ายที่ไม่ชัดเจน

ข้อพึงระวังคือ ร่างงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถพิจารณาแบบเร่งรัดจนข้ามขั้นตอนการแปรรูปได้ และการแปรรูปงบประมาณทำได้ภายในกรอบจำกัด โดยเน้นการลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่ไม่เหมาะสม ไม่ใช้การเพิ่มรายจ่ายหรือเพิ่มโครงการใหม่ สมาชิกสภาจึงต้องใช้สิทธิอภิปรายและแปรญัตติอย่างมีเหตุผล มีข้อมูลรองรับ และไม่ก้าวล่วงไปสู่การบริหารงบประมาณแทนผู้บริหารท้องถิ่น

ดังนั้น บทบาทของสภาท้องถิ่นในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ คือการทำให้เงินงบประมาณของท้องถิ่นถูกใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ถูกต้อง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

๒๔. สำหรับการฝึกอบรม

“สภาท้องถิ่นไม่ได้มีหน้าที่เพียงยกมือผ่านงบประมาณ แต่ต้องกลั่นกรองให้เห็นว่า งบประมาณทุกบาทมีฐานกฎหมาย มีแผนรองรับ มีเหตุผลความจำเป็น มีความคุ้มค่า และประชาชนได้ประโยชน์จริง” จุดที่ต้องเน้นในรายงานคือ อย่าเขียนให้เหมือนขั้นตอนธุรการอย่างเดียว เพราะหัวข้อของท่านคือ “เทคนิคการพิจารณาก่อนการลง” จึงควรชี้ให้เห็นบทบาทตรวจสอบของสภาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการซักถามก่อนรับหลักการ การจำกัดสิทธิแปรญัตติไม่ให้เพิ่มรายจ่าย และการทำรายงานคณะกรรมการแปรญัตติให้ครบถ้วนตามขั้นตอนการประชุมสภาท้องถิ่น

๘. ประโยชน์ที่ทางราชการ

๘.๑ ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้ ความเข้าใจด้านงบประมาณและกระบวนการพิจารณาในสภาท้องถิ่นอย่างถูกต้อง

๘.๒ สามารถดำเนินการประชุมสภาได้อย่างถูกต้องตามขั้นตอน (อภิปราย รับหลักการ แปรญัตติ และลงมติ)

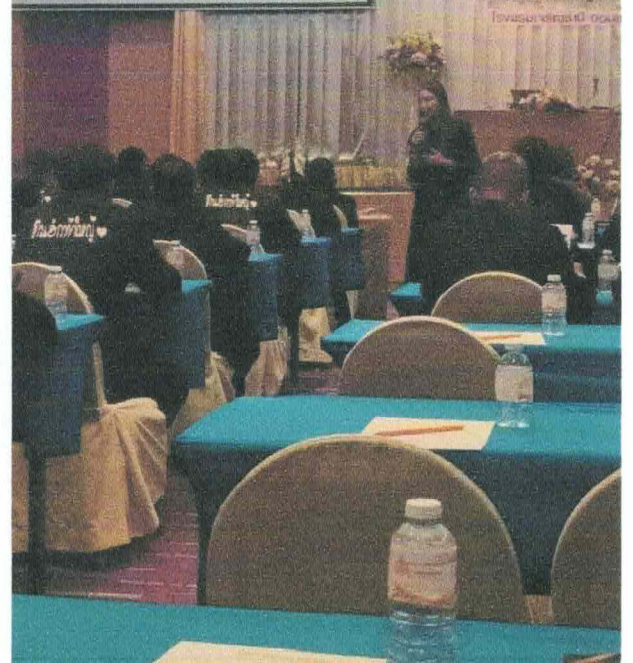
๘.๓ การจัดทำและบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

๘.๔ สามารถนำความรู้ไปพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๙. ข้อเสนอแนะ แนวคิดที่นำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานหรือพัฒนางานที่สอดคล้องกับข้อ ๘

ควรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑๐. รูปภาพประกอบ





ลงชื่อ

ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรม

(นายอลงกรณ์ สุทธิสอน)

หัวหน้าฝ่ายกิจการคณะผู้บริหาร

ลงชื่อ

ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรม

(นายพัฒนพงษ์ บัวเข็ม)

หัวหน้าฝ่ายการประชุม