

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษากระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นการศึกษาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล

และ

- 3) เพื่อเสนอแนะวิธีการที่เหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล และมีข้อเสนอแนะพื้นฐานสำหรับเป็นแนวทางการพิสูจน์ดังนี้

- 1) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณของเทศบาลเป็นไปโดยผู้ตัดสินใจใช้ดุลพินิจหรือความพึงพอใจส่วนบุคคลมากกว่าความเป็นเหตุผลตามหลักทฤษฎี

2) ผลการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนองตอบเหตุผลทางการเมืองมากกว่าผลประโยชน์คุ้มค่าตามหลักเศรษฐศาสตร์

3) ในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ ปัจจัยแวดล้อมของผู้ตัดสินใจ ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล ประกอบด้วย ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความคาดหวัง และภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านองค์กร ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กลุ่มคนในองค์กร และบทบาทของกลุ่มการเมือง และปัจจัยด้านสถานการณ์การตัดสินใจ ประกอบด้วย ระดับข้อมูลและความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ มีผลต่อการตัดสินใจ

4) วิธีการตัดสินใจที่เหมาะสมในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ควรมีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างการตัดสินใจที่ยึดหลักความพึงพอใจ (satisfaction) ของผู้ตัดสินใจและหลักผลตอบแทนจากการลงทุน

การวิจัยนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (quantitative research) ในลักษณะการศึกษาเฉพาะกรณี คือ ศึกษาการจัดสรรงบประมาณที่เป็นการตั้งจ่ายจากเงินรายได้ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ในช่วงปีงบประมาณ 2544 – 2546 ด้วยวิธีการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary survey) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in – dept interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key information) ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลผู้อยู่ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล แบ่งออก

เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้มีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการตัดสินใจ ได้แก่ คณะเทศมนตรี 4 คน และสมาชิกสภาเทศบาล 4 คน (แบ่งตามเขต ๆ ละ 1 คน) และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องโดยอ้อมในการตัดสินใจ ได้แก่ ปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เจ้าหน้าที่จัดหางบประมาณ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวม 10 คน รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 18 คน โดยการสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (judgment sampling) เพื่อให้ได้แหล่งข้อมูลครอบคลุมทั้งตัวแทนกลุ่มฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านของเทศบาล แต่สำหรับในส่วนของกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากไม่อาจกำหนดเจาะจงได้ชัดเจน จึงใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบอ้างอิง (referral sampling) ซึ่งกลุ่มบุคคลในกลุ่มตัวอย่างแรกพาดพิงถึง

การวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ (quantitative data) ซึ่งเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างและข้อเท็จจริงของกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล ทำการวิเคราะห์ด้วยค่าสถิติร้อยละ (percent) และข้อมูลที่เป็นเชิงคุณภาพ (quality data) ทำการวิเคราะห์แบบไม่ใช้ทฤษฎี คือใช้กระบวนการหรือขั้นตอนการจัดหางบประมาณของเทศบาล หรือลำดับเหตุการณ์ของการจัดหางบประมาณเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งในการวิเคราะห์และตีความข้อมูล ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลและทำการตรวจสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูลโดยวิธีชาติพันธุ์วรรณา (ethnography) คือ เป็นไปภายใต้ข้อมูลเบื้องต้นของเทศบาลและบุคคลที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่และวิธีตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) เพื่อพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มีความถูกต้องและเชื่อถือได้หรือไม่ (สุภางค์ จันทวานิช, 2543 : 129)

และจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สามารถสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และเสนอแนะการวิจัยได้ตามลำดับหัวข้อดังนี้

1. สรุปผลการวิจัย แบ่งออกเป็น 3 ประเด็นคือ
 - 1.1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล
 - 1.2 งบประมาณที่ได้รับจัดสรร
 - 1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ
2. การอภิปรายผลการวิจัย
 - 2.1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล
 - 2.2 งบประมาณที่ได้รับจัดสรร
 - 2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ
3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะของผลการวิจัย

3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. สรุปผลการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนคร ได้ผลการวิจัยสรุปเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

1.1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล

เกิดขึ้นใน 2 กิจกรรมหลักของการจัดทำงบประมาณ คือ

1) การพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณของคณะเทศมนตรี เพื่อจัดทำร่างเทศ

บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณของสภาเทศบาล เพื่อให้ความเห็น

ชอบ

โดยมีวิธีการและหลักเกณฑ์การพิจารณาในแต่ละส่วนดังนี้

1) การพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณของคณะเทศมนตรี

แม้ว่าตามระเบียบว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ จะให้อำนาจคณะเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน เป็นผู้ตัดสินใจอนุมัติวงเงินงบประมาณ แต่ข้อเท็จจริงของกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ ปรากฏว่า คณะเทศมนตรีจะให้สมาชิกสภาเทศบาล (กลุ่มการเมืองเดียวกัน) เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาด้วย ในรูปของคณะที่ประชุมพิจารณางบประมาณของเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล (มุงการเมืองเดียวกัน) หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ระดับ สำนัก กอง ฝ่าย ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และเจ้าหน้าที่จัดทำงบประมาณ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นในรูปคณะที่ประชุมดังกล่าว อำนาจตัดสินใจสุดท้ายยังคงขึ้นอยู่กับคณะเทศมนตรีเห็นสมควรเป็นสำคัญ

ด้านกระบวนการพิจารณา จะมีทั้งที่เป็นไปอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการซ้อนทับกันอยู่ กล่าวคือ เมื่อคณะเทศมนตรีได้รับรายละเอียดค่าของงบประมาณมาแล้ว เทศมนตรีแต่ละฝ่ายจะพิจารณาในส่วนความรับผิดชอบของตนเพื่อกลั่นกรองเบื้องต้นก่อน จากนั้นคณะเทศมนตรีมาร่วมกันพิจารณาตรวจสอบและกลั่นกรองในภาพรวมอีกครั้ง (ขั้นตอนไม่เป็นทางการ) แล้วจึงนำเข้าสู่ที่ประชุมพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อร่วมกันวิเคราะห์และตัดสินใจจัดสรรวงเงินอย่างเป็นทางการ สำหรับวิธีการวิเคราะห์งบประมาณ จะดูในภาพรวมของวงเงินงบประมาณทั้งหมดก่อน โดยใช้ยอดวงเงินประมาณการรายรับเป็นเกณฑ์กำหนดวงเงินงบประมาณ

รายจ่าย จากนั้นจึงวิเคราะห์แยกตามประเภทงบรายจ่าย แบ่งออกเป็น รายจ่ายประจำ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายงบเพื่อการลงทุน ตามลำดับ ซึ่งในส่วนของ การพิจารณาจัดสรรรายจ่ายงบประจำและงบกลาง ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่หน่วยราชการส่วนกลาง (กรมการปกครอง เดิม) กำหนด ประกอบกับการวิเคราะห์ความจำเป็นและแนวโน้มที่จะต้องจ่ายจริงของปีงบประมาณที่ตั้งจ่าย แต่สำหรับหมวดรายจ่ายบางประเภทที่ระเบียบข้อบังคับเปิดช่องให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาได้ตามความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่น คณะเทศมนตรีจะพิจารณาและตัดสินใจบนพื้นฐานการวิเคราะห์ในเชิงการบริหารคือ จัดสรรวงเงินเพื่อให้เพียงพอที่จะสามารถดำเนินนโยบายที่กำหนดได้สำเร็จ และเป็นไปโดยความเห็นพ้องของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และในส่วนของรายจ่ายงบเพื่อการลงทุน ซึ่งอยู่ในรูปของค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ เนื่องจากเป็นงบประมาณที่นำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นอันเกี่ยวข้องและกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง การวิเคราะห์จึงค่อนข้างมีความซับซ้อน ยุ่งยาก และอ่อนไหว โดยการพิจารณา เริ่มต้นด้วยการกำหนดวงเงินรวมเบื้องต้นแยกตามด้าน แผนงาน และส่วนราชการต่าง ๆ แล้วจึงทำการวิเคราะห์ในส่วนรายละเอียดในลักษณะเป็นกระบวนการจากบนลงล่าง หรือ top - down คือ จะพิจารณาถึงความเหมาะสมของนโยบายหลักซึ่งใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณว่ามีความสอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนหรือไม่ รวมถึงระหว่างนโยบายหลักต่าง ๆ และนโยบายรอง ๆ จนถึงโครงการต่าง ๆ ตามโครงสร้างแผนงาน จากนั้นจึงคัดเลือกโครงการต่าง ๆ ที่สามารถสนองตอบนโยบายหลักที่กำหนด แล้วจัดเรียงลำดับความสำคัญ เพื่อจัดสรรงบประมาณตามความสำคัญในวงเงินตามที่ส่วนราชการเสนอขอ แต่กรณีวงเงินงบประมาณโครงการใดสูงเกินไป และความสำคัญของโครงการนั้นมีมาก คณะเทศมนตรีจะตัดลดโครงการโดยการลดขนาดงานลงเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ในการคัดเลือกโครงการต่าง ๆ ข้างต้น คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลทำการตัดสินใจในลักษณะผสมผสานระหว่างการใช้หลักเกณฑ์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ (ประโยชน์คุ้มค่าจากการจัดสรรงบประมาณ) การบริหาร (การบรรลุผลสำเร็จตามนโยบาย) และการเมือง (ข้อตกลงหรือข้อสรุปจากความเห็นพ้องของทุกฝ่าย)

2) การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณของสภาเทศบาล

กระบวนการพิจารณาจะเป็นไปตามข้อกำหนดของระเบียบการประชุมสภาเทศบาลซึ่งเป็นกรอบบังคับให้ต้องถือปฏิบัติ คือ จัดแบ่งเป็น 3 วาระ วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณ โดยวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของหลักการและเหตุผลในการตั้งงบประมาณทั้งในภาพรวมและแยกตามประเภทด้าน แผนงาน ตาม

โครงสร้างรูปแบบงบประมาณแบบแผนงาน วาระที่ 2 เป็นการประชุมแปรญัตติเพื่อแก้ไข เพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ที่ประชุมจะทำการวิเคราะห์ในส่วนขอรายละเอียดงบประมาณโครงการ เพื่อเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง แก้ไขรายการตามที่ที่ประชุมมีมติเห็นสมควร และวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่ได้ผ่านวาระที่ 1 และ 2 การประชุมพิจารณาดังกล่าว สภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ตัดสินใจไปตามหลักเกณฑ์แบบผสมผสานเช่นเดียวกับคณะเทศมนตรี คือ มีทั้งใช้เกณฑ์เชิงเศรษฐศาสตร์ การบริหาร และการเมือง แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตว่า สุดท้ายแล้วผลการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณของสภาเทศบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ มีลักษณะเป็นไปเนื่องจากเหตุผลทางการเมืองโดยการคำนึงถึงสถานะความเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...อะไรที่เป็นการร้องเรียน การขอความต้องการที่ผ่านมา เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ก็คงจะมารู้อะไรกันอีกที อะไรควร อะไรไม่ควร อะไรที่คิดว่า เออ มีเหตุ มีผล อะไร เราก็ เรา จะคำนึงถึงเรื่องนี้ตลอด เรารับมา แล้วเราก็มาคุยกันครับ เป็นหัวข้อ มาบับ เราก็ดูว่าอะไรน่าจะ เป็นไปได้ หรือเรามาจัดลำดับ แล้วเมื่อมีงบ เราจะมาว่ากันอีกทีว่า พอจัดไปแล้ว งบมันไม่พอ ไม่พอ เรา (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) ก็มาจัดลำดับกันว่า ตกลงเราควรจะเอา อะไรก่อน นะครับ...”

“...ก็ต้องใช้หลักการและเหตุผลมาหักล้างกันตรงนี้ว่าเหตุผลที่ ผู้ที่ต้องการในส่วน ของงบประมาณตรงนี้ เขาต้องการเพราะอะไร แล้วก็ผลที่จะได้รับกับการต่อเนื่องของโครงการนี้ มันจะเป็นรูปแบบใด ถ้าเหตุผลของผู้ที่ให้เหตุผลว่าโครงการตัวนี้มันดี มีประโยชน์กับพี่น้องประชาชน แล้วก็ก็เป็นโครงการที่เรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) สามารถสานต่อ หรือต่อเนื่องกับโครงการอื่น ๆ ได้ ในขั้นนี้ ตรงนี้ก็ถือว่า ผลนั้นก็คงจะเป็นลักษณะเอามาเป็นแนวคิดว่าจะให้งบประมาณในส่วน นั้นไว้ก่อน คนให้เหตุผล ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ก็คือ ก็มีทั้ง คณะผู้บริหาร แล้วก็ส่วนของ สมาชิกสภาเทศบาลเอง ซึ่งเรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ให้ความสำคัญว่า สมาชิกสภาเทศบาล เองก็ต้องมา มาอธิบายให้เราตรงนี้ เพราะหลังจากที่เรา เราถกกันแล้ว ก็ต้องเชิญ การจัดสรรงบประมาณก็ต้องเชิญสมาชิก (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) มาในเบื้องต้น นะครับ มาชี้แจงเหตุผล หลังจากผู้บริหารแต่ละส่วน คือ ต้องบอกเหตุผลของตัวเอง แล้วก็อีกส่วนหนึ่งก็คือข้าราชการ ประจำ ที่เขารู้เรื่องของโครงการที่ ที่เขาเสนอ เรา (ที่ประชุมพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการ ต่าง ๆ – ผู้วิจัย) ก็มาดูกันอีกครั้ง เห็นพ้องกันมั๊ย เห็น ก็โอเค หากว่ายังมีข้อสงสัยก็ซักกัน ที่สุดแล้ว ลงมติเสียงส่วนใหญ่...”

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปแล้ว การพิจารณาจัดสรรงบประมาณของเทศบาล ทั้งในส่วนของ คณะเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร) และสภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ด้วยวิธีการและหลักเกณฑ์ที่ใช้ มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์งบประมาณแบบผสมผสานระหว่างหลักเศรษฐศาสตร์ การบริหาร และ เหตุผลทางการเมือง หากทว่าให้ความสำคัญในส่วนของการวิเคราะห์ในเชิงการบริหารและการ เมืองมากกว่าหลักเศรษฐศาสตร์ จึงเปิดช่องให้ผู้ตัดสินใจ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล) ใช้ดุลพินิจและความพึงพอใจของตนพิจารณาจัดสรรงบประมาณไปตามที่เห็นสมควร สอดคล้องกับข้อสันนิษฐานข้อ 1

1.2 งบประมาณที่ได้รับจัดสรร

จากลักษณะของกระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของคณะเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล มีผลให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ

1) งบประมาณที่มีระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางการจัดสรรไว้ชัดเจน จะได้รับการจัดสรรตามกรอบข้อกำหนดดังกล่าว เช่น รายจ่ายงบประมาณในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายอื่นที่เป็นงานด้านการบริหารบุคคล โดยข้อกำหนดของแนวทางการจัดสรรจาก หน่วยงานราชการส่วนกลาง จะต้องอยู่ในวงเงินไม่เกิน 40 % ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (หนังสือสั่งการจังหวัดสงขลา ด่วนมาก ที่ สข 0018/ว 2181 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2545, ภาคผนวก 6) ซึ่งจะเห็นได้ว่าวงเงินที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ 2544 - 2546 (ตาราง 8) เป็นไปตาม กรอบกำหนดดังกล่าว

ตาราง 8 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำด้านค่าใช้จ่ายงานการบริหารบุคคล

ปีงบประมาณ 2544 - 2546

ปีงบประมาณ	งบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคล	
	ยอดวงเงินที่ได้รับจัดสรร	% ของงบประมาณรายจ่ายประจำ
2544	170,249,330	25.21
2545	177,353,700	25.39
2546	183,082,690	27.49

2) งบประมาณที่ไม่มีระเบียบข้อบังคับกำหนดแนวทางไว้หรือมีเพียงกว้าง ๆ ซึ่ง ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายงบเพื่อการลงทุน งบประมาณที่ได้รับจัดสรร แม้จะมีการคำนึงถึงความคุ้มค่า ของโครงการ แต่โดยหลัก ๆ แล้วเป็นการคำนึงถึงความสามารถในการสนองตอบนโยบายและเป็น

ผลสรุปของข้อตกลงหรือข้อยุติที่ถูกกำหนดจากความเห็นพ้องร่วมกันของผู้ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะในกลุ่มของนักการเมือง (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล) คำสัมภาษณ์ต่อไปนี้อาจสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่กล่าวถึงข้างต้น

“...เกณฑ์ที่ใช้พิจารณา แน่นนอนครับ อย่างแรกเลยก็คือ คือ ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ก็อย่างที่พูดไงฮะ เรา (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล - ผู้วิจัย) มาจากประชาชน นะครับ เขา (ประชาชน - ผู้วิจัย) ให้เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) มา เข้ามาแก้ปัญหา เข้ามาพัฒนาท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้า ตรงนี้ เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ก็ต้องบริหาร ต้องตอบสนองความต้องการประชาชน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้เขา (ประชาชน - ผู้วิจัย) ใช่มั้ยฮะ ...”

“...เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) จะฟังกันในลักษณะเสียงส่วนใหญ่ ที่ประชุมเห็นว่าไง เพราะก่อนมาถึงจุดนี้ เรา (คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ - ผู้วิจัย) ได้คุยกันแล้ว เปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายบอกเหตุผลในแต่ละส่วนมาแล้ว การจัดแย้ง จิ้ง จิ้ง ค่อนข้าง แทบจะไม่มี แต่หากมี เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ก็ฟังหลักการและเหตุผลของทุกฝ่าย ซึ่งที่สุด สุดท้ายแล้วก็ให้ลงมติกัน...”

“...ก็ต้องใช้หลักการและเหตุผลมาหักล้างกันตรงนี้ว่าเหตุผลที่ ผู้ที่ต้องการในส่วนของงบประมาณตรงนี้ เขาต้องการเพราะอะไร แล้วก็ผลที่จะได้รับกับการต่อเนื่องของโครงการนี้ มันจะเป็นรูปแบบใด ถ้าเหตุผลของผู้ที่ให้เหตุผลว่าโครงการตัวนี้มันดี มีประโยชน์กับพี่น้องประชาชน แล้วก็มันเป็นโครงการที่เรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) สามารถสานต่อ หรือต่อเนื่องกับโครงการอื่น ๆ ได้ ในขั้นนี้ ตรงนี้ก็ถือว่า ผลนั้นก็คงจะเป็นลักษณะเอามาเป็นแนวคิดว่าควรจะให้งบประมาณในส่วนนั้นไว้ก่อน คนให้เหตุผล ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ก็คือ ก็มีทั้ง คณะผู้บริหาร แล้วก็ส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลเอง ซึ่ง ซึ่ง เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ให้ความสำคัญว่าสมาชิกสภาเทศบาลเองก็ต้องมา มาอธิบายให้เราตรงนี้ เพราะหลังจากที่เรา เราถกกันแล้ว ก็ต้องเชิญ การจัดสรรงบประมาณก็ต้องเชิญสมาชิก (สมาชิกสภาเทศบาล - ผู้วิจัย) มาในเบื้องต้น นะครับ มาชี้แจงเหตุผล หลังจากผู้บริหารแต่ละส่วน คือ ต้องบอกเหตุผลของตัวเอง แล้วก็อีกส่วนหนึ่งก็คือข้าราชการประจำ ที่เขารู้เรื่องของโครงการที่ ที่เขาเสนอ เรา (ที่ประชุมพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ - ผู้วิจัย) ก็มาคุยกันอีกครั้ง เห็นพ้องกันมั๊ย เห็น ก็โอเค หากว่ายังมีข้อสงสัยก็ซักกัน ที่สุดแล้วลงมติเสียงส่วนใหญ่...”

กล่าวโดยสรุป ผลการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลมีทั้งที่เป็นไปด้วยเหตุผลข้อบังคับของระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเหตุผลทางการบริหารและเหตุผลทางการเมือง ซึ่งจากสรุปผลการวิจัย มีทั้งที่เป็นไปสอดคล้องกับข้อสันนิษฐาน คือ ผลการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนองตอบเหตุผลทางการเมือง และเพิ่มเติมไปจากข้อสันนิษฐานที่ตั้งไว้ คือ ยังเป็นไปโดยเหตุผลข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ เหตุผลทางการบริหารด้วย

1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ

ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ การตัดสินใจของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ได้รับผลกระทบจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล คือ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความคาดหวัง และภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านองค์การ คือ โครงสร้างองค์การ ทุกระดับชั้น ขอบข่าย กลุ่มคนในองค์การ และบทบาทของกลุ่มการเมือง ปัจจัยด้านสถานการณ์ของการตัดสินใจ คือ ระดับข้อมูล และความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ มีผลให้ลักษณะและคุณภาพของการตัดสินใจแต่ละคนมีความแตกต่างกัน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้น มีผลต่อการตัดสินใจพิจารณาจัดสรรงบประมาณของผู้ตัดสินใจ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล) ซึ่งสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานข้อ 3

2. อภิปรายผล

ผลการศึกษาระบบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ สามารถอภิปรายผลแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

2.1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล

โดยหลักการในการจัดสรรงบประมาณตามทฤษฎี ในส่วนของคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ควรจะเป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ คือ จัดสรรงบประมาณให้กับด้าน แผนงาน งาน และโครงการที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด และเลือกที่จะใช้จ่ายในกิจกรรมที่สำคัญมาก่อน และในฝ่ายสภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งมีฐานะความเป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี) ควรจะเป็นไปในขณะของการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามรูปแบบสภาเทศบาล - คณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการตรวจสอบและควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร หาก

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ปรากฏว่า ฝ่ายบริหารจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ในเชิงการบริหารและการเมืองมากกว่าการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ คือ เป็นการวิเคราะห์งบประมาณโดยมุ่งหวังให้งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรไปสามารถดำเนินนโยบายตามที่กำหนดไว้ได้สำเร็จ และด้วยความเห็นพ้องร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนโยบายที่ใช้กำกับการจัดสรรงบประมาณ มีนัยสำคัญว่า ทำยที่สุดแล้วใครได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณนั้น และได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใด แตกต่างกันอย่างไร อันเป็นผลสะท้อนของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและในการต่อรองในเวทีการเมือง โดยให้สมาชิกสภาเทศบาล (ที่การเมืองเดียวกัน) เข้ามาเป็นผู้ร่วมในการกำหนดชนิดประเภทของปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงลดจนแนวทางการแก้ไขและการสนองตอบความต้องการของประชาชน เป็นผลให้การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจอย่างที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการจัดทำงบประมาณของเทศบาล จะต้องดำเนินไปภายใต้กรอบของกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดโดยหน่วยราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะระเบียบว่าด้วยการจัดทำงบประมาณและระเบียบว่าด้วยการประชุมสภาเทศบาล ทำให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากจะเป็นไปตามหลักการวิเคราะห์ทางการบริหารและการเมืองที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังต้องเป็นไปตามหลักข้อบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ จะเห็นได้ว่ากระบวนการจัดสรรงบประมาณ ไม่เป็นไปตามหลักทฤษฎี แต่สอดคล้องกับผลงานวิจัยของอัจฉราวดี นิมิตรชัย คือ การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักเหตุผลสมบูรณ์ เนื่องจากมีปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาแทรกแซง และงานวิจัยของภูษิต สมจิตต์ ซึ่งพบว่า การกำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร เป็นไปโดยคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองมากกว่าการใช้หลักวิชาการ โดยการแสวงหาเสียงสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการประนีประนอมและประสานประโยชน์ เพื่อหาข้อยุติที่ลงตัวในการจัดสรรงบประมาณระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

ประการแรก เนื่องจากงบประมาณเป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ซึ่งมีผู้ได้และผู้เสียประโยชน์ จึงย่อมต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการเจรจา การต่อรอง และการประนีประนอมของผู้ที่อยู่ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้ตนได้ประโยชน์ตามที่ต้องการหรือสูญเสียประโยชน์น้อยที่สุด ในที่นี้ก็คือก็คือคณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการ โดยเกมการเมืองดังกล่าวจะเป็นไปในลักษณะอย่างไรขึ้นอยู่กับสภาพการ

เมืองและบทบาทการมีส่วนร่วมของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นดังคำอธิบายของทฤษฎีการต่อรอง กับขนาดงบประมาณที่อธิบายเกี่ยวกับการกำหนดขนาดงบประมาณไว้ว่า ขนาดและประเภทของ ายจ่ายรัฐบาล (เทศบาล) นั้นเป็นผลผลิตของกระบวนการต่อรองของผู้นำทางการเมือง ผู้นำกลุ่ม ผลประโยชน์ และผู้บริหารในวงราชการ และการต่อรองนั้นจะเป็นไปในลักษณะใดขึ้นอยู่กับความ คิดเห็นและแนวคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องข้างต้น ซึ่งแนวคิดของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวจะเป็นผลลัพธ์ที่ เกิดจากอิทธิพลของโครงสร้างทางการเมือง การมีส่วนร่วมและบทบาทในการแสดงออก และโครง สร้างของหน่วยงาน (เทศบาล)

ประการที่สอง วิธีพิจารณาของผู้ตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล) โดยรวมแล้วยังขาดแนวทางและหลักเกณฑ์ที่ใช้อ้างอิงสำหรับถือปฏิบัติชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงหลักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ แม้ว่าในการวิเคราะห์งบประมาณ จะมีการ คำนึงถึงความคุ้มค่า ผลประโยชน์ที่พึงได้รับ และความสำคัญมาก-น้อย ของโครงการที่จัดสรรให้ หากว่าการปฏิบัติในการวิเคราะห์งบประมาณไม่ได้เป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์อย่างเคร่งครัด อันเนื่องจากข้อจำกัดด้านความสมบูรณ์ของข้อมูล ระยะเวลาในการจัดทำ บุคลากรผู้ปฏิบัติ และ การยอมรับของทางฝ่ายการเมือง และแม้ว่าในการพิจารณางบประมาณในบางประเภทบางหมวด ายจ่าย จะมีข้อกำหนดจากราชการส่วนกลางเป็นกรอบบังคับอยู่ แต่ส่วนใหญ่มักเป็นงบประมาณ ที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามปกติ ในส่วนของงบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายในการ พัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง กลับเป็นเพียงกรอบกำหนดกว้าง ๆ ด้วยเหตุ ราชการส่วนกลางต้องการให้งบประมาณที่จัดสรรในแต่ละปีเป็นไปโดยสอดคล้องและเหมาะสม กับสภาพพื้นที่และชุมชนของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อันเป็นแนวทางที่ดีที่ให้ท้องถิ่นสามารถมีอิสระใน การบริหารจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นเอง แต่ในขณะเดียวกันกลับเป็นการเปิดช่องให้ผู้ตัดสินใจ จัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของคณะเทศมนตรีใช้ดุลพินิจหรือความพึงพอใจส่วนตัวจัด สรรงบประมาณไปตามที่ตนต้องการหรือเห็นสมควร และยิ่งหากว่ากรณีในทางปฏิบัติของเทศบาล ไม่ได้มีการกำหนดกติกาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่รับรู้ร่วมกันอย่าง เป็นทางการระหว่างผู้ร่วมตัดสินใจ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล) แล้ว ก็จะต้องเพิ่ม โอกาสให้ผู้ตัดสินใจแต่ละคนโน้มเอียงที่จะใช้ดุลพินิจหรือความพึงพอใจส่วนตัวมากขึ้น

2.2 งบประมาณที่ได้รับจัดสรร

จากผลของกระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เป็นไปข้างต้น ทำ ให้งบประมาณที่จัดสรรไปเกิดขึ้นใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

ด้วยเหตุผลของข้อกำหนดและหลักเกณฑ์การจัดสรรที่เป็นแนวทางอ้างอิงและถือปฏิบัติ เช่น งบประมาณรายจ่ายประจำในบางหมวดบางประเภท หรือรายจ่ายงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายบางรายการ เป็นต้น และลักษณะที่สอง เป็นงบประมาณที่ได้รับจัดสรรด้วยเหตุผลทางการบริหารและการเมือง อันเป็นผลสรุปของการเห็นพ้องร่วมกันของทุกฝ่ายที่อยู่ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ

จึงเห็นได้ว่า ผลการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดขึ้น เป็นการจัดสรรเพื่อสนองตอบเหตุผลทางการบริหารและการเมืองเป็นหลัก กล่าวคือ ผู้ตัดสินใจมุ่งหวังให้งบประมาณที่จัดสรรไปสามารถดำเนินนโยบายที่ได้กำหนดไว้ได้สำเร็จ และขณะเดียวกันก็ต้องเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสมาชิกนักรการเมืองและประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของภูษิต สมจิตต์ พบว่าการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารจังหวัดพิจิตร เป็นไปโดยคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองมากกว่าการใช้หลักวิชาการ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากผู้จัดสรรงบประมาณ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล) มีที่มาจากการเมือง คือประชาชนเลือกตัวแทน (สมาชิกสภาเทศบาล) ในท้องถิ่นเข้ามา แล้วตัวแทนเหล่านั้นเลือกสมาชิกจำนวนหนึ่งเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น (คณะเทศมนตรี) ทำให้ผู้จัดสรรงบประมาณทั้งในส่วนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีภาระหน้าที่ที่จะต้องสนองตอบประชาชน และขณะเดียวกันในส่วนฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี) ก็จะต้องคำนึงถึงเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ขณะที่ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล (นิติบัญญัติ) จะต้องคำนึงถึงความเป็นพวกพ้องที่การเมืองเดียวกันในการร่วมสร้างผลงานต่อประชาชน เพื่อการได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมืองกับฝ่ายตรงข้ามด้วย กอปรกับทัศนคติทางการเมืองของประชาชน คาดหวังว่านักรการเมืองท้องถิ่นที่ดีจะต้องเป็นบุคคลที่คลุกคลีใกล้ชิด หมั่นมาเยี่ยมเยียน ดูแลทุกข์สุขประชาชน และจะต้องสามารถนำโครงการต่าง ๆ มาพัฒนาชุมชนได้ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับพื้นฐานชีวิตประจำวันของคนในชุมชน ดังนั้นจึงเป็นผลให้ในการจัดสรรงบประมาณ ผู้จัดสรรงบประมาณในฝ่ายบริหาร จัดสรรเงินโดยมุ่งหวังว่าในทางการบริหาร จะต้องสามารถนำไปใช้ดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบาย และในทางการเมือง จะต้องเป็นที่ยอมรับในผลงานจากประชาชน อันส่งผลถึงการเลือกตั้งสมัยต่อไป และขณะเดียวกันก็ต้องเป็นที่ยอมรับของสมาชิกสภาเทศบาลด้วย เพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนทางการเมืองและเพื่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร และในฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยมุ่งหวังเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน และขณะเดียวกันคำนึงถึงความภาคภูมิใจต่อที่การเมืองที่ตนสังกัดด้วย

2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ

ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยแวดล้อมของผู้ตัดสินใจ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล) ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล ประกอบด้วย ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความคาดหวัง และภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านองค์การ ประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ กฎระเบียบข้อบังคับ กลุ่มคนในองค์การ และบทบาทของกลุ่มการเมือง ปัจจัยด้านสถานการณ์ของการตัดสินใจ ประกอบด้วย ระดับข้อมูลและความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ มีผลต่อการตัดสินใจพิจารณาจัดสรรงบประมาณ สอดคล้องกับผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยการตัดสินใจของทวิ ชินณรงค์ ซึ่งพบว่า ความคาดหวัง ข้อบังคับ ความสามารถ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการจัดทำประมาณของผู้บริหารเทศบาลตำบลในด้านการทบทวนแผนงาน 5 ปี แผนประจำปี การกำหนดนโยบาย และแนวทางการงบประมาณในระดับกลาง เป็นไปในแนวทางเดียวกับผลการศึกษาของอินทัย วัฒนาวร ที่สรุปว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านประสบการณ์และภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านองค์การ เช่น การรวมกลุ่มของคณะเทศมนตรี สภาเทศบาล ที่เข้ามามีบทบาทต่อการเมืองในการบริหารเทศบาล มีผลต่อการกำหนดนโยบาย การวินิจฉัยสั่งการ การมอบหมายงาน และการประเมินผล และผลการศึกษาของสาธิตี ไชยเวท เกี่ยวกับปัจจัยการตัดสินใจ ให้ผลการศึกษาเช่นเดียวกันว่า ปัจจัยการตัดสินใจด้านบุคคล ได้แก่ ภาวะผู้นำและประสบการณ์ และปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่ เวลา กลุ่ม และความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจในการบริหารงานพัฒนาเทศบาล

เหตุผลที่ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ข้างต้นมีผลต่อการตัดสินใจของผู้จัดสรรงบประมาณอธิบายตามกรอบแนวคิดการตัดสินใจเชิงพฤติกรรม (behavior decision theory) ได้ว่า เนื่องเพราะการตัดสินใจของคนแต่ละคนจะเป็นไปในลักษณะเป็นชุดของพฤติกรรมที่แสดงออกมาเพื่อตอบสนองต่อสิ่งเร้านั้นโดยตรง เพื่อให้บรรลุผลในขณะนั้น และเป็นพฤติกรรมที่เป็นการพัฒนาปรับปรุงพฤติกรรมเดิมให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ของผลการกระทำ หรือสภาพของสิ่งที่ถูกกระทบจากผลการตัดสินใจที่เคยผ่านมา จึงเป็นเรื่องเฉพาะของบุคคล (judgment) และเป็นเรื่องของลักษณะอคติส่วนตัว (personal biases) รวมถึงหลักตรรกศาสตร์ (logic) (ทองใบ สุตธารี, 2542 : 316) เป็นผลให้การพิจารณาเพื่อตัดสินใจเลือกในแต่ละบุคคลแตกต่างกันออกไปตามแต่ภาวะแวดล้อมที่เื้อต่อการตัดสินใจในขณะนั้น หรือภาวะแวดล้อมที่กำลังเผชิญอยู่ขณะที่ตัดสินใจของบุคคลผู้นั้น และการตัดสินใจมีทั้งที่เป็นไปอย่างมีเหตุผลและไม่มีเหตุผล ดังนั้นเพื่อให้การตัดสินใจแต่ละครั้งของแต่ละคนมีเหตุผลเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งคนและองค์การจึงสร้างกลไกพฤติกรรม (behavior mechanisms) บางประการขึ้นเป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจ กลไกดังกล่าวก็คือ

ปัจจัยด้านบุคคลและปัจจัยด้านองค์การนั่นเอง และด้วยเหตุว่าการตัดสินใจใด ๆ จะต้องอยู่ภายใต้สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือหลายสถานการณ์ ที่เป็นประเด็นที่จะต้องตัดสินใจ ดังนั้น เป็นผลให้ปัจจัยด้านสถานการณ์ของการตัดสินใจ ได้แก่ ระดับของข้อมูล และความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ (การคาดการณ์) จึงมีผลต่อการพิจารณาตัดสินใจอีกปัจจัยหนึ่ง

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลสรุปการวิจัยในการศึกษาคั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะของผลการวิจัย

3.1.1 กระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาล

3.1.1.1. ควรกำหนดแนวนโยบายการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีให้ชัดเจน และรับรู้อย่างเป็นทางการทั่วกัน โดยนโยบายดังกล่าวควรจะทำให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ทั้งของส่วนกลางและเทศบาล เพื่อให้ส่วนราชการในสังกัดได้ถือปฏิบัติในการเสนอขอประมาณเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และกรณีมีการปรับปรุงแผนพัฒนาเทศบาลเพื่อบรรจุหรือเพิ่มโครงการเพิ่มเติมจากเดิม สำหรับให้นำไปตั้งงบประมาณในปีนั้น ควรคำนึงถึงความสอดคล้องและต่อเนื่องกับแผนพัฒนาเทศบาลโดยรวม

3.1.1.2. การจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ของเทศบาล ควรจะมีการวิเคราะห์โครงการและจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยการวิเคราะห์ควรเน้นให้เป็นไปตามลักษณะแผนงานตามรูปแบบระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPB) คือ พิจารณาทั้งในด้านการใช้จ่าย (input) และผลลัพธ์ที่ได้ (output) ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ กรณีโครงการที่สามารถคำนวณ cost – benefit ได้ ให้คำนวณตามหลักเศรษฐศาสตร์ และกรณีโครงการที่ไม่สามารถคำนวณได้ ให้พิจารณาตามหลักการบริหาร

3.1.2 กระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ

3.1.2.1. ควรกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับใช้อ้างอิงในการตัดสินใจให้ชัดเจน โดยเฉพาะการพิจารณาประเภทงบประมาณที่ราชการส่วนกลางเปิดช่องให้เทศบาลสามารถจัดสรรได้ตามความเหมาะสมของท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร (งบประมาณ) เพื่อลดการใช้ดุลพินิจหรือความพึงพอใจของผู้ตัดสินใจให้อยู่ในกรอบของหลักเหตุผล

3.1.2.2. วิธีการตัดสินใจที่เหมาะสมในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของผู้ตัดสินใจ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล) ควรมีลักษณะผสมผสานระหว่างการตัดสินใจโดยยึดหลักความพึงพอใจและหลักผลตอบแทนจากการลงทุน

3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

3.2.1 ควรให้มีการศึกษาวิจัยกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลในระดับเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เพื่อความเข้าใจชัดเจนมากขึ้น

3.2.2 ควรให้มีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบกระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของเทศบาลในเทศบาลระดับเดียวกัน เช่น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบล เป็นต้น

3.2.3 ควรให้มีการศึกษากระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลที่มีรูปแบบการบริหารแบบนายกเทศมนตรี

3.2.4 ควรให้มีการศึกษาวิจัยปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณในรูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงทิศทางความสัมพันธ์ของปัจจัยแต่ละตัวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณต่อไป