

บทที่ 5

กระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของ เทศบาลนครหาดใหญ่

ในบทที่ผ่านมา ได้อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ เพื่อให้เห็นและเข้าใจถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดทำ ซึ่งภายในขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ มีกิจกรรมที่เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยตรง 2 จุดที่สำคัญ คือ 1) การพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณของคณะเทศมนตรี และ 2) การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล ดังนั้นเนื้อหาในการวิเคราะห์ “กระบวนการตัดสินใจ” ในการจัดสรรงบประมาณ จึงให้ความสำคัญต่อการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมบุคคลผู้ทำการตัดสินใจ ในที่นี้คือ คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนี้ยังครอบคลุมไปถึงบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยอ้อมในการตัดสินใจของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลด้วย ได้แก่ พนักงานฝ่ายปฏิบัติ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รายละเอียดการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ แบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ

1. กระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ
 - 1.1 การพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณของคณะเทศมนตรี
 - 1.2 การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล
 - 1.3 สรุปกระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของเทศบาล
 2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ
 - 2.1 คุณลักษณะทั่วไปของผู้ตัดสินใจ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล)
 - 2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ
 - 2.3 สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ
- โดยอธิบายแยกแต่ละประเด็นดังนี้

1. กระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ

ดังที่ได้เกริ่นนำไว้ข้างต้น การจัดสรรงบประมาณเกิดขึ้นในช่วงขั้นตอนการพิจารณาจัดสรรวง

เงินงบประมาณของคณะเทศมนตรี และขั้นตอนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล ดังนั้น จึงทำการวิเคราะห์แยกตามแต่ละขั้นตอน ข้างต้น ดังนี้

1.1 การพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณของคณะเทศมนตรี

โดยข้อกำหนดของระเบียบวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณของเทศบาล ให้การพิจารณาอนุมัติยอดวงเงินงบประมาณใด เท่าไร เพื่อจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรี ในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน

กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจัดสรรวงเงินงบประมาณ นอกจากจะมีคณะเทศมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจตามข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ยังมีกลุ่มบุคคลอีกหลายฝ่ายที่มีส่วนร่วมหรือมีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมในการตัดสินใจของคณะเทศมนตรี การอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในส่วนของคณะเทศมนตรี เพื่อความเข้าใจชัดเจนจึงขอเรียงตามลำดับหัวข้อดังนี้

1.1.1 ผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณของคณะเทศมนตรี

1.1.1.2 กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่

1.1.1.3 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ

รายละเอียดของแต่ละหัวข้อเป็นดังนี้

1.1.1 ผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณของคณะเทศมนตรี ประกอบด้วย

1.1.1.1 คณะเทศมนตรี ได้แก่ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี คณะเทศมนตรีเป็นผู้มีบทบาทหลักสำคัญในการพิจารณาดำเนินการจัดสรรงบประมาณ เพราะเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน และเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล ซึ่งหากสภาเทศบาลมีมติไม่เห็นชอบ ก็ส่งผลให้คณะเทศมนตรีต้องลาออกหรือยุบสภาเทศบาล

1.1.1.2 สมาชิกสภาเทศบาล เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของคณะเทศมนตรีในฐานะที่เป็นสมาชิกผู้ร่วมเมืองเดียวกัน และในฐานะเป็นตัวแทนของกลุ่มที่มาจากแต่ละเขตพื้นที่เลือกตั้งซึ่งมีความใกล้ชิด ทราบปัญหา ความเดือดร้อน และความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้เป็นอย่างดี สามารถให้ข้อมูลและร่วมจัดสรรงบประมาณโครงการได้ตรงกับความต้องการของประชาชนและสภาพของชุมชนมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นกลยุทธ์ทาง

การเมืองของฝ่ายบริหารที่นำมาใช้เพื่อรักษาความเป็นพวกพ้องกลุ่มเดียวกัน อันจะทำให้สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาล และเกิดความราบรื่นในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนการบริหารงานเทศบาล และการแข่งขันทางการเมืองกับฝ่ายตรงข้าม

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ได้ให้รายละเอียดในส่วนของบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตามที่กล่าวมาข้างต้นสอดคล้องไปในทางเดียวกันว่า

“... ก็ตรงนี้ ก่อนจะเป็นนโยบายจริง ๆ ก่อนจะจัดสรรงบประมาณ ในส่วนของคณะเทศมนตรี เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) จะถามความคิดเห็น เราจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเขาเป็นผู้ใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชน รู้ความต้องการของประชาชนมาก ส่วนมากแล้วก็แนวความคิดของเขา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ก็จะถือว่าเป็นเกณฑ์ เป็นหลักอย่างหนึ่งในการที่จะตัดสินใจในเรื่องของการทำโครงการหรืองบประมาณในแต่ละส่วนที่จะให้กับโครงการแต่ละโครงการ ตรงนี้...”

“... ก็ไม่น้อยนะครับที่ผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาล เพราะสมาชิกสภาเทศบาลเองก็คือ เป็นคนในพื้นที่ นะครับ เขา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) จะคลุกคลีกับประชาชน ก็จะฟังสิ่งเหล่านี้มา แล้วอะไรที่เป็นปัญหา เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ก็ได้ทราบ เพราะฉะนั้น เราต้องทำอย่างไรเพื่อแก้ปัญหา จะจัดสรรงบประมาณให้ตรงความต้องการประชาชน นะครับ สมาชิกสภาเทศบาลก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่เราได้ทราบ เพื่อจะมาทำงบประมาณ เพื่อที่จะไปแก้ไข...”

“... การจัดสรรงบประมาณของคณะเทศ (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ถามว่า เรา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) มีส่วนตรงนั้นมัย ก็มีนะครับ เพราะว่าอะไร เพราะว่าสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้ง 4 เขต แต่ละเขตก็เลือกตัวแทนเข้ามา นะครับ ในเมื่อเราได้รับเลือกเข้ามา เราก็มีภาระเป็นตัวแทนประชาชน ไร้ตัวนี้แหละครับ เราก็จะมีหน้าที่ ก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนอยู่แล้วในการที่จะนำเสนอปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตรับผิดชอบ ประชาชนของเราต้องการอะไร ก็เสนอไป เสนอต่อคณะเทศ คณะผู้บริหารเขา ให้จัดสรรงบให้ เพราะไม่มีงบ เรา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) ก็แก้ปัญหาให้ประชาชนไม่ได้ ไร้มัยครับ...”

“... ในส่วนการพิจารณาของคณะเทศมนตรี เราเอง (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) ก็เข้าไปมีส่วนในการนำเสนอตรงนั้น เราลงพื้นที่ไป ไปเจอความเดือดร้อน เจอ

ปัญหา ก็มาบอกกล่าวผู้บริหาร ให้เขา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) จัดทำโครงการให้ ให้เขาจัดสรรงบให้ เพื่อไปแก้ปัญหา แต่สุดท้ายการตัดสินใจก็อยู่ที่เขา อยู่ที่คณะเทศมนตรี นะครับ...”

“... ไม่มีครับ ในส่วนของผม (สมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้าน – ผู้วิจัย) ในฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายตรวจสอบ เป็นฝ่ายค้าน ไม่มีครับ ไม่มีโครงการที่จะนำเสนอ เพราะ เนื่องจาก ที่จะนำเสนอโครงการ เรากลับทางเขา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) จะไม่รับและไม่นำเสนอให้ เลยไม่เสนอ เพราะว่ามีเพียง 1 คน แต่เขา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) จะรับเสนอโครงการภายในที่เป็นการพูดคุยของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด (สมาชิกสภาเทศบาลกลุ่มการเมืองเดียวกัน – ผู้วิจัย) เขารับ เนื่องจากเป็นที่มิมของเขาเอง ตรงนั้น...”

1.1.1.3 พนักงานฝ่ายปฏิบัติในระดับผู้อำนวยการสำนัก กอง ฝ่าย กลุ่มพนักงานเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาคณะเทศมนตรี ผู้ปฏิบัติงาน และผู้เสนอของงบประมาณ จึงทราบและสามารถให้ข้อมูลชี้แจงรายละเอียด ตอบข้อสงสัยและข้อซักถาม ต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติหน้าที่งานและหลักการเหตุผลของโครงการต่าง ๆ ที่เสนอของงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการใช้ในการตัดสินใจของคณะเทศมนตรี ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลกลุ่มคณะเทศมนตรีและพนักงานระดับผู้อำนวยการสำนัก กอง ฝ่าย ถึงข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกันในส่วนนี้

“...ข้าราชการ มีส่วน ก็มีส่วนฮะ เขาเป็นผู้ปฏิบัติ เขาก็ทราบปัญหาอะไรต่าง ๆ และลงพื้นที่ไปให้บริการประชาชน เขาก็รับทราบในส่วนตรงนั้นมา ก็รับมาบอก มากกล่าวเขา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ก็พิจารณากัน จะจัดสรรงบยังไง ตรงไหน เป็นข้อมูลอีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากที่พูดให้ฟังไปแล้ว...”

“...ก็มีครับ ก็ถือว่าส่วนหนึ่ง ค่อนข้างที่สำคัญ เนื่องจากในฐานะผู้ปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานนั้นมีความจำเป็น ต้องใช้เงิน ต้องหาสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อการทำงานราบรื่น ในส่วนนี้ก็มีส่วน เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ให้ความสำคัญกับงบตรงนี้ด้วย ไม่ใช่มุ่งแค่โครงการอย่างเดียว...”

“...ก็ ส่วนใหญ่ หัวหน้าหน่วย (ผู้อำนวยการสำนัก กอง ฝ่าย – ผู้วิจัย) ก็ จะทราบปัญหา 2 ประเด็น ปัญหาเรื่องของการ การพัฒนา หรือปฏิบัติงานตรงของเขา เช่น สายช่าง สายการศึกษา สายคลัง เป็นต้น เขา (ผู้อำนวยการสำนัก กอง ฝ่าย – ผู้วิจัย) จะรู้ปัญหาว่าอะไรควรจะต้องงบประมาณในปีไหน นะครับ แต่อีกแง่หนึ่ง ในแง่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นผู้เสนอความเห็นแก่คณะเทศมนตรีนั้น เอ้อ จริง ๆ ท่าน (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ก็ฟัง ฟังทุกส่วน มีความ

จำเป็น หรืออยากจะทำอะไรในเรื่องพัฒนาบ้าง เพราะบางที่มันเป็นเรื่องของเทคนิค ซึ่ง ซึ่งต้องลงลึก ก็ต้องอาศัยข้อมูลจากหัวหน้าหน่วยไปช่วย ครับ...”

“...ก็มีบทบาทนะ ตรงนี้ ค่อนข้างมีบทบาท ท่าน (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) จะรับฟังเหตุผลของส่วนงานนั้น ๆ ก่อน คุณ (หัวหน้าส่วนราชการที่เสนอของบประมาณ – ผู้วิจัย) ว่ามาความจำเป็นของคุณ ความจำเป็นของกองฝ่ายต่าง ๆ ในการขอรับ หัวหน้าส่วนก็จะชี้แจง ตอบข้อซักถาม จนเคลียร์ ทางคณะเทศก็ร่วมกันตัดสินใจ...”

“...บทบาทข้าราชการตรงส่วนนี้ ก็เป็นลักษณะผู้ป้อนข้อมูล ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงาน รู้ปัญหาในงาน แล้วก็ เวลาเรา (พนักงานฝ่ายปฏิบัติ – ผู้วิจัย) ออกพื้นที่ ไปเจอไปเห็นปัญหาในส่วนของงานมา ตรงนั้น ก็สามารถให้ข้อมูลได้ชัดเจน เวลาท่าน (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ซัก เวลาท่านถาม ให้ข้อมูลตรงนั้นได้ ซึ่งท่านก็ฟัง...”

“...คือ จริง ๆ แล้วงบประมาณ มาจากหัวหน้าหน่วย (หัวหน้าส่วนราชการ – ผู้วิจัย) นะครับ ทั้งบพัฒนา งบประจำ มาจากหัวหน้าหน่วย แล้วก็ ทางคณะเทศมนตรี เป็นคนพิจารณาจัดสรรวงเงิน เป็นคนตัด เป็นคนเพิ่ม ประเด็นที่มันเป็น เป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขให้ประชาชน นะครับ มันก็ไปถึง สรุป แล้วมันก็เป็นร่าง เรา (พนักงานฝ่ายปฏิบัติ – ผู้วิจัย) ช่วยกันทำร่าง (ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี – ผู้วิจัย) ให้คณะเทศมนตรี ในนามคณะเทศมนตรี แล้วคณะเทศมนตรีนำเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อขออนุมัติ...”

1.1.1.4 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สำหรับในส่วนนี้ เนื่องจากขนาดใหญ่เป็นเมืองใหญ่และเมืองเศรษฐกิจ มีความเจริญก้าวหน้าและเป็นศูนย์กลางการพัฒนาของภาคใต้ในหลาย ๆ ด้าน เช่น เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา เป็นต้น ทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มากมายภายในท้องถิ่น มีทั้งที่จัดตั้งเป็นกลุ่มอย่างเป็นทางการ และกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ แต่ในที่นี้จะขอจัดแยกกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ออกเป็นกลุ่มย่อยตามที่กลุ่มบุคคล 3 ฝ่ายในข้อ 1.1.1.1 – 1.1.1.3 อ้างอิงถึง ดังนี้

(ก) สมาคมต่าง ๆ เช่น สมาพันธ์ธุรกิจการท่องเที่ยว สมาคมมัคคุเทศน์ อาชีพจังหวัดสงขลา เป็นต้น

(ข) ชมรม/กลุ่มประชาชนต่าง ๆ ในชุมชน เช่น กลุ่มแม่บ้านและชมรมกีฬาต่าง ๆ ชมรมผู้นำตลาดสดพลาซ่า เป็นต้น

(ค) กลุ่มผู้รับเหมา

กลุ่มผลประโยชน์ 2 กลุ่มแรก คือ สมาคม/ชมรม และกลุ่มประชาชนต่าง ๆ ในชุมชน มีผลต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในแง่ 2 สถานะ คือ หนึ่ง เป็นตัวแทนของ

ประชาชนในลักษณะกลุ่มก่อนในการป้อนข้อมูลความต้องการ ความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นแก่คณะผู้บริหารอีกทางหนึ่ง และสอง เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้พลังความเข้มแข็งของกลุ่มผลักดันให้เทศบาลดำเนินงานตอบสนองความต้องการของกลุ่ม แต่จากข้อเท็จจริงที่ได้ในการสัมภาษณ์คณะเทศมนตรี การเข้าไปมีบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ข้างต้นมีผลค่อนข้างน้อยต่อการตัดสินใจ โดยเฉพาะในรูปแบบการต่อรองผลประโยชน์ ที่เป็นเช่นนี้เพราะส่วนใหญ่การจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ มักอยู่ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ชัดเจนในการจัดสรรจากข้อกำหนดของราชการส่วนกลางที่เทศบาลต้องถือปฏิบัติ ส่วนกรณีงบประมาณโครงการพัฒนาของเทศบาล ข้อเรียกร้อง ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์มีผลเช่นเดียวกับการเสนอขอของประชาชนทั่วไป คือ เป็นข้อมูลสำหรับให้คณะเทศมนตรีใช้ประกอบในการตัดสินใจเท่านั้น

“...กลุ่มต่าง ๆ เช่น สมาพันธ์ธุรกิจการท่องเที่ยว สมาคมมัคคุเทศน์ อาชีพจังหวัดสงขลา อะไรพวกนี้ หรือกลุ่มแม่บ้าน หรือกลุ่มอื่น ๆ ในชุมชนเราเอง พวกนี้ ก็มี มีส่วน พวกนี้จะร้องขอ ก็เป็นเหมือนในกลุ่มของประชาชน เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) รับฟังทั้งหมด พวกนี้ก็ เวลาเรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) จัดทำแผน เขา (กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ - ผู้วิจัย) ก็มีมีส่วน เสนอโครงการ เสนอขอของงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของเขา อะไรพวกนี้ เขาก็มีส่วนนะ แต่ ไม่ใช่ ใ้ว่า เขาจะเข้ามาชี้ มาเหมือนต่อรองให้เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ทำโน้นทำนี้ให้ ไม่ใช่ ไม่ใช่ เลย เราตัดสินใจไปตามเกณฑ์ มี ที่ส่วนกลางกำหนด เขา (กระทรวงมหาดไทย - ผู้วิจัย) จะกำหนดไว้เลย เงินอุดหนุน ส่วนใหญ่ที่เขา (กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ - ผู้วิจัย) ขอมมา จะอยู่ในลักษณะขอสนับสนุน ขอเงินช่วยในการดำเนินกิจกรรมของเขา ที่นี้ ขอมมา คุณ (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ต้องคำนึงถึงอะไร หน้าที่ของเทศบาลมั้ย เป็นผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่มั้ย อะไรเหล่านี้ เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) จะตัดสินใจไปตามนั้นมากกว่า...”

“...มาในกลุ่มของสังคม องค์กรประชาชน องค์กรเอกชน อะไรพวกนี้นะ ครับ เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ก็เปิดให้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความต้องการ รับฟังปัญหา เขา (กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ - ผู้วิจัย) ต้องการอะไร อยากได้โครงการอะไร เขาก็เสนอมา เช่น อย่างเช่น สมาพันธ์ธุรกิจการท่องเที่ยว สมาพันธ์ธุรกิจการโรงแรม เขาจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น เทศกาลเคาท์ดาวน์ อะไรพวกนี้เป็นต้น เรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) ก็ให้การสนับสนุนให้การช่วยเหลือ เพราะก็อยู่ในหน้าที่ของเรา การส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น อะไรยังงี้ แต่ถามว่า มีบทบาท มีผลต่อการตัดสินใจของคณะเทศมนตรีมากมั้ย ไม่ เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ไม่

ได้ให้เขา (กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ – ผู้วิจัย) มาเป็นเกณฑ์ว่าต้องเอาตามที่เขา ทุกอย่าง ต้องดูว่าประชาชนจะได้รับผลประโยชน์จากที่เขาเสนอมามั้ย ตรงนั้น...”

สำหรับกลุ่มผู้รับเหมาซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเทศบาล จากข้อมูลการสัมภาษณ์ทั้งในกลุ่มของคณะเทศมนตรีและผู้รับเหมาเอง ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้เข้าไปมีบทบาทในการพิจารณางบประมาณของคณะเทศมนตรี หากแต่จะเข้าไปมีบทบาทในส่วนของการบริหารงบประมาณมากกว่า ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของการศึกษานี้ จึงไม่กล่าวถึง

ผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณของคณะเทศมนตรี สรุปได้ว่าประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ดังนี้ คือ คณะเทศมนตรี ในฐานะเป็นผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการตัดสินใจ สมาชิกสภาเทศบาล ในฐานะสมาชิกมั่งการเมืองเดียวกัน และตัวแทนประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้ง พนักงานฝ่ายปฏิบัติ ในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาและเจ้าของคำขอของงบประมาณ แต่สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งได้แก่ สมาคม ชมรม กลุ่มประชาชนต่าง ๆ ในเขตเทศบาล มีบทบาทต่อการตัดสินใจของคณะเทศมนตรีไม่มากนัก ในส่วนของผู้รับเหมาไม่พบว่า มีบทบาทแต่อย่างใด

1.1.2 กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่

กระบวนการพิจารณาตัดสินใจของคณะเทศมนตรีในการอนุมัติยอดวงเงินงบประมาณ มีขั้นตอนย่อย ๆ มากมาย ซึ่งมีทั้งที่เป็นไปอย่างเป็นทางการตามแบบแผนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของเทศบาลโดยทั่วไป กล่าวคือ เมื่อคณะเทศมนตรีได้รับรายละเอียดคำขอของงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัด ก็จะประชุมร่วมกันพิจารณาเพื่ออนุมัติยอดวงเงินงบประมาณเบื้องต้นสำหรับนำไปใช้จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ตามรูปแบบระบบงบประมาณที่กรมการปกครอง (เดิม) กำหนด แยกตามด้าน แผนงาน และงานต่าง ๆ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ระดับสำนัก กอง ฝ่าย เข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อมูล ตอบข้อสงสัยและข้อซักถามต่าง ๆ ในฐานะผู้ได้บังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงาน และเจ้าของคำขอของงบประมาณ และที่เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติเฉพาะของแต่ละเทศบาลสอดแทรกซ้อนอยู่ ซึ่งเป็นรายละเอียดย่อยลงไป การอธิบายกระบวนการพิจารณาตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของคณะเทศมนตรี ในที่นี้จึงขออธิบายโดยยึดลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริงของกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ ดังนี้

กระบวนการพิจารณา เริ่มต้นจากเมื่อส่วนราชการจัดทำคำขอของงบประมาณ และเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) ได้ทำการตรวจสอบกลั่นกรองความถูกต้องของการตั้งงบประมาณแล้วเสร็จ ก็นำเสนอต่อคณะเทศมนตรี แล้วเทศมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมกำกับ ดูแลงานแต่ละฝ่าย เช่น เทศมนตรีที่รับผิดชอบส่วนงานการคลัง หรือส่วนงานช่าง จะ

พิจารณา วิเคราะห์ กลั่นกรองวงเงินงบประมาณส่วนราชการในส่วนงานรับผิดชอบของตนเบื้องต้นก่อน เพื่อเพิ่ม ตัด ลด วงเงินและโครงการต่าง ๆ จากนั้นคณะเทศมนตรีก็จะร่วมกันประชุมหารือเพื่อพิจารณาจัดสรรวงเงินในภาพรวมเบื้องต้นทั้งในส่วนของยอดวงเงินรวม ยอดวงเงินตามด้านแผนงาน และส่วนราชการ ซึ่งในส่วนที่กล่าวมานี้เป็นขั้นตอนที่เป็นไปอย่างไม่เป็นทางการในลักษณะการคุยนอกรอบของคณะฝ่ายบริหารด้วยกัน ก่อนจะเข้าสู่การประชุมพิจารณาอย่างเป็นทางการ เป็นคณะชุดใหญ่ ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล (ฝ่ายบริหาร) ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการระดับผู้อำนวยการสำนัก กอง ฝ่าย และเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำงบประมาณ การประชุมพิจารณาจะแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ การพิจารณางบรายจ่ายประจำและงบกลาง และการพิจารณางบรายจ่ายเพื่อการลงทุน ในการประชุม คณะเทศมนตรีจะร่วมกันประชุมหารือโดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ เสนอความเห็น ในการพิจารณาหลักการงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับคณะเทศมนตรี โดยมีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้สนับสนุนข้อมูลและชี้แจงเหตุผลต่าง ๆ ตามที่ที่ประชุมร้องขอ แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการอนุมัติให้งบรายจ่ายใด วงเงินเท่าใด ขึ้นอยู่กับคณะเทศมนตรีเห็นสมควร และกรณีมีความเห็นหรือข้อขัดแย้งเกิดในการประชุมพิจารณา จะใช้วิธีการลงมติในหมู่คณะเทศมนตรีด้วยกัน เพื่อหาข้อยุติหรือข้อสรุป ซึ่งการให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าร่วมในการพิจารณาของคณะเทศมนตรีนี้เป็นวิธีการเฉพาะของเทศบาลนครหาดใหญ่ เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสังกัดทีมการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหาร จึงเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ต้องการให้สมาชิกในสังกัดได้มีโอกาสสร้างผลงานในเขตพื้นที่เขตเลือกตั้ง และเพื่อให้เกิดการกระจายงบประมาณครอบคลุมทั่วพื้นที่ รวมถึงเป็นการซื้อใจสมาชิกสภาเทศบาลร่วมสังกัดทีมการเมือง เพื่อให้การอนุมัติยอดวงเงินงบประมาณได้ผ่านการตรวจสอบกลั่นกรองของสมาชิกสภาเทศบาลในเบื้องต้น อันจะทำให้ในขั้นตอนของการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาลผ่านไปด้วยความราบรื่น เพราะได้ผ่านการเห็นชอบในเบื้องต้นของสมาชิกสภาเทศบาลไปแล้วรอบหนึ่ง

สำหรับวิธีการพิจารณา ลำดับแรกจะพิจารณายอดวงเงินในภาพรวมก่อน กล่าวคือดูยอดวงเงินประมาณการรายรับเป็นเกณฑ์ในการกำหนดรายจ่ายให้อยู่ในขอบเขตของรายรับ จากนั้นพิจารณายอดวงเงินรวมแยกตามประเภทของงบรายจ่าย คือ รายจ่ายประจำ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายเพื่อการลงทุน ตามลำดับ โดยทำการวิเคราะห์วงเงินรายจ่ายประจำและรายจ่ายงบกลางก่อน จะตัด ลด หรือเพิ่มอย่างไร แล้วจากนั้นเหลือยอดวงเงินรวมเท่าใด จึงจะนำไปพิจารณายอดวงเงินรายจ่ายเพื่อการลงทุนแยกตามด้าน แผนงาน งาน และส่วนราชการต่าง ๆ ต่อไป

ลำดับขั้นตอนวิธีพิจารณาตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นไปดังคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำงบประมาณ

“...เมื่อข้อมูลตรงนี้พร้อม (รายละเอียดค่าของงบประมาณของส่วนราชการ - ผู้วิจัย) ท่านคณะเทศ (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ก็จะนำไปพิจารณา เทศ (เทศมนตรี - ผู้วิจัย) แต่ละฝ่ายก็จะดูในส่วนงานความรับผิดชอบของตนก่อน ครอบคลุมมั้ย ขาดอะไร ควรเพิ่มอะไร หรือในหมู่คณะเทศ แล้วคณะเทศ ท่านนายกก็จะนัดประชุมคณะเทศมนตรี นัดประชุมผู้อำนวยการสำนัก กอง ฝ่าย แล้วก็ทางงานการจัดทำงบประมาณ ไปประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ โครงการไหน ตามวงเงินงบประมาณที่เรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) มี โดยตอนแรกเราดูวงเงินรวม คือพอเราได้ประมาณการรายรับมาจำนวนหนึ่งมาแล้ว ไข่ม้อย เราก็จะพิจารณารายจ่ายประจำก่อน เพราะรายจ่ายประนี มันมีสถิติของปีที่ผ่านมาอยู่แล้ว แล้วในการพิจารณา เขา (ที่ประชุมซึ่งประกอบด้วย คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ระดับผู้อำนวยการสำนัก กอง ฝ่าย - ผู้วิจัย) ก็จะวิเคราะห์โดยใช้สถิติการใช้จ่ายเงินในปีที่ผ่านมา แล้วปีต่อไปจะตั้งยังไง ก็วิเคราะห์ความจำเป็น แนวโน้มความจำเป็นที่จะต้องจ่าย สถานการณ์อะไร ควรจะเพิ่มหรือลดอย่างไร อะไรอย่างนี้ พอเสร็จงบประมาณรายจ่ายประจำ ก็จะไปงบประมาณลงทุน ก็จัดประชุมเหมือนกัน เรียกคณะเทศมนตรี ผู้อำนวยการสำนัก ส่วน แล้วก็งานจัดทำงบประมาณ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล เข้าประชุม...”

และคำสัมภาษณ์ของหัวหน้าส่วนราชการ

“...วิธีการของท่าน (นายกเทศมนตรี - ผู้วิจัย) จะพิจารณางบประมาณ ก็เรียกตัวแทนมา หัวหน้าส่วน แล้วก็คณะเทศมนตรี แล้วก็หัวหน้างานงบประมาณ เข้าไป แล้วให้แต่ละส่วนเสนอเข้ามา คุณ (หัวหน้าส่วนราชการที่เสนอของงบประมาณ - ผู้วิจัย) ก็ present ของตัวเองว่าคุณ มีความจำเป็นอะไร ตรงนี้ โครงการที่คุณเสนอมา แล้วก็ร่วมกันตัดสินใจ (ในหมู่คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ยกตัวอย่าง อย่างที่ - (ผู้ให้สัมภาษณ์) ขอรอไปสักคั่น ของกอง - - คุณ (ผู้ของงบประมาณ - ผู้วิจัย) ก็ present ว่า ตัวคุณมีความจำเป็นยังไงที่ต้องใช้รถคั่นนี้ รถของคุณ เดิมมีกี่คั่นในกอง เมื่อเรา (เจ้าของงบประมาณ - ผู้วิจัย) present เสร็จ กองอื่นเขา ส่วนของเขา present ว่า รถคุณมีความจำเป็นยังไง มีรถใช้แล้วหรือยัง อะไรพวกนี้ ถึงที่สุดแล้วก็มาตัดสินใจว่า สมมติว่ามีงบอยู่ล้านเดียว 7 กอง ขอรอมาทุกกอง ก็ต้องดูความจำเป็นว่าแต่ละกอง กองไหนจำเป็นมากกว่ากัน คือให้เกิดประโยชน์กับเทศบาลมากที่สุด อย่างสมมติว่ากองนี้มีความจำเป็นแค่ไหนที่ต้องใช้เมื่อเปรียบเทียบกับงานของอีกกองหนึ่ง หรือกองอื่น ๆ ...”

“...ทีนี้จะเป็นชุดใหญ่ทีเดียวเลย หลังจาก จากได้จากหัวหน้าหน่วย (หัวหน้าส่วน

ราชการระดับสำนัก กอง ฝ่าย – ผู้วิจัย) มาแล้ว นะครับ ท่านนายกและเทศตัดตอนบางส่วนออกไปแล้ว จนได้ตัวเลขมาพอสมควรแล้ว ก็จะเอาเข้า เข้าให้สมาชิก (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) ดูเพื่อซักไซ้ไล่เรียงว่าอันนี้สมควรมั๊ย อันนี้จะตัดออกมั๊ย อันนี้สมควรจะเพิ่มอะไร ยังงี้ ก็ดูกันรอบหนึ่งก่อนเข้าสภาใหญ่ (สภาเทศบาล – ผู้วิจัย) เพราะฉะนั้น ความราบรื่นก็ค่อนข้างจะเยอะ เวลาเข้าสภาใหญ่แล้ว ความราบรื่นก็มีขึ้น คือ มีอะไรให้ซักไซ้ถามตั้งแต่ตอนแรกก่อนนะครับ จะได้อธิบายให้เข้าใจว่าที่ขอขึ้นเพราะอะไร...”

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์คณะเทศมนตรีว่า

“...พอเรา (เทศมนตรี – ผู้วิจัย) ได้ข้อมูลมาบ้าง ก็จะหารือกัน ในส่วนของสำนักหรือกองนั้น ๆ ก่อน เพื่อจะ approve ดูว่า เหมาะสม ไม่เหมาะสม แล้วก็มา แล้วก็จัดลำดับตามความสำคัญ ความจำเป็น อะไรยังงี้ พอลำดับเสร็จบ้างก็ทางคณะผู้บริหาร ทางผู้บริหารคงจะต้อง ต้องดูนอกรอบ หมายถึง มีการคุยกันระหว่างคณะเทศมนตรี...”

“...การพิจารณาของผู้บริหารโดยเฉพาะชุดนี้ เรา ท่าน (นายกเทศมนตรี – ผู้วิจัย) จะเชิญทางสมาชิกสภาเทศบาลมาหารือ แล้วก็มาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ มีการหารือกันก่อนที่ทางคณะผู้บริหารจะนำเสนอโครงการเข้าสภา (สภาเทศบาล – ผู้วิจัย) เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกโครงการให้อยู่ในวงเงินงบประมาณที่มีอยู่...”

ในส่วนรายละเอียดวิธีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภท มีดังนี้

งบประมาณรายจ่ายประจำ

ที่ประชุมทำการพิจารณาโดยดูยอดรวมวงเงินของปีงบประมาณที่ตั้งจ่ายเปรียบเทียบกับสถิติยอดวงเงินรายจ่ายจริงของปีที่ผ่านมา ก่อน มีการเพิ่ม ลด ยอดแต่ละหมวดรายจ่ายอย่างไร ตัวเลขความแตกต่างมีมากหรือน้อย จากนั้นวิเคราะห์ความจำเป็นและแนวโน้มที่จะต้องจ่ายประกอบยอดวงเงินดังกล่าวลงลึกในรายละเอียดแยกตามประเภทหมวดรายจ่าย เพื่อดูเหตุผลความเหมาะสมของวงเงินที่ขอตั้งจ่าย ซึ่งหมวดรายจ่ายบางประเภท เช่น หมวดเงินและค่าจ้าง เนื่องจากมีตัวเลขที่ใช้อ้างอิงในการคำนวณชัดเจนตามข้อกำหนดของระเบียบและแนวโน้มที่จะต้องจ่ายจริงของปีงบประมาณที่ตั้งจ่าย การพิจารณาจึงไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนแต่ประการใด แต่ในหมวดรายจ่ายประเภทค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น เป็นค่าใช้จ่ายที่ระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดเปิดช่องให้คณะเทศมนตรีสามารถพิจารณาได้ตามความเหมาะสมของท้องถิ่น ดังนั้นคณะเทศมนตรีจึงมีอิสระในการพิจารณาและตัดสินใจจัดสรรวงเงินตามเหตุผลและดุลพินิจของตนได้พอสมควร การพิจารณาหมวดรายจ่ายดังกล่าว ที่ประชุมจึงทำการวิเคราะห์โดยยึดหลักเหตุผลความจำเป็นในการขอตั้งจ่าย ความเหมาะสมของยอดวงเงินที่

ขอเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ แล้วนำมาจัดลำดับความสำคัญเพื่อตัด ลด หรือเพิ่มวงเงินค่าใช้จ่าย เพื่อให้ได้ยอดเงินที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการใช้จ่ายจริง แต่ทั้งนี้การวิเคราะห์ดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ซึ่งเน้นการประเมินผลประโยชน์หรือผลตอบแทนสูงสุดที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณนั้นในแง่ cost – benefit หากเป็นการวิเคราะห์ในเชิงการบริหารเพื่อมุ่งหวังให้สามารถดำเนินนโยบายได้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่

งบกลาง

ที่ประชุมพิจารณาโดยใช้แนวทางเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำ เนื่องจากประเภทหมวดรายจ่ายของงบกลางส่วนใหญ่จะมีหลักเกณฑ์การคำนวณที่ราชการส่วนกลางกำหนดไว้ให้เทศบาลถือปฏิบัติชัดเจนอยู่แล้ว ส่วนในหมวดที่ไม่มีข้อกำหนดไว้ คณะเทศมนตรีก็พิจารณาไปตามเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมของฐานะการคลังและยอดวงเงินรวมทั้งหมด

งบรายจ่ายเพื่อการลงทุน

ที่ประชุมพิจารณาโดยดูยอดวงเงินที่เหลือจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำและงบกลาง เปรียบเทียบกับยอดวงเงินรวมงบรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่ส่วนราชการต่าง ๆ เสนอขอ ซึ่งโดยปกติมักจะมีตัวเลขวงเงินที่ราชการเสนอขอสูงกว่าเงินงบประมาณที่สามารถจัดสรรได้ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดข้อจำกัดในการจัดสรร จำเป็นต้องตัดโครงการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการเสนอมาออกไปให้คงเหลือเพียงพอที่จะอนุมัติวงเงินให้ได้ การพิจารณาเพื่อตัดลดโครงการนี้เองคือจุดสำคัญของการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยวิธีพิจารณา เริ่มจากลำดับแรกที่ประชุมจะกำหนดวงเงินจัดสรรเบื้องต้นในภาพรวมแยกตามด้าน แผนงาน และส่วนราชการต่าง ๆ ก่อน โดยใช้กรอบนโยบายการบริหารงานแต่ละปีเป็นเกณฑ์ แล้วทำการวิเคราะห์ในส่วนรายละเอียดในลักษณะเป็นกระบวนการ “จากบนลงล่าง” หรือ “top – down” กล่าวคือ จะพิจารณาความเหมาะสมของนโยบายหลักที่ใช้เป็นกรอบกำหนดการคัดเลือกโครงการกับสถานการณ์ของท้องถิ่นทั้งในแง่ความสำคัญและความเร่งด่วนในช่วงเวลานั้น แล้วจึงวิเคราะห์ความสามารถในการตอบสนองนโยบายหลักดังกล่าวของโครงการต่าง ๆ การพิจารณาความเหมาะสมของนโยบายหลัก ๆ จะวิเคราะห์แต่ละนโยบายหลักเป็นรายนโยบาย หากแต่ก็คำนึงถึงความสอดคล้องกันและกันของนโยบายหลัก ๆ และระหว่างนโยบายหลักและนโยบายรอง ๆ ลงไปในกรอบของโครงสร้างแผนงานไปตามลำดับจนถึงระดับโครงการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การคัดเลือกโครงการมุ่งวิเคราะห์โครงการนั้น ๆ สามารถตอบสนองนโยบายที่กำหนดไว้ได้อย่างแน่นอนหรือไม่

เพียงใด ถ้าใช่ ก็ได้รับคัดเลือกให้เข้าข่ายการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโครงการ เช่น ปีงบประมาณ 2544 กำหนดนโยบายหลักมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและการพัฒนาการศึกษา ปีงบประมาณ 2545 มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและการส่งเสริมการท่องเที่ยว วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต และปี 2546 มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและการพัฒนาการศึกษา ดังนั้น การคัดเลือกโครงการ ลำดับแรกจะพิจารณานโยบายหลักดังกล่าวก่อน มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ ความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนในช่วงขณะนั้นหรือไม่ ทั้งในแง่ความสำคัญและความเร่งด่วน ถ้าใช่ พิจารณาต่อไปถึงแผนงาน งาน และโครงการ มีโครงการใดบ้างที่ส่วนราชการ เสนอมา เข้าข่ายตอบสนองนโยบายหลักดังกล่าว เพื่อคัดเลือกและรวบรวมโครงการต่าง ๆ เหล่า นั้นมาจัดลำดับความสำคัญอีกครั้งก่อนจะนำไปอนุมัติเงินงบประมาณให้

การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ที่ประชุมจะพิจารณาโดยดูหลักการและเหตุผลของโครงการ เพื่อประเมินเป้าหมายและผลลัพธ์ที่จะได้รับการดำเนินโครงการนั้น ๆ ว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นที่ฝ่ายบริหารกำหนดหรือไม่ มากน้อยเพียงใด หากมีมากก็จัดให้อยู่ในลำดับความสำคัญต้น ๆ และจะได้รับการอนุมัติงบประมาณโครงการก่อนโครงการอื่น ๆ ซึ่งการพิจารณาในส่วนนี้ เนื่องจากไม่มีข้อกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องข้อเป็นกรอบอ้างอิงไว้ชัดเจนเหมือนกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำและงบกลาง รวมตลอดถึงแนวทางการพิจารณาอย่างเป็นทางการของที่ประชุม ดังนั้นจึงเปิดช่องให้คณะเทศมนตรีสามารถตัดสินใจไปตามที่เห็นสมควรได้ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของโครงการเป็นดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...อะไรที่เป็นการร้องเรียน การขอความต้องการที่ผ่านมา เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ก็คงจะมานิเทศกันอีกที อะไรควร อะไรไม่ควร อะไรที่คิดว่า เออ มีเหตุ มีผล อะไร เราจะคำนึงถึงเรื่องนี้ตลอด เรารับมา แล้วเราก็มาคุยกันครับ เป็นหัวข้อ มาบับ เราก็ดูว่าอะไรน่าจะเป็นไปได้ หรือเรามาจัดลำดับ แล้วเมื่อมีงบ เราจะมาว่ากันอีกทีว่า พอจัดไปแล้ว งบมันไม่พอ ไม่พอ เราก็มาจัดลำดับกันว่า ตกลงเราควรจะทำอะไรก่อน นะครับ ซึ่งส่วนใหญ่เราก็จะจัดลำดับไว้ ดูเรื่อง เป็นปัญหาที่เร่งด่วน ที่ต้องการแก้ไขเร่งด่วน สอง ก็เป็นเรื่องเพื่อพัฒนา ความจำเป็นในการพัฒนา หรือความเจริญ เป็นสิ่งที่เราคิดว่ามีประโยชน์กับบ้านเมือง พื้นฐานก็คือประชาชนนั่นแหละ มาจากประชาชน ความหมายก็คือเพื่อประชาชน อะไรที่ดีกับภาพรวม นะครับ อะไรที่ทำให้ประชาชนเราอยู่เย็นเป็นสุข เราก็ทำ...”

“...เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) จัดลำดับความสำคัญ นะครับ เราได้จัดลำดับความสำคัญว่าโครงการไหนที่มี โครงการเร่งด่วนในทุกเรื่อง ในทุกด้าน แล้วก็ความเดือดร้อนที่ต้อง

แก้ไขเฉพาะหน้า เป็นความเดือดร้อนที่ต้องแก้ไขในทันที จากข้อร้องเรียน หรือประชาชนร้องทุกข์มา อย่างสมมติ เราไปพบประชาชน ประชาชนบอกว่าวันนี้ไฟถนนไม่ได้ติดตั้งเลย แต่ว่าถนนไม่มีคนอยู่ ถามว่าอันนี้สำคัญแล้วหรือยัง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนที่ผ่านมาเส้นทางนั้น เราจะทำอะไร โอเค แรงด่วนมั๊ย ถ้าไม่ ขอเป็นส่วนที่สอง ของโครงการอื่นก่อนได้มั๊ย ถ้าได้ ก็ดึงโครงการที่จำเป็นกว่าขึ้นมา แต่ถ้ามันจำเป็นจริง ๆ แต่ดูแล้วแพงไป ลดขนาดโครงการได้มั๊ย เอาไฟแบบนีออนแทนไฟคอมที่มันแพง ลงทุนสูงกว่า ลดขนาดได้มั๊ย ถ้าลดได้ ปรับลด ให้มาทำตรงนี้แทน แต่ประโยชน์ใช้สอยยังคงเหมือนเดิม อะไรทำนองนี้ เราคำนึงผลที่ได้รับกับคนส่วนใหญ่ใช้หรือไม่ ถ้าใช่ การตัดสินใจนั้นเร่งด่วนหรือไม่เร่งด่วน ถ้าเร่งด่วน เราก็สามารถดำเนินการในปีนี้ได้เลย ถ้าไม่ ก็คงจะอยู่ในอีกส่วนหนึ่ง ที่เป็นส่วนในการพิจารณาในปีต่อไป..."

"...เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) จะดูว่าโครงการนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างไร นะครับ ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของพี่น้องประชาชนเอง หรือว่าในส่วนของการพัฒนาเมืองในรูปแบบของการพัฒนาระยะสั้น ระยะยาว หรือเป็นระยะปานกลางก็แล้วแต่ จากนั้นก็นำมาลำดับความสำคัญก่อนหลัง แล้วนำมาพิจารณารวมอีกทีว่า โครงการไหนมีความสำคัญกว่ากัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการศึกษา สาธารณูปโภค หรือในส่วนของอนามัยและสิ่งแวดล้อม ตรงนี้ะครับ ก็มาพิจารณา จากแยกแล้วก็มารวม แล้วก็พิจารณาว่าโครงการไหนสำคัญที่เราควรจะให้..."

ในส่วนการอนุมัติงบประมาณโครงการ ที่ประชุมจัดสรรให้โครงการใดเป็นวงเงินเท่าใด จะพิจารณาไปตามความสำคัญที่ได้จัดเรียงไว้แล้วแต่ต้น ซึ่งโดยปกติแล้วขนาดงบประมาณของโครงการที่ได้รับอนุมัติ จะให้ตามวงเงินที่ส่วนราชการเสนอขอ ไม่มีการตัด ลด หรือเพิ่ม หรือหากจะมีการตัด ลด จะเป็นลักษณะการตัดหรือชะลอทั้งโครงการ หรืออาจจะลดขนาดงานของโครงการเท่าที่ยังสามารถสนองตอบนโยบายหลักได้ตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากดังที่ได้กล่าวมา การพิจารณาอนุมัติวงเงินงบประมาณโครงการ ที่ประชุมมุ่งเน้นความสามารถในการสนองตอบนโยบายหลักของโครงการ โดยประเมินความสอดคล้องกันระหว่างผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการกับนโยบายหลัก ๆ ของเทศบาลมากกว่าการพิจารณาโดยวิเคราะห์ถึงผลได้ - ผลเสีย (cost - benefit analysis) ของโครงการ ดังคำสัมภาษณ์ของหัวหน้าส่วนราชการและคณะเทศมนตรี

"...เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) จะดูโครงการทั้งโครงการ ไม่ใช่ว่า เขา (ผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณของเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล - ผู้วิจัย) จะมีการสอบถามว่า ราคามันถูก แพงไปมั๊ย สอบถามข้อมูลกับเจ้าของโครงการก่อน พังเหตุผลก่อนเขาไม่ตัดไปเฉย ๆ ถ้าหากว่าจะมีการตัด ปรับลด อาจจะเป็นแค่ ลักษณะงาน อย่างสมมติว่า เรา

(เทศบาล – ผู้วิจัย) จำเป็นต้องสร้างกระบายน้ำพร้อมฝาปิดที่มันแล้วแพง ก็เอาเฉพาะคูไปก่อน ฝาปิดเอาไว้ทีหลัง แต่ว่าการใช้น้ำสอยยังมีอยู่...”

“...อย่างสมมติเราไปพบประชาชน ประชาชนบอกว่าวันนี้ไฟถนนไม่ได้ติดตั้งเลย แต่ว่าถนนไม่มีคนอยู่ ถามว่าอันนี้สำคัญแล้วหรือยัง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนที่ผ่านมาเส้นทางนั้น เราจะทำอย่างไร โอเค เร่งด่วนมั๊ย ถ้าไม่ ขอเป็นส่วนที่สอง ของโครงการอื่นก่อนได้มั๊ย ถ้าได้ ก็ดึงโครงการที่จำเป็นกว่าขึ้นมา แต่ถ้ามันจำเป็นจริง ๆ แต่ดูแล้วแพงไป ลดขนาดโครงการได้มั๊ย เอาไฟแบบนีออนแทนไฟโคมที่มันแพง ลงทุนสูงกว่า ลดขนาดได้มั๊ย ถ้าวัดได้ ปรับลดให้มาทำตรงนี้แทน แต่ประโยชน์ใช้น้ำสอยยังคงเหมือนเดิม อะไรทำนองนี้...”

ทั้งนี้ ในการประชุมพิจารณาอนุมัติงบประมาณของคณะเทศมนตรีที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น โดยเฉพาะในส่วนของ การอนุมัติงบประมาณโครงการ หากเกิดกรณีมีข้อคิดเห็นขัดแย้งกันในที่ประชุม เช่น ประเด็นการคัดเลือกโครงการ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และการอนุมัติเงินงบประมาณโครงการ เป็นต้น ที่ประชุมจะใช้วิธีการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายส่วนราชการที่เสนอขอของงบประมาณ สมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ร่วมกันซักถามและชี้แจงหลักการและเหตุผลในประเด็นข้อขัดแย้งดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนอีกครั้ง เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย แต่หากว่าการถกเถียงของที่ประชุมไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ ที่ประชุมจะใช้วิธีการลงมติกันในกลุ่มคณะเทศมนตรีเป็นเกณฑ์ตัดสิน และถือเอามติเสียงข้างมากเป็นข้อสรุปของที่ประชุม ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มคณะเทศมนตรี ดังนี้

“...ก็ต้องใช้หลักการและเหตุผลมาหักล้างกันตรงนี้ว่าเหตุผลที่ ผู้ที่ต้องการในส่วน ของงบประมาณตรงนี้ เขาต้องการเพราะอะไร แล้วก็ผลที่จะได้รับกับการต่อเนื่องของโครงการนี้ มันจะเป็นรูปแบบใด ถ้าเหตุผลของผู้ที่ให้เหตุผลว่าโครงการตัวนี้มันดี มีประโยชน์กับพี่น้องประชาชน แล้วก็ก็เป็นโครงการที่เรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) สามารถสานต่อ หรือต่อเนื่องกับโครงการอื่น ๆ ได้ ในขั้นนี้ ตรงนั้นก็ถือว่า ผลนั้นก็คงจะเป็นลักษณะเอามาเป็นแนวคิดว่าจะให้งบประมาณใน ส่วนนั้นไว้ก่อน คนให้เหตุผล ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ก็คือ ก็มีทั้ง คณะผู้บริหาร แล้วก็ ส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลเอง ซึ่ง ซึ่งเรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ให้ความสำคัญว่า สมาชิกสภาเทศบาลเองก็ต้องมา มาอธิบายให้เราฟังว่า ตรงนี้ เพราะหลังจากที่เรา เราถกกันแล้ว ก็ต้องเชิญ การจัดสรรงบประมาณนี้ก็ต้องเชิญสมาชิก (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) มาในเบื้องต้น นะครับ มาชี้แจงเหตุผล หลังจากผู้บริหารแต่ละส่วน คือ ต้องบอกเหตุผลของตัวเอง แล้วก็อีกส่วนหนึ่งก็คือ ของข้าราชการประจำ ที่เขารู้เรื่องของโครงการที่ ที่เขาเสนอ เรา (ที่ประชุม ประกอบด้วย คณะเทศ

มนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ – ผู้วิจัย) ก็มาด้วยกันอีกครั้ง เห็นพ้องกันมัย เห็น ก็โอเค หากว่ายังมีข้อสงสัย ก็ซักกัน ที่สุดแล้วลงมติเสียงส่วนใหญ่...”

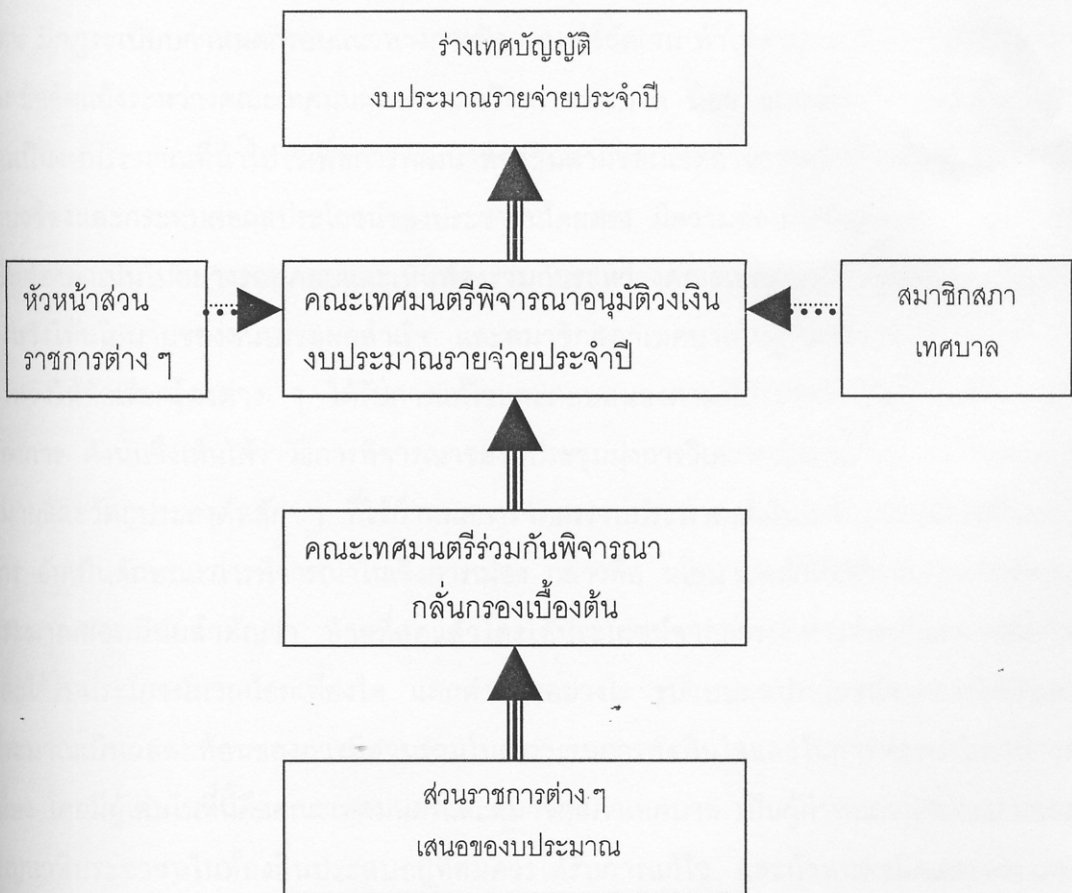
“...กรณีข้อขัดแย้งหรือครับ ไม่มีนะ ส่วนใหญ่ เรา (คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) จะเห็นตรงกัน แต่ถ้า ถ้ามีข้อสงสัย ก็มีการซักถาม มีการตอบ มีการชี้แจง คุณ (คณะเทศมนตรี/สมาชิกสภาเทศบาล/หัวหน้าส่วนราชการ – ผู้วิจัย) ให้เหตุผลมา โครงการนั้นมีความสำคัญ ความจำเป็นยังไง ไม่ทำแล้วจะเกิดอะไร เป็นผลเสียหายต่อประชาชนมัย มากน้อยแค่ไหน เรา (คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ – ผู้วิจัย) ถกกันก่อน ก็ฟังเสียงส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม กรณี กรณีมีเสียงไม่เห็นด้วย เราก็ให้ที่ประชุมลงมติ คณะเทศมนตรีแต่ละคน โหวตกัน...”

“...เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) จะฟังกันในลักษณะเสียงส่วนใหญ่ ที่ประชุมเห็น ว่าไง เพราะก่อนมาถึงจุดนี้ เรา (คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ – ผู้วิจัย) ได้คุยกันแล้ว เปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายบอกเหตุผลในแต่ละส่วนมาแล้ว การจัดแย้ง จึง จึง ค่อนข้าง แทบจะไม่มี แต่หากมี เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ก็ฟังหลักการและเหตุผลของทุกฝ่าย ซึ่งที่สุด สุดท้ายแล้วก็ให้ลงมติกัน...”

จากข้อมูลข้างต้นที่หลายฝ่ายซึ่งอยู่ในกระบวนการพิจารณาวงเงินงบประมาณของ คณะเทศมนตรีอธิบายมา กล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่งบประมาณตรวจสอบ วิเคราะห์ ในขั้นต้นแล้ว นำเสนอต่อคณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแต่ละฝ่าย ตรวจสอบ กลับ กรอง และแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณต่าง ๆ ตามเห็นควร ในส่วนงานรับผิดชอบของตน แล้วจึง พิจารณาร่วมกันอีกครั้ง เพื่อกำหนดวงเงินงบประมาณในภาพรวมเบื้องต้น ก่อนจะเข้าสู่ที่ประชุม การพิจารณาจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นทางการ ซึ่งที่ประชุมประกอบด้วย คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ ต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่จัดทำงบประมาณ ทั้งนี้แม้ว่าจะเป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะที่ประชุม แต่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการอนุมัติจัดสรรวงเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับคณะเทศมนตรี และหากมีกรณีที่ประชุมมีความเห็นขัดแย้ง จะใช้วิธีการลงมติในหมู่คณะเทศมนตรีในการหาข้อยุติ หรือข้อสรุป

สำหรับวิธีการพิจารณาวงเงิน ลำดับแรกจะพิจารณายอดวงเงินรวมก่อน โดยใช้วง เงินประมาณการรายรับเป็นเกณฑ์ แล้วจึงแยกพิจารณายอดวงเงินตามประเภทงบประมาณรายจ่าย คือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายงบกลาง พิจารณาโดยถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง กอปรกับเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจ่ายจริงในปีงบประมาณ

ประมาณนั้น และรายจ่ายงบประมาณเพื่อการลงทุน พิจารณาในรูปแบบของการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินงานในปีงบประมาณนั้น ซึ่งวิธีการจะวิเคราะห์นโยบายที่ใช้กำหนดเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณก่อน แล้วจึงวิเคราะห์รายละเอียดโครงการ สามารถสนองตอบนโยบายหลักมากน้อยเพียงใด จากนั้นนำไปจัดเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ และคัดเลือกโครงการเพื่ออนุมัติวงเงิน กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของคณะมนตรี เป็นดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของคณะมนตรี

จากวิธีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของคณะมนตรีที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ในส่วนแรกเป็นการพิจารณาวงเงินรายจ่ายรวมก่อน โดยใช้ยอดเงินประมาณการรายรับเป็นเกณฑ์ ในการกำหนดขนาดงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากเพื่อไม่ให้เกิดการตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงเกินไป เป็นการคำนึงถึงข้อกำหนดของหลักการจัดทำงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยที่ห้ามมิให้

ท้องถิ่นตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่าประมาณการรายรับ แต่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเท่ากับรายรับ หรือรายรับสูงกว่ารายจ่ายได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อต้องการรักษาฐานะการคลังท้องถิ่นให้มีเสถียรภาพ และในส่วนรายละเอียดของการกำหนดยอดวงเงินรวมของงบรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ซึ่งเริ่มจากการวิเคราะห์รายจ่ายงบประจำและรายจ่ายงบกลาง แล้วจากนั้นจึงนำยอดวงเงินที่เหลือไปกำหนดวงเงินรายจ่ายงบเพื่อการลงทุนตามลำดับนั้น ด้วยเพราะรายจ่ายงบประจำและรายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณรายจ่ายที่เทศบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อให้การบริหารงานสามารถดำเนินการได้ตามปกติ และหมวดรายจ่ายบางประเภท เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน มีกฎระเบียบกำหนดกรอบแนวทางการพิจารณาไว้ชัดเจน ทำให้สามารถพิจารณาได้ง่ายและเกิดข้อขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล น้อย ขณะที่รายจ่ายงบเพื่อการลงทุนเป็นงบประมาณที่นำไปใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งเกี่ยวข้องและกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง มีความอ่อนไหวในการพิจารณา จำเป็นต้องดำเนินไปอย่างรอบคอบและเห็นพ้องร่วมกันระหว่างคณะเทศมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารที่มุ่งหวังให้นโยบายของตนบรรลุผลสำเร็จ และสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน มุ่งหวังให้ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขและตอบสนองตามที่ประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งต้องการ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าวิธีการพิจารณาของที่ประชุมมุ่งการวิเคราะห์ความเหมาะสมของจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์หลัก ๆ ที่ใช้กำหนดการจัดสรรงบประมาณทั้งในระดับรวมและระดับโครงการ อันเป็นลักษณะการพิจารณาในเชิงการเมือง กล่าวคือ นโยบายหลักที่ใช้กำกับการจัดสรรงบประมาณย่อมมีนัยสำคัญว่า ท้ายที่สุดแล้วใครได้ประโยชน์จากการบริหารท้องถิ่นของเทศบาล และได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใด แตกต่างกันอย่างไร รูปแบบผลประโยชน์จากการใช้เงินงบประมาณเป็นผลสะท้อนของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและในการต่อรองในเวทีการเมือง โดยมีผู้เล่นในที่นี่คือคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้กำหนดชนิดประเภทของปัญหาที่ประชาชนในท้องถิ่นประสบอยู่ที่สมควรได้รับการแก้ไข และกำหนดชนิดและประเภทความต้องการที่จะได้รับการตอบสนองจากเทศบาล และในกรณีที่มีความขัดแย้ง ก็จะใช้วิธีการประนีประนอมโดยถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินใจในการหาข้อตกลงหรือข้อสรุปที่ทุกฝ่ายยอมรับ

1.1.3 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ

ตามที่กล่าวไว้ในวิธีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ การกำหนดขนาดงบประมาณรายจ่ายจะดูในภาพรวมก่อนแล้วจึงมากำหนดในส่วนรายละเอียดย่อยของแต่ละประเภทงบประมาณ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการกำหนดขนาดงบประมาณในภาพรวมดังกล่าว คือ จำนวน

รายจ่ายของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดหาทรัพยากร หรืออีกนัยหนึ่ง ท้องถิ่นกำหนดความสามารถในการจัดหาทรัพยากร (รายรับ) ก่อน แล้วจึงจะกำหนดรายจ่ายให้อยู่ภายในกรอบของรายรับ เพื่อให้สามารถรักษาเสถียรภาพทางการคลังของท้องถิ่นได้ ในส่วนการกำหนดขนาดงบประมาณแยกตามประเภทงบรายจ่าย ให้หลักเกณฑ์ในการจัดสรรดังนี้

งบรายจ่ายประจำ

การพิจารณาขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำ เนื่องจากรายจ่ายบางประเภท เช่น หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอุดหนุน จะมีระเบียบกฎหมายกำหนดแนวทางการตั้งงบประมาณไว้ชัดเจน อาทิ เงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น อันเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคล จะต้องไม่เกิน 40 % ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน หรือหมวดเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นสนับสนุนให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงสถานะการคลัง ความจำเป็น และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เป็นต้น ทำให้ในการจัดสรรงบประมาณหมวดรายจ่ายดังกล่าว คณะเทศมนตรีต้องถือปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ดังนั้นหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำ ส่วนใหญ่ก็คือยึดถือตามเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการใช้สถิติยอดเงินการใช้จ่ายจริงของปีที่ล่วงมา เหตุผลความจำเป็นและการคาดการณ์แนวโน้มที่จะต้องใช้จ่ายจริงของปีงบประมาณนั้นเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ ซึ่งข้อเท็จจริงข้างต้นเป็นดังคำสัมภาษณ์ของคณะเทศมนตรีดังนี้

“...ในส่วนของรายจ่ายประจำ เรา (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) มีกรอบของการพิจารณาอยู่นะครับ อย่างเงินเดือน ค่าจ้าง อะไรพวกนี้ เราจะต้องดำเนินการในการบริหารที่ ตามระเบียบกำหนดไว้ จะต้องไม่เกิน 40% (สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่รวมเงินอุดหนุนทุกประเภท ซึ่งเป็นข้อบังคับ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 – ผู้วิจัย) เราก็จะต้องบริหารจัดการในส่วนนั้นให้อยู่ภายในกรอบ ภายในข้อกำหนดของกฎหมาย นะครับ หรือต่ำกว่ากรอบ ในส่วนเรื่องงบประจำอื่น ๆ นั้น เราพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องสามารถทำให้การบริหารกิจการของเทศบาลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นะครับ ...”

“...โดยหลักการของคณะเทศมนตรี การพิจารณางบรายจ่ายประจำ มันก็ค่อนข้างง่าย เพราะว่า รายจ่ายในประเภทนี้ส่วนใหญ่แล้วมันก็คือ เคยได้รับเท่าไร ก็จะได้รับในปริมาณที่ใกล้เคียงกัน นะครับ ทั้งนี้โดยมีข้อมูล มีรายละเอียดประกอบ เช่น ยอดเงินเดือน 50,000 บาท เมื่อปีก่อน ปีนี้ เวลาจัดสรรให้ ก็คิดว่า ควรจะเพิ่มขึ้นจากเดิมเท่าไร มีคนเพิ่มใหม่ มีอะไรต้องเพิ่มมัย นะครับ แล้วก็ รายจ่ายอื่น ๆ ในงบประจำก็เหมือนกัน ปีที่แล้วยอดเท่าใด ปีนี้ควรจะเพิ่มหรือลดเท่า

โต ตามความจำเป็น ตามสถานการณ์ของปีนี้ นะครับ เราคำนึงถึงความจำเป็นเป็นหลัก ไม่ใช่ว่า
 มากไปหรือน้อยไป...”

“...หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง อะไรพวกนี้ เป็นลักษณะของงบประมาณที่แน่นอน ซึ่งเป็น
 เป็นลักษณะเดียวกับค่าตอบแทน ซึ่งจำเป็นต้องจ่ายในอัตราที่แน่นอน การจัดสรรจึงง่าย ส่วน
 หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน จะใช้หลักต้องเกิดประโยชน์สูงสุด คือให้คุ้มค่ากับสิ่งที่
 ประชาชนได้รับมากที่สุด...”

“...รายจ่ายประจำ มีสถิติทางการเงินที่ค่อนข้างชี้ชัดว่าจ่ายจริงในปีที่ผ่านมาเท่าไร
 และมีแนวโน้มที่คาดว่าจะต้องจ่ายอย่างไร เพิ่ม ลด ตามสถานการณ์ที่คาดการณ์ ตามข้อมูล หรือ
 แนวโน้มที่ปรากฏ...”

และจากการศึกษาเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 – 2546 ในส่วนของ
 ยอดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำที่ได้รับการจัดสรร ปรากฏว่า ส่วนใหญ่แล้วหมวดรายจ่าย
 หลายประเภทได้รับการจัดสรรงบให้ในวงเงินไม่แตกต่างจากยอดวงเงินของปีงบประมาณที่แล้วมา
 มากนัก เห็นได้จากเปอร์เซ็นต์การเพิ่ม/ลด ของวงเงินงบประมาณแต่ละปี เว้นบางปีอาจจะมีหมวด
 รายจ่ายบางรายการมียอดวงเงินเพิ่มสูงกว่าเดิมในเปอร์เซ็นต์ที่แตกต่างกันมาก เช่น ค่า
 สาธารณูปโภคในปีงบประมาณ 2545 ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นถึง 81.9 % และหมวดเงินอุดหนุนใน
 ปี 2545 และ 2546 มีเปอร์เซ็นต์การเพิ่มและลด 35% และ 61% ตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องเพราะมีเหตุ
 ผลจำเป็นที่ต้องจ่ายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงนั้น รายละเอียดปรากฏตามตาราง 5

ประเภททรายจ่าย	ยอดวงเงิน งบประมาณ ปี 2544	ยอดวงเงิน เพิ่ม/ลด (จากงบ ประมาณที่ ล่วงผ่าน)	% เพิ่ม/ ลด	ยอดวงเงิน งบประมาณ ปี 2545	ยอดวงเงิน เพิ่ม/ลด (จากงบ ประมาณที่ ล่วงผ่าน)	% เพิ่ม/ ลด	ยอดวงเงิน งบประมาณ ปี 2546	ยอดวงเงิน เพิ่ม/ลด (จากงบ ประมาณที่ ล่วงผ่าน)	% เพิ่ม/ ลด
1. หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ประจำ	73,397,110	1,217,330	1.7	74,138,110	741,000	1.0	78,892,490	4,754,380	6.4
2. หมวดค่าจ้างชั่วคราว	84,328,800	597,900	1.0	90,665,400	1,336,600	1.6	92,793,360	2,127,960	2.3
3. หมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ	170,066,140	32,490,070	23.6	204,892,380	34,827,240	20.5	192,496,440	-12,336,940	-6.0
4. หมวดค่าสาธารณูปโภค	12,648,040	3,350,200	2.1	23,006,240	10,358,200	81.9	21,888,020	-1,118,220	4.9
5. หมวดเงินอุดหนุน	1,000,000	-	-	4,500,000	3,500,000	35.0	1,750,000	-2,750,000	-61.0
6. ใช้จ่ายอื่น	-	-	-	-	-	-	2,000,000	2,000,000	100

งบกลาง

การพิจารณาขนาดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ยึดหลักเกณฑ์ข้อกำหนดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหมวดรายจ่ายบางประเภท เช่น เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.) และเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เป็นต้น รวมถึงเกณฑ์แนวทางการจัดสรรงบประมาณในอดีตที่ผ่านมา และเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจ่ายตามสถานการณ์ของปีงบประมาณที่ตั้งจ่าย เป็นแนวทางการตัดสินใจ

งบรายจ่ายเพื่อการลงทุน

การพิจารณางบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนค่อนข้างมีความซับซ้อนมากกว่างบประมาณรายจ่ายประจำและงบกลาง เนื่องจากมีผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เพราะส่วนใหญ่เป็นลักษณะงบประมาณที่จัดสรรเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในรูปของโครงการต่าง ๆ ซึ่งกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ด้วยเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ และเป็นเทศบาลระดับนครในแต่ละปีมีภารกิจที่จำเป็นต้องดำเนินงานมาก ดังนั้นในการวิเคราะห์งบประมาณเพื่อจัดสรรวงเงินให้โครงการต่าง ๆ ของคณะเทศมนตรี จึงมีการพิจารณากันอย่างรอบคอบถึงหลักการและเหตุผลของโครงการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการเสนอขอ เพื่อต้องการให้การจัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด แต่การวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นการมุ่งหวังถึงผลสำเร็จในทางการบริหาร โดยคำนึงถึงการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหลักที่คณะเทศมนตรีกำหนดเป็นเป้าหมายสำคัญ และความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่คณะเทศมนตรีนำมาใช้ในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ จึงมีลักษณะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 หลักเกณฑ์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ (ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากร)

- ความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนของโครงการ
- ผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ
- ความสามารถในการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการ
- ความสัมพันธ์และต่อเนื่องกันของโครงการต่าง ๆ

ส่วนที่ 2 หลักเกณฑ์ในเชิงการบริหาร

- แผนยุทธศาสตร์พัฒนาเมือง 20 ปี
- ความสอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหาร
- ความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล กระทรวง กรม จังหวัด

และอำเภอ

- ระเบียบ หลักเกณฑ์และข้อกำหนดของการจัดทำงบประมาณ

ส่วนที่ 3 หลักเกณฑ์ในเชิงการเมือง

- ข้อตกลง/หลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดร่วมกันของฝ่าย
การเมือง (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล)
- การต่อรองและการประนีประนอม

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่กล่าวมาข้างต้น เป็นดังคำสัมภาษณ์กลุ่มคณะเทศมนตรีดังนี้

“...ก็ เกณฑ์ก็คือ วิธีการที่จะให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน แล้วก็ความสอดคล้องกับนโยบายทั้งของเทศบาล ส่วนกลาง และรัฐบาล แล้วก็แผนยุทธศาสตร์ นะครับ เราคำนึงหมด...”

“...การจัดสรร ก็ พิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วน มันก็ ความจำเป็นเร่งด่วน ความจำเป็นเร่งด่วนตรงนั้นมันก็คือความต้องการของประชาชน เป็นการคิดถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากโครงการ เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) จะดูรวมทั้งหมด ดูทั้งเทศบาล ไม่มีการแบ่งหรือการขอ เขตใคร เขตใคร ที่นี้ไม่มี สมาชิก (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) เสนอมา ก็มาสู่หลักเกณฑ์ตรงนี้ ความจำเป็นเร่งด่วน แล้วก็ความสอดคล้องกับนโยบายในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนาเมือง เรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) มีแผนยุทธศาสตร์เป็น master plan ตรงนี้ เรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) ก็ต้องเดินไปตามแผนยุทธศาสตร์ แล้วก็ จริง ๆ แล้ว เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ใช้เป็นเกณฑ์หมดเลยนะ ทั้งจากทางประชาชน ในเรื่องของความต้องการ หรือนโยบายรัฐ ระดับต่าง ๆ กระทรวง กรม จังหวัด รวมทั้งของเรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) เอง แล้วก็ การจัดสรรงบประมาณของปีที่ผ่านมา เพราะเรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ต้องการให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหาร นะครับ...”

“...เกณฑ์ที่ใช้พิจารณา แน่นอนครับ อย่างแรกเลยก็คือประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ก็อย่างที่พูดไปเฮะ เรา (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) มาจากประชาชน นะครับ เขา (ประชาชน – ผู้วิจัย) ให้เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) มา เข้ามาแก้ปัญหา เข้ามาพัฒนาท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้า ตรงนี้ เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ก็ต้องบริหาร ต้องตอบสนองความต้องการประชาชน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้เขา (ประชาชน – ผู้วิจัย) ใช้มั้ยเฮะ สอง เรา (คณะเทศมนตรี – ผู้วิจัย) ในฐานะส่วนท้องถิ่น มีส่วนกลางกำกับดูแล ก็ต้องคำนึงถึงนโยบายต่าง ๆ เพราะเรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) ต้องสนองตอบนโยบายส่วนกลาง ตรงนี้ด้วย อย่าง อย่างตอน

นี้รัฐบาลเน้นรณรงค์การต่อต้านยาเสพติด อะไรยังงี้ เรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) ก็ต้องร่วมด้วยนะครับ ตาม นโยบายของเทศบาลเอง เพราะการจัดสรรตรงนี้ นะครับ มีทั้งในส่วนของกาแก้ไขปัญหมาให้ ประชาชน และการพัฒนาเมือง เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ต้องการให้เมืองพัฒนาในระยะสั้น ระยะยาวไปในทางไหน ซึ่งตรงนี้เรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) มีแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี เป็นตัวกำกับนะ ครับ สี่ ถามว่า เกณฑ์ทางการเมือง ไข่ม้อย ครับ อันนี้เรา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) บอกตรง ๆ นะ ครับ ประเภทคุณ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล - ผู้วิจัย) ขอมมา ต้องให้เขตของผม ตรง นี้ ตรงนี้ ปีนี้ขอ อะไรยังงี้ นะครับ ไม่มี ไม่มีแน่นอนครับ เรา (ที่ประชุมพิจารณางบประมาณ ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ - ผู้วิจัย) จะเป็นการรับฟัง แล้วพิจารณาร่วมกัน อย่างที่อธิบายไปแล้วนะครับ ฟังเหตุผล แล้วก็ดูเสียงส่วนใหญ่ นะ ครับ ก็ดูจากเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ผม (ผู้ให้สัมภาษณ์ - ผู้วิจัย) ว่ามา..."

"...มันก็ต้องถ่วงเฉลี่ยไปทุกเรื่อง คำนึงถึงหมดครับ กฎหมายระเบียบที่ต้อง ที่บังคับ เรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) ไว้ ทางด้านการคลัง ความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ไป ก็สำคัญ ทางด้าน การเมืองก็สำคัญ ทางด้านลักษณะของภูมิทัศน์เมือง ตัวนี้ก็สำคัญ เป็นตัวบอกความสอดคล้องว่า เรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) ควรพัฒนาเมืองไปทิศทางไหน อย่างหาใหญ่ เป็นเมืองท่องเที่ยว เป็น เมืองเศรษฐกิจ ไข่ม้อยครับ ทางด้านประชาชน ความจำเป็น การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนให้ประชาชน ตัวนี้ก็สำคัญ..."

และจากการศึกษาเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 - 2546 รวมตลอด ถึงเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องในส่วนของกาจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุน ประกอบการวิเคราะห์ ปรากฏรายละเอียดตามตาราง 6

ด้าน/แผนงาน	งบประมาณที่ได้รับสรร					
	2544		2545		2546	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ด้านบริหารทั่วไป	10,554,100	3.46	9,961,750	3.66	7,415,600	2.90
1.1 แผนงานบริหารทั่วไป	7,261,300	2.38	7,563,050	2.78	5,128,300	2.01
1.2 แผนงานรักษาความสงบภายใน	3,293,800	1.08	2,398,700	0.88	2,287,300	0.89
2. ด้านบริหารชุมชนและสังคม	282,077,800	92.52	260,966,200	95.87	245,246,100	96.21
2.1 แผนงานการศึกษา	15,606,370	5.12	21,046,580	7.73	9,026,170	3.54
2.2 แผนงานสาธารณสุข	5,111,620	1.68	1,531,400	0.56	45,800	0.02
2.3 แผนงานสังคมสงเคราะห์	-	-	223,500	0.08	68,000	0.03
2.4 แผนงานเคหะชุมชน	255,375,370	83.75	207,369,810	76.18	236,106,130	92.61
2.5 แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	-	-	73,500	0.03	-	-
2.6 แผนงานการศึกษาวัฒนธรรมและนันทนาการ	5,983,800	1.96	30,721,430	11.29	298,900	0.01

ด้าน/แผนงาน	งบประมาณที่ได้รับสรร							
	2544		2545		2546		ร้อยละ	ร้อยละ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
3. ด้านการพาณิชย์	12,285,400	4.02	1,251,020	4.32	2,275,300	0.89		0.89
3.1 แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา	348,000	0.11	386,100	0.14	113,100	0.04		0.04
3.2 แผนงานการพาณิชย์	11,937,400	3.91	864,920	3.18	2,162,200	0.85		0.85
4. ด้านดำเนินงานอื่น	-	-	-	-	-	-		-
4.1 งบกลาง	-	-	-	-	-	-		-
รวม	304,916,660	100	272,208,970	100	254,937,000	100		100

จากข้อมูลในตาราง จะเห็นได้ว่า ช่วงปีงบประมาณ 2544 – 2546 งบประมาณที่จัดสรรไปมุ่งเน้นทางด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก (แผนงานคณะรัฐมนตรี) ซึ่งคิดเป็นร้อยละทั้งหมดของงบประมาณเท่ากับ 83.75 (ปี 2544) 76.18 (ปี 2545) และ 92.61 (ปี 2546) ตามลำดับ ที่เหลือถัวเฉลี่ยกันไปทั้งด้านบริหารทั่วไป และด้านการพาณิชย์ ทั้งนี้เป็นเพราะในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2546 เป็นช่วงระยะเวลาที่เทศบาลนครหาดใหญ่มีนโยบายการจัดสรรงบประมาณมุ่งเน้นการแก้ไขและป้องกันปัญหาน้ำท่วม อันเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาในช่วงเวลานั้น

สรุปหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีให้เกณฑ์อ้างอิงในลักษณะผสมผสาน คือ ในด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำและงบกลาง ใช้หลักเกณฑ์ข้อกำหนดของระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง กอปรกับความจำเป็นที่จะต้องจ่ายจริงในปีงบประมาณนั้น และรายจ่ายงบเพื่อการลงทุน ใช้หลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ คือ คำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากร (งบประมาณ) หลักเกณฑ์ทางการบริหาร คือ ความสามารถในการบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่วางไว้ และหลักเกณฑ์ทางการเมือง คือ ข้อยุติหรือข้อสรุปที่เป็นผลการเจรจา การต่อรองการประนีประนอม ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ทว่าให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ทางการบริหาร และการเมืองมากกว่าหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์

1.2 การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล

การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาลตามข้อกำหนดของระเบียบว่าด้วยการจัดท่างบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้บริหารจะต้องเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อเสนอเทศบาล เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบ ซึ่งหากผ่านความเห็นชอบจะมีผลให้การอนุมัติงบประมาณของคณะเทศมนตรีในเบื้องต้น มีผลบังคับใช้ในการเบิกจ่ายเงินในการดำเนินงานของเทศบาลได้ ภายหลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว แต่หากว่าสภาเทศบาลมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ จะมีผลทำให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นตกไป ไม่สามารถนำไปใช้เบิกจ่ายเงินได้ และคณะผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบโดยการลาออกหรือยุบสภาเทศบาล การพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล จึงเป็นอีกส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของเทศบาลด้วย

การอธิบายเกี่ยวกับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาลเป็นไปตามลำดับหัวข้อดังนี้

1.2.1 ผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล

1.2.2 กระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล

1.2.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล

รายละเอียดของแต่ละหัวข้อเป็นดังนี้

1.2.1 ผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล ประกอบด้วย

1.2.1.1 สมาชิกสภาเทศบาล ในส่วนนี้หมายถึงสมาชิกสภาเทศบาลที่มีได้ดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหาร หรือก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีบทบาทหลักในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ ทั้งในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำงบประมาณของเทศบาล คือให้สภาเทศบาลเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อน จึงจะสามารถเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามประกาศใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และพระราชบัญญัติเทศบาลที่ให้สภาเทศบาลในฐานะตัวแทนของประชาชนมีสิทธิในการตรวจสอบการบริหารงานของคณะผู้บริหาร

1.2.1.2 คณะเทศมนตรี ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาเทศบาล จึงมีหน้าที่ในการชี้แจงรายละเอียดหลักการและเหตุผลแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ รวมถึงตลอดถึงการตอบข้อซักถาม ข้อเสนอต่าง ๆ ตามที่สภาเทศบาลเห็นควรให้ชี้แจง

1.2.1.3 ปลัดเทศบาล ในส่วนของปลัดเทศบาลจะมีบทบาทที่ซับซ้อนกัน 2 บทบาท ในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณของสภาเทศบาล กล่าวคือ บทบาทแรกในฐานะเลขานุการสภาเทศบาล ซึ่งเป็นข้อกำหนดของระเบียบว่าด้วยการประชุมสภาเทศบาล ให้ปลัดเทศบาลทำหน้าที่เลขานุการสภาเทศบาล มีหน้าที่ช่วยเหลือประธานสภาเทศบาลในการดูแลให้การประชุมสภาเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และบทบาทที่สอง ในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ ตามข้อกำหนดของระเบียบว่าด้วยการจัดทำงบประมาณของเทศบาล มีหน้าที่

ช่วยเหลือคณะเทศมนตรีในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเป็นผู้สนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ แก่คณะเทศมนตรีในการชี้แจงต่อสภาเทศบาล.

1.2.2.4 หัวหน้าส่วนราชการ ในฐานะเป็นผู้เสนอของบประมาณ จึงเป็นผู้รู้ข้อมูลในเชิงลึก สามารถชี้แจงข้อซักถามและข้อสงสัยของสภาเทศบาลในส่วนรายละเอียดของการของบประมาณต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับความรู้ทางเทคนิคการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ในการให้ข้อมูลของหัวหน้าส่วนราชการจะมีทั้งการเสนอชี้แจงในนามคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาต่อสภาเทศบาลโดยตรง และการเป็นผู้สนับสนุนข้อมูลแก่คณะเทศมนตรี

บทบาทของหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวเป็นดังคำสัมภาษณ์ของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

“...บทบาทของเรา (หัวหน้าส่วนราชการ - ผู้วิจัย) ในการพิจารณาของสภา (สภาเทศบาล - ผู้วิจัย) ก็มี มีส่วนร่วม พอเข้าสู่สภาจะมีส่วนร่วมในการชี้แจงเป็นการชี้แจงเท่านั้น ชี้แจงข้อสงสัยกับสภา ซึ่งเรา ตรงนี้ คณะเทศมนตรีมอบให้ชี้แจงแทนท่านในบางประเด็น หลังจากท่านชี้แจงไปแล้ว คือ บางครั้งสภาอาจถาม อาจซักในประเด็นที่ ที่เป็นข้อมูลรายละเอียดของงาน เราในฐานะผู้ปฏิบัติ คณะเทศมนตรีก็อาจให้ช่วยชี้แจงแทน อะไรงั้นจะครับ แต่ก็ บทบาทตรงนี้ น้อย น้อยนะครับ เรา จะมีบทบาทในส่วนการจัดทำร่างเทศบัญญัติ (ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี - ผู้วิจัย) ตรงนั้น มากกว่า...”

“...บทบาท (ของหัวหน้าส่วนราชการ - ผู้วิจัย) ในส่วนของการพิจารณาของสภาเทศบาล ก็อยู่ในฐานะผู้สนับสนุนข้อมูลเท่านั้น เป็นเรื่องของคณะผู้บริหารกับสมาชิกสภาเทศบาลที่จะถกกัน คุยกัน ก่อนจะมีการพิจารณาว่าเห็นควรให้ผ่านหรือไม่ (การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล - ผู้วิจัย)...”

สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของสมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับบทบาทของหัวหน้าส่วนราชการ กล่าวคือ

“...หัวหน้าส่วนราชการ เขาเป็นผู้ปฏิบัติ บางครั้ง คณะเทศมนตรีชี้แจงไปแล้ว เรา (สภาเทศบาล - ผู้วิจัย) ยังเห็นว่าไม่ชัดเจน หรือต้องการข้อมูลเพิ่มเติม คณะเทศมนตรี เขาอาจให้หัวหน้าส่วนราชการช่วยชี้แจงแทน ตรงนั้น คือ บทบาทของเขา (หัวหน้าส่วนราชการ - ผู้วิจัย)...”

“...หัวหน้าส่วนราชการ เขาก็เข้าร่วมประชุมสภาเทศบาลด้วย เพราะบางที่อาจจะต้องมีชี้แจงข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้อง อาจจะเป็นจากเรา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) ขอ หรือ ทางคณะเทศมนตรีมอบหมายให้ชี้แจง หรือขอข้อมูลในส่วนนั้น นะครับ...”

และที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภาเทศบาล

“...กราบเรียนท่านประธานสภาเทศบาลที่เคารพและสมาชิกสภาเทศบาลผู้ทรงเกียรติ เพื่อความชัดเจนในส่วนนี้ ผมขอให้วิศวกร - - ได้รายงานชี้แจงให้ชัดเจนในส่วนตรงนี้...”

1.2.2 กระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล

การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล เริ่มต้นจากเมื่อประธานสภาเทศบาลได้รับญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากคณะเทศมนตรี ก็ทำการเปิดประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณา ซึ่งจัดแบ่งออกเป็น 3 วาระ ตามข้อบังคับของระเบียบการประชุมสภาเทศบาลว่าด้วยการพิจารณางบประมาณ คือ วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ 2 เป็นการประชุมแปรญัตติเพื่อแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อสภาเทศบาลพิจารณาผ่านครบทั้ง 3 วาระ แล้ว ก็เสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาในส่วนของสภาเทศบาล แต่ทั้งนี้เนื่องด้วยข้อกำหนดของกฎหมาย ห้ามมิให้สภาเทศบาลดำเนินการประชุมติดต่อกัน 3 วาระรวด ดังนั้น ทำให้สภาเทศบาลต้องดำเนินการประชุมอย่างน้อย 2 ครั้ง และกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ช่วงปีงบประมาณ 2544 -2546 สภาเทศบาลเปิดประชุมเพียง 2 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามข้อกำหนดการประชุมของวาระที่ 1 และครั้งที่ 2 เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงรายการร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ อันเป็นไปตามข้อกำหนดของการประชุมของวาระที่ 2 และ 3 และแต่ละครั้งบรรยากาศการพิจารณาก็เป็นไปด้วยความราบรื่น แสดงนัยถึงบรรยากาศการเมืองของเทศบาล มีความนิ่งและมั่นคง โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร เพราะสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลให้ผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ด้วยดี

รายละเอียดวิธีการพิจารณาของเทศบาล แบ่งอธิบายตามวาระการประชุมได้ดังนี้

วาระที่ 1 การพิจารณาหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วิธีพิจารณา เริ่มต้นโดยประธานสภาเทศบาลแจ้งให้คณะเทศมนตรีที่แจ้งหลักการและเหตุผลร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาเทศบาล ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วย 1) สถานะการคลังของเทศบาล 2) หลักการ ซึ่งเป็นรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ 3) เหตุผลในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อคณะเทศมนตรีที่แจ้งแล้วเสร็จ ประธานสภาเทศบาลจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลอภิปราย จากนั้นให้ที่ประชุมโหวตลงมติรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะเทศมนตรีเสนอหรือไม่ หลังจากที่ประชุมมีมติแล้ว ก็มีการหารือต่อไปเพื่อกำหนดระยะเวลาในการเสนอแปรญัตติของสมาชิกสภาเทศบาลและวันประชุมพิจารณา วาระ 2 และ 3

กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ การพิจารณาในวาระที่ 1 ของปีงบประมาณ 2544 และ 2545 สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยมติเป็นเอกฉันท์ โดยไม่มีการอภิปรายจากสมาชิกสภาเทศบาลแต่อย่างใด สำหรับในปีงบประมาณ 2546 แม้ว่าจะที่สุดแล้วสภาเทศบาลจะรับหลักการ แต่ก็มีมีการอภิปรายจากสมาชิกสภาเทศบาลในหลายประเด็น เช่น งบประมาณการรายได้ ความเหมาะสมของโครงการบางโครงการ เป็นต้น ดังตัวอย่างคำอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลที่ปรากฏในเอกสารรายงานการประชุมสภาเทศบาลต่อไปนี้

“... อยากจะขอย้อนให้กลับไปดูหน้า 1 – 3 หมวดรายได้จากเบ็ดเตล็ด ข้อ 4.2 ในปี 2544 รายรับจริงตั้งไว้ 1,000 บาท ปี 2545 ตั้งไว้ 20,000 บาท แต่ปี 2546 ตั้งไว้ 5,000 บาท -- ขอทราบว่าเราเอาอะไรเป็นเกณฑ์ในการดำเนินการ...”

“... ค่าจัดงานเทศกาลผลไม้ ผมคิดว่าเป็นการดีครับที่ฝ่ายบริหารได้จัดงานนี้ขึ้นมา แต่ผมสังเกตเห็นว่าแม่ค้าที่มาขายนี้เป็นแม่ค้าต่างท้องที่ต่างจังหวัด เป็นคนนอกเขตเทศบาล ที่นั่นคนของเรา (ประชาชนในท้องถิ่น – ผู้วิจัย) ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ และค้าขายประจำวันขายของไม่ได้ครับ ทำให้เรา (ประชาชน – ผู้วิจัย) เสีย เรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) ได้เงินเข้าตลาดจริง แต่ว่าคนของเราที่ขายประจำขายไม่ได้ ผมตั้งข้อสังเกตและขอให้ฝ่ายบริหารต่อเรื่องนี้ด้วยครับ คนที่มาขายไม่มีชื่อ ไม่มีทะเบียนบ้าน ไม่มีสิทธิ คนมีสิทธิขายไม่ได้ครับ...”

“...ขอให้เปิดดูหน้า 1 – 11 ข้อ 18 ครับ ค่าจัดประกวดลูกจ้างดีเด่น มีวิธีการเป็นอย่างไรครับ...”

“...ขอทราบรายละเอียดว่า ค่าก่อสร้างรางระบายน้ำตัดถนนโชคสมานคุณก็จืดครับ ขอทราบรายละเอียด...”

วาระที่ 2 การพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วิธีพิจารณา ประธานสภาเทศบาลให้คณะกรรมการแปรรูปคดีซึ่งสภาเทศบาลเป็นผู้แต่งตั้งชี้แจงการเสนอยื่นแปรรูปคดีของสมาชิกสภาเทศบาล และรายงานการตรวจร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาเทศบาล กรณีไม่มีการเสนอแปรรูปคดีงบประมาณจากสมาชิกสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็จะให้ที่ประชุมลงมติเห็นชอบหรือไม่กรณีมีสมาชิกสภาเทศบาลยื่นเสนอแปรรูปคดี ประธานสภาเทศบาลจะให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาในส่วนที่มีการแปรรูปคดีขอแก้ไข เพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เรียงตามลำดับรายชื่อ เพื่อลงมติเห็นด้วยหรือไม่ และหากผู้ใดได้ผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมแล้ว จะไม่มีการเสนอขอแปรรูปคดีหรือเสนอผู้ใดเปลี่ยนแปลงการลงมติใหม่อีก ซึ่งเป็นข้อบังคับของกฎหมายในการประชุมสภาเทศบาล

ในการประชุมพิจารณาวาระที่ 2 ของสภาเทศบาลนครหาดใหญ่ ตลอดปีงบประมาณ 2544 – 2546 ปรากฏว่าไม่มีการยื่นเสนอแปรรูปคดีจากสมาชิกสภาเทศบาลแต่อย่างใด ทำให้การลงมติของที่ประชุมเป็นไปด้วยความราบรื่น

วาระที่ 3 การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วิธีพิจารณา เมื่อที่ประชุมมีมติเห็นชอบในวาระที่ 2 แล้ว ประธานสภาเทศบาลก็แจ้งให้ที่ประชุมทำการพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อ ซึ่งเป็นการลงมติครั้งสุดท้ายของสภาเทศบาลว่าจะให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ และโดยปกติแล้วหากที่ประชุมมีมติเห็นชอบในวาระที่ 1 และ 2 แล้ว มักจะให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 ด้วยและกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ มติที่ประชุมในการพิจารณาวาระที่ 3 ของปีงบประมาณ 2544 – 2546 ปรากฏว่า ที่ประชุมเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะเทศมนตรีเสนอ

ทั้งนี้เป็นข้อสังเกต การที่สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่มีการอภิปรายใด ๆ เว้นปีงบประมาณ 2546 ที่มีการท้วงติงบ้าง

ในบางประเด็น แต่ก็ให้ความเห็นชอบในที่สุด เนื่องจากในขั้นการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีส่วนร่วมในหลายส่วน ตั้งแต่การนำเสนอโครงการจนถึงการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของคณะเทศมนตรี ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองของตนในเบื้องต้นมาขั้นหนึ่งแล้ว และความรู้สึกภักดีต่อที่ทำการเมืองที่สังกัด เพราะได้รับเกียรติและโอกาสในฐานะสมาชิกที่ทำการเมืองเดียวกันในการสร้างผลงานให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน และอีกเหตุผลหนึ่งเนื่องจากสภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ทำการเมืองฝ่ายตรงข้าม ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพียงคนเดียว ทำให้การท้วงติงหรือการแสดงความคิดเห็นไม่ก่อให้เกิดผลหรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ

คำสัมภาษณ์ข้างล่างนี้สามารถสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนถึงข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น

“...ก็อย่างที่บอก ก็คือ มันมีการ ที่ว่าเรื่องของพรรค ในเรื่องของ คู่กันก่อนที่จะประชุมสภา (ประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี – ผู้วิจัย) คือส่วนใหญ่ น่า สาเหตุหนึ่งที่สำคัญมาจากว่า เพราะว่าโครงการแทบทุก ๆ โครงการ ก่อนที่จะมาบรรจุลงในร่างเทศบัญญัติ มันผ่านกระบวนการที่สมาชิกสภาเทศบาลก็เข้ามามีส่วนร่วมแล้วไง พอมันเป็นร่างแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลเองก็โอเคแล้ว เพราะว่ามันก็ผ่านกระบวนการของสมาชิกสภาเทศบาลมาแล้วเหมือนกัน พอเข้ามาอยู่ในสภา เขา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) ก็ไม่มีการอภิปราย เพราะเขาเห็นว่าร่าง เขาเองก็มีส่วนร่วม เขาก็โอเคแล้ว...”

“...สรุปง่าย ๆ เลย แบบว่า คือ เขา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) มีส่วนในกระบวนการนั้นเท่า ๆ กับเขาเป็นผู้เสนอ เท่ากับเขาเป็นผู้เสนอ พอเข้ามาในสภาปั๊บ เขามานั่งวิจารณ์ในเรื่องที่เขาเสนอ มันเป็นไปได้ ไซ้มี๊ย คนที่มาั่งวิจารณ์มันต้องเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครหาดใหญ่ มีคนเดียว ทีนี้พอมีคนเดียว เขา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) ไม่ทำอะไร...”

“...เนื่องจากเรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) ไม่มีฝ่ายตรวจสอบ เพราะฝ่ายตรวจสอบหรือฝ่ายค้าน - - มีคนเดียว ไม่สามารถไปร้องรับในสภาได้ เนื่องจากต้องมีผู้รับรองในการนำเสนอแปรญัตติตรงนั้น แต่เรา (สมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้าน – ผู้วิจัย) ไม่มีสิทธิเท่าที่ควร เพราะเป็นฝ่ายค้านอยู่คนเดียว จึงเป็นอุปสรรคในการนำเสนอและด้านการตรวจสอบด้วย เพราะเรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) ไม่มีฝ่ายตรวจสอบ...”

ในบางประเด็น แต่ก็ให้ความเห็นชอบในที่สุด เนื่องจากในชั้นการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีส่วนร่วมในหลายส่วน ตั้งแต่การนำเสนอโครงการจนถึงการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของคณะเทศมนตรี ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองของตนในเบื้องต้นมาขั้นหนึ่งแล้ว และความรู้สึกที่ดีต่อที่มการเมืองที่สังกัด เพราะได้รับเกียรติและโอกาสในฐานะสมาชิกที่มการเมืองเดียวกันในการสร้างผลงานให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน และอีกเหตุผลหนึ่งเนื่องจากสภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ที่มการเมืองฝ่ายตรงข้าม ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพียงคนเดียว ทำให้การท้วงติงหรือการแสดงความคิดเห็นไม่ก่อให้เกิดผลหรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ

คำสัมภาษณ์ข้างล่างนี้สามารถสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนถึงข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น

“...ก็อย่างที่บอก ก็คือ มันมีการ ที่ว่าเรื่องของพรรค ในเรื่องของ คู่กันก่อนที่จะประชุมสภา (ประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี – ผู้วิจัย) คือส่วนใหญ่จะ น่า สาเหตุหนึ่งที่สำคัญมาจากว่า เพราะว่าโครงการแทบทุก ๆ โครงการ ก่อนที่จะมาบรรจุลงในร่างเทศบัญญัติ มันผ่านกระบวนการที่สมาชิกสภาเทศบาลก็เข้ามามีส่วนร่วมแล้วไง พอมันเป็นร่างแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลเองก็โอเคแล้ว เพราะว่ามันก็ผ่านกระบวนการของสมาชิกสภาเทศบาลมาแล้วเหมือนกัน พอเข้ามาอยู่ในสภา เขา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) ก็ไม่มีการอภิปราย เพราะเขาเห็นว่าร่าง เขาเองก็มีส่วนร่วม เขาก็โอเคแล้ว...”

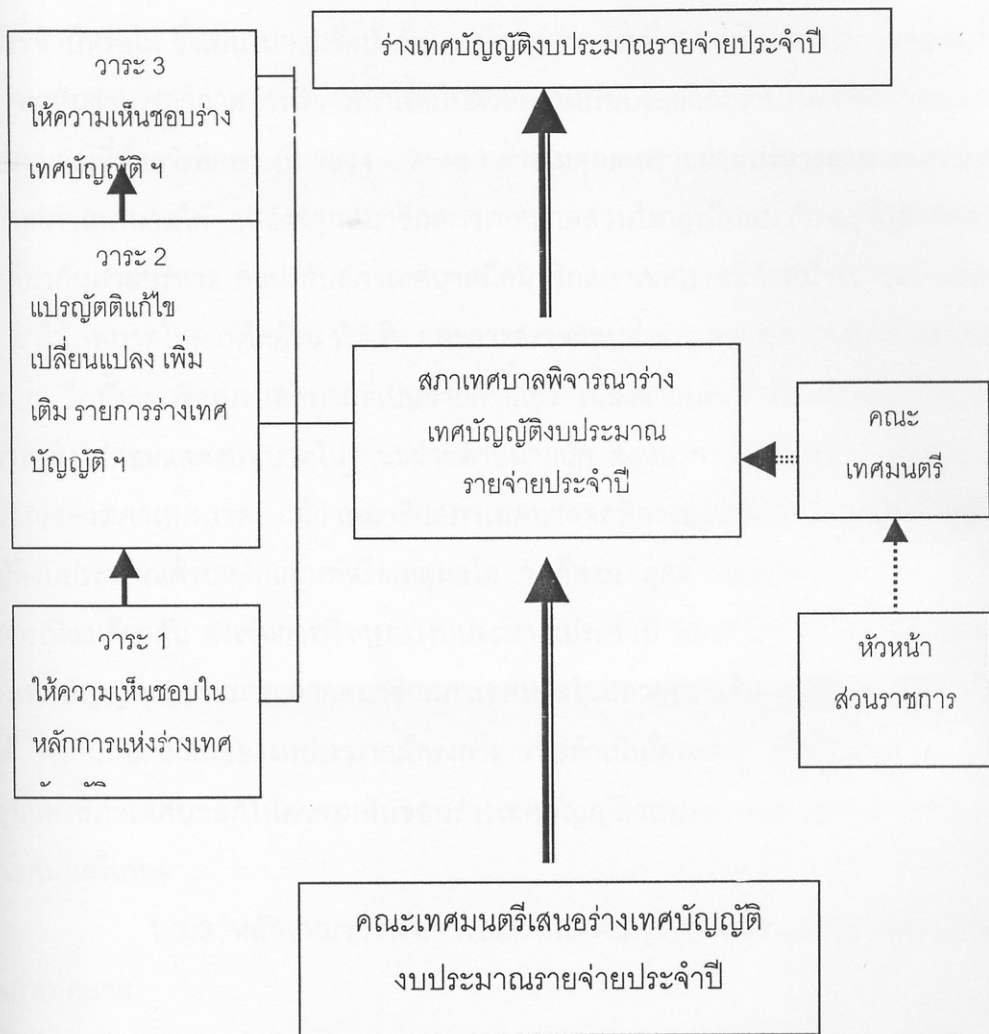
“...สรุปง่าย ๆ เลย แบบว่า คือ เขา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) มีส่วนในกระบวนการนั้นเท่า ๆ กับเขาเป็นผู้เสนอ เท่ากับเขาเป็นผู้เสนอ พอเข้ามาในสภาปั๊บ เขามานั่งวิจารณ์ในเรื่องที่เขาเสนอ มันเป็นไปได้ ไหม๊ยะ คนที่มานั่งวิจารณ์มันต้องเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครหาดใหญ่ มีคนเดียว ทีนี้พอมีคนเดียว เขา (สมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) ไม่ทำอะไร...”

“...เนื่องจากเรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) ไม่มีฝ่ายตรวจสอบ เพราะฝ่ายตรวจสอบหรือฝ่ายค้าน - - มีคนเดียว ไม่สามารถไปรองรับในสภาได้ เนื่องจากต้องมีผู้รับรองในการนำเสนอแปรญัตติตงนั้น แต่เรา (สมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้าน – ผู้วิจัย) ไม่มีสิทธิเท่าที่ควร เพราะเป็นฝ่ายค้านอยู่คนเดียว จึงเป็นอุปสรรคในการนำเสนอและด้านการตรวจสอบด้วย เพราะเรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) ไม่มีฝ่ายตรวจสอบ...”

...สภาหรือฝ่ายบริหารจะใช้ฐานเสียงของตัวเองคือ 23 เสียง คุม เบ็ดเสร็จทั้งสภา ฝ่ายค้านเสนออะไรไป ไม่มีผล ณ วันนี้ เขา (สภาเทศบาล - ผู้วิจัย) ไม่ใช่ ประชาธิปไตย นั่นเป็นการผูกขาดที่ชัดเจน...”

โดยสรุป กระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาเทศบาล ดำเนินการไปตามข้อบังคับของการประชุมสภาเทศบาลว่าด้วยการพิจารณางบประมาณทุก ประการ คือ แบ่งการประชุมออกเป็น 2 ครั้ง (ห้ามสภาเทศบาลพิจารณางบประมาณ 3 วาระรวด ในคราวเดียวกัน) โดยครั้งแรกเป็นการพิจารณาในวาระที่ 1 เพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการแห่ง ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบตลอดปีงบประมาณ 2544 -2546 และครั้งที่สองเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 คือ วาระ 2 เป็นการพิจารณาเพื่อ แปรญัติเปลี่ยนแปลง แก้ไข เพิ่มเติมรายการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรากฏ ว่าปีงบประมาณ 2544 -2546 ไม่มีกรยื่นเสนอขอแปรญัติติจากสมาชิกสภาเทศบาลแต่อย่างใด และวาระ 3 เป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่ง สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบตลอดปี 2544 - 2546 เช่นเดียวกัน

กระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาเทศบาลที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปได้ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 กระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล

จากวิธีการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาลนครหาดใหญ่ จะเห็นได้ว่าดำเนินไปตามกรอบข้อกำหนดของกฎหมายทุกประการ กล่าวคือ ในลำดับแรกสภาเทศบาลจะประชุมพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะเทศมนตรีเสนอมาในภาพรวมก่อน ซึ่งเป็นข้อบังคับการประชุมว่าด้วยการพิจารณางบประมาณ วาระที่ 1 แล้วจึงวิเคราะห์ในส่วนรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภท ด้าน แผนงาน งาน และโครงการ เพื่อแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมรายการตามที่ประชุมเห็นว่าเหมาะสม อันเป็นข้อบังคับการประชุมในวาระที่ 2 และสุดท้ายเมื่อผ่านวาระที่ 1 และ 2 แล้ว ที่ประชุมก็พิจารณาอนุมัติว่าจะให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จ่ายประจำปีหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมในวาระที่ 3 และในการประชุมของสภาเทศบาล จะเห็นว่าบรรยากาศการพิจารณาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่นตลอดช่วงระยะเวลาปีงบประมาณที่ทำการศึกษา (ปี 2544 – 2546) ด้วยเหตุผลเพราะฝ่ายบริหารสามารถคุมเกมการเมืองในสภาเทศบาลได้ เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่เป็นสมาชิกอยู่ในสังกัดที่ทำการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหาร กอปรกับสภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลที่ทำหน้าที่ฝ่ายค้านเพียงคนเดียว ทำให้บทบาทในการคัดค้าน ท้วงติง และการตรวจสอบต่าง ๆ จากสภาเทศบาล แทบจะไม่มีผลใด ๆ อีกทั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายค้านเอง เนื่องจากเห็นว่าเป็นเสียงส่วนน้อยในสภาเทศบาล จึงไม่ค่อยแสดงบทบาทในฐานะฝ่ายค้านมากนัก ดังนั้น การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณของสภาเทศบาล แม้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะพิจารณาความเหมาะสมของร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยหลักเกณฑ์หรือเหตุผลใด ๆ ก็ตาม สุดท้ายแล้วก็ต้องคำนึงถึงความเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ดังเช่นการพิจารณางบประมาณประจำปี 2546 ได้มีการตรวจสอบและท้วงติงร่างเทศบัญญัติงบประมาณจากสมาชิกสภาเทศบาลในหลายประเด็น เช่น การประมาณการรายได้ ความเหมาะสมของงบประมาณโครงการ การดำเนินโครงการ เป็นต้น แต่ในที่สุดมติที่ประชุมของสภาเทศบาลก็ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะเทศมนตรีเสนอ

1.2.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล

ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาลตามที่กล่าวถึงในหัวข้อ 1.2.1 จะเห็นได้ว่าสภาเทศบาลจะทำการวิเคราะห์ถึงหลักการและเหตุผลแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อน ซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับฐานะการคลังของเทศบาล และงบประมาณรายจ่ายประจำปีแยกตามประเภท ด้าน และแผนงาน เพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของยอดวงเงินรวมของงบประมาณที่ตั้งจ่ายเปรียบเทียบกับฐานะการคลังของเทศบาล และความสมเหตุสมผลในการตั้งงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภท ด้าน และแผนงาน แล้วจึงวิเคราะห์หลังลึกในรายละเอียดของงบประมาณดังกล่าว เพื่อพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติม และเปลี่ยนแปลงรายการร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งการพิจารณาในส่วนนี้ สภาเทศบาลทำการวิเคราะห์โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ จัดแบ่งหมวดหมู่ ออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 หลักเกณฑ์ในเชิงเศรษฐศาสตร์

- ผลประโยชน์ที่ประชาชนโดยรวมพึงได้รับ

- ความเหมาะสมและความคุ้มค่าของโครงการ

ลักษณะที่ 2 หลักเกณฑ์ในเชิงการบริหาร

- ความสอดคล้องกับนโยบายระดับต่าง ๆ ได้แก่
นโยบายรัฐบาล กระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ
และเทศบาล
- ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ

ลักษณะที่ 3 หลักเกณฑ์ในเชิงการเมือง

- ผลประโยชน์ที่ประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งพึงได้รับ
- ข้อตกลงหรือข้อสรุปร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและ
สมาชิกสภาเทศบาล
- การยอมรับของประชาชน

ข้อเท็จจริงที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาของสภาเทศบาล

ตามที่กล่าวข้างต้น เป็นไปตามรายงานการประชุมสภาเทศบาล ดังนี้

“...หน้า 1 – 15 ครับ โดยเฉพาะสำนักการศึกษาที่ผมสงสัยอยู่นิด ข้อ 76 ครับ ค่าจัดนิทรรศการสัปดาห์ห้องสมุดนะครับ ถ้าเปิดหน้า 1 – 17 ก็จะเป็นสัปดาห์ห้องสมุด ข้อ 76 – 15 กับหัวข้อ 95 หน้า 1 – 17 ก็จะซ้ำกัน เป็นไปได้ไหมครับว่าในหน่วยงานเดียวกันของ สำนักการศึกษาจะจัดรวมกันได้หรือไม่นะครับ เพราะ 2 โครงการนี้แล้ว งบประมาณรวม 75,000 บาท เป็นไปได้หรือไม่ว่าอยู่สำนักเดียวกันจะจัดรวมกันได้หรือไม่นะครับ ขอขอบคุณครับ...”

“...ค่าจัดงานเทศกาลผลไม้ ผมคิดว่าเป็นการดีครับที่ฝ่ายบริหารได้จัดงานนี้ขึ้นมา แต่ผมสังเกตเห็นแล้วว่ามีแม่ค้าที่มาขายนี้เป็นแม่ค้าต่างท้องที่ต่างจังหวัด เป็นคนนอกเขตเทศบาล ที่นี้คนของเรา (ประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ – ผู้วิจัย) ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ และค้าขายประจำวัน ขายของไม่ได้ครับ ทำให้เรา (ประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ – ผู้วิจัย) เสีย เรา (เทศบาล – ผู้วิจัย) ได้เงินเข้าตลาดจริง แต่ว่าคนของเราที่ขายประจำขายไม่ได้ ผมตั้งข้อสังเกตและขอให้ฝ่ายบริหารต่อเรื่องนี้ด้วยครับ คนที่มาขายไม่มีชื่อ ไม่มีทะเบียนบ้าน ไม่มีสิทธิ คนมีสิทธิขายไม่ได้ ครับ...”

“...เรื่องอาหารกลางวันแล้ว ผมดูตัวเลขแล้วและรายการประกอบแล้ว 6,000,000 กว่าบาท ตัวเลขของนักเรียนทั้งหมด ประมาณ 5,000 กว่าคน ผมคิดเฉลี่ยแล้วว่า ในแต่ละปีเด็กนักเรียนประมาณ 6,000 คน ยอดตั้งไว้ 6,000,000 คน ก็คิดว่าหัวละ 1,000 บาทต่อปี ใน 1 ปี โรงเรียนเปิดทำการสอน 200 วัน เรามาเฉลี่ยว่าใน 200 วันนั้น เด็กจะได้รับค่าอาหาร 5

บาท ต่อ 1 วัน แต่มาดูในรายละเอียดนั้น 5 บาท เป็นค่าดำเนินการเสียส่วนหนึ่ง ก็คิดว่า 4 บาท กว่า ๆ ต่อ 1 คน ถ้าสมมติว่าโรงเรียนแยกคูไป 4 บาท จะซื้ออะไรไม่ได้ ฉะนั้นผมคิดว่าตัวเลขนี้น้อยไป ถ้าคิดว่าเราดูสถิติ ท่านประธาน ของโรงเรียน สปช. เขาจัด 6 บาท ของโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยประมาณ 20 – 25 บาท โรงเรียนสาธิตราชภัฏ ประมาณ 10 หรือ 15 บาทครึ่ง ของเรามาจัดอยู่ 5 บาท คิดว่ามันน้อยไป ผมคิดว่าทางฝ่ายบริหารเพิ่มได้จะเป็นการดี ผมเสนอให้ลงตัวคนละ 7 บาท คงจะพอไปได้ ขอขอบคุณมากครับ...”

จากที่อธิบายมา สรุปได้ว่า หลักเกณฑ์ที่สภาเทศบาลใช้อ้างอิงในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ หลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ผลประโยชน์ที่ประชาชนโดยรวมพึงได้รับ และความเหมาะสมและความคุ้มค่าของโครงการ หลักเกณฑ์ทางการบริหาร คือ ความสอดคล้องกับนโยบายระดับต่าง ๆ และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ และหลักเกณฑ์ทางการเมือง คือ ผลประโยชน์ที่ประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งพึงได้รับ ข้อตกลงหรือข้อสรุปร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาเทศบาล และการยอมรับของประชาชน แต่ทั้งนี้จะให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ทางการบริหารและการเมืองมากกว่าหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์

1.3 สรุปกระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของเทศบาล

ตามที่ได้อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ ทั้งในส่วนของ การพิจารณาอนุมัติวงเงินของคณะเทศมนตรี และการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล จะเห็นได้ว่า ด้วยวิธีการพิจารณาที่ใช้ในการจัดสรรงบประมาณ แม้ว่าการวิเคราะห์งบประมาณจะมีการอิงหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงจะได้รับและความเหมาะสมและคุ้มค่าของโครงการ แต่โดยหลัก ๆ แล้วจะเป็นการมุ่งเน้นการวิเคราะห์ในเชิงการบริหารและการเมืองมากกว่า โดยเฉพาะในการพิจารณาของคณะเทศมนตรี ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งหวังให้งบประมาณที่จัดสรรไปสามารถดำเนินนโยบายตามที่กำหนดไว้ให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งเนื่องจากนโยบายที่ใช้กำกับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว มีนัยสำคัญว่าผลสุดท้ายแล้วใครได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณ และได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใด แตกต่างกันอย่างไร อันเป็นผลสะท้อนของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและในการต่อรองในเวทีการเมือง โดยมีคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ร่วมกันกำหนดชนิดประเภทของปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดแนวทางการแก้ไขและการสนองตอบความต้องการของประชาชน กอปรกับวิธีการและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการ

พิจารณาทำให้ในการตัดสินใจเพื่อจัดสรรงบประมาณ ในส่วนของประเภทงบประมาณหรือรายจ่ายที่ระเบียบข้อบังคับไม่ได้กำหนดแนวทางไว้ชัดเจน หรือเปิดช่องให้มีอิสระในการตัดสินใจตามเห็นควรของท้องถิ่น (การอนุมัติวงเงินงบประมาณ และการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ) ผู้ตัดสินใจ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล) โน้มเอียงที่จะใช้ดุลพินิจและความพึงพอใจของตนจัดสรรงบประมาณไปตามที่เห็นสมควร

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณของเทศบาล มีบุคคลที่เป็นผู้ตัดสินใจโดยตรงอยู่ 2 กลุ่ม คือ คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งในหัวข้อที่ผ่านมา ได้อธิบายถึงการตัดสินใจของบุคคลทั้ง 2 กลุ่มในแง่ของวิธีการและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา เพื่อให้เห็นและเข้าใจพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจริงในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ในหัวข้อนี้จะเป็นการอธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ มักจะมีปัจจัยแวดล้อมของผู้ตัดสินใจเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ผลการตัดสินใจของผู้ตัดสินใจแต่ละคนแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจในรูปแบบของกลุ่มบุคคล โดยมีรายละเอียดการวิเคราะห์ตามลำดับดังนี้

2.1 คุณลักษณะทั่วไปของผู้ตัดสินใจ

2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ

2.3 สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ

รายละเอียดของแต่ละหัวข้อเป็นดังนี้

2.1 คุณลักษณะทั่วไปของผู้ตัดสินใจ (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล)

ดังที่เกริ่นไว้ข้างต้น ผู้ตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ ประกอบด้วย บุคคล 2 กลุ่ม คือ คณะเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้นในการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ จึงได้ทำการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เจาะลึก (in - dept interview) กลุ่มบุคคลดังกล่าว จำนวน 8 คน แบ่งเป็น คณะเทศมนตรี 4 คน สมาชิกสภาเทศบาล 4 คน (แบ่งตามเขต ๆ ละ 1 คน) ซึ่งลักษณะทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์เป็นดังนี้

ตาราง 7 ข้อมูลคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

คุณลักษณะทั่วไป	จำนวน
เพศ	
ชาย	8
อายุ	
31 – 40 ปี	2
41 – 50 ปี	4
51 – 60 ปี	2
ระดับการศึกษา	
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1
ปริญญาตรี	3
ปริญญาโท	4
อาชีพ	
ธุรกิจส่วนตัว	8
ระยะเวลาการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเฉลี่ย	5
ระยะเวลาการปฏิบัติงานในฝ่ายบริหารเฉลี่ย	4

จากตาราง 7 กลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดเป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 41 – 50 ปี มากที่สุด มีระดับการศึกษาสูงสุดปริญญาโท 4 คน และปริญญาตรี 3 คน ตามลำดับ ทุกคนประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัว และมีระยะเวลาการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเฉลี่ย 5 ปี ในส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเฉลี่ย 4 ปี ซึ่งคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ตัดสินใจส่วนใหญ่มีพื้นฐานด้านความรู้ดี มีประสบการณ์โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลพอสมควร (ดูจากระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลและตำแหน่งฝ่ายบริหาร)

2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ

การตัดสินใจใด ๆ ของผู้ตัดสินใจแต่ละคนมีผลเป็นอย่างไร มักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมของบุคคลผู้นั้นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านองค์การ และปัจจัย

ด้านสถานการณ์ของการตัดสินใจ ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจชัดเจนถึงพฤติกรรมกาตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณในมิติของตัวผู้ตัดสินใจ จึงได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นแต่ละปัจจัยมีผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้ให้ข้อมูลหรือไม่ เพราะเหตุใด ดังนี้

2.2.1 ปัจจัยด้านบุคคล ประกอบด้วย

2.2.1 ความรู้

2.2.2 ความสามารถ

2.2.3 ประสบการณ์

2.2.4 ความคาดหวัง

2.2.5 ภาวะผู้นำ

ปัจจัยด้านบุคคลแต่ละตัวมีผลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

2.2.1.1 ความรู้ เป็นลักษณะส่วนบุคคลเกี่ยวกับความรอบรู้ในข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมในประเด็นปัญหาหรือเรื่องที่จะต้องตัดสินใจ

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ระดับความรอบรู้ในเรื่องต่าง ๆ ของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล เช่น การงบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการบริหาร เป็นต้น มีผลต่อผู้ตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากการพิจารณางบประมาณจะต้องดูหลักการและเหตุผลในหลาย ๆ เรื่องประกอบกัน เช่น ในเรื่องการงบประมาณจะต้องเข้าใจถึงความสำคัญของงบประมาณที่มีต่อการบริหารงานเทศบาล ด้านเศรษฐกิจ จะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในแต่ละช่วงปีงบประมาณทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น ด้านการเมือง จะต้องรู้นโยบายการบริหารงานของรัฐบาล สถานการณ์การเมืองของประเทศ ของท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหากคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนมีความรอบรู้และเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้น้อย หรือรู้ไม่เท่าทันเหตุการณ์ จะทำให้ขาดข้อมูลหรือมีข้อมูลไม่เพียงพอ เป็นผลให้การประเมินทางเลือกต่าง ๆ เพื่อเลือกทางเลือก (โครงการ) ที่ดีที่สุด เกิดความผิดพลาดในการจัดสรรงบประมาณ หรือจัดสรรวงเงินไม่สอดคล้องเหมาะสมกับการดำเนินงาน เช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานพัฒนาการศึกษา ในการคัดเลือกโครงการ หากคณะเทศมนตรีมีความรอบรู้เกี่ยวกับสภาพสังคมโดยเฉพาะด้านการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น รู้แนวนโยบายการศึกษาของรัฐ วิทยาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทางการศึกษา เป็นต้น ก็สามารถที่จะจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และทำการคัดเลือกโครงการที่ดี รวมตลอดจนจัดสรรวงเงินต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการดำเนินงาน ขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลในฐานะผู้พิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการจัดสรรวงเงินเพื่อพัฒนาการศึกษาดัง

กล่าว หากมีความรอบรู้เกี่ยวกับด้านการศึกษาของประเทศและของท้องถิ่น ก็สามารถประเมินความเหมาะสมของโครงการและวงเงินที่จัดสรรได้อย่างมีเหตุผล เป็นต้น

2.2.1.2 ความสามารถ เป็นลักษณะส่วนบุคคลเกี่ยวกับศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ การสร้างสรรค์ และการแก้ปัญหาของผู้ตัดสินใจในประเด็นหรือเรื่องที่จะตัดสินใจ

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ความสามารถของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล โดยเฉพาะในการคิดวิเคราะห์ และการริเริ่มสร้างสรรค์ หรือการมีวิสัยทัศน์แคบ-กว้าง มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากในการประเมินโครงการต่าง ๆ เพื่อคัดเลือกและจัดสรรวงเงิน จำเป็นต้องใช้ความสามารถโดยเฉพาะด้านการคิดวิเคราะห์ และการมีวิสัยทัศน์ของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลในการมองปัญหาและสถานการณ์ความต้องการของท้องถิ่น เพื่อประเมินและจัดลำดับความสำคัญโครงการ รวมถึงลดจนการคัดเลือกโครงการให้ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ซึ่งหากว่าคณะเทศมนตรีและสมาชิกมีความสามารถน้อย จะทำให้ในการตัดสินใจเกิดข้อจำกัดในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา การค้นหาและการเลือกทางเลือก (โครงการ) ได้ หรืออาจทำให้การเลือกทางเลือก (โครงการ) ยึดติดอยู่กับแนวทางเดิม ๆ เป็นเหตุให้ท้องถิ่นไม่เกิดการพัฒนาไปตามศักยภาพที่ควรจะเป็น ตัวอย่างเช่น กรณีการแก้ปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งเมืองหาดใหญ่มีการขยายตัวอยู่ตลอดเวลา หากคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลขาดการมองการณ์ไกล ก็จะทำให้ไม่มีการจัดสรรวงเงินเพื่อดำเนินโครงการรองรับการแก้ปัญหาในระยะยาว เป็นต้น

2.2.1.3 ประสบการณ์ เป็นลักษณะส่วนบุคคลเกี่ยวกับการสะสมความรู้ความเข้าใจจากการรับรู้และเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ที่เคยผ่านมาหรือเกิดขึ้นในอดีตในประเด็นปัญหาหรือเรื่องที่จะตัดสินใจทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อม

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ความมีประสบการณ์มากน้อยของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล มีผลต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากผู้ที่ มีประสบการณ์มากย่อมจะสามารถใช้ความรู้ที่ได้จากการล้มลองความสำเร็จและความล้มเหลวที่เคยผ่านมาในอดีตมาเป็นแนวทางการวิเคราะห์และปรับปรุงการเลือกทางเลือก (โครงการ) ได้ลึกและหลากหลายกว่าผู้ที่มีประสบการณ์น้อย และอีกแง่หนึ่ง ประสบการณ์ที่แตกต่างกันของผู้ตัดสินใจแต่ละคนจะมีผลต่อแบบแผนการตัดสินใจของบุคคลผู้นั้นด้วย ตัวอย่างเช่น หากแนวทางการตัดสินใจใดเคยประสบผลสำเร็จในอดีต บุคคลผู้นั้นก็จะโน้มเอียงที่จะใช้แนวทางเดิมตัดสินใจในครั้งต่อไป ในเหตุการณ์เดียวหรือคล้ายคลึงกัน และเมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ซ้ำ ๆ ที่สุดจะทำให้พฤติกรรมการตัดสินใจของบุคคลผู้นั้นมีลักษณะอนุรักษ์นิยมได้ เป็นต้น

2.2.1.4 ความคาดหวัง เป็นลักษณะส่วนบุคคลเกี่ยวกับแรงขับภายในที่ผลักดัน

ให้คนมุ่งไปหาสิ่งต่าง ๆ หรือความเป็นไปบางอย่างเพื่อตอบสนองของความมุ่งหมายหรือความต้องการที่จะให้เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถนำไปสู่ผลสำเร็จตามที่ต้องการ

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า การตัดสินใจต่าง ๆ ของผู้ให้ข้อมูลเป็นไปโดยมีความคาดหวังว่าหนทาง (โครงการต่าง ๆ) ที่ตนเลือก จะนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ อันจะทำให้ตนหนี้ออกจากสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนแล้ว ยังทำให้ตนประสบความสำเร็จในหน้าที่งานและได้รับการยอมรับในผลงานทั้งจากนักการเมืองด้วยกันและจากประชาชน เช่น ผู้ตัดสินใจที่เป็นฝ่ายบริหาร จะให้ความสำคัญกับการคัดเลือกและจัดสรรวงเงินให้แก่โครงการที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารงานของตนเป็นที่ยอมรับของประชาชน เป็นต้น ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นได้ว่าความคาดหวังของผู้ตัดสินใจ ย่อมมีผลต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของบุคคลผู้นั้นด้วยในแง่ของแรงขับภายในที่ทำให้เกิดความพยายามแสวงหาทางเลือก เพื่อให้ผลการตัดสินใจบรรลุผลตามที่ตนต้องการ

2.2.1.5 ภาวะผู้นำ เป็นลักษณะส่วนบุคคลเกี่ยวกับความสามารถในการสื่อสารและการโน้มน้าวใจให้ผู้อื่นยอมรับ เชื่อฟัง และปฏิบัติตาม

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ภาวะผู้นำของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล มีผลต่อทั้งตัวบุคคลผู้นั้นเองและผู้ร่วมตัดสินใจคนอื่น ๆ คือ ในแง่ของตัวบุคคลผู้นั้น ระดับการมีภาวะผู้นำมากหรือน้อย จะมีผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจของเขา ในลักษณะกล้าหรือไม่กล้าตัดสินใจ โดยเฉพาะในประเด็นหรือสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอน เช่น กรณีที่คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องตัดสินใจเลือกจัดสรรวงเงินแก่โครงการที่เป็นการแก้ปัญหาระยะยาว ซึ่งจะต้องทำการตัดสินใจโดยอาศัยการคาดการณ์ล่วงหน้า หากว่าคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นมีภาวะผู้นำมาก บุคคลผู้นั้นก็จะตัดสินใจในลักษณะกล้าได้กล้าเสี่ยง เป็นต้น และในแง่ของผู้ร่วมตัดสินใจคนอื่น ๆ เนื่องจากในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ผู้ตัดสินใจแต่ละคนต่างพยายามยกหลักการและเหตุผลต่าง ๆ เพื่อให้ตนมีความชอบธรรมในการตัดสินใจ และเพื่อโน้มน้าวและจูงใจผู้ร่วมตัดสินใจคนอื่นให้เห็นพ้องด้วย และยอมรับแนวทางการตัดสินใจของตน ซึ่งผู้ที่มีภาวะผู้นำสูงกว่าย่อมมีศิลปการเจรจาและจูงใจให้ผู้อื่นคล้อยตามได้ดีกว่า ตัวอย่างเช่นในการนำเสนอโครงการเพื่อพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณของคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลผู้ที่มีความเป็นผู้นำ

สูง ก็จะสามารถเจรจาโน้มน้าวให้ผู้ร่วมตัดสินใจคนอื่น ๆ ยอมรับและตัดสินใจตามความต้องการของผู้นั้น เป็นต้น

2.2.2 ปัจจัยด้านองค์การ ประกอบด้วย

2.2.2.1 โครงสร้างองค์การ

2.2.2.2 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

2.2.2.3 กลุ่มคนในองค์การ

2.2.2.4 บทบาทของกลุ่มการเมือง

ปัจจัยด้านองค์การแต่ละตัวมีผลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณดังนี้

2.2.2.1 โครงสร้างองค์การ ได้แก่ รูปแบบการจัดองค์การ ตำแหน่งหน้าที่

และสายการบังคับบัญชา

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่าโครงสร้างองค์การ ทั้งในลักษณะของรูปแบบการจัดองค์การ ตำแหน่งหน้าที่ และสายการบังคับบัญชา มีผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ให้ข้อมูล เนื่องจากโครงสร้างองค์การจะเป็นตัวกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละคนไว้ เป็นผลให้การตัดสินใจใด ๆ ของผู้ให้ข้อมูลจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจหน้าที่ที่บุคคลผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ เช่น ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นฝ่ายบริหาร จะคำนึงถึงหน้าที่รับผิดชอบในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานในการดำเนินนโยบายที่กำหนดไว้ให้สำเร็จ และผู้ให้ข้อมูลในฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล จะคำนึงหน้าที่ความเป็นตัวแทนของประชาชนในการร้องขอหรือเสนอความต้องการให้ฝ่ายบริหารตอบสนอง เป็นต้น และนอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลยังให้ข้อสังเกตในเรื่องโครงสร้างเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี - สภาเทศบาลด้วยว่า ลักษณะโครงสร้างดังกล่าว มีผลอย่างมากต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของคณะเทศมนตรี เพราะต้องคำนึงถึงความเห็นชอบของสภาเทศบาล ซึ่งกรณีที่มีการเมืองของเทศบาลใดหนึ่งและมันคง มักจะไม่เกิดปัญหาในการตัดสินใจ แต่กรณีที่มีการเมืองของเทศบาลใดมีความไม่แน่นอนสูง ก็จะส่งผลให้คณะเทศมนตรีประสบปัญหายุ่งยากในการตัดสินใจมากกว่าปกติ ซึ่งจากข้อสังเกตดังกล่าวยังเป็นการเน้นย้ำให้เห็นได้ชัดเจนถึงผลกระทบของโครงสร้างองค์การที่มีต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ

2.2.2.2 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นลักษณะของแนวทาง วิธีการ และ

ขั้นตอนการปฏิบัติที่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นทางการ

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มีผลอย่างมากต่อการตัดสินใจของผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางบ

ประมาณของเทศบาล และการประชุมสภาเทศบาลว่าด้วยการพิจารณางบประมาณ เนื่องจากในการจัดทำงบประมาณของเทศบาล จะมีระเบียบข้อบังคับที่กำหนดโดยราชการส่วนกลางให้เทศบาลถือปฏิบัติในหลาย ๆ เรื่อง เช่น วิธีการจัดทำ หลักเกณฑ์การตั้งจ่ายงบรายจ่าย เป็นต้น เป็นเหตุให้การจัดสรรงบประมาณใด ๆ ที่ขัดหรือไม่เป็นไปตามกรอบข้อกำหนดของส่วนกลาง โดยเฉพาะในเรื่องการตั้งจ่ายงบรายจ่ายประเภทต่าง ๆ จะไม่สามารถนำไปเบิกจ่ายเงินได้ และในส่วนของการประชุมพิจารณาของสภาเทศบาล ทุกขั้นตอนจะมีข้อกำหนดของระเบียบข้อบังคับว่าจะต้องดำเนินไปอย่างไร ซึ่งสภาเทศบาลต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น มิเช่นนั้นจะมีผลให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันจะทำให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นไม่สามารถใช้บังคับได้ และสภาเทศบาลเองอาจถูกตรวจสอบและหรือถูกสั่งยุบสภาเทศบาลจากราชการส่วนกลางได้ ดังนั้นผู้ให้ข้อมูลทั้งในส่วนของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงและถือปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ด้วย ในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตน เพื่อให้ร่างเทศบัญญัติมีความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมาย

2.2.2.3 กลุ่มคนในองค์กร ประกอบด้วย คณะที่ปรึกษา คณะทำงาน

และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการภายในองค์กร

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า คณะที่ปรึกษา คณะทำงาน และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการภายในองค์กร มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ให้ข้อมูล แต่จะมีบทบาทไม่มากนัก เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลเห็นว่ากลุ่มต่าง ๆ ข้างต้นเป็นเพียงผู้สนับสนุนข้อมูลแก่ผู้ตัดสินใจอีกช่องทางหนึ่งในการนำไปใช้ประกอบการประเมินโครงการและการจัดสรรวงเงินหรือการให้ความเห็นชอบโครงการ เพราะบางครั้งในบางเรื่อง กลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถให้ข้อมูลได้กว้างและลึกกว่าที่ผู้ตัดสินใจมีอยู่ เช่น กรณีการดำเนินงานด้านการช่าง หรือด้านการพัฒนาการศึกษา ก่อนที่ผู้ให้ข้อมูลจะตัดสินใจคัดเลือกและจัดสรรวงเงินแก่โครงการต่าง ๆ ผู้ให้ข้อมูลอาจจะขอคำปรึกษา รับฟังข้อเสนอแนะ หรือข้อห่วงหวังจากกลุ่มพนักงานที่ปฏิบัติงานด้านการช่าง หรือกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัด ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง เพื่อให้ผู้ตัดสินใจมีข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอในการตัดสินใจ เป็นต้น

2.2.2.4 บทบาทของกลุ่มการเมือง เป็นลักษณะของระดับความสัมพันธ์

การมีส่วนร่วมและอำนาจต่อรองของสมาชิกนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า บทบาทของกลุ่มการเมืองมีผลต่อการตัดสินใจของผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะในส่วนของความสัมพันธ์และการมี

ส่วนร่วมของสมาชิกนักรการเมืองที่เป็นกลุ่มพวกพ้องเดียวกัน เพราะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดส่วนตัวระหว่างกัน และความเคารพนับถือ ตลอดจนจนความเป็นสมาชิกร่วมสังกัดกลุ่ม ทำให้ผู้ตัดสินใจมีความเกรงใจและมีความรู้สึกภักดีต่อกลุ่มสังกัด เป็นผลให้การตัดสินใจคัดเลือกและจัดสรรวงเงิน อาจมีความโน้มเอียงที่จะให้การสนับสนุนหรือถูกอีกฝ่ายจูงใจให้เห็นพ้องด้วยได้ง่าย แต่ในส่วนของกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ ผู้ให้ข้อมูลไม่กล่าวพาดพิงถึง

2.2.3 ปัจจัยด้านสถานการณ์ของการตัดสินใจ แบ่งออกเป็น

2.2.3.1 ระดับข้อมูล หมายถึง ปริมาณความมาก-น้อย คุณภาพและความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลในประเด็นหรือเรื่องที่จะทำการตัดสินใจทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อม

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ระดับข้อมูลมาก - น้อย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะต้องตัดสินใจโดยตรงที่ผู้ตัดสินใจมีอยู่ มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ให้ข้อมูล เนื่องจากหากประเด็นหรือเรื่องที่ต้องตัดสินใจมีระดับข้อมูลน้อยหรือไม่เพียงพอ จะทำให้ผู้ตัดสินใจ (ผู้ให้ข้อมูล) ไม่สามารถคาดเดาแนวโน้มของเหตุการณ์ได้ถูกต้อง หรือทำการตัดสินใจไม่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ ส่งผลให้เกิดการตัดสินใจผิดพลาดได้ เช่น หากผู้ตัดสินใจมีข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและโครงการที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวมากเพียงพอในระดับที่สามารถตัดสินใจได้ ผู้ตัดสินใจก็จะทำการตัดสินใจจัดสรรวงเงินให้โครงการได้ในทันทีทันใด แต่หากว่าข้อมูลไม่เพียงพอ ผู้ตัดสินใจจะมีความลังเลในการตัดสินใจ หรือหากมีข้อมูลเกี่ยวกับโครงการมีน้อยเกินไป ผู้ตัดสินใจก็จะตัดสินใจไม่อนุมัติวงเงินให้โครงการนั้น ๆ เป็นต้น

2.2.3.1 - ความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ หมายถึง โอกาสหรือแนวโน้มที่เหตุการณ์ซึ่งเป็นประเด็นหรือเรื่องที่จะต้องตัดสินใจจะเกิดขึ้น แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ แน่แน่นอน เสียงและไม่แน่นอน

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ระดับโอกาสหรือแนวโน้มของการเกิดเหตุการณ์ซึ่งเป็นประเด็นหรือปัญหาที่จะต้องตัดสินใจ มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ให้ข้อมูล เนื่องจากหากว่าผู้ให้ข้อมูลสามารถรู้ได้แน่ชัดหรือสามารถคาดเดาได้ถูกต้องว่าเหตุการณ์ใดจะเกิดขึ้น เมื่อไร อย่างไร ก็ย่อมจะส่งผลให้สามารถตัดสินใจเลือกทางเลือกหรือเลือกแนวทางการแก้ไข (โครงการต่าง ๆ) ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะการณ์นั้น ๆ ได้ เช่น โครงการที่สามารถคาดการณ์เหตุการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน หรือเป็นความต้องการที่ชัดแจ้งของประชาชน ผู้ตัดสินใจก็จะทำการตัดสินใจจัดสรรวงเงินให้ในทันที แต่หากว่า

โครงการนั้น ๆ มีแนวโน้มของเหตุการณ์ไม่แน่นอน หรือเป็นความต้องการของประชาชนที่ยังไม่สามารถปรากฏชัดเจน ผู้ตัดสินใจจะมีความลังเลในการตัดสินใจและมีความต้องการข้อมูลมากขึ้น เพื่อให้สามารถคาดเดาสถานการณ์ได้ จึงจะทำการตัดสินใจ แต่ถ้าหากไม่สามารถคาดเดาเหตุการณ์ใด ๆ ได้เลย ผู้ตัดสินใจจะตัดสินใจไม่อนุมัติหรือไม่เห็นชอบในโครงการนั้น ๆ ในทันทีเช่นกัน

2.3 สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ

จากการศึกษาปัจจัยแวดล้อมของผู้ตัดสินใจข้างต้น ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านองค์การ และปัจจัยด้านสถานการณ์ของการตัดสินใจ สามารถสรุปผลได้ว่า ปัจจัยต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาทั้งหมดมีผลต่อการตัดสินใจของผู้ให้ข้อมูล (ผู้ตัดสินใจ) ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ