

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

จากประเด็นหัวข้อต่างๆ ตามกรอบแนวคิดในการศึกษา ได้ปรากฏผลของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ที่ผลการศึกษานำมาวิเคราะห์และสรุปผล ตามวัตถุประสงค์และคำถามในการวิจัยที่ตั้งไว้ ดังนี้

5.1.1 สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และข้อมูลจากผลการศึกษาแบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ประชากรกลุ่มตัวอย่างจำนวน 24 คน ต่างก็มีความเห็นว่า ควรให้ความสนใจกับการพัฒนาเมืองในด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษาและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยควรจะจัดสรรงบประมาณในด้านนี้ให้มากขึ้น ที่ผ่านมาโครงการพัฒนาเมืองลำปางให้ความสำคัญกับโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าโครงการทางด้านอื่นๆ ด้วยเหตุผลสำคัญสองประการ ประการแรก เป็นเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างการรับเหมาประมูลงาน รวมถึงค่าคอมมิชชั่นต่างๆ ประการที่สอง เนื่องจากการก่อสร้างทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน แต่ถึงกระนั้น ก็ยังคงมีเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานอยู่เรื่อยๆ เป็นการแสดงความเห็นถึงความไม่เอาใจใส่และดูแลประชาชนในทุกชุมชนอย่างทั่วถึงหรืออาจมองได้ว่า มีการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะที่ อย่างเช่น ชุมชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงของกลุ่มตน หรือชุมชนหรือบริเวณที่เป็นย่านสำคัญ ผู้คนสัญจรผ่านไปมาเยอะ เป็นต้น

การจัดสรรงบประมาณหรือการจัดทำงบประมาณให้แต่ละชุมชนนั้น บางครั้งขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจ หรือผู้ใกล้ชิด หากต้องการจัดทำงบประมาณให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองและพวกก็ย่อมจะทำได้ โดยอาจเอาความต้องการของคนสนิท พวกพ้องหรือญาติมิตรเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ ความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชนเป็นเรื่องรอง หรือเป็นผลพลอยได้จากการจัดทำโครงการต่างๆ ของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการด้านสิ่งแวดล้อมเมืองนั่นเอง ถ้าวิเคราะห์จากการศึกษาจากเอกสารเพียงอย่างเดียว

ผู้ศึกษาเห็นว่า เทศบาลนครลำปางได้ทำหน้าที่ของตนเองอย่างดีที่สุด ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภา รวมถึงข้าราชการประจำในส่วนต่างๆ ก็มีการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามระเบียบข้อบังคับ สนองตอบนโยบายและแก้ปัญหาของประชาชนเป็นอย่างดี ส่งผลให้ปัญหาในเรื่องของการจัดทำงบประมาณ ในลักษณะที่เกินจริงนั้นเกิดขึ้นน้อยมาก ในการประมาณการรายจ่ายก็ประมาณการตามราคารามาตรฐานที่สำนักงานงบประมาณได้กำหนดไว้ การจัดซื้อจัดจ้างต่างก็กระทำด้วยความสุจริตโปร่งใส เมื่อประชาชนหรือตัวผู้ศึกษามองจากเอกสารที่ทางเทศบาลให้ดูนั้น ก็เห็นถึงการบริหารงานที่มีความยุติธรรมและสุจริตของฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภาเทศบาลนั่นเอง

ในทางกลับกัน เมื่อผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จากกลุ่มตัวอย่าง และจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครลำปางนั้น ก็ทำให้ผู้ศึกษาเห็นข้อแตกต่าง ดังนี้

บทบาทในการจัดทำงบประมาณ หรือการจัดทำโครงการ เสนอโครงการใดๆนั้น ส่วนใหญ่ฝ่ายการเมืองจะมีบทบาทสำคัญมากที่สุด เพราะเป็นทั้งผู้เสนอและพิจารณาตัดสินใจในวาระสุดท้ายของการประชุม จากการสัมภาษณ์ทำให้ผู้ศึกษาเห็นว่า ส่วนใหญ่แล้วโครงการต่างๆที่ถูกจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะผ่านตลอด เนื่องจากว่า ทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ต่างก็เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน มีเพียงแค่ 4 คนเท่านั้นที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มนครลำปาง ดังนั้น การที่จะยกอภิปรายหรือคัดค้านโครงการต่างๆที่ไม่เห็นด้วย จึงกระทำได้ยาก เนื่องจากในขั้นตอนสุดท้ายก็คือการยกมือเพื่อสรุป และก็มีกระแสเสียงข้างมากนั่นเอง ในการจัดทำงบประมาณของเทศบาล ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างแท้จริง เมื่อวิเคราะห์ตามทฤษฎีการเมืองแล้วนั้น ก็จะเห็นได้ว่า มีลักษณะของการปกครองและรูปแบบการบริหาร โดยเน้นที่ตัวบุคคล โดยมักจะยึดเอาตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่วางไว้เป็นหลัก โดยผู้วิจัยเห็นว่า ในการจัดทำงบประมาณบางครั้งก็ไม่ได้จัดหรือยึดตามแผนพัฒนา แผนชุมชน หรือโครงการที่จำเป็นเร่งด่วน แต่การจัดทำงบประมาณหรือโครงการส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า โครงการที่ได้รับการพิจารณาส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่ผู้มีอำนาจในเทศบาลต้องการ หรือ เป็นโครงการที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้เสนอเข้ามา ส่วนโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและ โครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลนั้นจะได้รับการจัดสรรหรือมีโอกาสได้รับงบประมาณ/โครงการน้อยกว่ามาก

สาเหตุที่ทำให้การจัดทำงบประมาณมีแนวโน้มเป็นไปตามความต้องการของฝ่ายการเมือง ก็เนื่องจากมีตำแหน่งที่สูง และมีอิทธิพลอย่างมาก การดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จะเอื้อต่อการพิจารณาจัดสรรและจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณอย่างมาก โดยอาศัยตำแหน่ง หน้าที่ อำนาจ อิทธิพล ความรู้ความสามารถของตัวผู้บริหาร ที่จะจัดสรรและจัดทำงบประมาณตามที่ต้องการ จนบางครั้งไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะพิจารณาโครงการของแผนชุมชนหรือ

โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจาก บางครั้งกลับมองว่าปัญหาที่ประชาชนเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนเป็นปัญหาที่ไม่มีความสำคัญหรือเร่งด่วนขนาดนั้น จึงไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใดนั่นเอง ด้วยปัจจัยทางการเมือง อำนาจ และอิทธิพลที่เข้ามาแทรกแซงการจัดทำงานประมาณของเทศบาลนครลำปางนั้น ทำให้บทบาทในการจัดทำงบประมาณและพิจารณางบประมาณตกไปอยู่ในกลุ่มของฝ่ายการเมือง

สมาชิกสภาเทศบาล มีบทบาทในกระบวนการจัดทำงบประมาณค่อนข้างดี แต่ไม่ค่อยใช้บทบาทของตนตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในการถ่วงดุลอำนาจกับคณะเทศมนตรี โดยเฉพาะบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่น สมาชิกสภาส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้บทบาทดังกล่าว ในการประชุมสภาทุกครั้ง สมาชิกสภาฝ่ายข้างมาก จะไม่ค่อยอภิปรายหรือเสนอความคิดเห็นใดๆ จะมีบ้างก็แค่ท้วงติงหรือซักถามพอประมาณ และรอยกมือลงมติสนับสนุนญัตติต่างๆ ที่เสนอเข้ามาเท่านั้น ตลอดระยะเวลา 8 ปีทำให้ผู้ศึกษามองได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลละเลยบทบาทหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายการเมือง และทำหน้าที่เพียงสนับสนุนฝ่ายการเมืองด้านเดียว แม้ว่าจะทำหน้าที่ของตนกับประชาชน ในการลงพื้นที่ เข้าถึงปัญหา แต่ก็ไม่สามารถที่จะนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชนได้ บางครั้งแผนงานหรือโครงการที่เสนอเข้าไปก็ไม่ได้รับการพิจารณา นอกจากนี้แล้ว ในการเข้ามาทำหน้าที่ของฝ่ายสภาเทศบาลส่วนใหญ่ ผู้ศึกษาพบว่า ฝ่ายการเมืองจะเป็นทำการชักชวนให้เข้ามาสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาล อีกทั้งก่อนหน้าที่จะเข้ามาสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ส่วนใหญ่จะดำรงตำแหน่งเป็นประธานชุมชนอยู่ก่อนแล้ว จึงเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี อาจมองได้ว่า การที่ฝ่ายการเมืองเลือกคนลักษณะเช่นนี้เข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่ม ก็เพื่อที่จะได้คนที่สามารถเข้าถึงประชาชน สามารถดึงและชักชวนให้ประชาชนเลือกกลุ่มของตนเข้าไปทำหน้าที่ในเทศบาลนครลำปางนั่นเอง

ในส่วนของผู้ทำหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องนั้น มีบทบาทมากเฉพาะการดำเนินงานตามกระบวนการจัดทำงบประมาณให้ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ และสอดคล้องกับทฤษฎีการเมืองกับการบริหารที่ว่า ฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ ไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ แม้บางครั้งที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะมีอำนาจเหนือกว่า หรือมีอำนาจเข้าแทรกแซง แต่ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต่างก็ต้องพึ่งพาอาศัยกันในเรื่องของข้อมูล ความคิดเห็นในด้านต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ ฝ่ายข้าราชการประจำยังมีบทบาทในการเสนอของงบประมาณเป็นบางครั้ง ในกรณีที่เกี่ยวกับนโยบายด้านการบริหาร การจัดซื้ออุปกรณ์ต่างๆ เข้าสำนัก/กรม หรือ กองต่างๆ รวมถึงเรื่องของเงินเดือน เป็นต้น การแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องใช้เทคนิคและวิธีการที่ยืดหยุ่นซับซ้อน ซึ่งฝ่ายการเมืองมักไม่มีความรู้

ในด้านนี้เท่าที่ควร จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำ ในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณนั้น ฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้ามายุ่งเกี่ยวได้

ดังนั้น ในกระบวนการจัดทำงบประมาณหรือการจัดทำโครงการต่าง ๆ นั้น จึงมีบางคน บางกลุ่ม หรือบางชุมชนได้รับผลประโยชน์มากน้อยไม่เท่ากัน เมื่อนำทฤษฎีการเมืองเข้ามาวิเคราะห์ ทำให้ผู้วิจัยเห็นว่า ด้วยความที่งบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ฝ่ายการเมืองมุ่งมั่นที่จะนำงบประมาณไปลงทุนกับโครงการใหญ่ๆ โดยเฉพาะโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานให้กับชุมชน หรือสถานที่ที่ตนสนใจไปมาหรือใช้มากที่สุด รวมถึง โครงการด้านสิ่งแวดล้อมเมือง เช่น การจัดทำสวนสาธารณะ เนื่องจากเป็นโครงการที่ใหญ่และใช้งบประมาณมาก อีกทั้ง ยังเป็นโครงการที่สร้างผลงานให้ปรากฏแก่สายตาของประชาชน ทั้งยังส่งผลต่อคะแนนนิยมทางการเมืองที่ส่งผลให้กลุ่มนครลำปางจะได้รับเลือกเข้าไปทำหน้าที่ในอีกสมัยนั่นเอง

ผู้วิจัยพบว่า เทคนิคที่ใช้ในการแสวงหากลุ่มผู้สนับสนุนก็คือ การสร้างความไว้วางใจจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยเฉพาะผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ด้วยการสร้างสายสัมพันธ์ส่วนตัว โดยอาจสร้างความเป็นมิตร การไปเยี่ยมเยียน การให้ความช่วยเหลือ การลงพื้นที่เข้าถึงประชาชน หรือประธานชุมชนบางแห่ง บางคน เพื่อต้องการให้กลุ่มผู้สนับสนุนเหล่านี้ กระจายฐานเสียงของตนไปให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ประเด็นความขัดแย้งในการจัดทำงบประมาณอันเกิดจากการแย่งชิงงบประมาณลงในพื้นที่ของตนนั้นไม่ค่อยมี โดยมากการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่คือการท้วงติง หรือเสนอข้อคิดเห็นในบางโครงการเท่านั้น หน้าที่ในการที่จะตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายการเมืองจึงไม่ค่อยเกิดขึ้น มีการเคารพกันภายใต้ระบบอาวุโส และระบบอุปถัมภ์ ดังนั้น จึงไม่ค่อยมีการโต้เถียงกันในที่ประชุม ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกันเอง หรือแม้แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้อยู่กลุ่มเดียวกับฝ่ายการเมือง ก็ไม่มีการโต้แย้ง หรือคัดค้านกับโครงการ/แผนงานต่างๆ ของเทศบาลมากเท่าที่ควร อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ ก็คือเรื่องของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เทศบาลนครลำปางถือได้ว่าการใช้งบประมาณแสดงให้เห็นถึงจำนวนโครงการ หรือแผนงานที่ได้ดำเนินไป และทุกโครงการก็เห็นเป็นรูปธรรม ถ้าจะมองแค่ในมิติของการบริหารดังกล่าว ถือได้ว่า เทศบาลนครลำปางที่มีการบริหารงานที่สามารถทำหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมือง บริหารท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ทำให้นครลำปางมีความก้าวหน้า ทันสมัย ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งแวดล้อมเมือง ประเพณีและวัฒนธรรม เป็นต้น

มุมมองของการจัดทำงบประมาณภายใต้ระบบอุปถัมภ์นั้น การสร้างสัมพันธ์ส่วนตัวในเชิงอุปถัมภ์ก็ไม่ได้ถูกใช้เสมอไป ผู้วิจัยพบว่า ผู้ที่สนิทสนมใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองกลับได้รับการจัดสรรโครงการน้อยกว่าผู้ใกล้ชิด อาจเป็นเพราะฝ่ายการเมืองต้องระวังเรื่องของการใช้อำนาจและอิทธิพลในการจัดสรรผลประโยชน์หรือจัดทำโครงการต่างๆ ให้กับคนใกล้ชิดมากขึ้น เพื่อป้องกัน

ไม่ให้ถูกครหานินทาในทางเสียหาย ว่าจะให้ความช่วยเหลือคนที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับตนเอง ซึ่งจะนำไปสู่การลดความน่าเชื่อถือจากประชาชน รวมถึงฐานเสียงของคนลงได้

จากการศึกษาจึงสรุปได้ว่า การเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางนั้น เกิดจากผลกระทบจาก 3 ปัจจัย คือ เรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ ระบบอุปถัมภ์ และระบบราชการ รวมถึงฝ่ายสภา ที่มีต่อการจัดทำงบประมาณนั่นเอง จากการที่เทศบาลจัดทำงบประมาณหรือพิจารณาโครงการ/แผนงานโดยไม่ได้เน้นจากแผนพัฒนาเทศบาล แผนพัฒนาชุมชนและโครงการจำเป็นเร่งด่วน เป็นแนวทางหลักในการจัดทำ แต่ไปขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง อำนาจ และระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งปัจจัยทั้งสามเหล่านี้ก็เข้ามาแทรกแซงกระบวนการจัดทำงบประมาณ กระบวนการพิจารณางบประมาณของเทศบาล ทำให้บทบาทในการพิจารณาจัดทำงบประมาณหรือโครงการต่างๆ ตกไปอยู่ที่ผู้บริหารเพียงผู้เดียว เนื่องจาก มีจำนวนเสียงข้างมาก

ทั้งยังสอดคล้องกับกรอบแนวคิดที่ผู้ศึกษาได้สร้างไว้ จึงสามารถอธิบายได้ว่า ปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของเทศบาล ก็คือปัจจัยทั้ง 3 ที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

ความสัมพันธ์ส่วนตัวก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดทำงบประมาณหรือโครงการต่างๆในระดับหนึ่ง เป็นเหตุให้ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือระบบอุปถัมภ์เข้ามาเป็นเงื่อนไขในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง จากประเด็นทั้งหมดที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางนั้นเกี่ยวข้องกับการเมือง การใช้อำนาจ อิทธิพลและระบบอุปถัมภ์ การแสวงหาผลประโยชน์ สิ่งเหล่านี้เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กร ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะออกมาในแต่ละปี เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการแสวงหาผลประโยชน์ การดำเนินการที่จะตอบได้ว่าเพื่อส่วนรวมหรือเพื่อส่วนตน คล้ายๆกับว่า ในการจัดทำงบประมาณนั้น ต้องคำนึงถึงเรื่องความสำเร็จทางการเมือง ประโยชน์ที่ฝ่ายการเมืองจะได้รับหลังจากดำเนินโครงการนั้นๆไปแล้ว ไม่ว่าจะออกมาในรูปของค่าคอมมิสชั่น หรือ ออกมาในลักษณะของฐานคะแนนเสียงที่เพิ่มมากขึ้น และเพียงพอสำหรับการลงเลือกตั้งในสมัยหน้า ในกรณีของเทศบาลนครลำปาง ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องจัดทำงบประมาณหรือโครงการเพื่อเอื้ออำนาจประโยชน์ให้กับสมาชิกสภาเทศบาลมากนัก เนื่องจาก ฝ่ายการเมืองก็ต้องดำเนินการในชุมชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงให้กับตนเองอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ฝ่ายการเมืองก็ควรที่จะตระหนักถึงภาระและหน้าที่ของตนในการก้าวเข้ามาทำหน้าที่พัฒนานครลำปาง พัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นการตัดสินใจที่จะดำเนินการจัดทำโครงการหรืองบประมาณใดๆ ควรพินิจพิเคราะห์ให้ถี่ถ้วน คำนึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน และเอาประชาชนเป็นหลักในการบริหารงานและตัดสินใจ

5.2 การตอบคำถามการวิจัย

5.2.1 ปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง

เทศบาลนครลำปาง ถือเป็นการปกครองในรูปแบบลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง เพื่อสนองความต้องการมีความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตรงกับความประสงค์ของประชาชน (วิญญู, 2519: 4) โดยการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าขึ้น งบประมาณเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและจำเป็นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันเทศบาลใช้การจัดทำงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบแผนโครงการ (PPBS = Planning Programming System) คือ เป็นวิธีการงบประมาณที่ให้ท้องถิ่นกำหนดโครงการแผนงานขึ้นในแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ชัดเจนเสียก่อน และตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานโครงการนี้ ระบบนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยอาศัยแผนงาน แผนงานแต่ละแผนงานในระบบงบประมาณคือทิศทาง แต่ละทิศทางคณะผู้บริหารสามารถกำหนดทิศทางการบริหารและการวางแผนพัฒนาองค์กรโดยใช้กลไกของระบบงบประมาณได้ และลักษณะที่สำคัญของเทศบาล ก็ต้องประกอบด้วย (1) เทศบาลต้องมีความเป็นนิติบุคคล เป็นเอกเทศ แยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตในการปกครองที่แน่นอน มีฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (2) มีอิสระในด้านการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดเก็บภาษี และการจัดหารายได้ (3) มีอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการงานของตนเอง และ (4) อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง หรือส่วนกลางน้อยมาก (วรพิทย์, 2535: 1)

ด้วยลักษณะดังกล่าว ทำให้ผู้บริหารต้องดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย และระเบียบกำหนด รวมถึง และก่อให้เกิดหน้าที่การปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มิฉะนั้น หากดำเนินการนอกเหนือขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความเสียหาย คณะผู้บริหารหรือพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย

และจากผลการศึกษาที่ได้มานั้น ทำให้ผู้วิจัยทราบถึงปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ว่ามีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ นั่นก็คือ (1) ปัจจัยภายใน อันประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร กลุ่มผลประโยชน์ และระบบอุปถัมภ์ (2) ปัจจัยภายนอก อันประกอบด้วย ฝ่ายสภาและระบบราชการ จากปัจจัยทั้ง 2 ลักษณะนั้น ผู้วิจัยสามารถนำทฤษฎีที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษามาทำการวิเคราะห์และพบว่ามีความสอดคล้องกับทฤษฎีดังกล่าวเป็นอย่างมาก ซึ่งแต่ละปัจจัยก็ทำหน้าที่ในตัวของมันเองในการกำหนดและมีบทบาทต่อการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง ปัจจัยด้านฝ่ายบริหาร เนื่องจากการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางนั้น มีลักษณะผู้นำโคตเคน อำนาจการตัดสินใจและการจัดทำอยู่ที่บริหารเป็นส่วนใหญ่ ทั้งฝ่ายสภาและข้าราชการ ประจําานั้น แทบไม่ได้มีความสำคัญในการการจัดทำงบประมาณแต่อย่างใด เพียงทำหน้าที่ในส่วนของตนให้ดีและเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา รวมถึงฝ่ายข้าราชการประจำ เพราะในการจัดทำงบประมาณนั้น ฝ่ายบริหารจะต้องพึ่งพาความเชี่ยวชาญในการทำงานของฝ่ายข้าราชการ ความรู้และประสบการณ์เพื่อเป็นตัวช่วยสำคัญในการตัดสินใจ การจัดทำงบประมาณในแต่ละครั้ง ส่วนฝ่ายสภานั้น ก็มีบทบาทในการที่จะพิจารณา และตรวจสอบการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร ว่ามีความถูกต้อง เป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบหรือไม่อย่างไร ถ้าฝ่ายสภาทำการตรวจสอบและทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง และยุติธรรมแล้วนั้น ก็จะส่งผลให้การจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ รวมถึงแผนพัฒนาเทศบาลนั่นเอง

กระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางนั้น มีลักษณะสอดคล้องกับทฤษฎีการเมือง แนวคิดการเมืองกับการบริหาร แนวคิดการเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณ และแนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ โดยตลอดปี พ.ศ.2546-2553 เทศบาลนครลำปาง ได้ใช้วิธีการจัดทำงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 หมวด 3 วิธีการจัดทำงบประมาณ ดังนี้

ข้อ 22 ให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำงบประมาณรายรับ และประมาณการรายจ่าย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมการเงินและสถิติต่างๆ ของทุกหน่วยงาน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

ข้อ 23 ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้น แล้วให้เสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณขอลดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น อีกครั้งหนึ่ง เพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม

ข้อ 24 ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถจะนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้รายงานนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

ข้อ 25 การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่นและการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจอนุมัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบข้อบังคับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ตามคำถามการวิจัยข้อที่ 1 ปัจจัยใดทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ผู้วิจัยได้แยกนำเสนอผลการวิเคราะห์ในแต่ละด้าน ดังนี้

- 1) ด้านการเมือง ประกอบด้วย ปัจจัยภายใน เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ระบบอุปถัมภ์ และปัจจัยภายใน เช่น ระบบราชการ และฝ่ายสภา

- ปัจจัยภายใน

- 1) กลุ่มผลประโยชน์ ในกรณีของเทศบาลนครลำปางนั้น กลุ่มผลประโยชน์แทบไม่ได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดการจัดทำงบประมาณของเทศบาลแต่อย่างใด เนื่องจาก การเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนั้น เป็นการเมืองแบบผู้นำโคดเด่น การตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้นำแต่เพียงผู้เดียว

- 2) อำนาจฝ่ายบริหาร อำนาจในการจัดทำงบประมาณ จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาพบว่า อำนาจในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายการเมืองนั้นมีมาก ทั้งในทางปฏิบัติและทางจิตวิทยา กล่าวคือ ในทางปฏิบัตินั้น นายกเทศมนตรีเป็นเพียงบุคคลเดียวที่มีอำนาจในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่ที่ประชุมสภา อำนาจการตัดสินใจอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆก็อยู่ที่นายกเทศมนตรี และในทางจิตวิทยาทางการเมือง พบว่า นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้มีอิสระมากขึ้นในการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากไม่ต้องพะวงกับคะแนนเสียงในสภาเทศบาลว่าจะไม่สนับสนุนหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อีกทั้งเทศบาลนครลำปาง มีฝ่ายการเมืองและสมาชิกสภาเทศบาล ที่มาจากร่วมเดียวกัน ทำให้ไม่ต้องกังวลในเรื่องดังกล่าว ความกังวลที่ว่าจะไม่รับหลักการนั้นเป็นไปได้เลยในทางปฏิบัติ

- 3) ระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะใด ย่อมส่งผลให้เกิดการเมืองขึ้นในการบริหารและการจัดทำงบประมาณขึ้นได้ กล่าวคือ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีฐานะเป็นผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์แล้วนั้น ก็จะส่งผลให้ ผู้อุปถัมภ์มีอำนาจและอิทธิพลเหนือกว่า และมากพอที่จะสามารถสั่ง หรือ ตอรองให้คนที่เป็นผู้รับอุปถัมภ์ยอมกระทำตามที่ผู้อุปถัมภ์สั่งได้ จากการศึกษา ผู้วิจัยพบเรื่องของความสัมพันธ์ส่วนตัวในลักษณะดังกล่าวพอสมควร จึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัย ตั้งข้อสงสัยที่ว่า อาจมีเรื่องดังกล่าวในส่วนของการบริหารและการจัดทำงบประมาณของเทศบาลก็เป็นได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่งผลให้การทำหน้าที่ของแต่ละฝ่าย เช่น ฝ่ายสภา

เทศบาล และฝ่ายข้าราชการประจำไม่ดีเท่าที่ควร จึงทำให้ดูเหมือนจะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายการเมืองนั่นเอง

- ปัจจัยภายนอก

1) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ประกอบด้วย (1) อำนาจต่อรองของฝ่ายสภา จากผลการวิเคราะห์ปัจจัยอำนาจการต่อรองของฝ่ายสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร พบว่าเมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอยู่กลุ่มการเมืองเดียวกัน ย่อมได้เปรียบในเชิงอำนาจรัฐและมีผลต่อการยอมรับในการปฏิบัติงาน จากการศึกษาพบว่า เทศบาลนครลำปางมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรง จึงทำให้มีการเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลเข้ามามีอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น อำนาจการต่อรองที่ว่ำนั่นคือ

(1) นายกเทศมนตรีจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารงานให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลฟังก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ และจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานให้แก่สภาเทศบาลได้รับทราบทุกปี ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้สภาเป็นฝ่ายติดตามและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยตรง

(2) อำนาจในการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร ทั้งนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี

(3) อำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายประจำปีและญัตติที่สำคัญด้านการเงินเป็นการตรวจสอบและให้อำนาจการเห็นชอบตามกฎหมาย

(4) การยุบสภาและการตั้งกระทู้ถาม การยุบสภาตามกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้นายกเทศมนตรีใช้อำนาจยุบสภาเทศบาลได้ และกำหนดถึงเรื่องของการยุบสภาไว้เป็นเพียงอำนาจในการเสนอขอยุบสภาผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และต้องเป็นเพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ กรณีสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ซึ่งจากการวิเคราะห์ผลการศึกษาพบว่า ตลอดระยะ 2 สมัยของการบริหารงานของกลุ่มนครลำปาง ไม่เคยมีเรื่องของการยุบสภาเกิดขึ้นเลยแม้แต่ครั้งเดียว เพราะร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกสภารับหลักการตลอด เพราะสมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนแม้จะไม่เห็นด้วยในบางเรื่อง บางโครงการ แต่โดยภาพรวมแล้ว แต่ละโครงการที่ถูกจัดเข้าไปในร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ก็ผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแต่แรกเริ่ม ดังนั้น เมื่อมาถึงขั้นตอนของการพิจารณารับหรือไม่รับหลักการนั้น จึงไม่เป็นประเด็นปัญหาในเรื่องของการไม่รับหลักการอันจะนำไปสู่ประเด็นความขัดแย้ง และการยุบสภานั้นเอง

ส่วนอำนาจในการตั้งกระทุ้งตามนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีนั้น ก็เป็นอำนาจที่ฝ่ายสภาพิทยุ่ก่อนแล้ว ในการที่ตั่งกระทุ้งถามเรื่องของการบริหารงาน ตรวจสอบเรื่องของการจัดทำงานประมาณ การดำเนินโครงการแต่ละโครงการว่าไปรุ่งใสแค่ไหนนั่นเอง

2) ระบบราชการ ก็เป็นอีกระบบหนึ่งที่อยู่มายาวนานในสังคมไทย จากทฤษฎีการเมืองกับการบริหาร ผู้วิจัยเห็นว่า ความสัมพันธ์เชิงนโยบาย รวมถึงการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ไม่ถือเป็นการแทรกแซง หรือเป็นการใช้อิทธิพล แต่การกระทำของฝ่ายการเมือง กับฝ่ายข้าราชการประจำนั้น ถือว่าเป็นปฏิสัมพันธ์กัน ระหว่างบทบาท หน้าที่ของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ เหตุที่ระบบราชการ หรือข้าราชการประจำ กลายเป็นปัจจัยที่เข้ามามีบทบาทในการจัดทำงบประมาณนั้น ก็เนื่องจาก ข้าราชการประจำมีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน มีความรู้และประสบการณ์ใกล้ชิดกับปัญหา และลักษณะของการบริหารงาน รวมถึงลักษณะของงานที่ทำ ทำให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงหรือมีอิทธิพลเหนือกว่าในทุกเรื่อง โดยฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กระทำ หรือมีอิทธิพลเหนือกว่าเพียงในแต่กรณีของการจัดทำงบประมาณ แต่ก็ไม่ได้มีอิทธิพลมากถึงขั้นที่ฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องทำตามฝ่ายการเมืองร้องขอเสมอไป ฝ่ายข้าราชการประจำก็มีบทบาทและมีอิทธิพลในการเสนอของงบประมาณเช่นกัน ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับส่วนงาน รวมถึงสำนักงานของตนเอง ด้วยกรณีที่ข้าราชการมีข้อได้เปรียบในเรื่องที่ว่ามีการทำงานที่ต่อเนื่องและทราบข้อมูลปัญหาต่างๆเป็นอย่างดี ส่งผลให้ข้าราชการสามารถเข้าไปมีอิทธิพลและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือเสนอแนะนโยบายสำคัญๆ ได้มาก เพราะบางครั้งก็ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ของข้าราชการในการตัดสินใจนั่นเอง

เมื่อนำทฤษฎีการเมืองมาวิเคราะห์ ผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เปรียบเสมือนกลยุทธ์ของฝ่ายการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งความชอบธรรมทางหน้าที่ ความรับผิดชอบ ยิ่งไปกว่านั้น ฝ่ายการเมืองต้องพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ การประสานประโยชน์ต่างๆ ของกลุ่มต่างๆ ภายในเทศบาล เพื่อให้ทุกฝ่ายและทุกหน่วยงาน สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ตรงกับความต้องการของประชาชน จนบางครั้ง ฝ่ายการเมืองก็อาจจะต้องใช้ภาวะของผู้นำและภาวะของผู้ตาม รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างระมัดระวัง

5.2.2 บทบาทของกลุ่มต่างๆต่อการเปลี่ยนแปลงขึ้น-ลงของงบประมาณในแต่ละหมวด

ตามคำถามการวิจัยข้อที่ 2 การเปลี่ยนแปลงขึ้นของลงของงบประมาณในแต่ละหมวด สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของการเมืองกลุ่มต่างๆอย่างไร ผู้วิจัยจะแยกนำเสนอผลการวิเคราะห์ดังนี้

จากแผนภูมิที่แสดงงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีนั้น สามารถวิเคราะห์เป็นประเด็นย่อยดังนี้

1) ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับงบประมาณมากกว่า

จากผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภา ให้ความสำคัญกับงบประมาณด้านการลงทุนมากกว่างบประมาณด้านการดำเนินการ เนื่องจาก

(1) มีการเรียกร้องโครงการด้านการลงทุน โดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดทำสวนสาธารณะ การจัดทำที่พักผ่อนและออกกำลังกาย ให้กับชุมชนที่เป็นฐานเสียงและบริเวณที่เป็นจุดเด่นของเมืองเป็นจำนวนมาก

(2) โครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานมีจำนวนสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการทางด้านการบริหาร และบางโครงการมีวงเงินงบประมาณในการดำเนินการที่สูง รวมถึงการเพิ่มเติมวงเงินงบประมาณโดยใช้เงินสะสม

(3) มีการแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณด้านการลงทุน สูงกว่างบประมาณด้านการดำเนินการ เช่น โครงการจัดทำสวนสาธารณะ สถานพักผ่อนหย่อนใจและที่ออกกำลังกาย เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปว่า ฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภา ให้ความสำคัญกับงบประมาณด้านการลงทุนมากกว่างบประมาณด้านการบริหาร เพราะงบประมาณการลงทุนเป็นเป้าหมายสำคัญที่จะแสวงหาผลประโยชน์หรือ เพื่อสร้างระบบอุปถัมภ์ขึ้นมาให้แก่เครือข่าย พวกพ้องในทางธุรกิจ

2) การจัดทำงบประมาณของเทศบาลเป็นไปตามนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของฝ่ายการเมืองมากกว่าที่บรรจุในแผนพัฒนาเทศบาล

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การจัดทำงบประมาณของเทศบาลนั้น เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายการเมืองจริง แต่ก็ยังสอดคล้องกับสิ่งที่บรรจุในแผนพัฒนาเทศบาลเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

(1) ในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนั้น จะเสนอแผนงานหรือโครงการต่างๆ เพิ่มเติม ซึ่งแต่ละโครงการหรือแผนงานจะสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีให้กับฝ่ายงบประมาณ เพื่อจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ

(2) การจัดทำงบประมาณในส่วนของฝ่ายงบประมาณ และข้าราชการประจำนั้น จะต้องดูแลและตรวจสอบกับโครงการในแผนพัฒนาเทศบาล รวมถึงแผนพัฒนาชุมชน โดยมองถึงความจำเป็นเร่งด่วน ความสำคัญและผลประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับเป็นหลัก แล้วก็ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายด้วยเช่นกัน เช่นถ้าโครงการไหนที่แผนชุมชนเสนอเข้ามา แต่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย และเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนแต่อย่างใด ก็จะไม่ดำเนินการนำไปจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ นั้นเอง

(3) ถ้ามีโครงการหรือแผนงานไหนที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่มีความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน ก็จะนำเข้าสู่ร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ และเข้าสู่

การพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถึงโครงการและแผนงานต่างๆ รวมถึงการประมาณการรายจ่ายอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายสภา

(4) โครงการที่เพิ่มเติมเข้าไปส่วนใหญ่จะเป็นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โครงการลักษณะนี้ สมาชิกสภาเทศบาลได้มีการเรียกร้องให้ จัดสรรและจัดทำลงในพื้นที่ของชุมชนต่างๆ อย่างเป็นธรรม และฝ่ายการเมืองเองก็ให้ความสำคัญ กับเรื่องดังกล่าว จะมีก็แต่บางตรอก ซอย หรือย่านๆ หนึ่งในบางชุมชน ที่ยังไม่ได้รับการดูแลหรือ เอาใจใส่เท่าที่ควร อย่างเช่น ชุมชนกำแพงดิน เป็นต้น

จึงสรุปได้ว่า ผลจากการศึกษาพบว่า การจัดทำงบประมาณโดยมากมักจะต้อง สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์การบริหารงานที่วางเอาไว้ และที่สำคัญ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจ ของนายกเทศมนตรี ว่าโครงการไหน แผนงานไหน ควรได้รับการจัดสรรและจัดทำงบประมาณ เป็นจำนวนเท่าใด นั่นเอง

3) บทบาทของกลุ่มต่างๆต่อการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของงบประมาณ

จากผลการศึกษา แสดงให้เห็นว่า บทบาทของกลุ่มต่างๆ จะแตกต่างกันออกไป ตามแต่ ละเอียดของงบประมาณ กล่าวคือ

- ฝ่ายการเมือง

มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และกำหนดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาเอาไว้ ตลอด 2 สมัยที่ผ่านมาของการดำรงตำแหน่งของคณะผู้บริหารชุดนี้ ได้จัดวางแนวทางในการพัฒนานคร ลำปางออกเป็น 5 ภารกิจ ได้แก่

- นโยบายด้านการเมืองและการบริหาร
- นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค
- นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- นโยบายด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจ
- นโยบายด้านสังคม

ทั้ง 5 ภารกิจก็จะแตกต่างกันไปตลอด 2 สมัย โดยในสมัยแรกนั้น จะเน้นในเรื่องของ นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคเป็นหลัก แต่ก็ให้ความสำคัญในด้านอื่นๆ

และในสมัยที่สอง ภารกิจหลักที่เน้นอย่างชัดเจน คือ นโยบายด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งสองภารกิจนี้ จะเห็นว่าอยู่ในลักษณะของงบลงทุน เพราะ ต้องมีการลงทุนจัดทำและสร้างสิ่งต่างๆขึ้นมาให้เห็นเป็นรูปธรรม และความสวยงาม ซึ่งสร้างความ พอใจให้กับประชาชนในเขตเทศบาลนครลำปางเป็นอย่างมาก

โดยจะเป็นผู้กำหนดว่า แต่ละภารกิจนั้น จะมีแผนงานหรือโครงการอะไรบ้างที่ต้องนำไปใส่ในแผนพัฒนาและนำเข้าสู่วางเทศบัญญัติงบประมาณฯ ทั้งยังเป็นผู้พิจารณาว่า จำนวนงบประมาณที่จะใช้ในแต่ละแผนงานหรือโครงการนั้นมากไปหรือน้อยไปนั่นเอง

- ฝ่ายงบประมาณ ข้าราชการประจำ

ฝ่ายงบประมาณ ข้าราชการประจำ มีหน้าที่และบทบาทในทางเทคนิค และทางกฎหมาย ที่จะต้องทำหน้าที่จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นมา โดยที่จะต้องทบทวนแผนพัฒนาเทศบาลที่ได้ทำเอาไว้ แล้วดึงเอาแผนงานหรือโครงการต่างๆ เข้ามาใส่ให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือภารกิจทั้ง 5 ของคณะเทศมนตรี

ข้าราชการประจำในแต่ละกอง / สำนัก ก็จะมีการประมาณการรายจ่ายของแผนงานหรือโครงการที่จะจัดทำในปีงบประมาณหน้าออกมา แล้วส่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายงบประมาณเรียบเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังในการจัดทำ รวมถึงตรวจสอบการประมาณการรายจ่ายของแต่ละกอง/สำนัก เพื่อจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วเสนอต่อฝ่ายการเมืองเพื่อพิจารณา

บทบาทของฝ่ายงบประมาณและข้าราชการประจำต่อการเปลี่ยนแปลงขึ้น-ลงของงบประมาณนั้น โดยมากจะอยู่ในส่วนของนโยบายด้านการเมืองและการบริหาร เพราะเป็นงบประมาณที่จะใช้จ่ายภายในเทศบาล รวมถึงเรื่องของเงินเดือน เพราะข้าราชการประจำแต่ละกอง/สำนักจะทราบค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้เป็นอย่างดี การพัฒนาสถานที่ ระบบการบริหารจัดการของแต่ละกอง/สำนัก ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงขึ้น-ลงในส่วนของการเมืองและการบริหาร รวมถึงเงินเดือน ก็จะอยู่ที่ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นหลัก

- ฝ่ายสภา (สมาชิกสภาเทศบาล)

ฝ่ายสภา หรือสมาชิกสภาเทศบาล ไม่มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงขึ้น-ลงของงบประมาณ เนื่องจาก ฝ่ายสภาไม่ได้มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรวมถึงไม่ได้มีหน้าที่ในการเสนอแผนงานหรือโครงการต่างๆ อีกทั้งไม่ได้มีหน้าที่ในการประมาณการรายจ่ายว่าแต่ละโครงการต้องใช้งบประมาณเท่าใด หน้าที่ของฝ่ายสภามีเพียงการถ่วงดุลและคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ว่าถูกต้อง สุจริตและโปร่งใสหรือไม่ ในส่วนของการจัดทำงบประมาณต่าง ๆ นั้น ฝ่ายสภามีหน้าที่ในขั้นตอนของการประชุมสภาเพื่อรับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น และในการประชุมดังกล่าวฝ่ายสภามีหน้าที่เพียงท้วงติง หรือซักถาม หากเห็นว่า งบประมาณที่ได้ประมาณการในแต่ละแผนงานหรือโครงการนั้น มากหรือน้อยจนเกินไป หรือ เสนอความคิดเห็นว่า ควรจะจัดทำแผนงานหรือโครงการใดก่อนเป็นสำคัญนั่นเอง

ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้อยู่กลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายการเมือง ก็ไม่ได้มีบทบาทแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นเสียงส่วนน้อย อีกทั้งไม่ค่อยได้เสนอหรือออกความเห็นคัดค้านมากเท่าใดนัก

5.4 การอภิปรายผลการวิจัย

การจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ถือว่าเป็นกระบวนการและเป็นกลไกสำคัญอย่างแท้จริงในการพัฒนานครลำปาง โดยที่มีผู้บริหาร และสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งนี้ทั้งนั้น สิ่งเหล่านี้ จะต้องมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว เพราะผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเมืองและเป็นตัวแทนของประชาชน ถ้าการจัดทำงบประมาณอยู่บนพื้นฐานของหลักวิชาการและความถูกต้อง หลักธรรมาภิบาล ย่อมทำให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่ความสำเร็จ แต่ถ้าหากฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภา มีความเชื่อที่ว่า การจัดทำงบประมาณไม่จำเป็นต้องอาศัยหลักวิชาการ ความถูกต้องและหลักธรรมาภิบาล แต่ใช้ประโยชน์หรือเหตุผลส่วนตัว ระบบอุปถัมภ์ พวกพ้องเป็นหลักในการจัดทำ ก็จะทำให้ไม่สามารถพัฒนานครลำปางให้เป็นไปอย่างที่ประชาชนต้องการได้

ผลการวิเคราะห์บทสัมภาษณ์ของฝ่ายการเมือง และสมาชิกสภาเทศบาล รวมจำนวน 13 คน เจ้าหน้าที่งบประมาณและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 คน ประธานชุมชน จำนวน 9 คน และประชาชนที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์อีกจำนวนหนึ่ง การศึกษาจากเอกสาร แผนพัฒนา เทศบัญญัติงบประมาณ และข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องอื่นๆ สามารถอภิปรายโดยทฤษฎีการเมือง แนวคิดการเมืองกับการบริหาร แนวคิดระบบอุปถัมภ์ และแนวคิดการเมืองในกระบวนการงบประมาณ ดังนี้

ผู้ศึกษาพบว่า ปัญหาการเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ในช่วงปี พ.ศ. 2546-2553 นั้น เป็นเรื่องของคนที่ผู้บริหารใช้อำนาจในการพิจารณา ตัดสินใจโดยคำนึงถึงนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นสำคัญ ทำให้การจัดสรรงบประมาณ หรือการจัดทำงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นในโครงการต่างๆ ไม่เป็นไปตามหลักเหตุผล แต่เน้นทางผลประโยชน์ทางการเมืองหรือความเป็นไปได้ทางการเมือง (Political Feasibility) มากกว่า

กลุ่มนครลำปางเป็นกลุ่มที่กุมอำนาจการบริหารงานของเทศบาลในช่วงเวลาที่ศึกษา มีลักษณะความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ ระหว่างฝ่ายการเมืองผู้อุปถัมภ์ กับ สมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการประจำ และประธานชุมชนเป็นผู้ได้อุปถัมภ์ ลักษณะการสร้างเครือข่ายแบบคนรู้จัก สนิทสนม ในฐานะเป็นญาติ พี่น้องเพื่อนฝูง คนคุ้นเคยเป็นหลัก ทำให้มีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างแนบ

แน่น ส่งผลให้ไม่มีปัญหาในการเรียกร้อง ต่อรองผลประโยชน์ ที่สำคัญคือ เรื่องของการถ่วงดุล การตรวจสอบ คัดค้านการทำงานของฝ่ายบริหาร สามารถอภิปรายผลจากการศึกษา ดังนี้

1) การเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง เป็นความต้องการของผู้บริหารที่ต้องการมีอำนาจ และควบคุมสมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการประจำ และประชาชนชุมชน ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยใช้ระบบการจัดทำงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญ ทำให้ประชาชนกลุ่มที่ไม่ได้สนับสนุนไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือ หรือได้รับการดูแลที่น้อยกว่า ทั้งๆที่บางพื้นที่มีปัญหา หรือมีความจำเป็นมากกว่า

2) การจัดทำงบประมาณและโครงการที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมือง หรือความเป็นไปได้ทางการเมือง (Political Feasibility) แม้จะมีเรื่องของระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างเห็นได้ชัด แต่ประชาชนผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์ ก็เกิดความรู้สึกว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ศรัทธาในคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาเทศบาล จึงเกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน

3) ในเรื่องของ การให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณ หรือการจัดแผนงานหรือโครงการต่างๆลงในร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น พบว่า มีการให้ความสำคัญกับการลงทุนมากกว่า เห็นได้จาก มีการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่ใช้งบประมาณจำนวนมากก่อนข้างบอความขัดแย้งไม่ปรากฏเพราะฝ่ายประจำ ยินยอมดำเนินการตามที่ฝ่ายการเมืองต้องการ เช่น ในกระบวนการพิจารณางบประมาณ ฝ่ายสภาเทศบาล หรือแม้แต่ข้าราชการประจำ จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว นอกจากเข้าไปให้ข้อมูลหรือรายละเอียดที่ฝ่ายการเมืองร้องขอเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดแนวคิดและแนวทางในการจัดทำงบประมาณจะมาจากที่ปรึกษา ซึ่งหนึ่งในสมาชิกที่ปรึกษาก็มีลักษณะความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ฝ่ายสภาเทศบาล หรือข้าราชการประจำบางคนที่มีความใกล้ชิดก็สามารถผลักดันงบประมาณได้ตามที่ตนต้องการ การประนีประนอมค่อนข้างสูง ส่วนฝ่ายสภาเทศบาล ก็อยู่กลุ่มเดียวกับฝ่ายการเมืองเกือบทั้งหมด ทำให้ไม่มีเรื่องของความขัดแย้ง

4) ในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง จะต้องมีการระดมความร่วมมือของทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายสภา และข้าราชการประจำ รวมถึง ประชาชนชุมชน ในการที่จัดเสนอแผนหรือโครงการต่างๆ เพื่อเข้าสู่การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และในการกำหนดนโยบายหรือแผนงานที่สร้างความชอบธรรมทางการเมือง ฝ่ายการเมืองจะต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิผลกับท้องถิ่น ต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์ สำนึกในความรับผิดชอบที่จะทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลควรทำหน้าที่และบทบาทของตนให้ดีที่สุด ซึ่งก็คือ การตรวจสอบการบริหารงานโดยการติดตามตรวจสอบพฤติกรรมในทางบริหารของคณะเทศมนตรีว่าได้ดำเนินงานตามที่ให้สัญญาแก่ประชาชนหรือได้ดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่ ไม่ใช่เข้ามาเรียกร้องโดยตรง ถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าฝ่ายบริหารไม่ได้ทำตามสัญญาหรือไม่

ที่กล่าวไว้ หรือทำตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลก็มีกลไกในการตรวจสอบ นั่นก็คือ การตั้งกระทู้ถาม ส่วนหน้าที่หลักของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นก็คือ การออกเทศบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่ต้องนำไปปฏิบัติ ฝ่ายเจ้าหน้าที่งบประมาณ รวมถึงข้าราชการประจำ จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของตนตามกฎหมาย และจัดทำงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณอย่างเคร่งครัด เพราะถ้าฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลเหนือกว่าฝ่ายสภาเทศบาล รวมถึงเหนือกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ ก็จะสามารถผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปได้อย่างสะดวก

5) จากการที่ได้สัมภาษณ์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทุกคน ให้ความเห็นว่า ในการจัดทำงบประมาณ ฝ่ายการเมืองมีบทบาทที่สำคัญ เพราะอยู่ในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ที่ต้องจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลพยายามดึงงบประมาณลงในพื้นที่ของตนเองให้มากที่สุด โดยใช้บทบาทตามกฎหมายในการแปรญัตติหรือเสนอโครงการใดๆ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะเทศมนตรีก่อน ในอดีตนั้น การจัดทำงบประมาณไม่สามารถที่จะถ่วงดุลได้ เพราะอำนาจอยู่ที่ฝ่ายบริหารเป็นหลัก การจัดทำงบประมาณเสนอแผนงานหรือโครงการ ต้องเป็นไปตามความต้องการของนายกเทศมนตรีคนก่อน

เมื่อเปรียบเทียบผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้กับทฤษฎีและงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง มีทั้งความสอดคล้องกัน และบางแง่มุมมีลักษณะพิเศษที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีนัก เนื่องจากผลการศึกษารองเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ปี พ.ศ. 2546-2553 พบว่า ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีมีอำนาจและบทบาทในการจัดทำงบประมาณโดดเด่นมากที่สุด สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งน่าจะมีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายการเมือง กลับไม่แสดงบทบาทมากเท่าที่ควร มีลักษณะของเครือข่าย รวมถึงหนึ่งในสมาชิกสภาเทศบาล ก็มีความสัมพันธ์ในลักษณะเชิงอุปถัมภ์ เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ รวมถึงประธานชุมชน อยู่ในสถานะผู้ได้รับอุปถัมภ์ ก็ทำให้ขาดอำนาจการต่อรอง ขอมทำตามนโยบายและการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง มีเพียงสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 4 คน เท่านั้นที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ซึ่งถือเป็นเสียงข้างน้อยในการประชุมสภาอยู่แล้ว แต่ด้วยเสียงที่น้อยกว่า ไซ้ว่าจะทำการคัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยไม่ได้ เพียงแต่กลุ่มฝ่ายค้านไม่มีความตั้งใจที่จะทำการคัดค้านเสียมากกว่า เพราะพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่นั้นได้รับผลประโยชน์และได้รับการดูแลจากทางเทศบาลมาโดยตลอด ทำให้การคัดค้านจึงไม่เกิดขึ้น ดังนั้น ในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะขั้นตอนของการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณ จึงมีการต่อรอง ผลักดัน หรือแย้งชิงงบประมาณเกิดขึ้นน้อยครั้ง

ผลการศึกษาสอดคล้องกับทฤษฎีการเมือง ในเรื่องของการเมืองในการจัดทำงบประมาณของ Wildavsky ที่ว่า การจัดทำงบประมาณในระบบประชาธิปไตยมักจะเป็นเรื่องของเกมการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์จากฝ่ายต่างๆ ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณให้มากที่สุด



แต่ก็ไม่ได้ตรงกับประเด็นการเมืองของเทศบาลนครลำปางมากนัก เนื่องจากการเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง เป็นการเมืองที่ไม่เหมือนที่อื่น ตรงที่ กลุ่มการเมืองในเทศบาลนั้นเป็นกลุ่มเดียวกัน ดังนั้น จึงไม่ใช่ว่าปัญหาในการพิจารณาปรับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะจัดทำ อีกทั้ง กลุ่มผลประโยชน์จากฝ่ายข้าราชการหรือฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ไม่ค่อยมีการต่อรองเรื่องของงบประมาณ เนื่องจาก มีการผลักดันงบประมาณลงในพื้นที่ฐานเสียงให้ได้มากที่สุดและพยายามกระจายงบประมาณให้กับชุมชนที่เป็นฐานเสียงของฝ่ายสภา โดยไม่คำนึงถึงปัญหาของแต่ละชุมชน ว่ามีความต้องการในเรื่องใด ซึ่งฝ่ายการเมืองชุดนี้มุ่งถึงความสำเร็จทางด้านการเมือง และก็มีความพยายามที่จะพัฒนานครลำปางให้มีความเจริญควบคู่ไปด้วย ซึ่งตามความเห็นของ Wildavsky จึงไม่ปรากฏว่าจะมีทฤษฎีใดที่สามารถยึดเป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณได้ เพราะถ้ามีทฤษฎีดังกล่าวจริง งบประมาณรายจ่ายที่ผ่านสภานิติบัญญัติก็ควรจะสอดคล้องกับหลักวิชาการ กิจกรรมของรัฐบาลก็ควรจะกำหนดขึ้นตามแนวทฤษฎีที่อธิบายได้ว่าเทศบาลควรใช้งบประมาณเท่าใด ในรายการใดบ้าง และเทศบาลจะสามารถจัดทำงบประมาณได้ถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด ขณะเดียวกันก็ไม่ควรที่จะเกิดความขัดแย้งในการบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ นั้น ปัญหาการจัดทำงบประมาณมิได้อยู่ที่ว่า “จัดการอย่างไรจึงจะได้ประโยชน์สูงสุด” แต่อยู่ที่ว่า “ใครจะได้รับประโยชน์จากการจัดทำงบประมาณนั้น และได้เท่าไร” ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะสร้างทฤษฎีมาใช้ในการจัดทำงบประมาณ และในกรณีที่กระบวนการงบประมาณที่เป็นอยู่นั้นไม่ถูกต้อง ความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้การจัดทำงบประมาณสมบูรณ์ขึ้นนั้น Wildavsky เห็นว่าจะทำไม่สำเร็จ ถ้าหากไม่มีการแก้ไขระบบการเมือง ดังนั้นการจัดทำงบประมาณจึงเป็นเรื่องของการเมืองมากกว่าการใช้หลักการ หรือทฤษฎีใดๆ เข้ามาพิจารณา เพราะเป็นเรื่องของการต่อรองและการแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณ หรือทฤษฎีใดๆ เข้ามาพิจารณา การจัดทำงบประมาณของเทศบาลมิใช่เลือกโครงการที่ดีที่สุดแต่เป็นการตัดโครงการที่เลวที่สุดออกไปมากกว่า ดังนั้นความถูกต้องในการจัดทำงบประมาณ จึงมิได้คิดเฉพาะเรื่องต้นทุนและค่าใช้จ่ายอย่างเดียว หากต้องคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญอีกด้วย เพราะถ้าไม่คิดถึงทางการเมืองแต่จัดทำงบประมาณโดยคิดเฉพาะหลักทางเศรษฐศาสตร์ อาจทำให้เกิดผลเสียทางการเมืองขึ้นได้

ในมุมมองของประชาชน การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะสอดคล้องกับแนวความคิดของ Schultze ที่มองว่า การจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องของการเมือง บุคคลที่มีอิทธิพลในการต่อรองจะมองผลประโยชน์ของกลุ่มตนและพวกพ้องมากกว่าส่วนรวม หรือเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ประชาชนชุมชนบางคน มองว่า การจัดทำงบประมานนั้น เป็นเรื่องของ การเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์อย่างเห็นได้ชัด ฝ่ายการเมืองจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆ เป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับฐานเสียงของตน และพวกพ้องมากกว่าที่จะมองถึงความจำเป็นเร่งด่วนของบางชุมชน นอกจากนี้ ยัง

สอดคล้องกับแนวคิดของ Steiner ที่ว่า การจัดทำงานประมาณแม้จะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีคุณภาพ มีทางเลือกที่ดีที่สุด แต่สุดท้ายการตัดสินใจก็ขึ้นอยู่กับผู้ซึ่งมีอำนาจมากที่สุดนั่นเอง

ภูสิต สมจิตต์ (2534) ที่ศึกษา การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ผู้วิจัยพบประเด็นที่แตกต่างจากเทศบาลนครลำปาง ตรงที่ การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรของภูสิต สมจิตต์นั้น ให้ความสำคัญกับการสร้างข้อยุติ กลวิธีที่ฝ่ายบริหารเลือกนำมาใช้คือ การต่อรองและการประนีประนอม สิ่งที่ผู้วิจัยพบจากการศึกษาเทศบาลนครลำปางนั้น พบว่า เทศบาลนครลำปาง ไม่จำเป็นต้องมีการสร้างข้อยุติในเรื่องของการพิจารณาจัดทำงานประมาณ เนื่องจากมีความคิดเห็นที่ตรงกัน จึงส่งผลให้ไม่ค่อยมีเรื่องของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมือง ฝ่ายสภาข้าราชการประจำ รวมถึงประชาชน ทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายการเมืองนั้นมีบทบาทที่โดดเด่นในการบริหารและจัดทำงานประมาณเป็นอย่างมาก

พวงน้อย สัตโยภาส (2538) ที่ศึกษา ปัญหาการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยพบว่า งานของพวงน้อยสัตโยภาสนั้น ฝ่ายสภามีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของฝ่ายสภามากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ อีกทั้งฝ่ายบริหารมิได้ใช้อำนาจในการถ่วงดุลฝ่ายสภาอย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากงานวิจัยของผู้ศึกษา ในประเด็นที่ว่า ฝ่ายสภาของเทศบาลนครลำปางนั้น มิได้มีหน้าที่และอำนาจที่เด่นชัดมากกว่าฝ่ายบริหาร เพราะการบริหารและการจัดทำงานประมาณของเทศบาลนครลำปางนั้น มีลักษณะของผู้นำโดดเด่น จึงเห็นได้ว่า มีลักษณะตรงกันข้ามกับงานวิจัยของพวงน้อย สัตโยภาสอย่างเห็นได้ชัด

วัฒนา ชัยสวัสดิ์ (2541) ที่ศึกษาการเมืองในการจัดทำงานประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ ศึกษากรณีปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2540 ผู้วิจัยพบว่า มีความสอดคล้องกันในกรณีการจัดทำงานประมาณ เนื่องจาก ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภคมากกว่าด้านอื่นๆ โดยที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจและบทบาทในการจัดทำงานประมาณมากที่สุด และสมาชิกฝ่ายค้านไม่ได้แสดงบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารเท่าที่ควร

อดุลย์ กันทะเรศน์ (2542) ที่ศึกษาเรื่อง การจัดทำงานประมาณในองค์การบริหารส่วนตำบลในมิติทางการเมือง ไม่สอดคล้องกับเทศบาลนครลำปางในประเด็นที่ว่า ส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น การจัดทำงานประมาณไม่ได้ยึดตามแผนพัฒนาตำบลหรือโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนเป็นหลัก แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง อำนาจ อิทธิพล และระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากเทศบาลนครลำปาง จะยึดเอานโยบายของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ และยึดตามแผนพัฒนาที่วางไว้ รวมถึงให้ความสำคัญกับความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาของประชาชน แต่จะสอดคล้องกันในประเด็นที่ว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น การเป็นเครือญาติ พี่น้อง เพื่อน คนรู้จักใกล้ชิด การ

สนับสนุนทางการเมือง อันเป็นลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกัน ในแบบของระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เรื่องของระบบอุปถัมภ์เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดทำงบประมาณในระดับหนึ่ง

กิตติภูมิ นามวงศ์ (2546) ที่ศึกษาเรื่องการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายประจำปี พ.ศ. 2544 มีความสอดคล้องกันในกรณีที่ การจัดทำงบประมาณในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นงบประมาณของฝ่ายช่าง ซึ่งจะมากกว่างบประมาณในด้านอื่นๆ เพียงแต่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายมีสมาชิกสภาจังหวัดฝ่ายตรงข้ามในสัดส่วนที่มากกว่าในเทศบาลนครลำปาง ดังนั้น จากการสัมภาษณ์การจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ฝ่ายตรงข้ามกล่าวว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงานหรือโครงการต่างๆค่อนข้างน้อย อีกทั้งเวลาเสนอแผนหรือโครงการใดๆให้ฝ่ายการเมืองพิจารณา ก็มักจะได้รับการบอกปิดหรือให้รอปีงบประมาณหน้าเป็นครั้งคราว ด้วยความที่เป็นเสียงข้างน้อย ทำให้ไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเข้าใจว่า ฝ่ายค้านเองนั้น ถ้าคิดว่าฝ่ายบริหารทำหน้าที่ของตนไม่ดีพอ หรือไม่เห็นด้วยกับการจัดทำงบประมาณบางโครงการ ก็ควรที่จะทำการคัดค้าน และหาเหตุผลมาสนับสนุนและเสนอในที่ประชุม เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลท่านอื่นๆ ทำการพิจารณา ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา หรือการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนั้น ถ้าฝ่ายค้านเห็นว่าสิ่งที่ตนคิดนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ก็มีทางเลือกอีกหลายทางที่จะเป็นการให้ความช่วยเหลือและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เช่น สื่อต่างๆ นั่นเอง

แนวคิดการเมืองในกระบวนการงบประมาณของ Aaron Wildavsky พบว่า สิ่งที่ปรากฏในงบประมาณเป็นผลของการขัดแย้งหรือต่อสู้กันระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ โดยมองว่า การจัดสรรงบประมาณมีเรื่องของต่อรอง (bargaining) เป็นอย่างมาก ซึ่งผู้บริหารมักแก้ปัญหาโดยจำกัดขอบเขตการต่อรองให้ต่อรองในวงเงินที่เพิ่มขึ้น เพื่อจำกัดความขัดแย้งให้อยู่ในวงเงินที่เหลือจากการประเมินว่าจำเป็นต้องใช้ โดย Aaron ถือว่า การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายของการต่อรองทางการเมือง (ชาญวิทย์) ข้อสรุปของ Aaron นั้น ไม่ตรงกับของเทศบาลนครลำปาง ในช่วงปี พ.ศ. 2546-2553 เนื่องจาก สมาชิกฝ่ายตรงข้ามไม่ได้มีบทบาทในการต่อรองเกี่ยวกับงบประมาณแม้แต่่น้อย ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลที่เหลือ ก็อยู่ในฐานะของผู้รับอุปถัมภ์ของนายกเทศมนตรี จึงไม่แสดงบทบาทของการต่อรองหรือถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร จึงพอสรุปได้ว่า ระบบอุปถัมภ์ในการเมืองของการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางนั้น เป็นเหมือนสิ่งที่กั้นไม่ให้มีเรื่องของต่อรองทางการเมืองเกิดขึ้นในการจัดทำงบประมานนั่นเอง

แนวคิดระบบอุปถัมภ์ ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเทศบาลนครลำปางมีองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัดเจน กล่าวคือ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครองตนเอง การ

จัดเก็บรายได้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและใช้ดุลพินิจของ ผู้บริหารในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบาย กิจกรรมต่างๆ แบ่งองค์กรออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่าย บริหารและฝ่ายสภา ที่สำคัญ คือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภา เทศบาล มีส่วนในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้แทนที่ประชาชนได้ เลือกเข้าไปทำหน้าที่นั้นเอง เพียงแต่ การทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภาในที่นี้นั้น ไม่ เป็นไปตามหลักของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงเท่าที่ควร เนื่องจาก การตรวจสอบถ่วงดุล การ กัดค้าน การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย การบริหารงานของฝ่ายการเมืองนั้น เป็นเพียงการกระทำตาม หน้าที่ ไม่ได้มีเจตนาที่จะตรวจสอบอย่างแท้จริง เพราะทั้งสองฝ่ายเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน เข้ามา เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันนั่นเอง

ในทฤษฎีการเมือง ในประเด็นการเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณ ในกรณีของ เทศบาลนครลำปาง พ.ศ. 2546-2553 กล่าวได้ว่า ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาเทศบาล) ซึ่งให้เห็นว่าองค์กรที่มีบทบาทในการจัดงบประมาณมากที่สุดคือ ฝ่าย บริหาร และกลวิธีอย่างหนึ่งที่ทำให้ทุกฝ่ายเกิดความพอใจ ก็คือ การใช้การต่อรองและการ ประนีประนอม แม้จะมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่ก็ไม่ได้แตกต่างไปจากนโยบายเดิมมากนัก จึงทำ ให้การขัดแย้งหรือการต่อรองมักจบลงที่การยินยอมทำตามฝ่ายบริหาร อีกทั้งการยินยอมและไม่มี ปากเสียงกับฝ่ายบริหาร ช่วยทำให้การทำหน้าที่ของฝ่ายสภา และข้าราชการประจำเรียบง่ายขึ้น โดยเฉพาะกับฝ่ายสภา ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการลงสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลใน สมัยหน้า เนื่องจาก ถ้าฝ่ายการเมืองทำหน้าที่ดี มีการดำเนินงานและ โครงการที่เป็นที่พอใจให้กับ ประชาชน เมื่อตอนอยู่กลุ่มเดียวกับฝ่ายการเมือง ก็ย่อมทำให้การลงเลือกตั้งในสมัยหน้าเป็นเรื่องง่าย เพราะประชาชนส่วนใหญ่ถ้าต้องการให้กลุ่มนครลำปางเข้าไปทำหน้าที่อีกครั้ง ก็ต้องเลือกสมาชิก สภาเทศบาลที่อยู่กลุ่มเดียวกับฝ่ายการเมืองนั่นเอง จึงเท่ากับว่า การกระทำดังกล่าว เป็นเกมการเมือง อย่างหนึ่ง ที่ไม่ได้ทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการทำเพื่อผลประโยชน์ ส่วนตนเป็นหลัก ของประชาชนเป็นเรื่องรองนั่นเอง

แนวคิดการเมืองกับการบริหาร พบว่า การเมืองของเทศบาลนครลำปางนั้นเป็นเรื่องของ การกำหนดนโยบาย เป็นการตัดสินใจเชิงคุณค่า และมักมีการอ้างความชอบธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะฝ่ายการเมืองได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ทั้งยังฝ่ายสภาและฝ่ายการเมือง ยังเป็นผู้ กลั่นกรองและสะท้อนเจตนารมณ์รวมถึงความต้องการของประชาชนออกมาในรูปของการจัดทำ งบประมาณ ส่วนการบริหารนั้นก็เป็นเรื่องของหน้าที่ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ได้นำ นโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย ตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงเห็น

ว่า ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์และเกี่ยวพันกันอย่างมาก เนื่องจาก ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้สั่งการและชี้แนะให้ฝ่ายข้าราชการต้องปฏิบัติตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ของฝ่ายการเมืองเป็นหลัก ส่วนข้าราชการประจำนั้น ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเองในการตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะในการจัดทำงบประมาณ และการให้บริการประชาชนเป็นอย่างดี จากการศึกษา ก็พบว่า ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ มีการบริหารและทำงานร่วมกันเป็นอย่างดี ไม่ค่อยมีการแทรกแซงกันในเรื่องของการเสนอของบประมาณ หรือ เข้ามาเสนอขอโครงการโดยตรง เป็นแบ่งงานอย่างเป็นระบบ ทำให้ฝ่ายข้าราชการเป็นฝ่ายถูกกระทำมากกว่า ในที่นี้หมายถึง ทำหน้าที่รับนโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติตามมากกว่าการที่จะใช้อำนาจเข้าแทรกแซงการตัดสินใจหรือการทำงานของฝ่ายการเมือง อีกทั้ง ในเรื่องของความแตกต่างระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำนั้น ตามทฤษฎีการเมืองกับการบริหารที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ทำให้เห็นว่า ฝ่ายการเมืองในปัจจุบัน ไม่ใช่แค่คนที่ต้องการเข้ามาเล่นการเมือง และมีความรู้ทั่วไปเพียงอย่างเดียว และไม่ได้มีวุฒิทางการศึกษาที่ด้อยไปกว่าข้าราชการประจำเหมือนแต่ก่อน แต่ฝ่ายการเมืองในปัจจุบัน มีวุฒิทางการศึกษาที่สูงกว่าข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการส่วนใหญ่ จึงส่งผลให้ ฝ่ายข้าราชการไม่กล้าที่จะแทรกแซงหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายการเมืองนั่นเอง อีกทั้ง ฝ่ายการเมืองเองก็ไม่เข้าไปยุ่งในส่วนของการจัดทำงบประมาณ เพราะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งบประมาณซึ่งมีความชำนาญการเฉพาะด้านนั้นๆ เพราะเป็นเรื่องทางกฎหมาย ซึ่งต้องใช้ความรู้และเทคนิคในการจัดทำร่างเทศบัญญัติฯ จึงส่งผลให้ ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำของเทศบาลนครลำปาง สามารถดำเนินงานและปฏิบัติงานร่วมกันได้เป็นอย่างดีนั่นเอง

5.5 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) การสัมภาษณ์ฝ่ายการเมือง สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่งบประมาณ พนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ และประธานชุมชน และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข การเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ดังนี้

1) การพัฒนาเมืองนั้น ควรจะพัฒนาในลักษณะที่มีการกระจายไปในทุกด้าน ไม่ควรเน้นเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง หรือด้านโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น เนื่องจาก ปัญหาของเมืองไม่ได้มีเพียงด้านเดียวเท่านั้น ถ้าหากเทศบาลให้ความสำคัญกับด้านใดด้านหนึ่ง ก็อาจเกิดปัญหาในด้าน

อื่นๆ ทั้งนี้จะส่งผลต่อการพัฒนาเมืองในอนาคต ดังนั้นการพัฒนาเมืองต้องดำเนินการไปพร้อมกันทุกด้าน ต้องให้ความสำคัญกับทุกโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาและความต้องการของประชาชน

2) ผู้บริหารต้องดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณรวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงาน หรือโครงการต่างๆของชุมชน จะต้องศึกษาและเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชนอย่างชัดเจน ในการจัดทำงบประมาณต้องกำหนดโครงการที่เป็นกลาง เพื่อให้เกิดประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน ไม่มุ่งแต่เฉพาะชุมชนที่เป็นฐานเสียงให้แก่ตนเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งและความแตกต่างในการกระจายการพัฒนา อันจะทำให้ประชาชนในชุมชนที่ไม่ได้รับการดูแลรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมได้

3) เทศบาลนครลำปางควรจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนถึงความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา แผนชุมชน และความสำคัญของการจัดทำงบประมาณให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตั้งแต่เริ่มแรก และควรมีการประเมินผลการดำเนินงานของแผนพัฒนาที่เทศบาลได้ทำไว้เป็นระยะๆ เพื่อให้มีการติดตามเป้าหมายของแผนที่กำหนดไว้ โดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการประเมินด้วย

4) ก่อนที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาต่างๆ รวมถึงการจัดทำงบประมาณ ควรมีกระบวนการเก็บข้อมูลสภาพปัจจุบันและปัญหาของแต่ละพื้นที่ เพื่อที่จะได้นำไปเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนา ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ให้ได้มากที่สุด

5) ในขั้นตอนของการจัดทำงบประมานั้น ควรคำนึงถึงปัญหาของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ไม่ใช่สนใจแต่โครงการหรือแผนงานที่จะต้องให้สอดคล้องกับนโยบายเท่านั้น และแต่ละฝ่ายก็ควรอยู่ในกรอบของบทบาทและหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ฝ่ายการเมืองไม่ควรก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำ ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำก็ควรปฏิบัติหน้าที่ของตนเองในการจัดทำงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และฝ่ายสภาก็ไม่ควรเรียกร้องหรือแย่งชิงงบประมาณลงในพื้นที่ฐานเสียงของตนเอง แต่ควรทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบก่อนที่จะทำการรับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ

6) การจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ต้องจัดทำแต่โครงการที่เป็นประโยชน์อันจะเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่โดยตรง เป็นรูปธรรมและเกิดผลตอบแทนในเชิงบวก ที่สำคัญในการจัดทำงบประมานนั้น ต้องคิด วิเคราะห์ ถึงการใช้จ่ายงบประมาณให้ถูกทิศทางถูกต้อง และก่อให้เกิดการพัฒนาโดยรวม อันจะนำไปสู่การลดปัญหาความขัดแย้ง หรือการไม่พอใจการจัดทำงบประมาณของเทศบาลได้

7) การจัดทำงบประมาณควรจัดทำตามหลักและวิชาการของกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ควรให้มีเรื่องของการเมือง การแข่งขันผลประโยชน์ต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากการจัดทำงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ถ้าปล่อยให้เรื่องดังกล่าวมาเกี่ยวข้อง การพัฒนาท้องถิ่นก็ไม่ได้ก่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ไม่เป็นไปหลักการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ ก็ไม่ควรให้มีเรื่องของระบบอุปถัมภ์ ในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเครือญาติ พวกพ้อง กลุ่มธุรกิจ เนื่องจาก จะทำให้ยากในการปฏิเสธคำขอร้องจากกลุ่มคนเหล่านี้ ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณทุกคนควรมีจิตสำนึกรับผิดชอบ รู้จักบทบาทและหน้าที่ และควรตระหนักว่า งบประมาณต่าง ๆ นั้น เป็นภาษีของประชาชน ดังนั้น การจัดทำงบประมาณควรกระทำด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน และการพัฒนาเมืองเป็นหลัก ไม่ใช่เห็นเป็นเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์แห่งตน

8) ควรมีการตรวจสอบ ควบคุมด้านงบประมาณของเทศบาลเพิ่มมากขึ้น อันจะมีส่วนทำให้ฝ่ายการเมืองมีจิตสำนึกในการใช้จ่ายหรือจัดทำงบประมาณด้วยความรัดกุม รอบคอบ และยังช่วยป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณ คือ การตรวจสอบอาจเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายสภาที่มุ่งตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารเพื่อรักษาผลประโยชน์ของเทศบาลและประชาชน โดยวิธีการตรวจสอบควบคุมโดยประชาชนนั้น ก็สามารถอาศัยองค์กรจากภายนอก อย่างเช่น องค์กรต่างๆ สื่อมวลชน แต่ด้วยการที่สื่อมวลชนและภาคประชาชนไม่สามารถที่จะทำการตรวจสอบควบคุมการบริหารและจัดทำงบประมาณของเทศบาล จึงส่งผลให้การตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของเทศบาลในส่วน of ประชาชนนั้นอ่อนแอ ไม่เข้มแข็ง

เนื่องจากการศึกษาวิจัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าไม่มีการให้ความสำคัญกับเรื่องของการตรวจสอบการศึกษาวิจัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าไม่มีการให้ความสำคัญกับเรื่องของการตรวจสอบและถ่วงดุล รวมถึงภาคประชาชนที่อ่อนแอ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของเทศบาลเพื่อควบคุม ตรวจสอบการทำงานของเทศบาล โดยใช้เทศบาลเป็นเวทีหลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมพัฒนาชุมชน โดยต้องมีเป้าหมายที่จะดำเนินโครงการต่างๆของเทศบาลและชุมชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยสรุป การวางแผนจัดทำงบประมาณต้องมีการปรับกระบวนการคิด โดยต้องมุ่งเน้นที่จะเกิดผลลัพธ์เป็นตัวตั้ง แล้วนำมาคิดหาวิธีการที่จะทำให้งานหรือโครงการต่างๆสำเร็จและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาและจัดทำงบประมาณเพื่อการดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและอยู่ในทิศทางที่ดี