

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บข้อมูล ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และการเก็บข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ผลการศึกษามิจะประกอบด้วยหัวข้อต่างๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาจากเอกสาร

1.1 การเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง

ขั้นตอนการเตรียมงบประมาณ

1. ผู้บริหารทบทวนแผนพัฒนา 3 ปี เพราะการเสนอขอตั้งงบประมาณต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาที่วางไว้
2. ผู้บริหารทบทวนผลการดำเนินงานในการใช้จ่ายเงินของเทศบาล เพื่อใช้เป็นข้อมูลเปรียบเทียบในการจัดทำงบประมาณ
3. ผู้บริหาร กำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดทำงบประมาณ ให้ต้องเป็นไปตามแผนพัฒนา
4. ปลัดเทศบาล ในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณให้กองคลังประมาณการรายรับในปีถัดไป โดยให้ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา
5. ปลัดเทศบาล ในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณให้หน่วยงานต่างๆ ประมาณการรายจ่ายที่ต้องการขอตั้งงบประมาณในปีถัดไป โดยอยู่ในกรอบและนโยบายที่กำหนด
6. เมื่อได้ประมาณการรายจ่ายของแต่ละหน่วยงานแล้ว ปลัดเทศบาลจะทำการตรวจสอบวิเคราะห์ ภาวะงบประมาณในขั้นต้น เพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบและสอดคล้องกับประมาณการรายรับ แล้วนำเสนอต่อผู้บริหาร เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ตั้งยอดเงินงบประมาณ
7. ผู้บริหารพิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบ เจ้าหน้าที่งบประมาณให้จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในยอดเงินรายการที่ได้รับอนุมัติในขั้นต้นจากผู้บริหาร ตามรูปแบบงบประมาณที่กำหนด

8. เมื่อจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสร็จ ผู้บริหารเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภา ภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของปีงบประมาณ (ถ้าไม่ทัน ต้องชี้แจงเหตุผลเพื่อขอขยายระยะเวลาในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย)

การพิจารณางบประมาณของเทศบาลแต่ละปี มีการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างไร ปรากฏตามผลการศึกษาดังต่อไปนี้

1.1.1 การประมาณการรายจ่ายเกินความเป็นจริง

ในการประมาณการรายจ่ายของเทศบาลนั้น จะทำตามหลักการจัดทำงบประมาณ ซึ่งมีกำหนดไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2541 ซึ่งการประมาณการรายจ่าย ทางสำนักการช่างจะเป็นคนประมาณการมา จะใช้ตามระเบียบของสำนักการช่าง และทางฝ่ายแผนงานและงบประมาณ จะทำตามนั้น ซึ่งค่าครุภัณฑ์ ต่างๆจะใช้ มาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ หากไม่มีในมาตรฐานจะต้องไปสืบราคาในท้องถิ่นประมาณ 3 ร้าน ส่วน สิ่งก่อสร้างจะมีอีกระเบียบ แต่ละกอง/สำนัก ก็จะมีระเบียบในการประมาณการที่แตกต่างกัน ซึ่งระเบียบที่ว่านั้นก็จะเป็นแนวทางในการประมาณราคา โดยมากแล้ว ในการประมาณราคาของแต่ละสำนัก/กองของเทศบาลนั้น จะมีการประมาณการที่พอดี เนื่องจาก มีมาตรฐานกำหนดไว้อยู่แล้ว ว่าต้องประมาณการเท่าไร โดยมากงบประมาณที่ใช้จริงจะน้อยกว่าที่ประมาณการไว้ จะมีบางโครงการ เช่น การก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำ ที่อาจจะเกินงบประมาณที่ได้ประมาณการเอาไว้

1.1.2 การเสนอโครงการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดทำงบประมาณ

การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ในเรื่องการเสนอโครงการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดทำงบประมาณ ซึ่งมีกำหนดไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2541 ข้อ 8 ซึ่งระบุไว้ว่า “ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เรียกหน่วยงานต่างๆ เสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย

(2) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยงานต่างๆ

(3) สั่งการ ควบคุม ดูแลเจ้าหน้าที่ทำเอกสารงบประมาณ และรวบรวมเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

ในการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนี้ของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ระหว่างปี พ.ศ. 2546-2553 พบว่า เจ้าหน้าที่งบประมาณ ได้ปฏิบัติตามระเบียบที่ได้กำหนดได้ครบถ้วน เนื่องจากฝ่ายการเมือง ไม่เข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณ ในรูปแบบที่ทำให้วิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

งบประมาณต้องต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่ควรจะเป็น อีกทั้ง ตลอดระยะเวลา 2 สมัย ฝ่ายการเมืองจะกำหนดแผนงานหรือโครงการต่างๆ ของคนที่สอดคล้องกับนโยบายเอาไว้ แล้วส่วนที่เหลือก็จะให้แต่ละกอง/สำนัก นำเสนอแผนให้ฝ่ายงบประมาณ รวมถึงแผนชุมชน เพื่อให้ฝ่ายงบประมาณจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.1.3 การจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ชุมชนต่างๆ

จากการศึกษาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้แก่ชุมชนต่างๆ ของเทศบาลนั้น ซึ่งแต่ละชุมชนก็จะมีสมาชิกสภาเทศบาลสังกัดอยู่ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2553 นั้น การจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ นั้น ก็จะเป็นไปตามเทศบัญญัติงบประมาณฯ อาจจะมีบางโครงการที่ชุมชนเสนอเข้ามา แล้วไม่ได้เข้าไปอยู่ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ เนื่องจาก ในการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ นั้น ทางเทศบาล รวมไปถึง คณะผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่งบประมาณ ต่างก็จะมองถึงประเด็นความจำเป็นเร่งด่วน ความสำคัญ และผลประโยชน์ที่ประชาชนในชุมชนนั้นจะได้รับเป็นหลัก จะไม่มีการนำแผนชุมชนที่แต่ละชุมชนเสนอ มาใส่ในแผนพัฒนาเพื่อทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกโครงการ เนื่องจากว่า บางโครงการที่ชุมชนเสนอเข้าไปนั้น ไม่ได้มีความจำเป็นเร่งด่วนแต่อย่างใด บางโครงการ ก็ให้รอไว้ในปีงบประมาณหน้า โดยจะจัดทำโครงการที่มีความจำเป็น เร่งด่วน และประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนได้รับผลประโยชน์ก่อนเป็นหลัก อีกทั้ง ทางเทศบาลจะมีเงินอุดหนุนให้กับทุกชุมชน เป็นจำนวนเงิน 100,000 บาท ซึ่งในวงเงินดังกล่าวนี้ เป็นหน้าที่ของประธานชุมชนและประชาชนในชุมชนนั้นๆ ที่จะบริหารจัดการและจัดทำแผน/โครงการต่างๆ โดยใช้วงเงินดังกล่าว แต่ถ้าหากมีแผนงานหรือโครงการที่ต้องให้ทางเทศบาลเป็นผู้จัดทำ หรือต้องการของงบประมาณเพิ่มจากจำนวนเงินอุดหนุนดังกล่าว ก็จะต้องทำเป็นแผนงานเสนอเข้าไป ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น บางพื้นที่ ประธานชุมชนได้ให้ความเห็นว่า แผนที่ชุมชนเสนอเข้าไปนั้น ไม่ได้มีการตอบรับจากทางเทศบาล นั้นหมายถึงประธานชุมชนนั้นๆ ไม่ได้เห็นแผนหรือโครงการที่เสนอเข้าไปปรากฏเป็นรูปร่าง บางครั้ง ประธานชุมชน ก็คิดว่า ฝ่ายการเมือง ไม่ได้สนใจที่จะพัฒนาเมืองหรือชุมชนอย่างแท้จริง กลับต้องการที่จะพัฒนาในส่วนของเขตชุมชนที่อยู่ใกล้กับเทศบาลนครลำปางเสียมากกว่า เนื่องจากบางชุมชน ก็ไม่ได้รับการดูแลจากเทศบาลเท่าที่ควร สุดท้ายเมื่อสอบถามเจ้าหน้าที่งบประมาณ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายสภา ทุกคนต่างก็ลงความเห็นเป็นเสียงเดียวกันว่า ต้องดูที่ความจำเป็นเร่งด่วนเป็นสำคัญ บางชุมชนถนนหนทางยังใช้ได้อยู่ ก็ทำเรื่องขอเข้ามาให้ช่วยทำถนนให้ใหม่ ในขณะที่บางชุมชน ไฟฟ้าหรือประปาเข้าไม่ถึง ในกรณีเช่นนี้ เทศบาลก็ต้องดำเนินการให้กับชุมชนที่ขาดแคลนด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการก่อน เพราะมันเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างมาก

1.1.4 ความขัดแย้งในการพิจารณาจัดทำงบประมาณของเทศบาล

ความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรี และสภาเทศบาลที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมานนั้น ตลอดระยะเวลา 2 สมัยของการบริหารงานของคณะเทศมนตรีชุดนี้ ไม่มีเรื่องของความขัดแย้งในการพิจารณางบประมาณเลยแม้แต่ครั้งเดียว

มีเพียงช่วงแรกของการบริหารงานของคณะเทศมนตรีเท่านั้น ที่มีการขัดแย้งกันในส่วน of คณะผู้บริหาร จากที่ได้ไปสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชน จึงได้ทราบสาเหตุของความขัดแย้งดังกล่าว ว่าเกิดจาก นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล (รองนายกเทศมนตรี ในสมัยแรก) นั้น ได้มีความขัดแย้งกัน ทางความคิด และนโยบาย รวมถึงเรื่องรูปแบบการบริหารงาน การประมูล จัดซื้อ จัดจ้าง กับ ดร.นิมิตร จิวะสันติการ จากการสัมภาษณ์ประชาชน และข้าราชการประจำ ฝ่ายสภา ต่างก็ยืนยัน ว่ามีความขัดแย้งที่แท้จริง ทำให้ ดร.นิมิตร จิวะสันติการ ได้ปลดนายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล ออกจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีทันที พร้อมทั้งมีการตั้งรองนายกเทศมนตรีขึ้นมาใหม่ ในช่วงแรกที่มีการปลดรองนายกเทศมนตรีออกนั้น ฝ่ายสภาเทศบาล ที่อยู่กลุ่มการเมืองเดียวกับ นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล ก็ทำการลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางด้วยเช่นกัน

ต่อมา เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอีกครั้ง สมาชิกสภาที่เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับ นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล (กลุ่มการเมืองใหม่) ที่ได้ทำการลาออกไปนั้น ก็ไม่ได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในฝ่ายสภาเลย แต่กลับกลายเป็นกลุ่มนครลำปางของ ดร.นิมิตร จิวะสันติการ ที่ถูกเลือกเข้าไปทำหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาล หลังจากนั้นมา ก็ไม่มีความขัดแย้งในส่วน of ฝ่ายคณะเทศมนตรี หรือ ฝ่ายสภาอีกเลย และในสมัยที่สองของการบริหารงานนั้น กลุ่มการเมืองใหม่ ของ เกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล และ กลุ่มเวียงละกอน ของ นายณรินทร์ มโนกุลอนันต์ ต่างก็เข้าร่วมแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งใหม่ แต่สุดท้าย ผลของการเลือกตั้ง ก็คือ ดร.นิมิตร จิวะสันติการ กลุ่มนครลำปาง ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีเป็นสมัยที่สอง ทั้งนี้ สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 20 คน ก็ยังเป็นกลุ่มนครลำปางด้วยเช่นกัน มีเพียง สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 4 คนเท่านั้นที่มาจากกลุ่มเวียงละกอน ของนายณรินทร์ มโนกุลอนันต์ ส่วนกลุ่มของนายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุลนั้น ไม่ได้รับการเลือกเข้ามาทำหน้าที่เลยแม้แต่คนเดียว

ในเรื่องของการพิจารณาจัดทำงบประมาณของเทศบาลนั้น ไม่มีความขัดแย้งในการพิจารณา ตลอดระยะเวลา 2 สมัย เนื่องจาก ถ้าจะมองในแง่ของความเป็นกลุ่มเป็นก้อนทางการเมือง นั้น ก็จะเห็นได้ว่า คณะผู้บริหารและฝ่ายสภา เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน จึงทำให้การพิจารณาอนุมัติ งบประมาณ เป็นไปอย่างเรียบง่าย ไม่มีความขัดแย้ง และแม้ในสมัยที่สอง ที่จะมีเรื่องของกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายสภา จำนวน 4 คน แต่ก็ไม่ได้มีผลต่อการถ่วงดุล หรือ กดดัน โครงการหรือแผนงานต่างๆที่เสนอเข้าไปในร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ จากการ

สัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้าม ต่างก็เล็งเห็นเรื่องของความจำเป็นเร่งด่วน ของประชาชนในชุมชนเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้ง โครงการหรือแผนงานต่างๆที่อยู่ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น ก็เป็นโครงการ/แผนงานที่ทุกฝ่าย ต่างก็เห็นสมควร ดังนั้น จึงไม่มีเรื่องของการไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครลำปาง แม้บางครั้ง สมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามจะไม่เห็นด้วยกับบางโครงการ แต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้ เพราะแพ้เสียงข้างมาก

ตามบทบัญญัติของกฎหมายสมาชิกสภาเทศบาล มีบทบาทสำคัญ ในการกลั่นกรองงบประมาณที่คณะเทศมนตรีได้เสนอให้สภาเทศบาลพิจารณาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถือว่าเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่มีความสำคัญ หากสมาชิกสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะเทศมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 45 (2) จากหลักการของกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาล ได้มีบทบาทที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล การจัดทำงบประมาณเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารที่ฝ่ายสภาเทศบาลจะต้องทำหน้าที่ควบคุม ถ้าหากฝ่ายสภาเทศบาลไม่ให้ความเห็นชอบ อาจจะเป็นเรื่องยืนยันว่า แผนงานและโครงการยังไม่เหมาะสม หรือประชาชนไม่ต้องการ

กรณีสภาไม่รับหลักการ

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการ 15 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติโดยแก้ไข ปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญของร่างเทศบัญญัติ
- 2) คณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติฯ ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน แล้วให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าคณะกรรมการ ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ให้ประธานคณะกรรมการรวบรวมผลการพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 3) สภาเทศบาลพิจารณาแห่งร่างเทศบัญญัติฯ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน
- 4) ถ้าสภาเทศบาล พิจารณาแห่งร่างเทศบัญญัติฯ ไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ ให้ส่งร่างเทศบัญญัติฯ พร้อมเหตุผลคืนสภาเทศบาล เพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายใน 30 วัน
- 2) สภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติฯ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติฯ ให้นายกฯลงนามประกาศใช้ แล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ



3) ถ้าสภาเทศบาลมีมติไม่ยืนยันตามร่างเทศบัญญัติฯ ด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ให้ร่างเทศบัญญัติฯ นั้นตกไป

ความขัดแย้งในกระบวนการจัดทำงบประมาณ จากผลการศึกษา ความขัดแย้งในการจัดทำงบประมาณไม่มี เพราะความขัดแย้ง ถือว่าเป็นการกระทำที่รุนแรงและนำไปสู่การไม่รับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่มีในส่วนของการทำงานดึง และคัดค้านโครงการหรือนโยบายบางอย่างที่ฝ่ายสภาเห็นว่า อาจไม่เหมาะสม หรือยังไม่สมควรที่จะทำ โดยใช้อำนาจทางนิตินัยในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของเทศบาล

ประการที่สอง การท้วงติงหรือคัดค้านบางประการ เกิดจากผลประโยชน์โดยตรงหรือแอบแฝง จากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลบางคน คิดว่า การจัดทำงบประมาณ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณของเทศมนตรีบางคน ได้ใช้อำนาจในการจัดทำงบประมาณไปเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ตนเอง หรือพวกพ้อง

ส่วนผลประโยชน์ทางอ้อมที่ก่อให้เกิดการท้วงติง หรือคัดค้าน จากการศึกษาพบว่า มาจากการแย่งชิงงบประมาณลงในพื้นที่ของตนเอง เพื่อต้องการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีผลต่อการเลือกตั้งในครั้งต่อไปของสมาชิกสภาเทศบาล

การท้วงติง หรือคัดค้านที่มักจะเกิดขึ้นในขั้นตอนของการพิจารณางบประมาณของสภาเทศบาลและการพิจารณาของคณะเทศมนตรี มักมีการเรียกร้อง หรือโต้แย้งทางด้านนโยบาย ก็จะมีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกันหาข้อสรุปร่วมโดยใช้ระเบียบเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ และใช้หลักของการประนีประนอมเพื่อหาข้อสรุป

สรุปได้ว่า ในกระบวนการจัดทำงบประมาณของสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่ค่อยปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ขอมและมักจะใช้เงื่อนไขการพิจารณางบประมาณในการแย่งชิงอำนาจการบริหารงานเทศบาล อีกทั้งพบว่าในช่วงเวลาที่ศึกษา ฝ่ายบริหารมีสมาชิกสภาเทศบาลสนับสนุนถึง 20 คน ฝ่ายตรงข้ามมีเพียง 4 คน จึงถูกโคດเคี้ยว ไม่มีบทบาทในการเสนอของบประมาณในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น ไม่สามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลเสียงส่วนใหญ่ที่เป็นกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหาร ก็ไม่ทำหน้าที่ถ่วงดุลฝ่ายบริหาร แต่ทำหน้าที่สนับสนุนฝ่ายบริหาร ในการประชุมสภาเทศบาลทุกครั้ง ก็มักจะไม่ค่อยอภิปรายผลหรือเสนอความคิดเห็นใดๆ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าในกระบวนการจัดทำงบประมาณของสภาเทศบาลเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ซึ่งเป็นบุคคลในกลุ่มประชากรที่ศึกษาครั้งนี้ เพื่อรวบรวมข้อมูลอย่างละเอียด จำนวน 24 ราย ประกอบด้วย นายเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 ราย เจ้าหน้าที่ฝ่ายงบประมาณ จำนวน 1 ราย พนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง จำนวน 1 ราย และประธานชุมชน จำนวน 9 ราย ซึ่งรายละเอียดการสัมภาษณ์เจาะลึกของกลุ่มบุคคลทั้ง 4 กลุ่มนี้ 3 กลุ่มแรกจะมีแนวคำถามเดียวกัน เป็นชุดคำถามที่ 1 ส่วนประธานชุมชน จะเป็นชุดคำถามที่สอง ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์และได้ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

2.1 บทบาทของฝ่ายการเมืองในการพัฒนาเมืองลำปาง

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่เข้ามาโดยมีจุดประสงค์เพื่อต้องการพัฒนาเมืองลำปาง ให้มีความเจริญและก้าวหน้าในหลายๆด้าน

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์บางคน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองเข้ามาเพื่อต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการบริหารงานของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของงบประมาณ ทำให้การพัฒนาเมืองที่เป็นระบบถูกละเลย ก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนาและเกิดความยุ่งยากในการพัฒนาในระยะยาวต่อไป

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์บางกลุ่ม ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองเข้ามาสู่ระบบการเมืองด้วยความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาบ้านเมืองตามเจตนารมณ์และนโยบายของกลุ่ม เพื่อสร้างมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชน โดยกลุ่มตัวอย่าง (ตามตารางที่ 6) ได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

ตารางที่ 6 แสดงความคิดเห็นต่อบทบาทของฝ่ายการเมืองในการพัฒนาเมืองลำปาง แยกตามประเภทกลุ่มตัวอย่าง

ฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการพัฒนาเมืองลำปาง				
กลุ่มที่	กลุ่มตัวอย่าง	มีบทบาท	ไม่มีบทบาท	รวม
1.	นายกเทศมนตรี	1	-	1
2.	สมาชิกสภาเทศบาล	8	4	12
3.	เจ้าหน้าที่งบประมาณ	1	-	1
4.	พนักงานเทศบาล	1	-	1
5.	ประชาชนชุมชน	6	3	9
	รวม	17	7	24

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี มีความเห็นในประเด็นนี้ว่าตนและคณะผู้บริหารทุกคนมีจุดมุ่งหมายเพื่อเข้ามาพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยแรกของการเข้ามาทำหน้าที่ เป้าหมายแรกของกลุ่มนครลำปางคือการพัฒนาบ้านเมืองให้มีความเจริญ จึงได้พยายามทำหน้าที่และใช้บทบาทของการเป็นผู้บริหารในการสร้างมาตรฐานความเป็นอยู่ให้กับประชาชน ถึงแม้บางครั้งจะมีเรื่องของผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นส่วนบุคคล หรือกลุ่มคนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนา แต่ก็ไม่ได้ทำให้ฝ่ายการเมืองต้องละทิ้งบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยในสมัยแรกของการทำงาน กลุ่มนครลำปางได้วางนโยบายเกี่ยวกับเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการให้กับชุมชนในเขตเทศบาลนครลำปาง และในสมัยที่สอง ได้วางนโยบายเรื่องของการศึกษา คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมเมือง การอนุรักษ์วัฒนธรรมและเมืองเก่า สาเหตุที่ได้วางนโยบายไว้ในรูปแบบนี้ ก็เพื่อต้องการพัฒนาสิ่งที่เป็พื้นฐานของการดำรงอยู่ของประชาชน แล้วค่อยพัฒนาในส่วนอื่นๆ แต่ในการพัฒนาทั้งสองสมัยนั้น ก็กระทำไปในทิศทางของเส้นขนาน กล่าวคือ ทำทุกอย่างไปพร้อมๆกัน เพียงแต่อาจจะเน้นให้ตรงกับนโยบายที่ได้วางเอาไว้เป็นหลัก

สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย โดยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 8 คน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาบ้านเมือง โดยเป็นผู้ชี้นำและผลักดันนโยบายให้เกิดการพัฒนา โดยจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการที่จะแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่ประสบอยู่และช่วยป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ยิ่งฝ่ายการเมืองเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพและมีความพร้อมก็จะทำให้เมืองลำปาง มีการเจริญเติบโตอย่างเป็นระบบ ในเรื่องของเศรษฐกิจความเป็นอยู่ของประชาชนในเมืองลำปางก็จะดีไปด้วย อีกทั้งผู้บริหารชุดนี้ ไม่เหมือนชุดก่อนๆ จากผลงานสองสมัย ก็เป็นสิ่งที่พิสูจน์ให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารและพัฒนาเมืองลำปางให้มีความเจริญเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 4 คน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองที่เข้ามาสู่ระบบการเมือง มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการพัฒนาเมือง ทำให้การพัฒนาเมืองไม่มีประสิทธิภาพ และขาดทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน เพราะเป้าหมายของการพัฒนาไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน โครงการและแผนงานเป็นการจัดทำเพื่อสนองนโยบายของกลุ่มตนเท่านั้น ทั้งนี้ยังเป็นการสร้างฐานคะแนนเสียงให้กับตนเองและกลุ่มการเมืองของตน ไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการจัดทำงบประมาณดังกล่าว มักจะเป็นผลประโยชน์ได้มากกว่าประโยชน์ทางตรง อย่างเช่น สวนสาธารณะ ลานน้ำพุตรงช่วงนคร ฯลฯ อีกทั้งชุมชนที่ไม่ได้เป็นฐานเสียงของฝ่ายการเมือง ก็ไม่ค่อยได้รับการใส่ใจหรือดูแลเท่าที่ควร

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการพัฒนาเมือง ในสมัยแรกของการพัฒนาเมืองลำปาง ฝ่ายการเมืองได้ทำการพัฒนาในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ให้มีความเจริญและทั่วถึงทุกชุมชน ในสมัยที่สอง ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับเรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ สิ่งแวดล้อมเมือง การอนุรักษ์วัฒนธรรม จากการทำงานสองสมัยทำให้ประชาชนมองเห็นความแตกต่างของการทำงานจากอดีตที่ผ่านมาอย่างเห็นได้ชัด

ประชาชนชุมชน

ประชาชนชุมชน จำนวน 6 คน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองมีการบริหารงานที่ช่วยพัฒนาเมืองลำปางเป็นอย่างมาก ทั้งยังช่วยชี้นำและผลักดันให้ชุมชนเกิดการพัฒนา การบริหารงานที่ผ่านมา

มาได้สร้างความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเจนในลักษณะของงานที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ยังให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาชุมชนที่ชุมชนต่างๆ ได้ทำการประชาคมแล้วเสนอเข้าสู่แผนพัฒนา เพื่อนำเข้าทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประธานชุมชน จำนวน 3 คน ให้ความเห็นว่า งานของฝ่ายการเมือง คือการสร้างฝันให้กับประชาชน กล่าวคือ มักมีการอ้างเสมอว่า เป้าหมายในการพัฒนาและการเข้ามาทำหน้าที่นั้น ก็เพื่อต้องการที่จะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาของชาวลำปางในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านของโครงสร้างพื้นฐาน โดยประธานชุมชนกลุ่มนี้มองว่า มันเป็นประเด็นหลักอยู่แล้วที่ไม่ว่าใครก็ตามที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงาน บริหารงบประมาณ ก็ย่อมต้องการที่จะจัดทำโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เพราะเป็นโครงการที่สามารถทำให้ประชาชนเห็นเป็นรูปธรรมได้มากที่สุด ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันให้ประชาชนเห็นได้ว่า กลุ่มของตนได้วางนโยบายไว้ วางโครงการไว้แล้วได้ดำเนินการจัดทำโครงการต่างๆจริง ในลักษณะเช่นนี้ ก็คล้ายๆกับ การสร้างและขยายฐานคะแนนเสียงให้กับกลุ่ม แต่ก็ยอมรับในประเด็นที่ว่า ฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการพัฒนาเมืองลำปางอย่างมาก อาจจะขาดความจริงในกับประชาชนบางกลุ่ม บางชุมชน แต่ก็มีการจัดทำไว้ในบางโครงการเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและน่ายกย่องให้กับประชาชนกลุ่มนั้นๆ

2.1.2 การให้ความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง

ในข้อนี้ เป็นการศึกษาฝ่ายการเมือง และฝ่ายสภา รวมถึงข้าราชการประจำ ว่าได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางมากน้อยเพียงใด การศึกษาจะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผู้วิจัยได้สอบถามกลุ่มตัวอย่าง คือ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการประจำ ถึงการให้ความสำคัญของฝ่ายการเมืองของเทศบาลนครลำปาง ต่อการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า การจัดทำงบประมาณมีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นกลไกหลักของการบริหารงานของท้องถิ่น โดยแต่ละกลุ่มตัวอย่าง (ตามตารางที่ 7) ได้แสดงความเห็นดังนี้

ตารางที่ 7 แสดงความคิดเห็นต่อการให้ความสำคัญในการจัดทำงบประมาณแยกตามประเภทกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มที่	การให้ความสำคัญในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง			
	กลุ่มตัวอย่าง	สำคัญมาก	ไม่มีความสำคัญ	รวม
1.	นายกเทศมนตรี	1	-	1
2.	สมาชิกสภาเทศบาล	12	-	12
3.	เจ้าหน้าที่งบประมาณ	1	-	1
4.	พนักงานที่เกี่ยวข้อง	1	-	1
5.	ประชาชนชุมชน	7	2	9
รวม		22	2	24

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับเรื่องของการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณเป็นอย่างมาก เพราะงบประมาณคือหัวใจหลักของการบริหารปกครองท้องถิ่น โดยจะเสนอแผนงานและโครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้ รวมถึงที่ได้ประกาศให้ประชาชนรับรู้ในช่วงของการหาเสียง โดยการจัดทำงบประมานนั้นจะให้ความสำคัญกับจำนวนตัวเลข หรือจำนวนเงินงบประมาณที่จะใช้ในแต่ละโครงการ ต้องไม่มากเกินไป หรือน้อยเกินไป เพื่อให้การจัดทำงบประมาณ รวมถึงการจัดทำโครงการต่างๆ มีความโปร่งใส และยุติธรรม ไม่มีการเลือกข้างใดข้างหนึ่ง หรือจัดสรรงบประมาณให้กับกรม/กอง หรือสำนักใดมากเกินไป โดยในขั้นตอนสุดท้ายของการจัดทำงบประมาณก็คือการให้ฝ่ายสภาทำหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาเพื่อรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเป็นการตรวจสอบและแสดงความโปร่งใสในการจัดทำงบประมานนั่นเอง

สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 12 คน ให้ความเห็นว่า การจัดทำงบประมาณของเทศบาลเปรียบเสมือนกรอบแนวทางในการบริหารงาน ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเมืองทั้งในปัจจุบันและอนาคต การจัดทำงบประมาณต้องกระทำอย่างมีหลักการ เป็นไปตามระบบระเบียบ จึง

จะสามารถแก้ไขและตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ถูกต้อง ในการจัดทำงบประมาณนั้น ฝ่ายสภาก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบ และพิจารณาว่าแต่ละโครงการที่มีการประมาณการงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการนั้น มากหรือน้อยเกินไป ถ้าโครงการไหนที่คิดว่าน่าจะมีปัญหา หรือเรื่องของจำนวนงบประมาณที่คิดไปจากที่สำนักงบประมาณได้เสนอราคากลางเอาไว้ ก็จะมีการนำเอาประเด็นหรือโครงการนั้นๆ ขึ้นมาพูดในที่ประชุมสภา เพื่อให้ฝ่ายการเมืองได้ชี้แจงถึงความสำคัญของการจัดทำโครงการ และชี้แจงเหตุผลว่าเหตุใดโครงการดังกล่าวต้องใช้งบประมาณจำนวนเท่านั้นเท่านี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นการทำหน้าที่ ถ่วงดุลการบริหาร และการจัดทำงบประมาณของฝ่ายการเมือง

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการประจำทั้งสองคน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณเป็นอย่างมาก เพราะเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาและบริหารงานของเทศบาล ท้องถิ่นจะเจริญ และมีสภาพการเปลี่ยนแปลงอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ ตลอดการทำงานนั้น จะให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณ เพื่อต้องการแก้ไขปัญหให้กับประชาชนในท้องถิ่นและสร้างความสวยงามให้แก่ท้องถิ่นของลำปางเป็นอย่างมาก ข้าราชการประจำทั้งสอง ก็ให้ความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณเช่นกัน โดยในการจัดทำงบประมาณนั้นก็จะมีปฏิบัติและยึดตามกฎหมายระเบียบวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยเป็นเกณฑ์ในการจัดทำ เพื่อให้ถูกต้องตามหลักการและกฎหมาย และตามความต้องการของประชาชน โดยจะดูจากแผนชุมชนและแผนพัฒนาเทศบาล

ประธานชุมชน

ประธานชุมชน จำนวน 7 คน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณ เนื่องจาก การจัดทำงบประมาณเป็นสิ่งที่ช่วยกำหนดทิศทางและเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองให้เจริญก้าวหน้า และให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้วางเอาไว้

ประธานชุมชน จำนวน 2 คน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณของเทศบาลอย่างมาก เนื่องจาก งบประมาณเป็นสิ่งที่กลุ่มการเมืองต่างก็ต้องการเข้ามามีอำนาจเหนือ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะบริหารชุดใดก็ตามต่างก็เข้าไปเพื่อผลประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณทั้งสิ้น และการจัดทำงบประมาณก็มักจะเป็นไปตามความต้องการและนโยบายของกลุ่ม ส่วนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในบางเรื่องเป็นสิ่งที่สำคัญรองลงมา

2.1.3 บทบาทของฝ่ายการเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง

ในหัวข้อนี้ เป็นการศึกษาว่า บทบาทที่แท้จริงของฝ่ายการเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางนั้น มีอย่างไรบ้าง การศึกษาจะใช้วิธีการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผู้วิจัยได้สอบถามเกี่ยวกับบาทของฝ่ายการเมืองของเทศบาลนครลำปาง ในทางปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณ

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ที่มาจากฝ่ายการเมืองให้ความเห็นว่า บทบาทในการจัดทำงบประมาณนั้น ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการบริหารและการวางแผนพัฒนาองค์กร ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนจึงมีความเข้าใจในความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง แต่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จากฝ่ายข้าราชการประจำ มีความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองไม่ได้เข้าไปยุ่งในเรื่องของการจัดทำงบประมาณ ทำให้การจัดทำงบประมานนั้นเป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง คือ ต้องมีการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ กำหนดทางเลือก จัดลำดับความสำคัญ กระบวนการเหล่านี้ ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยแต่ละกลุ่มตัวอย่าง (ตามตารางที่ 8) มีความคิดเห็นดังนี้

ตารางที่ 8 แสดงความคิดเห็นต่อบทบาทของฝ่ายการเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง แยกตามประเภทกลุ่มตัวอย่าง

บทบาทของฝ่ายการเมืองในการจัดทำงบประมาณ				
กลุ่มที่	กลุ่มตัวอย่าง	ให้ข้อมูล	เพื่อกลุ่มตน	รวม
1.	นายกเทศมนตรี	1	-	1
2.	สมาชิกสภาเทศบาล	8	4	12
3.	เจ้าหน้าที่งบประมาณ	1	-	1
4.	พนักงานที่เกี่ยวข้อง	1	-	1
5.	ประชาชนชุมชน	9	-	9
รวม		20	4	24

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณและเสนอโครงการต่างๆ ที่สอดคล้องกับนโยบายที่ได้วางเอาไว้ เนื่องจาก คนมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนคนท้องถิ่น จึงทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายการเมือง กับ ข้าราชการประจำ ก็คือ ข้าราชการประจำจะมีความรู้ความสามารถในทางเทคนิคในการจัดทำแผนงานหรือโครงการต่างๆ ให้เป็นร่างเทศบัญญัติฯ ซึ่งในการจัดทำดังกล่าว ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการ แต่ฝ่ายการเมืองจะทราบข้อเท็จจริงในระดับพื้นที่ และไม่มีการเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำในขั้นตอนของการจัดทำร่างเทศบัญญัติฯ

คณะผู้บริหาร มีบทบาทและหน้าที่ ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายและแนวทางการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลในแต่ละปี
- 2) เมื่อเจ้าหน้าที่จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ เรียบร้อยแล้ว ผู้บริหารจะเสนอร่างงบประมาณฯ ดังกล่าวต่อสภาเทศบาล
- 3) เมื่อผู้บริหารเสนอร่างงบประมาณฯ ดังกล่าวต่อสภาเทศบาลแล้ว ในกรณีสภาเทศบาลพิจารณาในวาระที่ 1 ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาฯ ทำหน้าที่พิจารณาในขั้นการแปรญัตติต่อไป

สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 8 คน ให้ความเห็นว่า นายกเทศมนตรี ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนคนท้องถิ่น เพราะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารและพัฒนา จะมีความแตกต่างไปจากข้าราชการประจำ เพราะมักจะลงพื้นที่สำรวจสภาพปัญหา หรือส่งตัวแทนเข้าไปสังเกตสภาพปัญหาต่างๆ ที่ประชาชนร้องเรียนเข้ามา ส่วนข้าราชการประจำนั้น มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณในเรื่องของการนำเอาแผนพัฒนาของปีที่ผ่านมา มาเป็นบรรทัดฐานในการจัดทำงบประมาณและจัดโครงการต่างๆ ที่ยังไม่ได้ดำเนินการลงในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยฝ่ายการเมืองจะเป็นทั้งผู้เสนอแนะ และเป็นผู้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนา ในกระบวนการอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ นั้นเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุล พิจารณาถึงความสำคัญของประเด็นปัญหา และจำนวนเงินที่ใช้ในแต่ละโครงการอย่างเคร่งครัด

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 4 คน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองมุ่งใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม โดยให้ข้อมูลว่า ในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณนั้น จะทำการให้ข้อมูล

และเป็นผู้เสนอแผนงาน โดยโครงการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษมักจะเสนอผ่านหน่วยงานโดยตรง ทำให้ข้าราชการประจำต้องนำแผนงานหรือโครงการดังกล่าวมาบรรจุในแผนพัฒนารวมถึงบรรจุในร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ เพื่อทำการประมาณการราคาที่จะใช้ดำเนินการ ทำให้แผนงานหรือโครงการต่างๆ ที่ถูกบรรจุอยู่ในร่างเทศบัญญัติฯ หรือที่อยู่ในแผนพัฒนาบางโครงการ ที่ฝ่ายการเมืองไม่เห็นความสำคัญเป็นอันตกไป หรือไม่ได้นำดำเนินการนั่นเอง โดยโครงการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่สร้างชื่อเสียง สร้างภาพลักษณ์ในลักษณะของการเชิดหน้าชูตาให้กับฝ่ายการเมืองนั่นเอง

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการประจำ มีจำนวน 2 คน ให้ข้อมูลว่า ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณนั้น ฝ่ายการเมืองมีบทบาทเป็นผู้เสนอแผนงานและโครงการที่เห็นว่าสำคัญ การเสนอโครงการจะเสนอผ่านหน่วยงานโดยตรงหรือเสนอผ่านฝ่ายคณะเทศมนตรีในรูปของมติด่วน ข้าราชการประจำจะต้องนำเอาแผนงานและโครงการเหล่านั้นมาบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ ต่อไป

ข้าราชการประจำ เห็นว่า ฝ่ายการเมืองไม่ได้มีบทบาทในการจัดทำแผนและโครงการมาก เพราะกระบวนการของการวางแผนและโครงการจะต้องดำเนินการโดยข้าราชการประจำ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสำรวจปัญหา ความต้องการของประชาชนและศักยภาพของเมือง เป็นต้น ฝ่ายการเมืองจะทำในแง่ของการสำรวจปัญหาโดยรับฟังความคิดเห็นมาจากประชาชนแล้วนำมากำหนดเป็นนโยบาย แล้วนำไปเสนอในแผนงาน/โครงการต่าง ๆ นั้นเอง

ประชาชนชุมชน

ประชาชนชุมชนทุกคน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมือง มีบทบาทเป็นอย่างมากในการจัดทำงบประมาณ เพราะเป็นผู้คิดนโยบายขึ้นมา และคิดแผนงานรวมถึงโครงการหลักที่จะจัดทำให้สอดคล้องกับนโยบาย ดังนั้นในประเด็นนี้ จึงเห็นว่าฝ่ายการเมืองมีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณที่สุด แม้ว่า สมาชิกสภาเทศบาล จะมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลเรื่องปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนต่างๆ รวมถึง ข้าราชการประจำที่มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณก็ตาม ต่างก็ต้องจัดทำแผนและโครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบาย บางครั้งแผนชุมชนบางโครงการ ไม่สอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายการเมือง แผนงานนั้นก็ไม่ได้รับการสนใจ ดังนั้นฝ่ายการเมืองจึงมีบทบาทอย่างมากในการคิดและจัดทำงบประมาณ

สรุปผลการศึกษาการเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เมื่อนำมาวิเคราะห์กับทฤษฎีที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษา พบว่า ภายใต้นโยบายการเมืองกับการบริหาร เทศบาลนครลำปางมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ อีกทั้งยังมีลักษณะของการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายสภา ที่สำคัญคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้งฝ่ายการเมืองและสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปทำหน้าที่ ยิ่งไปกว่านั้น ฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นค่อนข้างมาก เพราะ มีจุดมุ่งหมายเพื่อเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน การจัดทำงบประมาณก็กระทำภายใต้ทฤษฎีการเมืองที่ว่าควรจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ให้คุ้มค่า เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำงบประมาณนั้นเป็นกระบวนการที่ทำตามขั้นตอนของระเบียบ สาระของแผนงานและโครงการต่างๆ ควรผ่านกระบวนการที่ถูกต้องตามหลักการ ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ การกำหนดทางเลือก มีการวางแผนงานให้เป็นระบบเชื่อมโยงกัน ทั้งยังสามารถอธิบายได้จากแนวคิดการเมืองกับการบริหารที่เน้นการบริหารที่มุ่งผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และมีการบริหารแบบพหุพาคี คือมีการบริหารที่ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติการเพื่อให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชน ส่วนเรื่องการเสนอโครงการตามกระแสการเมือง และความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มพวกพ้อง โดยเสนอเข้ามาในรูปแบบโครงการสำเร็จรูปในลักษณะโครงการเพิ่มเติมเป็นบางครั้ง เมื่อเทศบาลอยู่ติดงบประมาณผ่านการพิจารณาไปแล้ว ทำให้เทศบาลอยู่ติดงบประมาณไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเพียงแบบแผนทางการบริหาร ให้นุคคลภายนอกยอมรับฝ่ายการเมืองเท่านั้น ทำให้สาระของการจัดทำงบประมาณที่แท้จริง ไม่ได้มาจากปัญหาหรือความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2.2 การเมืองในการกำหนดนโยบายงบประมาณ

บทบาทของฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายงบประมาณ เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของฝ่ายการเมือง โดยการพิจารณาว่าโครงการประเภทใดมีความสำคัญและพื้นที่ใดควรให้การสนับสนุน โครงการใด การศึกษาหัวข้อนี้ ต้องการศึกษาว่า ฝ่ายการเมืองได้ให้ความสำคัญกับโครงการประเภทใด มีหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ หรือการกระจายงบประมาณอย่างเป็นธรรมมากน้อยเพียงใด การศึกษาในที่นี้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ดังนี้

2.2.1 โครงการพัฒนาที่ควรให้ความสำคัญ

จากการสอบถามถึงทัศนะของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความต้องการที่จะให้เทศบาล ให้ความสำคัญกับโครงการพัฒนาในด้านใดบ้าง ผลจากการศึกษาปรากฏดังนี้

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแต่ละประเภท ผู้วิจัยได้สอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างเกี่ยวกับโครงการพัฒนาที่ฝ่ายการเมือง ควรให้ความสำคัญ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองควรให้ความสำคัญกับโครงการทางด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเมืองลำปางเป็นเมืองที่มีวัฒนธรรม โบราณสถานที่เก่าแก่ และน่าท่องเที่ยว จำเป็นต้องรักษาสภาพแวดล้อมของเมืองให้มีความสวยงาม มีสภาพแวดล้อมที่ดีเหมาะสมกับเป็นเมืองเก่าและเมืองท่องเที่ยว

ผู้ให้สัมภาษณ์ อีกส่วนหนึ่ง ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองควรให้ความสำคัญกับโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและโครงการด้านการศึกษา

ผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วน มีความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุกด้านอย่างเท่าเทียมกัน ปัญหาของเมืองไม่สามารถรอได้ ต้องดำเนินการไปพร้อมๆกัน และให้ความเชื่อมโยงสอดคล้องกับฐานะทางการคลัง เศรษฐกิจ และสังคมในขณะนั้น

ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละกลุ่มตัวอย่าง (ตามตารางที่ 9) มีความคิดที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน ดังนี้

ตารางที่ 9 แสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่ฝ่ายการเมืองควรให้ความสำคัญ แยกตามประเภทกลุ่มตัวอย่าง

ประเภทโครงการ							
กลุ่มที่	กลุ่มตัวอย่าง	โครงสร้างพื้นฐาน	สิ่งแวดล้อม	คุณภาพชีวิต	การศึกษา	ทุกด้าน	รวม
1.	สมาชิกสภาเทศบาล	7	2	3	-	-	12
2.	เจ้าหน้าที่งบประมาณ	-	1	-	-	-	1
3.	พนักงานที่เกี่ยวข้อง	-	1	-	-	-	1
4.	ประชาชนชุมชน	2	4	-	-	3	9
รวม		9	8	6	-	3	23

สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 2 คน ให้ความเห็นว่า โครงการที่ควรให้ความสำคัญคือ โครงการทางด้านสิ่งแวดล้อม เพราะจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของลำปางในด้านการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของเมืองให้สวยงาม สร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยวได้

สมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 7 คน ให้ความเห็นว่า ควรให้ความสำคัญทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก และถือว่าเป็นสิ่งที่ใช้เป็นมาตรวัดการพัฒนาของเมืองเลยทีเดียว ตลอดระยะเวลาของการบริหารของคณะบริหารชุดนี้ 2 สมัย ทำให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานของเมือง มีมาตรฐานเพราะ มีการก่อสร้างเป็นอย่างดี แทบไม่มีการปรับปรุง หรือ รื้อถอนปีต่อไปเหมือนแต่ก่อน เนื่องจาก หน่วยงานด้านสาธารณูปโภคภายในพื้นที่ทำงานประสานกัน ทำให้ไม่เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาโดยรวม

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 3 คน ให้ความเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจาก ในสมัยแรก เน้นด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่คณะผู้บริหารชุดเดิมได้ทำไว้ ให้แข็งแรงและทนทานกว่าเดิม และในสมัยที่สองนั้นได้เน้นในเรื่องของทัศนียภาพ สิ่งแวดล้อมเมือง ความเป็นวัฒนธรรมเอาไว้ แต่ในด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนในบางชุมชน ยังคงค่อนข้างลำบาก อีกทั้ง คุณภาพชีวิตบางพื้นที่ค่อนข้างต่ำ อย่างเช่น ชุมชนกำแพงเมือง ประชาชนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ค่อนข้างต่ำ การศึกษาค่อนข้างต่ำ เช่นเดียวกัน ดังนั้น ฝ่ายการเมือง จึงควรจะให้ให้ความสำคัญกับโครงการด้านนี้ เพราะเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการประจำ ให้ความเห็นว่า โครงการที่ควรให้ความสำคัญ คือ โครงการด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเมืองลำปาง ปัจจุบันกลายเป็นเมืองท่องเที่ยว และเป็นเมืองเก่า เมืองวัฒนธรรม เทศบาลจะต้องสร้างภาพพจน์ของเมือง ให้นักท่องเที่ยวมีความประทับใจในการดำเนินงานของเทศบาล ไม่ใช่เพียงการทำประชาสัมพันธ์เท่านั้น เทศบาลจะต้องมีทิศทางและการปฏิบัติที่ชัดเจน ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่า โครงการเหล่านั้นเป็นอย่างไร จะแล้วเสร็จเมื่อไหร่ สภาพของเมืองเมื่อโครงการนั้นๆแล้วเสร็จ เป็นอย่างไร

เมืองลำปางเป็นเมืองท่องเที่ยว ปัจจุบันนี้มีชาวต่างชาติมาเยือนเป็นจำนวนมาก ต้องทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจ ไม่ควรปล่อยให้นักท่องเที่ยวต้องเผชิญกับมลพิษต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาขยะ การจราจรติดขัด ระบบสัญญาณไฟจราจรไม่สมบูรณ์ แต่ผลงานที่ผ่านมาตลอด

ระยะเวลา 2 สมัยนั้น ก่อนข้างมีความเหมาะสม อีกทั้งเทศบาลก็มีได้ให้ความสำคัญไปที่โครงการใดโครงการหนึ่ง แต่เทศบาลจะทำทุกด้านไปพร้อมๆกัน เพียงแต่จะเน้นด้านไหนให้เห็นเด่นชัดเป็นพิเศษเท่านั้นเอง เทศบาลจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องที่ต้องจำเป็นต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นแสดงความคิดเห็นหรือการทำประชาพิจารณ์ เพื่อขอความร่วมมือจากประชาชนและเป็นการแสดงถึงความโปร่งใสของเทศบาลเอง ขณะเดียวกันเทศบาลจะต้องให้การตอบสนองแก่ประชาชน ถ้าประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองก็จะเกิดความเบื่อหน่ายและไม่อยากมีส่วนร่วม

ประธานชุมชน

ประธานชุมชน จำนวน 4 คน มีความเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงบ้านเมืองให้มีความร่มรื่น นอกจากนี้ยังต้องรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีไว้ การดำเนินโครงการต่างๆ ต้องมีความชัดเจนกว่านี้ เช่น เขียนป้ายไว้ทุกโครงการ ประชาชนผ่านไปมาจะได้ทราบว่าใครเป็นผู้รับเหมา ระยะเวลาสัญญา ตั้งแต่เมื่อไหร่ ถึงเมื่อไหร่ ถ้ามีการต่อสัญญาต้องประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนทราบว่าเพราะอะไร ผู้รับเหมาทำเสร็จไม่ทันเพราะอะไร ให้ประชาชนมีส่วนได้รับทราบถึงความจำเป็นตามที่กล่าวอ้าง การขยายระยะเวลาการก่อสร้าง ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบพร้อมเหตุผล ประชาชนก็พร้อมจะให้ความร่วมมือ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองเป็นสิ่งสำคัญ ต้องมีการวางผังเมืองที่ดี และมีการกำหนดโซนการพัฒนาที่ชัดเจน เช่น เขตเมืองเก่า เขตวัดวาอาราม ฯลฯ ต้องมีการสำรวจและทำอย่างจริงจัง

ประธานชุมชน จำนวน 3 คน เห็นว่า การพัฒนาท้องถิ่น จะต้องมีการพัฒนาในทุกด้านพร้อมกัน ไม่ควรเน้นด้านใดด้านหนึ่ง การพัฒนาเทศบาลที่ผ่านมา จะเน้นในเรื่องของการก่อสร้างมากเกินไป ควรให้ความสำคัญกับโครงการที่เป็นภูมิปัญญาของประชาชนและโครงการที่เกี่ยวกับวิสัยทัศน์ เช่น โครงการด้านการศึกษา มีแต่แผนงานและโครงการ แต่ไม่ได้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการหรือไม่มีคนทำงาน ไปลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานมากเกินไป ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชน คิดว่า สนใจแต่ในเรื่องของผลประโยชน์หรือค่าคอมมิสชั่น มากกว่าการจัดสรร จัดทำงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

ประธานชุมชนเพียง 2 คนเท่านั้น ที่เห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ถนน หนทาง ท่อระบายน้ำ ต้องมาก่อน เทศบาลควรให้ความสำคัญกับโครงการประเภทนี้เป็นหลัก เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในทุกชุมชน บางชุมชน ถนนหนทางชำรุด หรือไฟฟ้า ประปาไม่เข้า เทศบาลก็ควรที่จะให้ความสำคัญและแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ก่อนเรื่องอื่น

ประชาชนจำนวนหนึ่ง ให้ความเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับโครงการในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากว่า เป็นปัญหาและเป็นปัจจัยสำคัญของประชาชนในการดำเนินชีวิต ถนน ตรอก หรือซอยบางแห่ง บางชุมชน ยังไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร รวมถึงปัญหาเรื่องของการขุดลอกคูคลองต่างๆ ที่ทางเทศบาลไม่ค่อยให้ความสนใจ ให้ประชาชนในชุมชนต้องดำเนินการเอง ทั้งที่ไม่มีอุปกรณ์ใดๆ ทำให้เห็นได้ว่า ไม่ควรที่จะพัฒนาตามนโยบายที่วางไว้แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้น ควรที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ มิใช่ดำเนินตามนโยบายที่วางเอาไว้เพียงอย่างเดียว การที่ประชาชนให้ความไว้วางใจให้เข้ามาทำงานถึงสองสมัยนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประชาชนเชื่อมั่นว่าจะทำได้ตามที่สัญญาไว้กับประชาชน ในเรื่องของปัญหาด้านต่างๆ สำหรับเรื่องของสิ่งแวดล้อมเมือง ประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว รู้สึกพึงพอใจที่ทางเทศบาลได้มีโครงการที่จัดทำให้เกิดความสวยงาม พัฒนาพื้นที่ที่รกร้างให้เป็นพื้นที่สาธารณะ ให้ประชาชนได้ใช้พักผ่อนหย่อนใจ แต่ก็มีชี้ว่า จะกระทำแต่เรื่องของความสวยงาม ความเจริญในทางเทคโนโลยีมากจนลืมที่จะพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานให้กับชุมชนบางชุมชน ถนน ตรอกหรือซอยบางแห่ง ที่แม้จะอยู่ในเขตของเทศบาลนครลำปาง แต่ก็ไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร

2.2.2 โครงการที่ฝ่ายการเมืองได้ให้ความสำคัญ

หัวข้อนี้เป็นการศึกษาว่า ข้อเท็จจริงแล้ว ฝ่ายการเมืองได้ให้ความสำคัญกับโครงการประเภทใด และมีเหตุผลอย่างไรที่ได้ให้ความสำคัญกับโครงการประเภทนั้น โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผู้วิจัยได้ถามผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับประเภทโครงการ ที่ฝ่ายการเมืองได้ให้ความสำคัญ

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ให้ความเห็นว่า ความเป็นจริงในทางปฏิบัติ เทศบาลนครลำปาง ได้ให้ความสำคัญกับโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีเหตุที่สำคัญ สองประการ คือ 1) เพราะโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นโครงการที่เป็นรูปธรรม และเห็นผลได้อย่างรวดเร็ว และ 2) เพราะเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ไม่มีความโปร่งใส



มีผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนน้อยที่เห็นว่า ฝ่ายการเมืองได้ให้ความสำคัญกับโครงการประเภทอื่น เช่น โครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมและโครงการอื่นๆ เพราะเทศบาลมีภารกิจมากมายที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนเมือง

กลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม (ตามตารางที่ 10 และ 11) ได้ให้ความเห็นที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 10 แสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญ แยกตามประเภทกลุ่มตัวอย่าง

ประเภทโครงการ						
กลุ่มที่	กลุ่มตัวอย่าง	โครงสร้างพื้นฐาน	สิ่งแวดล้อม	คุณภาพชีวิต	ทุกด้าน	รวม
1.	นายกเทศมนตรี	-	-	-	1	1
2.	สมาชิกสภาเทศบาล	6	4	-	2	12
3.	เจ้าหน้าที่งบประมาณ	1	-	-	-	1
4.	พนักงานที่เกี่ยวข้อง	-	1	-	-	1
5.	ประชาชนชุมชน	7	2	-	-	9
รวม		14	7	-	2	24

ตารางที่ 11 แสดงความคิดเห็นต่อเหตุผลที่ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับโครงการโครงสร้างพื้นฐานแยกตามประเภทกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มที่	กลุ่มตัวอย่าง	เหตุผล		
		การแสวงหาผลประโยชน์	ความจำเป็นในการพัฒนา	รวม
1.	นายกเทศมนตรี	-	1	1
2.	สมาชิกสภาเทศบาล	3	9	12
3.	เจ้าหน้าที่งบประมาณ	-	1	1
4.	พนักงานที่เกี่ยวข้อง	-	1	1
5.	ประชาชนชุมชน	4	5	9
รวม		7	17	24

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีทั้งหมด ให้ความเห็นว่า ได้ให้ความสำคัญกับทุกโครงการและทุกด้าน แต่โครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นโครงการที่เป็นรูปธรรม เห็นผลได้อย่างชัดเจนและเป็นโครงการที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและเรียกร้องให้เทศบาลดำเนินการ ฝ่ายการเมืองในฐานะตัวแทนของประชาชน จะต้องตอบสนองความต้องการและตอบสนองปัญหาของประชาชน ดังนั้น ถ้ามองโดยภาพรวมก็จะเห็นว่า ได้ให้ความสำคัญกับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นพิเศษ แต่แท้จริงแล้ว ให้ความสำคัญกับทุกด้าน และในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น จะมองในเรื่องของความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเป็นหลัก ไม่ได้มองถึงเรื่องผลประโยชน์ที่กลุ่มคน หรือ พวกพ้อง ฐานเสียงจะได้รับ จะมองที่ผลประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับเป็นสำคัญ

สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 6 คน ให้ความเห็นว่า ได้ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากสภาพโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นอยู่ในสมัยแรกนั้น มีสภาพเสื่อมโทรมและไม่ได้มาตรฐาน เนื่องจาก คณะผู้บริหารชุดเก่า มีการทุบรื้อถนนปีต่อปี ถนนบางสายที่อยู่ในเขตเทศบาล

ยังเป็นถนนลูกรังอยู่ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีการปรับปรุงโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ประชาชนเป็นสำคัญ

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 4 คน เห็นว่า ได้ให้ความสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นนโยบายที่สำคัญของฝ่ายการเมืองทุกยุคสมัย โครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณในการลงทุนจำนวนมาก รวมไปถึงการได้ค่าคอมมิสชั่นจากงานต่างๆที่ใช้งบประมาณในการก่อสร้างในเปอร์เซ็นต์ที่สูงเช่นกัน

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 2 คน ให้ความเห็นว่า ได้ให้ความสำคัญกับโครงการพัฒนาทุกด้าน เพราะภารกิจของเทศบาลไม่ใช่มีเฉพาะการก่อสร้างถนนเพียงอย่างเดียว แต่เทศบาลต้องรับผิดชอบงานด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย เศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตและความปลอดภัยของประชาชน เป็นต้น

ในเรื่องของความคิดเห็นในการให้ความสำคัญกับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 3 คน ให้ความเห็นว่า ที่ให้ความสำคัญกับโครงการประเภทนี้ก็เพื่อต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากการจัดทำโครงการต่างๆ จากค่าคอมมิสชั่น ค่านายหน้า หรือการประมูลงานต่าง ๆ นั้นเอง ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลอีก 9 คน ให้ความเห็นว่า เหตุที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานมากก็เพราะมองถึงความจำเป็นในการที่จะต้องพัฒนา จะเห็นได้จากในสมัยแรกของการเข้ามาบริหาร ได้วางนโยบายไว้อย่างชัดเจนว่าจะเข้ามาเพื่อพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมืองลำปางเป็นหลัก อีกทั้ง ชุมชนต่างๆ ยังคลาแคลนในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวอยู่มาก ดังนั้น จึงเห็นความสำคัญกับโครงการประเภทนี้ แม้ว่าในสมัยที่สองจะมีนโยบายที่เน้นในด้านอื่นๆ แต่ประชาชน ก็ยังคงทำแผนชุมชน และมีการร้องเรียนถึงปัญหาและความต้องการในด้านโครงสร้างพื้นฐานตลอดเวลา

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่งบประมาณ ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมือง ได้ให้ความสำคัญกับโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพราะประชาชนเห็นผลเป็นรูปธรรม ส่วนโครงการพัฒนาด้านอื่นๆ นั้นก็มีได้ถูกละเลยแต่อย่างใด เพียงแต่จะค่อยๆทำ ไปทีละโครงการ โดยมองถึงความจำเป็นเร่งด่วนเป็นหลัก บางครั้ง ในการจัดทำโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ก็อาจมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ที่ผ่านมา 2 สมัยนั้น การกำหนดนโยบายงบประมาณมีความแน่นอน แผนงานและโครงการต่างๆ เป็นไปตามกระบวนการวางแผนที่ถูกต้อง ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำต่างก็พึงพอใจกับนโยบายและโครงการต่างๆที่อยู่ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ

พนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมือง ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในด้านสิ่งแวดล้อมมาก เนื่องจาก การพัฒนาในด้านนี้ จะเป็นการพัฒนาที่เห็นได้ชัดเจน เช่นเดียวกับการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐาน จะว่าไป การพัฒนาทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมนั้น ดูเหมือนจะเป็นการพัฒนาที่กระทำควบคู่กันไป แต่การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเห็นได้ชัดเจนยิ่งกว่า เช่น การจัดทำสวนสาธารณะ สถานที่ออกกำลังกาย การจัดทำข่วงนคร ปรับปรุงทัศนียภาพ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ ก็สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมได้เช่นเดียวกับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ในเรื่องของความคิดเห็นในการให้ความสำคัญกับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น ข้าราชการประจำทั้งสองคน ให้ความเห็นว่า กระทำไปโดยใช้เหตุผล และมองถึงความจำเป็นในการพัฒนาเป็นประเด็นหลัก บางโครงการหรือบางแผนงานที่ชุมชนร้องเรียนหรือเสนอเข้ามา ถ้าพิจารณาแล้วมองถึงความจำเป็นเร่งด่วน และผลประโยชน์ที่ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่จะได้รับ ก็จะจัดทำโครงการต่างๆเหล่านั้นก่อน โดยไม่ได้คำนึงถึงโครงการหรือแผนงานที่ตนได้วางเอาไว้แต่แรก แต่จะเอาประชาชนเป็นหลักสำคัญและเป็นที่ตั้งของการพิจารณาจัดทำโครงการต่างๆ

ประธานชุมชน

ประธานชุมชน จำนวน 7 คน ให้ความเห็นว่า โครงการที่ได้ให้ความสำคัญเป็นโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพราะการเข้าไปบริหาร ก็เพื่อต้องการแสวงหาผลประโยชน์ เมื่อมีบทบาทในการกำหนดนโยบายงบประมาณ ก็จะให้ความสำคัญกับโครงการก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำ เพราะมองเห็นผลประโยชน์ที่เกิดจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยตรง ส่วนผลประโยชน์ทางอ้อมนั้น คือการสร้างสภาพพึงพอใจต่อประชาชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงของตน ทั้งนี้ โครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานยังเป็นผลงานที่เห็นได้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม

ประธานชุมชน จำนวน 2 คน ให้ความเห็นว่า ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยได้ให้ความสำคัญกับโครงการด้านสิ่งแวดล้อม เพราะต้องการให้ลำปาง มีภาพพจน์ที่ดี รวมไปถึงการอนุรักษ์เมืองเก่า โชนโบราณ และสวนสาธารณะ ทำให้เมืองลำปางมีความร่มรื่น จนมีโครงการที่เกิดขึ้นมาใหม่หลายโครงการ เช่น ข่วงนคร ขัวหลวง เป็นต้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นการอนุรักษ์ประเพณี และวัฒนธรรมพื้นเมืองของเมืองลำปางเอาไว้ แม้ว่าผลงานบางโครงการจะล่าช้า หรือไม่เห็นผลเป็นรูปธรรมเหมือนกับโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็พึงพอใจกับผลงานและโครงการต่างๆของเทศบาล ตลอดระยะเวลา 2 สมัย

ในเรื่องของความคิดเห็นในการให้ความสำคัญกับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น ประธานชุมชน จำนวน 4 คน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับโครงการประเภทนี้ ก็เพราะต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการที่ได้คิดและจัดทำขึ้น และเน้นที่จะจัดทำโครงการใหญ่ๆ เพื่อเป็นหน้าเป็นตาให้กับเมืองลำปาง และที่สำคัญ คือเป็นหน้าเป็นตาให้กับคนและกลุ่มการเมืองของตน ไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน ส่วนประธานชุมชนอีก 5 คน ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ก็เนื่องจาก ความต้องการของประชาชน จะเห็นได้ว่า แต่ละชุมชน ได้เสนอแผนชุมชน และแผนชุมชนนั้นก็มาจากการประชาคมของคนในชุมชน และได้ข้อสรุปออกมา ซึ่งแต่ละชุมชนเสนอโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ ถนน ตรอก ซอย ท่อระบายน้ำ รวมถึงไฟฟ้า ประปา ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในแต่ละชุมชน ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจึงเร่งให้ความสำคัญกับโครงการประเภทนี้เป็นหลักนั่นเอง

สรุปผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้วิจัยได้นำเอาทฤษฎีการเมืองมาวิเคราะห์ และพบว่า การที่ผลประโยชน์ในท้องถิ่นมีจำนวนจำกัด ทำให้ไม่เพียงพอที่จะจัดสรรให้กับทุกฝ่าย ดังนั้น เราจะพบว่า ผู้ที่มีอำนาจหรืออิทธิพลมาก จะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรและมักจะจัดสรรโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนและกลุ่มของตนเป็นหลัก สาเหตุที่ให้ความสำคัญกับโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพราะเป็นโครงการที่เป็นรูปธรรมเห็นผลได้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังเป็นโครงการที่ประชาชนในเขตเทศบาลเรียกร้องและเสนอเข้าไปในแผนชุมชน เพื่อต้องการให้เทศบาลเข้าไปพัฒนา ผลลัพธ์ที่ได้ ก็ทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลพอใจเป็นอย่างมาก ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ต้องการให้เทศบาลนครลำปาง มีนโยบายการจัดทำงบประมาณเน้นหนักในโครงการด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสมัยแรกนั้น เน้นหนักเรื่องการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ เพราะต้องการปูทางในการพัฒนาเอาไว้ และในสมัยที่สองนั้น ก็ได้เน้นในเรื่องของสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และการศึกษา แต่ถึงกระนั้น การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นความต้องการหลักของประชาชนในทุกชุมชนที่ต้องการที่จะให้จัดทำและดำเนินการพัฒนาให้เร็วมา จากทฤษฎีการเมือง ทำให้ผู้วิจัยเห็นว่า ภายใต้การจัดทำงบประมาณและการกำหนดนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ที่ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญและควรให้ความสำคัญนั้น จะสะท้อนผลลัพธ์ให้เห็นชัดเจนในรูปของงบประมาณที่ผ่านร่างเทศบัญญัติออกมา ว่า 1) เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ฝ่ายการเมืองได้วางเอาไว้หรือไม่ 2) เป็นไปตามแผนพัฒนาเทศบาลที่ได้วางเอาไว้ 3 ปี หรือ 5 ปี หรือไม่ และ 3) เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

หรือไม่ ถ้าหากว่าผลลัพธ์ที่ออกมาในรูปของงบประมาณหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น มีลักษณะดังกล่าว ก็ถือได้ว่า การบริหารงานและการจัดทำงบประมาณของเทศบาลเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล แต่ถ้าขาดเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือ มีเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากเกินไป จะมองได้ว่า การจัดทำงบประมาณนั้นๆ มีเรื่องของปัจจัยภายใน รวมถึงปัจจัยภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องตามที่กรอบวิธีวิจัยได้เสนอไว้ในตอนแรก เข้ามาเป็นตัวแทรกแซงหรือมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณ การเสนอของงบประมาณ การเสนอโครงการต่างๆ การให้ความสำคัญกับโครงการต่างๆนั้น เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังของฝ่ายการเมือง ฝ่ายสภา ข้าราชการประจำ และประชาชนที่จะออกมาในรูปของร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั่นเอง

2.3 การเมืองในการพิจารณางบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณ

เจ้าหน้าที่งบประมาณมีหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2541 ข้อ 8 “ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอื่น ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ” ดังต่อไปนี้

- (1) เรียกให้หน่วยงานต่างๆ เสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทย
- (2) วิเคราะห์งบประมาณและรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ
- (3) สั่งการ ควบคุม กำกับดูแลเจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณ และรวบรวมร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

ในทางปฏิบัติที่เป็นจริง เจ้าหน้าที่งบประมาณมักจะถูกฝ่ายการเมืองเข้าไปครอบงำหรือชี้นำในการดำเนินการจัดทำงบประมาณ เช่น การบิดเบือนข้อมูล ปัญหา ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การอ้างนโยบายกลุ่มหรือการยึดถือนโยบายของกลุ่มโดยไม่ผ่านการวิเคราะห์ ตามหลักการ ปราบกฎการณดังกล่าว เป็นเครื่องชี้ประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าการเมืองเข้าไปมีอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณ

ในการครอบงำฝ่ายข้าราชการประจำ โดยใช้เหตุผลทางการเมืองเพียงเพื่อรักษาโครงสร้างการตัดสินใจ เพราะเหตุผลทางการเมืองกับเหตุผลทางเทคนิคที่ฝ่ายข้าราชการประจำใช้ จะอ้าง จะมีความขัดแย้งกัน การแก้ไขปัญหาทางการเมืองจะต้องต่อสู้กับปัญหาหลายอย่างไปพร้อมๆกัน ถ้าการเมืองบกพร่องก็จะไม่สามารถที่จะปกป้องหรือแก้ไขปัญหาอื่นๆได้ ในทางการเมือง การประนีประนอม ถือว่าเป็นการพิจารณาที่มีเหตุผลที่สุดแล้ว

การทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำ ควรที่จะเป็นอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง จำเป็นที่จะต้องมีการแยกบทบาทและภาระหน้าที่ออกจากกันให้ชัดเจน โดยฝ่าย

การเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่เน้นหนักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ปัญหาที่ฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องประสบ คือ การที่ฝ่ายการเมืองมักจะอ้างว่าฝ่ายประจำ ไม่สนองนโยบายฝ่ายการเมืองจึงต้องเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่อยู่ในฐานะของเจ้าหน้าที่งบประมาณ และพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ รวมถึงฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภา ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของตนเอง และบทบาทของฝ่ายการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนี้

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีมีความเห็นว่า การจัดทำงบประมาณของเทศบาล จะต้อง “มีหลักเกณฑ์” ที่สำคัญ คือ จะต้องเอาความต้องการของประชาชนมาจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการต่างที่เสนอเข้าไป โดยงบประมาณทั้งหมดจะต้องนำมาแบ่งให้แต่ละชุมชนเท่าๆกัน ในขั้นตอนของการพิจารณาจัดทำงบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณนั้น เจ้าหน้าที่งบประมาณจะกระทำการจัดทำงบประมาณตามระเบียบ กฎเกณฑ์ที่กำหนด ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณ จึงเป็นไปตามกฎระเบียบดังกล่าว ฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภาไม่สามารถเข้าไปยุ่งหรือก้าวก่ายการพิจารณาจัดทำในขั้นตอนดังกล่าวได้

สมาชิกสภาเทศบาล

เจ้าหน้าที่งบประมาณต้องพยายามหาข้อมูลที่ถูกต้อง เพื่อช่วยในการตัดสินใจจัดทำงบประมาณโดยให้มีทางเลือกที่ดีที่สุด ข้าราชการประจำต้องไม่มีความแปลกแยกไปจากประชาชน ต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับประชาชน ประชาชนต้องการอะไร ระบบราชการต้องตอบสนองการบริการ ข้าราชการประจำเองต้องตระหนักว่างบประมาณของเทศบาลมาจากภาษีของประชาชน ข้าราชการทำอะไรต้องคำนึงถึงความรู้สึกของประชาชน ปัจจุบันนี้ ระบบราชการหยิ่งรากรักลิ้งจนกลายเป็นสถาบันมีความรู้สึกเป็นเจ้าของงบประมาณ ฝ่ายการเมืองเป็นตัวแทนประชาชน จะต้องเป็นผู้เข้าไปตัดสินใจเลือกโครงการและสภาเทศบาลเองจะเป็นผู้กลั่นกรอง มีการเปิดประชาพิจารณ์ในพื้นที่หรือแจ้งข้อมูลให้กับประชาชน ให้ประชาชนใช้สิทธิโดยตรงในการซักถามเสนอแนะในสิ่งที่ประชาชนต้องการและขณะเดียวกัน ก็ต้องรับฟังเสียงของข้าราชการด้วย คณะเทศมนตรีควรเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ฝ่ายข้าราชการประจำปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณ และเจ้าหน้าที่

งบประมาณต้องจัดงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย สำหรับสมาชิกที่เสนอโครงการไม่มีสิทธิ และไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายการทำงานของเจ้าหน้าที่งบประมาณ

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

หลักเกณฑ์ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดการดำเนินงานจริงมีความแตกต่างกัน การเอาความต้องการและนโยบายกลุ่มมาอ้าง ไม่ใช่วิธีการที่ฝ่ายประจำเห็นด้วย เพราะการจัดทำงบประมาณนั้น อย่างน้อยจะต้องยึดถือแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณ ควรให้ความรู้กับคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลในเรื่องการจัดทำงบประมาณให้ยึดถือระเบียบ มีการคัดเลือกโครงการ โดยเคร่งครัด ซึ่งหากทำตามกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ถูกต้องตามหลักการ จะทำให้เทศบาลเจริญก้าวหน้า แต่ฝ่ายการเมืองอาจจะไม่พอใจที่ฝ่ายข้าราชการประจำไม่ปฏิบัติตามโครงการที่ฝ่ายการเมืองกำหนด ผลที่ตามมาจะได้รับข้อหาจากฝ่ายการเมืองว่าไม่สนองนโยบายนั่นเอง

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณ มีบทบาทและหน้าที่คือ

1. ขอรับนโยบายและแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของคณะผู้บริหารจากเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล)
2. นำเอาแนวนโยบาย หรือแนวทางการจัดทำงบประมาณที่ได้รับจากผู้บริหารมาจัดทำเอกสารแนวทางในการจัดทำงบประมาณ เพื่อแจ้งให้หน่วยงานต่างๆทราบและถือปฏิบัติ
3. เป็นเจ้าหน้าที่ในการประสานกับกองคลัง เพื่อจัดทำประมาณการรายรับของเทศบาล แล้วเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) และเสนอต่อคณะผู้บริหารเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ตั้งเป็นประมาณรายรับของเทศบาล
4. ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆของเทศบาลเพื่อให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน แล้วเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) และเสนอต่อคณะผู้บริหาร
5. เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) พิจารณา ตรวจสอบ วิเคราะห์งบประมาณของหน่วยงานต่างๆขั้นต้น ตามนโยบายของคณะผู้บริหาร
6. คณะผู้บริหาร พิจารณาอนุมัติยอดงบประมาณเรียบร้อยแล้ว นำไปดำเนินการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป
7. จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย และหนังสือสั่งการเพื่อเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล)

8. เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) ตรวจสอบ วิเคราะห์ แก้ไข ร่างเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย และหนังสือสั่งการ แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหาร เพื่อนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ขอรับความเห็นชอบต่อสภาเทศบาล

9. เมื่อสภาเทศบาล พิจารณาเห็นชอบในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว นำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ขอรับความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาเห็นชอบ เพื่อประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไป

10. ส่งสำเนาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้แต่ละหน่วยงาน เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณ

11. ส่งสำเนาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้แต่ละหน่วยงาน เพื่อใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติงาน

12. ส่งสำเนาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้แต่ละหน่วยงาน เพื่อใช้ในการควบคุม คุงานนโยบาย และการปฏิบัติงานของผู้บริหาร

13. ส่งสำเนาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้แต่ละหน่วยงาน เพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามและการประเมินผล

14. ใช้ในการประชาสัมพันธ์งานและผลงานของเทศบาล

สรุปผลการศึกษาการเมืองในการพิจารณางบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณ

จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยเลือกนำเอาแนวคิดการเมืองกับการบริหาร มาอธิบายและวิเคราะห์ ได้ว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ การเสนอประมาณการรายจ่ายของหน่วยงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ เพื่อพิจารณาแต่หากฝ่ายการเมืองเข้ามาเสนอโครงการโดยตรง จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่งบประมาณไม่สามารถพิจารณาโครงการตามที่ระเบียบฯกำหนด ทำให้โครงการต่างๆ ไม่ได้ผ่านการกลั่นกรองจากฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ อันจะนำไปสู่การบิดเบือนงบประมาณ และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายการเมืองนั่นเอง แต่จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ทำให้ผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่า เทศบาลนครลำปางมีการจัดทำงบประมาณและเสนอโครงการภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ อาจมีบางครั้งที่มีการเสนอโครงการโดยตรง ซึ่งเป็นโครงการที่สอดคล้องกับนโยบาย แผนงานและยุทธศาสตร์ของฝ่ายการเมือง การกระทำดังกล่าวก็ถือได้ว่า เป็นการกระทำที่สุจริต และไม่ได้เอื้อประโยชน์ใส่กลุ่มนั่นเอง นอกจากนี้แล้วจะเห็นว่า ในการพิจารณาจัดทำงบประมาณของข้าราชการประจำนั้น ก็มีส่วนเกี่ยวข้อง อันนำไปสู่การต่อรองกับฝ่ายการเมือง ซึ่ง

จากทฤษฎีการเมืองและการบริหารนั้น ก็ทำให้เห็นว่า บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการ มักจะก้าวท้าวกันอยู่เสมอในทางปฏิบัติอย่างที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้

ในแง่ของ การผลักดันให้มีการจัดงบประมาณให้กับ โครงการของฝ่ายบริหาร งบประมาณรายเดือน ฯลฯ ส่วนฝ่ายการเมืองก็ย่อมจะต้องพึ่งพาข้าราชการประจำในด้านข้อมูลข่าวสาร และความเห็นในด้านต่างๆ ตลอดจนทางเลือก ข้อดี-ข้อเสียของทางเลือกแต่ละทาง

เรื่องของ การพิจารณาจัดทำงบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น อย่างแน่นอนคือเรื่องของการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ เนื่องจาก เจ้าหน้าที่งบประมาณฯ จะเป็นผู้ที่คัดเลือกโครงการต่างๆที่อยู่ในแผนพัฒนาเทศบาล รวมถึงแผนพัฒนาชุมชนของชุมชนต่างๆ ด้วยตนเอง

2.4 การเมืองในการพิจารณาจัดทำงบประมาณของคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรียับบทบาทสำคัญในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ในฐานะผู้บริหารงานของเทศบาล จะต้องนำบริการไปสู่ประชาชน ในหัวข้อนี้ต้องการศึกษาว่า คณะเทศมนตรียับบทบาทอย่างไรในการพิจารณา จัดทำงบประมาณ ดังนี้

2.4.1 เปรียบเทียบบทบาทในการจัดทำงบประมาณระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาล

ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายการเมือง ในการจัดทำงบประมาณ ระหว่างฝ่ายการเมืองที่มีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาเทศบาล กับการเป็นคณะเทศมนตรี

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า บทบาทของคณะเทศมนตรียมีความแตกต่างกับสมาชิกสภาเทศบาลทั้งทางพฤตินัยและนิตินัย กล่าวคือ ทางด้านนิตินัยกำหนดให้คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารที่จะต้องทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์สูงสุด ต่อประชาชนในเขตเทศบาล อำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี ส่วนทางด้านพฤตินัย เนื่องจากคณะเทศมนตรีเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีอำนาจในการบริหาร จึงมีอำนาจในการต่อรองสูง การบริหารงานของคณะเทศมนตรี จึงเป็นการบริหารงานในนามของกลุ่มการเมืองนั้นๆ

มีกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนให้ความเห็นว่า บทบาทของคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาไม่มีความแตกต่างกัน เพราะการบริหารงานท้องถิ่น เป็นการบริหารงานภายใต้กลุ่มการเมือง ไม่ว่าใครจะขึ้นมาเป็นผู้บริหารก็ต้องดำเนินงานภายใต้มติของกลุ่ม ถ้ากลุ่มไม่เห็นด้วยกับคณะเทศมนตรีก็นำมาดำเนินการได้อย่างอิสระ การเข้ามาทำหน้าที่ของคณะเทศมนตรี เข้ามาตาม

กลุ่มมอบหมาย ถ้าหากการบริหารงานไม่เป็นที่พึงพอใจของกลุ่มสมาชิก ผู้นั้นจะถูกปลดออกจากตำแหน่ง เพราะการบริหารงานของเทศบาลเป็นการบริหารภายใต้เสียงข้างมาก

นายกเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีทั้งหมดให้ความเห็นว่า บทบาทของคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลมีความแตกต่างกัน คณะเทศมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำงบประมาณ เมื่อถึงขั้นตอนในการพิจารณาการจัดทำงบประมาณของคณะเทศมนตรี ก็ย่อมที่จะมีบทบาทในการตัดสินใจคัดเลือกโครงการที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน คณะเทศมนตรีสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง เพราะมีข้อมูลประสบการณ์และมีความใกล้ชิดกับประชาชน ถ้าหากสมาชิกสภาคนใดที่มีความกระตือรือร้นนำเอาปัญหาความต้องการมาเสนอต่อคณะเทศมนตรีก็จะได้รับการพิจารณาด้วย แต่สมาชิกสภาจะต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องไม่บิดเบือนและอีกบทบาทหนึ่งที่สมาชิกสามารถทำได้ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล คือ การแปรญัตติต่อสภาเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะไม่ดำเนินการกัน เพราะได้มีการตกลงกันก่อนการจัดทำร่างเทศบัญญัติว่าแผนงานใด ควรจะนำมาจัดทำงบประมาณ หรือไม่ ถ้าหากสมาชิกไม่เห็นด้วยก็จะนำเข้าสู่ที่ประชุมของกลุ่ม

คณะผู้บริหารมีบทบาทและหน้าที่คือ

1. กำหนดนโยบายและแนวทาง การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลในแต่ละปี
2. เมื่อเจ้าหน้าที่จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณเรียบร้อยแล้วผู้บริหารเสนอร่างงบประมาณดังกล่าวต่อสภาเทศบาล
3. เมื่อผู้บริหารเสนอร่างงบประมาณดังกล่าวต่อสภาเทศบาลแล้วในกรณีสภาเทศบาลพิจารณาในวาระที่ 1 ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาทำหน้าที่พิจารณาในชั้นการแปรญัตติต่อไป

การพิจารณาในวาระที่ 2 แปรญัตติ

เป็นชั้นการพิจารณาเรียงลำดับ เฉพาะที่มีการแปรญัตติ หรือตามคณะกรรมการแปรญัตติแก้ไข การแปรญัตติสามารถขอลดรายจ่ายหรือลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย แต่ห้ามแปรญัตติรายจ่ายใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนความประสงค์ เว้นแต่ผู้บริหารเสนอ เมื่ออภิปรายเสร็จแล้วก็เข้าสู่วาระที่ 3

การพิจารณาในวาระที่ 3 เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ
เป็นการลงมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ ไม่มีการอภิปราย

สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 9 คน ให้ความเห็นเห็นว่า มีความแตกต่างกันเนื่องจาก คณะเทศมนตรีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายงบประมาณและเป็นผู้ตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งบทบาทนี้สมาชิกสภาเทศบาลโดยทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ การจัดทำงบประมาณมีรูปแบบและขั้นตอนที่ซับซ้อน ที่ฝ่ายการเมืองโดยทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ นอกจากการเสนอแนะข้อมูลต่างๆเพื่อประกอบการตัดสินใจ การตัดสินใจจัดทำงบประมาณจะมีหลักเกณฑ์และเหตุผลที่สามารถอธิบายได้มีจุดยืนที่ชัดเจน

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 3 คน ให้ความเห็นเห็นว่า บทบาทของคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความแตกต่างกัน เพราะนักการเมืองย่อมมองเห็นถึงความเจริญเติบโตของเมืองเหมือนกัน ทุกคนต้องการสร้างผลงาน โดยการพยายามผลักดัน โครงการลงในพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเองให้มากที่สุด ความแตกต่างมีเพียงระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสมาชิกของกลุ่มที่เป็นฝ่ายบริหารกับฝ่ายค้านเท่านั้น แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่สังกัดกลุ่มของฝ่ายบริหารกับคณะเทศมนตรีนับบทบาทในการจัดทำงบประมาณที่ไม่แตกต่างกัน เพราะอำนาจที่แท้จริงอยู่ที่ตัวของนายกเทศมนตรีนั่นเอง

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการประจำ ให้ความเห็นเห็นว่า บทบาทของคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลมีความแตกต่างกัน คณะเทศมนตรีเป็นผู้ที่อยู่ในฝ่ายบริหาร จะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น จะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายงบประมาณและเป็นผู้จัดทำงบประมาณไปสู่แผนงานและโครงการ ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลจะมีบทบาทเพียงผู้เสนอข้อมูลและเรียกร้องงบประมาณลงสู่เขตเลือกตั้งของตนเองหากคณะเทศมนตรีเห็นด้วยกับข้อเรียกร้องเหล่านั้น โครงการที่สมาชิกสภาเรียกร้องก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ อำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริงอยู่ที่คณะเทศมนตรี จึงสรุปได้ว่า บทบาทในการจัดทำงบประมาณทั้งสองฝ่ายแตกต่างกันทั้งในทางนิรนัยและพหุนัย

ประชาชนชุมชน

ประชาชนชุมชนทุกคน ให้ความเห็นเห็นว่า บทบาทของคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลนั้นแตกต่างกัน คณะเทศมนตรีเป็นผู้ที่บทบาทมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกเทศมนตรี และ

เป็นผู้ที่สำคัญที่สุดในการจัดทำงบประมาณ เพราะเป็นเหมือนคนที่คอยอนุมัติว่า แผนงานหรือโครงการไหน ควรจะอยู่ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั่นเอง ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลนั้น มีหน้าที่แค่รับรู้ข้อมูลและความต้องการจากประชาชน แล้วนำข้อมูลเหล่านั้น ไปเสนอต่อคณะเทศมนตรี เพื่อให้พิจารณาเห็นสมควร ว่าควรจะพัฒนาและช่วยเหลือประชาชนเหล่านั้นอย่างไร อีกทั้ง สมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่แค่คอยตรวจสอบการทำงานของคณะเทศมนตรี ไม่ได้มีบทบาทในการนำเสนอโครงการ หรือคิดแผนงานต่างๆ ขึ้นมา

2.4.2 ผู้ที่มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณ

ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้งภายในและภายนอกเทศบาล เกี่ยวกับผู้ที่มีบทบาทที่แท้จริงในการจัดทำงบประมาณของเทศบาล

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า ผู้ที่มีบทบาทที่แท้จริงในการจัดทำงบประมาณ คือ คณะเทศมนตรี ในฐานะเป็นกลุ่มการเมืองชั้นนำ หรือเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมือง ย่อมที่จะมีอิทธิพลหรืออำนาจการต่อรองที่สูงกว่าสมาชิกสภาเทศบาล และข้าราชการที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา

ลักษณะในการจัดทำงบประมาณจะมีแรงจูงใจในเรื่องผลประโยชน์ รวมถึงเรื่องของฐานะและความเป็นปัจเจกครอง ส่วนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นปัจจัยหลักในการจัดทำงบประมาณของเทศบาล กลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม มีความคิดเห็น ดังนี้

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี ให้ความเห็นว่า ผู้ที่มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณ คือ คณะเทศมนตรี เพราะคณะเทศมนตรีเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกสภาเทศบาล และข้าราชการประจำ คณะเทศมนตรีพูดอะไรถือว่าเป็นนโยบายหรือคำสั่ง ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตาม ลักษณะการจัดทำงบประมาณจะให้ความสำคัญกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลเป็นหลัก

สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 7 คน ให้ความเห็นว่า คณะเทศมนตรีเป็นผู้มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณของเทศบาล เนื่องจาก คณะเทศมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารงาน และเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการบริหารงานโดยตรง ลักษณะการจัดทำงบประมาณจะให้ความสำคัญกับโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 3 คน มีความเห็นที่แตกต่างกัน มีความเห็นว่า ผู้ที่มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณ คือ สมาชิกสภาเทศบาล เพราะสมาชิกสภาเทศบาล เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนต้องการอะไร สมาชิกสภาเทศบาลต้องตอบสนองเพราะสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาทำงานได้เพราะประชาชน ลักษณะในการจัดทำงบประมาณจึงให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 2 คน ให้ความเห็นว่า ผู้ที่มีบทบาทที่แท้จริง คือ ข้าราชการประจำที่เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ เป็นผู้ยื่นอายุตลอดเวลา เพราะเกือบทุกขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณข้าราชการประจำเป็นผู้ที่มีบทบาททั้งสิ้น ลักษณะการจัดทำงบประมาณ จึงเป็นไปตามความต้องการของฝ่ายข้าราชการประจำ โดยให้ความสำคัญกับการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกตนเอง เช่น การปรับปรุงห้องทำงานหรือสำนักงาน เป็นต้น

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการประจำ ให้ความเห็นว่า ผู้ที่มีบทบาทแท้จริงในการจัดทำงบประมาณ คือ คณะเทศมนตรี ลักษณะการจัดทำงบประมาณตลอดระยะเวลาสองสมัยนั้น คณะเทศมนตรีเป็นผู้เสนอแผนงานและโครงการพัฒนาเทศบาล ข้าราชการประจำเป็นเพียงผู้จัดทำหรือนำเสนอโครงการตามขั้นตอนเท่านั้น บทบาทของคณะเทศมนตรี จะมีบทบาทเป็นทั้งผู้เสนอและเป็นผู้ตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการเหล่านั้น แต่หลักในการจัดทำงบประมาณ ด้านเทคนิค เรื่องที่เกี่ยวข้องกับระเบียบข้อกฎหมาย จะเป็นบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำ ดังที่ได้กล่าวไว้ใน เรื่องการเมืองในการพิจารณาจัดทำงบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณนั่นเอง

ประชาชนชุมชน

ประชาชนชุมชนทุกคนให้ความเห็นว่า ผู้ที่มีบทบาทแท้จริงในการจัดทำงบประมาณ คือ คณะเทศมนตรี โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี จะเป็นผู้คิดและจัดทำแผนงานหรือโครงการต่างๆ โดยการจัดทำงบประมานนั้น จะต้องสอดคล้องกับนโยบายหรือ สโลแกนของการบริหารงานของนายกเทศมนตรี ส่วนสมาชิกสภาเทศบาล มีหน้าที่แค่ให้ข้อมูล ประเด็นปัญหาให้แก่นายกเทศมนตรี เพื่อให้นำไปพิจารณาปรับแก้ ความเร่งด่วนของแต่ละ โครงการ ว่าควรจะทำโครงการไหนก่อน เป็นอันดับแรก ส่วนข้าราชการประจำนั้น ก็มีความสำคัญพอๆกับคณะเทศมนตรี เนื่องจากเป็นผู้ที่ลงพื้นที่สำรวจ ปัญหาและความต้องการของประชาชน แล้วนำแผนชุมชนที่แต่ละชุมชนจัดทำขึ้นนั้น ไปเขียนเป็นแผนพัฒนาแล้วนำไปสู่การจัดทำงบประมาณ แต่ท้ายสุด ก็อยู่ที่การตัดสินใจของคณะเทศมนตรี ที่จะอนุมัติให้แผนงานหรือโครงการไหน ได้เข้าสู่ร่างเทศบัญญัติขึ้นนั่นเอง

2.4.3 การแสวงหาผลประโยชน์ และระบบอุปถัมภ์

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดให้ความเห็นว่า การแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดทำงบประมาณเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป ซึ่งเห็นได้จากการที่เทศบาลให้ความสำคัญกับโครงการที่มีการก่อสร้างมากเป็นพิเศษ โครงการก่อสร้างจะมีระบบการจัดสรรผลประโยชน์ที่ชัดเจน ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละกลุ่ม (ตามตารางที่ 12) ได้ให้ความเห็นดังนี้

ตารางที่ 12 แสดงถึงความคิดเห็นว่ามีการแสวงหาผลประโยชน์ หรือระบบอุปถัมภ์ในการจัดทำงบประมาณของเทศบาล แยกตามประเภทของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มที่	กลุ่มตัวอย่าง	มี	ไม่มี	รวม
1.	นายกเทศมนตรี	-	1	1
2.	สมาชิกสภาเทศบาล	5	7	12
3.	เจ้าหน้าที่งบประมาณ	-	1	1
4.	พนักงานที่เกี่ยวข้อง	1	-	1
5.	ประชาชนชุมชน	3	6	9
รวม		9	15	24

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี ให้ความเห็นว่า ประชาชนอาจจะมองว่ามีเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณ หรือมีเรื่องของระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจาก ด้วยตัวของคณะผู้บริหารเอง และสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง เป็นเครือญาติเดียวกับตน ก็อาจส่งผลให้ประชาชนบางกลุ่มคิดว่า นายกเทศมนตรี มีการแสวงหาผลประโยชน์และมีเรื่องอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ ส่วนเรื่องของฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล และข้าราชการประจำ กับเรื่องของระบบอุปถัมภ์นั้น ไม่มีแน่นอน เนื่องจากว่า ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อีกทั้งฝ่ายข้าราชการประจำเอง ก็มิได้เกิดจากการที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้ง

แต่เป็นการสอบเข้ามาเพื่อเข้ามาทำหน้าที่นั้นๆ ดังนั้น เรื่องของระบบอุปถัมภ์ระหว่างนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และข้าราชการประจำ จึงไม่มีอย่างแน่นอน

สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 7 คน ให้ความเห็นว่า เรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณของเทศบาล เป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจาก งบประมาณเป็นแหล่งผลประโยชน์ ที่ฝ่ายการเมือง ลงทุนเข้ามาเพื่อเข้ามาครอบงำผลประโยชน์เหล่านั้น โดยเฉพาะผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง แต่สำหรับการบริหารงานของคณะผู้บริหารชุดนี้ ถึง 2 สมัย พบว่า ในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น คณะผู้บริหารจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว เนื่องจากเป็นเรื่องของฝ่ายจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ ในการกระทำดังกล่าว ยังปล่อยให้เป็นเรื่องของการประมูลที่มีความยุติธรรม และโปร่งใส ไม่มีเรื่องของระบบอุปถัมภ์ในเครือญาติพี่น้อง หรือเพื่อนฝูงเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ในอดีต มีเรื่องของผลประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเห็นได้ชัด ในการจ่ายค่าคอมมิสชั่น (เปอร์เซ็นต์) โดยมีข้อตกลงกันอย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันในวงการก่อสร้างงานของราชการ นอกจากนั้น ก่อนที่คณะผู้บริหารชุดนี้จะเข้ามาทำหน้าที่ ก็ได้มีเรื่องของระบบอุปถัมภ์ที่เห็นได้อย่างชัดเจนอีกเช่นกันในเรื่องของการให้บริษัทของตนเองเข้ามารับเหมาก่อสร้างงานของเทศบาล หรือเป็นนายหน้าในการประมูลงาน

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 5 คน ให้ความเห็นว่า การแสวงหาผลประโยชน์ของเทศบาล และเรื่องของระบบอุปถัมภ์นั้น มีข้อสงสัยที่เห็นได้จากการที่เทศบาลให้ความสำคัญกับโครงการที่มีการก่อสร้าง ส่วนโครงการพัฒนาคน หรือโครงการอื่นๆ มักจะถูกกละเลย หรือให้รอเป็นปีงบประมาณหน้าแทน ดังนั้นการแสวงหาผลประโยชน์จึงกลายเป็นวัฒนธรรมไปแล้ว

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่งบประมาณ ให้ความเห็นว่า ในการจัดทำงบประมาณนั้น ไม่มีเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์ หรือ ระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด เนื่องจากที่ได้กล่าวไปแล้ว ถึงระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ในการที่จะจัดทำงบประมาณนั้น ก่อนข้างที่จะรัดกุม และเข้มงวด ดังนั้น ในประเด็นเรื่องของการจัดทำงบประมาณนั้น จึงไม่มีเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์ เพราะการที่จะจัดทำงบประมาณนั้น ฝ่ายการเมืองจะต้องศึกษาจากแผนพัฒนาสามปี ว่าในแผนพัฒนาสามปีนั้นได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเอาไว้เรื่องใด และมีโครงการใดที่จะต้องจัดทำบ้าง ฝ่ายการเมืองก็จะนำเสนอแผนหรือโครงการต่างๆเพิ่มเติมเข้าไปอีกที โดยให้ฝ่ายงบประมาณเป็นผู้จัดทำนั่นเอง ดังนั้น จึงไม่มีเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์หรือระบบอุปถัมภ์นั่นเอง

พนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง ให้ความเห็นว่า ในการจัดทำงบประมาณนั้น อาจจะมีเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์และเรื่องของระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจาก ในการจัดทำงบประมาณนั้น พบว่ามีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่เทศบาลได้กำหนดไว้ เนื่องจาก เทศบัญญัติจะตั้งโครงการมาจากแผนพัฒนาสามปี ซึ่งในการทำแผนพัฒนาสามปี เราได้มีการกำหนดไว้อยู่แล้วว่า โครงการใดอยู่ในยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาใดบ้าง และบางครั้ง ในปีงบประมาณนั้นๆ อาจจะมีโครงการที่ต้องเพิ่มเติม เนื่องจากว่า เป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องทำ หรือถ้าไม่ทำจะทำให้เกิดความเสียหายไม่ว่ากรณีใดๆ ซึ่งในกรณีนี้ แต่ละกอง/สำนักก็จะเป็นคนนำเสนอขึ้นมา ซึ่งต้องมีความจำเป็นจริงถึงจะมีการเพิ่มเติมโครงการ ซึ่งต้องเพิ่มเติมไว้ในแผนพัฒนาสามปี ถึงจะนำไปสู่การปฏิบัติได้ และการเพิ่มเติมโครงการนั้น บางครั้งก็อาจเป็นโครงการที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นคนขอเข้าไปก็เป็นได้ เพราะบางครั้งเมื่อมีการเสนอแผนให้กับฝ่ายงบประมาณไปแล้วนั้น ก็มีบางครั้งที่มีการขอเพิ่มเติมโครงการจำพวก ก่อสร้างถนน หรือ ท่อระบายน้ำเพิ่มเติมเข้ามา ซึ่งจริงๆแล้ว ต้องมีการสำรวจพื้นที่ก่อนที่จะทำการเสนอโครงการหรือแผนงาน

ประธานชุมชน

ประธานชุมชน จำนวน 3 คน ให้ความเห็นว่า ในการจัดทำงบประมาณนั้น มีเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์ และระบบอุปถัมภ์ จะเห็นได้ว่า ตลอดการทำงานของคณะผู้บริหารชุดนี้ มักจะเน้นโครงการใหญ่ๆ ใช้งบประมาณในการจัดทำเป็นจำนวนมาก อีกทั้ง ยังเน้นการจัดงานปีใหม่ งานเทศกาลต่างๆ โดยใช้งบประมาณไปกับการจัดซื้ออุปกรณ์ แสง หรือพลุ เพื่อให้งานต่างๆ สวยงามและตระการตา ในกรณีนี้ ประธานชุมชนทั้งสามคนให้ความเห็นว่า เป็นการฟุ่มเฟือยและประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการต่างๆที่เทศบาลจัดทำอย่างแท้จริง เป็นการจัดทำงบประมาณโดยใช้โครงการต่างๆเหล่านี้ เพื่อสร้างหน้าตาให้กับฝ่ายการเมืองของตนเสียมากกว่า และการจัดทำโครงการหรืองบประมาณต่างๆนั้น ก็จะมองถึงฐานเสียงของกลุ่มคนมากกว่าที่จะมองความจำเป็นของประชาชนในเขตอื่น ที่ไม่ใช่เขตของกลุ่มตน

ประธานชุมชน จำนวน 6 คน ให้ความเห็นว่า ในการจัดทำงบประมาณนั้น ไม่สามารถบอกได้ว่ามีหรือไม่มีรีร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่ในความคิดเห็นนั้น คิดว่า ไม่มี เพราะตลอดการทำงานสองสมัย รวมถึงตัวสมาชิกสภาเทศบาล ต่างก็ทำหน้าที่ของตนได้ดี ทำให้เห็นความแตกต่างจากสมัยก่อนเป็นอย่างมาก การจัดทำงบประมาณจะคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และก็จะดูตามแผนพัฒนาสามปี ว่าสอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารหรือไม่ ก็จะจัดทำตามนั้น แล้วก็มองไปถึงแผนชุมชนของแต่ละชุมชน ที่เสนอเข้าไป บางประเด็นปัญหาที่เร่งด่วน ก็จะส่ง

เจ้าหน้าที่มาตรวจสอบ และคำนวณค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายในการจะแก้ไขปัญหานั้นๆให้กับชุมชน ในเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์ ประธานชุมชนทั้งหมดให้ความเห็นว่า ก็อาจจะมี เพราะไม่ว่าที่ไหนๆก็มีหมด เพียงแต่ว่า การแสวงหาผลประโยชน์นั้น มีการกระทำที่โจ่งแจ้งหรือเปล่าเท่านั้น อีกทั้ง ประชาชนต่างก็มีความรู้ ไม่เหมือนสมัยก่อน ที่เทศบาลจะจัดทำโครงการต่างๆขึ้นมา แล้วมีเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์ คอรัปชั่น แล้วคิดว่าประชาชนจะไม่รู้ ไม่เห็น เพียงแต่ไม่มีการพูดหรือเอื้อนเอ่ยเท่านั้น ดังนั้น คณะผู้บริหารชุดนี้ เป็นผู้บริหารที่มีหัวใจคิดสมัยใหม่ และมีคุณวุฒิที่สูง การทำงานต่างๆ จึงกระทำไปภายใต้กรอบของกฎหมาย และกฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทย อาจจะมีบ้าง เป็นธรรมดา ในบางโครงการ โดยเฉพาะ พวกโครงการใหญ่ๆ แต่ถ้าจัดทำโครงการนั้นแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการนั้น แล้วเห็นเป็นรูปธรรม มีความคงทน สวยงาม ไม่ใช่ทำปีต่อปี เหมือนอดีตนายกเทศมนตรีคนก่อน ประชาชนก็พึงพอใจกับการทำงานและการจัดทำโครงการต่างๆลงในแผนงบประมาณนั้นๆ

สรุปผลการศึกษาการเมืองในการพิจารณางบประมาณของคณะเทศมนตรี

จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำเอาทฤษฎีทั้ง 4 มาใช้ในการวิเคราะห์ และเห็นว่าในการพิจารณางบประมาณของฝ่ายการเมืองนั้น ฝ่ายการเมืองมีบทบาทที่แตกต่างกับสมาชิกสภาเทศบาล เพราะเป็นผู้นำในกลุ่มการเมืองและมีอิทธิพลเหนือสมาชิกคนอื่นๆ จึงมีบทบาทสูงในการจัดทำงบประมาณ มีกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนเท่านั้นที่เห็นว่าบทบาทของคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความแตกต่างกัน เพราะการบริหารงานของคณะเทศมนตรีเป็นการบริหารงานภายใต้กลุ่ม ต้องดำเนินงายภายใต้มติของกลุ่ม แต่ท้ายสุดการตัดสินใจก็ขึ้นอยู่กับผู้บริหาร ทำให้ผู้วิจัยสรุปออกมาได้อย่างชัดเจนได้ว่า การเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางนั้น มีลักษณะเน้นที่ตัวบุคคล หรือตัวผู้นำ นั่นก็คือ นายกเทศมนตรี ซึ่งจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายและดำเนินการต่างๆ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรองนายกเทศมนตรี หรือที่ปรึกษานายกเทศมนตรีแต่อย่างใด

กลุ่มตัวอย่างจำนวน 9 คน มองว่าในลักษณะของการจัดทำงบประมาณ มีแรงจูงใจเรื่องของผลประโยชน์เป็นปัจจัยหลัก เรื่องของฐานคะแนนเสียงเป็นปัจจัยรอง ส่วนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นเพียงผลพลอยได้จากการจัดทำงบประมาณของเทศบาล และการแสวงหาผลประโยชน์มักกระทำผ่านระบบการจัดซื้อจัดจ้างในงานก่อสร้างของเทศบาล ส่วนเรื่องของระบบอุปถัมภ์ก็เป็นในลักษณะของเครือข่าย เพื่อนฝูงเสียมากกว่า ตามที่ Hanks กล่าวว่า สังคมไทยมักจะสานเข้าด้วยกัน โดยระบบอุปถัมภ์ ซึ่งทุกคนในสังคมท้องถิ่น ต่างก็เป็นผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ นอกจากนี้ การมีระบบดังกล่าว ก็เพื่อขยายอำนาจในการบริหาร และการปกครองท้องถิ่นใน

รูปแบบของฝ่ายการเมืองให้ครอบคลุมทั้งหมด ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เลื่อมมองว่า ในการจัดทำงบประมาณนั้น แม้ว่าอาจจะมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ผลงานที่ปรากฏต่อสายตาประชาชนนั้น ก็เห็นเป็นรูปธรรม สิ่งก่อสร้าง ฯลฯ ก็มีความคงทน และสวยงามกว่าผู้บริหารชุดก่อน ในการจัดทำงบประมาณ การแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ ก็ไม่ได้โจ่งแจ้งเหมือนในอดีต การจัดทำโครงการต่างๆ ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่ ก็จะมีการติดป้ายประกาศให้ประชาชนรับรู้ว่าใครเป็นผู้รับเหมา ก่อสร้างเมื่อใด เสร็จสิ้นเมื่อใด และใช้งบประมาณในการก่อสร้างเท่าไร ซึ่งในการกระทำแบบนี้ ไม่มีผู้บริหารคนไหนในอดีตที่ชี้แจงให้ประชาชนรับทราบมาก่อนเลย นั่นก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ใจและความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณและโครงการต่างๆ แม้จะมีเรื่องของค่าคอมมิชชั่น แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนเล็กน้อย ถ้าเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ การบริหารงบประมาณอย่างเปิดเผยนั้น ก็อาจเป็นเกมส่การเมืองอีกรูปแบบหนึ่ง เหมือนกับการซื้อใจประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในตัวผู้บริหาร ฐานเสียงก็ขยายตาม ทำให้ตัวผู้บริหารและคณะได้รับผลประโยชน์จากการเลือกตั้งในสมัยหน้า จากมุมมองของ Kamp ทำให้ผู้วิจัยเห็นด้วยที่ว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่สอดคล้องอยู่ในสถาบันที่เป็นทางการ อย่างเช่น เทศบาล ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ เป็นพื้นฐานของการปกครอง ดังนั้น ฝ่ายการเมืองควรที่จะระมัดระวังเรื่องของการสร้างสายสัมพันธ์โดยให้คงอยู่แค่ในระดับหนึ่งเท่านั้น ไม่ควรมากเกินไป เพราะอาจส่งผลให้มีผลต่อการครอบงำการพิจารณาจัดทำงบประมาณ รวมถึงการบริหารงานของแต่ละฝ่ายและหน่วยงานก็เป็นได้

2.5 การเมืองในการพิจารณาจัดทำงบประมาณของสภาเทศบาล

เนื่องจากเทศบัญญัติงบประมาณเป็นกฎหมายของเทศบาลที่ต้องผ่านการพิจารณาจากสภาเทศบาล ดังนั้น บทบาทของสภาเทศบาลจึงให้ความสำคัญในการอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผู้วิจัยได้ศึกษาในหัวข้อนี้ 2 ประเด็น คือ บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณ และความขัดแย้งในการพิจารณางบประมาณโดยใช้วิธีการศึกษาทั้งจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการศึกษาจากเอกสาร ดังนี้

2.5.1 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณ

การศึกษาในหัวข้อนี้ เป็นการศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นบทบาทที่แท้จริงไม่ใช่บทบาทตามกฎหมาย การศึกษาในหัวข้อนี้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ประชากรตัวอย่างเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง

ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมานนั้นมีบทบาทเพียงการให้ข้อมูลกับคณะเทศมนตรี เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง เพราะสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มิมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาความต้องการของคนในพื้นที่ ทำให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนแม้จะเป็นส่วนน้อย แต่ก็ให้ข้อคิดเห็นที่แตกต่างออกไปว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เพราะบทบาทแท้จริงอาจจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในจุดใดจุดหนึ่ง

หลักเกณฑ์การพิจารณา ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาล ยึดนโยบายของคณะเทศมนตรีเป็นหลัก เพราะนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายของกลุ่มการเมือง ที่ได้สัญญาไว้กับประชาชนในช่วงการรณรงค์หาเสียง เมื่อเข้ามาบริหารงานก็ต้องดำเนินการตามนโยบายเหล่านั้น แต่เนื่องจากงบประมาณของเทศบาลมีอยู่อย่างจำกัด ฝ่ายการเมืองต้องมาพิจารณาร่วมกันว่าควรจะดำเนินการตามนโยบายด้านใด ก่อนหลังตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วนและความจำเป็น แต่ละกลุ่ม (ตามตารางที่ 13) ได้แสดงความคิดเห็นดังนี้

ตารางที่ 13 แสดงความคิดเห็นต่อบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณแยกตามประเภทกลุ่มตัวอย่าง

เหตุผล				
กลุ่มที่	กลุ่มตัวอย่าง	ให้ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับปัญหา	นำเสนอโครงการ	รวม
1.	นายกเทศมนตรี	1	-	1
2.	สมาชิกสภาเทศบาล	10	2	12
3.	เจ้าหน้าที่งบประมาณ	1	-	1
4.	พนักงานที่เกี่ยวข้อง	1	-	1
5.	ประชาชนชุมชน	9	-	9
รวม		22	2	24

นายกเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีทั้งหมด ให้ความเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลนั้นมีบทบาทในการให้ข้อมูลแก่คณะเทศมนตรีในการพิจารณาจัดทำงบประมาณ เพราะสมาชิกสภาเทศบาลรู้ข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลดี ถือได้ว่าเป็นการทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะเทศมนตรีอีกทางหนึ่งในการบริหารงาน สมาชิกสภาเทศบาลเองก็ไม่ควรจะมาก้าวก่ายในการบริหารงานของเทศบาลเนื่องจากมีหลักเกณฑ์และข้อตกลงในการบริหารที่ชัดเจน

หลักการพิจารณา คณะเทศมนตรีทั้งหมดเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลได้ใช้นโยบายของคณะเทศมนตรีเป็นหลัก เพราะนโยบายของคณะเทศมนตรีเป็นข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มผู้บริหาร และเห็นว่า ถ้าหากดำเนินการตามนโยบายของคณะเทศมนตรีแล้วจะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ถ้าหากมีความผิดพลาดต้องถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกลุ่มการเมืองที่เป็นผู้บริหารทั้งหมด

สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 10 คน ให้ความเห็นว่า บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ผู้บริหารได้แก้ไข เพราะประชาชนเหล่านั้นจะมีการเรียกร้องผ่านสมาชิกสภาเทศบาล การแก้ไขปัญหานั้นหน้าที่ของคณะเทศมนตรีที่จะต้องดำเนินการ

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 2 คน ให้ความเห็นว่า บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นจะเข้ามาเป็นผู้เสนอโครงการให้หน่วยงานรับผิดชอบ นำโครงการไปปฏิบัติเพราะสมาชิกรู้ว่าโครงการใดมีความจำเป็นต่อประชาชนในพื้นที่

หลักการพิจารณาจัดทำงบประมาณของสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนหนึ่ง เห็นว่าการพิจารณาของสมาชิกสภาเทศบาลได้ใช้นโยบายของคณะเทศมนตรีเป็นหลัก เพราะนโยบายของคณะเทศมนตรีเป็นนโยบายที่กลุ่มได้ใช้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามา ทุกคนก็ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่เนื่องจากงบประมาณของเทศบาลมีจำนวนจำกัด จึงต้องมีการเรียงลำดับความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละนโยบาย ถ้าคณะเทศมนตรีมีการบิดเบือนไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง ก็จะไม่มีการทักท้วงจากสภาเทศบาล หลักสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความเป็นธรรมในการแก้ไขปัญหให้กับประชาชนในพื้นที่ ประชาชนที่สนับสนุนกลุ่มผู้บริหารต้องการจะให้สมาชิกนำโครงการลงสู่พื้นที่ ถ้าหากสมาชิกละเลย ก็จะได้รับผลกระทบในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการประจำทั้งสองคน ให้ความเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณ โดยจะเป็นผู้เสนอโครงการต่อหน่วยงานของเทศบาลโดยตรง เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนมากมีความรู้และประสบการณ์ในพื้นที่ของตนเป็นเวลานาน ย่อมจะได้ข้อเท็จจริงถูกต้องและเป็นประโยชน์กับฝ่ายบริหารของเทศบาล

อีกทั้ง การจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องทางด้านเทคนิค สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณที่เป็นระบบ เพราะเป็นเรื่องของข้าราชการประจำฝ่ายงบประมาณที่เป็นผู้จัดทำ จึงทำหน้าที่ได้เพียงให้คำแนะนำทั่วไป และทำหน้าที่สะท้อนความคิดเห็นที่มีต่อแผนงานและ โครงการของเทศบาลเท่านั้น

ประชาชนชุมชน

ประชาชนชุมชนทุกคน ให้ความเห็นว่า การจัดทำงบประมานนั้น สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้มีบทบาทมากมายนัก เป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับปัญหา เพราะสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่จะลงพื้นที่และเข้าถึงประชาชนมากกว่าคณะเทศมนตรี ดังนั้น จึงเข้าใจและทราบถึงปัญหา ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่างๆเป็นอย่างดี ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณ เมื่อมีการประชุมสภา สมาชิกสภาเทศบาลก็จะนำข้อมูลเหล่านั้น เสนอขึ้นไป เพื่อให้เกิดการพิจารณาว่า เห็นควรจะทำแผนงานหรือโครงการต่างๆ และควรที่จะนำแผนงานหรือโครงการนั้นๆ เข้าไปอยู่ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะเทศมนตรีว่าจะเห็นด้วยกับข้อมูลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้เสนอไปหรือไม่

สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณ

จากผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพิจารณางบประมาณ ผู้วิจัยได้นำเอาทฤษฎีทั้ง 4 ข้อมาใช้ในการวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าว และพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณเป็นเพียงผู้เสนอข้อมูลในฐานะตัวแทนของประชาชนให้ฝ่ายการเมืองใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำงบประมาณ อีกทั้ง สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้มีบทบาท ในการจัดทำงบประมาณมากนัก ในการพิจารณางบประมาณในสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่เพียงตั้งข้อสังเกตให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อให้คณะเทศมนตรีนำไปปรับปรุงแก้ไข



ส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำงบประมาณของสมาชิกสภาเทศบาล ผู้วิจัยมองว่า สมาชิกสภาเทศบาลใช้นโยบายของคณะเทศมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา จะมีก็แค่สมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนจะให้หลักเกณฑ์การพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการกระจายงบประมาณและโครงการต่างๆลงในพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทและหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติของกฎหมาย และหลักของการปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญ ในการกลั่นกรองงบประมาณในสภาเทศบาล เพราะงบประมาณของท้องถิ่นเป็นของประชาชน การใช้จ่ายต้องมีความรอบคอบและมีความระมัดระวัง สมาชิกสภาเทศบาลต้องทำหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายอย่างเข้มแข็ง ไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจหรืออิทธิพลของใคร

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลพิจารณางบประมาณตามที่คณะเทศมนตรีกำหนด การพิจารณาเป็นเพียงรูปแบบหรือพิธีการเท่านั้น ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ยังมองว่า สมาชิกสภาส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำหน้าที่นั้นมีบทบาทในการจัดทำและพิจารณาประมาณน้อยเนื่องจาก สมาชิกสภาเทศบาลเกินครึ่งหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับฝ่ายการเมือง ทำให้ไม่กล้าที่จะคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการต่างๆ นอกจากนี้แล้ว ผู้วิจัยยังได้พูดคุยกับประชาชนบางกลุ่ม ซึ่งได้ให้มุมมองที่น่าสนใจกับผู้วิจัยในประเด็นที่ว่า สมาชิกสภาเทศบาลบางคนก็ไม่ได้ตั้งใจที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุล และรักษาผลประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างแท้จริง โดยบางคนก็เข้าไปเพื่อหวังที่สิ่งผู้วิจัยเรียกว่า “เงินเดือน” แต่สำหรับสมาชิกสภาเทศบาลนั้น พวกเขาเรียกกันว่า “ค่าตอบแทน” จากงานที่พวกเขาได้ทำลงไป นั่นก็คือการดูแลความต้องการ ดูแลปัญหา และนำปัญหาเหล่านั้นมาประชุมกันในสภา เพื่อให้ทางเทศบาลและฝ่ายการเมืองพิจารณาดำเนินการ

การที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่คัดค้านและเห็นด้วยกับนโยบายและร่างเทศบัญญัติงบประมาณอาจมีสาเหตุมาจากเรื่องของความสัมพันธ์ใกล้ชิด หรือระบบอุปถัมภ์ มีการเข้าถึงประชาชน และเข้าถึงสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอย่างดี โดยเฉพาะกับกลุ่มเดียวกัน และกับคนที่ทำงานได้เป็นอย่างดี ก็จะมีการไปพบปะ พูดคุยที่บ้านเป็นการส่วนตัว ถามไถ่ถึงปัญหาต่างๆ ทั้งเรื่องงานและเรื่องส่วนตัว ทำให้ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการดูแลและปฏิบัติอย่างดีนั้น ไม่กล้าที่จะพูดหรือแสดงความคิดเห็นในทางที่เป็นปฏิปักษ์นั่นเอง

จากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างนั้น ผลการสัมภาษณ์ก็ชี้ให้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ จะมีความตั้งใจที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการดูแลปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นหลัก แต่เนื่องด้วยเหตุผลหลายๆประการ อย่างเช่น การมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด การเป็นกลุ่มผู้ลงสมัครสมาชิกสภาเทศบาลกลุ่มเดียวกัน บ้างก็ว่ามีการพึ่งพาทุนในการหาเสียง ปังจ๊ัย

เหล่านี้เป็นสาเหตุที่ทำให้บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลมีน้อยและไม่ชัดเจน ในการที่จะตัดสินใจหรือพิจารณาคัดค้านบางโครงการหรือบางประเด็น บางปัญหาที่ไม่ใช่ความต้องการของประชาชน แต่เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม และผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากการกระทำดังกล่าว จึงจำเป็นต้องเพิกเฉยต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในบางเรื่องและบางครั้ง ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาเทศบาลจึงถูกประชาชนส่วนใหญ่มองว่า เข้าไปทำหน้าที่เพื่อตนเอง หวังเงินเดือน กล่าวคือ เมื่อได้รับเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว เพียงแค่อายุเข้าประชุมสภา พบปะประชาชนเป็นครั้งคราว แล้วก็รับเงินเดือนในท้ายที่สุด โดยที่แทบไม่ต้องเหนื่อย หรือทำอะไรเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนมากนักนั่นเอง จากความสัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภา มีความเกี่ยวข้องกันในเรื่องของการใช้อำนาจ เพื่อจัดการแบ่งสรรทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด หรือแบ่งสรรงบประมาณ โดยการใช้อำนาจดังกล่าวนั้นก็เพื่อต้องการให้การบริหารงานและการจัดทำงบประมาณเป็นไปตามแนวทางที่ได้วางเอาไว้ และการกระทำดังกล่าว ก็ส่งผลให้มีการเอื้ออำนาจให้มีการกระทำตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นไว้นั่นเอง ทั้งที่ฝ่ายสภาควรที่จะคำนึงถึงบทบาทและหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี ว่าตนเปรียบเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ ตรวจสอบผลการดำเนินงาน และติดตามผล ทำหน้าที่คัดค้านหรือตั้งกระทู้ถามฝ่ายการเมือง เมื่อเห็นว่าไม่สมควร ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการกระทำหน้าที่ของฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลนั้น เน้นไปที่เรื่องของการถูกอำนาจทางการเมือง และระบบอุปถัมภ์เข้ามาแทรกแซงการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่เป็นส่วนใหญ่

2.5.2 ความขัดแย้งในการจัดทำงบประมาณ

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครลำปาง ไม่เคยมีความขัดแย้งในการพิจารณาเกิดขึ้นเลย ในการศึกษาหัวข้อการเมืองในการพิจารณาจัดทำงบประมาณของสภาเทศบาล ได้มีการศึกษาความขัดแย้งในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผลการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผู้วิจัยได้สอบถามกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความขัดแย้งในการจัดทำงบประมาณ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ให้ความเห็นว่า ไม่เคยมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ตลอดปีพ.ศ. 2546-2553 แม้แต่ครั้งเดียว เนื่องจาก ปัญหาการแย่งชิงงบประมาณลงในพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเองไม่มี ดังนั้นการหาข้อสรุปหรือหาข้อยุติในความขัดแย้งดังกล่าว จึงไม่มี

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี ให้ความเห็นว่า ปัญหาเรื่องความขัดแย้งในการจัดทำงบประมาณนั้น ไม่เคยเกิดขึ้นตลอดระยะเวลาแห่งการบริหารงาน เนื่องจาก ในการจัดทำงบประมาณ หรือการจัดสรรงบประมาณลงในแต่ละพื้นที่นั้น จะพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วน และผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก เมื่อมีการท้วงติงเกิดขึ้นในการประชุมสภา ก็จะมีการนำข้อท้วงติงนั้นมาพิจารณาอีกครั้ง เพื่อดูความเหมาะสม ดูประเด็นปัญหาที่สภาเทศบาลได้เสนอเข้ามา เมื่อคณะเทศมนตรีนำข้อท้วงติงนั้นมาพิจารณาแล้ว ก็จะนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาอีกครั้ง เพื่อหาข้อสรุปของการจัดทำงบประมาณ ดังนั้น ในประเด็นเรื่องของความขัดแย้งในการพิจารณาจึงไม่มี และมักจะใช้วิธีการประนีประนอม และหารือโดยใช้เหตุผลและคำนึงถึงความต้องการ ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นหลัก

สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 9 คน ให้ความเห็นว่า ตลอดการทำงานไม่เคยมีความขัดแย้งในการจัดทำงบประมาณเกิดขึ้นเลย เพราะต่างฝ่ายต่างก็จัดทำงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก จะมีแต่เรื่องท้วงติง หรือคัดค้านบางโครงการเท่านั้นเองที่ฝ่ายสภาเห็นว่ายังไม่สมควรที่จะทำ หรือ ไม่จำเป็นเร่งด่วน เท่านั้น

สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 3 คน ให้ความเห็นว่า ความขัดแย้งจริงๆ ไม่มี เพราะไม่ถือว่าเป็นความขัดแย้ง เป็นเพียงขั้นตอนของการท้วงติงหรือตั้งข้อสังเกตให้กับคณะเทศมนตรีเท่านั้น ซึ่งขั้นตอนดังกล่าว เป็นกระบวนการนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายสภาเป็นตัวแทนของประชาชนจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ถ้าหากมีการใช้จ่ายงบประมาณไม่มีความโปร่งใส ก็จะมีการท้วงติง หรือคัดค้านการบริหารงานดังกล่าว

เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการประจำทั้งสองคน ให้ความเห็นว่า ไม่มีความขัดแย้งในการจัดทำงบประมาณ เพราะกระบวนการจัดทำงบประมาณจะต้องดำเนินการตามระเบียบแบบแผนที่กฎหมายกำหนดซึ่งที่กล่าวไว้ในตอนแรก

สรุปการพิจารณางบประมาณของสมาชิกสภาเทศบาล

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาล ไม่มีความขัดแย้งอันเกิดจากการจัดสรรงบประมาณ หรือการจัดทำงบประมาณลงในพื้นที่เขตเลือกตั้งต่างๆ เนื่องจากการจัดทำดังกล่าว มีความเป็นธรรม