

การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 2

The 2nd STOU Graduate Research Conference

การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่าย

ของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด

The Politics of Local Public Policy Making: Case Studies of Budget Allocation in Nonthaburi Municipality and Pakkret Municipality

ชมพูนุท ทองสุโชติ (Chompunoot Thongsuchot)* ตระกูล มีชัย (Trakoon Meechai) **

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด รวมทั้งตัวแสดงหลักในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่าย (2) บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด (3) เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสองเทศบาล

วิธีการดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-dept Interview) มีการสุ่มตัวอย่างประชากรเป้าหมายแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดงบประมาณ ประกอบด้วยประชากรเป้าหมาย 3 กลุ่ม คือ (1) ฝ่ายบริหารเทศบาล คือ ข้าราชการการเมือง 6 คน และ ข้าราชการประจำระดับหัวหน้างาน 6 คน (2) ฝ่ายสภาเทศบาล 12 คน (3) กลุ่มตัวแทนประชาชน เช่น คณะกรรมการชุมชน 12 คน เป็นต้น

ผลการวิจัยพบว่า (1) กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีเริ่มด้วยการทำประชาคมเมืองจากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ โดยในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขึ้นกับฝ่ายบริหาร ส่วนเทศบาลนครปากเกร็ด เริ่มด้วยการอบรมจัดทำแผนจากนั้นจึงทำแผนชุมชนและประชาคมเมือง ส่วนขึ้นการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขึ้นกับฝ่ายบริหาร (2) บทบาทของสมาชิกสภาทั้งสองเทศบาลในการกำหนดงบประมาณเหมือนกัน คือ สมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองเทศบาลไม่แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่มีการประมนอกรอบเพื่อต่อรองงบประมาณ และ (3) กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสองเทศบาลแตกต่างกันในด้านขั้นตอน แต่ตัวแสดงหลักที่มีอำนาจในการตัดสินใจเหมือนกัน คือ ฝ่ายบริหาร

คำสำคัญ การเมือง, นโยบายระดับท้องถิ่น, งบประมาณรายจ่าย, เทศบาล, การกำหนดนโยบาย

* นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ia_cert@hotmail.com.

** รองศาสตราจารย์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาจารย์ที่ปรึกษาTrakoon.m@chula.ac.th.

Abstract

This thesis aim at (1) studying how budget allocation of Nonthaburi Municipality and Pakkret Municipality are made (2) the role of legislative municipality who take part in this allocation of Nonthaburi Municipality and Pakkret Municipality (3) comparing how budget allocations are similar or different.

Research method of this thesis consisted of the In-dept Interview with purposive sampling and key informant who relate the distributive budget for instance the executive consist of the political official and the civil servant, legislative municipality, senior officer, the representative people such as civil committee.

It is found that: (1) the main procedure of the budget allocation of Nonthaburi municipality had only Public Hearing before decision making but the main procedure of the budget allocation of Pakkret municipality had focus group and Public Hearing for rise citizen's access to budget allocation before decision making (2) Role of both legislative municipalities did not follow the regulation but met outside in order to negotiate budget for theirs projects (3) the procedure of the budget allocation between Nonthaburi Municipality and Pakkret Municipality had different form but had similar actors for decision making in budget allocation, main decision making were acted by the executive.

Keywords: Politics, Local-level policy, Budget expenditure, The council, Policy formulation

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นนั้นมีประวัติและพัฒนาการมาอย่างยาวนาน เริ่มตั้งแต่ในยุคสมัยกรีกโบราณ โดยเฉพาะในประเทศแถบตะวันตกที่มีการพัฒนาระบบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานนับพันปี และความยาวนาน หรือ การมีประสบการณ์นี้ นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งผ่านการเรียนรู้ ความล้มเหลว ความสำเร็จ การฝึกฝนและสรุปบทเรียนตามสถานการณ์ต่างๆ ได้

สาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ สามารถบริหารท้องถิ่นของตนเองได้ และเพื่อให้ความเป็นอิสระเหล่านั้นเป็นไปโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนย่อมต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ (ชนสวร์ เจริญเมือง, 2551, น: 52) และการปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และสิ่งสำคัญคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง อันจะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นอย่างตรงไปตรงมา (โกวิท พงงาม, 2552, น: 33)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การกระจายอำนาจ โดยแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นเป็นแนวคิดที่มีที่มาจากต่างประเทศ และความสำคัญของการกระจายอำนาจก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองตนเอง รวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระ ปลอดภัยจากการขึ้นาจารัฐบาล ดังนั้น การกิจที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มิใช่ การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก ซึ่งทำให้ต้องเน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และ ต้องรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด

ในประเทศไทยเริ่มมีการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 และ สมัยรัชกาลที่ 7 โดยให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสุขาภิบาล และ เทศบาล ตามลำดับ กระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเริ่มมีในประเทศไทยตลอดครึ่งหลังทศวรรษที่ 1990 โดยมีประเด็นสำคัญ คือ การกระจายอำนาจสู่ประชาชน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543, น:168) เพื่อหวังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนมากขึ้น การเมืองและการบริหารท้องถิ่นจึงถือเป็นกลไกสำคัญหนึ่งต่อการทำให้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีการพัฒนาและมีความเข้มแข็ง ดังนั้นในระบอบประชาธิปไตย การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานสำคัญ เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ปัญหา และดำเนินการพัฒนาภายในท้องถิ่นของตนเอง

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ เทศบาลเป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญ เทศบาลจึงมีความสำคัญในฐานะที่มี “ความจำเป็น” สำหรับการปกครองประเทศของบรรดาประเทศที่พัฒนาทั้งหลาย และเทศบาลยังถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายระบุ

จากลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งที่กล่าวว่า ท้องถิ่นควรมีอำนาจอิสระในการวางแผนนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถือเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นในฐานะที่เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง จึงควรมีอิสระในการวางหรือกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบายงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานรายรับและรายจ่ายที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งความสำคัญของการใช้จ่ายงบประมาณนั้นต้องคำนึงถึงการตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าเพื่อผลประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่ง หรือ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

เมื่อกล่าวถึง คำว่า “งบประมาณ” ในทางการบริหารอาจคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดหรือกำไรสูงสุดขององค์กรนั้นๆ แต่ในทางรัฐศาสตร์ที่ถือว่างบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการวางแผน การประสานงาน และการควบคุม (พูนศรี สงวนชีพ, 2520, น: 107) การกำหนดงบประมาณจึงควรเป็นเรื่องสาธารณะที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดงบประมาณควรมาจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะการกำหนดงบประมาณในท้องถิ่นที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนมากกว่าการบรรลุตามความมุ่งหมายของผู้บริหารหรือคนจำนวนหนึ่ง แต่ในความเป็นจริงทางการเมือง “งบประมาณ” ถือเป็นการต่อรอง ประนีประนอม และใช้กลยุทธ์ต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ต้องการ

กระบวนการงบประมาณก็เป็นกลุ่มภารกิจหนึ่งที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้นโยบายต่าง ๆ ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้สามารถบรรลุผลตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน นักการเมืองท้องถิ่นจึงสนใจที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณที่สามารถสร้างประโยชน์ให้ประชาชนได้รับโดยตรง โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือการพัฒนา เช่นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การจัดซื้อเครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ในการบริการประชาชน เป็นต้น ซึ่งโครงการหรือกิจกรรมเหล่านี้จะมีมิติทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง

เหตุผลประการสำคัญที่เลือกศึกษาในประเด็นการเมืองในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย เนื่องจาก

ประการแรก กระบวนการกำหนดงบประมาณ ถือเป็นส่วนหนึ่งในการะงานหลักที่รัฐบาลได้ให้อำนาจกระจายสู่ท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารจัดการทั้งกระบวนการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติท้องถิ่น และถือเป็นภารกิจที่เทศบาลควรให้ความสำคัญ กอปรกับทั้งสองเทศบาลเป็นเขตชุมชนเมือง มีพื้นที่ติดกับกรุงเทพมหานคร ทำให้มีการรองรับการขยายตัวของเมืองค่อนข้างสูง ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความหลากหลาย แต่การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอาจไม่สามารถกระทำได้อย่างครบถ้วน

ประการที่สอง กระบวนการกำหนดงบประมาณ เป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหมายถึงถึง คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และประชาชนต่างมีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นผู้ได้หรือผู้เสียประโยชน์โดยตรง เช่น เทศบาลต้องเสียประโยชน์ด้านค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในขณะที่ต้องดำเนินการแก้ปัญหาเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของเทศบาล ในขณะที่ประชาชนเป็นผู้เสียประโยชน์โดยตรง ควรมีบทบาทในการตรวจสอบนโยบายหรือโครงการต่างๆ ที่เทศบาลปฏิบัติ เพราะกระบวนการกำหนดงบประมาณ ประชาชนอาจไม่มีส่วนเกี่ยวข้องก็เป็นได้

ประการที่สาม กระบวนการกำหนดงบประมานนี้ ถือเป็นปัญหาการคลังของท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง ซึ่งไม่ค่อยได้รับความสนใจมากนัก ทั้งที่การศึกษาในเรื่องของงบประมาณ นับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษาการคลังของหน่วยงาน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะงบประมาณจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานรายรับ รายจ่ายของหน่วยงานในรอบระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณในมิติต่างๆ เช่น ใครเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดงบประมาณ และใครมีบทบาทต่อการกำหนดงบประมาณมากที่สุด จะทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงแนวโน้มที่ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตได้ว่าเป็นอย่างไร

ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยนี้จึงเน้นการศึกษาถึงกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลสองแห่งว่ามีลักษณะอย่างไร และมีบุคคลใดเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ดรวมทั้งตัวแสดงหลักในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่าย
2. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

วิธีดำเนินการวิจัย

งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้มีลักษณะการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Analysis Descriptive Research) ศึกษาเฉพาะขึ้นกำหนดนโยบาย (Policy Making) การรายงานผลวิจัยเน้นการพรรณนาขึ้นกำหนดนโยบาย ผ่านกรอบแนวคิดของนโยบายสาธารณะซึ่งจะใช้กรอบแนวคิดหลัก คือ กรอบแนวคิดกระบวนการนโยบาย (Process Model) ส่วนตัวแบบกลุ่ม (Group Model) และผู้นำนิยม (Elitism) ใช้เพื่อวิเคราะห์ตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย และการตัดสินใจ ตามลำดับ โดยการศึกษาวิจัยนี้จะใช้การเก็บข้อมูลจากสามส่วนเป็นหลัก คือข้อมูลจากการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (Participation Observation) ข้อมูลจากเอกสาร (Documents) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interviews) โดยผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์ทั้งอย่างมีโครงสร้าง และ ไม่มีโครงสร้าง จากฝ่ายผู้บริหาร เช่น นายกเทศมนตรี ข้าราชการประจำ (หัวหน้าส่วนราชการกองต่างๆที่เกี่ยวข้อง) สมาชิกสภาเทศบาล และตัวแทนประชาชน เป็นต้น ภายหลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความเที่ยงตรง น่าเชื่อถือ และมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะตอบปัญหาการวิจัย โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบด้านข้อมูล (Data Triangulation) การตรวจสอบด้านวิธีเก็บรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) และการให้ผู้ให้ข้อมูลได้ทบทวนข้อมูลและการตีความของผู้วิจัย

ผลการวิจัย

1. กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.1 การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลนครนนทบุรี

เทศบาลเริ่มต้นด้วยการจัดประชุมประชาคมเมืองเพื่อรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้าน โดยการแบ่งกลุ่มประชาชนเป็นสองกลุ่มย่อย ประกอบด้วย กลุ่มแรก กลุ่มข้าราชการภาคส่วนต่างๆ เช่นกลุ่มคลังสมองจังหวัด และกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มประชาชนชุมชน อย่างไรก็ตาม ประเด็นในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกำหนดจากฝ่ายบริหารในเทศบาล สำหรับการประชุมชุมชนพบว่า มีชุมชนจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่จัดประชุมชุมชนก่อนรวบรวมปัญหาเข้าสู่การประชาคมเมือง จากนั้นฝ่ายข้าราชการประจำจะนำปัญหามาจัดลำดับความสำคัญบรรจุในแผนพัฒนาสามปี ในขั้นดังกล่าวพบว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญว่าโครงการที่เสนอขอควรบรรจุในแผนปีใด ทั้งนี้ขึ้นกับการพิจารณาของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายข้าราชการประจำ (กองวิชาการและแผนงาน) จะต้องรวบรวมโครงการทั้งหมดเพื่อเสนอในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลอีกครั้ง ประเด็นสำคัญที่พบในขั้นนี้ คือ มีบางโครงการที่เพิ่มเข้ามาในแผนพัฒนาสามปี (ฉบับที่ 2) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มาจากฝ่ายบริหาร

1.2 การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครนนทบุรี

ในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มต้นขึ้นพร้อมกับขึ้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยเทศบาลนครนนทบุรีจะเริ่มจากการประมาณการรายจ่ายต่างๆของหน่วยงานหรือส่วนราชการในเทศบาล ซึ่งโดยปกติกองวิชาการและแผนงานจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมการประมาณการรายจ่ายจากส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆในเทศบาล โดยกองวิชาการและแผนงานจะทำหนังสือเชิญประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงเดือนมกราคมเช่นเดียวกัน จากนั้นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์กองวิชาการและแผนงานจึงจะจัดประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาคัดเลือกโครงการพัฒนา รายจ่ายเพื่อการลงทุน เขต 1-4 เหตุที่เริ่มพิจารณารายจ่ายเพื่อการลงทุนก่อนเพราะต้องใช้เวลานานในการสำรวจ (จากสมาชิกสภาเทศบาล) และ ประเมินราคา (จากสำนักการช่าง) เพื่อปรับแบบ เมื่อได้รับการพิจารณาภายในแล้วกองวิชาการและแผนงานจะทำหนังสือส่งโครงการพัฒนา รายจ่ายเพื่อการลงทุน เขต 1-4 ที่ได้รับการคัดเลือกแล้วให้สำนักการช่างเพื่อดำเนินการสำรวจเขียนแบบ และประมาณการราคา โดยเทศบาลนครนนทบุรีมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคม พร้อมกันกับงบรายจ่ายเพื่อการลงทุน รายจ่ายประจำ เช่น รายจ่ายงบกลาง เช่น เงินเดือน หมาค่าจ้างประจำ หมาค่าจ้างชั่วคราว และหมาค่าใช้สอยและวัสดุ ส่วนรายจ่ายพิเศษ เป็นรายจ่ายที่ท้องถิ่นตั้งจ่ายจากเงินสะสม เงินกู้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือเงินงบประมาณอื่นๆ นอกเหนือจากที่เป็นรายได้ประจำ

เมื่อศึกษาถึงตัวแสดงหลักในกระบวนการดังกล่าวพบว่า ฝ่ายบริหารมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากผลการศึกษาพบประเด็นที่น่าสังเกตสองประการ คือ

ประการแรก บทบาทภาคประชาชน ส่วนใหญ่มีบทบาทในการเสนอบางประเด็นปัญหา โดยมีภาคประชาชนบางกลุ่มที่ยึดถือตามประเด็นหลักที่ผู้นำกลุ่มเสนอขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนส่วนใหญ่ต้องการขอโครงการเล็กๆน้อยๆที่อยู่ในภาระหน้าที่ของเทศบาลมากกว่าการคิดโครงการใหม่ๆ สำหรับการประชุมคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาล ตัวแทนชุมชนแสดงบทบาทตามกฎระเบียบ คือ การแสดงความคิดเห็นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งหรือมีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายการเมืองในเทศบาลบางส่วนจะติดต่อประสานงานกับสมาชิกสภาเทศบาลในเขต เพื่อให้โครงการหรืองบประมาณที่ต้องการขอได้สะดวกมากขึ้น แต่บทบาทของภาคประชาชนมีเฉพาะการเสนอโครงการและรอรับบริการ โดยประชาชนไม่มีส่วนรับรู้ถึงจำนวนงบประมาณ กล่าวคือ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจพิจารณาโครงการเข้าสู่เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประการที่สอง บทบาทของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายข้าราชการประจำเป็นเพียงผู้เสนอแนะโครงการให้กับฝ่ายการเมือง เนื่องจากข้าราชการประจำส่วนใหญ่คลุกคลีอยู่กับงานประจำและถือเป็นผู้ชำนาญการด้านระเบียบกฎหมาย มากกว่าฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ดี ข้าราชการประจำส่วนใหญ่ยังปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายการเมือง เช่น การเพิ่มเติมโครงการที่ไม่อยู่ในแผน ซึ่งส่วนใหญ่รับคำสั่งมาจากฝ่ายบริหารระดับสูง และฝ่ายการเมือง เป็นต้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าบรรดาข้าราชการประจำส่วนใหญ่แสดงบทบาทในฐานะผู้ช่วยเหลือทางด้านเอกสารให้กับฝ่ายการเมืองในเทศบาล

กล่าวโดยสรุป ในขั้นดังกล่าว แม้เทศบาลจะมีการประชุมประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็น แต่ตัวแสดงหลักที่มีบทบาทกำหนดประเด็น คือ ฝ่ายบริหาร โดยใช้วิธีการรวบรวมปัญหาทั้งจากฝ่ายข้าราชการประจำ และจากสมาชิกสภาเทศบาลผ่านการประสานงานนอกรอบ เพื่อให้โครงการบางส่วนที่ชุมชนเสนอสอดคล้องกับนโยบายของเทศบาลรวมทั้งในด้านการตัดสินใจขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ยกตัวอย่างเช่น การที่ชุมชนหลายชุมชนเสนอแผนโครงการแต่ไม่สามารถผลักดันโครงการเข้าสู่เทศบัญญัติได้ เป็นต้น

1.3 การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลนครปากเกร็ด

เทศบาลนครปากเกร็ดเริ่มกระบวนการด้วยการประชุมอบรมจัดทำแผนก่อนเพื่อชี้แจงให้ประชาชน ชุมชนจัดประชุมชุมชน จากนั้นจึงจัดการประชุมประชาคมชุมชน ซึ่งมีชุมชนจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ประชุมชุมชน อีกทั้งในการประชุมชุมชนประชาชนชุมชนจะเป็นผู้กำหนดประเด็นปัญหาและโครงการ ทำให้ชาวบ้านที่เข้าร่วมประชุมบางคนมีบทบาทเพียงการยกมือเห็นด้วยเท่านั้น เนื่องจากการประชุมในชุมชนส่วนใหญ่เน้นเฉพาะกรรมการชุมชนเท่านั้นที่แสดงความคิดเห็นได้ ขั้นตอนต่อมาเทศบาลจะจัดประชุมประชาคมเมือง เพื่อเป็นการนำเสนอปัญหาที่บางชุมชนส่งแผนชุมชนให้เทศบาลจัดลำดับความสำคัญแล้วเพื่อพิจารณาาร่วมกันอีกครั้งในเวทีนี้ ตัวแทนที่เข้าร่วมส่วนใหญ่คือ คณะกรรมการชุมชน กับ ฝ่ายบริหารในเทศบาล ประเด็นสำคัญคือรูปแบบการประชุมและประเด็นโครงการที่ชุมชนสามารถขอได้ถูกกำหนดจากฝ่ายบริหารในเทศบาล จากนั้นจึงรวบรวมโครงการทั้งหมดเพื่อเสนอในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลอีกครั้ง ปัญหาสำคัญที่พบคือ ฝ่ายข้าราชการประจำไม่สามารถรวบรวมบัญชีโครงการได้เรียบร้อย เนื่องจากยังมีการเพิ่มลดโครงการอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่มาจากคำสั่งของฝ่ายบริหาร

1.4 การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครปากเกร็ด

ในการประมาณการรายจ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ดจะเริ่มจากการพิจารณารายจ่ายประจำปีก่อน จากนั้นจึงเริ่มพิจารณางบลงทุน สำหรับการประมาณการรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ได้มีการกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค โดยส่วนใหญ่หน่วยงานต่างๆ จะคำนวณสถิติตัวเลขรายจ่าย ขึ้นดังกล่าวปลัดเทศบาลเป็นผู้ควบคุมรายจ่ายขึ้นต้น แต่การตัดสินใจท้ายสุดขึ้นกับนายกเทศมนตรี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายบริหารมีการจัดสรรเงินอุดหนุนชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในด้านการกำหนดนโยบายกับเทศบาล แต่ลักษณะโครงการกลับถูกกำหนดขึ้นจากฝ่ายบริหาร ส่วนการประมาณการรายจ่ายเพื่อการลงทุน จะดำเนินการหลังจากที่มีการกำหนดรายจ่ายประจำปีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งขึ้นดังกล่าว ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการผลักดันงบประมาณ ทั้งนี้ ขึ้นกับฝ่ายการเมืองที่เน้นพิจารณางบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น โครงการซ่อมแซมถนน ขุดลอกคลอง ก่อสร้างเขื่อน ฯลฯ เป็นต้น

เมื่อศึกษาถึงตัวแสดงหลักในกระบวนการดังกล่าวพบว่า ฝ่ายบริหารมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากผลการศึกษาพบประเด็นที่น่าสังเกตสองประการ คือ

ประการแรก บทบาทของประชาชนกับการมีส่วนร่วม ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมเฉพาะขึ้นการเสนอปัญหาในกระบวนการจัดทำแผน และมีชุมชนบางชุมชนเท่านั้นที่ประชุมประชาคมชุมชน ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมประชาคมเมืองไม่เสนอโครงการใหม่ๆ แต่จะเสนอปัญหาเดิมๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทางเทศบาลต้องจัดการดำเนินการให้อยู่แล้ว เช่น น้ำเสีย, น้ำเน่า, วัชพืช, ต้นไม้รกร, ขยะ เป็นต้น ขณะที่บทบาทของตัวแทนชุมชนที่เป็นคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลก็ไม่แสดงบทบาทการผลักดันนโยบาย กล่าวคือ ประชาชนอยู่ในฐานะผู้ขอบริการและรอรับบริการมากกว่า เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นประชาชนในเขตหมู่บ้านจัดสรร ทำให้ชาวบ้านมีความสัมพันธ์ห่างเหินกับเทศบาล

ประการที่สอง บทบาทของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายข้าราชการประจำส่วนใหญ่จะช่วยเหลือด้านข้อมูลให้กับฝ่ายการเมือง เพื่อไม่ให้โครงการที่เสนอถูกคัดตอน ขณะที่ฝ่ายบริหาร เช่น ฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่มุ่งเน้นการเสนอโครงการใหญ่ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะโครงการที่เห็นเป็นรูปธรรมเน้นรักษาสถานะแน่นอนเสีย อย่างไรก็ดี เหตุที่กล่าวเช่นนี้เพราะ แม้จะมีการประชาสัมพันธ์โครงการและมีผู้คัดค้านก็ตาม แต่หลักการตัดสินใจดำเนินการของฝ่ายบริหารจะเน้นเสียงข้างมาก มากกว่าเสียงส่วนน้อยที่ไม่เห็นด้วย ดังนั้นจึงสนับสนุนได้ว่าในด้านการตัดสินใจส่วนใหญ่ขึ้นกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

2. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

2.1 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลนครนนทบุรี

2.1.1 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการประสานแผน สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่จะช่วยเหลือฝ่ายบริหารในด้านการประสานนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารและภาคประชาชน ดังนั้นการที่สมาชิกสภาเทศบาลบางคนดำรงตำแหน่งควบคู่ทั้งประธานชุมชนและสมาชิกสภาเทศบาล ย่อมส่งผลดีในด้านการประสานนโยบายระหว่างชุมชนกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้โครงการบางส่วนที่ฝ่ายบริหารกำหนดเป็นไปตามความต้องการของชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่จะเน้นการประสานโครงการเฉพาะ โครงการในงบลงทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐาน

ประเด็นสำคัญ คือ ฝ่ายการเมืองในเทศบาลมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาโครงการ โดยพิจารณาโครงการที่ทำเป็นประจำ ซึ่งงบประมาณจำนวนหนึ่งจะถูกแบ่งให้โครงการของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล ก่อนที่จะพิจารณาโครงการที่มาจากความต้องการของชุมชน แสดงให้เห็นว่าแท้จริงในการตัดสินใจพิจารณาอนุมัติโครงการฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญ โดยมีกลุ่มข้าราชการประจำช่วยเหลือด้านเอกสารและข้อมูล เช่น หากชุมชนหรือสมาชิกสภาเทศบาลเสนอโครงการใด ฝ่ายบริหารจะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในด้านพื้นที่ งบประมาณ และความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งส่วนใหญ่ประเด็นดังกล่าวคือเหตุผลที่ฝ่ายบริหารชี้แจงกับฝ่ายสภาหรือประชาชนหากไม่ตัดสินใจเลือกโครงการ

2.1.2 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เช่น การตรวจสอบถ่วงดุลงบประมาณ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้ฝ่ายสภาเทศบาลประชุมรอบเพื่อร่วมพิจารณางบประมาณ อันเป็นการกระจายผลประโยชน์และลดความขัดแย้ง อีกทั้งยังทำให้งบประมาณที่จะจัดสรรเกิดผลดีต่อกลุ่มการเมืองในด้านผลประโยชน์ โดยฝ่ายบริหารใช้วิธีแบ่งเงินเป็นโควตาให้สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละเขตเท่าๆกัน ทำให้ไม่พบปัญหาการแย่งชิงงบประมาณลงเขตพื้นที่ ทั้งนี้หากสมาชิกสภาเทศบาลเขตใดต้องการงบประมาณเพิ่มเติมสามารถเจรจาต่อรองกับสมาชิกสภาเทศบาลเขตอื่นเพื่อของบประมาณเพิ่มเติมได้ อย่างไรก็ตาม การจะได้รับโครงการเพิ่มในเขตขึ้นกับอำนาจการต่อรอง และความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร หรือสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน ประเด็นสำคัญคือ ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของสมาชิกสภาเทศบาล

2.2 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลนครปากเกร็ด

2.2.1 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการประสานแผน ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในรูปแบบไม่เป็นทางการ โดยจะประสานงาน เพื่อนำโครงการเข้าแผนผ่านสำนักช่างเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ผลักดันนโยบายเฉพาะในเขตพื้นที่ แต่ไม่พยายามผลักดันโครงการในภาพรวม ยกเว้นสมาชิกสภาเทศบาลบางเขตที่มีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหาร ที่จะแสดงบทบาทช่วยเหลือฝ่ายบริหารในการประสานกับสมาชิกสภาเทศบาลเขตอื่น

2.2.2 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่สามารถแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ได้เต็มที่ แม้จะมีสมาชิกสภาเทศบาลบางคนพยายามอภิปรายเสนอแนะในการประชุมสภาก็ตาม เพราะก่อนการประชุมสภาสามัญฝ่ายบริหารจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละเขตสามารถต่อรองงบประมาณรอบ เพื่อลดความขัดแย้ง ขึ้นดังกล่าวจึงมีการต่อรองประนีประนอมเกิดขึ้น ซึ่งงบประมาณจำนวนหนึ่งจะถูกแบ่งให้โครงการของนายกเทศมนตรีก่อน ทำให้การประชุมรอบเป็นการเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลก่อนการประชุมสภาเพื่อพิจารณาตามวาระ นอกจากนี้ยังพบการแย่งชิง

งบประมาณของสมาชิกสภาเทศบาลระหว่างเขต เนื่องจากฝ่ายบริหารใช้หลักการแบ่งสรรงบประมาณตามความจำเป็นมิได้แบ่งตามโควตา ขณะที่บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการคัดค้านโครงการที่มาจากคำริของฝ่ายบริหารนั้นไม่สามารถกระทำได้อีก เพราะฝ่ายบริหารมีเหตุผลสนับสนุนครบถ้วน

ประเด็นการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล สะท้อนให้เห็นว่า หลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ แม้จะมีบางส่วนที่พิจารณาความต้องการของชาวบ้าน แต่ฝ่ายบริหารมีวิธีจำกัดงบประมาณที่มาจากความต้องการของชุมชนให้อยู่ในขอบเขตชุมชน แต่ในด้านการตัดสินใจที่แท้จริงขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ โดยยังมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในประเด็นความสัมพันธ์ส่วนตัวมีความสำคัญต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่เกี่ยวกับการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณยังจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักประโยชน์ทางการเมืองของนายกเทศมนตรีด้วย

3. เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลสองแห่งมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของขั้นตอนดังนี้

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ เทศบาลนครนนทบุรี	กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ เทศบาลนคร ปากเกร็ด
1. ขั้นตอนการวางแผนพัฒนาสามปี 1.1 ประชุมชุมชน (รูปแบบไม่ชัดเจน) ขึ้นกับความเข้มแข็งของแต่ละชุมชน 1.2 ประชาคมเมือง ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีหลากหลาย เช่น กลุ่มมูลนิธิอาสาสมัครสอน, ส่วนราชการ, หน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะกรรมการชุมชน 1.3 การประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล เป็นการชี้แจงโครงการทั้งหมดที่เทศบาลรวบรวมเข้าสู่แผนพัฒนาสามปี ตัวแสดงที่เข้าร่วมคือฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งตัวแทนคณะกรรมการชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล	1. ขั้นตอนการวางแผนพัฒนาสามปี 1.1 อบรมจัดทำแผน จัดขึ้นในเทศบาล มีฝ่ายข้าราชการประจำเป็นตัวแสดงหลักในการชี้แจงเหตุผลและความสำคัญในการจัดทำแผนให้กับชุมชน 1.2 ประชาคมชุมชน เกิดขึ้นเฉพาะบางชุมชน ประเด็นการประชุมเน้นเฉพาะการแสดงความคิดเห็นโครงการเงินอุดหนุนชุมชน ตัวแสดงหลักคือประธานชุมชน 1.3 ประชาคมเมือง เกิดขึ้นในเทศบาลมีรูปแบบคล้ายคลึงกับการประชุมประจำเดือนระหว่างคณะผู้บริหารและประชาชนที่เทศบาลจัดขึ้น ตัวแสดงส่วนใหญ่ คือ ฝ่ายบริหาร, คณะกรรมการชุมชน, หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง, ตำรวจ, ตัวแทนผู้พิการ เป็นต้น 1.4 การประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล เนื่องจากเทศบาลยังไม่สามารถรวบรวมบัญชีโครงการเสร็จสิ้นจึงมีการจัดประชุมเกิดขึ้นสองครั้ง ครั้งแรก ตัวแสดงที่เข้าร่วมคือฝ่ายบริหารทั้งหมด รวมทั้งตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งคณะกรรมการชุมชน ครั้งที่สอง มีเฉพาะฝ่ายบริหาร ตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาลและตัวแทนคณะกรรมการชุมชน

The 2nd STOU Graduate Research Conference

2. ขั้นตอนการจัดลำดับความสำคัญ ขึ้นดังกล่าว ขึ้นกับฝ่ายบริหารโดยเฉพาะข้าราชการประจำ ซึ่งมีส่วนช่วยในการรวบรวม แก่ไขพิจารณาข้อมูลโครงการเพื่อความเป็นไปได้ตามหลักระเบียบกฎหมาย และ สอดคล้องกับนโยบายผู้บริหารเป็นสำคัญ เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารระดับสูงต่อไป 3. ขั้นตอนพิจารณาตัดสินใจ ขึ้นกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ โดยเฉพาะฝ่ายการเมือง โดยประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการเสนอโครงการเฉพาะงบลงทุนตามรูปแบบที่เทศบาลกำหนด ซึ่งประชาชนไม่สามารถรับรู้ถึงจำนวนงบประมาณที่จะได้รับ 4. ขั้นตอนอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผ่านการอนุมัติจากสภาเทศบาลแล้ว จะต้องนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ ขึ้นดังกล่าวไม่พบความล่าช้า เนื่องจากในแต่ละปีทางจังหวัดจะขอสนับสนุนงบประมาณกับทางเทศบาล	2. ขั้นตอนการจัดลำดับความสำคัญ ขึ้นดังกล่าว ขึ้นกับฝ่ายบริหารโดยเฉพาะข้าราชการประจำ ซึ่งมีส่วนช่วยในการรวบรวม แก่ไขพิจารณาข้อมูลโครงการเพื่อความเป็นไปได้ตามหลักระเบียบ กฎหมาย และ สอดคล้องกับนโยบายผู้บริหารเป็นสำคัญ เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารระดับสูงต่อไป 3. ขั้นตอนพิจารณาตัดสินใจ ขึ้นกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ โดยประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการเสนอโครงการงบเงินอุดหนุนชุมชน แม้ชุมชนจะทราบถึงจำนวนงบประมาณที่ได้รับแน่นอน แต่ลักษณะโครงการที่จะขอได้ถูกจำกัดตามรูปแบบที่เทศบาลกำหนด ส่วนโครงการในงบลงทุนส่วนใหญ่ขึ้นกับการตัดสินใจของฝ่ายบริหารตามหลักความจำเป็นเร่งด่วน 4. ขั้นตอนอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผ่านการอนุมัติจากสภาเทศบาลแล้ว จะต้องนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ ขึ้นดังกล่าวไม่พบความล่าช้าเนื่องจากในแต่ละปีทางจังหวัดจะขอสนับสนุนงบประมาณกับทางเทศบาล
--	--

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาการเมืองในการกำหนดนโยบายกรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลสองแห่ง ปรากฏข้อค้นพบไม่แตกต่างกัน ดังนี้

1. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายงบประมาณของเทศบาลสองแห่ง ประกอบไปด้วยขั้นตอนหลักคือ การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งขึ้นดังกล่าวอาจแตกต่างกันในรายละเอียดเช่น รูปแบบการจัดประชุม หรือ ผู้เข้าร่วมประชุม แต่ทั้งสองเทศบาลได้จัดประชาคมเมืองเพื่อรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ ในการนำความคิดเห็นเหล่านั้นเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามประเด็นที่เหมือนกันคือ การประสานนโยบายส่วนใหญ่เกิดเฉพาะกลุ่มชนชั้นนำ เช่น ฝ่ายบริหารในเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลบางคน โดยมีประธานชุมชนเป็นผู้ประสานงาน

ดังนั้นหากวิเคราะห์จากหลักการกำหนดนโยบาย เทศบาลสามารถดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผน แต่ประเด็นนโยบายถูกกำหนดขึ้นมาจากฝ่ายบริหารในเทศบาล โดยมีฝ่ายสภาเทศบาล ข้าราชการประจำ และประธานชุมชนเป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยประสานนโยบายระหว่างชุมชนกับเทศบาล เพื่อให้ปัญหาความต้องการของชุมชนสอดคล้องกับนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น ส่วนใหญ่เป็นแผนงานเดิม ทั้งนี้ในกระบวนการตัดสินใจในขั้นการแปลงนโยบายไปสู่การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พบว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจ เช่น การตัดสินใจจะทำหรือไม่ทำโครงการใด แม้มีการชี้แจงเหตุผล แต่การตัดสินใจขึ้นกับความต้องการของฝ่ายบริหารเป็น

สำคัญ สอดคล้องกับงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, น: 21) ที่ตั้งประเด็นที่น่าสนใจคือ บ่อยครั้งที่พบว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ส่วนตนของนักการเมืองท้องถิ่น หรือ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของพนักงานส่วนท้องถิ่นมากกว่ามุ่งตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน งบประมาณที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีเป็นแผนงานเดิมๆ ที่ยึดถือปฏิบัติกันมา โดยมีได้วิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วนว่าปัญหาของประชาชนนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามสถานะเศรษฐกิจและสังคมมากน้อยเพียงใด โดยเทศบาลสองแห่งได้จัดให้มีการประชุม นอกรอบ ทำให้บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการประชุมสภาที่เป็นทางการ สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถอภิปรายคัดค้าน ได้ ส่วนในขั้นการส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้ผู้ว่าราชการอนุมัติ ไม่พบปัญหาเรื่องความล่าช้า เนื่องจากทั้งจังหวัดและเทศบาลมีความสัมพันธ์แบบช่วยเหลือพึ่งพากัน โดยสองเทศบาลจะจัดงบประมาณให้จังหวัดทุกปีตามที่จังหวัดขอโครงการมา ทำให้เมื่อเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้ทางจังหวัด ผู้ว่าราชการจะเซ็นอนุมัติตามกรอบเวลาที่กำหนด

2. การแสดงบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องของเทศบาลสองแห่ง พบว่าตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการกำหนดงบประมาณ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารในเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี ซึ่งถือเป็นตัวแสดงหลัก มีบทบาทในการกำหนดทิศทางหรือประเด็นนโยบาย รวมทั้งในด้านการตัดสินใจมากที่สุด โดยหลักการตัดสินใจมีทั้งหลักเหตุผลสมผลและหลักผลประโยชน์ทางการเมือง เพราะฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองในเทศบาล ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มชุมชน บริษัทห้างร้านที่เป็นฐานคะแนนเสียงและแหล่งทุน ส่งผลให้การกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มเหล่านี้ด้วย เพื่อการรักษาคะแนนเสียง

ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทเฉพาะการเสนอโครงการบางโครงการและปฏิบัติตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี เช่น การช่วยเหลือในด้านข้อมูลให้เป็นไปตามระเบียบ ขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ คือ การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ แต่แสดงบทบาทภายใต้รูปแบบที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น เช่น การประชุมนอกรอบ ก่อนการประชุมสภาสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณ กระบวนการดังกล่าวถือเป็นเทคนิคของฝ่ายบริหารที่สะท้อนถึงอำนาจในการตัดสินใจและสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล

จากการศึกษาวิเคราะห์ตัวแสดงหลัก พบว่า ผู้ที่มีบทบาทหลักในการตัดสินใจส่วนใหญ่ขึ้นกับนายกเทศมนตรี สอดคล้องกับ งานวิจัยของมรุต วันทนากกร (มรุต วันทนากกร, 2548, น:36) ที่ให้เหตุผลว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่งผลกระทบในทางการเมือง คือทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นในกระบวนการทางการเมือง เช่น อำนาจในการจัดตั้งงบประมาณ อีกทั้งยังมีการสร้างกลไกการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เช่น การที่ฝ่ายบริหารประนีประนอมกับฝ่ายสภาเทศบาลเพื่อให้ฝ่ายสภาเทศบาลผ่านร่างงบประมาณประจำปี หรือการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นหรือกำหนดนโยบายโดยอาจไม่ฟังเสียงประชาชน เพราะฝ่ายสภาเทศบาลไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ฝ่ายบริหารค่อนข้างมีอิสระในระดับหนึ่งในการจัดตั้งงบประมาณ เนื่องจากกระบวนการจัดทำแผนใช้จ่ายเงินรายปีมีรายละเอียดที่เป็นกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ในเทศบาลที่กระทำกันเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในส่วนของการรายจ่ายประจำปี

ดังนั้นอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณประจำปีส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจึงเป็นของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะข้าราชการประจำ ในขณะที่ฝ่ายสภาหรือสมาชิกสภาเทศบาลอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการได้บ้างกรณี เช่น การวิ่งเต้น (Lobby) เข้าหานายกเทศมนตรีของงบประมาณไปลงในพื้นที่ต่างๆของเทศบาล หรือ ของงบประมาณทำโครงการต่างๆที่ตนคิดว่าจำเป็นและเหมาะสม

ส่วนภาคประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการเสนอของงบประมาณจากเทศบาลเล็กๆ น้อยๆ เช่น ขอดึงขยะ, ตัดต้นไม้, เสี่ยงตามสาย เป็นต้น ดังนั้น ประชาชนจึงอยู่ในฐานะผู้เสนอขอบริการมากกว่าผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แม้ฝ่ายบริหารอาจพยายามกำหนดนโยบายบางอย่าง เพื่อสะท้อนการมีส่วนร่วมการตัดสินใจของชุมชน แต่เงื่อนไขการได้รับงบประมาณ จำนวนงบประมาณที่ควรได้รับ หรือการตัดสินใจท้ายสุดยังขึ้นกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Mark Considine (Mark Considine, 1994, p.130-163) ที่มองว่า ผู้คนทั่วไปไม่ได้มีส่วนร่วมในทางการตัดสินใจนโยบาย เนื่องจากเป็นเรื่องของนักเทคนิคหรือผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง หากจะได้มีส่วนร่วมบ้างก็ในทำนองที่เป็นส่วนหนึ่งของเทคนิควิธีที่ถูกใช้ นั่นคือ มีส่วนร่วมภายใต้กรอบบางประการ ทำให้ถูกมองได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบปลอมๆ (Pseudo participation) หรือแนวรับ (Passive participation) หรือการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเครื่องมือ (Instrumental activity/value)

ข้อเสนอแนะ

1. ในด้านขั้นตอนการกำหนดนโยบายและงบประมาณ

1.1 เทศบาลนครนนทบุรี ควรเริ่มต้นจากการประชุมชุมชน โดยเริ่มจากการกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการเสนอ หรือ กำหนดนโยบาย ซึ่งรูปแบบควรมาจากความคิดของประชาชนในชุมชน ขณะที่ตัวแสดงหลัก เช่น ฝ่ายบริหารควรให้ความสำคัญในการประสานภาคส่วนต่างๆ เพื่อรวบรวมปัญหาและความต้องการอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการพิจารณาแผนพัฒนาสามปีและงบประมาณอย่างครบถ้วนเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการ อีกทั้งควรเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ รวมทั้งประชาชนในชุมชนที่แท้จริงที่มีใจเฉพาะคณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมทั้งในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ รวมถึงควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจให้มากขึ้น โดยยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน

1.2 เทศบาลนครปากเกร็ด ควรเริ่มจากการประชุมชุมชน โดยการกระตุ้นจิตสำนึกการมีส่วนร่วมและสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงผลประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งควรเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ รวมทั้งประชาชนในชุมชนที่แท้จริงที่มีใจเฉพาะคณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมทั้งในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ รวมถึงควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจให้มากขึ้น โดยยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน ขณะที่ฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำควรกำหนดกรอบเวลาในการรวบรวมปัญหาความต้องการให้ชัดเจน และมีการเพิ่มวิธีการดึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้มากขึ้น

2. ในด้านบทบาทหน้าที่ของฝ่ายสภาเทศบาล ควรมีการอบรมทำความเข้าใจถึงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะด้านการตรวจสอบถ่วงดุลให้มากขึ้น ขณะเดียวกันในด้านข้อมูลข่าวสาร หรือความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบาย เทศบาลควรเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ให้ชัดเจน เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบได้ ถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ใช้ในการตัดสินใจว่าโครงการในลักษณะดังกล่าวมีผลดีผลเสียอย่างไร ควรดำเนินการต่อไปหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีกลไกการถ่วงดุลที่เข้มแข็งมากขึ้น

การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 2
The 2nd STOU Graduate Research Conference

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม (2552) การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร: วิญญชน
- ชนสวรรค์ เจริญเมือง (2551) ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร
โครงการจัดพิมพ์คบไฟ
- พูนศรี สงวนชีพ (2520) การบริหารการคลังและกระบวนการงบประมาณ กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
รามคำแหง
- มรุต วันทนาก (2548) “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี
โดยตรงในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขารัฐศาสตร์ สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) การเสริมสร้างสุขภาพทางการเมืองการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร: ศ. เจริญ
การพิมพ์
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2543) “อิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นของไทย: ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่” วารสารสังคมศาสตร์ 31, 2
(กรกฎาคม – ธันวาคม): 168.
- สุภางค์ จันทวนิช (2537) วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Considine, Mark.(1994).Public Policy: A critical Approach Melbourne: Macmillan Education Australia