

บทที่ 4

เทศบาลนครหาดใหญ่และกระบวนการจัดทำงบประมาณของ เทศบาลนครหาดใหญ่

1. เทศบาลนครหาดใหญ่

1.1 ประวัติความเป็นมา

ชุมชนดั้งเดิมของเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ เรียกว่า โคกเสม็ดชุน พื้นที่เป็นป่ากร้าง มีทั้งหนอง คลอง บึง ประชาชนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่าง ๆ กัน บนที่ควน หรือ โคก ในภาษาถิ่นใต้ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเก็บหาของป่าและเกษตรกรรม แต่ภายหลังเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) โปรด ฯ ให้กระทรวงคมนาคมก่อสร้างทางรถไฟผ่านหมู่บ้านเพื่อเป็นเส้นทางไปบ้านป่าดงเบซาร์ แหลมมลายู มีประชาชนจากต่างถิ่นอพยพเข้ามารับจ้างก่อสร้างทางรถไฟและตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพอื่น ๆ จนพัฒนากลายเป็นชุมชนเมืองขึ้นมา ทางราชการจึงได้เข้าไปจัดให้มีหน่วยงานขึ้นเพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกในสิ่งที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน รวมถึงการพัฒนาและบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ต่อมาทางราชการเห็นสมควรยกฐานะท้องถิ่น จึงได้จัดตั้งขึ้นเป็นสุขาภิบาลหาดใหญ่ โดยประกาศเป็นพระราชบัญญัติสุขาภิบาล เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2471 ในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2471 จากนั้นสุขาภิบาลหาดใหญ่มีความเจริญรุ่งเรืองขึ้นตามลำดับ ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น และกิจการค้าเจริญก้าวหน้า ท้องถิ่นพัฒนาเป็นเมืองศูนย์กลางการคมนาคมและการพาณิชย์ของภาคใต้ตอนล่าง โดยมีสถานีชุมทางรถไฟหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางคมนาคมและขนส่งสินค้า มีการก่อสร้างสิ่งบริการพื้นฐาน อาคารที่อยู่อาศัย และอาคารพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงประกาศพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นจากสุขาภิบาลหาดใหญ่ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครในปัจจุบัน ตามความเจริญของบ้านเมืองเป็นลำดับดังนี้

1. เทศบาลตำบล เป็นการยกฐานะท้องถิ่นจากสุขาภิบาลหาดใหญ่ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลหาดใหญ่ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2478 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2478 มีพื้นที่ทั้งหมด 5 ตารางกิโลเมตร ในระยะเริ่มแรกที่มีการจัดตั้ง มีประชากรประมาณ 5,000 คน มีรายได้ต่อปี 60,000 บาท (www.hatyaicity.go.th)

2. เทศบาลเมือง เมื่อเทศบาลตำบลหาดใหญ่มีความเจริญเติบโต มีรายได้เพิ่มมากขึ้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาล

ตำบลหาดใหญ่ขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหาดใหญ่ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2492 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2492 มีพื้นที่ทั้งหมด 5 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 19,425 คน และมีรายได้ 3,745,233.33 บาท ในระยะเริ่มแรกที่มีการจัดตั้ง

ต่อมาเมื่อมีประชากรอาศัยในและนอกเขตเทศบาลหนาแน่นและมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมกับกิจการของเทศบาลเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น จึงได้มีการขยายเขตเทศบาล จากพื้นที่เดิม 5 ตารางกิโลเมตร เพิ่มอีก 3 ตารางกิโลเมตร รวมเป็นเขตพื้นที่เทศบาลใหม่ทั้งหมด 8 ตารางกิโลเมตร โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาขยายเขตเทศบาลเมืองหาดใหญ่ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2504 ในขณะนั้นมีประชากร 38,162 คน มีรายได้ 3,854,948.17 บาท และได้มีการขยายเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นภายหลังออกไปอีก เป็น 21 ตารางกิโลเมตร เพื่อให้สอดคล้องกับความเจริญและเพื่อประโยชน์ในการบริหารและทำนุบำรุงท้องถิ่น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขยายเขตเทศบาลเมืองหาดใหญ่ เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2520 มีประชากรและรายได้ในขณะนั้น 68,142 คน และ 49,774,588.78 บาท ตามลำดับ (www.hatyaicity.go.th)

3. เทศบาลนคร จากการทำเป็นเมืองศูนย์กลางการคมนาคมและการพาณิชย์ของภาคใต้ โดยมีสนามบินพาณิชย์หาดใหญ่และชุมทางรถไฟเป็นศูนย์กลางคมนาคมและขนส่งสินค้าสามารถส่งสินค้าออกไปยังประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ ขณะเดียวกันก็เป็นศูนย์กลางรับสินค้าเข้าจากประเทศดังกล่าวส่งต่อไปยังจังหวัดใกล้เคียงและกรุงเทพฯ ทำให้เทศบาลเมืองหาดใหญ่มีความเจริญก้าวหน้าเข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร จึงได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลเมืองหาดใหญ่เป็นเทศบาลนครหาดใหญ่จนถึงปัจจุบัน เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2538 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2538

1.2 สภาพทั่วไป

ที่ตั้ง

เทศบาลนครหาดใหญ่ ตั้งอยู่ในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อยู่ระหว่างเส้นลองจิจูดที่ 100 องศา 01 ลิปดา ถึงเส้นลองจิจูดที่ 101 องศา 06 ลิปดาตะวันออก และเส้นละติจูดที่ 6 องศา 17 ลิปดา ถึงเส้นละติจูดที่ 7 องศา 56 ลิปดาเหนือ

ขนาดพื้นที่

เทศบาลนครหาดใหญ่ มีพื้นที่ 21 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 3.18 ของพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ (พื้นที่ 660 ตารางกิโลเมตร) หรือประมาณ 0.30 ของพื้นที่จังหวัดสงขลา (พื้นที่ 7,150 ตารางกิโลเมตร) อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครตามเส้นทางรถไฟ 945 กิโลเมตร ทางทะเล

ประมาณ 755 กิโลเมตร ทางรถยนต์ ประมาณ 1,125 กิโลเมตร และทางเครื่องบิน ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง 10 นาที

ลักษณะเมือง

เทศบาลนครหาดใหญ่ ตั้งอยู่บนที่ราบเชิงเขา สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 389 เมตร มีภูเขาคองส์ทอดตัวขนานยาวทางด้านทิศตะวันออก ระยะห่างประมาณ 8 – 10 กิโลเมตร พื้นที่จึงลาดเอียงจากทิศตะวันออกมาตลอดแนวความยาวไปทางทิศตะวันตก โดยมีคลองคูตะเกาเป็นลำน้ำสำคัญไหลผ่านจากอำเภอสะเดา ทิศเหนือเป็นที่ราบลุ่มกว้างทอดตัวยาวไปจดทะเลสาบสงขลา ลักษณะภูมิประเทศดังกล่าวทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่ต้องประสบกับอุทกภัยอยู่เสมอทางซีกตะวันตกจากปริมาณน้ำที่ไหลป่ามาจากทิศใต้และทิศตะวันออก เพื่อลงสู่ทะเลสาบสงขลาทางด้านทิศเหนือ

รูปแบบเมือง พื้นที่แบ่งออกเป็น 2 ซีกด้วยเส้นทางรถไฟแนวเหนือใต้ ความเจริญส่วนใหญ่อยู่ทางซีกด้านตะวันออก คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80 ของพื้นที่ทั้งหมด และมีประชากรอาศัยอยู่ร้อยละ 90 ของประชากรทั้งหมด ส่วนทางซีกด้านตะวันตก มีความเจริญน้อยกว่า เนื่องจากข้อจำกัดหลายด้าน คือ ด้านพื้นที่ ส่วนใหญ่เป็นที่ลุ่มบนตระพังแม่น้ำคลองคูตะเกา ด้านเส้นทาง มีถนนหลักของเมืองตัดผ่านเพียง 3 สาย คือ ถนนราษฎร์ยินดี ถนนเพชรเกษม และถนนราษฎร์อุทิศ และด้านการติดต่อระหว่างเมือง มีจุดข้ามทางรถไฟเชื่อมตัวเมืองด้านตะวันออกและตะวันตกเพียง 3 จุด เท่านั้น ทำให้การกระจายความเจริญจากซีกด้านตัวเมืองตะวันออกสู่ซีกด้านตะวันตกมีน้อย การพัฒนาต่าง ๆ จึงเกิดได้ยาก

ลักษณะที่อยู่อาศัยและอาคารสิ่งปลูกสร้างส่วนใหญ่เป็นตึกแถวประกอบการพาณิชย์กรรมชั้นล่างและอยู่อาศัยชั้นบน สูงประมาณ 2 – 3 ชั้น เว้นแต่ในเขตกลางเมืองที่เริ่มมีอาคารขนาดใหญ่และอาคารสูงเพิ่มมากขึ้นในลักษณะของโรงแรม ธนาคาร และสถานที่ราชการ อาคารลักษณะเดียวมีน้อยและกระจายตัวอยู่ประปรายไม่เป็นกลุ่มก้อนหรือบริเวณ ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่มีความหนาแน่นสูงมาก บริเวณเขตกลางเมือง ความหนาแน่นประชากรมีสูงถึง 20,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ขณะที่เฉลี่ยทั้งเขตเทศบาล (พื้นที่ 21 ตารางกิโลเมตร) มีความหนาแน่นประชากร 7,500 คนต่อตารางกิโลเมตร

จากลักษณะและรูปแบบเมืองดังกล่าว เทศบาลนครหาดใหญ่จึงเป็นเมืองที่มีขนาดกะทัดรัด (compact) คือ มีศูนย์กลางเมืองเพียงแห่งเดียว ขนาดกว้างประมาณ 1 กิโลเมตร ยาว 4 กิโลเมตร ตั้งอยู่ประชิดทางรถไฟ โดยความเจริญของเมืองส่วนใหญ่ขยายตัวจากทิศตะวันออกมาเกาะอยู่สองฟากฝั่งถนนเส้นทางหลวงที่ตัดผ่านตัวเมืองเพียงเส้นเดียว คือ ถนนกาญจนวนิช ซึ่ง

เชื่อมเมืองสงขลาทางทิศเหนือ และเชื่อมประเทศมาเลเซียทางทิศใต้ (เทศบาลนครหาดใหญ่, 2545 : 2-3)

1.3 การเมืองการปกครอง

การเมือง

การเมืองท้องถิ่นของหาดใหญ่ นับแต่ได้รับการยกฐานะให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อปี พ.ศ. 2471 โดยการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล จวบจนกระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) สามารถจัดแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ตามสภาพบรรยากาศทางการเมืองได้ดังนี้

ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2471 – 2478) เป็นช่วงเริ่มต้นของการเมืองท้องถิ่นหาดใหญ่ ภายหลังจากที่ราชการได้ยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นสุขาภิบาล เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนของตนเอง แต่เนื่องด้วยรูปแบบการปกครองของสุขาภิบาลในสมัยนั้นเป็นแบบคณะกรรมการ โดยมีข้าราชการส่วนกลางคือนายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ทำให้อำนาจทางการเมืองและการปกครองตกอยู่ในความครอบงำของหน่วยราชการส่วนกลาง (นายอำเภอ) เป็นผลให้การเข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นของประชาชนมีน้อยและเป็นไปภายใต้อิทธิพลของราชการส่วนกลาง

ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2478 – 2516) เป็นช่วงระยะยุคเริ่มต้นถึงระยะกลางของการบริหารท้องถิ่นหาดใหญ่ในรูปแบบเทศบาล ซึ่งจากหลักการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเข้าไปทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้อำนาจทางการเมืองเปลี่ยนผ่านจากข้าราชการส่วนกลางไปสู่ประชาชนมากขึ้น การเมืองท้องถิ่นหาดใหญ่จึงเริ่มมีความตื่นตัว โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนที่เป็นชนชั้นนำของท้องถิ่น ก่อให้เกิดบรรยากาศการแข่งขันทางการเมืองในระหว่างกลุ่มชนผู้นำดังกล่าว ดังเห็นได้จากทำเนียบนายกเทศมนตรีหาดใหญ่ในภาคผนวก 7 ในช่วงปี พ.ศ. 2479 – 2516 จะมีการผลัดเปลี่ยนอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้ง อันแสดงให้เห็นได้ถึงสภาพการเมืองท้องถิ่นในขณะนั้นมีการแข่งขันสูง และการครอบครองอำนาจทางการเมืองไม่มีความนิ่งและมั่นคง แต่อย่างไรก็ตาม ความตื่นตัวทางการเมืองดังกล่าวยังคงจำกัดอยู่เพียงในกลุ่มชนชั้นนำของท้องถิ่นเท่านั้น

ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2516 – ปัจจุบัน) เป็นช่วงระยะเวลาที่ท้องถิ่นมีการพัฒนาเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก จนได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครตามลำดับ ในด้านสภาพบรรยากาศการเมือง นับตั้งแต่ช่วงปลายของระยะที่ 2 (ตามที่ผู้วิจัยจัดแบ่ง) คือ ปี พ.ศ.

2501 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2515 การเมืองท้องถิ่นขนาดใหญ่เริ่มจะนิ่งและมั่นคงมากขึ้น แม้ว่าในบางช่วงระยะเวลาจะมีการเปลี่ยนตัวบุคคลที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี) แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำกลุ่มเท่านั้น อำนาจการเมืองและการปกครองยังขึ้นอยู่กับทีมการเมืองกลุ่มเดิม ครั้นภายหลังปี พ.ศ. 2516 ถึงปัจจุบัน การเมืองท้องถิ่นเข้าสู่ระบบการผูกขาดของกลุ่มการเมืองเดียวอย่างชัดเจนซึ่งสืบทอดอำนาจมาจากกลุ่มอำนาจเก่า

ด้านนักการเมืองท้องถิ่นของขนาดใหญ่ ดังที่ได้กล่าวไปข้างแล้ว ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีภูมิหลังเป็นชนชั้นนำที่มีบทบาทและได้รับการเคารพนับถือจากประชาชนในท้องถิ่นมาตั้งแต่อดีต หรืออาจเป็นบุคคลที่มีสายสัมพันธ์ผูกโยงกับกลุ่มอำนาจรัฐหรือฐานอำนาจเก่า หรือกลุ่มคนที่กุมอำนาจเศรษฐกิจของขนาดใหญ่ หรือมีที่มาจากกลุ่มตระกูลเก่าแก่ซึ่งมีวงศาคณาญาติมาก และโดยทั่วไปการเข้าสู่เวทีการเมืองมักจะเป็นลักษณะของการใช้ความสัมพันธ์สนมใกล้ชิด ความสัมพันธ์ส่วนตัว และความเป็นเครือญาติต่อกันชักจูงให้เข้ามาสู่วิถีการเมือง

ในส่วนด้านคุณลักษณะที่ดีของนักการเมืองท้องถิ่นในทัศนคติของประชาชน จะต้องเป็นบุคคลที่คลุกคลีใกล้ชิด หมั่นมาเยี่ยมเยียน ดูแลทุกข์สุข และจะต้องสามารถนำโครงการต่าง ๆ มาพัฒนาชุมชนได้ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นฐานชีวิตประจำวันของคนในชุมชน ดังนั้นการเลือกนักการเมืองท้องถิ่น จึงมักคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว ความเป็นพี่น้องเครือญาติ ความเป็นกลุ่มพวกพ้องคนนับถือ หรือหากไม่มีก็จักเลือกคนมีการศึกษา มีความรู้ และเคยปรากฏผลงานให้ความช่วยเหลือแก่อุปถัมภ์ชุมชนมาก่อน

และสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชน เป็นเช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติ คือ โดยส่วนใหญ่ประชาชนจะแสดงออกเพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีการพัฒนาเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและการศึกษาทั้งในระดับจังหวัด ภาค และประเทศ บทบาททางด้านการเมืองของภาคประชาชนในการเคลื่อนไหวต่าง ๆ เพื่อเสนอข้อคิดเห็น ข้อเรียกร้อง หรือการผลักดันเพื่อให้ได้รับการสนองตอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มชนชั้นกลางของท้องถิ่น จะเข้าไปมีบทบาทหรือเข้าสู่วิถีการเมืองใน 2 ลักษณะด้วยกันคือ การเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรง และหรือการให้การสนับสนุนกลุ่มการเมืองในการเลือกตั้ง

การปกครอง

โครงสร้างของเทศบาล ใหญ่ใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล โดยมีการจัดโครงสร้างเป็นแบบสภาเทศบาล - คณะเทศมนตรี และสำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำของเทศบาล จะมีโครงสร้างของทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่าพนักงานเทศบาล ในรูปของส่วนราชการ

การต่าง ๆ ตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ แบ่งเป็น 5 สำนัก 2 กอง แต่ละสำนักและกองยังแบ่งส่วนราชการย่อยออกเป็นฝ่ายและงาน เว้นสำนักการช่างและสำนักการศึกษาที่มีการแบ่งส่วนราชการย่อยออกเป็นส่วนรองจากสำนัก

รายละเอียดขององค์ประกอบโครงสร้างแต่ละส่วนข้างต้นเป็นดังนี้

1. สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ โดยมีกลไกการควบคุม 3 ประการ คือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการอนุมัติงบประมาณประจำปี

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ด้วยเป็นเทศบาลระดับนคร จึงมีสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสิ้น 24 คน แบ่งตามเขตเลือกตั้งทั้งหมด 4 เขต ๆ ละ 6 คน

2. คณะเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาลที่มาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบ

กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีจำนวน 4 คน ซึ่งมีข้อสังเกตว่าคณะเทศมนตรีจะเป็นตัวแทนที่มาจากเขตเลือกตั้งทั้ง 4 เขต

3. พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจตามกรอบอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับบัญชา

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล หาดใหญ่เป็นเทศบาลนคร ดังนั้นจึงมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543) ดังนี้

ตาราง 4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่

อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ	อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ
1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

ตาราง 4 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ	อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 10. ให้มีโรงพยาบาล 11. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 12. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 13. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 14. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 15. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์

การบริหารงานของเทศบาล คณะเทศมนตรีจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน และเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามนั้น โดยมีพนักงานเทศบาลเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจงาน หรืออีกนัยหนึ่ง คณะเทศมนตรีรับผิดชอบในด้านการวาง “นโยบาย” และพนักงานเทศบาลรับผิดชอบในด้านการนำนโยบายไป “ปฏิบัติ” และในส่วนของสภาเทศบาล จะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายใด ๆ ซึ่งมีผลบังคับใช้แก่บุคคลทั่วไปภายในเขตเทศบาล และตรวจสอบ ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

2. กระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่

การจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่มีขั้นตอนดำเนินการเป็นไปตามหลักกระบวนการ

การจัดทำงบประมาณของเทศบาลโดยทั่วไป คือ ประกอบด้วย 1) ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณหรือการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ 2) การอนุมัติงบประมาณ หรือการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล ซึ่งในส่วนของอธิบายวิธีการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นไปตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

- 2.1. การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 - 2.1.1 หลักการตั้งงบประมาณของเทศบาล
 - 2.1.2 การตั้งงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่
 - 2.1.3 การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 2.2. การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 - 2.1 การเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 - 2.2 การพิจารณาร่างเทศบัญญัติรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล
- 2.3. การเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2.4. สรุปกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ รายละเอียดหัวข้อต่าง ๆ ข้างต้นเป็นดังนี้

2.1 การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เป็นขั้นตอนการรวบรวมโครงการต่างๆ ของส่วนราชการในสังกัดเทศบาลที่ผ่าน การอนุมัติวงเงินงบประมาณจากฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีแล้ว มาจัดทำเป็นเอกสารร่าง เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วิธีการจัดทำอธิบายได้ตามลำดับดังนี้

2.1.1 หลักการตั้งงบประมาณของเทศบาล

ในการตั้งงบประมาณ เทศบาลจะตั้งงบประมาณประเภทใด อย่างไม่รู้ จะต้องเป็นไปภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และกรอบระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงตลอดถึงหนังสือสั่งการต่างๆ ของกรมการปกครอง ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหลักการตั้งงบประมาณโดยสรุปทั่วไป มีดังนี้

1. งบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นทุกประเภททุกรายการ ต้องตราเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพราะถ้าไม่มีรายการในงบประมาณรายจ่ายแล้วจะจ่ายไม่ได้ เว้นแต่มีระเบียบกฎหมาย คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น การยืมเงินสะสม หรือเงินอุทิศให้โดยเฉพาะเจาะจง

2. รูปแบบของงบประมาณ ให้ใช้รูปแบบที่กรมการปกครอง (เดิม) กำหนด โดยใช้รูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

3. งบประมาณรายจ่ายจะต้องตั้งให้ถูกต้องตามด้าน แผนงาน งาน หมวด และประเภทรายจ่าย

ทั้งนี้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องมีความระมัดระวังประกอบด้วย เพื่อสำหรับนำไปเป็นเกณฑ์ในการกำหนดรายจ่าย และสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเท่ากับรายรับได้ หรือรายรับสูงกว่ารายจ่ายได้ตามความเหมาะสม การประมาณการรายรับ หากไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ นโยบาย หรือข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่น ให้ประมาณการโดยใช้หลักเกณฑ์ใกล้เคียงกับรายรับจริงของปีที่ล่วงผ่านมาแล้ว รายละเอียดวิธีการประมาณการรายรับ-รายจ่าย มีดังนี้

2.1.1.1 การประมาณการรายรับ

ให้ประมาณการรายรับในยอดเงินที่ใกล้เคียงกับรายรับจริงในปีที่ผ่านมา โดยรายรับที่นำมาประมาณการประกอบด้วยรายได้ประเภทต่างๆ ดังนี้

- (ก) ภาษีอากร
- (ข) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต
- (ค) รายได้จากทรัพย์สิน
- (ง) รายได้จากสาธารณูปโภคและกิจการพาณิชย์
- (จ) รายได้เบ็ดเตล็ด
- (ฉ) รายได้ที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุน

2.1.1.2 การประมาณการรายจ่าย

ให้ตั้งยอดประมาณการรายจ่ายให้ใกล้เคียงกับประมาณการรายรับ และการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทต่างๆ ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้ใช้แผนพัฒนาเทศบาลเป็นแนวทางในการจัดทำงานงบประมาณ ตามข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 รายละเอียดการตั้งงบประมาณแต่ละประเภทแยกเป็นดังนี้

- (ก) การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งจ่ายได้เฉพาะค่าใช้จ่ายดัง

ต่อไปนี้

- (1) ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย (ถ้ามี)
- (2) ใช้จ่ายตามข้อผูกพันตามกฎหมาย ประกอบด้วย
 - ค่าใช้จ่ายในการจัดการจราจร
 - เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญบ้านาญข้าราชการสวนทองถิ่น (ก.บ.ท.) ในอัตราร้อยละ 2 ของรายได้ประจำปี
 - เงินสมทบกองทุนประกันสังคม
- (3) เงินสำรองจ่าย
- (4) เงินที่งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ เฉพาะการ
- (5) เงินค่าทำศพ

(ข) การตั้งงบประมาณรายจ่ายตามแผนงาน จะต้องเป็นไปตามแผน

พัฒนาประจำปี และภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 และรายจ่ายประเภทใดจะตั้งจ่ายอยู่ในหมวดรายจ่ายใด ให้เป็นไปตามบัญชีจำแนกประเภทรายรับและรายจ่ายที่กรมการปกครอง (เดิม) กำหนด ใช้จ่ายตามแผนงานสามารถจำแนกย่อยออกเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) รายจ่ายประจำ ควรตั้งจ่ายเท่าที่จำเป็นและประหยัด เพื่อให้การบริหารงานสามารถดำเนินการไปได้ตามปกติ โดยให้ถือจำนวนเงินที่จ่ายจริงในปีที่ล่วงมาเป็นเกณฑ์ และประมาณให้ใกล้เคียงกับที่ จะต้องจ่ายจริง และไม่สมควรตั้งงบประมาณประเภท ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย สำหรับใช้ในการบริหารงานในลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น
- (2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ให้จัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการ โดยแสดงราคาากลางค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าแรง และราคาต่อหน่วยกรณีค่าวัสดุ ให้ใช้ราคาตามประกาศของพาณิชย์จังหวัด ค่าครุภัณฑ์ให้ใช้บัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานประมาณ และราคาค่าแรงตามราคาที่กำหนดโดยส่วนราชการที่สามารถอ้างอิงได้ และไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะฟุ่มเฟือย หรือกำหนดคุณลักษณะครุภัณฑ์และราคาแตกต่างไปจากราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานประมาณ เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็น

กรณีพิเศษให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าหากไม่จัดซื้อจัดจ้างจะเกิด
ความเสียหายต่อการบริหารราชการ

นอกจากหลักแนวทางการจัดทำงบประมาณเบื้องต้นที่ได้กำหนดไว้ตาม
ข้างต้นแล้ว แต่ละครึ่งปีกรมการปกครองเดิม ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
จะแจ้งแนวนโยบายการจัดทำงบประมาณเป็นกรณีเฉพาะปีนั้นๆ เพิ่มเติมเป็นประจำทุกปี เพื่อให้
การจัดทำงบประมาณของเทศบาลเป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกับนโยบายของ
ราชการส่วนกลางและรัฐบาล

คำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำงบประมาณต่อไปนี ได้ชี้ให้เห็นชัดเจน
ถึงวิธีการจัดทำงบประมาณที่กล่าวมาข้างต้น

“... เรื่องของวิธีการจัดตั้งงบประมาณ งบประมาณการรายรับ งบประมาณการ
รายจ่ายแต่ละตัว สำรองจ่าย ตั้งได้อย่างไร เงินรับรอง ตั้งได้ยังไง เขา (กรมการปกครอง – ผู้
วิจัย) จะมีหนังสือสั่งการจากส่วนกลาง กรมการปกครองเดิม ซึ่งตอนนี้เปลี่ยนเป็นกรมส่งเสริมการ
ปกครองท้องถิ่นแล้ว ก็จะมีหนังสือสั่งการจากส่วนกลางมากำกับดูแลอีกทีว่า เพื่อให้แนวทางการ
จัดทำงบประมาณของเทศบาลเหมือนกันทั่วประเทศ เพราะว่าบางแห่งใช้จ่ายเงินบางประเภทสูง
มาก เช่น ค่ารับรอง บางแห่ง พวกเทศบาลที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวอย่างภูเก็ต หาดใหญ่ เชียงใหม่ ซึ่ง
ตั้งไว้สูงมาก ขอตั้งไว้สูง ไม่พอจ่าย ไม่พอจ่ายแล้วโอนเอารายการอื่นมาตั้งจ่าย เป็นรายจ่ายพวกนี้
หมด รายจ่ายพวกนี้ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น เราก็จะมีตัวเลขถูกกำหนดให้ตั้งจ่ายได้ว่า ราย
จ่ายประเภทนี้ ตั้งจ่ายได้เท่าไร บล็อกเอาไว้ แล้วก็ห้ามโอนมาเพิ่ม ห้ามโอนออกไป อะไรพวกนี้
ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เราต้องถือปฏิบัติในเรื่องของการตั้งงบประมาณ ประเภทงบประมาณ เราก็ถูก
ล๊อคด้วยส่วนกลาง วิธีการ ก็ถูกล๊อคด้วยส่วนกลาง...”

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการระดับสำนักเกี่ยวกับการตั้ง
งบประมาณของส่วนราชการตนว่า

“... การตั้งงบประมาณของทางสำนัก จะต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ที่
ระเบียบหรือหนังสือสั่งการกำหนดมา งบตัวไหน ตั้งจ่ายอย่างไร ถือปฏิบัติตามที่กรม (กรมการปก
ครองเดิม – ผู้วิจัย) กำหนด เพื่อให้ตั้งแล้วสามารถเบิกจ่ายได้ ไม่เป็นปัญหาภายหลัง...”

และคำสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) ซึ่งได้อธิบายใน
ส่วนนี้ว่า

“... บางทีมันก็มีหนังสือสั่งการมา อย่างงบประมาณตัวนี้ บางทีเอาไปตั้ง
ตรงนั้น ตรงนี้ ตามใจชอบเราไม่ได้ เราต้องทำไปตามหนังสือสั่งการ ปลัด ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่งบ

ประมาณตรงนั้น จึงต้องตรวจสอบ กลับกรองดูว่า งบประมาณตัวนี้ตั้งถูกประเภทมั๊ย ถูกอะไรมั๊ย แล้วก็การตั้งงบประมาณ มีระเบียบว่า ประเภทนี้ตั้งได้เท่าไร? ตั้งยังไง? เงิน ค่าจ้าง ตั้งได้เท่าไร? ไม่เกินเท่าไร? มันเป็นไปตามหนังสือสั่งการ ซึ่งคนที่ตรวจสอบกลับกรองตรงนี้ คือ ปลัดเทศบาล...”

โดยสรุป หลักการตั้งงบประมาณของเทศบาล งบประมาณรายจ่ายประเภทใด ควรตั้งอย่างไร จะต้องเป็นไปภายใต้กรอบระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย โดยในการตั้งงบประมาณ แบ่งออกเป็น 2 กิจกรรมหลัก คือ การประมาณการรายรับ ให้ประมาณการในยอดเงินที่ใกล้เคียงกับรายรับจริงของปีที่ล่วงผ่าน และการประมาณการรายจ่าย ให้ประมาณการในยอดวงเงินใกล้เคียงกับวงเงินประมาณการรายรับ และการตั้งงบประมาณประเภทรายจ่ายต่าง ๆ ได้แก่ รายจ่ายงบประจำ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายงบเพื่อการลงทุน ให้เป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และแผนพัฒนาของเทศบาล

2.1.2 การตั้งงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่

ประกอบด้วย 2 กิจกรรมหลัก คือ

2.1.2.1 การประมาณการรายจ่าย

เป็นขั้นตอนที่ส่วนราชการต่าง ๆ ของเทศบาลทำการประมาณการยอดเงินรายจ่ายที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานของส่วนราชการในปีงบประมาณนั้น โดยมีวิธีการดำเนินการดังนี้

(ก) การเสนอขอของงบประมาณของส่วนราชการ

ในขั้นตอนนี้ เป็นการจัดทำคำขอของงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ของเทศบาลเพื่อเสนอต่อฝ่ายบริหารให้ความเห็นชอบอนุมัติวงเงินงบประมาณให้ โดยในการตั้งของงบประมาณจะต้องอยู่ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและแผนพัฒนาเทศบาล ทั้งที่เป็นแผนระยะ 5 ปีและแผนประจำปี กรณีไม่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาดังกล่าวจะต้องทำการปรับปรุงเพิ่มเติมในแผนพัฒนา ก่อนจะจึงจะสามารถตั้งงบประมาณเพื่อการนั้นได้ การเสนอขอของงบประมาณของส่วนราชการจึงมักทำควบคู่ไปกับการปรับปรุงแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี

การจัดทำคำขอของงบประมาณของส่วนราชการ กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ เริ่มต้นโดยงานจัดทำงบประมาณส่งหนังสือแจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับสำนัก/กอง ประมาณการรายจ่ายและจัดทำเอกสารคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้วส่วนราชการระดับสำนัก/กอง แจ้งต่อไปยังส่วนราชการย่อยในสังกัดดำเนินการจัดทำคำขอของงบประมาณ

ภายใต้กรอบขอบเขตงานของส่วนงานตน จากนั้นเสนอตามลำดับชั้น เพื่อรวบรวมเป็นคำเสนอขอของงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ ส่งให้งานจัดทำงบประมาณนำไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังคำอธิบายขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

“... สำหรับขั้นตอนการเสนอของบประมาณของส่วนราชการของเทศบาล ทางงานจัดทำงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งเวียน จะเป็นไปตามปฏิทินงบประมาณเลยว่า ในช่วงเดือนมีนาคม – เมษายน งานจัดทำงบประมาณจะส่งหนังสือแจ้งให้สำนัก/กอง เสนอประมาณการรายจ่ายประจำเข้ามา ภายในวันที่ 30 เมษายน และงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน 30 พฤษภาคม แล้วสำนัก/กอง แจ้งต่อไปยังส่วนฝ่าย งาน ย่อยต่าง ๆ ในสังกัด ให้จัดทำประมาณการรายจ่ายและคำของบประมาณ เสนอตามลำดับชั้นจนถึงผู้อำนวยการสำนัก/กอง ตรวจสอบ กลับกรอก และรวบรวมส่งให้งานจัดทำงบประมาณดำเนินการต่อไป...”

ทั้งนี้ ในระหว่างที่ส่วนราชการทำการประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ จะมีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย นอกเหนือจากพนักงานปฏิบัติที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำคำของบประมาณโดยตรง เช่น ผู้บริหารหรือคณะเทศมนตรี ในลักษณะของการมอบนโยบายงบประมาณประจำปี สำหรับเป็นแนวทางในการขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการ ทว่าการชี้แจงนโยบายดังกล่าวเป็นไปในลักษณะอย่างไม่เป็นทางการ หรือสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน เข้ามาเพื่อผลักดันให้โครงการต่าง ๆ ลงเขตพื้นที่เลือกตั้งของตน เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการสำนักต่อไปนี้ ซึ่งสามารถสะท้อนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ชัดเจนว่า

“... ก่อนเป็นรูปเป็นร่าง เราจะคุยกันแล้ว ในชุดหัวหน้าส่วนกับคณะเทศมนตรีแล้วว่า ยอดเงินแต่ละส่วนควรจะเป็นเท่าไร งบประมาณเท่าไร งบประมาณเท่าไร งบพัฒนาเท่าไร งบแต่ละหน่วยงานเท่าไร เราจะตั้งอะไรบ้าง...”

“...แล้วส่วนใหญ่แล้วเรา (หัวหน้าส่วนราชการ – ผู้วิจัย) ก็จะฟังจากความต้องการของตัวแทนประชาชน คือ คณะเทศมนตรี จากสมาชิกสภาเทศบาล ที่เขา (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล – ผู้วิจัย) ไปเห็นความเดือดร้อน เห็นข้อเท็จจริงในพื้นที่มาในบริเวณที่เขาอยู่อาศัย เขาก็จะนำตัวนั้นมาบอกกล่าวพวกเรา (ส่วนราชการที่มีหน้าที่งานที่เกี่ยวข้อง – ผู้วิจัย) ตรงนี้มันต้องยังงั้นนะ อันนี้ไม่มีในแผน ต้องเพิ่มเข้าไปนะ อะไรยังงี้ นะครับ...”

คำสัมภาษณ์เกี่ยวกับวิธีการขอตั้งงบประมาณข้างต้น ยังแสดงให้เห็นถึงวิธีการประมาณการรายจ่ายเพื่อเสนอของบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ของเทศบาลได้ว่า ประมาณการรายจ่าย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประมาณการรายจ่ายประจำ (หมายรวมถึง

ประมาณการรายจ่ายงบกลางด้วย) และประมาณการรายจ่ายเพื่อการลงทุน การประมาณการรายจ่ายแต่ละประเภทมีรายละเอียดดังนี้

(1) การประมาณการรายจ่ายประจำ

รายจ่ายประจำของส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายที่ตั้งไว้เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ตามปกติ ยกเว้นเงินอุดหนุนที่เป็นงบประมาณสนับสนุนที่เทศบาลให้กับหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นส่วนราชการ มูลนิธิ สมาคม หรือกิจการอื่นใด

การประมาณการ ส่วนราชการจะปฏิบัติโดยยึดหลักการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำตามที่ส่วนกลางกำหนด คือ นำยอดเงินรายจ่ายจริงในปีที่ล่วงผ่านมาเป็นเกณฑ์สำหรับใช้เป็นฐานในการคำนวณประมาณการยอดรายจ่ายที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นตามความจำเป็นและแนวโน้มของสถานการณ์ที่ต้องจ่ายจริง การตั้งจ่ายงบแต่ละประเภทเป็นดังนี้

เงินเดือนและค่าจ้าง ตั้งจ่ายตามตำแหน่งและอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำไม่เกินบัญชีกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำที่ได้รับอนุมัติ โดยคำนวณตั้งจ่ายไว้ครบ 12 เดือน สำหรับค่าจ้างชั่วคราว ตั้งจ่ายโดยถือจำนวนที่จ่ายจริงในปีที่ล่วงมาเป็นเกณฑ์คิดคำนวณ และประมาณการให้ใกล้เคียงกับที่จะต้องจ่ายจริงของปีงบประมาณที่จะตั้งจ่าย ทั้งนี้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทเงินเดือนค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล จะต้องไม่สูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล

ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภคและรายจ่ายอื่น ๆ ให้ตั้งจ่ายโดยถือจำนวนที่จ่ายจริงในปีที่ล่วงมาแล้วเป็นเกณฑ์ แล้วคำนวณและประมาณให้ใกล้เคียงกับที่จะต้องจ่ายจริง

เงินอุดหนุน ตั้งจ่ายโดยพิจารณาถึงสถานะการคลัง และผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนจะพึงได้รับ ทั้งนี้กิจการที่ขอรับเงินอุดหนุน ต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาล หรือกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งเทศบาลมิได้ดำเนินการเอง

สำหรับการประมาณการรายจ่ายงบกลาง ซึ่งเป็นรายจ่ายที่เทศบาลมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดเบิกจ่าย

ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เงินทิ้งประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ เป็นต้น

การประมาณการ ในหมวดรายจ่ายบางประเภท เช่น รายจ่ายตามข้อผูกพัน (เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น - ก.บ.ท.,เงินสมทบกองทุนประกันสังคม) และค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย จะเป็นรายจ่ายที่ราชการส่วนกลางกำหนดเกณฑ์ในการตั้งจ่ายไว้ให้อ่างอิงชัดเจน เทศบาลจึงถือปฏิบัติไปตามนั้น และในส่วนหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ก็จะมีประมาณการเป็นไปตามความจำเป็นและแนวโน้มที่จะต้องจ่ายจริงในปีงบประมาณที่ตั้งจ่าย

(2) การประมาณการรายจ่ายเพื่อการลงทุน

รายจ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

การประมาณการ จะตั้งงบประมาณในลักษณะของประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการที่จะดำเนินงานในปีงบประมาณนั้น กรณีเป็นการตั้งจ่ายค่าครุภัณฑ์ จะใช้มาตรฐานราคากลางตามที่สำนักงบประมาณกำหนดเป็นเกณฑ์ เว้นกรณีมีเหตุผลความจำเป็นจะต้องจัดซื้อจัดจ้างตามราคาตลาดในท้องถิ่นและละแวกใกล้เคียง หรือต้องการรุ่น หรือคุณสมบัติ หรือลักษณะพิเศษ นอกเหนือจากบัญชีมาตรฐาน จะใช้ราคาตลาดเป็นเกณฑ์ พร้อมแจ้งเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องซื้อเกินราคาที่กำหนด

โครงการที่นำมาเสนอของงบประมาณ โดยข้อกำหนดของกฎหมาย จะต้องเป็นโครงการที่มีอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้มีความเข้าใจชัดเจนเกี่ยวกับการเสนอของงบประมาณโครงการของส่วนราชการ ในที่นี้จึงขออธิบายเกี่ยวกับโครงการที่นำมาตั้งงบประมาณตามลำดับดังนี้

ที่มาของโครงการของส่วนราชการ

การจัดทำโครงการต่าง ๆ เป็นเรื่องของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ซึ่งมีได้อยู่ในขอบเขตของงานศึกษานี้ การอธิบายถึงที่มาของโครงการจึงขอกล่าวถึงเฉพาะแหล่งที่มาหรือบุคคลที่เป็นผู้เสนอหรือร้องขอโครงการ เพื่อให้ทราบถึงกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอของงบประมาณโครงการของส่วนราชการ อันจะส่งผลต่อเนื่องไปถึงความเข้าใจในบทบาทของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ในกระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของเทศบาลทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะทำการวิเคราะห์ในบทต่อไป แหล่งที่มาของโครงการมีดังนี้

ประชาชน เป็นผู้ที่มีความต้องการหรือได้รับความเดือดร้อนโดยตรง โครงการที่เกิดจากประชาชนจะเป็นการนำเสนอปัญหาหรือความต้องการในรูปของข้อร้อง

เรียน ข้อเรียกร้อง และข้อเสนอแนะไปยังเทศบาลเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาท้องถิ่น ตามความต้องการและสภาพของชุมชน มีทั้งในลักษณะของหนังสือร้องเรียนอย่างเป็นทางการ เสนอตามลำดับชั้น หรือไปรษณียบัตร บัตรสนเท่ห์ โทรศัพท์ หรือผ่านทางตัวแทนทั้งที่เป็นในรูป คณะกรรมการชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล พนักงานผู้ปฏิบัติงาน และคณะเทศมนตรี รวมตลอดถึง กลุ่มคนใกล้ชิดสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หรือสื่อท้องถิ่น

สมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลมีที่มาจาก การเลือกตั้งจากเขตพื้นที่เลือกตั้งต่าง ๆ ของท้องถิ่น มีภาระหน้าที่ความเป็นตัวแทนของประชาชนใน การเสนอปัญหา ความเดือดร้อน และความต้องการต่าง ๆ โดยเฉพาะในเขตความรับผิดชอบ ใน การเสนอโครงการของส่วนราชการ สมาชิกสภาเทศบาลจึงเข้ามามีบทบาทอยู่หลายส่วน คือตั้งแต่ การรับทราบรับฟังข้อเรียกร้อง ข้อเสนอแนะ จากประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ผ่านการเยี่ยม เยือน พบปะ สังสรรค์ หรือความสัมพันธ์ส่วนตัว การเสนอร้องขอโครงการเพื่อแก้ปัญหาให้กับ ประชาชน และการพยายามผลักดันให้โครงการที่นำเสนอได้รับการบรรจุในแผนพัฒนาประจำปี และปรากฏในรายละเอียดคำของบประมาณของส่วนราชการ เพื่อจะได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณา จัดสรรงบประมาณของคณะเทศมนตรีต่อไป ทั้งนี้ด้วยมุ่งหวังต้องการทำหน้าที่ตามที่ได้รับ ความไว้วางใจจากประชาชนให้สำเร็จ และเพื่อให้ได้รับการยอมรับในผลงาน อันส่งผลต่อความนิยมทาง การเมืองในการเลือกตั้งสมัยต่อไป

คำสัมภาษณ์ของหัวหน้าส่วนราชการต่อไปนี้ ยืนยันได้ชัดเจนถึง ข้อเท็จจริงของบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลที่มีต่อการนำเสนอโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ของ เทศบาล

“...แล้วส่วนใหญ่แล้วเราก็จะฟังจากความต้องการของตัวแทน ประชาชน คือ คณะเทศมนตรี จากสมาชิกสภาเทศบาล ที่เขา (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศ บาล - ผู้วิจัย) ไปเห็นความเดือดร้อน เห็นข้อเท็จจริงในพื้นที่มา ใน ใน บริเวณที่เขาอยู่อาศัย เขาก็ จะนำตัวนั้นมาบอกกล่าวพวกเรา (พนักงานฝ่ายปฏิบัติ - ผู้วิจัย) ตรงนี้มันต้องยังงั้นนะ ต้องแก้ตรงนี้ นะ อันนี้ไม่มีในแผน ต้องเพิ่มเข้าไปนะ อะไรยังงี้ นะครับ...”

“...ที่นี้ที่มาของโครงการในส่วนที่ 3 ผม (ผู้อำนวยการส่วนราชการ - ผู้วิจัย) เอง มองว่าน่าจะมาจากสมาชิกสภาเทศบาลนะครับ เพราะว่าสมาชิกสภา เทศบาลเป็น บุคคลที่สัมผัสกับพื้นที่โดยตรง เพราะเขาต้อง โดยภาระหน้าที่แล้วเขาลงไปคลุกคลีกับประชาชน นะครับ เพราะฉะนั้นเมื่อลงไปคลุกคลีแล้วก็จะรับทราบปัญหา รับทราบความต้องการของชุมชนมา นะครับ เพื่อที่จะมาร้องขอ ที่จะของบประมาณไปแก้ไขปัญหาก็กับประชาชน นะครับ...”

“...ด้วยภารกิจตามกฎหมาย เรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) ก็มีหน้าที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภค อะไรที่มีถนนหนทาง มีไฟฟ้า อะไร แล้วก็กรณีความจำเป็นเร่งด่วนในกรณีที่ บางทีเกิด อยู่ ๆ ถนนมันเสียหาย อะไร อันนี้ก็ ในขั้นตอนการจัดทำ การร้องขอ มันจะไปอยู่ในกระบวนการที่ว่า เขา (ประชาชน - ผู้วิจัย) ร้องขอ เรา (พนักงานฝ่ายปฏิบัติ - ผู้วิจัย) รับมาส่วนหนึ่ง ที่ว่าร้องขอกับเราโดยตรง ก็จะต้องกำหนดเอาไว้เพื่อนำเสนอ แล้วอีกส่วนหนึ่งคือจากทางสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเขาไปออกพื้นที่ เขาจะรับรู้ข้อมูล แล้วเขาก็จะต้องนำมาหารือกับผู้บริหาร (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) ให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่มาจากการสำรวจ หรือการพิจารณาของข้าราชการประจำ อะไรที่ควรจะทำ แล้วก็จากคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะ ข้อเรียกร้องของประชาชน ที่ผ่านมาทางสมาชิกสภาเทศบาล หรือมาทางผู้บริหาร มันก็จะมาประมวลเป็นข้อมูลว่ามีโครงการอะไรบ้างที่เราควรจะทำ...”

“...เท่าที่เห็น คือ อาจจะมีที่สมาชิกสภาเทศบาลเสนอเข้ามา อย่างที่บอก ก็คือมีปัจจัยที่สมาชิกเสนอเข้ามาเหมือนกัน แต่ทุกครั้ง แต่ว่าเท่าที่มี เขา (สมาชิกสภาเทศบาล - ผู้วิจัย) ขอมมาเหมือนกัน แต่ว่า เข้าที่ประชุมเหมือนกัน มาจัดลำดับความสำคัญเหมือนกัน...”

คณะเทศมนตรี ในฐานะเป็นผู้บริหาร รับผิดชอบการดำเนินงานของเทศบาล ย่อมต้องการให้นโยบายของตนบรรลุผลสำเร็จ สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้ตามความประสงค์ และในฐานะความเป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาล ย่อมต้องการทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายไว้วางใจให้สำเร็จในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้ง ดังนั้นในการเสนอโครงการเพื่อของบประมาณของส่วนราชการ บทบาทของคณะเทศมนตรีจึงมีทั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายงบประมาณของแต่ละปี เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการเสนอขอโครงการแก่ส่วนราชการ ในฐานะผู้บริหารของเทศบาล และเป็นผู้ผลักดันโครงการต่าง ๆ ให้ได้รับการบรรจุในรายละเอียดคำขอของงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ตลอดจนพัฒนาท้องถิ่นไปตามทิศทางที่ประชาชนต้องการ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากเขตพื้นที่เลือกตั้ง ข้อเท็จจริงดังกล่าวปรากฏตามคำสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

“...ที่มาของโครงการ ส่วนแรกเลยนะครับ นโยบายของผู้บริหาร นโยบายของผู้บริหารต้องการจะให้เกิดอะไร ใ้ตัวนี่ก็เป็นตัวหนึ่งที่ทำให้เกิดการเสนอโครงการขึ้นมา การจัดสรรงบประมาณขึ้นมาได้ นะครับ อย่างเช่น ปีนี้ ผู้บริหารจะเน้นหนักในเรื่องโครงการ

ใหม่ ๆ ขึ้นมา เช่น เป็นศูนย์เทคโนโลยีอะไรสักอย่าง ศูนย์วิทยาศาสตร์ การรณรงค์ต่อต้านยาเสพติด ตามนโยบายรัฐบาล อะไรอย่างนี้นะครับ ก็เป็นอำนาจของเขาในฐานะผู้บริหารอยู่แล้วที่จะต้องการทำหรือไม่ทำอะไร นะครับ ตัวนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดโครงการขึ้นมา นะครับ...”

“...ตัวผู้บริหารเอง นโยบายของผู้บริหาร ผู้บริหารมีนโยบายอย่างไร ต้องการให้ท้องถิ่นพัฒนาไปทางไหน เป็นนโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่อยากให้เกิด แล้วก็มีโครงการขึ้นมา เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ หรืออาจไม่ใช่นโยบาย อาจคิดอะไรขึ้นมาในเหตุการณ์ หรือในความจำเป็นเร่งด่วน ต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาให้ประชาชนในขณะนั้น ก็ให้มีโครงการเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้านั้น ๆ อันนี้ก็เป็นอีกส่วนหนึ่ง...”

“...แล้วส่วนใหญ่แล้วเรา (หัวหน้าส่วนราชการ - ผู้วิจัย) ก็จะฟังจากความต้องการของตัวแทนประชาชน คือ คณะเทศมนตรี จากสมาชิกสภาเทศบาล ที่เขา (คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล - ผู้วิจัย) ไปเห็นความเดือดร้อน เห็นข้อเท็จจริงในพื้นที่ มาใน บริเวณที่เขาอยู่อาศัย เขาก็จะนำตัวนั้นมาบอกกล่าวพวกเรา (พนักงานฝ่ายปฏิบัติ - ผู้วิจัย) ตรงนั้นมันต้องยั้งงั้นะ ต้องแก้ตรงนี้นะ อันนี้ไม่มีในแผน ต้องเพิ่มเข้าไปนะ อะไรยั้งงั้นะครับ...”

พนักงานฝ่ายปฏิบัติ เนื่องจากพนักงานฝ่ายปฏิบัติเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติงานและการลงพื้นที่ให้บริการประชาชน ทำให้เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่รับทราบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาในทางเทคนิคการดำเนินงานและการจัดให้บริการต่าง ๆ ของเทศบาล จึงถือเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่สำคัญในการเสนอความเห็น และเสนอโครงการต่าง ๆ ได้ตรงประเด็นปัญหา อันจะทำให้การบริหารงานของเทศบาลมีความสะดวกและราบรื่นมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนของบทบาทของพนักงานฝ่ายปฏิบัติ

“...ในส่วนที่ 2 คือ ข้าราชการประจำ ก็คือว่า ในฐานะผู้ปฏิบัติ นะครับ ไม่ว่าจะ เป็นในระดับพนักงานปฏิบัติหรือผู้อำนวยการกองก็ตาม ก็จะทราบปัญหาได้ชัดเจนกว่า เพราะเขา (พนักงานฝ่ายปฏิบัติ - ผู้วิจัย) คลุกคลีกับปัญหา นะครับ ถ้าเป็นระดับนโยบาย เขา (คณะเทศมนตรี - ผู้วิจัย) จะมองแต่เชิงนโยบาย เพราะฉะนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ บางครั้งผู้ปฏิบัติ น่าจะสัมผัสปัญหาได้ลึก ได้ดีกว่า โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ในบางประการ หรือการดำเนินงานของเทศบาล ปัญหาในเชิงเทคนิคการปฏิบัติ การจัดให้บริการ ตัวนี้ ก็จะสามารถสะท้อนปัญหาและก็จัดตั้งเป็นโครงการขึ้นมาเพื่อจะของบประมาณของโครงการต่อไปได้ นะครับ...”

“...ด้วยภารกิจตามกฎหมาย เรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) ก็มีหน้าที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภค อะไรที่มีถนนหนทาง มีไฟฟ้า อะไร แล้วก็กรณีความจำเป็นเร่งด่วนในกรณีที่ บางทีเกิด อยู่ ๆ ถนนมันเสียหาย อะไร อันนี้ก็ ในขั้นตอนการจัดทำ การร้องขอ มันจะไปอยู่ในกระบวนการที่ว่า เขา (ประชาชน - ผู้วิจัย) ร้องขอ เรา (พนักงานฝ่ายปฏิบัติ - ผู้วิจัย) รับมาส่วนหนึ่ง ที่ว่าร้องขอกับเราโดยตรง ก็จะต้องกำหนดเอาไว้เพื่อนำเสนอ...”

“...บางทีจากระดับพนักงานฝ่ายปฏิบัติที่เสนอปัญหาที่เขาไปทำงานแล้วไปเจอ ไปพบปัญหาขึ้นมาแล้วมาเสนอโครงการ...”

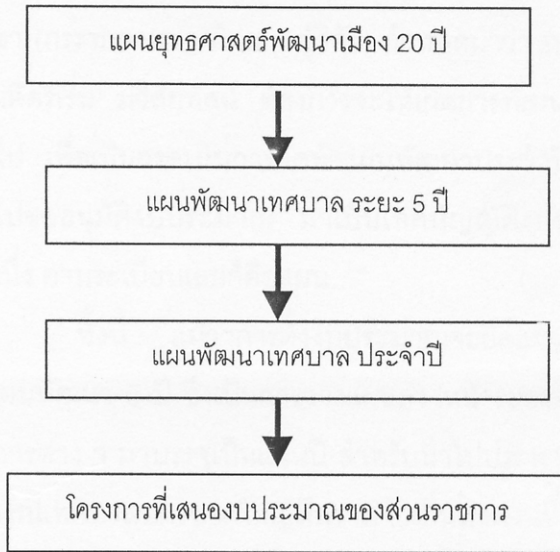
สมาคม/ชมรม/กลุ่มประชาชนต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนของประชาชนในท้องถิ่น ตามลักษณะอาชีพหรือความสนใจ เป็นต้น เพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เช่น สมาพันธ์ธุรกิจการท่องเที่ยว สมาคมการโรงแรม ชมรมบาสเกตบอลขนาดใหญ่ ชมรมแบดมินตัน หรือกลุ่มแม่บ้านต่าง ๆ ในชุมชน เป็นต้น กลุ่มประชาชนเหล่านี้มีฐานะเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป แต่ด้วยความเป็นกลุ่มก้อนและมีวัตถุประสงค์ของกลุ่มชัดเจนเป็นรูปธรรม ทำให้มีความเข้มแข็งในการร้องขอความต้องการ การขอรับการสนับสนุน หรือการนำเสนอโครงการในนามกลุ่มสมาคม ชมรม บทบาทหรือการมีส่วนร่วมของกลุ่มสมาคม/ชมรม/กลุ่มประชาชนต่าง ๆ ในการนำเสนอของงบประมาณโครงการของส่วนราชการ เป็นดังคำสัมภาษณ์ของหัวหน้าส่วนราชการดังนี้

“...เขา (สมาคม/ชมรม/กลุ่มประชาชนต่าง ๆ - ผู้วิจัย) ก็เหมือนประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น นะครับ แต่เขาเป็นกลุ่มเป็นพวก ก็ถือว่า เป็นตัวแทนประชาชนที่มีความต้องการ มีปัญหาความเดือดร้อนเช่นเดียวกัน ไข่ม้อยครับ ตรงนี้ เขาขอรับการสนับสนุนมา ส่วนใหญ่เป็นในรูปงบประมาณ หรือขอให้เรา (เทศบาล - ผู้วิจัย) จัดทำโครงการให้ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่เขาทำอยู่ เรา (ส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง - ผู้วิจัย) ก็นำเสนอให้ ก็เป็นการประมวลความต้องการของประชาชนเช่นเดียวกัน...”

“...สมาคมหรือชมรมในขนาดใหญ่ เขาก็เป็นประชาชนในท้องถิ่น เขามีสิทธิเสนอความต้องการ หรืออยากให้เทศบาลสนับสนุนอะไรได้เหมือน ๆ กับประชาชนคนอื่น ก็เสนอมา เกี่ยวข้องกับส่วนราชการเรา เราก็นำมาจัดทำโครงการ นำมาเสนอขอตั้งงบประมาณไว้ ~~ทั้งนี้ การสนับสนุนของเทศบาล จะขึ้นกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่~~ ~~ซึ่งขึ้นอยู่กับเทศบาล~~ ~~พื้นที่ของเทศบาลด้วย~~ ตรงนี้ เรา (ส่วนราชการ - ผู้วิจัย) ก็ต้องคำนึงด้วย...”

การเสนอของงบประมาณโครงการของส่วนราชการ
ตามที่กล่าวมาแล้ว โครงการที่จะนำเสนอของงบประมาณจะต้องเป็นโครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล ซึ่งกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ เนื่องจากเทศบาลได้

มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี สำหรับใช้เป็นแผนแม่บทในการพัฒนาเมืองระยะยาว นอกเหนือจากแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี และแผนประจำปี ที่กำหนดให้ต้องจัดทำตามระเบียบแล้ว ดังนั้นการเสนอของบประมาณโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ของเทศบาลจึงมีลำดับขั้นตอนการบรรจุโครงการลงในเอกสารคำของบประมาณ ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 การนำเสนอโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการ

จากคำสัมภาษณ์ของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ สามารถสะท้อนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับขั้นตอนการเสนอของบประมาณโครงการได้ชัดเจนว่า

“... ในส่วนของงบพัฒนา (งบรายจ่ายเพื่อการลงทุน – ผู้วิจัย) เป็นส่วนที่เรา เราเดินตามแผนเทศบาลเสียเป็นส่วนใหญ่ ดูจากแผนเป็นหลัก แผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี ระยะปานกลาง กับแผนพัฒนาประจำปี เป็นหลัก ทีนี้ หาดใหญ่ (เทศบาลนครหาดใหญ่ – ผู้วิจัย) มีแผน 20 ปี เป็นแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองระยะยาว ซึ่งเป็น master plan สำหรับแผน 5 ปี และแผนปี ด้วย เราจึงดึงโครงการต่าง ๆ จากแผนยุทธศาสตร์มาลงแผน 5 ปี และดึงจากแผน 5 ปี มาเป็นแผนปี ซึ่งแผน 5 ปีและแผนปี เป็นข้อกำหนดของกฎหมายที่เราจะต้องดึงโครงการจากทั้งสองแผนตามลำดับ มาตั้งงบประมาณ ถ้าไม่มีในแผน แผนปี ตั้งงบไม่ได้...”

“... งบประมาณเพื่อการพัฒนา เราก็พิจารณาจากแผน เนื่องจากเทศบาลนครหาดใหญ่ เรามีแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเมือง แผน 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี เรา

ก็ตั้งโครงการจากแผนที่กล่าวมา แผนยุทธศาสตร์ เป็นแผน 5 ปี เป็นแผนปี แล้วก็นำมาตั้งงบประมาณประจำปี...”

“... มันจะมีแผนสำคัญก็คือแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี แผนพัฒนา 5 ปี แล้วก็แผนปี ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ 20 ปีนี้จะคลุมตั้งแต่ปี 2542 - 2562 ซึ่งตรงนี้ก็กฎหมายไม่ได้กำหนด แต่เป็นความคิดริเริ่มของทางเทศบาลที่จะมีการพัฒนาเมืองและปริมณฑลไปด้วยกัน แล้วก็มีแผน 5 ปี ที่ระเบียบเขา (กระทรวงมหาดไทย - ผู้วิจัย) กำหนดมาว่า เทศบาลต้องทำแผน 5 ปี หรือคณะผู้บริหารมีความคิดริเริ่ม มีวิสัยทัศน์ ต้องการจะให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางใด นอกเหนือจากแผนพัฒนาทั่วไป เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี เพื่อที่จะเอาโครงการในแผนประจำปีนี้แหละไปขออนุมัติงบประมาณ มาเป็นเทศบัญญัติงบประมาณต่อไป เพราะฉะนั้นที่มาที่สำคัญส่วนหนึ่ง ตามระเบียบเลยก็คือแผน...”

ทั้งนี้ แม้ว่าการตั้งงบประมาณจะยึดแผนพัฒนาเทศบาลทั้งแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี และแผนพัฒนา 5 ปี ซึ่งเป็นกรอวางแผนล่วงหน้าระยะยาวและระยะปานกลาง เป็นกรอบในการตั้งโครงการต่าง ๆ มาบรรจุเป็นแผนปี สำหรับนำไปประมาณการรายจ่ายโครงการต่าง ๆ เป็นหลัก แต่กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนภายในปีนั้น หรือมีนโยบายพิเศษเร่งด่วนทั้งจากราชการส่วนกลางและรัฐบาล ก็สามารถปรับปรุงแผนพัฒนา 5 ปี โดยการเพิ่มโครงการต่าง ๆ เข้าไป เพื่อให้การตั้งงบประมาณแต่ละปีเป็นไปอย่างสอดคล้องกับเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ ดังคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำงบประมาณต่อไปนี้

“... โครงการที่นำมาตั้งงบประมาณ ก็มาจากสองส่วน ส่วนหนึ่งนำมาจากแผนพัฒนาเดิมที่มีอยู่แล้ว ที่นำเข้าไปแล้วว่าเป็นความต้องการของประชาชน ของหน่วยงาน อีกส่วนหนึ่ง คือความต้องการเร่งด่วนพิเศษที่นอกเหนือจากแผน อาจเป็นความต้องการที่จำเป็นในขณะนั้นของประชาชน หรือประสบปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการแก้ไขในทันทีทันใด หรือนโยบายรัฐ กรณีเร่งด่วน เช่น ปัญหายาเสพติด ยังจึงเป็นต้น แล้วก็เอาสองส่วนนี้มารวมกันเป็นการเสนอโครงการหรือรายการที่ต้องใช้เงินในแต่ละปี นอกเหนือจากงบประมาณประจำปี...”

การคัดเลือกโครงการเพื่อนำเสนอของงบประมาณของส่วนราชการ
โดยส่วนใหญ่แล้วส่วนราชการต่าง ๆ ของเทศบาลนครหาดใหญ่จะนำโครงการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประจำปีและคาดว่าจะดำเนินการภายในปีงบประมาณนั้นทั้งหมดมารวบรวมแล้วจัดทำเป็นคำขอของงบประมาณของส่วนราชการนั้น โดยไม่มีการวิเคราะห์โครงการอย่างละเอียดเพื่อคัดเลือกและจัดเรียงลำดับความสำคัญของโครงการก่อนนำ

เสนอ เว้นกรณีสำนักการช่าง จะมีการวิเคราะห์โครงการอย่างคร่าว ๆ ถึงความเร่งด่วน ความจำเป็น และความต่อเนื่องกับโครงการอื่น ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือกำลังดำเนินการ แล้วจัดเรียงลำดับความสำคัญในเบื้องต้นก่อนนำเสนอของงบประมาณต่อคณะเทศมนตรี

(ข) การจัดทำเอกสารคำของบประมาณ

หลังจากส่วนราชการได้ให้ส่วนราชการย่อยในสังกัดจัดทำประมาณการรายจ่ายทั้งในส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนแล้วเสร็จ และเสนอตามลำดับชั้นจนถึงผู้อำนวยการสำนัก/กอง ก็จะมีการตรวจสอบ กลับนกรอง ข้อมูลโครงการต่าง ๆ อีกครั้ง ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีการลดหรือเพิ่มโครงการต่าง ๆ ได้ ตามที่ผู้อำนวยการสำนัก กอง ฝ่าย เห็นสมควร แต่โดยทั่วไปผู้อำนวยการสำนัก/กอง มักจะคงเดิมโครงการต่าง ๆ ตามที่ส่วนราชการย่อยในสังกัดเสนอมา เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ปฏิบัติย่อมรู้ปัญหาต่าง ๆ ในหน้าที่งานดี จากนั้นรวบรวมคำของบประมาณของส่วนราชการย่อยต่าง ๆ นำมาจัดทำเป็นคำของบประมาณของส่วนราชการนั้นส่งให้งานจัดทำงบประมาณดำเนินการต่อไป

ในส่วนของงานจัดทำงบประมาณ เมื่อได้รับเอกสารคำของบประมาณจากส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว ก็ทำการตรวจสอบความถูกต้องในการตั้งงบประมาณของรายจ่ายแต่ละประเภท เป็นไปตามกรอบกำหนดของระเบียบกฎหมายและหนังสือสั่งการหรือไม่ หากไม่ก็ทำการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง แล้วรวบรวมและจัดทำเป็นรายละเอียดคำของบประมาณของเทศบาล เสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) พิจารณากลับนกรองอีกชั้นหนึ่ง ก่อนจะเสนอต่อไปยังคณะผู้บริหาร เพื่อนำไปใช้จัดสรรวงเงินงบประมาณรายจ่ายในขั้นต่อไป

การจัดทำคำของบประมาณของส่วนงานจัดทำงบประมาณข้างต้น เจ้าหน้าที่จัดทำงบประมาณได้อธิบายว่า

“... เมื่อเรา (งานจัดทำงบประมาณ - ผู้วิจัย) ได้รับคำของบประมาณจากส่วนราชการ สำนัก กอง มา ก็จะนำมาวิเคราะห์หรือรวบรวม จำแนก แยกออกตามแต่ละแผนงานตามรูปแบบงบประมาณที่ส่วนกลาง คือ กรมการปกครอง (เดิม - ผู้วิจัย) กำหนด แล้วก็จัดทำเป็นเอกสารคำของบประมาณของเทศบาลทั้งหมด ให้ปลัดตรวจสอบอีกครั้งก่อนนำเสนอคณะเทศมนตรี แล้วก็ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกองเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาจัดสรรต่อไป...”

2.1.2.2 การประมาณการรายรับ

ในการประมาณการรายรับ จะเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างงานจัดทำงบประมาณและสำนักคลัง โดยเจ้าหน้าที่จัดทำงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งขอให้สำนักคลังรวบรวมรายงานและสถิติการเงินของทุกหน่วยงาน และทำการประมาณการรายรับ เพื่อใช้ประกอบการตั้งงบประมาณต่อไป ดังคำอธิบายของผู้อำนวยการสำนักคลังว่า

“... เมื่อก่อนนี้ งานจัดทำงบประมาณ มันอยู่ที่สองคน คือ ปลัดเทศบาลกับผู้อำนวยการสำนักคลัง ช่วยกันจัดทำ เพราะว่าตัวเลขต่าง ๆ ที่เอาไปตั้งเกณฑ์คำนวณ เช่น สมมติว่า รายจ่ายประจำ เงินเดือน ต้องตั้งให้กองนี้เท่าไร ค่าตอบแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ต้องตั้งไว้เท่าไร ก็ต้องดูตัวเลขนะครับ ดูตัวเลขยืนยันมาจากปีก่อน ๆ ย้อนหลัง 2 – 3 ปี หรือไม่ก็ข้อมูลปัจจุบัน เอามาผสมกัน ก็ต้องอาศัยสำนักคลัง เพราะทางสำนักคลังจะมีตัวเลข มีข้อมูลเก่า ๆ อยู่ครับ เพราะฉะนั้นเมื่อก่อนจะเป็น 2 คนทำ พอมาปัจจุบัน เปลี่ยนแล้วครับ ผู้อำนวยการสำนักคลังไม่ค่อยเข้ามามีส่วน เนื่องจากว่าเขา (เทศบาล – ผู้วิจัย) มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ อยู่ในงานจัดทำงบประมาณ กองวิชาการ (กองวิชาการและแผนงาน – ผู้วิจัย) เป็นเจ้าหน้าที่ดูแลด้านนี้โดยตรง เป็นคนจัดทำ แต่ว่าเราก็กึ่ง support ข้อมูลด้านนี้ให้อยู่ ส่วนปลัดในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ ตรงนั้น จะเป็นคนตรวจสอบ กลั่นกรอง อีกชั้นหนึ่ง...”

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่จัดทำงบประมาณ ซึ่งได้อธิบายขั้นตอนประมาณการรายรับไว้ว่า

“... ในส่วนประมาณการรายรับ ทางเรา (งานจัดทำงบประมาณ – ผู้วิจัย) จะขอให้ส่วนสำนักการคลังทำประมาณการและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมา เพื่อเราจะได้รวบรวมเสนอปลัดอีกต่อหนึ่ง...”

จากคำอธิบายเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ของฝ่ายที่เกี่ยวข้องข้างต้น สามารถสรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ในการตั้งงบประมาณ เทศบาลดำเนินการโดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดคำนวณประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ ของส่วนงานตนที่คาดว่าจะต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานของปีงบประมาณนั้นเป็นค่าของงบประมาณของส่วนราชการตามรูปแบบการตั้งงบประมาณที่ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนดแล้วงานการจัดทำงบประมาณรวบรวมจัดทำเป็นประมาณการรายจ่ายประจำปีของเทศบาล และให้สำนักคลังร่วมกับงานจัดทำงบประมาณคำนวณประมาณการรายรับ แล้วรวบรวมรายละเอียดทั้งในส่วนประมาณการรายจ่ายและประมาณการรายรับจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล

สำหรับรายละเอียดวิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ได้แก่ รายจ่ายงบประจำและรายจ่ายงบกลาง คำนวณโดยใช้เกณฑ์ยอดวงเงินจ่ายจริงของปีงบประมาณที่ล่วงผ่านประกอบกับการคาดการณ์แนวโน้มความจำเป็นที่ต้องจ่ายของปีงบประมาณนั้น และรายจ่ายงบเพื่อการลงทุน คำนวณโดยประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ภายใต้เกณฑ์อ้างอิงมาตรฐานราคากลางของสำนักงานประมาณ กรณีค่าครุภัณฑ์และราคาตามประกาศพาณิชย์จังหวัด กรณีค่าวัสดุ ทั้งนี้โครงการทำนุบำรุงประเพณีการรายจ่ายเป็นโครงการที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี ซึ่งดึงมาจากแผนพัฒนา 5 ปี และแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเมือง 20 ปี ของเทศบาลตามลำดับ ซึ่งโครงการเหล่านั้นมีที่มาจากประชาชน สมาชิกสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี พนักงานฝ่ายปฏิบัติ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ของขนาดใหญ่

2.1.3 การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในขั้นตอนนี้ประกอบด้วย 2 กิจกรรมหลัก ดังนี้

2.1.3.1 การพิจารณาจัดสรรวงเงิน

เริ่มต้นโดยภายหลังจากเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) ได้รับเอกสารรายละเอียดค่าของงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ และประมาณการรายรับจากเจ้าหน้าที่จัดทำงบประมาณแล้ว ก็ทำการตรวจสอบความถูกต้องในการตั้งงบประมาณตามรูปแบบที่ราชการส่วนกลางกำหนด รวมถึงกลั่นกรองยอดงบประมาณเบื้องต้น จากนั้นนำเสนอต่อคณะผู้บริหารหรือคณะเทศมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติยอดวงเงินงบประมาณ สำหรับนำไปจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของคณะเทศมนตรี โดยในส่วนรายละเอียดวิธีการและหลักเกณฑ์การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ จะได้ทำการวิเคราะห์ในบทต่อไป

2.1.3.2 การจัดทำเอกสารร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เริ่มต้นเมื่อคณะผู้บริหารได้พิจารณาผ่านอนุมัติวงเงินงบประมาณแล้วเสร็จ เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) นำยอดเงินและรายการที่ได้รับอนุมัติขั้นต้นไปจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรูปแบบที่กรมการปกครอง (เดิม) กำหนด โดยมอบหมายให้งานจัดทำงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ จากนั้นเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วเสร็จต่อคณะผู้บริหาร เพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้ง ก่อนนำเสนอต่อสภาเทศบาล ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดของระเบียบว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ คณะผู้บริหารจะต้องเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาเทศบาล ภายใน 15

สิงหาคม กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ การพิจารณางบประมาณประจำปี 2544 – 2546 เนื่องจากโครงการที่ต้องพิจารณามีจำนวนมาก จึงมีบางปีที่ไม่สามารถเสนอต่อสภาเทศบาลได้ทันตามกำหนด จำเป็นต้องขอขยายเวลา คือ ปีงบประมาณ 2546

ดังนั้นสรุปได้ว่า การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) พิจารณาตรวจสอบวิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะเทศมนตรีพิจารณา เมื่อคณะเทศมนตรีพิจารณาอนุมัติยอดวงเงินงบประมาณต่าง ๆ เพื่อตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการรวบรวมและจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล เสนอต่อคณะเทศมนตรีอีกครั้ง โดยมีงานจัดทำงบประมาณเป็นผู้ช่วยเหลือ จากนั้นคณะเทศมนตรีตรวจสอบความถูกต้อง และนำเสนอต่อสภาเทศบาล ภายใน 15 สิงหาคม แต่ทว่าในปีงบประมาณ 2546 ได้มีการขอขยายเวลาการนำเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จทันตามกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบให้ขยายเวลา

2.2 การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เป็นขั้นตอนการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล ตามที่คณะผู้บริหารเสนอขอ โดยมีขั้นตอนย่อยดังนี้

2.2.1 การเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาเทศบาล

ในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไปโดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) กล่าวคือ คณะเทศมนตรียื่นญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อสภาเทศบาล และเมื่อประธานสภาเทศบาลได้รับญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่เสนอมาและตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบการประชุมแล้ว จัดส่งสำเนาแก่สมาชิกสภาเทศบาลล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน ก่อนวันประชุม

2.2.2 การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล

ในขั้นตอนนี้ สภาเทศบาลจะดำเนินการภายใต้กรอบระเบียบการประชุมสภาเทศบาลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

การพิจารณาวาระที่ 1 สภาเทศบาลจะประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และลงมติว่าจะรับหรือไม่รับหลักการ ซึ่งหาก

ระหว่างพิจารณามีสมาชิกต้องการอภิปราย ก็เปิดโอกาสให้มีการอภิปราย ก่อนลงมติที่ประชุมจะรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น หรือไม่

สำหรับการพิจารณาวาระที่ 1 ถือว่าขั้นตอนนี้มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่รับหลักการ จะส่งผลให้คณะผู้บริหารจะต้องลาออก หรือยุบสภาเทศบาล แต่กรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ในการพิจารณาวาระที่ 1 ปีงบประมาณ 2544 – 2546 สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบในหลักการมาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายคณะผู้บริหารสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้

หลังจากเมื่อสภาเทศบาลรับหลักการแล้ว ประธานสภาเทศบาลส่งต้นร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้คณะกรรมการวิสามัญซึ่งสภาเทศบาลเป็นผู้แต่งตั้งพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น ๆ โดยละเอียด โดยที่ประชุมจะกำหนดระยะเวลาการแปรญัตติไว้ด้วย ซึ่งภายในกำหนดเวลาดังกล่าว คณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลคนใดต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น ก็สามารถยื่นเสนอแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ ทั้งนี้ การแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณจะต้องเป็นไปภายใต้ข้อกำหนดดังนี้

1. การแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณ โดยลดรายจ่าย การขอลดจำนวนที่อนุญาตจ่าย ต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองอย่างน้อย 2 คน และผู้เสนอและผู้รับรองต้องลงชื่อในญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วย

2. ห้ามมิให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองของคณะเทศมนตรี

3. ห้ามมิให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

3.1 ดอกเบี้ยและเงินสงฆ์ต้นเงินกู้

3.2 รายจ่ายซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย

กรณีถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นว่า รายจ่ายรายการใดมีข้อผูกพันเช่นนี้หรือไม่ ให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ภายหลังครบกำหนดระยะเวลาแปรญัตติ คณะกรรมการวิสามัญเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นตามร่างเดิมและตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม กรณีมีการแปรญัตติ พร้อมทั้งรายงานและบันทึกความเห็นยื่นต่อประธานสภาเทศบาล และประธานสภาเทศบาลส่งสำเนารายงานนั้นแก่สมาชิกสภาเทศบาลโดยปกติไม่น้อยกว่า 1 วัน ก่อนวันนัดวันประชุม

การพิจารณาวาระที่ 2 สภาเทศบาลประชุมปรึกษาในส่วนที่มีการเสนอขอแปรญัตติเพื่อแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เรียงตามลำดับรายชื่อ เพื่อลงมติเห็นด้วยหรือไม่ เพียงใด และหากคำแปรญัตติหรือการแก้ไขข้อใดที่ประชุมมีมติไปแล้ว ก็จะไม่มีการเสนอขอแปรญัตติหรือเสนอญัตติขอเปลี่ยนแปลงการลงมติใหม่อีก สำหรับกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ การพิจารณาวาระที่ 2 ในปีงบประมาณ 2544 - 2546 ไม่มีการเสนอขอแปรญัตติแต่อย่างใด

เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนนี้แล้ว ก็จะเข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 3

การพิจารณาวาระที่ 3 สภาเทศบาลจะประชุมพิจารณาครั้งสุดท้ายว่าจะผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้ผ่าน 2 วาระแรก หรือไม่ โดยไม่มีการอภิปราย เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น สำหรับกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ การพิจารณาวาระที่ 3 ในปีงบประมาณ 2544 - 2546 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบมาโดยตลอด

ทั้งนี้ การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาลที่กล่าวมาข้างต้น ตามข้อกำหนดของกฎหมาย ห้ามมิให้สภาเทศบาลประชุมพิจารณา 3 วาระรวดในคราวเดียวกัน และกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ได้ถือปฏิบัติตามมาตลอดปีงบประมาณ 2544 - 2546 โดยแบ่งการประชุมสภาเทศบาลออกเป็น 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 พิจารณาวาระที่ 1 และครั้งที่ 2 พิจารณาวาระที่ 2 และ 3

เห็นได้ว่าโดยสรุปแล้ว ขั้นตอนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาลนครหาดใหญ่ เมื่อคณะเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาเทศบาลแล้ว สภาเทศบาลทำการพิจารณาตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบการประชุมสภาเทศบาล กล่าวคือ สภาเทศบาลประชุมสภา 2 ครั้ง และแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ คือ ครั้งที่ 1 เป็นการพิจารณาในวาระที่ 1 เพื่อลงมติรับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเนื่องจากคณะเทศมนตรีสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้ ตลอดปีงบประมาณ 2544 - 2546 สภาเทศบาลมีมติรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาโดยตลอด และครั้งที่ 2 ประชุมพิจารณาวาระที่ 2 และวาระที่ 3 โดยในวาระที่ 2 พิจารณาในส่วนของการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมรายการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งปรากฏว่าไม่มีการยื่นเสนอขอแปรญัตติจากสมาชิกสภาเทศบาลแต่อย่างใด และวาระที่ 3 เป็นการประชุมครั้งสุดท้ายเพื่อให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรากฏผลว่าสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบตลอดปีงบประมาณ 2544 - 2546

2.3. การเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว เทศบาลก็จะนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อลงนามอนุมัติประกาศใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่อไป ซึ่งตลอดปีงบประมาณ 2544 - 2546 ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เทศบาลนครหาดใหญ่เสนอ โดยไม่มีการท้วงติงใด ๆ

2.4. สรุปกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่

จากที่ได้อธิบายมาทั้งหมดข้างต้น เป็นการแสดงให้เห็นภาพกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ซึ่งจะเห็นว่า มีขั้นตอนหลักที่สำคัญสรุปได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

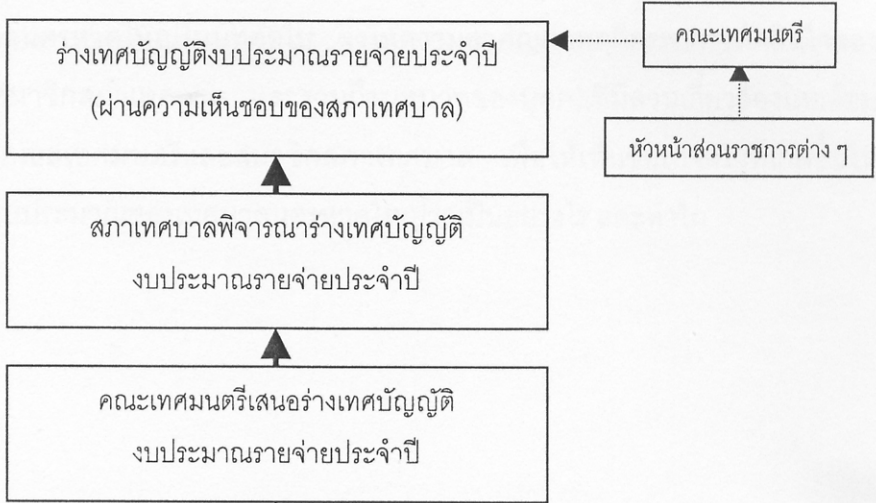
1. การเสนอของงบประมาณของส่วนราชการ เป็นขั้นตอนที่ส่วนราชการในสังกัดเทศบาลจัดทำรายละเอียดประมาณการรายจ่ายเพื่อขอของงบประมาณสำหรับการดำเนินการต่าง ๆ ของส่วนราชการภายในปีงบประมาณนั้น

2. การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นขั้นตอนที่คณะเทศมนตรีพิจารณารายการคำขอของงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดเทศบาล เพื่อจัดสรรวงเงินงบประมาณเบื้องต้น เพื่อสำหรับจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล

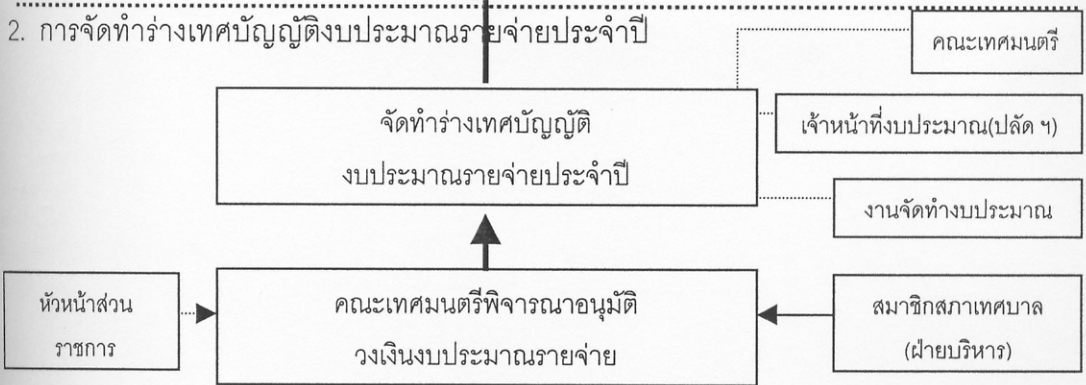
3. การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล เป็นขั้นตอนที่สภาเทศบาลประชุมพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะเทศมนตรีเสนอมาหรือไม่ อย่างไร

กระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ข้างต้น สรุปได้ดังภาพประกอบ 3

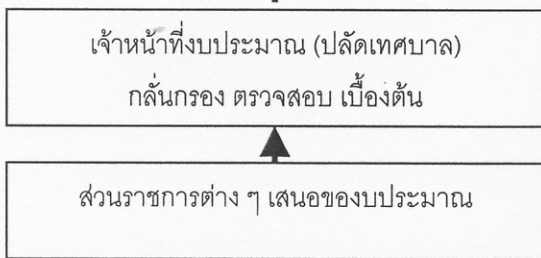
3. การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี



2. การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี



1. การเสนอของบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ



ภาพประกอบ 3 กระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่

จากขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลทั้ง 3 ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และขั้นตอนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาลเป็นเรื่องของการจัดสรรงบประมาณโดย

ตรง โดยมีคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้ในประเด็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ในบทต่อไป จึงให้ความสำคัญต่อพฤติกรรมการตัดสินใจของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล และรวมถึงบทบาทของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยอ้อมในการตัดสินใจของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้เห็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ว่าเป็นอย่างไร และทำไม