

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ อันจะนำไปสู่การเสนอแนะวิธีการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น เพื่อให้มีองค์ความรู้สำหรับใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ที่ชัดเจน ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยแยกเป็นประเด็นดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดหางบประมาณของเทศบาล
4. ผลการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รายละเอียดแต่ละประเด็นเป็นดังนี้

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจ

##### 1.1 นิยามการตัดสินใจ

กุลธนะ ธนาพงศธร (2520 : 169 - 170) ให้ความหมายการตัดสินใจ หมายถึง การตกลงใจเลือกหนทางใดทางหนึ่งที่เราเห็นว่าดีที่สุดหรือได้รับประโยชน์มากที่สุดจากบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่หลายหนทาง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่นำไปสู่เป้าหมายที่กำหนด

กิติมา ปริดีติติก (2529 : 115) นิยามการตัดสินใจว่า หมายถึง การเลือกซึ่งถือเอาเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเป็นเครื่องตัดสินใจจากทางเลือกหลาย ๆ ทาง และหากยังมีทางเลือกมาก ๆ ก็ยิ่งจะช่วยให้การพิจารณาตัดสินใจได้ดีที่สุด

สุรเชษฐ์ ชีระมณี (2534 : 92) นิยามการตัดสินใจ หมายถึง การเลือกทางเลือกหนึ่งจากหลายทางเลือกเพื่อใช้สำหรับดำเนินงาน

ประทุม รอดประเสริฐ (2535 : 253) ให้ความหมายการตัดสินใจ หมายถึง กระบวนการในการสร้างทางเลือกการดำเนินงานใด ๆ ไว้หลายทาง แล้วพิจารณาตรวจสอบประเมินผลทางเลือกเหล่านั้น เพื่อเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดเพียงทางเลือกเดียว เพื่อนำไปดำเนินงาน

สมพร เพ็ญจันทร์ (2540 : 38) ให้ความหมายการตัดสินใจ หมายถึง การตกลงใจเลือกทางเลือกหนึ่งในบรรดาทางเลือกที่มีอยู่จำนวนหนึ่ง ดังนั้น การตัดสินใจจึงเป็นกระบวนการใช้ความคิดเลือกทางเลือกหนึ่ง หรืออดวันไม่กระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

กิบสัน และคณะ (Gibson, et al., 1973 : 188) นิยามการตัดสินใจ หมายถึง การกระทำ การตกลงใจหรือการจัดการข้อถกเถียง คำถาม ภายใต้เงื่อนไขของการพิจารณา

แม้ว่าจากนิยามข้างต้นจะมีผู้ให้ความหมายของการตัดสินใจไว้แตกต่างกันตามทัศนะของแต่ละคน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่าล้วนเป็นการอธิบายความที่มุ่งไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ การตัดสินใจ เป็นการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ทั้งหมดที่มีอยู่เพื่อกระทำการตกลงใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งซึ่งเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด เพื่อใช้สำหรับการดำเนินงาน

## 1.2 แนวทางการศึกษาการตัดสินใจ

กุลธน ธนาพงศธร (2520 : 174 - 177) แบลส (Bass, 1983 : 21 - 22) และ กิบสัน และคณะ (Gibson, et al., 1973 : 187 - 188) อธิบายถึงแนวทางการศึกษาการตัดสินใจว่ามี 2 แนวทาง คือ

1.2.1. การศึกษาแบบพฤติกรรมหรือแบบพรรณนาความ (descriptive/behavioral decision theory) เป็นการศึกษาการตัดสินใจในแง่มุมมองของการอธิบายถึงการกระทำการตัดสินใจในปัญหาใดปัญหาหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหานั้น ๆ เป็นอย่างไร ด้วยวิธีการใด และผลของการตัดสินใจนั้นเป็นอย่างไร (what is happening or what has happened) เพื่อต้องการให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีเหตุผล มีหลักเกณฑ์แน่นอน ตลอดจนจะมีการนำเอาเทคนิคและวิทยาการต่าง ๆ เข้ามาช่วยในการพิจารณาตัดสินใจ

1.2.2. การศึกษาแบบปทัสถาน (prescriptive/normative decision theory) เป็นการศึกษาการตัดสินใจในแง่มุมมองของการพิจารณาหาวิธีการหรือสิ่งที่ควรจะเป็นเพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างดีที่สุด เหมาะสมที่สุด (what ought to happen) ทั้งนี้การพิจารณาในแง่สิ่งใดควรหรือไม่ควร เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับดุลพินิจของบุคคลแต่ละคน การศึกษาตามแนวทางนี้จึงมีลักษณะเป็นการพรรณนาแบบอุดมทัศน์ (ideal type) มากกว่าที่จะเป็นแบบวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์ที่แท้จริง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช อ้างถึงใน กุลธน ธนาพงศธร, 2520 : 175)

แนวทางการศึกษาการตัดสินใจทั้ง 2 แนวทาง สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังตาราง 1

ตาราง ๒ การเปรียบเทียบแนวทางการศึกษาการตัดสินใจ

	Descriptive/ behavioral decision theory (สิ่งที่เป็นอย่าง)	Prescriptive/ normative decision theory (สิ่งที่ควรจะเป็น)
การตัดสินใจ (The decision)	การตัดสินใจอะไรบ้างที่กระทำ อยู่ในองค์การนั้น ๆ และผล ของการตัดสินใจต่าง ๆ เหล่า นั้นเป็นอย่างใด	การตัดสินใจแบบใดที่เหมาะสม ที่สุด และสามารถมีวิธีการปรับ ปรุงการตัดสินใจต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ได้อย่างไร
ผู้ตัดสินใจ (The decision maker)	บุคลิกภาพของผู้ตัดสินใจใน องค์การมีอะไรบ้าง และอะไรที่ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติ กรรมของผู้ตัดสินใจ	ผู้ตัดสินใจที่กระทำอย่างมีเหตุ ผลควรเป็นอย่างไร
กระบวนการตัดสินใจ (The decision process)	การกระทำการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในองค์การนั้น ๆ เป็น อย่างไร	การตัดสินใจต่าง ๆ ในองค์การ นั้น ๆ ควรจะมีกระบวนการตัด สินใจอย่างไร

### 1.3 องค์ประกอบของการตัดสินใจ

การพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประกอบของการตัดสินใจ มีนักวิชาการเสนอไว้หลายท่านดังนี้  
 กุลธณ ธนาพงศธร (2520 : 170 - 171) กล่าวว่า การตัดสินใจใด ๆ จะต้องประกอบด้วย  
 องค์ประกอบอย่างน้อย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. บุคคลผู้ทำการตัดสินใจ
2. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องบรรลุถึงโดยการตัดสินใจ
3. หนทางเลือกที่จะทำให้ประเด็นหรือปัญหาที่พิจารณานั้นไปสู่ข้อยุติของการตัดสินใจ

และที่จะเป็นแนวทางในการนำเอาไปปฏิบัติต่อไป

4. สภาพแวดล้อมของการตัดสินใจนั้น ๆ

กิติมา ปรีดีดิถก (2529 : 115) แบ่งองค์ประกอบของการตัดสินใจออกเป็น 3 ประการ  
 ดังต่อไปนี้

1. ตัวผู้ตัดสินใจ
2. จุดมุ่งหมาย

### 3. ทางเลือก

สมพร เพ็ญจันทร์ (2540 : 41 - 42) กล่าวว่า องค์ประกอบของการตัดสินใจประกอบด้วย

1. ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจ
2. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการตัดสินใจ
3. ทางเลือก
4. สภาพแวดล้อม

และอนันต์ เกตุวงศ์ (2541 : 146 - 147) กล่าวว่า การตัดสินใจใด ๆ จะประกอบด้วย องค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

1. การเลือกหรือโอกาสที่จะเลือกทางเลือกทั้งหลาย
2. ทางเลือกหรือแนวทางหรือวิถีของการปฏิบัติ (course of action)
3. วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งประสงค์
4. ผลที่ตามมาของการตัดสินใจ
5. ผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ แบ่งเป็น
  - 5.1 บุคคลคนเดียว
  - 5.2 กลุ่มบุคคล
6. สภาพแวดล้อม

จากการเสนอความเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์ประกอบของการตัดสินใจดังกล่าวมา สามารถสรุปได้ว่า การตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ต่างก็ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้ คือ วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการตัดสินใจนั้น ทางเลือกและการเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง ผู้ทำการตัดสินใจ และสภาพแวดล้อมของการตัดสินใจ

#### 1.4 ระดับของการตัดสินใจ

การตัดสินใจถือเป็นกิจกรรมหนึ่งของคนที่เกิดขึ้นได้เสมอ โดยการตัดสินใจอาจเป็นเรื่องเฉพาะของตัวบุคคลแต่ละคน หรือของกลุ่มที่กระทำในนามขององค์การหรือสถาบัน และพบว่า จำนวนของบุคคลที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะมีอิทธิพลทำให้ผลของการตัดสินใจที่เกิดขึ้นแตกต่างกันได้ (กุลธนะ ธนาพงศธร, 2520 : 193) ดังนั้น หากจะจัดระดับของการตัดสินใจ สามารถจัดแบ่งได้ตามขนาดของจำนวนบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็น 3 ระดับ ตามแนวคิดของดรอร์ (Dror, 1974 : 78 - 83) ดังนี้

#### 1.4.1. ผู้ตัดสินใจที่เป็นบุคคลคนเดียว (individual decision)

การตัดสินใจของบุคคลปกติธรรมดาทั่วไปแต่ละคนมักจะขึ้นอยู่กับกระบวนการทางจิตวิทยา 2 ประการ คือ กระบวนการรับรู้ (perception) และกระบวนการเรียนรู้ (learning) ซึ่งกระบวนการทั้งสองนี้จะแสดงออกให้เห็นได้ใน 3 ลักษณะ คือ นิสัย (habit) วิธีการแก้ปัญหา (problem-solving) และระดับของการสร้างสรรค์ (creativity) ของบุคคลแต่ละคน (กุลธนะ ธานี พงศธร, 2520 : 194) สรุปลักษณะการตัดสินใจของบุคคลมี 12 ประการดังนี้

1.4.1.1 บุคคลแต่ละคนจะทำการตัดสินใจโดยไม่สนใจในรายละเอียดของกระบวนการตัดสินใจ และไม่สนใจจะดำเนินการตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจนั้น แต่สนใจในผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจนั้น ๆ มากกว่า

1.4.1.2 การตัดสินใจของบุคคลแต่ละคนในแทบทุกกรณีจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการของจิตใต้สำนึก (subconscious) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เป็นเรื่องลับซับซ้อนและเป็นการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ กระบวนการของจิตใต้สำนึกก็จะมีมีความสำคัญมากขึ้น

1.4.1.3 คุณลักษณะของผู้ตัดสินใจจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อกระบวนการตัดสินใจของบุคคลแต่ละคน

1.4.1.4 ภาวะทางร่างกายและอารมณ์ของผู้ตัดสินใจในขณะที่กระทำการตัดสินใจมีอิทธิพลอย่างมากต่อกระบวนการตัดสินใจของบุคคลผู้นั้น และระดับความเกี่ยวข้องในเรื่องที่ทำการตัดสินใจก็มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของบุคคลแต่ละคนด้วย

1.4.1.5 สภาพสิ่งแวดล้อมของผู้ตัดสินใจแต่ละคนจะมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของบุคคลนั้น

1.4.1.6 ข้อมูลข่าวสารมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคลแต่ละคนทั้งที่เป็นข้อมูลที่แสวงหาและข้อมูลข่าวสารที่ได้รับรู้

1.4.1.7 การตัดสินใจของบุคคลแต่ละคนจะมีแนวโน้มดำเนินไปในแนวทางที่ได้รับการต่อต้านน้อยที่สุด จึงอาจทำให้เกิดอุปสรรคต่อการคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ

1.4.1.8 เมื่อกระทำการตัดสินใจใด ๆ ไปแล้ว บุคคลแต่ละคนโดยส่วนใหญ่มักจะไม่ได้ใช้ความรู้ในเรื่องการตัดสินใจตามรูปแบบสมเหตุสมผล (rational) หรือรูปแบบเป็นไปได้ดีที่สุด (optimal model) อย่างอัตโนมัติในทันทีทันใด เพื่อค้นหาทางเลือกต่าง ๆ ในอันที่จะขยายความในเป้าหมายดำเนินการ

1.4.1.9 ในสภาพการณ์ของการทดลองซึ่งได้มีการกำหนดความเป็นไปได้ของผลที่จะได้รับและเป้าหมายในการดำเนินการอย่างชัดเจนว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหานั้น การตัดสินใจของบุคคลแต่ละคนมีความโน้มเอียงที่จะเป็นแบบไม่สมเหตุสมผลอย่างชัดเจน

1.4.1.10 การตัดสินใจของบุคคลแต่ละคนโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะทำไปเพื่อให้บรรลุถึงหน้าที่ที่แต่ละคนได้รับผิดชอบ แต่อาจจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นที่ต้องตัดสินใจเลย

1.4.1.11 แม้ว่าจะกำหนดปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคลแต่ละคนที่ทำการตัดสินใจให้เท่ากัน คุณภาพของการตัดสินใจของบุคคลแต่ละคนก็ยังคงมีความแตกต่าง

1.4.1.12 กระบวนการตัดสินใจของบุคคลแต่ละคนจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและในหลายกรณีจะเปลี่ยนแปลงไปตามอิทธิพลของสิ่งต่อไปนี้

- ก. กฎเกณฑ์หรือวิธีการของการแก้ปัญหา (problem-solving) ซึ่งได้กำหนดขึ้นไว้เป็นแบบฉบับที่แน่นอนของสังคมนั้น ๆ
- ข. ลัทธิหรือขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกัน
- ค. การพัฒนาด้านบุคลิกภาพและจิตวิทยาของบุคคล

#### 1.4.2. การตัดสินใจที่เป็นกลุ่มเล็ก ๆ (small – group decision making)

การตัดสินใจของกลุ่มจะมีลักษณะแตกต่างไปจากการตัดสินใจบุคคลแต่ละคน โดยสามารถจำแนกลักษณะการตัดสินใจของกลุ่มได้ดังนี้

1.4.2.1 การตัดสินใจของกลุ่มเป็นผลจากการรวบรวมการตัดสินใจของเหล่าสมาชิกในกลุ่มนั้น หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นกระบวนการของการกระทำต่อกัน (interaction) ของบุคคลแต่ละคนในกลุ่ม ซึ่งการกระทำนี้อาจเป็นไปได้ทั้งในแง่ส่งเสริมสนับสนุนและต่อต้านหรือขัดแย้ง

#### 1.4.2.2 การตัดสินใจของกลุ่มจะได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้

- ก. โครงสร้างและประวัติของกลุ่ม
- ข. ระดับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม
- ค. พฤติกรรมผู้นำกลุ่ม ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- ง. บทบาทที่เป็นทางการของกลุ่ม
- จ. ความสลับซับซ้อนและยุ่งยากของเรื่องที่จะทำการตัดสินใจ

1.4.2.3 บุคคลที่เข้าร่วมการตัดสินใจของกลุ่มจะได้รับผลกระทบบางประการจากกลุ่ม และผลกระทบนั้นจะมีอิทธิพลต่อทัศนคติและรูปแบบการตัดสินใจของบุคคลนั้นในอนาคต

1.4.2.4 การตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับความคิดสร้างสรรค์ การแบ่งงานกันทำ หรือ ต้องการข่าวสารข้อมูลมากมาย การตัดสินใจโดยกลุ่มจะให้ผลดีกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว

1.4.2.5 การตัดสินใจของกลุ่มสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นได้หลายวิธี เช่น การเลือกสมาชิกของกลุ่มและผู้นำกลุ่มอย่างระมัดระวัง หรือการจัดทำแบบฉบับของการตัดสินใจร่วมกันและนำมาใช้ปฏิบัติ

นอกจากนี้ ไฮแมนน์ สก๊อต และคอนเนอร์ (อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2541 : 145) ยังได้กล่าวถึงการตัดสินใจของคนเป็นกลุ่มว่าจะต้องอาศัยกฎหรือกติกาการตัดสินใจร่วมกัน กล่าวคือ

1. ทุกคนจะต้องเห็นด้วยกับการตัดสินใจหรือเป็นการตัดสินใจของทุกคน นั่นคือต้องเป็นความเห็นที่สอดคล้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์ (consensus)
2. เสียงส่วนใหญ่ข้างมาก (majority) อย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกลุ่มที่จะประชุมร่วมกัน โดยทั่วไปจะใช้ร้อยละห้าสิบเอ็ดขึ้นไป บางครั้งอาจใช้สองในสาม แล้วแต่จะตกลงกันในแต่ละกรณี
3. เสียงสูงสุด (plurality) เสียงของฝ่ายสูงสุดที่เห็นสอดคล้องกัน เสียงสูงสุดนี้อาจต่ำหรือสูงกว่าร้อยละห้าสิบก็ได้

#### 1.4.3. การตัดสินใจขององค์การ

องค์การเป็นที่รวมของคนจำนวนมากที่มาปฏิบัติงานร่วมกัน ดังนั้น การตัดสินใจขององค์การก็คือการตัดสินใจของกลุ่มคนในองค์การนั้น ๆ ซึ่งมีความแตกต่างไปจากการตัดสินใจของบุคคลแต่ละคนและของกลุ่มคนเล็ก ๆ ที่ได้อธิบายมาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบสำคัญที่สุดของกระบวนการตัดสินใจขององค์การคือตัวบุคคลต่าง ๆ ที่จะเป็นผู้ดำเนินการตัดสินใจแทนองค์การมีจำนวนบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากกว่าการตัดสินใจของกลุ่มคน จึงเป็นเรื่องยากที่จะศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับบุคคลที่มีส่วนร่วมดังกล่าวได้ทุกคน ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถกำหนดเป็นกฎเกณฑ์หรือหลักการของการตัดสินใจขององค์การได้ อย่างไรก็ตามยังพอสรุปลักษณะการตัดสินใจขององค์การได้เป็น 13 ประการดังนี้

1.4.3.1 กระบวนการต่าง ๆ ของการตัดสินใจขององค์การโดยส่วนใหญ่แล้ว ไม่ได้กำหนดเป็นกฎเกณฑ์แน่นอน ชัดเจน

1.4.3.2 ตราบใดที่กฎ ข้อบังคับ หรือความคิดเห็นขององค์การได้ยอมรับโดยวาจาถึงแนวทางของการตัดสินใจควรเป็นอย่างไร ตราบนั้นการตัดสินใจส่วนใหญ่ถือว่าเป็นเรื่องไร้สาระเชื่อถือไม่ได้ (myth) และในความเป็นจริง การตัดสินใจขององค์การนั้น ๆ จะดำเนินการไปโดยแนวทางหรือรูปแบบอย่างอื่นมากกว่าแนวทางที่ได้ยอมรับโดยคำพูดนั้น ๆ

1.4.3.3 โดยทั่วไปบุคคลต่าง ๆ ในองค์การไม่ได้ตระหนักถึงการตัดสินใจขององค์การดำเนินการไปอย่างไร และอะไรเป็นปัจจัยผลักดันให้มีการตัดสินใจเป็นเช่นนั้น แต่ถ้าเมื่อใดที่ทราบก็จะมีผลทำให้การตัดสินใจขององค์การประสบผลสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ

1.4.3.4 การตัดสินใจขององค์การเป็นกึ่งมีแบบฉบับที่แน่นอนเนื่องจากส่วนหนึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยจารีตประเพณี ความสัมพันธ์ทางอำนาจ การแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการ และปัจจัยอื่น ๆ

1.4.3.5 การตัดสินใจขององค์การจะถูกกำหนดขึ้นโดยการตัดสินใจย่อย ๆ (subdecisions) อย่างมากมาย ซึ่งกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในเวลาและสถานที่ต่าง ๆ และการตัดสินใจย่อย ๆ เหล่านี้จะมีอิทธิพลสำคัญมากน้อยแตกต่างกันในกระบวนการตัดสินใจขององค์การ

1.4.3.6 อิทธิพลของการตัดสินใจย่อยต่าง ๆ ที่มีต่อกระบวนการตัดสินใจขององค์การนั้นจะมีอยู่มากน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับ

- ก. พลังอำนาจของหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลที่ได้ตัดสินใจย่อย ๆ นั้น
- ข. ความสำคัญของประเด็นหรือการตัดสินใจย่อยนั้น
- ค. ประสิทธิภาพของการคมนาคมระหว่างหน่วยงานที่มีการตัดสินใจย่อยนั้นกับหน่วยงานควบคุมส่วนกลาง
- ง. ผลประโยชน์ของหน่วยงานที่ตัดสินใจย่อยและระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

1.4.3.7 กระบวนการตัดสินใจขององค์การประกอบด้วยองค์ประกอบหลายประการ เช่น การแลกเปลี่ยนความรักใคร่ชอบพอก การประเมินอำนาจซึ่งกันและกัน ระดับความสัมพันธ์ส่วนบุคคล รวมถึงการต่อรองและการประนีประนอม

1.4.3.8 การตัดสินใจขององค์การโดยปกติแล้วมักกระทำโดยปราศจากการกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติมาก่อน และถ้าหากในองค์การได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อค้นหาเทคนิคในการตัดสินใจ ดำเนินการวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารแล้ว หน่วยงานเหล่านี้มักจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจขององค์การในประเด็นปลีกย่อยมากกว่า



1.4.3.9 การตัดสินใจขององค์การโน้มเอียงที่จะดำเนินไปในแนวทางที่มีการต่อต้านน้อยที่สุด

1.4.3.10 ปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ใช้ในการตัดสินใจขององค์การจะอยู่หรือเป็นอย่างไร มักขึ้นอยู่กับประเด็นของเรื่องที่ต้องการจะกระทำการตัดสินใจเป็นเรื่อง ๆ ไป จะไม่มีการพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มาก่อนล่วงหน้าเป็นเวลายาวนาน

1.4.3.11 การตัดสินใจขององค์การมีแนวโน้มที่จะพยายามหลีกเลี่ยงการเสี่ยงภัยให้น้อยที่สุด และพยายามให้ประสิทธิผลสำเร็จตามเป้าหมายมากที่สุด ยกเว้นในองค์การที่เพิ่งเริ่มจัดตั้ง จะมีความกล้าเสี่ยง และยอมรับแนวคิดการตัดสินใจตามหลักส่วนเพิ่ม (incremental)

1.4.3.12 การตัดสินใจขององค์การจะมีอคติอย่างมากต่อความไม่แน่นอน (uncertainty) และความคลุมเคลือ (ambiguity) ดังนั้น การตัดสินใจจึงโน้มเอียงไปในแนวทางที่ต้องการความชัดเจน แน่นนอน

1.4.3.13 การเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจขององค์การจะเป็นไปอย่างรวดเร็วเมื่อประสพภาวะฉุกเฉินหรือกรณีวิกฤติ รวมถึงผลกระทบของปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่

- ก. ความกดดันจากภายนอกขององค์การนั้น
- ข. จารีตประเพณีและค่านิยมขององค์การนั้น ๆ
- ค. แรงผลักดันภายในและบุคลิกภาพของบุคคลระดับสูงขององค์การ
- ง. แรงกระตุ้นจากองค์การพิเศษอื่น ๆ ที่สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลง

## 1.5 กระบวนการตัดสินใจ

การตัดสินใจเป็นงานที่ต้องใช้ความละเอียดอ่อน ความมีเหตุผล และความถูกต้องเหมาะสม การที่จะทำให้ได้ผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอาศัยหลายสิ่งด้วยกัน เป็นต้นว่า ความเป็นกลาง ความมีสติรอบคอบ ความเฉลียวฉลาด ความรอบรู้ ทั้งทางหลักการ ทฤษฎี และข้อมูลข่าวสาร ความสามารถ ประสบการณ์ และรวมถึงกระบวนการขั้นตอนที่ถูกต้อง ดังนั้น ขั้นตอนและกระบวนการตัดสินใจจึงมีความสำคัญและมีผลต่อคุณภาพของการตัดสินใจ ซึ่งได้มีนักวิชาการกล่าวถึงกระบวนการตัดสินใจไว้ค่อนข้างมาก (อนันต์ เกตุวงศ์, 2541 : 137) แต่ที่จะนำเสนอในงานวิจัยนี้มีดังต่อไปนี้

ธงชัย สันติวงศ์ (2523 : 179 - 182) เสนอการกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ของการตัดสินใจไว้ดังนี้

1. การพิจารณาถึงตัวปัญหา (identification of problem) โดยการวิเคราะห์และค้นหา รายละเอียดต่าง ๆ ของปัญหา เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง

2. การพิจารณาค้นหาทางเลือกต่าง ๆ เพื่อการตัดสินใจ (research for alternative) ซึ่ง ทางเลือกต่าง ๆ ที่จะใช้แก้ปัญหานั้น จะมีได้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของสถาน การณ์ ผู้ทำการตัดสินใจจึงต้องมีความสามารถในการนึกคิดและการคิดสร้างสรรค์ (imagination and creative thinking) หาวิธีการแก้ไขปัญหา ปัญหาบางกรณีอาจจะมีทางเลือกที่ดีสำหรับการ แก้ไขปรากฏให้เห็นโดยชัดแจ้งพอสมควร แต่บางปัญหาจำเป็นต้องอาศัยการค้นหาและวิธี วิเคราะห์ทางเลือกอย่างลึกซึ้ง

3. การประเมินผลทางเลือกต่าง ๆ เหล่านั้น (evaluation of alternative) เป็น การพิจารณาให้เห็นว่าทางเลือกแต่ละทางเลือก ถ้าหากนำไปใช้แล้วจะก่อให้เกิดผลหรือประโยชน์ มากน้อยเพียงใด และนำทางเลือกต่าง ๆ เหล่านั้นมาให้น้ำหนักเปรียบเทียบ (weight) เพื่อดูลำดับ ความสำคัญของทางเลือกแต่ละทาง

4. การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่นำไปใช้แก้ปัญห (choice of alternative) เป็นขั้นที่ ผู้บริหารใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด สำหรับการแก้ไขปัญหาหรือการดำเนิน งานในอนาคต

สมยศ นาวิการ (2544 : 156 - 159) กล่าวถึงกระบวนการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลประกอบ ด้วยขั้นตอน 7 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

1. การวิเคราะห์และการระบุปัญหา
2. การรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง
3. การพัฒนาทางเลือก
4. การประเมินทางเลือก
5. การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด
6. การวิเคราะห์ผลที่ติดตามมาของการตัดสินใจ
7. การดำเนินการของการตัดสินใจ

สก๊อตและมิทเชลล์ (Scott and Mitchell, 1972 : 165 - 172) อธิบายถึงขั้นตอนของ การตัดสินใจว่าประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

1. ค้นหาเป้าหมายที่ต้องการ
2. กำหนดวัตถุประสงค์
3. เลือกทางเลือก (กลยุทธ์) ที่ทำให้วัตถุประสงค์บรรลุผล

#### 4. ประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

จากแนวคิดของนักวิชาการที่นำเสนอมาข้างต้น สามารถสรุปกระบวนการตัดสินใจได้ว่า ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การค้นหาปัญหาที่จำเป็นต้องทำการตัดสินใจ
2. การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
3. การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ
4. การประเมินผลที่จะเกิดขึ้นจากทางเลือกแต่ละทางเลือก
5. การเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่เป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

#### 1.6 รูปแบบของการตัดสินใจ

การทำความเข้าใจในเรื่องการตัดสินใจนั้นจำเป็นต้องทราบถึงรูปแบบต่าง ๆ ของการตัดสินใจ (อนันต์ เกตุวงศ์, 2541 : 118) เพื่อนำไปประกอบในการวิเคราะห์ ซึ่งเกี่ยวกับแนวคิดรูปแบบการตัดสินใจ มีนักวิชาการเสนอไว้ดังนี้

เฮอริเบิร์ต เอ. ซามอน (Herbert A. Simon, 1976 : 61 – 108) ได้เสนอรูปแบบการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (rational decision making) สรุปได้ว่า การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล หมายถึงการที่ผู้ตัดสินใจทราบทางเลือกและผลลัพธ์ของทางเลือกแต่ละทางเลือกทั้งหมดที่มี แล้วทำการประเมินเปรียบเทียบผลลัพธ์ของทางเลือกต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดจากทางเลือกทั้งหมด ซึ่งการเลือกทางเลือกก็คือการพิจารณาหาวิธีการ (means) ที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย (ends) ที่ต้องการ หรือที่ซามอนเรียกว่า วิธีการสู่เป้าหมาย (means - ends) โดยที่ทางเลือกที่เหมาะสมเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการใช้ระบบค่านิยมของผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ประเมินข้อเท็จจริง (facts) และค่านิยม (values) ของทางเลือกและผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือกทั้งหมดที่มี ดังนั้นองค์ประกอบของการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลจึงประกอบด้วย (พิทยา บวรวัฒนา, 2541 :113)

1. ผู้ตัดสินใจต้องสามารถจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่าง ๆ ที่ต้องการจะบรรลุได้ว่าเป้าหมายใดสำคัญกว่าเป้าหมายใดอย่างชัดเจน
2. ผู้ตัดสินใจต้องรู้แนวทางปฏิบัติ (alternative strategies) ทุกแนวทางอย่างถ่องแท้ว่าแต่ละแนวทางจะส่งผลลัพธ์ (consequence) อย่างไรบ้างต่อการบรรลุเป้าหมาย
3. ผู้ตัดสินใจต้องมีความรู้ (knowledge) และมีความสามารถในทางจิตวิทยา (psychologically capable) ที่จะเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูง ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการมากที่สุด

โดยมีขั้นตอนในการตัดสินใจดังนี้

1. กำหนดรายการ (listing) แนวทางปฏิบัติ (alternative strategies) ทั้งหมดที่เป็นทางเลือก
2. กำหนดความแน่นอนของผลลัพธ์ทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นจากแนวทางปฏิบัติแต่ละแนวทาง
3. ประเมินเปรียบเทียบผลลัพธ์ของแต่ละแนวทางปฏิบัติของแนวทางปฏิบัติทั้งหมด  
อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงผู้ตัดสินใจไม่อาจตัดสินใจอย่างมีเหตุผลสมบูรณ์ได้ เนื่องจากข้อจำกัดดังนี้

1. องค์ความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงเป็นการยากที่ผู้ตัดสินใจจะทำการตัดสินใจโดยมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ อย่างสมบูรณ์
2. ความถูกต้องของการคาดการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก อันเป็นผลจากความไม่สมบูรณ์ของรายละเอียดข้อมูล ภาวะกดดันของสถานการณ์ และภาวะอารมณ์ของผู้ตัดสินใจ รวมตลอดถึงประสบการณ์ที่แตกต่างกันของผู้ตัดสินใจแต่ละคน ซึ่งมีผลทำให้การให้น้ำหนักในการประเมินทางเลือกต่าง ๆ แตกต่างกันไปด้วย
3. ผู้ตัดสินใจไม่สามารถทราบแนวทางปฏิบัติ (ทางเลือก) และผลลัพธ์ของแนวทางปฏิบัติ (ทางเลือก) ที่เป็นไปได้ทั้งหมด

ดังนั้น ในทางปฏิบัติ การตัดสินใจของมนุษย์โดยทั่วไปจะเป็นไปในลักษณะเป็นชุดของพฤติกรรมดังนี้คือ การแสดงพฤติกรรมออกมาเพื่อตอบสนองต่อสิ่งเร้านั้นโดยตรง เพื่อให้บรรลุผลในขณะนั้น และการแสดงพฤติกรรมที่เป็นการพัฒนาปรับปรุงพฤติกรรมเดิมให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ของผลการกระทำ หรือสภาพของสิ่งที่ถูกกระทบจากผลการตัดสินใจในครั้งก่อน ซึ่งการพัฒนาปรับปรุงพฤติกรรมการตัดสินใจเดิม หากว่าผลการตัดสินใจในครั้งแรกเป็นจริงและถูกต้อง การตัดสินใจครั้งต่อไปก็จะโน้มเอียงที่ทำการตัดสินใจในรูปแบบเดิม แต่หากว่าผลการตัดสินใจเบี่ยงเบนไปจากผลที่ควรจะเป็น ก็จะทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงการตัดสินใจใหม่จนกว่าจะได้ผลเป็นที่พอใจตามที่คาดหวัง ทั้งนี้กระบวนการทั้งหมดจะมีการพิจารณาถึงความคุ้มค่าหรือความมีประสิทธิภาพด้วย

จากลักษณะพฤติกรรมดังกล่าวข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของมนุษย์มีทั้งเป็นไปอย่างมีเหตุผลและไม่มีเหตุผล ดังนั้นในความเป็นจริง การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลจึงเป็นเพียงการตัดสินใจที่มีเหตุมีผลในขอบเขตจำกัด (bounded rationality) เท่านั้น มนุษย์และองค์การจึงได้สร้างสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยา (psychological environment) หรือกลไกพฤติกรรม (behavior mechanisms) บางประการขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นเครื่องช่วยให้การตัดสินใจ

(พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 114) แต่แต่ละครั้งมีความเป็นเหตุเป็นผลเท่าที่จะเป็นไปได้ กลไกพฤติกรรมดังกล่าวประกอบด้วย (พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 114 - 115)

1. เครื่องช่วยในการตัดสินใจของปัจเจกบุคคล หรือกลไกการควบคุมพฤติกรรมเดิมให้คงอยู่ (mechanisms of behavior - persistence) กลไกประเภทนี้มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตใจภายในของมนุษย์ มนุษย์มีความสามารถในการเรียนรู้ว่าการกระทำของตนจะส่งผลทำให้เกิดอะไรบ้าง พฤติกรรมของมนุษย์จึงสามารถมีเจตนา (เป้าหมาย) ได้ มนุษย์ยังมีความสามารถในการจดจำ (memory) ว่าในสถานการณ์แต่ละสถานการณ์นั้นเคยเลือกตัดสินใจแก้ไขอย่างไร และได้ผลสำเร็จแค่ไหนในอดีต ซึ่งจะส่งผลต่อการตัดสินใจในปัจจุบันและอนาคต นอกจากนี้การกระทำอะไรบ่อย ๆ จะทำให้เกิดความเคยชินจนเป็นนิสัย (habit) ทำให้มนุษย์ไม่ต้องเสียเวลาและแรงสมองในการตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติ เครื่องช่วยในการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลอีกประการหนึ่ง คือ ปฏิกริยาที่ผู้ตัดสินใจมีต่อสิ่งกระตุ้น (stimulus - response) ซึ่งมักจะทำให้การตัดสินใจเป็นไปตามความเคยชินมากกว่าการใช้เหตุผล

ทั้งนี้มีข้อสังเกตคือเมื่อมนุษย์ตัดสินใจทำอะไรแล้ว มนุษย์มักจะทำสิ่งนั้นต่อไป เพราะปกติการเลือกทำอะไรลงไปนั้นหมายถึงว่าได้มีการลงทุน (sunk costs) ไปแล้วเพื่อการนั้น และสิ่งที่เลือกทำนั้นจะเป็นตัวกระตุ้นให้มนุษย์พยายามทำต่อไปให้สำเร็จ นอกจากนี้มนุษย์ยังมุ่งทำงานหนึ่งต่อไปให้สำเร็จมากกว่าที่จะทำงานหลาย ๆ อย่างพร้อมกัน เพราะอาจทำให้เสียเวลาเช่น ต้องตั้งต้นใหม่ หรือที่เรียกว่า make - ready costs (Herbert A. Simon อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 114)

2. เครื่องช่วยในการตัดสินใจขององค์การ หรือกลไกการควบคุมให้ริเริ่มพฤติกรรมใหม่ (mechanisms of behavior - initiative) กลไกประเภทนี้มักเป็นเรื่องของปัจจัยภายนอกตัวปัจเจกบุคคล องค์การสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสมาชิกโดย

2.1 การกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละคน ทำให้สมาชิกขององค์การตัดสินใจภายในกรอบของหน้าที่

2.2 สร้างกฎเกณฑ์การทำงาน ทำให้สมาชิกไม่ต้องคิดค้นวิธีการทำงาน

2.3 ส่งการตามสายการบังคับบัญชาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

2.4 ส่งข่าวสารข้อมูลไปยังสมาชิกขององค์การเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจ

2.5 ฝึกอบรมและทำให้สมาชิกขององค์การจงรักภักดี ตัดสินใจทำงานตามวัตถุประสงค์

ขององค์การ

กุลธน ธนาพงศธร (2520 : 181 - 192) สมพร เฟื่องจันทร์ (2540 : 42 - 47) และ อนันต์ เกตุวงศ์ (2541 : 118 - 120) ได้สรุปแนวคิดและนำเสนอรูปแบบการตัดสินใจเป็นแนวทางเดียวกันโดยแบ่งรูปแบบการตัดสินใจออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1. การตัดสินใจแบบใช้หลักเหตุผล (rational decision making) เป็นการเน้นให้มีความเป็นเหตุเป็นผลในการดำเนินการตัดสินใจ เพื่อพยายามให้การตัดสินใจนั้นเกิดประโยชน์สูงสุด (maximization of outcome) โดยมีขั้นตอนที่จะนำไปสู่ความมีเหตุผลของการตัดสินใจดังต่อไปนี้

1.1 ระบุปัญหา

1.2 กำหนดค่านิยมและวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจ

1.3 สำรวจทางเลือกต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาให้ได้

1.4 พิจารณาวิเคราะห์ผลที่จะเกิดในด้านค่าใช้จ่าย ผลประโยชน์ และความพอใจของทางเลือกแต่ละทางเลือก

1.5 ประเมินในเชิงเปรียบเทียบถึงผลประโยชน์ ค่าใช้จ่าย ของทางเลือกทุกทางเลือก

1.6 ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย ค่านิยม และวัตถุประสงค์มากที่สุด

2. การตัดสินใจแบบใช้หลักส่วนเพิ่ม (incremental decision making) เป็นการตัดสินใจที่เป็นผลมาจากกระบวนการสะสมอย่างต่อเนื่อง ส่วนวิธีการนั้นส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการลองผิดลองถูก (trial and error) กล่าวคือ เมื่อลองทำ ถ้าพลาดก็แก้ไขปรับปรุงวิธีการเก่าที่ทำมา ดังนั้นการตัดสินใจจึงเป็นเรื่องของการพัฒนาการและการทดลอง เนื่องจากว่าไม่แน่ใจหรือไม่สามารถคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตของผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจใหม่ทั้งหมด และอีกเหตุผลคือถ้าหากจะตัดสินใจโดยใช้รูปแบบใหม่ทั้งหมด โดยไม่นำการตัดสินใจครั้งก่อน ๆ มาประกอบการพิจารณา จะทำให้ต้องลงทุนสูงในแทบทุกด้านนับตั้งแต่การค้นหาข้อมูลไปจนกระทั่งกระบวนการตัดสินใจ ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองและยุ่งยาก ขณะที่หากใช้การตัดสินใจแบบหลักส่วนเพิ่มจะสิ้นเปลืองและยุ่งยากน้อยกว่า รวมถึงลดความเสี่ยงภัยในผลที่จะเกิดตามมา และลดการต่อต้านและความขัดแย้ง เพราะยังยึดแนวทางเดิมอยู่ สรุปลักษณะของการตัดสินใจตามหลักส่วนเพิ่มได้ดังนี้

2.1 การเลือกค่านิยม จุดมุ่งหมาย และการวิเคราะห์การกระทำ หรือภารกิจต่าง ๆ จะกระทำไปพร้อม ๆ กัน หรือควบคู่กัน

2.2 ผู้ตัดสินใจพิจารณาหนทางปฏิบัติ เพื่อการแก้ไขปัญหาเพียงบางทางเลือกเท่านั้น และทางเลือกดังกล่าวนั้นจะแตกต่างไปจากเดิมบ้างเพียงเล็กน้อย

2.3 ในแต่ละทางเลือกก็จะวิเคราะห์ผลกระทบ โดยจำกัดเพียงเฉพาะทางเลือกที่เห็นว่าสำคัญ ๆ

2.4 มีการปรับแก้ขอบเขตของปัญหาเป็นระยะ ๆ ซึ่งวิธีนี้เปิดโอกาสให้มีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (ends) กับวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย (means) ได้มากมายหลายทาง เป็นผลให้สามารถดำเนินการกับปัญหาได้ดีขึ้น หากมีการปรับแก้ขอบเขตของปัญหาดังกล่าว

2.5 เป็นการตัดสินใจในลักษณะที่มุ่งการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า (ระยะสั้น) มากกว่าที่จะมุ่งถึงเป้าหมายในอนาคตอันยาวนาน

ทั้งนี้การใช้วิธีการตัดสินใจแบบหลักส่วนเพิ่มนี้ จะใช้ได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ

1. ผลของนโยบายหรือการตัดสินใจที่ใช้อยู่ยังเป็นที่พอใจอยู่สำหรับผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้นการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยจึงเป็นการทำให้ผลงานดียิ่งขึ้น

2. ปัญหาที่เป็นเหตุให้ต้องมีการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจนั้นยังคงเป็นปัญหาเดิมสืบต่อมาอย่างยังไม่ยุติ

3. มีความต่อเนื่องของการใช้วิธีการในการแก้ปัญหา

3. การตัดสินใจแบบใช้หลักผสมกลั่นกรอง (mixed – scanning decision making) เป็นการนำหลักและแนวคิดที่เป็นข้อดีทั้งของการตัดสินใจแบบหลักเหตุผลและการตัดสินใจแบบหลักส่วนเพิ่มมาผสมผสานกัน แล้วกำหนดขึ้นเป็นรูปแบบใหม่ กล่าวคือ จะมีลักษณะของการตัดสินใจ 6 ประการ ดังนี้

3.1 การตัดสินใจแบบใช้หลักผสมกลั่นกรองใช้อำนวยต่อทั้งการอธิบายตามความเป็นจริงของกลยุทธ์ (strategy) ที่ผู้ตัดสินใจใช้ในด้านต่าง ๆ กัน และกลยุทธ์สำหรับผู้ตัดสินใจอื่น ๆ ที่จะดำเนินรอยตามอย่างได้ผล

3.2 การตัดสินใจแบบใช้หลักผสมกลั่นกรองใช้อำนวยต่อวิธีการโดยเฉพาะการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารต่อกลยุทธ์เกี่ยวกับการจัดสันปันส่วนในทรัพยากรต่าง ๆ และต่อแนวทางสำหรับความสัมพันธ์กับสิ่งทั้งสองประการข้างต้น

3.3 การตัดสินใจแบบใช้หลักผสมกลั่นกรองอาจแบ่งแยกออกได้มากกว่า 2 ระดับ ซึ่งจะผิดแผกแตกต่างกันไปในขั้นของรายละเอียดและขอบเขต กล่าวคือ ในระดับหนึ่งเป็นการพิจารณาในระดับกว้าง ๆ ครอบคลุมถึงขอบเขตของประเด็นปัญหาทั้งหมด และอีกระดับหนึ่งเป็นการพิจารณาในระดับแคบ คือ พิจารณาตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ

3.4 การตัดสินใจแบบใช้หลักผลสมกัลันกรองช่วยลดข้อบกพร่องของสองรูปแบบแรก กล่าวคือ นำเอาความคิดหลักส่วนเพิ่มมาใช้เพื่อช่วยลดความไม่สมจริงของหลักสมเหตุสมผลโดยการจำกัดรายละเอียดต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจหลัก และนำเอาความคิดหลักสมเหตุสมผลมาใช้เพื่อแก้ไขการอนุรักษ์นิยมของหลักส่วนเพิ่ม โดยการสำรวจค้นหาทางเลือกระยะยาว

3.5 การนำรูปแบบการตัดสินใจแบบหลักผลสมกัลันกรองไปใช้ ผู้ตัดสินใจและผู้สังเกตการณ์สามารถคำนวณ วัด และสรุป ซึ่งบ่งบอกถึงค่านิยมของตนได้ จึงสามารถอธิบายได้ว่าการตัดสินใจที่มีนั้นเป็นอย่างไร

3.6 ผู้ตัดสินใจสามารถจัดลำดับเป้าหมายของตนได้ในบางขอบเขต ทั้งนี้เพราะการคำนวณวัดค่านิยมต่าง ๆ อย่างไม่เป็นทางการนั้นไม่ใช่เป็นภารกิจที่ยุงยากลำบากมากเสียจนไม่สามารถกระทำได้

#### 1.7 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ

การตัดสินใจใด ๆ ของผู้ตัดสินใจแต่ละคนจะมีลักษณะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการจำแนกประเภทของปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อการตัดสินใจนั้น กิตติมา ปริติติติก (2529 : 120 - 121) แบ่งออกเป็น 4 ปัจจัย ดังนี้

โครงสร้างขององค์การ ประกอบด้วย ตำแหน่งหน้าที่ รูปแบบโครงสร้างขององค์การ จุดมุ่งหมายและประเพณีนิยม สิ่งเหล่านี้จะเป็นเครื่องสนับสนุนหรือกีดกัน หรือเป็นแนวทางในการตัดสินใจ

กลุ่มภายในองค์การที่มีผลต่อการตัดสินใจ คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีบทบาทช่วยให้ทิศทางในการตัดสินใจของผู้บริหาร กลุ่มที่ไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นในองค์การ ตลอดจนบทบาทของสหภาพแรงงานที่กำหนดไว้

บุคลากรในองค์การ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น

คุณลักษณะของผู้บริหาร ได้แก่ บุคลิกภาพ ภูมิหลัง และประสบการณ์ที่เคยมี จะเป็นแรงผลักดันทิศทางการตัดสินใจด้วย

ธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 51 - 65) เป็นอีกผู้หนึ่งทีกล่าวถึงความสำคัญและผลกระทบจากลักษณะของบุคคลที่มีต่อพฤติกรรมในการตัดสินใจ ดังต่อไปนี้

1. ความสามารถ ปัจจัยด้านความสามารถเป็นข้อจำกัดต่อพฤติกรรมของบุคคล เพราะธรรมชาติของคนจะไม่สามารถทำอะไรทุกอย่างได้ตามที่ใจคิดและต้องการอยากจะทำ และแต่ละคนมีความแตกต่างกันอย่างมากในความสามารถที่จะกระทำสิ่งต่าง ๆ



2. ความต้องการ เป็นสภาวะภายในของบุคคลที่ผลักดันทำให้คนมุ่งไปหาสิ่งต่าง ๆ หรือความเป็นไปบางอย่างมาตอบสนองความพอใจเป็นสิ่งที่เปิดกว้างและพัฒนาไปได้เรื่อย ๆ จึงเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์และบริหารพฤติกรรมคนในองค์การ

3. ความคาดหวัง หรือการนึกถึงอนาคตและการทำการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของแต่ละคนที่แตกต่างกัน โดยแสดงออกทางพฤติกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องเผชิญกับทางเลือกที่จะใช้ตอบสนองที่มีความแตกต่างกันออกไปมากมายหลายทางด้วยกัน ซึ่งแต่ละคนจะต้องพิจารณาว่าจะเลือกทำในทางใด จึงจะดีที่สุดสำหรับตนและเชื่อว่าจะนำไปสู่ผลสำเร็จตามที่ต้องการ

4. ประสบการณ์ เป็นความเข้าใจจากการรับรู้ต่าง ๆ จะนำไปสู่ความเชื่อที่เกี่ยวกับผลงานว่ามีทางเป็นไปได้แค่ไหน อย่างไร และผลสำเร็จที่จะได้ตามมามีอะไรบ้าง โดยการประเมินสิ่งต่าง ๆ ที่ได้เห็นจากการอาศัยประสบการณ์จากในอดีตที่เขาเหล่านั้นได้มีมา จากนั้นก็ทำการประเมินค่าสิ่งต่าง ๆ โดยผสมผสานกับความต้องการและค่านิยมของพวกเขาที่มีอยู่ภายใน

5. ความพอใจ คนทั่วไปจะพิจารณาสิ่งต่าง ๆ อย่างไม่เป็นกลาง ทั้งนี้จะประเมินไปทางใดทางหนึ่งระหว่างชอบหรือไม่ชอบ และดีหรือไม่ดี ซึ่งแนวโน้มส่วนใหญ่ความพึงพอใจจะถูกกำหนดขึ้นโดยความแตกต่างระหว่างสิ่งซึ่งคนได้รับมาจริงและขนาดที่เขาคิดว่าเขาควรจะต้องได้รับเท่าไร จึงจะเหมาะสมและถูกต้อง ถ้าสิ่งที่ได้รับจริงน้อยกว่าที่คาดคิดไว้มาก ความไม่พอใจก็มีมากด้วยเช่นเดียวกัน

สมพร เพ็ญจันทร์ (2540 : 52) ได้อธิบายเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจตามแนวคิดของ F.Nigro และ L.Nigro ดังนี้

1. ความสำเนียงในบทบาทของสมาชิกในองค์การ
2. แรงกดดันจากภายนอก
3. ค่าใช้จ่ายที่ลงไปก่อนที่ผลการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ จะออกมา (sunk cost)
4. ลักษณะบุคลิกภาพ
5. การตกอยู่ภายใต้สภาพการณ์บังคับอื่น ๆ ในอดีต

สมยศ นาวิการ (2544 : 164 - 166) และ สุรเชษฐ์ ชีระมณี (2534 : 95) ได้อธิบายเกี่ยวกับสิ่งที่บิดเบือนการตัดสินใจที่อาจทำให้การตัดสินใจคลาดเคลื่อนไปในแนวทางเดียวกันว่าขึ้นอยู่กับลักษณะต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจ ซึ่งมี 6 ประการ อย่างไรก็ตามในส่วนรายละเอียดมีบางประเด็นที่ทั้งสองท่านมีความเห็นแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเด็นที่เป็นข้อคิดเห็นตรงกันคือ

1. stereotype เป็นการอคติโดยยึดลักษณะของกลุ่มตนเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะของกลุ่มได้แก่ เพศ อายุ ภูมิภาค สถานการณ์การศึกษา และอื่น ๆ เช่น ผู้ชายจะไม่ชอบนักบริหารที่เป็นผู้หญิง เป็นต้น

2. halo effect เป็นความฝังใจที่จะชอบหรือไม่ชอบใจสิ่งที่ตนประทับใจ

3. projection เป็นความคิดที่ว่าบุคคลอื่น ๆ ก็จะเป็นเหมือนตน มีความคิดเห็น ชอบ ไม่ชอบ ในสิ่งเดียวกับตน

และในประเด็นที่เป็นข้อคิดเห็นแตกต่าง สมยศ นาวิการ (2544 : 164 - 166) มีความเห็นว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจนอกจากปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมา มีดังนี้

1. ความมีเหตุผลตามความรู้สึก (subjective rationality) ความรู้สึก เป็นนัยที่แสดงถึงอารมณ์ผลการ และความลำเอียง ขณะที่ความมีเหตุผล เป็นนัยแสดงให้เห็นถึงความถูกต้อง เหตุผล และความคงเส้นคงวา แนวคิดนี้จึงเน้นว่าบุคคลอาจจะใช้เหตุผลในการตัดสินใจอย่างเดียวกันทั้งสองคน และยังคงได้ข้อสรุปที่แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะว่า บุคคลหนึ่งอาจจะให้น้ำหนักกับปัจจัยหนึ่งมากกว่าปัจจัยอย่างอื่น

2. ความพอใจ (satisfying) อธิบายถึงการตัดสินใจที่มีโชติที่สุด แต่เป็นการตัดสินใจที่ดีพอเพียง ซึ่งการตัดสินใจที่พอเพียง ทำให้เกิดความคับหน้าไปสู่เป้าหมาย ในขณะที่เราค้นหาการตัดสินใจที่ดีกว่าอยู่ต่อไปเรื่อย

3. ความมีเหตุผลในขอบเขต (bounded rationality) ถือเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่ผู้บริหารตัดสินใจแบบพอใจ ความมีเหตุผลในขอบเขต คือ วงจำกัดของความคิดที่บังคับให้บุคคลจำกัดวงความเห็นของปัญหาและสถานการณ์ ความคิดจะถูกจำกัดเพราะว่าสมองของมนุษย์ไม่สามารถคัดเลือกและประมวลผลข้อมูลเป็นจำนวนมากได้ ดังนั้น ผู้ตัดสินใจจะใช้ข้อมูลอย่างจำกัดเท่านั้น

ขณะที่สุรเชษฐ์ ชिरะมณี (2534 :95) เห็นว่านอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีลักษณะอื่น ๆ เพิ่มเติมอีกดังนี้

1. perception defense เป็นการปกป้องความคิดดั้งเดิมของตนเอาไว้ว่าเป็นการมองถูกต้อง เช่น มองว่าผู้ใช้แรงงาน จะต้องเป็นผู้ที่ศึกษาเล่าเรียนมาน้อย เป็นคนโง่ เป็นต้น

2. ค่านิยมประจำตัวในเรื่องนั้น ๆ

3. จริยธรรมประจำตัวในเรื่องนั้น ๆ

สำหรับจริยธรรมของผู้ตัดสินใจ พลศักดิ์ จิระไกรศิริ (2544) ได้อธิบายถึงจริยธรรมของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะไว้ว่า ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องเป็นผู้มีจริยธรรมคือมีใจเป็นธรรม คิดถึงประชาชนส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์แห่งการตัดสินใจ แม้ว่าการตัดสินใจนโยบายนั้นจะเป็นไปตาม

กระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย มีระบบและระเบียบ แต่ถ้าไม่คำนึงถึงความชอบธรรม (legitimacy) ที่มีหลักการยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมายแห่งการกำหนดนโยบายแล้ว ก็อาจจะไม่มีความชอบธรรม ด้านนโยบายนั้นมิได้แก้ปัญหของประชาชน หรือไม่ได้สนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่กลับไปสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่ผูกพันอยู่กับผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งหลักจริยธรรมดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ของผู้ตัดสินใจได้ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของคนหมู่มากหรือสังคมส่วนรวมเป็นหลัก โดยเฉพาะการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อสาธารณชนหรือสังคมส่วนรวม

นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ตัดสินใจตามที่นักวิชาการหลายท่านนำเสนอข้างต้นแล้ว สภาพเงื่อนไขในการตัดสินใจก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลมากเช่นกัน ซึ่งในการจำแนกประเภทของเงื่อนไขในการตัดสินใจนั้น รุงโรจน์ เบญจมาสุทิน (2543 : 470) ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 239) สมพร เฟื่องจันทร์ (2540 : 47 - 49) สุทธิมา ชำนาญเวช (2542 : 328 - 331) และแซนฟอร์ด และอดเดิลแมน (Sanford and Adelman, 1977 : 56 - 57) ได้จัดแบ่งประเภทไว้ 3 ประเภท คือ

1. การตัดสินใจภายใต้เงื่อนไขของความแน่นอน (certainly) เป็นสภาวะการตัดสินใจที่ผู้ตัดสินใจทราบข้อมูลที่จะใช้ในการตัดสินใจอย่างสมบูรณ์ คือ รู้ผลหรือเหตุการณ์ในอนาคตที่จะเกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนแน่นอน ภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อเรามีความมั่นใจในทางเลือกของการตัดสินใจและมีเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกหนึ่ง ๆ อย่างชัดเจน

2. การตัดสินใจภายใต้ความเสี่ยง (risk) เป็นสภาวะการตัดสินใจที่ผู้ตัดสินใจทราบข้อมูลที่จะใช้ในการตัดสินใจบางส่วน คือ แม้ว่าทางเลือกของการตัดสินใจที่มีอยู่ โอกาสที่ทางเลือกนั้นจะถูกเลือก และผลที่จะเกิดขึ้นกับการตัดสินใจเลือกทางเลือกนั้น ไม่อาจรู้ผลได้ แต่สามารถที่จะคาดการณ์ความน่าจะเป็น (probability) ได้ ความน่าจะเป็นที่จะเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

ความน่าจะเป็นที่ได้มาอย่างมีหลักเกณฑ์ (objective probability) เป็นการคาดการณ์โอกาสที่จะเกิดของเหตุการณ์โดยอาจจะใช้การทดลองซ้ำ ๆ หลายครั้ง หรือจากการบันทึกข้อมูลในอดีต

ความน่าจะเป็นที่ได้มาจากการวิเคราะห์แนวโน้ม (subjective probability) คือ ความน่าจะเป็นที่ไม่ได้หามาโดยการคำนวณตัวเลข แต่ประมาณขึ้นโดยการวิเคราะห์แนวโน้มของเหตุการณ์ เช่น ดัชนีการขยายตัวของธุรกิจ สภาพตลาด อัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น ประกอบกับ

ประสบการณ์ ความชำนาญงาน หรือวิจรรยานของผู้ตัดสินใจ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นได้มากในการตัดสินใจเนื่องจากไม่มีข้อมูลในอดีตที่เป็นตัวเลข หรือการตัดสินใจบางอย่างเป็นเรื่องใหม่ซึ่งไม่เคยมีข้อมูลมาก่อน และไม่มีโอกาสที่จะทำการทดลองเพื่อหาตัวเลขที่มีหลักเกณฑ์ได้

ดังนั้นหัวใจของการตัดสินใจภายใต้ความเสี่ยงจึงอยู่ที่ความสามารถในการเลือกการประมาณความเป็นไปได้ว่าจะถูกต้องมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ รวมตลอดถึงการเลือกความเป็นไปได้ที่เหมาะสม

3. การตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอน (uncertainty) เป็นสภาวะการตัดสินใจที่ผู้ตัดสินใจไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกทั้งหมด ไม่รู้ว่าโอกาสที่ทางเลือกนั้น ๆ จะได้รับการเลือก และผลกระทบต่อเรื่องที่จะเกิดเมื่อเราเลือกทางเลือกนั้นไปใช้

อนันต์ เกตุวงศ์ (2541 : 127 - 137) เป็นอีกผู้หนึ่งทีกล่าวถึงสภาพเงื่อนไขของการตัดสินใจ มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้ตัดสินใจ กล่าวคือ โดยปกติผู้ตัดสินใจมักจะเผชิญกับสถานการณ์ต่าง ๆ ใน 4 ลักษณะด้วยกัน โดย 3 ลักษณะแรกได้อธิบายไปในแนวทางเดียวกับกลุ่มนักวิชาการที่ได้อ้างถึงก่อนนี้ คือ (1) การตัดสินใจภายใต้เงื่อนไขของความแน่นอน ภายใต้สถานการณ์นี้ผู้ตัดสินใจมีวัตถุประสงค์ในการตัดสินใจเพื่อให้ได้ผลประโยชน์มากที่สุด (2) การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์เสี่ยง เป็นสถานการณ์ที่ผู้ตัดสินใจจะใช้ความน่าจะเป็นของแต่ละสถานการณ์ และผลลัพธ์ที่จะได้มาใช้ในการประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้ตัดสินใจสามารถกำหนดผลลัพธ์ที่คาดหวัง (expected monetary value หรือ EMV) ของทางเลือกแต่ละทางได้ (3) การตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอน ภายใต้สถานการณ์นี้ ผู้ตัดสินใจจะมีวิธีการตัดสินใจอยู่ 4 วิธี กล่าวคือ วิธีแรก การมองเห็นในแง่ดี (optimism) ผู้ตัดสินใจจะเลือกกลยุทธ์ที่จะทำให้บังเกิดผลลัพธ์สูงสุด วิธีที่สอง การมองเห็นในแง่ร้าย (pessimism) ผู้ตัดสินใจจะเลือกสิ่งที่ดีที่สุดในกลุ่มที่ต่ำสุด วิธีที่สาม การเสียใจน้อยที่สุด (least regret) ผู้ตัดสินใจจะเลือกทางเลือกที่สามารถลดความเสียใจให้มากที่สุด ความเสียใจ หมายถึง ความแตกต่างระหว่างผลลัพธ์ที่แท้จริงกับผลลัพธ์ที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ ภายใต้สถานการณ์หนึ่ง และวิธีที่สี่ การมีเหตุผลไม่เพียงพอ (insufficient reason) เป็นหลักการที่อาศัยข้อสันนิษฐานที่ค่อนข้างจะยังสงสัยอยู่ กล่าวคือ สถานการณ์ในอนาคตทุกอย่างมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นเท่า ๆ กัน ถ้าผู้ตัดสินใจไม่รู้หรือไม่ประสงค์จะใช้หลักความน่าจะเป็น ผู้ตัดสินใจมักจะสันนิษฐานเอาเองว่า สถานการณ์ที่เป็นไปได้บางอย่างหนึ่งในอนาคตไม่น่าจะเกิดขึ้นมากกว่าสถานการณ์อีกอย่างหนึ่ง หรือไม่อาจรู้แน่ว่าสถานการณ์ใดจะเกิดขึ้น เพราะแต่ละสถานการณ์มีแนวทางที่จะเกิดขึ้นเท่า ๆ กัน สำหรับสถานการณ์ประการที่ (4) การตัดสินใจภายใต้ความขัดแย้ง เป็นเรื่องการตัดสินใจที่ผู้ตัดสินใจจะต้องเผชิญหน้ากับคู่ต่อสู้หรือคู่แข่งอันถือความเป็นสถานการณ์ขัดแย้ง

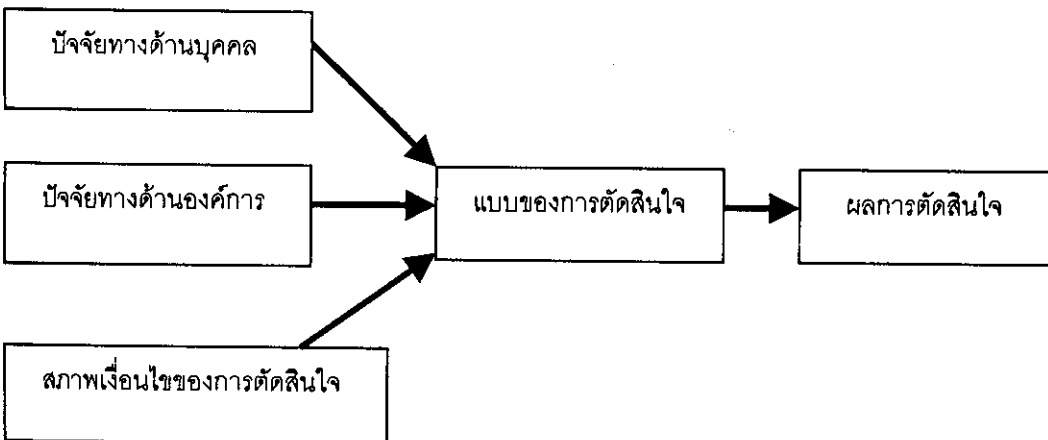
ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในหลาย ๆ รูปแบบ การศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจภายใต้สถานการณ์นี้ ทำให้เกิดทฤษฎีกีฬาขึ้น เสนอโดย จอห์น วอน นิวแมน (John von Newman อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2541 :137) โดยกล่าวว่า ความขัดแย้งมี 3 ระดับ ได้แก่ ระดับการต่อสู้ (fight) ระดับการกีฬา (game) และระดับการโต้แย้งกัน (debate)

สมยศ นาวิการ (2544 : 145 - 148) ได้กล่าวถึงสถานการณ์ของการตัดสินใจไว้ ประกอบด้วย 5 ลักษณะ โดย 3 ลักษณะแรกเป็นไปในแนวทางดังที่ได้เสนอมานี้เช่นเดียวกับข้างต้น คือ การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่แน่นอน การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์เสี่ยง และการตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ความไม่แน่นอน จึงไม่กล่าวซ้ำ แต่จะเสนอเสริมเพียงสถานการณ์การตัดสินใจที่แตกต่างออกไปอีก 2 ลักษณะ คือ

1. การตัดสินใจที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (programmed decision) เป็นการตัดสินใจที่เป็นไปตามนิสัย กฎ ระเบียบวิธีปฏิบัติงานบางอย่างที่มีแนวทางกำหนดกรอบไว้แล้ว จึงเป็นการจำกัดความมีอิสระของการกระทำของผู้ตัดสินใจ

2. การตัดสินใจที่ไม่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า (non - programmed decision) คือ ในบางกรณีที่ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งมีความซับซ้อนหรือเป็นข้อยกเว้นที่ไม่เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้แล้ว ปัญหาดังกล่าวจึงต้องทำการตัดสินใจที่ไม่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ระเบียบวิธีปฏิบัติงานที่กำหนดไว้จึงใช้ได้้น้อยมาก

จากทั้งหมดที่กล่าวมา สามารถสรุปถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจได้ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ

### 1.8 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการตัดสินใจ

เฮอร์เบิร์ต เอ. ซีมอน (Herbert A. Simon, 1976 : 38 - 44) ได้กล่าวว่า ในความเป็นจริงแล้วผู้ตัดสินใจไม่อาจทำการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ด้วยหลักเหตุผลเสมอไป เนื่องจากข้อจำกัดต่อไปนี้ คือ

1. บุคคลแต่ละคนถูกจำกัดโดยความสามารถ นิสัย และปฏิกิริยาโต้ตอบซึ่งมีต่อสิ่งกระตุ้นในจิตสำนึกได้ไม่นาน

2. บุคคลแต่ละคนจะถูกจำกัดโดยคุณค่าและมโนคติที่เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของเขา ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกระทำและการตัดสินใจของเขา

3. บุคคลแต่ละคนจะถูกจำกัดโดยขอบเขตความรู้ที่เป็นสิ่งเกี่ยวข้องกับงานของเขา กล่าวคือ ทั้งในแง่ของความต้องการความรู้พื้นฐานในการตัดสินใจ และความต้องการในข้อมูลข่าวสารที่จะช่วยให้สามารถตัดสินใจได้เหมาะสมกับสถานการณ์

และเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงได้เสนอทฤษฎีการตัดสินใจขึ้นใหม่ที่เรียกชื่อตามลักษณะที่ถูกต้องของผู้ตัดสินใจ คือ administrative man โดยมีลักษณะของการตัดสินใจดังนี้

1. ทุกคนต่างก็มีข้อจำกัดทั้งในแง่ของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทางเลือกและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ

3. ทุกคนจะตัดสินใจปฏิบัติตอบด้วยวิธีง่าย ๆ ไม่ค่อยมีระเบียบนัก และใช้ความนึกคิดประกอบด้วยการเดาจากโลกแห่งความเป็นจริง และการนึกเดาหรือประมาณเอาเช่นนี้ มักจะถูกกระทบด้วยความเข้าใจจากความนึกคิด ความมีอคติ และอื่น ๆ

4. ระดับความชอบพอของตนที่ใช้กำกับการตัดสินใจมักจะแปรผันขึ้นลงตามคุณค่าของทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้พบเห็นใกล้ตัวที่สุดในขณะนั้น (Herbert A. Simon, 1957 : 198 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2523 : 185)

เช่นเดียวกัน สมพร เพ็ญจันทร์ (2540 : 52 - 53) ได้กล่าวถึงข้อผิดพลาดในการตัดสินใจว่ามีดังนี้

1. มนุษย์เรามีแนวโน้มที่จะทำการตัดสินใจที่บรรลุความต้องการระยะสั้นมากกว่าที่จะต้องไปพะวงกับผลด้านลบในระยะยาว

2. การมองเพียงที่อาการ (sign) มากกว่ามองลึกลงไปถึงสาเหตุ (causes) ซึ่งมักค้นหาได้ไม่ถนัดนัก

3. ข้อสมมติผิด ๆ ที่ว่าอนาคตจะซ้ำรอยอดีต แต่ในโลกของความเป็นจริงแล้วสิ่งแวดล้อมส่วนมากจะเปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อย ประเด็นที่จะนำมาสู่การตัดสินใจจะเกิดอยู่บ่อยๆ และหลายส่วนเป็นประเด็นใหม่ ๆ ที่ไม่มีแบบแผนการตัดสินใจให้เห็น

4. การพึ่งประสบการณ์เดิมของผู้ตัดสินใจเองเป็นหลัก และยิ่งถ้าการพึ่งประสบการณ์นั้นได้ส่งผลดีในการตัดสินใจมาก่อนแล้ว การนำเอาแนวการตัดสินใจเดิมมาใช้ก็ย่อมเพิ่มความมั่นใจให้กับผู้ตัดสินใจนั้น ๆ มากยิ่งขึ้น มากจนบางครั้งมั่นใจจนเกินควร

5. การที่ผู้ตัดสินใจคิดไว้ก่อนแล้วว่าทางเลือกที่จะใช้เป็นอะไร (preconceived notion) เป็นการนำเอาข้อเท็จจริง (facts) ที่ตนเองเห็นพ้องแต่แรกเริ่มมาเป็นพื้นฐาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งข้อสรุปของปัญหานั้น ๆ ได้สร้างขึ้นก่อนแล้ว แล้วไปประมวลข้อเท็จจริงมาเสริมให้ข้อสรุปนั้นแลดูเป็นจริง

6. การที่ไม่กล้าตัดสินใจ (reluctance to decide) แม้จะมีข้อมูลมากพอ ดังที่ เบอธาร์ต (Bernard อ้างถึงใน สมพร เทืองจันทร์, 2540 : 53) กล่าวว่ามนุษย์มีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงการตัดสินใจโดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น ไม่มีเวลาทดลอง มีแรงกดดันต้องตัดสินใจอย่างรวดเร็ว เป็นต้น พฤติกรรมการตัดสินใจที่ไม่กล้าตัดสินใจอย่างรวดเร็ว เราเรียกว่าการผ่านการตัดสินใจไปยังผู้ที่มีหน้าที่สูงกว่า (pass the buck) เป็นพฤติกรรมที่หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่ตนเองควรตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ แต่กลับไม่ทำ

และอีกคนที่กล่าวถึงข้อจำกัดของการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลคือ สมยศ นาวิกาน (2544 : 149 - 150) โดยอธิบายว่าผู้บริหารมักจะทำการตัดสินใจในขณะที่พวกเขามีข้อมูลไม่สมบูรณ์ และการตัดสินใจส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับตัวแปรผันค่อนข้างมากที่มีความซับซ้อนที่บุคคลไม่อาจพิจารณาตัวแปรผันเหล่านั้นได้หมด ทำให้พวกเขาไม่สามารถจะพิจารณาหรือทราบถึงทางเลือกทุกอย่างที่มีอยู่ รวมไปถึงไม่สามารถมองเห็นผลที่เกิดขึ้นภายหลังจากการตัดสินใจของพวกเขาได้ล่วงหน้าแน่นอน ผู้บริหารจึงทำการตัดสินใจเป็นแบบที่ไซมอนเรียกว่า ความมีเหตุผลที่มีขอบเขต (Herbert A. Simon อ้างถึงใน สมยศ นาวิกาน, 2544 : 150) คือ พวกเขาทำการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลมากที่สุดเท่าที่พวกเขาสามารถกระทำได้ พวกเขาถูกจำกัดโดยข้อมูลที่ไม่เพียงพอ และความสามารถของพวกเขาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากข้อมูล ดังนั้นแทนที่จะเป็นการตัดสินใจอย่างอุดมคติหรืออย่างที่ดีที่สุด ผู้บริหารจะทำการตัดสินใจที่เป็นจริงได้ที่ตอบสนองของความมุ่งหมายของพวกเขาอย่างเพียงพอ

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณ

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

### 2.1.1 นิยามงบประมาณ

สุรเชษฐ์ ชีระมณี (2541 : 31) ให้ความหมายงบประมาณว่า หมายถึง แผนการจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำไปพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

นงนุช เทียนทอง (2543 : 129) นิยามงบประมาณไว้ว่าหมายถึง แผนการปฏิบัติการของรัฐบาลที่แสดงออกในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

แฟรงค์ เชอร์วูด (Frank Sherwood อ้างถึงใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, 2535 : 16) ให้ความหมายงบประมาณ หมายถึง แผนเปิดเสรีซึ่งแสดงออกมาในรูปของตัวเงินแสดงถึงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณการ กิจกรรมโครงการ และการใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยภาระกระทำ 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ

โดยสรุปแล้ว งบประมาณ หมายถึง แผนแสดงการจัดสรรทรัพยากรทั้งด้านรายรับและรายจ่ายที่หน่วยงาน องค์การ คาดการณ์ว่าจะดำเนินการภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยแสดงออกมาในรูปของจำนวนเงิน

### 2.1.2 ความสำคัญของงบประมาณ

นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ (2535 : 54 - 55) กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณในแง่การวางแผนและการควบคุมไว้ว่า เนื่องเพราะงบประมาณเป็นผลของกระบวนการตัดสินใจซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ คือ

1. เป็นการพิจารณาเป้าหมายของนโยบายในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลที่จะดำเนินการ เช่น ด้านการป้องกันประเทศ การศึกษา หรือการรักษาความสงบภายใน เป็นต้น
2. การกะประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการเหล่านั้น
3. การประเมินความสามารถในการจัดหารายได้เพื่อการใช้จ่ายดำเนินกิจการ ดังกล่าว

ดังนั้น งบประมาณจะเป็นเครื่องมือสำคัญประการใดนั้นจึงขึ้นอยู่กับโครงสร้างของงบประมาณและจุดประสงค์ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากงบประมาณ เช่น ใช้ประโยชน์ในแง่ที่เป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติให้ฝ่ายบริหารดำเนินการภายใต้กฎหมายนั้น เป็นแผนงานที่ส่วนราชการถือปฏิบัติในการดำเนินงาน เป็นแนวทางการบริหารงานของฝ่ายบริหารและเป็นกลไกในการใช้ควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนราชการ รวมทั้งเป็นตัวส่งเสริมหรือกระตุ้นให้เกิด



ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น ซึ่งตามลักษณะโครงสร้างและจุดประสงค์ต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของงบประมาณในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารที่เสนอรายการการใช้จ่ายและจำนวนเงินที่จะต้องใช้จ่ายโดยระบุรายการการใช้จ่ายในลักษณะต่าง ๆ เช่น เงินเดือน เครื่องมือเครื่องใช้ ฯลฯ งบประมาณก็จะเป็นเสมือนสิ่งเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรทางการเงินให้เป็นการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่กำหนดไว้

2. งบประมาณในฐานะที่เป็นแผนการจัดสรรทรัพยากร จากด้วยเหตุผลที่ทรัพยากรของประเทศมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่รัฐบาลมีกิจกรรมที่จะดำเนินการอยู่มากมาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาเลือกตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรอันจำกัดนั้นให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่สำคัญและจำเป็นได้อย่างเหมาะสม

3. งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือแสดงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน เพราะงบประมาณจะรวบรวมรายละเอียดของการใช้จ่ายที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายได้โดยรวมแผนงานที่ต้องการบรรลุเป้าหมาย และจำนวนเงินที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานตามแผนในจำนวนที่ต่ำที่สุดที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้

4. งบประมาณในฐานะที่เป็นเสมือนสัญญาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ในการจัดเก็บรายได้ภายใต้เงื่อนไขที่สภานิติบัญญัติอนุมัติ ส่วนในแง่การปฏิบัติในส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องดำเนินการใช้จ่ายภายในวงเงินที่ได้รับการอนุมัติ และหัวหน้าส่วนราชการก็สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้โดยอาศัยงบประมาณเป็นเครื่องมือ

5. งบประมาณในแง่ที่เป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมือง โดยรูปร่างและขนาดของงบประมาณที่ปรากฏในแต่ละปีงบประมาณนั้น ส่วนใหญ่เป็นผลของการต่อสู้อย่างดุเดือดทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหาร พรรคการเมือง ผู้บริหารของส่วนราชการต่าง ๆ สมาชิกสภานิติบัญญัติ กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน ซึ่งต่างประสงค์จะให้สิ่งที่ตนปรารถนาปรากฏอยู่ในงบประมาณด้วยกันทั้งสิ้น ชัยชนะ - ความพ่ายแพ้ ความขัดแย้ง - การประนีประนอม ล้วนเป็นผลที่ปรากฏอยู่ในงบประมาณนั่นเอง

สุรเชษฐ์ ชีระมณี (2541 : 31 - 32) กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณว่างบประมาณเป็นการรวมทรัพยากรจำนวนมากที่สุดของประเทศ การดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณจึงมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ความสำคัญของงบประมาณสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอื่น ๆ
2. เป็นสิ่งที่ใช้คาดคะเนถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3. เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบรัฐสภา

4. เป็นเครื่องมือวัดผลการทำงานของรัฐบาล

และนางนุช เทียนทอง (2543 : 129 - 130) กล่าวว่า งบประมาณมีความสำคัญดังนี้

1. รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
2. ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
3. จัดสรรและกระจายทรัพยากรและรายได้
4. เป็นเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ
5. ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้ดีขึ้น
6. ส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจและการบริหารราชการ
7. สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานตามระบอบประชาธิปไตย

ตามที่กล่าวมา สามารถสรุปความสำคัญของงบประมาณได้ว่า ในส่วนของฝ่ายบริหาร งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนการดำเนินงานล่วงหน้าเพื่อให้หน่วยงานในความควบคุมถือปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ต้องการ เช่น เพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นต้น และขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวด้วย ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ งบประมาณเป็นเสมือนสัญญาที่ฝ่ายบริหารกระทำต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีผลเป็นข้อผูกมัดในการใช้เป็นเครื่องมือควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ในส่วนของหน่วยงาน องค์การที่เป็นหน่วยปฏิบัติงาน งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับเป็นแนวทางการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองนโยบายตามที่ฝ่ายบริหารกำหนด และในส่วนของผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ งบประมาณเป็นช่องทางสำคัญของการต่อรองผลประโยชน์เพื่อให้ผู้มีอำนาจอนุมัติจัดสรรงบประมาณสนองตอบความต้องการของตน

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์งบประมาณ

ในการวิเคราะห์งบประมาณ สุรเชษฐ์ ชีระมณี (2541 : 35 - 44) กล่าวถึงไว้มี 3 แนวทางด้วยกัน คือ การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและผลตอบแทนในทางเศรษฐศาสตร์ การวิเคราะห์ถึงผลกระทบของงบประมาณ และการวิเคราะห์ในทางการบริหาร โดยแต่ละแนวทางมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 1. การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและผลตอบแทนในทางเศรษฐศาสตร์

การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ เป็นการแสดงถึงการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ เพื่อนำไปพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทรัพยากรที่นำมาจัดสรรนี้เป็นสิ่งที่มีจำกัด ดังนั้น การใช้จ่ายจึงควรที่จะก่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด และเลือกที่จะใช้จ่ายในกิจกรรมที่สำคัญมากก่อน การใช้จ่ายที่จะทำให้เกิดบรรลุวัตถุประสงค์ 2 ประการข้างต้น ในทางเศรษฐศาสตร์มีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ 6 แนวทาง คือ

1.1 ระยะเวลาคืนทุน (payback period) หมายถึง การวิเคราะห์เมื่อนำเงินไปลงทุนภายในระยะเวลาสั้นเท่าใด จึงจะได้รับผลตอบแทนคุ้มค่ากับเงินลงทุน การลงทุนในกิจการใดที่คืนทุนได้เร็วก็นับเป็นกิจการที่น่าลงทุน

1.2 อัตราผลตอบแทนต่อการลงทุน เป็นการหาอัตราส่วนร้อยละของผลตอบแทนสุทธิของการดำเนินงานต่อการลงทุน วิธีนี้จะทำให้ทราบว่าเราจะได้รับผลตอบแทนสุทธิ (กำไร) ร้อยละเท่าไรของเงินลงทุน ถ้ายังมีค่ามากก็แสดงว่าจะได้รับกำไรมาก

1.3 หารมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (net present value – NPV หรือ net present worth - NPW) เป็นการหาผลตอบแทนสุทธิจากการลงทุนโดยทอนให้มาอยู่ในเวลาปัจจุบัน เราจะเลือกทำกิจการที่ให้ค่า NPV สูงสุด

1.4 หาอัตราผลตอบแทนต่อการใช้จ่าย (benefit – cost ratio) เป็นวิธีการที่นำผลรวมของค่าใช้จ่ายที่ทอนเป็นค่าปัจจุบัน ไปหารผลรวมของผลตอบแทนที่ทอนเป็นค่าปัจจุบัน กิจการใดที่ให้ค่าสูงสุดและมากกว่า 1 เราจะเลือกดำเนินกิจการนั้น ซึ่งใช้ตัวเลขนี้ไปเปรียบเทียบกับกิจการอื่น ๆ ได้

1.5 หาอัตราผลตอบแทนของโครงการ (internal rate of return - IRR) เป็นหาอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนโดยคิดเป็นค่าปัจจุบัน ที่จะคุ้มกับค่าใช้จ่ายที่คิดเป็นค่าปัจจุบันพอดี หรือหาอัตราผลตอบแทนที่จะทำให้ NPV มีค่าเป็นศูนย์พอดี เราจะเลือกลงทุนในกิจการที่ให้ค่า IRR สูงที่สุด (ในกรณีที่มีหลายกิจการให้เลือก) และสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือค่าเสียโอกาสของทุน

1.6 หาประสิทธิภาพของการใช้ทุน (cost effective) เป็นกรณีที่กิจการนั้นไม่สามารถจะวัดผลตอบแทนอยู่ในรูปของตัวเงิน หรือไม่สามารรถจะหาผลตอบแทนออกมาได้ เราก็จะคำนวณประสิทธิภาพของการใช้ทุนโดยดูว่าโครงการใดใช้ทุนต่ำที่สุด เราจะเลือกโครงการนั้น

## 2. การวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณ

การวิเคราะห์งบประมาณในแนวทางนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของงบประมาณในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ ด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ด้านสังคม เป็นการวิเคราะห์ห้วงงบประมาณที่นำออกมาใช้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพสังคมอย่างไรบ้าง แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสังคมอาจจะศึกษาว่า

2.1.1 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความยุติธรรมที่มีต่อกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมหรือไม่

2.1.2 ช่วยแก้ไขปัญหาสังคมอะไรบ้าง

2.1.3 มีผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมหรือไม่

2.1.4 การประเมินผลงบประมาณที่จัดสรรให้แก่งานด้านสังคมทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด

2.2 ด้านการเมือง เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณที่มีต่อด้านการเมือง ตัวอย่างของการศึกษาอาจจะเป็น

2.2.1 มีผลกระทบต่อการต่อรองทางเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายในประเทศหรือไม่

2.2.2 มีผลกระทบต่อการต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศหรือไม่

2.2.3 มีผลกระทบต่อความนิยมในพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลหรือไม่

2.2.4 ช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

2.2.5 ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจระบบการปกครองประชาธิปไตยหรือไม่

2.2.6 ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นหรือไม่

2.3 ด้านเศรษฐกิจ เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณที่มีต่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ 4 ประการ คือ

2.3.1 เพื่อการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.2 เพื่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

2.3.3 เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

2.3.4 เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ

ซึ่งลักษณะของการศึกษาผลกระทบของงบประมาณในด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ที่กล่าวมาข้างต้น อาจจะศึกษาได้ 2 ลักษณะ คือ ค้นหาความจริงที่เกิดขึ้น (positive approach) และศึกษาตามแนวทางผลกระทบที่เหมาะสมหรือควรจะเป็น (normative approach)

### 3. การวิเคราะห์ในทางการบริหาร

งบประมาณเป็นเครื่องมือของผู้บริหารที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นไปในลักษณะดังนี้ คือ

3.1 แสดงถึงความสัมพันธ์กับประชาชนโดยการใช้งบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.2 เป็นเครื่องมือที่ใช้วัดความสามารถทางการบริหาร กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานจะใช้ข้อมูลทางสถิติ บัญชี และมาตรฐานการปฏิบัติงาน เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

3.3 เป็นการทำงานให้ประสบผลสำเร็จภายใต้งบประมาณจำกัด กล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องทำงานให้ประสบผลสำเร็จตามที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ โดยใช้งบประมาณจำนวนแน่นอนตามที่ได้รับการจัดสรร

3.4 เป็นเครื่องมือของการวางแผน งบประมาณเป็นเครื่องมือที่จะใช้ตรวจสอบค่าใช้จ่ายและผลตอบแทนของโครงการและวิธีการทำงาน ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.5 เป็นการแสดงถึงศิลปะในการต่อรองผลประโยชน์ กล่าวคือ รัฐสภาจะยกเหตุผลต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจของตนตัดทอนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และฝ่ายบริหารจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ เพื่อยืนยันค่าใช้จ่ายของตน การแพ้หรือชนะหรือประนีประนอมขึ้นอยู่กับศิลปะของการค้นหาและเสนอเหตุผลเพื่อครองใจฝ่ายตรงข้าม

## 2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดขนาดงบประมาณ

การพิจารณาว่างบประมาณแผ่นดินควรมีขนาดเท่าใดจึงจะเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่ต้องวิเคราะห์ในหลายแง่มุม (นงลักษณ์ สุทธิวิวัฒน์พันธ์, 2535 : 89) ดังนั้น จึงมีการนำเสนอแนวคิดเพื่อเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการวิเคราะห์งบประมาณไว้หลายทางด้วยกัน กล่าวคือ

ไกรยุทธ ธีรตยานันท์ (2528 : 156 - 176) และนงลักษณ์ สุทธิวิวัฒน์พันธ์ (2535 : 89 - 92) ได้รวบรวมและนำเสนอแนวคิดการวิเคราะห์งบประมาณเป็นแนวทางเดียวกัน โดยแบ่งออกเป็น 4 แนวทาง ดังต่อไปนี้

1. หลักผลได้ของสังคมที่สูงที่สุด (the principle of maximum social gain) มีสาระสำคัญคือ การจัดผลิตกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม รัฐบาลควรเลือกดำเนินเฉพาะแต่กิจกรรมที่นำประโยชน์มาสู่สังคมมากกว่าผลเสียที่กิจกรรมนั้นสร้างให้แก่สังคม รัฐไม่ควรดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่สร้างผลเสียแก่สังคมมากกว่าผลได้ที่สร้างให้แก่สังคม เมื่อรวบรวมกิจกรรมที่รัฐดำเนินการตามหลักการนี้แล้ว ระดับรายจ่ายของรัฐก็ถูกกำหนดไปด้วยพร้อม ๆ กัน กับระดับภาษีที่รัฐเรียกเก็บเพื่อนำมาจุนเจือการดำเนินกิจกรรมนั้น

ทั้งนี้ ผลได้และผลเสีย อาจพิจารณาได้จากทั้งแง่ของประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร (efficiency benefit cost) และความเป็นธรรมที่เกิดจากการจัดสรรรายได้ (income distribution or equity benefit cost) นั่นคือ

ผลได้ผลเสียจากแง่ของประสิทธิภาพในการจัดสรร เมื่อรัฐจัดผลิตสินค้าชนิดหนึ่งโดยนำทรัพยากรจำนวนหนึ่ง (แรงงาน ที่ดิน ทุน) ของสังคมมาใช้ในการจัดผลิตสินค้าชนิดนั้น สมาชิกในสังคมก็ได้ผลประโยชน์หรือผลได้จากการบริโภคสินค้านั้น ผลเสีย คือ ผลได้ที่พึงจะได้จากการใช้ทรัพยากรจำนวนนั้นในภาคเอกชน ผลได้ที่เกิดจากการจัดผลิตของรัฐจัดได้ว่ามีผลได้ที่เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของสังคมก็ต่อเมื่อผลได้นั้นสูงกว่าผลได้ที่สร้างขึ้นเมื่อทรัพยากรนั้นถูกใช้ในภาคเอกชน ทั้งนี้เป็นไปตามหลักค่าเสียโอกาส (opportunity cost)

ผลได้ผลเสียจากแง่ความเป็นธรรมของการกระจายรายได้ ผลได้ในแง่นี้หมายถึงสวัสดิการสังคม (social welfare) ที่เพิ่มขึ้นจากการที่คนกลุ่มหนึ่งมีรายได้มากขึ้นเพราะรัฐมอบเงินจำนวนหนึ่งให้ ผลเสียในแง่นี้หมายถึงสวัสดิการสังคมที่ลดลงเนื่องจากรัฐเรียกเก็บเงินจำนวนหนึ่งจากคนอีกกลุ่มหนึ่ง การกระทำของรัฐ (คือการนำรายได้ของคนกลุ่มหนึ่งไปให้คนอีกกลุ่มหนึ่ง) นั้นจะทำให้สวัสดิการของสังคมเพิ่มขึ้น (คือผลดีต่อสังคมจริง) หรือไม่นั้น ต้องขึ้นอยู่กับเปรียบเทียบผลได้ผลเสียที่เกิดขึ้น

2. ขนาดของงบประมาณตามแนว function finance การวิเคราะห์งบประมาณตามแนวทางนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับแนวคิดผลได้ของสังคมที่สูงสุด แต่เน้นขนาดจากทัศนวิสัยของเศรษฐศาสตร์มหภาค แทนที่จะพิจารณาจากทัศนวิสัยของเศรษฐศาสตร์จุลภาค เจกเช่นหลักผลได้ของสังคมที่สูงสุด สาระสำคัญของแนวทาง function finance คือ การที่รัฐบาลจะมีรายจ่ายอะไร และมากน้อยเท่าใด (ดังนั้นก็คลุมไปด้วยว่าจะต้องมีรายรับมากน้อยเท่าไรและจะจัดหารายรับระดับนั้นในลักษณะใดโดยปริยาย) ก็สุดแล้วแต่หน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลภายใต้สภาพของระบบเศรษฐกิจขณะนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่รัฐบาลมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนอกเหนือจากหน้าที่อื่นด้วย ดังนั้นพิจารณาจากแง่ของขนาดงบประมาณของรัฐแล้ว รัฐบาลควรเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายจ่ายของรัฐบาลตามที่จำเป็นเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

3. ทฤษฎีการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุด เน้นศึกษาขนาดของงบประมาณที่เกิดขึ้นจริง ๆ ตามวิถีทางการเมืองนั้นมีขนาดที่ใหญ่ไปหรือเล็กไปเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดที่พึงจะเกิดขึ้น เมื่อทุกคนในสังคมมีข่าวสารพร้อมข้อมูลในทุกสิ่งทุกอย่างที่ปรากฏในสังคม ดังนั้น ขนาดของงบประมาณในภาคปฏิบัติจึงอาจใหญ่หรือเล็กกว่าขนาดที่จะกำหนดขึ้นภายในกรอบของสังคมที่

สมาชิกมีข่าวสารอย่างสมบูรณ์ และจำนวนงบประมาณจะสูงสุดหรือต่ำสุดนั้นย่อมแล้วแต่ภาวะของสังคม และแนวคิดของสมาชิกในสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสังคมที่รัฐบาลควรจัดหาให้แก่สมาชิกในช่วงเวลาหนึ่ง แนวคิดนี้จึงเป็นแนวคิดเชิงปฏิฐาน (positive approach) สรุปสาระสำคัญของหลักการนี้ก็คือขนาดของงบประมาณเป็นผลผลิตของการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุดของพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นรัฐบาลปกครองประเทศ

4. ทฤษฎีการต่อรองกับขนาดของงบประมาณ เป็นแนวคิดที่อิงกระบวนการเมืองเป็นหลัก ทว่าแม้จะอิงกระบวนการเมือง แต่วิธีการวิเคราะห์ที่ได้มาจากวิธีทางเศรษฐศาสตร์ โดยทฤษฎีการต่อรองเสนอข้อยุติที่ว่าขนาดและประเภทของรายจ่ายรัฐบาลนั้นเป็นผลผลิตของกระบวนการต่อรองของผู้นำทางการเมือง ผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ และผู้บริหารในภาครัฐหรือในวงราชการ การตอร์องนั้นจะเน้นไปในลักษณะใดสุดแล้วแต่ความคิดเห็นและแนวคิดของตัวละครที่เกี่ยวข้อง แนวคิดต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลครอบงำผู้นำเหล่านี้เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจาก ประการแรก โครงสร้างทางการเมือง ประการที่สอง ลักษณะและโอกาสของการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์และเสียผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบายและกิจกรรมของรัฐบาล และประการที่สาม โครงสร้างขององค์การบริหารในภาครัฐ

สำหรับสุรเชษฐ์ ชีระมณี (2541 : 56 - 57) ได้เสนอหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของงบประมาณที่มีความเหมือนกันในด้านหลักผลประโยชน์สูงสุด ทฤษฎีการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุด และทฤษฎีการต่อรองเช่นเดียวกับนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น และได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์อื่นที่แตกต่างออกไปอีก 5 ประการ คือ

1. ปัจจัยทางด้านกฎหมาย (legal base) ได้แก่ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่บังคับให้การดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณเป็นไปตามแนวทางที่กำหนด เช่น การแสวงหารายได้จะต้องเก็บจากแหล่งต่าง ๆ ที่กฎหมายระบุเท่านั้น การใช้จ่ายและการกอหนี่ก็ต้องเป็นไปตามกฎระเบียบของเรื่องดังกล่าว

2. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ (economic base) ได้แก่ สภาพและปัญหาเศรษฐกิจปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องศึกษาวิเคราะห์และใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ในทางกลับกันกับสภาพและปัญหาทางเศรษฐกิจจะทำให้งบประมาณต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

3. ปัจจัยทางสังคม (social base) ได้แก่ สภาพและปัญหาทางสังคมที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขและวางแผนที่จะสร้างความผาสุกให้เกิดขึ้นในสังคม

4. ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ (historical base) ได้แก่ แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณในอดีตที่ผ่านมา สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและจัดทำงบประมาณในอนาคต เช่น งบประมาณที่ผ่านมาที่ผ่านมารัฐบาลกู้มาก งบประมาณต่อไปจะต้องมีภาระต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ทำให้กู้ได้น้อยลง เป็นต้น

#### 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ

ในการจัดสรรงบประมาณ ประเด็นหรือปัญหาที่สำคัญที่นำไปสู่การแสวงหาแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่ถูกต้องเหมาะสม มี 3 ประเด็น (ไพศาล ชัยมงคล, 2517 : 57 - 60) คือ

1. ปัญหาของการแบ่งปันทรัพยากรให้เหมาะสมระหว่างภาครัฐบาลหรือส่วนของรัฐ (public sector) กับภาคเอกชนหรือส่วนของเอกชน (private sector) หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ปัญหาที่ว่างงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลควรจะเป็นร้อยละเท่าใดของรายได้ประชาชาติ

ปัญหาข้อนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละประเทศ ประเทศในโลกเสรีต้องประสบปัญหาที่ว่า จะให้ส่วนของรัฐเป็นร้อยละเท่าใดของรายได้ประชาชาติ และส่วนของเอกชนเป็นร้อยละเท่าใดของรายได้ประชาชาติจึงจะเหมาะสมที่สุด ซึ่งเรื่องนี้นั้นนอกจากจะขึ้นอยู่กับบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในแต่ละประเทศแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความจำเป็นและสถานการณ์แวดล้อมของแต่ละประเทศด้วย และแม้ในประเทศเดียวกันแต่ต่างเวลากัน สัดส่วนของรัฐกับส่วนของเอกชนในรายได้ประชาชาติก็แตกต่างกันได้

2. งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐบาลแต่ละปี ควรจะมีจำนวนเท่าใด

ปัญหานี้มีผู้ให้ความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง คือ

2.1 พวกแรก มีความเห็นว่าจำนวนรายจ่ายของรัฐบาลควรจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดหาทรัพยากร (resource) ของรัฐบาล หลักกว้าง ๆ ก็คือให้รัฐบาลกำหนดความสามารถในการจัดหาทรัพยากร หรืออีกนัยหนึ่งคือรายรับของรัฐบาลขึ้นก่อน แล้วจึงจะกำหนดรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของรายรับ คำว่ารายรับนี้ หมายถึงรายได้จากภาษีอากรภายใต้ระบบภาษีอากรในขณะนั้น และรายได้อื่น ๆ ทั้งสิ้นบวกด้วยการกู้เงินในปริมาณที่จะไม่ก่อให้เกิดเงินเฟ้อ ส่วนนี้ที่เห็นได้ชัดจากวิธีการนี้ได้แก่ การที่รัฐบาลสามารถควบคุมรายจ่ายให้อยู่ในขอบเขตที่จะสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอยู่เสมอ

2.2 พวกที่สอง มีความเห็นว่า การกำหนดจำนวนรายจ่ายของรัฐบาลตามแนวทางแรก โดยเคร่งครัด อาจทำให้รัฐบาลต้องตัดทอนรายจ่ายที่จำเป็นจริง ๆ ออกไป ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมได้มาก ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า การกำหนดรายจ่ายควรจะเริ่มขึ้นจาก



การคำนวณความต้องการรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประเทศเสียก่อน ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถจัดหาทรัพยากรมาปฏิบัติงานตามความต้องการได้เพียงพอ ก็จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงระบบภาษีอากรหรือใช้วิธีการอื่น ๆ ที่จะสามารถทำได้หรือการจัดสรรงบประมาณควรยึดหลักการความสมดุลระหว่างรายจ่ายภาครัฐกับรายจ่ายภาคเอกชน ประกอบกับหลัก product principle of public finance หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง งบประมาณของรัฐบาลแต่ละปีควรจะเป็นจำนวนที่สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ คือ จะต้องไม่มากเกินไปจนทำให้อุปสงค์รวม (aggregate demand) เพิ่มมากขึ้นเกินสมควรจนทำให้เกิดเงินเฟ้อได้ และในทำนองเดียวกันงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจะต้องไม่ต่ำเกินไปจนทำให้อุปสงค์รวมลดลงเกินสมควรจนเป็นผลให้เกิดเงินฝืดได้

### 3. รัฐบาลควรจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการใดและเป็นจำนวนเท่าใด

โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลมีโครงการมากมายที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งทำให้รายรับของรัฐบาลไม่เพียงพอกับความต้องการที่จะใช้จ่าย ดังนั้นจึงเกิดการแข่งขันในการของบประมาณกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เป็นผลให้เกิดปัญหาที่รัฐบาลจะแบ่งสรรงบประมาณให้แก่โครงการใด ซึ่งแนวทางในการจัดสรรงบประมาณมีผู้ให้ความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ

3.1 ฝ่ายที่หนึ่ง การจัดสรรงบประมาณควรจะได้รับกำหนดโดยการคำนวณเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายกับผลที่จะได้รับ (cost and benefit) กล่าวคือ ควรจะให้งบประมาณแก่โครงการที่มีประโยชน์มากกว่าค่าใช้จ่ายเท่านั้น เป็นการเน้นความสำคัญของเหตุผลทางเศรษฐกิจ (economic rationality) มากกว่าเหตุผลอื่น ๆ

3.2 ฝ่ายที่สอง ข้อตกลงในเรื่องงบประมาณนั้นถูกกำหนดหรือควรจะถูกกำหนดขึ้นจากกลยุทธ์และการต่อรอง (strategy and bargaining) ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นสำคัญ เป็นการเน้นความสำคัญของเหตุผลทางการเมือง (political rationality)

นอกจากปัญหาโครงการใดบ้างจะได้รับงบประมาณแล้ว ก็ยังมีอีกปัญหาหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกัน คือ ปัญหาโครงการนั้น ๆ ควรจะได้รับงบประมาณเท่าใดจึงจะได้ประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ ในปัญหานี้ นักเศรษฐศาสตร์เสนอแนะให้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจมาวิเคราะห์ เช่น benefit cost analysis, cost analysis, the marginal productivity approach เป็นต้น แต่เครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถใช้ได้กับทุกโครงการของรัฐ เพราะในการใช้จำเป็นต้องมีข้อมูลสมบูรณ์เพียงพอซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติจริง

จากประเด็นคำถามหรือปรัชญาของการจัดสรรงบประมาณที่กล่าวมา นำไปสู่การเสนอความคิดเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีในการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติดังนี้

ไพศาล ชัยมงคล (2517 : 67 - 74) ได้รวบรวมและสรุปแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณออกเป็น 4 แนวทางด้วยกัน คือ

1. การใช้แนวทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดสรรงบประมาณ (an economic theory of budgeting) ของ Lewis มีหลักการสำคัญคือ

1.1 เนื่องจากทรัพยากรย่อมขาดแคลนเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ ดังนั้นการใช้จ่ายเงินทุกอย่างต้องให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่างบทุน แต่โดยที่การใช้ต้นทุนให้เป็นประโยชน์นั้นทำได้หลายอย่าง จึงควรเปรียบเทียบว่าจะเอาไปใช้เพื่อทำอะไรจึงจะได้ประโยชน์มากกว่ากัน

1.2 จำนวนเงินส่วนที่จะต้องใช้เพิ่มขึ้นจากจำนวนที่กำหนดไว้เดิม โดยคาดว่าจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นนั้น จะต้องวิเคราะห์ให้ดีด้วยการวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้น (incremental analysis) เพราะอาจต้องประสบปรากฏการณ์การลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์สุดท้าย (diminishing marginal utility)

1.3 การเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ นั้น จะกระทำได้ด้วยการเปรียบเทียบถึงประสิทธิภาพของทางเลือกแต่ละทางในอันที่จะให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายร่วมกัน (common objective) เท่านั้น

2. ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประชาธิปไตย (a model for an economic theory of democracy) ของ Downs แนวคิดนี้มีสมมติฐานว่าพรรคการเมืองทั้งหลายกำหนดนโยบายต่าง ๆ ขึ้นมาก็เพื่อจะให้ชนะในการเลือกตั้ง หากจะให้ชนะการเลือกตั้งเพื่อมากำหนดนโยบายไม่ดังนั้นประเด็นสำคัญของทฤษฎีนี้ก็คือ เนื่องจากพรรคการเมืองทั้งหลายต่างมีความต้องการที่จะมีเสียงข้างมากในสภาเพื่อที่จะจัดตั้งรัฐบาล จึงพยายามกำหนดนโยบายที่จะทำให้ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด นโยบายดังกล่าวนี้จึงต้องกำหนดขึ้นในลักษณะที่จะเกิดประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ วัตถุประสงค์ของรัฐบาลจึงได้แก่การจัดสรรงบประมาณทั้งหมดไปในทางที่ทำให้ได้คะแนนเสียง หากรัฐบาลใดไม่สามารถจะปฏิบัติเช่นนั้นได้ก็จะต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งคราวต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการจัดสรรงบประมาณนั้น รัฐบาลไม่จำเป็นต้องกำหนดงบประมาณทั้งหมดขึ้นมาทุก ๆ ระยะเวลา รัฐบาลมักจะสนใจงบประมาณรายจ่ายเพื่อสิ่งใหม่ ๆ และจะไม่ค่อยคำนึงถึงงบประมาณของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้พิสูจน์แล้วว่า จะได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่มาแล้วในอดีต แต่โครงการใช้จ่ายใหม่ ๆ แต่ละโครงการนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรอย่างระมัดระวังเพื่อให้สมดุลกับเงินที่รัฐบาลต้องหามาเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อจะได้ตัดสินใจได้ถูกต้องว่าใช้จ่ายนั้นจะมีผลดีต่อการได้รับเสียงสนับสนุน

3. แนวทางการแยกพิจารณาแต่เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นของ Lindblom มีสาระสำคัญคือ การที่เจตคติในใจนั้นจะเริ่มต้นโดยวิเคราะห์ว่านโยบายใดแตกต่างไปจากสถานะเดิม (status quo) อย่างไรหรือไม่ การจำกัดการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นทำให้ผู้วิเคราะห์ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องรายละเอียด 4 เรื่อง คือ

- 3.1 นโยบายต่าง ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับส่วนที่เพิ่มขึ้น (คือ ไม่ต้องพิจารณานโยบายเดิม)
- 3.2 ผลที่ตามอีกหลายประการอันเนื่องมาจากนโยบายนั้น ๆ
- 3.3 จุดประสงค์ซึ่งไม่สามารถบรรลุได้ด้วยวิธีการในปัจจุบัน
- 3.4 หนทางเลือกของนโยบายต่าง ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับส่วนที่เพิ่มขึ้น

การแยกพิจารณาแต่เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (disjointed incremental) ตามแนวคิดนี้ หรือที่ลินด์บลอม (Lindblom) เรียกว่า การดัดแปลงแก้ไขร่วมกันระหว่างพรรคพวก (partisan mutual adjustment) (Lindblom อ้างถึงใน ไพศาล ชัยมงคล, 2517 : 72) เป็นกระบวนการที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ที่ต่อกันของผู้มีหน้าที่ทำการวินิจฉัย ผลที่ได้รับคือคุณค่าของสังคม อันทำให้ตกลงกันได้ ฉะนั้นการดัดแปลงแก้ไขร่วมกันระหว่างพรรคพวก จึงเป็นเรื่องของการตกลงกัน (negotiation) การต่อรอง (bargaining) การจัดแจง (manipulation) การทดแทน (compensation) และความสัมพันธ์ในทางต่างตอบแทน (reciprocal relation) ซึ่งทั้งหมดนี้ก็คือหลักของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนั่นเอง

4. แนวทางแบบปฏิฐาน (a positive approach) ของ Wildavsky แนวคิดนี้มีหลายประการที่คล้ายกับแนวคิดที่ ลินด์บลอม (Lindblom) เสนอ โดยเฉพาะในเรื่องของการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มและการแยกเป็นส่วนต่าง ๆ (fragmentary) ตลอดจนการเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของผู้มีหน้าที่วินิจฉัย โดยไม่จำเป็นที่จะวิเคราะห์งบประมาณให้สมบูรณ์ครบถ้วน เพราะการพยายามวิเคราะห์ในแบบสมบูรณ์ครบถ้วนนั้น ในที่สุดผู้วิเคราะห์ก็จะพบว่าตนไม่เคยกระทำได้ใกล้เคียงที่คาดหวังไว้ ดังนั้น การใช้วิธีวิเคราะห์เฉพาะในส่วนที่เพิ่มขึ้นหรือแตกต่างออกไปจึงมีประโยชน์ในการช่วยลดงานและความยุ่งยาก และทำให้การวิเคราะห์มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะโดยลักษณะของงาน งบประมาณก็คือส่วนที่เพิ่มขึ้น และการพิจารณางบประมาณก็มักจะมุ่งเฉพาะจำนวนเงินที่เปลี่ยนแปลงไปจากปีที่แล้ว กล่าวคือ งบประมาณจะถูกแยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ โดยคณะอนุกรรมการแต่ละคณะต่างก็พิจารณาเฉพาะในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ของตนเท่านั้น คณะอนุกรรมการจะไม่พิจารณารายละเอียดทุกรายการในงบประมาณ แต่จะสนใจมากเฉพาะรายการที่ใช้เงินเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากปีก่อน ๆ เท่านั้น

นอกจากนี้ นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ (2535 : 109 - 120) และสุรเชษฐ์ ชีระมณี (2541 : 58 - 59) ได้เสนอแนวทางการจัดสรรงบประมาณเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ แนวทางงบประมาณเพิ่มเติมหรือส่วนเพิ่ม (incremental budgeting) และแนวทางงบประมาณฐานศูนย์ (zero - base budgeting : ZBB) แต่ละแนวทางมีหลักการสรุปได้ดังนี้

1. งบประมาณเพิ่มเติมหรือส่วนเพิ่ม (incremental budgeting) การวิเคราะห์งบประมาณเฉพาะส่วนที่เพิ่มเป็นการมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการพิจารณารายละเอียดของงบประมาณเฉพาะในส่วนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นส่วนของการขยายโครงการที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน เพื่อดำเนินการต่อไปในอนาคต ดังนั้น วิธีการก็คือ จะพิจารณาเฉพาะงานใหม่ที่เพิ่มขึ้นมาเท่านั้น ส่วนงานเก่าก็ยังคงดำเนินต่อไป

2. งบประมาณฐานศูนย์ (zero - base budgeting: ZBB) การวิเคราะห์งบประมาณฐานศูนย์ เป็นกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณโดยเริ่มต้นวิเคราะห์ใหม่ ทั้งระบบ แม้ว่าส่วนใหญ่ของโครงการเหล่านั้นจะมีการดำเนินงานต่อไป แต่ก็ต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้โครงการต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดทำงบประมาณแบบ ZBB จึงเริ่มต้นจากการตอบคำถามพื้นฐาน 2 ประการ คือ

1. งานที่ทำมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่
2. งานที่จะทำยกเลิกได้หรือไม่ ถ้าจะทำต่อไปจะต้องมีงานอะไรบ้าง โดยเริ่มต้นคิดค้นใหม่ทั้งระบบ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

2.1. กำหนดหน่วยงานที่จะเป็นผู้ตัดสินใจหรือจัดสรรงบประมาณ (decision unit)

2.2. จัดทำแบบแสดงกิจกรรมเพื่อเสนอของบประมาณ (decision package)

2.3. ทำการประเมินผลและจัดลำดับงานก่อนหลังทั้งหมด

2.4. จัดเตรียมรายละเอียดของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพื่อเสนอของบประมาณ

อีกคนที่กล่าวถึงแนวทางการจัดสรรงบประมาณโดยยึดหลักการของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งเป็นแนวทางที่สำนักงบประมาณของไทยยึดถือปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน คือ นงนุช เทียนทอง (2543 : 144 - 145) สารของหลักการจัดสรรงบประมาณมีดังนี้

1. หลักการคาดการณ์ไกล เป็นหลักเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งจะต้องค้นคว้าให้รอบคอบว่างบประมาณที่เสนอขอ นั้น จะก่อให้เกิดผลอย่างไร

ใดแก่หน่วยงานและประเทศอันเป็นส่วนรวมในอนาคต หรืออาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณนั้นจะต้องเป็นไปอย่างมีแบบแผนเพื่อสามารถใช้จ่ายให้บรรลุสิ่งซึ่งต้องการในอนาคต หรือเป้าหมายที่กำหนดได้มีประสิทธิภาพ

2. หลักประชาธิปไตย เป็นหลักเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินการ ซึ่งจะต้องศึกษาค้นคว้าและพิจารณาให้รอบคอบว่าเรื่องที่จะขอของงบประมาณจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเฉพาะกลุ่มบุคคล เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายภาษีอากรของประชาชนของประเทศ จึงสมควรที่ผู้เสียภาษีอากรจะได้รับประโยชน์จากการใช้งบประมาณนั้น

3. หลักสมดุล เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะต้องศึกษาและพิจารณาให้รอบคอบว่าเรื่องที่จะขอของงบประมาณนั้น เมื่อพิจารณาถึงวงเงินที่จะใช้จ่ายแล้วอยู่ในวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพิจารณาว่างบประมาณที่จะใช้จ่ายนั้นสอดคล้องกับงบประมาณรายรับเพียงใด

4. หลักยุติธรรม เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่ปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับขีดความสามารถและลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดในด้านการใช้จ่าย

5. หลักสารัตถประโยชน์ เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายทั้งในปัจจุบันและอนาคต

6. หลักประสิทธิภาพ เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่เกิดประโยชน์สูงในการใช้จ่าย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นเป็นไปโดยสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณไว้แตกต่างกัน แต่สามารถสรุปได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ แนวทางตามหลักเศรษฐศาสตร์ซึ่งเน้นการพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือผลตอบแทนสูงสุดที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณนั้น ๆ และแนวทางตามหลักเหตุผลทางการเมืองที่เน้นความสำเร็จทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยวิเคราะห์ถึงผลได้ผลเสียในเชิงฐานอำนาจทางการเมือง กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณจะต้องไม่ทำให้เกิดความเสียหายทางการเมือง (ธนิต เศษสุสมณ, 2532 : 78) ดังนี้

1. exchange cost คือ การสูญเสียการได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคยให้การสนับสนุน

2. republic cost คือ การสูญเสียความนิยมยกย่องจากผู้นำหรือผู้มีอำนาจด้วยกัน รวมถึงการสูญเสียความกว้างขวางที่จะได้รับการยกย่องจากประชาชน

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของเทศบาล

#### 3.1 งบประมาณของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 65 ได้กำหนดเกี่ยวกับการงบประมาณของเทศบาลไว้ว่าให้เทศบาลตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อใช้บังคับในการบริหารงาน โดยทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ดังนั้น ในแต่ละปีเทศบาลแต่ละแห่งจะต้องดำเนินการจัดทำงบประมาณประจำปี โดยฝ่ายบริหารจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงนามอนุมัติประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลต่อไป ซึ่งปีงบประมาณของเทศบาลกำหนดไว้เช่นเดียวกับปีงบประมาณแผ่นดิน คือ เริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และใช้ปี พ.ศ. ของปีถัดไปเป็นชื่อปีงบประมาณ และในกรณีที่ปีใดเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สามารถจัดทำแล้วเสร็จทันใช้ในปีงบประมาณใหม่ ให้นำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ล่วงมาแล้วมาใช้ไปพลางก่อนได้

#### 3.2 ความสำคัญของงบประมาณต่อเทศบาล

งบประมาณของเทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ควบคุมการบริหารงานของหน่วยงาน (กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2534 : 10) ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี) ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องชี้แนวนโยบายของเทศบาลในแต่ละปี ฝ่ายบริหารสามารถชี้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดการและควบคุมการบริหารให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล และสนองต่อนโยบายของจังหวัดและรัฐบาล

2. เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาเทศบาล) ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร นับตั้งแต่การพิจารณาว่าจะรับหลักการของงบประมาณหรือไม่ และสามารถแปรญัติงบประมาณ โดยอาจเสนอโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือที่เป็นความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อนำเข้าสู่งบประมาณได้

3. เป็นเครื่องมือของประชาชน ในการตรวจสอบควบคุม การปฏิบัติงานของเทศบาล ประชาชนผู้สนใจในกิจการเทศบาล สามารถตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของเทศบาลได้ โดยการศึกษาเอกสารงบประมาณและดูผลที่เกิดขึ้นจากโครงการหรืองานต่าง ๆ ที่กำหนดรายจ่าย

ไว้ว่าการใช้จ่ายของเทศบาลเป็นไปโดยเหมาะสมหรือไม่ เพื่อป้อนข้อมูลกลับไปสู่ผู้บริหารโดยผ่านตัวแทนของประชาชน คือ สมาชิกสภาเทศบาล

4. เป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาล หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานของเทศบาล สามารถตรวจสอบได้ว่า เทศบาลได้กำหนดทิศทางการปฏิบัติงานไว้อย่างสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ โดยอาศัยการศึกษาเอกสารงบประมาณที่เทศบาลได้จัดทำไว้ และพิจารณาวินิจฉัยว่าเอกสารงบประมาณดังกล่าวสมควรได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ ซึ่งเป็นการควบคุมให้เทศบาลต้องปฏิบัติอยู่ภายในกรอบนโยบายของรัฐ

### 3.3 ลักษณะของงบประมาณเทศบาล

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักการงบประมาณของเทศบาลไว้ดังนี้

1. โดยปกติแล้ว เงินรายจ่ายประจำปีของเทศบาลจะต้องนำมาจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยให้มีประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลอาจจำแนกเป็นงบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ทั้งนี้เทศบาลบางแห่งอาจไม่มีงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ และหากเทศบาลมีความประสงค์จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ อาจจัดทำได้โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล

3. งบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ อาจตั้งจ่ายเงินช่วยเหลือระหว่างกันได้

4. งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน ดังนั้น งบประมาณของเทศบาลจึงประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ งบประมาณรายจ่าย และการประมาณการรายรับ โดยมีรายละเอียดของแต่ละส่วนเป็นดังนี้

1. การประมาณการรายรับ เป็นการคาดประมาณการว่าในปีงบประมาณนั้นจะมีรายรับเป็นจำนวนเท่าใด เพื่อนำไปกำหนดเป็นวงเงินสำหรับจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประมาณการรายรับทั่วไปของเทศบาล ประกอบด้วยรายได้และเงินกู้หรือเงินอื่น ๆ ที่เป็นรายรับสำหรับในปีงบประมาณนั้น รายรับโดยส่วนใหญ่ของเทศบาลจำแนกออกเป็นหมวดรายได้ต่าง ๆ ดังนี้

1.1 หมวดภาษีอากร เป็นรายได้ประเภทภาษีอากรที่กฎหมายให้อำนาจแก่เทศบาล ดำเนินการจัดเก็บ หรือรัฐบาลจัดเก็บเองแล้วโอนหรือปันบางส่วนให้เทศบาลตามที่กฎหมาย กำหนด เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น

1.2 หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต เป็นรายได้ประเภทค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ซึ่งเทศบาลมีอำนาจจัดเก็บหรือรัฐบาลจัดเก็บแล้วโอนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้ตามที่มีกฎหมายกำหนด เช่น ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อ สัตว์ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการขายสุรา เป็นต้น

1.3 หมวดรายได้จากทรัพย์สิน เป็นรายได้อันเกิดจากผลประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ว่า จะเป็นดอกเบี้ยหรือเงินปันผล และจากการให้เช่าหรือให้บริการ หรือค่าตอบแทนในทรัพย์สิน หรือ สถานที่ หรือที่ดิน สิ่งก่อสร้าง อันเป็นทรัพย์สินของเทศบาล หรืออยู่ในความดูแลของเทศบาล เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าหรือค่าบริการสถานที่ ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น

1.4 หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและกิจการพาณิชย์ เป็นรายได้อันเกิดจาก การสาธารณูปโภคและหรือการพาณิชย์ใด ๆ ของเทศบาล เช่น รายได้จากการดำเนินกิจการตลาด รายได้จากท่าเทียบเรือ เป็นต้น

1.5 หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด เป็นรายได้ประเภทอื่น ๆ ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดใด หมวดหนึ่งดังกล่าวข้างต้น หรือมีระเบียบคำสั่งกำหนดให้อยู่ในหมวดนี้ เช่น เงินที่มีผู้อุทิศให้ ค่า เที่ยนแบบแปลน เป็นต้น

1.6 หมวดเงินอุดหนุน เป็นรายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาลหรือหน่วยงาน อื่นใดทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกองทุนต่าง ๆ เพื่อบำรุงท้องที่ที่เทศบาลได้รับ ได้แก่ เงิน อุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ

## 2. งบประมาณรายจ่ายของเทศบาล

2.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปี หมายถึง เทศบัญญัติงบประมาณที่เทศบาลได้ ตราขึ้นเป็นฉบับแรกเพื่อใช้สำหรับปีงบประมาณนั้น ๆ โดยจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม เป็นต้นไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณ คือ 30 กันยายน ของปีถัดไป งบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถแบ่งย่อยออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1.1 งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ได้แก่ งบประมาณส่วนรวมที่ใช้จ่ายจาก รายได้ประจำ เพื่อใช้ในกิจการทั่วไปของเทศบาล ประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง และรายจ่าย ตามแผนงาน



2.1.1.1 ใช้จ่ายงบกลาง หมายถึงรายจ่ายที่เทศบาลมีภาระผูกพัน ต้องจ่ายและเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรร ให้งานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้ และดอกเบี้ย ใช้จ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เงินทิ้งประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลือ ประมาณรายจ่ายเฉพาะการ เงินช่วยค่าทำศพ

2.1.1.2 ใช้จ่ายตามแผนงาน หมายถึงรายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียด หมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ จำแนกย่อยออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก. ใช้จ่ายประจำ ได้แก่ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ

ข. ใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ทั้งนี้ การกำหนดแผนงานและงานในการตั้งงบประมาณ ใช้จ่าย จัดแบ่งออกเป็น 4 ด้าน 12 แผนงาน ดังนี้

1. ด้านบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยแผนงาน
  - 1.1 บริหารงานทั่วไป
  - 1.2 การรักษาความสงบภายใน
2. ด้านบริการชุมชนและสังคม ประกอบด้วยแผนงาน
  - 2.1 การศึกษา
  - 2.2 สาธารณสุข
  - 2.3 สังคมสงเคราะห์
  - 2.4 เคนะและชุมชน
  - 2.5 สร้างความเข้มแข็งของชุมชน
  - 2.6 การศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ
3. ด้านการเศรษฐกิจ ประกอบด้วยแผนงาน
  - 3.1 อุตสาหกรรมและการโยธา
  - 3.2 การเกษตร
  - 3.3 การพาณิชย์
4. ด้านการดำเนินงานอื่น

#### 4.1 งบกลาง

2.1.2 งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ เป็นงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดขึ้น เพื่อให้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ดังนี้ การประปา ไฟฟ้า การขนส่ง การจำหน่ายเนื้อสัตว์ การจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง และเทศพาณิชย์ หรือกิจการอื่นใดที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรและสั่งให้จัดทำ เป็นงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ เช่น งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการสถาน ศึกษานูบาล

2.2 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หมายถึง เทศบัญญัติงบประมาณที่ได้ตราขึ้นใน ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งระหว่างปีงบประมาณ เพื่อเพิ่มเติมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีการดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกประการ ทั้งนี้กรณีที่ จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้จะต้องเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งต่อไปนี้

2.2.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้อนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้จ่าย หรือ

2.2.2 ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไป จากที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ

2.2.3 เพื่อให้จ่ายเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเกิดสาธารณภัย และต้องแสดงด้วยว่า จ่ายจากเงินสะสมหรือเงินอื่นใด

กล่าวโดยสรุป งบประมาณของเทศบาลประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ การประมาณการ รายรับและงบประมาณรายจ่าย โดยที่งบประมาณรายจ่ายของเทศบาล ประกอบด้วย งบประมาณ รายจ่ายประจำปี และหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปียังสามารถแบ่งแยกย่อยออกเป็น 2 ประเภท คือ งบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่าย เฉพาะการ

#### 3.4 กระบวนการงบประมาณของเทศบาล

การจัดทำงบประมาณของเทศบาลในรอบปีหนึ่ง ๆ มีกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการใน กระบวนการงบประมาณ ดังนี้

##### 3.4.1. การจัดเตรียมงบประมาณ

ปลัดเทศบาลในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาล จัดเตรียมข้อมูล รายละเอียด เกี่ยวกับกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการตามแผนพัฒนา เทศบาล และประมาณการรายรับประเภทต่าง ๆ ในรอบปีงบประมาณ แล้วเสนอคณะเทศมนตรี พิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเบื้องต้น

### 3.4.2. การอนุมัติงบประมาณประจำปี แบ่งเป็นขั้นตอนย่อยได้ดังนี้

#### 3.4.2.1 การพิจารณาเห็นชอบร่างงบประมาณ

โดยก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในรอบปีต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลก่อน และเมื่อสภาเทศบาลได้อนุมัติแล้วจึงจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อให้สภาเทศบาลซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถควบคุมการใช้จ่ายรายได้ และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้องและตรงกับความต้องการของท้องถิ่น การพิจารณาของฝ่ายสภาเทศบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทั่วไปจะมีดำเนินการ 3 วาระ คือ

**วาระที่หนึ่ง** เป็นการพิจารณาว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะรับหลักการหรือไม่ ในขั้นตอนนี้ถือว่ามีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่รับหลักการ จะส่งผลให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลจะต้องลาออก หรือยุบสภา เมื่อสภาลงมติรับหลักการแล้วก็จะส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณนั้น ๆ ต่อไปว่า ควรมีแปรญัตติเพิ่มเติมหรือตัด ลด หรือไม่อย่างไร แล้วนำเสนอประธานสภาเทศบาลพิจารณาต่อไปในวาระที่สอง

**วาระที่สอง** เป็นการพิจารณาร่างงบประมาณในส่วนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงใหม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เพียงใด

**วาระที่สาม** เป็นการวินิจฉัยครั้งสุดท้ายของฝ่ายสภาเทศบาลว่าจะผ่านงบประมาณที่ได้ผ่านสองวาระแรกมาแล้วหรือไม่

#### 3.4.2.2 การพิจารณาอนุมัติ

เมื่อร่างเทศบัญญัติได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว เทศบาลจะต้องเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงนามอนุมัติประกาศบังคับใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไป โดยในกรณีของเทศบาลตำบลจะเสนอผ่านนายอำเภอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอีกทอดหนึ่ง

### 3.4.3. การบริหารงบประมาณ

เป็นขั้นตอนของการนำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้โดยหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาล ซึ่งมีการดำเนินการดังนี้

**3.4.3.1 การจัดเก็บรายได้** ส่วนการคลังจะมีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ให้ปฏิบัติตามประมาณการรายรับที่ได้กำหนดไว้ โดยนำส่งเป็นรายได้ของเทศบาลตามระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

3.4.3.2 การใช้จ่ายเงิน เทศบาลจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามข้อกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี และหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย อนุญาตให้จ่ายและมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้ โดยหน่วยงานเจ้าของงบประมาณขอเบิกกับหน่วยงานคลัง

3.4.3.3 การโอนและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เป็นอำนาจของผู้บริหารที่จะดำเนินการตามความจำเป็น

3.4.3.4 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในกรณีที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว

#### 3.4.4. การติดตามผลการดำเนินงาน

การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามผลงบประมาณ เป็นขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการตั้งแต่ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ ขั้นการบริหารงบประมาณ และเมื่อได้มีการบริหารงบประมาณไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและปรับปรุงกระบวนการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.4.4.1. การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามผลในขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ จะต้องควบคุมตรวจสอบการจัดเตรียมงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ พิจารณาความเหมาะสมของการประมาณการรายรับ การประมาณการรายจ่าย กิจกรรม/โครงการ/แผนงาน ต่าง ๆ ที่จะจัดทำ รวมถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนได้รับ

3.4.4.2. การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามผลในขั้นการบริหารงบประมาณ จะต้องควบคุมดูแลการจัดเก็บจัดหารายได้ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรมชาติ ความถูกต้องของการเก็บรักษา การฝากการถอน การพัสดุ การก่องหนี้ผูกพัน การเบิกจ่ายเงิน และการบันทึกระบบบัญชี

3.4.4.3. การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามผลภายหลังจากที่ได้บริหารงบประมาณไปแล้ว โดยจะต้องพิจารณาตรวจสอบถึงความถูกต้อง ความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขในการบริหารงบประมาณในปีต่อ ๆ ไป รวมตลอดถึงการดำเนินการต่อเนื่องในกรณีที่มีการบริหารงบประมาณรายจ่ายไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนด้วย เช่น การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิด การดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

สรุปการจัดทำงบประมาณของเทศบาลเป็นปฏิทินงบประมาณได้ดังตาราง 3

ตาราง 3 ปฏิทินงบประมาณของเทศบาล

ขั้นตอน	ผู้รับผิดชอบ	เวลาที่ต้องแล้วเสร็จ
1. การจัดเตรียมงบประมาณ		
1.1 การทบทวนแผนพัฒนา 5 ปี และแผนประจำปี รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่ายของเทศบาล ช่วง 5 ปี	- คณะเทศมนตรี - ปลัดเทศบาล	ภายในเดือนกุมภาพันธ์
1.2 การทบทวนผลการดำเนินงานในรอบปีงบประมาณก่อนและปีปัจจุบัน	- คณะเทศมนตรี - ปลัดเทศบาล	ภายในเดือนกุมภาพันธ์
1.3 การกำหนดนโยบายและแนวทางงบประมาณ	- คณะเทศมนตรี - ปลัดเทศบาล	15 มีนาคม
1.4 การประมาณการรายจ่าย	- หน่วยงานต่าง ๆ	15 เมษายน
1.5 การประมาณการรายรับ	- ฝ่ายนโยบายและแผน - กองคลัง	10 พฤษภาคม
1.6 การพิจารณาวิเคราะห์ตรวจสอบ แก้ไขขั้นต้น	- ปลัดเทศบาล	15 พฤษภาคม
1.7 การพิจารณาอนุมัติงบประมาณเพื่อเสนอสภาเทศบาล	- คณะเทศมนตรี	30 มิถุนายน
1.8 การจัดทำร่างเทศบัญญัติและเอกสารงบประมาณ	- ฝ่ายนโยบายและแผน	ภายในเดือนกรกฎาคม
1.9 การพิจารณาตรวจสอบเอกสารงบประมาณครั้งสุดท้าย	- คณะเทศมนตรี	ภายใน 15 สิงหาคม
1.10 การขยายเวลาเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณ	- ผู้ว่าราชการจังหวัด-	30 สิงหาคม
2. การอนุมัติงบประมาณ		
2.1 การพิจารณาเห็นชอบในระดับเทศบาล	- สภาเทศบาล	15 สิงหาคม
2.2 การพิจารณาอนุมัติในระดับจังหวัด	- ผู้ว่าราชการจังหวัด	ภายในเดือนกันยายน

ตาราง 3 (ต่อ)

ขั้นตอน	ผู้รับผิดชอบ	เวลาที่ต้องแล้วเสร็จ
3. การบริหารงบประมาณ		
3.1 การจัดเก็บรายได้ตาม ประมาณการรายรับ	- ส่วนการคลัง	ตลอดปีงบประมาณ
3.2 การใช้จ่ายเงินตามประมาณ การรายจ่าย	- หน่วยงานต่าง ๆ ที่ เป็นเจ้าของงบประมาณ	ตลอดปีงบประมาณ
3.3 การโอนและการแก้ไขเปลี่ยนแปลง งบประมาณ	- สภาเทศบาล	ตลอดปีงบประมาณ
3.4 การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม		ตลอดปีงบประมาณ
4. การติดตามผลการดำเนินงาน		

#### 4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล มีผู้ศึกษาใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้โดยตรงไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แล้วมักมุ่งประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ทางการคลังเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้รวบรวมและสรุปผลการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณในแง่มุมต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้

ประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ งบประมาณ พบว่าจากการศึกษาของกฤษ เพิ่มทันจิตต์ และปกร ปรียากรณ์ (2530 : บทคัดย่อ) ในเรื่องการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทย เทศบาลมีปัญหาข้อจำกัด ในการพัฒนาศักยภาพ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ (1) โครงสร้างในรูปของคณะเทศมนตรีและสภา เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ทำให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดในการกำหนด นโยบาย การจัดทำแผนงานและโครงการอยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการขาดเอกภาพในการตัดสินใจ เพื่อการบริหาร อันเนื่องมาจากการถูกแทรกแซงทางการเมืองจากส่วนกลาง และ (2) การบริหาร งานที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และศักยภาพในการบริหารงาน ของ ผู้บริหารงานเทศบาล สอดคล้องกับผลการศึกษาเรื่องการเมืองท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2476 – 2535 ของสุรเชษฐ์ เนียมทัง (2538 : บทคัดย่อ) ซึ่งสรุปว่า การบริหารจัดการของ เทศบาลที่ผ่านมามีข้อจำกัดเนื่องจากถูกแทรกแซงและควบคุมจากรัฐบาลมากเกินไป

โดยเฉพาะด้านกฎหมาย เทศบาลจึงมีข้อจำกัดแต่มีบทบาทหน้าที่มาก ทำให้งบประมาณไม่เพียงพอ ส่งผลให้การตัดสินใจเพื่อการบริหารการพัฒนาไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และผลการศึกษาของโภคิน พลกุล และคณะ (2540 : 8) เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การบริหารด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมามีปัญหางบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ

ประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพื่อให้เห็นภาพชัดเจน ผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาการจัดสรรงบประมาณของส่วนกลางอันเป็นแม่แบบก่อน เนื่องจากระเบียบข้อบังคับตลอดจนแนวทางปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดขึ้นโดยราชการส่วนกลาง คือ สำนักงานงบประมาณ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จากการศึกษาของอัจฉราวดี นิมิตรชัย (2539 : บทคัดย่อ) ในเรื่องกระบวนการตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ แสดงให้เห็นว่าในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณสำหรับงบประมาณรายจ่ายประเภทงบลงทุน สำนักงานงบประมาณใช้วิธีการวิเคราะห์งบประมาณแบบมีเหตุผล (rational) สำหรับงบประมาณรายจ่ายประเภท รายจ่ายประจำ สำนักงานงบประมาณใช้วิธีการงบประมาณแบบใช้ฐานเดิมเป็นหลัก (incremental) ในลักษณะการเพิ่มแบบสัดส่วน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางด้านการเมืองที่เข้ามาแทรกแซง ทำให้การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักเหตุผลอย่างสมบูรณ์ โดยในรายละเอียดของการจัดทำและจัดสรรงบประมาณเป็นดังที่ ไกรยุทธ ธีรตยานันท์ (2536 : 117 - 118 อ้างถึงใน ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, 2539 : 29) ได้เสนอบทความไว้จากการรวบรวมผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการคลังของไทย ตลอดที่ผ่านมาว่า รายจ่ายรัฐจำนวนมากเป็นการใช้จ่ายในแผนงาน/งาน/โครงการ ที่บังเกิดผลที่ประชาชนไม่ต้องการ หรือไม่บังเกิดผลอย่างเป็นเรื่องเป็นราวและถาวร ทั้ง ๆ ที่เป็นการใช้จ่ายในกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม แต่รายจ่ายของรัฐประเภทนี้ก็ไม่สามารถยกเลิกได้ ทำให้กิจกรรมใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและต่อประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้ อีกทั้งลักษณะการจัดสรรงบประมาณยึดหลักคิดที่ว่า งบประมาณของกระทรวงหนึ่ง ๆ หรือกรมหนึ่ง ๆ ควรเพิ่มขึ้นจากเดิมในอัตราส่วนเท่าใด อันเป็นลักษณะของการงบประมาณแบบส่วนเพิ่ม (incremental budgeting) มากกว่าลักษณะของการงบประมาณแบบแผนงาน (program budgeting) หรือระบบ PPB (planning - programming budgeting system) การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะไม่แตกต่างกัน แม้กระทั่งในส่วนของการพิจารณา

ของผู้กำหนดนโยบายและตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในระดับท้องถิ่นก็เป็นไปในแนวทางเดียวกับผู้กำหนดนโยบายและตัดสินใจระดับชาติ ดังผลการศึกษาวิจัยของภูษิต สมจิตต์ (2535 : บทคัดย่อ) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร พบว่า ในการกำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร เป็นไปโดยคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณมากกว่าการใช้หลักวิชาการ เนื่องจากการจัดหางบประมาณที่ยืดเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ก่อให้เกิดปัญหาการไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจนไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ลงตัว ดังนั้น จำเป็นต้องสร้างข้อยุติเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณลงตัวโดยการสร้างกฎกติการ่วมกันเป็นเกณฑ์การจัดสรรระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการแสวงหาเสียงสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการประนีประนอมและประสานประโยชน์ สอดคล้องกับผลการศึกษาของพวงน้อย สัตโยภาส (2538 : บทคัดย่อ) เกี่ยวกับปัญหาการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สมาชิกสภาจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าฝ่ายบริหาร โดยอาศัยกลไกของสภาจังหวัดและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ให้อำนาจไว้ รวมถึงการแสวงหาวิธีการและแนวทางที่จะให้พื้นที่เขตเลือกตั้งของตนได้รับจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่อื่นและกฎกติกาการจัดสรรงบประมาณที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นกับฝ่ายบริหาร การจัดสรรงบประมาณจึงมีลักษณะเป็นการสนองตอบความต้องการของสมาชิกสภาจังหวัดมากกว่ายึดหลักเกณฑ์ทางวิชาการ

ประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยการตัดสินใจในการบริหารงานของท้องถิ่น จากการศึกษาของสาธินี ไชยเวท (2542 : บทคัดย่อ) ในเรื่องปัจจัยการตัดสินใจที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานพัฒนาเทศบาลของคณะเทศมนตรีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สรุปว่า ปัจจัยการตัดสินใจในด้านบุคคลซึ่งได้แก่ การรับรู้ ภาวะผู้นำ และประสบการณ์ และปัจจัยการตัดสินใจด้านองค์การซึ่งได้แก่ เวลา กลุ่ม และความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์กับ การตัดสินใจในการบริหารงานพัฒนาเทศบาลในด้าน การมอบหมายงานและการควบคุมกำกับและติดตาม สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ทวี ชินรงค์ (2544 : บทคัดย่อ) ในเรื่องปัจจัยการตัดสินใจที่มีส่วนสัมพันธ์กับการจัดหางบประมาณของผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งสรุปได้ว่า ปัจจัยการตัดสินใจ ได้แก่ ปัจจัยดึงดูด ประกอบด้วย เป้าประสงค์ และความเชื่อ ปัจจัยผลักดัน ประกอบด้วย ความคาดหวัง ข้อผูกพัน และข้อบังคับ และปัจจัยสนับสนุน ประกอบด้วย โอกาสและความสามารถ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการจัดหางบประมาณของผู้บริหารเทศบาลตำบลในด้านการทบทวนแผนงาน 5 ปี แผนประจำปี การกำหนดนโยบาย และแนวทางงบประมาณในระดับกลาง แต่ไม่มี



ความสัมพันธ์ในด้านการประมาณการรายรับ และผลการศึกษาของอินทัย วัฒนาวพร (2527 : บทคัดย่อ) ในเรื่องการเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ด้าน อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ การรับรู้ และภาวะผู้นำ รวมทั้งปัจจัยด้านองค์การ เช่น การรวมกลุ่มของคนะเทศมนตรี สภาเทศบาล ที่เข้ามามีบทบาทต่อการเมืองในการบริหารเทศบาล มีผลต่อการกำหนดนโยบาย การวินิจฉัยสั่งการ การมอบหมายงาน และการประเมินผล โดยเฉพาะประเด็นที่สามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป็นหลักมากกว่าความต้องการของประชาชน เนื่องจากเป็นกลุ่มการเมืองที่อยู่ในแบบอุปถัมภ์ และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ จากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น

ผลการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่นำเสนอข้างต้นตามลำดับนั้น สามารถสรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายรวมถึงเทศบาลประสบปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความไม่เหมาะสมและเพียงพอระหว่างงบประมาณที่มีกับภารกิจที่เทศบาลจะต้องดำเนินการ เป็นผลทำให้การบริหารงานโดยรวมขาดประสิทธิภาพ
2. รูปแบบของกระบวนการจัดสรรงบประมาณมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ปัจจัยทางด้านบุคคล เช่น ภาวะผู้นำ การรับรู้ ประสบการณ์ ระดับความรู้ ความสามารถ ความคาดหวัง เป็นต้น และปัจจัยทางด้านองค์การ เช่น กลุ่ม ความรับผิดชอบ กฎระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น มีความสัมพันธ์ต่อการตัดสินใจในการบริหารงานของฝ่ายบริหาร