

การเนื่องในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของ
เทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด

นางสาว ชมพูนุท ทองสุโชติ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE POLITICS OF LOCAL PUBLIC POLICY MAKING: CASE STUDIES OF BUDGET
ALLOCATION IN NONTHABURI MUNICIPALITY AND PAKKRET MUNICIPALITY

Miss Chompunoot Thongsuchot

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirments
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น :
กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของ
เทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด

โดย

นางสาว ชมพูนุท ทองสุโชติ

ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล)

ชมพูนุท ทองสุโชติ : การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด (THE POLITICS OF LOCAL PUBLIC POLICY MAKING: CASE STUDIES OF BUDGET ALLOCATION IN NONTHABURI MUNICIPALITY AND PAKKRET MUNICIPALITY) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก รศ.ตระกูล มีชัย, 398 หน้า.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด รวมทั้งตัวแสดงหลักในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่าย (2) บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด (3) เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสองเทศบาล

วิธีการดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) มีการเลือกตัวอย่างประชากรเป้าหมายแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดงบประมาณ ประกอบด้วยประชากรเป้าหมาย 3 กลุ่ม คือ (1) ฝ่ายบริหารเทศบาล คือ ข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจำระดับหัวหน้างาน (2) ฝ่ายสภาเทศบาล (3) กลุ่มตัวแทนประชาชน เช่น คณะกรรมการชุมชน เป็นต้น

ผลการวิจัยพบว่า (1) กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีเริ่มด้วยการทำประชาคมเมืองจากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ โดยในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขึ้นกับฝ่ายบริหาร ส่วนเทศบาลนครปากเกร็ด เริ่มด้วยการอบรมจัดทำแผนจากนั้นจึงทำแผนชุมชนและประชาคมเมือง ส่วนขั้นการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขึ้นกับฝ่ายบริหาร (2) บทบาทของสมาชิกสภาทั้งสองเทศบาลในการกำหนดงบประมาณเหมือนกัน คือ สมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองเทศบาลไม่แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่มีการประชุมรอบเพื่อต่อรองงบประมาณ และ (3) กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสองเทศบาลแตกต่างกันในด้านขั้นตอน แต่ตัวแสดงหลักที่มีอำนาจในการตัดสินใจเหมือนกัน คือ ฝ่ายบริหาร

ภาควิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่อนิติดี.....

สาขาวิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ปีการศึกษา.....2555.....

5280708424 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: POLITICS/ LOCAL-LEVEL POLICY/ BUDGET EXPENDITURE/ THE COUNCIL/ POLICY FORMULATION

CHOMPUNOOT THONGSUCHOT : THE POLITICS OF LOCAL PUBLIC POLICY MAKING: CASE STUDIES OF BUDGET ALLOCATION IN NONTHABURI MUNICIPALITY AND PAKKRET MUNICIPALITY. ADVISOR : ASSOC.PROF.TRAKOON MEECHAI, 398 pp.

This thesis aim at (1) studying how budget allocation of Nonthaburi Municipality and Pakkret Municipality are made (2) the role of legislative municipality who take part in this allocation of Nonthaburi Municipality and Pakkret Municipality (3) comparing how budget allocations are similar or different.

Research method of this thesis consisted of the In-depth Interview with purposive sampling and key informant who relate the distributive budget for instance the executive consist of the political official and the civil servant, legislative municipality, senior officer, the representative people such as civil committee.

It is found that: (1) the main procedure of the budget allocation of Nonthaburi municipality had only Public Hearing before decision making but the main procedure of the budget allocation of Pakkret Municipality had focus group and Public Hearing for rise citizen's access to budget allocation before decision making (2) Role of both legislative municipalities did not follow the regulation but met outside in order to negotiate budget for theirs projects (3) the procedure of the budget allocation between Nonthaburi Municipality and Pakkret Municipality had different form but had similar actors for decision making in budget allocation, main decision making were acted by the executive.

Department:.....Government.....Student's Signature.....

Field of Study:.....Government.....Advisor's Signature.....

Academic Year:2012.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาและความช่วยเหลือจากท่านอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ตรีตระกูล มีชัย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รวมทั้งรองศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยงมพงษ์ ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ โดยท่านอาจารย์ทั้งสามได้เสียสละเวลาอันมีค่า และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะต่างๆ อันเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยเฉพาะท่านอาจารย์ตรีตระกูล มีชัย ที่ได้กรุณาตรวจและแก้ไขวิทยานิพนธ์ตลอดระยะเวลาการทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จสมบูรณ์

นอกจากนี้ ต้องขอขอบพระคุณ เลขานุการประจำ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คุณนันทนา ลิ้มปิโกวิท ที่คอยช่วยเหลือประสานงานให้ผู้เขียนตลอดระยะเวลาของการทำวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ทุกท่านที่ได้อำนวยความสะดวกในการบริการด้านหนังสือมาเป็นอย่างดียิ่งเสมอมา รวมถึงพนักงานข้าราชการท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น และคณะกรรมการชุมชนทุกท่าน ที่ช่วยสนับสนุน และ เต็มใจในการให้ข้อมูลแก่ผู้เขียน

ขอขอบพระคุณ กำลังใจสำคัญ คุณแม่ คุณพ่อ โดยเฉพาะคุณแม่ที่เป็นทั้งผู้สนับสนุนทุนในการศึกษาวิจัย เป็นผู้ดูแล และเป็นทุกสิ่งทุกอย่างให้กับผู้วิจัยมาโดยตลอด

นอกจากนี้ยังขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน เริ่มตั้งแต่คณาจารย์ภาควิชาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ผู้วิจัยได้ศึกษามาในระดับปริญญาตรี รศ.ดร.จากรูวรรณ ข้าเพชร ผศ.ดร.ชลวิทย์ เกียรติจิตต์ อ.ศิริภา สงเคราะห์ ที่ทำให้ผู้วิจัยมีพื้นฐานที่ดีในการเก็บข้อมูลและมีประสบการณ์ในการเขียนงาน นอกจากนี้ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาปกครองที่ศึกษาในระดับปริญญาโท ศ.ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี รศ.สุชาย ตรีรัตน์ ผศ.ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ที่เปรียบเสมือนผู้เปิดแสงสว่างทางปัญญาในอีกระดับขั้นให้กับผู้วิจัย

ขอขอบคุณรุ่นพี่ รุ่นน้อง รวมถึงญาติๆของผู้วิจัยที่คอยถามไถ่ทุกข์สุขในช่วงการทำวิจัย รวมทั้งเพื่อนๆสมัยเรียนในระดับปริญญาตรี คุณเบญจวรรณ กองจันทร์ คุณอุมาภรณ์ เอกปิยะพรชัย คุณพนิตา สกลรักษา คุณสายสุนีย์ จีบโจง ที่เชื่อมั่นในตัวผู้วิจัยทำให้ผู้วิจัยมีกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ที่สำคัญต้องขอขอบคุณเพื่อนๆระดับปริญญาโทที่ศึกษาในรุ่นเดียวกัน คุณเพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์ คุณมูนิธิเราะฮ์ ยีดำ คุณเพิ่มพล กันเทา คุณกุลธิดา สิงห์สี คุณอมฤติ วุ่นพุลสมบัติ ที่เป็นทั้งเพื่อนที่น่ารักและที่ปรึกษาที่ดีมาโดยตลอด

ท้ายนี้ ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในด้านนโยบายระดับท้องถิ่นไม่มากนักน้อย อย่างไรก็ตามผู้วิจัยขอเป็นกำลังใจประชาชนในท้องถิ่นทุกท่านที่พยายามมีส่วนร่วมขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของเรา และ ขอให้ท้องถิ่นเจริญขึ้นพร้อมกับธรรมชาติที่คาดหวังกันว่า จะเกิดขึ้นจริงในไม่ช้า หากงานเขียนนี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามในการวิจัย.....	9
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
สมมติฐานในการวิจัย.....	10
ขอบเขตในการวิจัย.....	10
ระเบียบวิธีวิจัย.....	10
นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง.....	12
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
เค้าโครงการนำเสนอ.....	13
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	14
แนวคิดเรื่องกระบวนการนโยบาย.....	17
แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบาย.....	26
ตัวแบบชนชั้นนำ.....	30
ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม.....	35
แนวคิดระบบราชการกับบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	37
แนวคิดการเมือง ผลประโยชน์.....	40
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	44
กรอบการศึกษาวิจัย.....	56
บทที่ 3 สภาพทั่วไปในเทศบาลนครนนทบุรี.....	78
สภาพชุมชน.....	80

สภาพทางการเมืองในเทศบาลนครนนทบุรี.....	85
การรวมกลุ่มการเมือง.....	94
ฝ่ายบริหาร (ฝ่ายการเมือง).....	111
ฝ่ายนิติบัญญัติ (ฝ่ายสภา).....	112
สภาพทั่วไปในเทศบาลนครปากเกร็ด.....	116
สภาพชุมชน.....	118
สภาพทางการเมืองในเทศบาลนครปากเกร็ด.....	124
การรวมกลุ่มการเมือง.....	132
ฝ่ายบริหาร (ฝ่ายการเมือง).....	147
ฝ่ายนิติบัญญัติ (ฝ่ายสภา).....	148

บทที่ 4 ส่วนที่ 1

การเมืองในการกำหนดนโยบายของเทศบาลนครนนทบุรี.....	159
การจัดทำแผนพัฒนาสามปี.....	163
การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี.....	168
บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบาย.....	192
การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	202
การเมืองในงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	204
บทบาทของสภาเทศบาลในการพิจารณารายจ่ายประจำปี.....	213
การเมืองในการพิจารณางบประมาณเพื่อการพัฒนา.....	215
สภากับการพิจารณารายจ่ายเพื่อการพัฒนา.....	227
การต่อรองประนีประนอมกรอบ.....	234

ส่วนที่ 2

การเมืองในการกำหนดนโยบายเทศบาลนครปากเกร็ด.....	262
การจัดทำแผนพัฒนาสามปี.....	264
การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี.....	274
บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบาย.....	286
การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	289
การเมืองในงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	294

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496.....62
ตารางที่ 3.2	ตำแหน่งทับซ้อนของสมาชิกสภาเทศบาลกับประธานชุมชน.....100
ตารางที่ 3.3	การแบ่งเขตการดูแลในเขตเทศบาลนครนนทบุรี.....114
ตารางที่ 3.4	ประวัติสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด.....149
ตารางที่ 3.5	การแบ่งเขตการดูแลในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด.....150
ตารางที่ 4.1	เปรียบเทียบงบประมาณในแผนพัฒนากับเทศบัญญัติงบประมาณ.....204
ตารางที่ 4.2	รายจ่ายประจำในหมวดต่างๆของเทศบาลนครนนทบุรี.....206
ตารางที่ 4.3	งบประมาณรายจ่ายประจำปีแบ่งตามแผนงาน.....220
ตารางที่ 4.4	โครงการในการประชุมพิจารณางบประมาณครั้งที่ 1.....228
ตารางที่ 4.5	โครงการที่เพิ่มขึ้นหลังการพิจารณางบประมาณครั้งที่ 1.....228
ตารางที่ 4.6	การแบ่งงบประมาณเพื่อการพัฒนาเป็นรายเขต.....239
ตารางที่ 4.7	โครงการที่มีการต่อรองบประมาณ.....246
ตารางที่ 4.8	เปรียบเทียบงบประมาณในแผนพัฒนากับเทศบัญญัติงบประมาณ.....295
ตารางที่ 4.9	รายจ่ายประจำในหมวดต่างๆของเทศบาลนครปากเกร็ด.....299
ตารางที่ 4.10	งบประมาณรายจ่ายประจำปีแบ่งตามแผนงาน.....317
ตารางที่ 4.11	การแบ่งงบประมาณเพื่อการพัฒนา.....328
ตารางที่ 5.1	เปรียบเทียบขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการกำหนดงบประมาณ.....355
ตารางที่ 5.2	เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายของสองเทศบาล.....367
ตารางที่ 5.3	สรุปประเด็นความแตกต่าง.....380

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 2.1	กรอบการศึกษาวิจัย.....	56
ภาพที่ 3.1	กระบวนการกำหนดงบประมาณ.....	72
ภาพที่ 5.1	การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณ.....	354
ภาพที่ 5.2	ตัวแสดงในกระบวนการกำหนดงบประมาณ.....	357

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นนั้นมีประวัติและพัฒนาการมาอย่างยาวนาน เริ่มตั้งแต่ในยุคสมัยกรีกโบราณ โดยเฉพาะในประเทศแถบตะวันตกที่มีการพัฒนาระบบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานนับพันปี และความยาวนาน หรือ การมีประสบการณ์นี้ นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งผ่านการเรียนรู้ ความล้มเหลว ความสำเร็จ การฝึกฝนและสรุปบทเรียนตามสถานการณ์ต่างๆ ได้¹

นิยามของคำว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมายทั้งนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการของไทย เช่น John J. Clark², William A. Robson³, ประทาน คงฤทธิศึกษาการ⁴, อุทัย หิรัญโต⁵ โดยสรุปตามความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองชุมชนหนึ่งที่อยู่มีความแตกต่างกันแต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม และต้องมีสิทธิทางกฎหมาย

สาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจสามารถบริหารท้องถิ่นของตนเองได้ และเพื่อให้ความเป็นอิสระเหล่านั้นเป็นไปโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนย่อมต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ⁶ และการปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

¹ ชเนศวร์ เจริญเมือง, *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2551), หน้า 49.

² คำนิยามคือ หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน Clark, John J., *Outline of Local Government of The United Kingdom*, (London: Sir Issac Pitman and Son, 1957), p. 101-103.

³ คำนิยามคือ หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง Robson, William A., “Local government” in *Encyclopedia of Social Science*, (New York: The Macmillan Company, 1953), p.574.

⁴ คำนิยามคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, *การปกครองเมืองพัทยา* (กรุงเทพฯ: สหાયบ์สื่อและการพิมพ์, 2524), หน้า 15.

⁵ คำนิยาม คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง อุทัย หิรัญโต, *การปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2553), หน้า 2.

⁶ ชเนศวร์ เจริญเมือง, *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*, หน้า 52.

และสิ่งสำคัญคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง อันจะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นอย่างตรงเป้าหมาย⁷

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การกระจายอำนาจ โดยแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นเป็นแนวคิดที่มีที่มาจากต่างประเทศ และความสำคัญของการกระจายอำนาจก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองกันเอง รวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระ ปลอดภัยจากการชี้นำจากรัฐบาล ดังนั้น ภารกิจที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มิใช่ การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก ซึ่งทำให้ต้องเน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และ ต้องรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด

ในประเทศไทยเริ่มมีการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 และ สมัยรัชกาลที่ 7 โดยให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสุขาภิบาล และ เทศบาล ตามลำดับ โดยเฉพาะในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น ดังความตอนหนึ่งว่า

*“ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่นก่อน เราพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการคิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อน ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น...”*⁸

ต่อมา ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งมีการกำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับ และปัจจุบันพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงบังคับใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁷ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2552), หน้า 33.

⁸ ชเนศวร์ เจริญเมือง, “เทศบาลยุคโลกาภิวัตน์” ใน เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย ชัยอนันต์ สมุทวณิช บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2539), หน้า 15.

ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2544- พ.ศ.2547 ได้มีการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งในช่วง พ.ศ. 2548-2553 ได้มีการปรับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการให้ตอบสนองต่อประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบัน นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่กว้างขวางมากขึ้น โดยมีได้มีเพียงหน้าที่การให้บริการสาธารณะพื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจของสังคมและท้องถิ่นอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ กระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเริ่มมีในประเทศไทยตลอดครึ่งหลังทศวรรษที่ 1990 โดยมีประเด็นสำคัญ คือ การกระจายอำนาจสู่ประชาชน⁹ เพื่อหวังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนมากขึ้น การเมืองและการบริหารท้องถิ่นจึงถือเป็นกลไกสำคัญหนึ่งต่อการทำให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีการพัฒนาและมีความเข้มแข็ง ดังนั้นในระบอบประชาธิปไตย การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานสำคัญ เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และดำเนินการพัฒนาภายในท้องถิ่นของตนเอง โดยไม่ต้องคอยรับนโยบาย หรือคำสั่งจากรัฐบาลกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งองค์กรท้องถิ่นนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน และเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชน มีพลังของประชาชนและทรัพยากรท้องถิ่น จึงทำให้ประชาชนรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จะทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้น¹⁰ และหากจะพิจารณาถึงความสำคัญในการพัฒนาประเทศแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ควรควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คือ การพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาเป็นอันดับแรก เพราะเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

⁹ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, “อิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นของไทย: ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่,” *วารสารสังคมศาสตร์* 31, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2543): 168.

¹⁰ พิเชษฐ วงศ์เกียรติ์จอร์, *แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท) ในยุคโลกาภิวัตน์*. (กรุงเทพฯ: ปัญญาชน, 2552), หน้า 2.

ดังนั้น ในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จนั้น สิ่งที่จะต้องทำ คือ การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยสิ่งที่ท้าทายความสามารถและการดำรงอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนหรือคนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีผลโดยตรงกับประชาชนอย่างหนึ่ง คือ เทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำคัญแห่งหนึ่งที่ถูกก่อตั้งขึ้นครั้งแรกหนึ่งปีหลังจากมีการสถาปนาระบอบรัฐสภา นับเป็นความพยายามครั้งแรกของรัฐบาลยุคประชาธิปไตยที่ต้องการสถาปนากการปกครองท้องถิ่น และถือว่ามี ความสำคัญในระดับท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดของประหยัด หงส์ทองคำ¹¹ ที่กล่าวว่า บรรดา สถาบันการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ นับว่าเทศบาลเป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญ นานาประเทศต่างประสบความสำเร็จในการใช้เทศบาลเป็น “เครื่องมือ” ที่สำคัญในการปกครองประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เทศบาลจึงมีความสำคัญในฐานะที่มี “ความจำเป็น” สำหรับการปกครองประเทศของบรรดาประเทศที่พัฒนาทั้งหลาย และเทศบาลยังถือเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่น นั้นตามที่กฎหมายระบุ

อย่างไรก็ตาม 60 กว่าปีที่ผ่านมา เทศบาลต้องประสบกับปัญหาหลายด้าน เช่น การถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป หรือ รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาลได้ และที่สำคัญ คือ ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งขัดขวางการเจริญเติบโตของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในอดีตมีนักวิชาการ ทำการศึกษาเพื่อค้นคว้าหาแนวทางแก้ไข คือ ปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น เช่น งานวิจัยของ ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์¹², จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และ จรัส สุวรรณมาลา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานักวิชาการซึ่งมีความสนใจในเรื่องนี้ จึงมุ่งประเด็นไปที่วิธีการปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญ

¹¹ ประหยัด หงส์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 178.

¹² ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์, แนวทางปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528), หน้า 3.

นับจากนั้น การศึกษาเกี่ยวกับเทศบาลเริ่มได้รับความสนใจ และมีผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเทศบาลมากขึ้น กรณีหนึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2538 มีงานวิจัยเกี่ยวกับเทศบาล 3 แห่ง คือ เทศบาลนครสวรรค์ เทศบาลเมืองมหาสารคาม และเทศบาลตำบลแสนสุข ผลของการวิจัยเทศบาลทั้งสามแห่ง พบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน คือ ปัญหาข้อจำกัดด้านอำนาจและรายได้ เทศบาลต้องพึ่งพาทรัพยากรจากภายนอกโดยเฉพาะเงินสนับสนุนด้านการก่อสร้างจากส่วนกลาง อีกทั้งเทศบาลยังประสบกับปัญหาการมีรายจ่ายประจำในอัตราส่วนที่สูงกว่ารายจ่ายการลงทุนมาก การได้มาซึ่งทรัพยากรที่เป็นรายจ่ายด้านการลงทุนมักจะเกิดจากความสามารถของนายกเทศมนตรี ในการติดต่อหาความสนับสนุนจากแหล่งเงินงบประมาณจากส่วนกลาง มากกว่าที่จะเกิดจากการที่เทศบาลมีการปรับเปลี่ยนอำนาจในการจัดเก็บภาษี หรือมีรายได้โดยตรงจากการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มมากขึ้น¹³

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น เช่น งานของภูสิต สมจิตร¹⁴ ที่ศึกษาเฉพาะการจัดสรรงบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น หรือ งานวิจัยของ นภัทรวรรณ บุญอยู่¹⁵ ที่ศึกษาถึงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เป็นการศึกษาวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายจ่าย ซึ่งเน้นทางด้านเศรษฐศาสตร์กับการมีส่วนร่วมมากกว่า และยังมีงานของสุพิชญา จารุพันธ์¹⁶ ที่ศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่แม้จะตอบคำถามว่า นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกกำหนดขึ้นจากชนชั้นใด กลุ่มใด มีวิธีการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร แต่งานทั้งหมดที่กล่าวมาข้างไม่ได้ศึกษาในประเด็นบทบาทสหภาพกับการกำหนดนโยบาย หรืองานของชาญวิทย์ ตะริโย¹⁷ ที่ศึกษาการเมืองในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลตำบลข้างเผือกในช่วงปี พ.ศ. 2546 – 2550 ที่ศึกษาถึงการเมือง

¹³ เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย, ชัยอนันต์ สมุทวณิช บรรณาธิการ. (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2539), หน้า บทนำ.

¹⁴ ภูสิต สมจิตร, “การเมืองในกระบวนการนโยบายกำหนดงบประมาณท้องถิ่น: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า ๘.

¹⁵ นภัทรวรรณ บุญอยู่, “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า ๘.

¹⁶ สุพิชญา จารุพันธ์, “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า ๘.

¹⁷ ชาญวิทย์ ตะริโย, “การเมืองในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลตำบลข้างเผือกในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2550,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551), หน้า ๘.

ในกระบวนการกำหนดงบประมาณโดยศึกษาปัจจัยนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เช่น อิทธิพลทางการเมืองและปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่ได้เน้นศึกษาถึงบทบาทของผู้นำต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย อีกทั้งในด้านการศึกษากรณีศึกษาการเมืองในกระบวนการนโยบายที่ศึกษาผ่านงบประมาณ โดยเฉพาะในกรณีเทศบาลนครใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันก็แทบไม่มีผู้ศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาถึงแนวโน้มของผู้นำต่อกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

จากลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งที่กล่าวว่า ท้องถิ่นควรมีอำนาจอิสระในการวางแผนนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถือเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น ในฐานะที่เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง จึงควรมีอิสระในการวางหรือกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบายงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานรายรับและรายจ่ายที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งความสำคัญของการใช้จ่ายงบประมาณนั้นต้องคำนึงถึงการตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าเพื่อผลประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่ง หรือ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

เมื่อกล่าวถึง คำว่า “งบประมาณ” ในทางการบริหารอาจคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดหรือกำไรสูงสุดขององค์กรนั้นๆ แต่ในทางรัฐศาสตร์ที่ถือว่างบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการวางแผน การประสานงาน และการควบคุม¹⁸ การกำหนดงบประมาณจึงควรเป็นเรื่องสาธารณะที่ผู้มีบทบาทในการกำหนดงบประมาณควรมาจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะการกำหนดงบประมาณในท้องถิ่นที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนมากกว่าการบรรลุตามความมุ่งหมายของผู้บริหารหรือคนจำนวนหนึ่ง แต่ในความเป็นจริงทางการเมือง “งบประมาณ” ถือเป็นเครื่องมือต่อรอง ประนีประนอม และใช้กลยุทธ์ต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ต้องการ

กระบวนการงบประมาณก็เป็นกลุ่มภารกิจหนึ่งที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้เห็นนโยบายต่าง ๆ ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้สามารถบรรลุผลตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน นักการเมืองท้องถิ่นจึงสนใจที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณที่สามารถสร้างประโยชน์ให้ประชาชนได้รับโดยตรง โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือการพัฒนา เช่นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การจัดซื้อเครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ในการบริการประชาชน เป็นต้น ซึ่งโครงการหรือกิจกรรมเหล่านี้มักจะมีมิติทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะนอกจากจะเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไข

¹⁸ พูนศรี สงวนชีพ, การบริหารการคลังและกระบวนการงบประมาณ (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 107.

ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น งบประมาณยังมีนัยยะถึงการสำรองเพื่อผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นก็เป็นได้

จังหวัดนนทบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งทางภาคกลางของประเทศไทย โดยจัดเป็นพื้นที่ในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร มีขนาดเนื้อที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 74 ของประเทศ แต่มีประชากรหนาแน่นที่สุดเป็นอันดับที่ 2 รองจากกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้แล้ว จังหวัดนนทบุรียังเป็นจังหวัดหนึ่งในประเทศไทยที่มีการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยเทศบาลขนาดใหญ่หรือ กล่าวได้ว่า มีเทศบาลนครถึง 2 แห่ง นั่นคือ เทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด ความเป็นจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างสูง เห็นได้จากตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันยังคงมีการก่อสร้างถนนหนทาง สะพาน บ้านจัดสรร ห้างสรรพสินค้า โรงพยาบาลเพิ่มอีกหลายแห่ง และ ตลาดทั้งของเอกชนและภาครัฐ นอกจากนี้ในปัจจุบันจังหวัดนนทบุรียังมีสถานที่สำคัญทางราชการตั้งอยู่มากมาย เช่น ศูนย์ราชการ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าจังหวัดนนทบุรี เป็นจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของกรุงเทพฯ ที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรสูง ทำให้มีผู้เลือกจังหวัดนนทบุรีเป็นที่พักอาศัยจำนวนมาก นอกจากนี้ นนทบุรียังเป็นที่ตั้งของศูนย์แสดงสินค้าระดับชาติ คือ อิมแพคเมืองทองธานี และมีความพร้อมด้านโครงข่ายบริการขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) และมีโครงข่ายการคมนาคมครบวงจรที่สามารถเชื่อมโยงปริมณฑลและภูมิภาคทำให้นนทบุรีเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการขยายตัวของกรุงเทพฯ

ดังนั้น ในเชิงพื้นที่ จังหวัดนนทบุรีจึงถือเป็นปริมณฑลที่มีการปรับขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น อันเป็นผลพวงจากการเพิ่มจำนวนประชากร และจากการขยายตัวในอัตราสูงนี้ ทำให้มีปัจจัยภายนอกที่มีหน้าที่สำคัญในการผลักดัน และ เปลี่ยนแปลงภายในเขตเทศบาล เนื่องจากสภาพปัญหาซับซ้อนมามาก และ หลากหลายต่างจากเขตพื้นที่ในชนบท

เมื่อสำรวจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญในระดับเทศบาล คือ เทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหนึ่งที่มีกระบวนการกำหนดนโยบายงบประมาณ เหตุผลประการสำคัญที่เลือกศึกษาในประเด็นการเมืองในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย และ เลือกพื้นที่ดังกล่าวเป็นกรณีศึกษามีเหตุผล ดังนี้

ประการแรก กระบวนการกำหนดงบประมาณ ถือเป็นส่วนหนึ่งในภาระงานหลักที่รัฐบาลได้ให้อำนาจกระจายสู่ท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารจัดการทั้งกระบวนการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติท้องถิ่น และถือเป็นภารกิจที่ทั้งเทศบาลนครนนทบุรี และ

เทศบาลนครปากเกร็ดให้ความสำคัญ กอปรกับทั้งสองเทศบาลเป็นเขตชุมชนเมือง มีพื้นที่ติดกับกรุงเทพมหานคร ทำให้มีการรองรับการขยายตัวของเมืองค่อนข้างสูง ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความหลากหลาย แต่การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นเรื่องที่อาจสะท้อนให้เห็นในกระบวนการกำหนดงบประมาณ

ประการที่สอง กระบวนการกำหนดงบประมาณ เป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหมายรวมถึง คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และประชาชนต่างมีส่วนเกี่ยวข้องและต่างเป็นผู้ได้และผู้เสียประโยชน์โดยตรง เช่น เทศบาลต่างเสียประโยชน์ด้านค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในขณะที่ต้องดำเนินการแก้ปัญหาเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของเทศบาล ในขณะที่ประชาชนเป็นผู้เสียประโยชน์โดยตรง ควรมีบทบาทในการตรวจสอบนโยบายหรือโครงการต่างๆ ที่เทศบาลปฏิบัติ หรือ อีกนัยยะหนึ่งประชาชนอาจเป็นผู้เสียประโยชน์ เพราะกระบวนการกำหนดงบประมาณ ประชาชนอาจไม่มีส่วนเกี่ยวข้องก็เป็นได้

ประการที่สาม กระบวนการกำหนดงบประมาณนี้ ถือเป็นปัญหาการคลังของท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง ซึ่งไม่ค่อยได้รับความสนใจมากนัก ทั้งที่การศึกษาในเรื่องของงบประมาณ นับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษาการคลังของหน่วยงาน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะงบประมาณจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานรายรับ รายจ่ายของหน่วยงานในรอบระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณในมิติต่างๆ เช่น ใครเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดงบประมาณ และใครมีบทบาทต่อการกำหนดงบประมาณมากที่สุด จะทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงแนวโน้มที่ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตได้ว่าเป็นอย่างไร

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ในจังหวัดนนทบุรีมีเทศบาลนครซึ่งถือเป็นเทศบาลใหญ่ทั้งสองแห่ง โดยสถานที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน เทศบาลนครนนทบุรี เป็นเทศบาลใหญ่แห่งหนึ่งในจังหวัดนนทบุรี ที่อยู่ใกล้กับเมืองหลวง เป็นพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูง ทำให้เป็นพื้นที่รองรับคนและปัญหาจากเมืองหลวง ด้วยความเจริญด้านสภาพพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ เห็นได้จาก ความต้องการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการของประชาชนมีมากขึ้น และมีการขยายตัวของชุมชนอย่างรวดเร็ว มีการเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย ทำให้ในปัจจุบันมีชุมชนในเขตพื้นที่ประมาณ 93 ชุมชน นอกจากนี้ในเขตเทศบาลนครนนทบุรียังมีสำนักหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นต่างๆอีกด้วย เช่น หนังสือพิมพ์เมืองนนท์เดลี, หนังสือพิมพ์นิวส์เสียงประชา, หนังสือพิมพ์เสรีนนท์, หนังสือพิมพ์ไทยนนท์, หนังสือพิมพ์รวมข่าว, หนังสือพิมพ์เดอะนิวส์, หนังสือพิมพ์ข่าวนนท์ เป็นต้น แม้ว่าจากประสบการณ์การดำเนินงานที่ผ่านมา เทศบาลนครนนทบุรี ได้รับรางวัลหลายด้าน เช่น รางวัลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ รางวัลชุมชนคนรักน้ํา รางวัลเทศบาลน่าอยู่ด้านสุขภาพ

ประจำปี 2550 หรือได้รับใบประกาศเกียรติคุณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุนโครงการธนาคารวัสดุรีไซเคิลเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน แต่เทศบาลนครนนทบุรีก็เคยได้รับการร้องเรียนเรื่องผลประโยชน์ด้านการก่อสร้าง ค.ส.ล. แม้จะมีการประกาศแก้ข่าวและดำเนินการแก้ไขแล้วก็ตาม อีกทั้งยังคงมีพ่อค้าแม่ค้าจากตลาดนนท์ทำการร้องเรียนโดยวิธีการชุมนุมหน้าเทศบาล เนื่องจากเทศบาลจะดำเนินการจัดระเบียบตลาดใหม่ ส่งผลให้โครงการนั้นต้องหยุดไป

ส่วนเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นเทศบาลหนึ่งที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกับเทศบาลนครนนทบุรี โครงการหลายโครงการดำเนินการคล้ายคลึงกัน แม้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ด ได้ดำเนินการจัดตั้งชุมชนขึ้น จำนวน 63 ชุมชน เมื่อ ปี 2549 ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่ประสงค์ให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง และมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนตนเอง และได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการที่ดีสามปีซ้อนก็ตาม แต่ครั้งหนึ่งเทศบาลนครปากเกร็ดก็เคยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากชาวบ้านเกี่ยวกับการปรับปรุงสร้างอาคารเทศบาลหลังใหม่ที่มีความโอ้อ่าเกินความจำเป็นเมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากร

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาถึงการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายผ่านการกำหนดงบประมาณ ก็เป็นสิ่งสำคัญที่เป็นการตรวจสอบถึงการใช้อำนาจในการพัฒนาท้องถิ่นว่าแท้จริงแล้วผลประโยชน์อยู่ที่ผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ หรือ ประชาชน และในขั้นตอนการกำหนดนโยบายงบประมาณนั้นมีความขัดแย้งหรือไม่ อย่างไร ความขัดแย้งในประเด็นใด ทางออกคืออะไร

ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยนี้จึงเน้นการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดงบประมาณของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ดว่ามีลักษณะอย่างไร และมีบุคคลใดเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

คำถามในการวิจัย

1. กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด มีกระบวนการในการจัดทำอย่างไร ประกอบไปด้วยขั้นตอนใดบ้าง
2. ขั้นตอนของกระบวนการดังกล่าว มีตัวแสดง (Actors) ใดเป็นผู้มีบทบาทหลักในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ดถึงขั้นตอนในกระบวนการดังกล่าว และตัวแสดงหลักในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่าย

2. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

สมมติฐานในการวิจัย

กระบวนการในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลทั้งสองอยู่ภายใต้การกำหนดของฝ่ายบริหารเทศบาล ส่วนสภาเทศบาลและประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดน้อย และบทบาทสภาเทศบาลในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายไม่มีความแตกต่างกัน

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาวิเคราะห์ตามกรอบการมองของนโยบาย ดังนั้นจึงเน้นศึกษาเฉพาะช่วงการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ซึ่งหมายถึงขั้นเตรียมทำงบประมาณจนถึงขั้นอนุมัติงบประมาณ เท่านั้น

2. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา ศึกษาในช่วงเวลาการร่างงบประมาณ พ.ศ.2555 ที่กำหนดร่างขึ้นในช่วงจัดทำงบประมาณของปี พ.ศ. 2555 ซึ่งเริ่มจัดทำในปีพ.ศ. 2554 ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนตุลาคม (คือวันที่ 1 ตุลาคม 2554 ซึ่งเป็นขั้นการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด)

3. ขอบเขตด้านโครงสร้างงบประมาณที่ใช้ในการศึกษา เนื่องจากงบประมาณมีหลายรูปแบบ เช่น งบรายได้ งบรายจ่ายประจำ งบรายจ่ายเพื่อการลงทุน และงานวิจัยนี้จะศึกษาทุกงบประมาณ ยกเว้น งบรายจ่ายประจำ ในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง

ระเบียบวิธีในการวิจัย

เพื่อตอบคำถามในการวิจัยข้างต้น งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการพรรณนา (Descriptive) เน้นการพรรณนาขึ้นกำหนดนโยบาย ผ่านกรอบแนวคิดของนโยบายสาธารณะซึ่งจะใช้กรอบแนวคิดหลัก คือ กรอบแนวคิดกระบวนการนโยบาย, ผู้นำนิยม (Elitism) และ ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) เพื่อตอบคำถามในการวิจัย ทั้งในแง่ของการวิเคราะห์บุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

การศึกษาวิจัยนี้จะใช้การเก็บข้อมูลจากสามส่วนเป็นหลัก คือข้อมูลจากการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (Participation Observation) ข้อมูลจากเอกสาร (Documents) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interviews)

1. ข้อมูลจากการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participation Observation)

โดยผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลที่ได้จากสังเกตการณ์หลัก เช่น การทำประชาคมเมือง และการประชุมสภา ในช่วงพิจารณางบประมาณรายจ่าย เพื่อใช้เป็นส่วนประกอบหนึ่งในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากแหล่งอื่น เช่น เอกสาร และการสัมภาษณ์ ฯลฯ เป็นต้น

2. การเก็บข้อมูลจากเอกสาร (Documents)

2.1 การเก็บข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น เช่น เอกสารจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ เช่น ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2554 (เป็นแนวทางในการทำความเข้าใจ), แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา, แผนพัฒนา 3 ปี, รายงานการประชุมสภา, ฎระเบียบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของกองวิชาการและแผนงาน รายงานการวิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงานวิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นต้น

2.2 การเก็บข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง เช่น หนังสือ หนังสือพิมพ์ บทความ นิตยสาร วารสาร บทความทางวิชาการ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งสารนิพนธ์ และวิทยานิพนธ์ รวมทั้งฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และจากเว็บไซต์ต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interviews)

ผู้วิจัยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยอาจใช้แบบสัมภาษณ์ทั้งอย่างมีโครงสร้าง และ ไม่มีโครงสร้าง จากฝ่ายผู้บริหาร เช่น นายกเทศมนตรี ข้าราชการประจำ (หัวหน้าส่วนราชการกองต่างๆที่เกี่ยวข้อง) สมาชิกสภาเทศบาล และตัวแทนประชาชน เป็นต้น โดยในการสัมภาษณ์จะใช้วิธีการสุ่มประชากรกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

ประชากรเป้าหมาย

ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างประชากรเป้าหมายแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยเลือกสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยประชากรเป้าหมาย จำนวน 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ฝ่ายบริหารเทศบาล ประกอบด้วยข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจำ

กลุ่มที่ 2 ฝ่ายสภาเทศบาล คือ สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

กลุ่มที่ 3 กลุ่มพนักงานเทศบาลระดับหัวหน้างานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดงบประมาณ โดยอาจเลือกสัมภาษณ์จากผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าฝ่าย ในกองที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดงบประมาณลงสู่พื้นที่หมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ เช่น กองวิชาการและแผนงาน กองช่าง กองสวัสดิการสังคม กองการศึกษา และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

กลุ่มที่ 4 กลุ่มตัวแทนประชาชน โดยเลือกจากชุมชนหรือหมู่บ้านในเขตเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ดที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มคณะทำงานในโครงการของชุมชน คณะกรรมการชุมชน หรือ ประธานชุมชน เป็นต้น

นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง (Key Terms)

การเมือง หมายถึง การได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อที่จะตัดสินใจว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร นอกจากนี้การเมืองยังมีนัยยะถึงเรื่องของอำนาจ อิทธิพลและการใช้อำนาจหรืออิทธิพล¹⁹

กระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย หมายถึง กระบวนการเกี่ยวกับการประมาณการการจัดทำ หรือ กำหนดรายจ่าย การจัดสรรงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณในห้วงเวลาหนึ่ง

งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่าย ดังกล่าว ซึ่งงบลงทุนในอีกแง่ยังหมายถึงงบประมาณที่ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำอาจมีส่วนเกี่ยวข้อง

งบประมาณ หมายถึง งบประมาณรายจ่ายทุกงบ เช่น หมวดรายจ่ายงบกลาง รายจ่ายเพื่อการลงทุน รายจ่ายค่าใช้สอยและวัสดุ ยกเว้น งบรายจ่ายประจำ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนต่างๆกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย และวิเคราะห์ได้ว่าใครหรือกลุ่มใดที่มีบทบาทในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายในเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด

2. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อของกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

¹⁹Lasswell, Harold D., Politics: Who gets what, when, how (New York: Meridian, 1958), p.13.

เค้าโครงการนำเสนอ (Research presentation)

บทที่ 1 บทนำ เป็นการนำเสนอถึงภาพรวมของการศึกษาวิจัย โดยจะกล่าวถึงสภาพทั่วไปของประเด็นปัญหา วัตถุประสงค์ในการวิจัย คำถามในการวิจัย ตลอดจนวิธีการและกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ ประเภทของข้อมูลที่ใช้ ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง ขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎี บทที่สองเป็นการกล่าวถึงกรอบแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการศึกษา โดยจะชี้ให้เห็นถึงที่มาและเหตุผลในการใช้กรอบทฤษฎี กระบวนการงบประมาณ แนวคิดผู้นำนิยม แนวคิดกลุ่ม ในการศึกษา

บทที่ 3 สภาพทั่วไปของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด เช่น ข้อมูลพื้นฐานสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของทั้งสองเทศบาล ประวัติความเป็นมาพอสังเขป และเศรษฐกิจ กลุ่มการเมือง หรือ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่อาจเกี่ยวข้องกับการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

บทที่ 4 การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงโครงสร้างงบประมาณและขั้นตอนการกำหนดงบประมาณของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อเป็นการตอบคำถามในการวิจัยว่าเทศบาลทั้งสองแห่งมีกระบวนการกำหนดงบประมาณอย่างไร มีตัวแสดงใดเกี่ยวข้องในการผลักดันโครงการที่นำไปสู่กระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย โดยมองผ่านกรอบแนวคิดผู้นำนิยม และ ตัวแบบกลุ่มในการระบุถึงตัวแสดงเหล่านั้น และพรรณนาหรืออธิบายให้เห็นว่าตัวแสดงเหล่านั้น ใครมีอำนาจหรือมีบทบาทหลักในการกำหนดงบประมาณ

บทที่ 5 วิเคราะห์เปรียบเทียบตัวแสดงหลักในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด โดยจะวิเคราะห์ถึงความเหมือนความต่างในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการจัดทำงบประมาณ และอภิปรายผลการวิจัย

บทที่ 6 บทสรุป บทสุดท้ายจะเป็นการสรุปถึงผลที่ได้จากการศึกษาวิจัย รวมไปถึงข้อเสนอแนะ ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของการศึกษาที่ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ต่อไป ทั้งในแง่ของกรอบแนวคิดทฤษฎี และในแง่ของประเด็นปัญหาที่ทำการศึกษา

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องการเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด นั้นจำเป็นต้องมีพื้นฐานเพื่อเป็นกรอบแนวทางสำหรับการศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการทบทวนถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องโดยสังเขป

ในงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการศึกษาเรื่อง กระบวนการทางการเมือง ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกใช้แนวคิดเรื่องกระบวนการมาใช้เป็นกรอบการอธิบายถึงขั้นตอนของกระบวนการกำหนดงบประมาณที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่การทำงานอย่างชัดเจนของฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาเทศบาล ฉะนั้นการนำตัวแบบเรื่องกระบวนการนโยบายมาใช้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งเชื่อมโยงไปยังบุคคล และบุคคลในกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องกันทางการเมือง ซึ่งการจะศึกษาและตอบคำถามในประเด็นที่ว่า “ใคร” หรือ กลุ่มใด มีบทบาทในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายนั้น จะต้องเข้าใจถึงตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และวิเคราะห์ตัวแสดงเหล่านั้นถึงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ หรือ บทบาทที่ไม่เป็นทางการอื่นๆที่อาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดงบประมาณ ซึ่งในบริบทการเมืองท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีกรอบในการศึกษา และ วิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ และองค์ประกอบอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเลือกใช้ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบชนชั้นนำ และตัวแบบกลุ่ม มาทำหน้าที่ในการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามในประเด็นที่ว่า “ใคร” หรือ กลุ่มใด มีบทบาทหลักในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย เพื่อวิเคราะห์เหตุการณ์ พฤติกรรม ความคิด และการกระทำของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น

สำหรับตัวแบบชนชั้นนำนั้นผู้วิจัยเลือกมาใช้เพื่อตอบคำถามว่า ใคร หรือ กลุ่มใดที่มีบทบาทในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย ซึ่งโดยนัยยะคือ การถามว่า ใคร มีอำนาจที่แท้จริงในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย หรือ เป็นการพิจารณาถึงขั้นตอนของการผลักดันนโยบาย หรือ งบประมาณ ซึ่งโดยหลักการของตัวแบบชนชั้นนำนั้น จะให้ความสำคัญกับบทบาท หรือ อิทธิพลของชนชั้นนำ หรือ ชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยคิดว่า ตัวแบบชนชั้นนำเพียงตัวแบบเดียวยังไม่สามารถอธิบายการกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้อย่างรัดกุม เนื่องจากยังละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่มต่างๆภายในสังคม เช่น สมาชิกสภาเทศบาล และประชาชน ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกใช้แนวคิดดุลยภาพแห่งกลุ่ม มาเพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการต่อรองประนีประนอม (Compromise) ซึ่งถือเป็นการถ่วงดุลอำนาจกัน หรือเป็นการต่อสู้แข่งขันกันเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ต้องการ โดยเฉพาะ “งบประมาณ” เป็นสิ่งซึ่งมีจำกัด การต่อรอง ประนีประนอม อาจเกิดขึ้นได้ เพราะนโยบายเป็นเรื่องสาธารณะ งบประมาณหรือโครงการต่างๆก็เป็นเรื่องสาธารณะที่บุคคลที่เกี่ยวข้องมีหลายฝ่ายมิใช่เฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้น

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น ศึกษากรณี การกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด เป็นการศึกษาถึงการเมืองในกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องนี้จึงควรทำความเข้าใจถึงความหมายของนโยบายด้วย

Thomas R. Dye กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง “สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ”¹

Ira Sharkansky กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง “กิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น โดยครอบคลุมถึงการจัดบริการสาธารณะการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น”²

David Easton กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง “การจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในระบบสังคมการเมือง”³

กุลธนา ชนาพงศธร กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้างๆที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้มีการกระทำต่างๆเกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้⁴

¹ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 6th ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1984), p.15.

² Ira Sharkansky, The Political Scientist & Policy Analysis, in Policy Analysis in Political Science, ed. Ira Sharkansky (Chicago : Markham, 1970), p.1.

³ David Easton, The Political System: An Inquiry into the State of Political Science, 2nd ed. (New York : Knopf, 1971), p.130.

ศุภชัย ยาวะประภาษ กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตของรัฐบาล⁵

มยุรี อนุমানราชชน⁶ กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะว่าอาจพิจารณาเป็น 2 แนวทาง ในความหมายที่แคบหมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล และมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้างๆที่รัฐบาลได้ทำ การตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน จัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

จากความหมายของนโยบายสาธารณะที่กล่าวมาจะพบว่า นักวิชาการแต่ละท่านมีแนวความคิดที่แตกต่างกันออกไป เช่น ศุภชัย ยาวะประภาษ กุลชน ธนาพงศธร จะเน้นการมองนโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ส่วน Ira Sharkansky และ Thomas R. Dye จะมองนโยบายสาธารณะในแง่ของกิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะกระทำ เป็นต้น ซึ่งประเด็นที่แตกต่างกันเป็นผลมาจากความสนใจของนักวิชาการแต่ละท่านมีความต่างกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากความคิดเห็นของนักวิชาการท่านต่างๆ อาจสามารถสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แบบแผนหรือแผนงานของรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาล เพื่อการบริหารและพัฒนาประเทศหรือท้องถิ่นให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

กล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาส่วนรวมของสังคม ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย และผลประโยชน์ที่จะได้รับให้ชัดเจนพร้อมกับการจัดสรรทรัพยากรอันทรงคุณค่าของสังคมให้กับแนวทางการปฏิบัตินั้นๆ ด้วยการประกาศใช้นโยบายซึ่งอาจกระทำใน

⁴ กุลชน ธนาพงศธร, “การศึกษารัฐศาสตร์แนวทงนโยบายสาธารณะ”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชา หลักและวิธีการศึกษารัฐศาสตร์ หน่วยที่ 8-15, (สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527), หน้า 2.

⁵ ศุภชัย ยาวะประภาษ, นโยบายสาธารณะ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 3.

⁶ ปัทมา สุบลำปึง, “การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา: สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 7 (พฤษภาคม 2552): 47.

รูปของการตรากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำกับปัญหา นโยบายนั้นๆก็ได้

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย

การกำหนดนโยบายเป็นการสะท้อนแนวคิดของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์รุ่นแรกๆ เช่น ฮาร์โรลด์ ดี ลาสเวลล์ ที่กล่าวถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าในสังคมว่า ใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร ซึ่งการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมนี้ตรงกันกับแนวคิดทางการเมือง ดังที่ วิลเลียม เอ็น ดันน์ ชี้ให้เห็นลักษณะเด่นของการวิเคราะห์นโยบายเติบโตขึ้นมาจากกระบวนการทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของค่านิยมที่แตกต่างกันในกลุ่มต่างๆของสังคม ซึ่งแต่ละกลุ่มเหล่านี้ต่างพยายามที่จะผลักดันให้สังคมพัฒนาไปตามความคิดของตน หรือ เจ ดี บี มิลเลอร์ อธิบายว่า การเมืองเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับนโยบาย และนโยบายเป็นเรื่องของความปรารถนา การเปลี่ยนแปลงหรือปกป้องมิให้มีการเปลี่ยนแปลง การเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความขัดแย้งและการจัดการกับความขัดแย้ง นั้นหมายความว่า การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ที่ปรากฏในรูปของนโยบายต้องพบกับความขัดแย้ง ซึ่ง ชาร์ล อี ลินบลอมด์ ได้ให้ความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง เป็นการต่อสู้กันของกลุ่มผู้มีความคิดขัดแย้งในบางกรณีเป็นเรื่องของการต่อรองและหาช่องทางในการตกลงประนีประนอมกันระหว่างอิทธิพล หรือ ศูนย์รวมต่างๆในระบบการเมือง

อาจกล่าวได้ว่าแม้ในการกำหนดนโยบายก็ยังมีลำดับขั้นเป็นกระบวนการนโยบาย ซึ่งไม่อาจแยกส่วนออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด และมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในการศึกษาจะใช้ตัวแบบกระบวนการนโยบาย เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการพรรณนาวิเคราะห์ตามลำดับขั้นในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ สำหรับเหตุผลที่เลือกใช้ตัวแบบกระบวนการ คือ เพื่ออธิบายถึงขั้นตอนต่างๆในกระบวนการนโยบาย ซึ่งเน้นที่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย จนถึงขั้นตอนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาล เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมและเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องตามแนวทางของกระบวนการนโยบาย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยจะเน้นเฉพาะการก่อตัว เนื่องจากการกำหนดนโยบายเป็นการสะท้อนแนวคิดของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์รุ่นแรกๆ เช่น ลาสเวลล์ ที่กล่าวถึง การจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าในสังคมนี้ตรงกันกับแนวคิดทางการเมือง ซึ่งนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายมีหลากหลาย โดยผู้วิจัยได้รวบรวมผลการศึกษาวรรณกรรมของนักวิชาการที่กล่าวถึงประเด็นของกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ดังต่อไปนี้

พิทยา บวรวัฒนา⁷ กล่าวในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะว่า การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะนับตั้งแต่ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการศึกษาปรากฏการณ์การบริหารของนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์มากที่สุด โดยลักษณะของกระบวนการนโยบายควรมีลักษณะสำคัญ ดังที่นักวิชาการหลายท่านกล่าวไว้ดังนี้

กุลธนะ ธนาพงศธร⁸ กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการศึกษากระบวนการนโยบาย 4 ประการคือ

1. การศึกษากระบวนการนโยบายเป็นการศึกษาเพื่ออธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นย่อยต่างๆดังนี้

1.1 เป็นการศึกษาพรรณนาถึงเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

1.2 เป็นการศึกษาประเมินถึงผลกระทบ (Impacts) ของพลังปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

1.3 เป็นการศึกษาค้นหาถึงผล (Consequences) ที่เกิดขึ้นตามมาของนโยบายสาธารณะที่มีต่อระบบการเมืองนั้น

1.4 เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงผล (effects) ของการจัดระเบียบโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ

1.5 การประเมินถึงผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่มีต่อสังคมส่วนรวม ทั้งในแง่ที่เป็นผลกระทบที่ได้คาดหมายไว้แล้วและมีได้คาดหมายไว้

2. เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยมุ่งเน้นที่ขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย ซึ่งหมายถึงด้านการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ

3. เป็นการศึกษาที่ถือว่า การกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง (Political Activities) ที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง และเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่กับเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารออกจากกัน

4. เป็นการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยมองว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political Process) อย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้เห็นว่ากระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน ไม่เป็นระเบียบแน่ชัด มีความขัดแย้ง การต่อสู้แข่งขัน การ

⁷ พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ. 1970–1980 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 76.

⁸ กุลธนะ ธนาพงศธร, “แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ,” ใน เอกสารประกอบวิชาการนโยบายสาธารณะ และ การวางแผน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 9.

ต่อรอง การประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีผลประโยชน์เกี่ยวกับนโยบายนั้นๆด้วย

สำหรับเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ⁹ กล่าวถึง การศึกษากระบวนการนโยบาย (Policy Process) ว่า มุ่งเน้นการศึกษาในเชิงพฤติกรรม เพื่อหาข้อมูลขั้นตอนต่างๆของนโยบาย เริ่มจากการตรวจสอบปัญหาสาธารณะเพื่อคว่าปัญหาสาธารณะถูกผลักดันเข้าไปสู่ระเบียบวาระการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างไร ผู้มีอำนาจตัดสินใจต่อปัญหาหรือประเด็นนั้นๆอย่างไร โดยผู้ที่เสนอกรอบแนวคิดในการศึกษากระบวนการนโยบายนี้คนแรกคือ เดวิด อีสตัน (David Easton) โดยเสนอขึ้นเมื่อกลางทศวรรษ 1960 ในด้านความสำคัญของการศึกษากระบวนการนโยบาย เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ¹⁰ กล่าวว่า ไม่ว่าจะศึกษาการตัดสินใจหรือนโยบายเฉพาะใดๆ การศึกษานโยบายก็ไม่อาจละเลยการทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายได้ เพราะกระบวนการนโยบายเป็นจุดที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ต่างๆในการตัดสินใจ มีตัวแสดงและเหตุการณ์ต่างๆ ดังนั้นกระบวนการนโยบายจึงเป็นพื้นฐานของการทำความเข้าใจระบบนโยบาย พื้นที่นโยบายและการตัดสินใจในนโยบาย ส่วนในด้านพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายนั้นอาจวิเคราะห์จากบทบาทของตัวแสดง (Actors) ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหา ซึ่งหมายถึงกลุ่มประชาชน กลุ่มการเมือง หรือหน่วยราชการ เป็นต้น

1. ฐานคติเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย (assumptions about the process)

ฐานคติในการวิเคราะห์นโยบายว่ามี 2 ด้าน คือ ยึดหลักเหตุผลเพราะกระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการที่มีเหตุผลและเป็นไปตามขั้นตอน ส่วนความขัดแย้งถือเป็นปัจจัยที่ไม่มีผลต่อกระบวนการนโยบาย ส่วนฐานคติที่สองกล่าวว่ากระบวนการนโยบายนี้ไม่ฟื้นการเมือง เพราะตัวแสดงในนโยบายมีความคิดและผลประโยชน์ส่วนตัว อย่างไรก็ตามการศึกษาในความเป็นจริง จะพบว่า กระบวนการนโยบายไม่ค่อยเป็นไปตามตัวแบบเหตุผล ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามตัวแบบการเมืองมากกว่า¹¹

เช่นเดียวกันกับที่ทศพร ศิริสัมพันธ์ กล่าวว่าการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นมีข้อสมมติฐานที่สำคัญ คือ ปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ การต่อสู้ ความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่างๆ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาบางประการ รวมทั้งมีการใช้ค่านิยม (Values) บางประการมาใช้ในการตัดสินใจปัญหาต่างๆด้วย¹²

⁹ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2550), หน้า 99.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

¹² ทศพร ศิริสัมพันธ์, เทคนิคการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 98.

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถกระทำได้หลายแนวทางหลาย ทั้งด้านรัฐศาสตร์ และ รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งต่างก็มีจุดเน้นที่ต่างกัน อย่างไรก็ตามในการศึกษากระบวนการนโยบายตามแนวทางรัฐศาสตร์นั้น มีจุดเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง

เมื่อกระบวนการทางการเมืองต่างมีความสัมพันธ์กับกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นการกำหนดนโยบายที่ต่างเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งจึงมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้พยายามแบ่งขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังนี้

2. ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

พิทยา บวรวัฒนา¹³ กล่าวถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันมีลักษณะเป็นขั้นตอนของกระบวนการ ดังนี้

1. ขั้นการกำหนดปัญหาที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการบางสิ่งบางอย่าง
2. ขั้นการเสนอแนะทางนโยบายต่างๆที่มีการเสนอโครงการต่างๆเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการฟังความคิดเห็นของประชาชน
3. ขั้นการเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีการคัดเลือกโครงการต่างๆที่เสนอมามีการสร้างฐานการเมืองสนับสนุนโครงการ มีการออกนโยบายในรูปของกฎหมาย
4. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีการจัดให้ระบบราชการเตรียมพร้อมที่จะรับเอานโยบายไปปฏิบัติ มีการเสียค่าใช้จ่ายหรือให้บริการ มีการจัดเก็บภาษี
5. ขั้นการประเมินผลนโยบาย ที่มีการศึกษาโครงการ มีการรายงานสิ่งที่รัฐบาลได้กระทำไปตามโครงการ มีการประเมินผลของโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่เป้าหมายมีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับโครงการ

สอดคล้องกับที่ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ¹⁴ กล่าวถึงลักษณะสำคัญของกระบวนการนโยบายว่า การศึกษากระบวนการนโยบายเป็นการมองตามตัวแบบเหตุผล โดยพยายามค้นหาลักษณะเด่นเชิงพฤติกรรมเพื่อสร้างเป็นกรอบอธิบายนโยบายสาธารณะ แต่ข้อควรระวังคือ กระบวนการนโยบายไม่ได้แยกออกจากกันอย่างเป็นขั้นตอนอย่างชัดเจน แต่กระบวนการนโยบายเป็นเพียงตัวแบบที่ทำ

¹³ พิทยา บวรวัฒนา, วิชาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 42.

¹⁴ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, นโยบายสาธารณะ, หน้า 107.

ให้ถ่ายทอดการทำความเข้าใจพฤติกรรมของตัวแสดง ซึ่งกรอบแนวคิดนี้บางครั้งเรียก วงจรนโยบาย (policy cycle) หรือ ขั้นตอนนโยบาย (policy stages) โดยกระบวนการนโยบายมี 5 ขั้นตอนซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹⁵

1. การระบุปัญหาและกำหนดระเบียบวาระ (Problem identification and agenda setting) ซึ่งองค์ประกอบที่ทำให้เกิดระเบียบวาระใหม่มีหลายอย่าง เช่น สภาพแวดล้อมทางการเมือง ตัวแสดงทางการเมือง ผู้จัดทำนโยบาย และช่องทางของโอกาสใหม่ๆ อย่างไรก็ตามการเป็นระเบียบวาระก็ไม่ได้หมายความว่าจะเป็นนโยบายเสมอไป แต่หากไม่มีระเบียบวาระก็จะไม่สามารถพัฒนาไปสู่ขั้นอื่นได้ สำหรับขั้นนี้ผู้วิจัยใช้เพื่อการอธิบายขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่างๆ ไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้เอง แต่จะต้องมีผู้สร้างวาระนโยบายขึ้นมา ได้แก่ ผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ และสื่อมวลชน ซึ่งสื่อมวลชนเองยังสามารถแสดงบทบาทเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดข้อสรุปจากส่วนต่างๆ ที่มีบทบาทในการสร้างวาระนโยบาย เพื่อนำไปสู่กระบวนการจัดตั้งสถาบันเพื่อแก้ปัญหา และกระบวนการจัดสรรงบประมาณก็จะมีตามมา ซึ่งการเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหาต้องประกอบด้วยกลไกการกระตุ้น หรือ แรงขับเคลื่อน (Driver) หรือ กระแส (Stream) โดยตัวกระตุ้นให้เกิดนโยบายมีสองปัจจัย คือ ปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน ซึ่งปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ในขณะที่ปัจจัยภายใน ได้แก่ คณะผู้บริหาร การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใน อิทธิพลของหน่วยงานท้องถิ่น ทั้งนี้ ลักษณะของปัญหาที่จะได้รับความสำคัญจากรัฐบาลนั้น เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างรัฐบาลกับจำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบ หรือ ความเข้มข้นของปัญหา เช่น ระดับความตื่นตัวของสาธารณะต่อปัญหา¹⁶

2. การกำหนดนโยบายและทางเลือกของนโยบาย (policy formulation and policy alternatives) เมื่อปัญหาถูกนำเสนอไปเป็นระเบียบวาระแล้ว ยังต้องขึ้นกับการจูงใจให้คนอื่นหรือคณะผู้บริหารที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชื่อว่าสามารถแก้ปัญหาได้ ดังนั้นจึงต้องอธิบายหรือทำสิ่งต่างๆ เพื่อให้คนมีอำนาจยอมรับเสียก่อน จากนั้นจึงเสนอทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาว่าจะทำโดยแผนอะไรมีจุดมุ่งหมายและจัดลำดับความสำคัญอย่างไร ซึ่งหลักการ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108 - 113.

¹⁶ Gerston N. Larry, Public Policy Making (New York: M.E.Sharpe, 1997), p: 22-49.

พิจารณามีทั้งการวิเคราะห์ตามหลักเหตุผล (rational analysis) หรือวิเคราะห์ส่วนเพิ่ม (incrementalism)

3. การยอมรับนโยบาย (policy adoption) การศึกษาในขั้นนี้นักวิชาการสนใจศึกษาว่า ทำไมร่างกฎหมายจึงกลายเป็นกฎหมาย และช่วงที่กำลังจะเปลี่ยนนั้น มีการคัดค้านอย่างไร แม้กระบวนการเสนอร่างกฎหมายเป็นไปตามวิปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน แต่ร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านการพิจารณาก็มีมาก โดยผู้แสดงบทบาทในตอนนี้ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ซึ่งมักมีแรงจูงใจจากความสำเร็จทางการเมืองมากกว่าเหตุผล
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ในขั้นดังกล่าวมักศึกษาในเชิงการนำไปปฏิบัติมักไม่สำเร็จตามที่ออกแบบไว้
5. การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) การประเมินผลเป็นการประเมินนโยบายหรือแผนงานว่าประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งใจไว้หรือไม่

นอกจากนี้ จูมพล หนีมพานิช¹⁷ ยังกล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย (The Process of Policy Making) ว่า ในแง่ของหลักการกระบวนการวิเคราะห์นโยบายเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับข่าวสาร ข้อมูล การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว จะศึกษาขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือหลายขั้นตอนเรียงกันก็ได้ ซึ่งโดยทั่วไปกระบวนการขั้นตอนมีดังต่อไปนี้ คือ

1. ขั้นก่อตัวของปัญหาหรือขึ้นจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting)
2. ขั้นเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)
3. ขั้นกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
4. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
5. ขั้นประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศ เช่น Yehezkel Dror ได้ระบุขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า มี 5 ขั้นตอน คือ¹⁸

1. ขั้นแรก คือ ขั้นระบุปัญหา เป็นขั้นที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่างๆ โดยเรียกร้องต่อการกระทำของรัฐบาล หรือ เทศบาล ซึ่งในการทำงานประมาณก่อนจะทำให้ต้องทำประชาคม

¹⁷ จูมพล หนีมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), หน้า 98-99.

¹⁸ แมนรัตน์ รัตนสุคนธ์, “ความขัดแย้งทางการเมืองในกำหนดนโยบาย ศึกษาเฉพาะกรณีการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 26-27.

และต้องมีปัญหา มีการเสนอปัญหาจากภาคส่วนต่างๆก่อน ทั้งจากภาคประชาชน ภาคส่วนราชการ (กองต่างๆ) ภาคเอกชน (บริษัทต่างๆ) เป็นต้น

2. ขั้นที่สอง คือ ขั้นจัดทำข้อเสนอ นโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบข้อเสนอ นโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบข้อเสนอทางเลือกและพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา ซึ่งในการทำงบประมาณจะอยู่ในขั้นตอนของการรวบรวมปัญหา นำมาจัดทำหรือบรรจุในแผน เพื่อประมวลออกมาเป็นโครงการ เมื่อเกิดโครงการก็เท่ากับว่าต้องมีการกำหนดงบประมาณลงมาใช้จ่ายตามโครงการต่างๆที่มาจากกรรวบรวม หรือ เกิดการประมาณรายจ่ายขึ้น ซึ่งในขั้นนี้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีหลายฝ่ายทั้งจากภาคประชาชน ภาคส่วนราชการ (กองต่างๆที่ย่อมต้องรวบรวมงบประมาณที่จะใช้ในกองหรือสำนักของตนเอง) ภาคเอกชน เมื่อรวบรวมได้ก็จะส่งให้กับกองวิชาการและแผนงาน (ในบางกรณี ขั้นนี้ อาจรวบรวมโดยสมาชิกสภาเทศบาลบางคนอาจทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานระหว่างประชาชนกับเทศบาลก็ได้ เท่ากับว่า การเสนอปัญหาของประชาชนมีการเสนอผ่านสภาเทศบาลที่คุมเขตหรือหมู่บ้านนั้นๆอยู่)

3. ขั้นที่สาม คือ ขั้นประกาศเป็นนโยบาย กล่าวคือ จะทำการคัดเลือกข้อเสนอแล้วสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองสำหรับทางเลือกนั้นแล้วจึงประกาศเป็นนโยบาย ซึ่งการวิเคราะห์การทำงบประมาณรายจ่ายในขั้นนี้ คือ ขั้นที่กองวิชาการและแผนงานส่งให้ผู้บริหารพิจารณาแล้วผู้บริหารก็จะพิจารณาคัดเงิน ตัดทอน ส่วนที่จำเป็นไม่จำเป็นออกไป จากนั้นผู้บริหารจะส่งให้สภาเทศบาลอนุมัติต่อไป ซึ่งในรายละเอียดในขั้นนี้ก็อาจมีการต่อรองกัน ประนีประนอมกันก็ได้ในระหว่างประชุมสภา

4. ขั้นที่สี่ คือ ขั้นดำเนินการตามนโยบาย เป็นขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงเมื่อมีการประมาณงบประมาณโครงการออกมาแล้ว เมื่อสภาเทศบาลอนุมัติแล้ว ข้าราชการประจำก็สามารถนำไปปฏิบัติได้

5. ขั้นสุดท้าย คือ ขั้นประเมินผลนโยบาย เป็นการศึกษาแผนงาน โครงการที่ได้กระทำ รายงานผลที่เกิดจากโครงการนั้นต่อรัฐบาล

นอกจากนี้ในทฤษฎีของ James E. Anderson¹⁹ ยังนำเสนอกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามีทั้งหมด 7 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นค้นหา รวบรวมข้อมูล
2. ขั้นเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย

¹⁹ James E., Anderson. Public Policy Making: An Introduction (New York: Houghton Mifflin, Company, 2000), p. 88.

3. ขึ้นวางหรือกำหนดนโยบาย
4. ขึ้นกำหนดสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย
5. ขึ้นนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
6. ขึ้นประเมินผลนโยบาย
7. ขึ้นยุติหรือทบทวนแก้ไขนโยบาย

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้จะเน้นศึกษาในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ นั้น ซึ่งอยู่ในขั้นตอนที่ 1 ถึง ขั้นตอนที่ 3 กล่าวคือ จะเริ่มจากการระบุปัญหาการค้นหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา การเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อประกาศออกมาเป็นนโยบาย

อาจสรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถกระทำได้หลายแนวทางหลายแนวคิด ทั้งทางด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งต่างมีจุดเน้นที่ต่างกัน โดยการศึกษากระบวนการนโยบายตามแนวทางรัฐศาสตร์จะมีจุดเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง ซึ่งในงานวิจัยนี้จะเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง ทั้งนี้เพราะตามกรอบกระบวนการขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะขั้นการก่อตัวของปัญหา ถือว่าเป็นเรื่องของการเมืองเพราะเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง* และการต่อสู้ระหว่างบุคคล เนื่องจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ นั้นล้วนมีความปรารถนาเกี่ยวกับสาระนโยบายที่แตกต่างกัน

ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

กรอบความคิดของตัวแบบกระบวนการมีฐานคิดสำคัญว่า นโยบายสาธารณะคือ ผลลัพธ์ของกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้โดยถือว่ากระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง คือ ศูนย์กลางของการศึกษานโยบายสาธารณะ การศึกษากิจกรรมทางการเมืองโดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับพฤติกรรมศาสตร์สมัยใหม่ มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาดังกล่าวก็เพื่อต้องการจำแนกรูปแบบของกิจกรรม หรือ กระบวนการ โดยพยายามที่จะจัดกลุ่มของกิจกรรม และพิจารณาความสัมพันธ์

* ความขัดแย้ง (Conflict) หมายถึง ความแตกต่างของจุดประสงค์ ความเชื่อ และค่านิยม ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งความขัดแย้งในสถานการณ์ใดก็ตามเป็นการแสดงออกของปัจจัยต่างๆ และความขัดแย้งสามารถเกิดขึ้นได้ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล โดยที่ผู้กรณียังสามารถที่จะตอบสนองหรือร่วมงานกัน ในแนวทางที่ดีและสร้างสรรค์ และความขัดแย้งยังมีหลายชนิด เช่น ความขัดแย้งจากข้อมูล (data dispute) ความขัดแย้งจากผลประโยชน์ (Interest dispute) ความขัดแย้งด้านค่านิยม (Value Conflict) ฯลฯ เป็นต้น (โปรดดู รายงานการศึกษาเรื่อง การป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐและกิจกรรมของรัฐกับชุมชน เล่มที่ 1, สถาบันดำรงราชานุภาพ และ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2546), หน้า 1-3.

ระหว่างกิจกรรมทางการเมืองกับนโยบายสาธารณะ โดยกำหนดชุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้เป็นขั้นตอน ดังต่อไปนี้²⁰

ขั้นแรก การจำแนกลักษณะปัญหา หมายถึง การพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการเรียกร้อง หรือความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้รัฐบาลแก้ไขว่าเป็นปัญหาลักษณะใด ซึ่งรัฐบาลจะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อระบุสาเหตุของปัญหา ระดับความรุนแรงของปัญหา และผลกระทบของปัญหาที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อจัดลำดับความสำคัญสำหรับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

ขั้นที่สอง การจัดทำทางนโยบาย หรือ ข้อเสนอ นโยบาย เมื่อนำข้อมูลปัญหา นโยบายจากการวิเคราะห์ในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากลำดับความสำคัญแล้ว ในขั้นตอนนี้สิ่งที่จะต้องกระทำก็คือการกำหนดวาระสำหรับการอภิปรายนโยบาย เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้ได้ผลในการพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอหรือทางเลือกนโยบายเพื่อนำทางเลือกแต่ละทางมาวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ตลอดจนความคุ้มค่าในด้านต้นทุน และผลประโยชน์ รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะต้องพิจารณาจากทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกนโยบายเหล่านี้เป็นข้อมูลสำคัญสำหรับผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ขั้นที่สาม การให้ความเห็นชอบนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด โดยจะต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกว่าจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ และจะสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เพียงใด และจำเป็นจะต้องแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองใดบ้าง เพื่อให้ทางเลือกนโยบายได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติเพื่อนำไปสู่การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ขั้นที่สี่ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบขึ้นใหม่ในกรณีที่ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ก่อน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณและบริการที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

ขั้นสุดท้าย การประเมินผลนโยบาย ได้แก่ การศึกษาการดำเนินงานของโครงการการประเมินสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายหรือโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มนอก

²⁰ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราเรียนคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540), หน้า 78.

เป้าหมายในสังคม รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การที่ผู้วิจัยเลือกตัวแบบกระบวนการขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพรรณนาให้เห็นถึงขั้นตอนในการกำหนดนโยบายของเทศบาล ซึ่งตามหลักการไม่สามารถแยกขั้นตอนดังกล่าวได้อย่างชัดเจน แต่ดังที่ได้กล่าวแล้วว่างานวิจัยดังกล่าวมุ่งเน้นที่การกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะการก่อตัวของนโยบายและการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งการอธิบายขั้นดังกล่าวอาจต้องเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายด้วย ดังจะกล่าวต่อไป

แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบาย

สำหรับความหมายของการกำหนดนโยบาย มีนักวิชาการให้ความหมายแตกต่างกันไป เช่น Yehazkel Dror ได้ให้ความหมายของการกำหนดนโยบายว่าเป็นการตัดสินใจนโยบาย เพราะหัวใจของการกำหนดนโยบายคือการตัดสินใจ ในขณะที่ Charles E. Lindblom มองว่าการกำหนดนโยบายหมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่เป็นการต่อสู้ของกลุ่มผู้มีความขัดแย้งกัน ในขณะที่ Randall R. Ripley มองว่าการกำหนดนโยบายหมายถึงการที่รัฐบาลตัดสินใจและกล่าวว่าจะทำอะไรบ้าง เกี่ยวกับปัญหาที่ได้รับรู้ที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอื่นๆ ที่มีทัศนะที่เห็นแตกต่างกันในประเด็นความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีทัศนะที่เห็นแตกต่างกัน 2 แนวทางสำคัญ คือ

1. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นการศึกษาถึงนโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) ซึ่งในแง่นี้ได้อธิบายความหมายอย่างสั้นๆ ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะคือการตัดสินใจในนโยบาย²¹
2. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะทางรัฐศาสตร์ได้อธิบายความหมายไว้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรปันส่วนสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคมเป็นส่วนรวม²²

จากทัศนะทั้งสอง ทำให้กล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะคือกิจกรรมการตัดสินใจของรัฐบาลทุกระดับเพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางการกระทำต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามมาให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ

²¹ Dror, Yehezkel, Public Policy Making Reexamined (Scranton, Chadler, 1968), p. 7-8.

²² Easton, David, The Political Systems: An Inquiry into the Study of Political Sciences (New York, Alfred A. Knoff, 1953), p.4.

จากแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ซึ่งองค์ประกอบนี้โดยทั่วไปเริ่มต้นจากการก่อตัวของปัญหาหรือการก่อตัวของนโยบาย โดยมีรายละเอียดที่เริ่มจากแนวคิดเกี่ยวกับปัญหา ประเภทของปัญหา การจัดระเบียบวาระของนโยบาย กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย ตามมาด้วย

อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายมีลักษณะสำคัญที่สรุปได้ ดังนี้²³

1. การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นพฤติกรรมที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นพฤติกรรมทางการเมืองหรือพฤติกรรมทางการบริหาร ขึ้นอยู่กับมุมมองโดยนักรัฐศาสตร์เห็นว่าเป็นพฤติกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง และเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง ส่วนฝ่ายนักรัฐประศาสนศาสตร์กลับเห็นว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นพฤติกรรมทางการบริหารอย่างหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม

สอดคล้องกับแนวคิดของจุมพล หนิมพานิช ที่กล่าวถึงความแตกต่างในแนวทางการศึกษาระหว่างรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ที่กล่าวว่า ในการวิเคราะห์นโยบายด้านรัฐศาสตร์จะให้ความสนใจกับพฤติกรรม ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของกระบวนการและพฤติกรรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาล นำไปสู่การที่รัฐศาสตร์ต้องให้ความสนใจในการศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล โดยตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายในมุมมองของนักรัฐศาสตร์จะมีความแตกต่างจากนักรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะการวิเคราะห์ที่รัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสนใจจะเน้นในเรื่องการวิเคราะห์ผลที่ได้รับ หรือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากกว่า²⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ Lindblom กับ Ripley จะมีทัศนะที่แตกต่างกัน แต่ทั้งสองฝ่ายได้ยอมรับร่วมกันว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นพฤติกรรมที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่จะต้องกระทำอย่างชาญฉลาดสุขุมรอบคอบ

2. การกำหนดนโยบายสาธารณะยังถือเป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่ง ซึ่งลักษณะของการตัดสินใจที่จะถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะได้นั้นจะต้องเป็นการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ตาม หรือเพื่อสร้างประเด็นหรือกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการล่วงหน้าหรือเพื่อวางแผนการกระทำต่างๆของรัฐ

²³ ประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะและการบริหาร โครงการ (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), หน้า 116-118.

²⁴ จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), หน้า 139-141.

3. การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีบุคคลและกลุ่มบุคคลจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในแนวทางและลักษณะที่แตกต่างกัน โดยบางคนอาจเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จากการที่มีนโยบายนั้นขึ้น ในขณะที่บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นอาจเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นผู้ให้ข้อมูลอันจำเป็นต่อการกำหนดนโยบายนั้น

ดังนั้นในแง่ของหลักการกระบวนการวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับข่าวสาร ข้อมูลที่กิจกรรมดังกล่าวได้รับการพรรณนาหรือบรรยายในรูปของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายจะศึกษาขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือหลายขั้นตอนก็ได้ เริ่มตั้งแต่ขั้นก่อตัวของปัญหาหรือขั้นจัดระเบียบวาระนโยบายไปจนถึงขั้นประเมินผลนโยบาย แต่ตามกรอบของกระบวนการขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ขั้นก่อตัวของนโยบายหรือขั้นก่อตัวของปัญหา ถือเป็นเรื่องของการเมืองเพราะเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง และการต่อสู้ระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลต่างๆที่ต่างมีความปรารถนาเกี่ยวกับสาระของนโยบายที่ขัดแย้งกัน²⁵

โดยในกระบวนการก่อรูปนโยบายนั้น เมื่อมีการระบุสภาพปัญหาและจำแนกลักษณะของปัญหาที่ชัดเจน จนกระทั่งการนำไปสู่วาระการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจน เพื่อให้ทราบถึงลำดับความสำคัญของนโยบายที่จะต้องจัดทำ การกำหนดวัตถุประสงค์จึงเป็นฐานสำคัญของการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของนโยบายประกอบด้วย องค์ประกอบหลักสองประการ คือ (1) องค์ประกอบเชิงปทัสสถาน (Normative Component) คือ หลักการเกี่ยวกับค่านิยมที่เป็นสัญลักษณ์ของนโยบาย และ (2) องค์ประกอบเชิงการเมือง (Political Component) ซึ่งหมายถึงความแตกต่างกันระหว่างวัตถุประสงค์ของประชาชนและขององค์กรต่างๆที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายว่าต้องการจะเห็นปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างไร ด้วยเหตุผลอะไร ซึ่งวัตถุประสงค์ของทั้งสองฝ่ายไม่อาจจำแนกออกจากกันอย่างเด็ดขาด

ในการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย เป็นการศึกษาที่ต้องพิจารณาว่าทำไมปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะปัจจัยสิ่งแวดล้อมจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และ การกำหนดนโยบายส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง อันเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบสังคม อันได้แก่ สภาพสังคมและเศรษฐกิจ (สิ่งแวดล้อมนโยบาย) ระบบการเมือง ได้แก่ สถาบันกระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย) และนโยบายสาธารณะ ซึ่งแต่ละส่วนต่างมีความสัมพันธ์แบบตอบโต้ซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตามในการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกได้หลายประเภท เช่น การจำแนกนโยบายสาธารณะตามผลที่จะเกิดขึ้น หรือ การจำแนกลักษณะของ

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

นโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นการจำแนกโดยค่านึงว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะมีวิธีการหรือกระบวนการปฏิบัติอย่างไร

กล่าวโดยสรุป การที่นโยบายจะถูกกำหนดมามีที่มาจากประเด็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญ ซึ่งประเด็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญและสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐบาลและกำหนดเป็นนโยบายออกมาขึ้นกับสภาพความรุนแรงของปัญหา และการรับรู้ถึงความสำคัญของปัญหา ปัญหานั้นๆจึงจะเข้าสู่กระแสของปัญหา ซึ่งจะต้องเป็นปัญหาที่มีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไข เพราะนโยบายสาธารณะตามความหมายของ Thomas R. Dye ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ แต่ขณะเดียวกันปัญหาที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐบาลได้นั้นต้องได้รับความสำคัญจากกระแสการเมืองด้วย เช่น ค่านิยมของผู้นำ ความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

ในขั้นการก่อตัวของปัญหา ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ อะไรเป็นปัญหาสาธารณะ* ซึ่งแนวคิดดังกล่าวอาจใช้ในการพิจารณาว่าปัญหาที่ถูกเสนอเข้ามาในแผนพัฒนาสามปีเป็นปัญหาของส่วนรวมหรือไม่ อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นมีจำนวนมาก แต่มิใช่ปัญหาทุกปัญหาจะกลายเป็นปัญหาของนโยบายสาธารณะ หรือ ได้รับความสนใจเอาใจใส่จากผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งหากความสนใจใดถูกเลือกหรือถูกบังคับให้เลือกมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ จะเรียกว่า “Policy Agenda” หรือ ระเบียบวาระของนโยบายซึ่งระเบียบวาระจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากปัญหาหรือข้อเรียกร้องทางการเมืองโดยทั่วไป

ในการจัดระเบียบวาระ นักทฤษฎีที่อธิบายในประเด็นดังกล่าว คือ Cobb และ Elder โดยทั้งสองได้จำแนกการจัดระเบียบวาระของนโยบายว่ามี 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นนโยบายสาธารณะที่สมาชิกของชุมชนทางการเมืองเห็นว่ามีมีความสำคัญ หรือ “ปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะของสังคม” (The Systemic Agenda) ซึ่งคนในชุมชนทางการเมืองเห็นว่าปัญหาเหล่านี้ควรจะได้มีการแก้ไข ประเภทที่สอง เป็นนโยบายที่รัฐบาลตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่ามีมีความสำคัญและควรจะได้มีการให้ความสนใจเอาใจใส่ หรือ “ปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะ” (The Institution Agenda) โดยปัญหาประเภทนี้เป็นปัญหาที่กลไกรัฐ รัฐบาล หรือ ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจตามกฎหมายเห็นว่าควรให้ความสนใจ²⁶

จากที่ได้กล่าวแล้วในขั้นการกำหนดนโยบายว่ามีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง เมื่อประเด็นปัญหาได้เข้าสู่วาระของรัฐบาลแล้ว กระบวนการต่อไปคือกระบวนการ

* พิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในงานของ Theodore Lowi ที่กล่าวถึงประเภทของปัญหาในลักษณะต่างๆ ใน Lowi, Theodore, “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory” in *World Politics*. (July 1964), p.677-715.

²⁶ จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่ายแนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, หน้า 104.

กำหนดนโยบาย (Policy Making) อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงที่มาของนโยบายที่กำหนดโดยใคร ซึ่งการที่ใครเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายย่อมสะท้อนว่าอำนาจที่แท้จริงอยู่กับผู้ใด งานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยเลือกใช้ตัวแบบมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ในประเด็นผู้มีอำนาจของกระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่การก่อตัวและผลักดันประเด็นปัญหาถึงขั้นการตัดสินใจ โดยเฉพาะการตัดสินใจนำนโยบายเหล่านั้นมาจัดสรรเป็นงบประมาณ โดยตัวแบบที่เลือกมาเพื่อเป็นกรอบในการอธิบาย

ทั้งนี้เนื่องจากตัวแบบเหล่านี้จะช่วยอธิบายถึงความสัมพันธ์ในด้านนโยบายระหว่างฝ่ายรัฐและฝ่ายสังคม โดยฝ่ายรัฐจะพยายามผูกขาดอำนาจในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้คนในสังคม ในขณะที่ฝ่ายสังคมก็พยายามเรียกร้องและผลักดันให้กระบวนการนโยบายของรัฐตอบสนองต่อความต้องการของตน โดยการพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ดังนั้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในลักษณะนี้เกิดขึ้นในเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองทั้งในรูปแบบของสถาบันและกระบวนการทางการเมืองต่างๆ รวมทั้งการเจรจาต่อรองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างคนกลุ่มต่างๆด้วย ซึ่งความสัมพันธ์ด้านนโยบายโดยทั่วไป เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นระหว่างรัฐกับสังคม หรือระหว่างกลุ่มคนในสังคม ฝ่ายที่มีพลังอำนาจเหนือกว่ามักจะสามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐสอดคล้องหรือเอื้อต่อความต้องการของตนได้มากกว่าฝ่ายตรงข้ามเสมอ²⁷ โดยในงานวิจัยชิ้นนี้จะนำแนวคิดของตัวแบบที่เกี่ยวข้องในการอธิบาย ดังนี้

ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

แนวคิดในแง่ชนชั้นนำ เป็นความคิดเชิงปฏิภักิรยาต่อการขยายตัวของประชาธิปไตยตะวันตกในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 แนวคิดนี้ต่อต้านทั้งประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ซึ่งเน้นหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority rule) และประชาธิปไตยตามแนวคิดสังคมนิยม

ทัศนะแบบชนชั้นนำโดยทั่วไปจะมีพื้นฐานความเชื่อร่วมกันอยู่ว่า ในทุกสังคมจะมีชนชั้นของบุคคลผู้เหมาะสมที่จะเป็นผู้ปกครองเพียงชนชั้นเดียว ชนชั้นนำพวกนี้มีคุณสมบัติพิเศษในด้านทักษะและลักษณะทางศีลธรรมที่จำเป็นต่อการปกครองรัฐ ดังนั้นการปกครองรัฐจึงไม่ใช่หน้าที่ของคนส่วนใหญ่ แต่เป็นภาระของคนกลุ่มนี้ โดยเฉพาะหากให้ชนชั้นนำเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการ

²⁷ อนุสรณ์ ลิมมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลงการพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์ (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2542), หน้า 39.

ของรัฐ ประชาชนก็จะได้รับรัฐบาลที่ดี ความคิดทางการเมืองแบบนี้อาจอยู่ในอดีตเห็นได้จากแนวคิดของ Plato, Machiavelli และ Nietzsche

อย่างไรก็ตามแนวคิดเกี่ยวกับชนชั้นนำสมัยใหม่เป็นสิ่งที่เพิ่งพัฒนาขึ้นในต้นศตวรรษที่ 20 โดยมี Pareto, Mosca และ Michels เป็นผู้บุกเบิกทางความคิดแต่แนวทางในการอธิบายกลับแตกต่างกัน โดย Pareto เชื่อว่า ชนชั้นนำเกิดขึ้นเพราะความสามารถของมนุษย์ในสังคมไม่เท่าเทียมกัน คนที่เหนือกว่าผู้อื่นทั้งในด้านวัตถุและด้านศีลธรรมจะขึ้นมาเป็นผู้ปกครองหรือชนชั้นนำ ซึ่ง Pareto แบ่งผู้นำเป็นสองลักษณะคือแบบสุนัขจิ้งจอกกับแบบสิงโต สำหรับ Mosca มองว่าไม่ว่ารูปแบบของรัฐจะเป็นประชาธิปไตยเพียงใด คนกลุ่มน้อยที่มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรเท่านั้นจะเป็นผู้ครองอำนาจในสังคม คนส่วนใหญ่ไม่สามารถปกครองตนเองได้ เนื่องจากขาดความสามารถในการรวมตัว ชนชั้นนำดังกล่าว เรียกว่า ชนชั้นปกครอง (ruling class) มีอำนาจเหนือมวลชนได้ ไม่ใช่จากการใช้กำลังเป็นหลัก แต่อาศัยการรู้จักใช้ประโยชน์จากคามมีอคติ การชอบโอ้อวด และการเห็นแก่ผลประโยชน์ของคนเหล่านั้น ชนชั้นนำโดยทั่วไปมักจะไม่วางตัวกันอย่างเหนียวแน่นนัก แต่จะมีการแยกตัวเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยภายในชนชั้นเดียวกัน และแย่งชิงอำนาจรัฐกัน ในทัศนะของ Mosca การหมุนเวียนชนชั้นนำเกิดขึ้นได้เสมอ ไม่ว่าจะเกิดจากการแย่งชิงอำนาจกันเองภายในชนชั้นนำ จากการมีชนชั้นนำกลุ่มใหม่มาแทนกลุ่มเก่า หรือ จากการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ทำให้ชนชั้นล่างบางกลุ่มขึ้นมาครองอำนาจแทนชนชั้นนำเดิม แม้ว่าแนวคิดชนชั้นนำยุคใหม่จะเห็นความสำคัญของการประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ตัวแบบชนชั้นนำสมัยใหม่ก็ยังคงเน้นลักษณะความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นนำหรือผู้ปกครองกับมวลชนหรือผู้ถูกปกครองที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง

ตัวแบบชนชั้นนำเป็นแบบที่มองว่า นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นจากค่านิยมของชนชั้นนำ โดยชนชั้นนำจะกำหนดนโยบายตามความต้องการของตนมากกว่ามาจากการเรียกร้องของประชาชน เนื่องจาก ประชาชนนั้น โดยปกติมีลักษณะเฉื่อยชาไม่สนใจการเมือง ไม่ค่อยรู้เรื่องเกี่ยวกับนโยบาย และข้าราชการจะมีหน้าที่เป็นเพียงกลไกในการนำนโยบายที่กลุ่มชนชั้นนำต้องการ ไปปฏิบัติให้บรรลุผล ดังนั้นทิศทางการกำหนดนโยบายจึงเป็นทิศทางแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน ในกรณีนี้ นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดมาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง²⁸

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะการศึกษาเกี่ยวกับชนชั้นนำจะเน้นหนักไปทางใด สิ่งที่เห็นได้ชัดในตัวแบบนี้ คือ การตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐในระดับต่างๆถูกครอบงำโดยอำนาจของชนชั้นนำ

²⁸ Anderson James E. and Coleman James S., The politics of the Developing Areas (Princeton: Princeton University Press, 1994), p: 29-31.

ทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะชนชั้นนำควบคุมองค์กรหลักทั้งหลายในสังคมและครอบครองทรัพยากรซึ่งเป็นฐานที่มาของอำนาจ นอกจากนี้ชนชั้นนำแต่ละฝ่ายยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอยู่ ด้วยเหตุที่สังคมสมัยใหม่ตกอยู่ใต้การครอบงำขององค์กร คนจำนวนน้อยเหล่านี้จึงมีอำนาจเหนือสังคม และสามารถใช้อำนาจดังกล่าวกำหนดโครงสร้างและมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐได้อย่างง่ายดาย²⁹ และชนชั้นนำก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจะถูกกระทำโดยคนกลุ่มเล็กๆที่เรียกว่าชนชั้นนำซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยที่มีอำนาจ ในขณะที่ประชาชนคือคนจำนวนมากที่ไม่มีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะแบ่งสรรทรัพยากรให้กับสังคมว่าใครจะได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร

เหตุผลที่เลือกใช้ตัวแบบชนชั้นนำ มาเพื่ออธิบายถึงตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งการใช้อำนาจตามระบบกฎหมาย และ การใช้อิทธิพล ในการผลักดันประเด็นสาธารณะซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการก่อตัวนโยบาย โดยตัวแบบชนชั้นนำเชื่อว่านโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชนมากเท่ากับผลประโยชน์และค่านิยมของชนชั้นปกครอง การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะจะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบรุนแรง รวมทั้งความรับผิดชอบต่อนโยบายสาธารณะจะขึ้นอยู่กับชนชั้นนำเพราะประชาชนขาดความสนใจในการมีส่วนร่วม

สำหรับกรอบการวิเคราะห์ Thomas R. Dye³⁰ ได้กล่าวสมมติฐานของตัวแบบชนชั้นนำโดยสรุป ดังนี้

1. ในสังคมดังกล่าวมีคน 2 จำพวก คือ พวกแรกเป็นคนกลุ่มน้อยแต่เป็นผู้มีอำนาจ และ คนพวกที่สองเป็นคนกลุ่มใหญ่แต่ไม่มีอำนาจ มีเพียงคนพวกแรกเท่านั้นที่ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าให้กับสังคมในรูปของการกำหนดนโยบายสาธารณะ
2. คนกลุ่มน้อยที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง มักเป็นคนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูงในสังคม
3. การเปลี่ยนแปลงของประชาชนซึ่งไม่ใช่ชนชั้นนำ ไปสู่การเป็นชนชั้นนำมักดำเนินไปอย่างช้าๆและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการธำรงและรักษาระบบ และหลีกเลี่ยงการต่อต้านจากประชาชน ประชาชนที่จะเปลี่ยนไปสู่ชนชั้นผู้นำจะต้องได้รับฉันทานุมัติ จากคนพวกที่หนึ่ง และต้องปรับตัวและรับค่านิยมตามกรอบความคิดของชนชั้นผู้นำ
4. ชนชั้นนำโดยทั่วไปมักจะยอมรับค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคมร่วมกัน และ พยายามธำรงรักษาระบบไว้ตามแนวคิดของชนชั้นปกครองสู่ประชาชน

²⁹ อนุสรณ์ ลีหมมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลงการพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์, หน้า 70.

³⁰ Dye, Thomas R., Understanding Public Policy (Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall, 2002), p:23-24.

5. นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม แต่เป็นการสะท้อนถึงค่านิยมของชนชั้นผู้นำมากกว่า ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในนโยบายจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ ค่อยเป็นค่อยไป มากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว
6. โดยทั่วไปชนชั้นนำจะได้รับอิทธิพลจากประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมน้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนมีความเฉื่อยชา ไม่สนใจการเมือง ดังนั้นชนชั้นนำจึงมีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าที่ประชาชนจะมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการไทย เช่น สุกชัย ยาวะประภาส³¹ ที่อธิบายตัวแบบชนชั้นนำหรือตัวแบบผู้นำ โดยกล่าวว่า ตัวแบบนี้มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะ คือแนวทางที่สะท้อนค่านิยมที่เลือกสรรแล้วของกลุ่มผู้นำ นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังที่นักทฤษฎีประชาธิปไตยพยายามเอ่ยอ้างถึง ตัวแบบนี้เชื่อว่าประชาชนโดยทั่วไปไม่สนใจใฝ่ดีกับความเป็นไปของบ้านเมืองมากนัก ไม่ใส่ใจในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลอย่างลึกซึ้งจริงจังนัก นอกจากนี้ยังมักจะได้รับข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาล และความเป็นไปของบ้านเมืองไม่ทั่วถึง และละเอียดถี่ถ้วนเพียงพอ กลุ่มผู้นำซึ่งมีไม่มากนักมักเป็นกลุ่มที่มีข่าวสารข้อมูลอย่างลึกซึ้งทั่วถึง และเป็นผู้ที่กำหนดความคิดเห็นของประชาชนในแทบทุกเรื่อง ไม่ใช่ประชาชนเป็นผู้ให้แนวทางแก่กลุ่มผู้นำในการกำหนดนโยบาย แต่กลุ่มผู้นำกลับเป็นผู้หล่อหลอมทัศนคติและความเห็นของประชาชน นโยบายจึงสะท้อนความเห็นและความชอบของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มผู้นำจึงมีหน้าที่เพียงนำความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำไปปฏิบัติให้เป็นจริง นโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะการพัฒนาจากบนลงล่าง คือ จากกลุ่มผู้นำไปสู่ประชาชนตลอดเวลา

ความเชื่อตามตัวแบบนี้ผู้นำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในหลายประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

ประเด็นแรก คือ การที่นโยบายสาธารณะเป็นเพียงภาพสะท้อนค่านิยมที่เลือกสรรแล้วของกลุ่มผู้นำ การจะเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเนื้อหาและรูปแบบของนโยบายจะต้องเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในความคิดและค่านิยมของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากกลุ่มผู้นำมักปรารถนาจะดำรงสถานภาพผู้นำตลอดไป การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วฉับพลันและแตกต่างไปจากเนื้อหาและรูปแบบเดิมจะเกิดขึ้นได้ยาก การเปลี่ยนแปลงจะต้องเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป มีข้อน่าสังเกตว่า การ

³¹ สุกชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 9.

ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นภาพสะท้อนค่านิยมของกลุ่มผู้นำนั้นไม่ได้หมายความว่าค่านิยมดังกล่าวจะสวนทางกับความต้องการของประชาชนเสมอไป ค่านิยมของกลุ่มผู้นำอาจจะสะท้อนความต้องการจริงของประชาชน อาจจะผูกพันลึกซึ้งกับความเป็นความตายของมวลชนส่วนใหญ่ แต่กลุ่มผู้นำจะถือว่าความรับผิดชอบต่อความสุขของประชาชนนั้นอยู่ที่กลุ่มผู้นำ ไม่ได้อยู่ที่ประชาชนเอง

ประเด็นที่สอง คือ การที่เชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจความเป็นไปของบ้านเมืองเฉื่อยชา และมักถูกรอบงำโดยกลุ่มผู้นำนั้น ส่งผลไปสู่ข้อสรุปที่ว่า การเลือกตั้ง การแสดงประชามติต่าง ๆ นั้น เป็นเพียงสัญลักษณ์ที่ช่วยผูกพันประชาชนกับกลุ่มผู้นำไว้ เป็นบทบาทที่กลุ่มผู้นำมอบหมายให้ประชาชนได้แสดงออก แต่อิทธิพลจริงที่จะมีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นน้อยมาก เพราะกลุ่มผู้นำยังเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับค่านิยมที่ตนยึดถือต่อไป สอดคล้องกับแนวคิดของปิยะพงษ์ บุษบงก์ ที่กล่าวว่า นโยบายมักถูกกำหนดขึ้นมาโดยความชอบพอของชนชั้นนำ (Elite preference) หรือเป็นผลผลิตของสถาบันของรัฐ โดยประชาชนทั่วไปที่เป็นจุดเริ่มต้นกับจุดจบของรัฐ เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามหรือรับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งกระบวนการที่เช่นนี้ มีลักษณะสำคัญคือกระบวนการจากบนลงล่าง (Top down approach)³² แนวคิดนี้ใช้วิเคราะห์ในประเด็นประชาชนกับการมีส่วนร่วม โดยใช้ข้อมูลการทำประชามติที่ไปสังเกตมาอธิบายได้

ประเด็นสุดท้าย คือ การที่เชื่อว่ากลุ่มผู้นำมีความเห็นคล้ายคลึงกันในกลุ่มเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐนั้น นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า เสถียรภาพทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มผู้นำในแนวทางพื้นฐานของการดำเนินกิจกรรมของรัฐ トラบใดก็ตามที่แนวทางพื้นฐานยังเป็นที่ยอมรับร่วมกันในกลุ่มผู้นำ トラบนั้นเสถียรภาพทางการเมืองและเสถียรภาพของกลุ่มผู้นำย่อมคงอยู่ตลอดไป

นอกจากนี้ตัวแบบชนชั้นนำยังสามารถอธิบายในด้านการตัดสินใจนโยบาย ดังที่ ปิยะพงษ์ บุษบงก์ กล่าวว่า ในการตัดสินใจยากที่จะหากรณีที่เป็นการตัดสินใจโดยใช้เหตุผลที่สมบูรณ์ได้ ทั้งนี้มาจากการมีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล (Bounded rationality) จากข้อจำกัดของเวลา ข้อมูลข่าวสาร สถิติปัญหา จำนวนบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือในการวิเคราะห์ ทำให้การตัดสินใจโน้มเอียงที่จะต่อยอดจากของเดิมที่มีอยู่ (Incrementalism) สร้างดุลยภาพระหว่างกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้อง (Groups equilibrium) เป็นเรื่องของการต่อรองทางการเมือง (Political bargaining) เป็นการสร้างวาทศิลป์ทางการเมือง (Political rhetoric) หรือเป็นความบรรจบเหมาะของกระแสต่างๆจนต้องตัดสินใจแบบเพลงพาไป (stream and window of opportunities) มากกว่า

³² ปิยะพงษ์ บุษบงก์, “นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมบนฐานของทุนทางสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและวิธีการบริหารงานที่เป็นเลิศ (Best Practices),” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 7 (พฤษภาคม 2542): 85.

อย่างไรก็ตามภายใต้กรอบแนวคิดชนชั้นนำนี้ยังมองอีกว่าในมิติของประชาชนนั้น ผู้คนทั่วไปไม่ได้มีส่วนร่วมในทางการตัดสินใจนโยบาย เนื่องจากเป็นเรื่องของนักเทคนิคหรือผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง หากจะได้มีส่วนร่วมบ้างก็ในทำนองที่เป็นส่วนหนึ่งของเทคนิควิธีที่ถูกรู้ใช้ นั่นคือ มีส่วนร่วมภายใต้กรอบบางประการ ทำให้ถูกมองได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบปลอมๆ (Pseudo participation) หรือแนวรับ (Passive participation) หรือการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเครื่องมือ (Instrumental activity/value)³³ นอกจากนี้ในหลายกรณีการมีส่วนร่วมในระดับชุมชนกลายเป็นกระบวนการเรียนรู้ความรู้ใหม่จากข้างนอกและมีเพียงผู้นำในชุมชนเท่านั้นที่ได้มีส่วนร่วมเรียนรู้จริงจัง โดยการเรียนรู้มักเป็นความรู้เชิงเทคนิคหรือความรู้ครอบงำ³⁴

กล่าวโดยสรุปผู้วิจัยมองตัวแบบชนชั้นนำนี้เพื่ออธิบายว่า ผู้บริหาร คือ ข้าราชการการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และ ข้าราชการประจำ เช่น ปลัดเทศบาล หรือ ผู้อำนวยการกองต่างๆ ในเทศบาล จัดอยู่ในชนชั้นนำ และกลุ่มข้าราชการประจำ เช่น ปลัดเทศบาล กับ ผู้อำนวยการกองต่างๆ ในเทศบาล มีบทบาทในการผลักดันนโยบาย แต่ท้ายที่สุดอำนาจการตัดสินใจว่า “ใคร” จะได้งบประมาณเท่าไรขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมือง ซึ่งนโยบายมักถูกกำหนดโดยกติกากฎเกณฑ์ต่างๆ และเป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลกลุ่มใด กลุ่มหนึ่งเท่านั้น โดยที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากนัก หรือ แม้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมแต่เป็นการมีส่วนร่วมภายใต้การครอบงำจากฝ่ายบริหารมากกว่าการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model)

ตัวแบบกลุ่มหรือ นโยบายในฐานะดุลยภาพของกลุ่ม (Policy as Group Equilibrium) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่ออธิบายสังคมประชาธิปไตย ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานเป็นสังคมพหุ โดยประกอบด้วยกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์มากมาย กลุ่มเหล่านี้จะมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ลักษณะ กลุ่มอิทธิพลจะมุ่งในการเรียกร้องและพิทักษ์ความเป็นธรรมของสังคม ส่วนกลุ่มผลประโยชน์จะมุ่งในการรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตนเพื่อป้องกันมิให้กลุ่มอื่นเข้ามาละเมิดการแสดงบทบาทของกลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์จึงมีลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงความได้เปรียบเสียเปรียบในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน ลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงดังกล่าวเป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง

³³ Considine, Mark, Public Policy: A critical Approach (Melbourne: Macmillan Education Australia, 1994) p.130-163.

³⁴ Drysek, John S., Discursive Democracy: Politics, policy, and political science (New York: Cambridge, University press, 1994) p. 126.

โดยกลุ่มที่มีพลังมากกว่าจะเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบ ส่วนกลุ่มที่มีพลังน้อยกว่าจะเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบ แต่ถ้าแต่ละกลุ่มมีพลังผลักดันและแรงกดดันใกล้เคียงกัน ผลของการต่อรองจะปรากฏออกมาในลักษณะของการประนีประนอม นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลผลิตของดุลยภาพระหว่างกลุ่มโดยตรง

ตัวแบบนี้มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่สะท้อนดุลยภาพของการดิ้นรนแข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมประชาธิปไตยที่มีลักษณะการเมืองเป็นพหุสังคม (Pluralist society) ซึ่งเชื่อว่า หัวใจของการเมืองก็คือ การต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองที่สำคัญที่สุดก็คือ การประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม โดยมีวิธีการต่างๆ เช่น การตั้งกฎ กติกาการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ การแสวงหาช่องทางในการประนีประนอม รวมทั้งสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ นอกจากนี้ยังต้องแสดงผลของการประนีประนอมผ่านมาในรูปของนโยบายสาธารณะ จากนั้นจึงนำนโยบายสาธารณะไปบังคับใช้และปฏิบัติต่อไป³⁵

สอดคล้องกับที่ Arther F. Bently³⁶ ได้อธิบายว่า การเมืองนั้นเปรียบเสมือนระบบที่มีแรงผลักดัน และแรงกดดันที่ปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกันในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดุลยภาพของการดิ้นรนแข่งขันจะถูกกำหนดโดยอิทธิพลสัมพันธ์ของแต่ละกลุ่ม กลุ่มที่มีอิทธิพลสัมพันธ์สูงจะมีอำนาจในการกำหนดดุลยภาพสูงตามไปด้วย อิทธิพลสัมพันธ์นี้กำหนดโดยจำนวนสมาชิกในกลุ่ม ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม ความเข้มแข็งในการจัดการองค์การ ผู้นำกลุ่ม ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย และความสามัคคีภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใดๆ ในนโยบายสาธารณะจะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลสัมพันธ์ของแต่ละกลุ่ม ผู้กำหนดนโยบายจะทำหน้าที่เสมือนกรรมการห้ามมวยหมุ่คอยชูมือให้กลุ่มที่ชนะ และบันทึกการพ่ายแพ้ของกลุ่มที่พ่ายแพ้ การประสานประสานประโยชน์เหล่านี้ออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะ

เช่นเดียวกันกับแนวคิดของ Earl Latham³⁷ ที่มองว่า สิ่งที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น แท้จริงคือความสมดุลที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างกลุ่มที่ต่อสู้กัน ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง โดยมีฝ่ายนิติ

³⁵ ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, หน้า 10.

³⁶ Arther F. Bently, *The Process of Government*. (Bloomington, Indiana: Principia press, 1949), อ้างใน สมบัติ ชำรงธวัชวงศ์, *นโยบายสาธารณะแนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ* พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), หน้า 208.

³⁷ Earl Latham, *The Group Basis of Politics*, (New York: Octagon Books, 1965), p.77.

บัญญัติทำหน้าที่เป็นกรรมการในการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม และเป็นผู้ให้สัตยาบันต่อข้อตกลงระหว่างกลุ่มโดยกำหนดเงื่อนไขทั้งทางผู้ที่ชนะ และผู้ที่แพ้ไว้ในข้อตกลงดังกล่าวในรูปแบบของกฎหมาย

กล่าวได้ว่า ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มจะให้คำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม โดยผู้กำหนดนโยบายจะถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ที่ตอบสนองต่อความกดดันของกลุ่ม ได้แก่ การต่อรอง (Bargaining) การประนีประนอม (compromising) ระหว่างความต้องการที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่ม ในสถานการณ์เช่นนี้นักการเมืองจะพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อให้มีเสียงข้างมาก ทั้งนี้เพื่อให้การประนีประนอมประสบผลสำเร็จ จุดเด่นของแนวคิดนี้ คือ การสะท้อนให้เห็นถึงโลกแห่งความเป็นจริงของการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่กลุ่มต่างๆในสังคม รวมทั้งระบบการเมืองพยายามเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งกลุ่มต่างๆจะต้องพยายามแสวงหาหนทางในการเสริมสร้างพลังอำนาจของกลุ่ม เพื่อให้นโยบายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนให้มากที่สุด ส่วนจุดด้อยของแนวคิดนี้ คือ การถือว่านโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้น เท่ากับมองข้ามความสำคัญของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายไป เนื่องจากข้อเท็จจริงที่พบบ่อยครั้งรัฐบาลมักเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบาย โดยมีได้มาจากการต่อรองของกลุ่มต่างๆในสังคม

แนวคิดระบบราชการกับบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การเมืองและการบริหารมีลักษณะปฏิสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ในระบบการปกครองนั้น ผู้ปกครองจะใช้อำนาจในการปกครองประชาชนได้ก็ต่อเมื่ออำนาจนั้นได้รับความยินยอมจากผู้ถูกปกครอง และอำนาจการปกครองจะดำเนินไปได้ก็ต้องมีกลไกทางการบริหาร ด้วยเหตุนี้ ระบบบริหารจึงเป็นกลไกสำคัญในการนำผลการตัดสินใจมาดำเนินการให้เป็นรูปธรรม และจากการที่ระบบราชการคือส่วนหนึ่งของสังคมและการเมือง จึงทำให้ระบบราชการมิได้แยกส่วนออกจากสภาพแวดล้อม แต่กลับเป็นส่วนหนึ่งและมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับสภาพแวดล้อม โดยในสังคมที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่าน (Prismatic Society) นั้น อาจทำให้มีส่วนที่ก้าวหน้าและส่วนที่ล้าหลังอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ก่อให้เกิดการทับซ้อนกัน ดังนั้นระบบราชการจึงเข้าไปทำหน้าที่ทับซ้อนกับระบบการเมือง ระบบราชการจึงมีบทบาททั้งด้านการบริหารและการเมือง³⁸

³⁸ Riggs W. Fred. Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society (Boston: Houghton Mifflin, 1964), p.1-30.

แม้ว่าจะมีความเข้าใจกันว่าระบบการเมืองหรือฝ่ายการเมืองเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่ในความเป็นจริงปฏิเสธไม่ได้ว่า ระบบราชการไทยต่างก็มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองสมัยใหม่มาโดยตลอดเช่นกัน บางครั้งได้เข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบายเองบางครั้งก็อาศัยการใช้อิทธิพลต่อฝ่ายการเมือง เพื่อคลอบคลุมให้นโยบายดังกล่าวเป็นไปตามความต้องการของฝ่ายตน ทั้งนี้เนื่องจาก

(1) ระบบราชการเป็นผู้สัมผัสโดยตรงกับสภาพปัญหาของประชาชน เพราะในการปฏิบัติการกิจประจำของระบบราชการหลายครั้งต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง ทำให้ได้รู้ถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องจากประชาชนที่จะให้ระบบราชการรับผิดชอบในการเร่งแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ระบบราชการจึงจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูล ปัญหา และความต้องการของประชาชน เพื่อนำเสนอต่อฝ่ายการเมืองให้กำหนดแนวทางในการแก้ไขต่อไป ซึ่งเมื่อฝ่ายการเมืองได้รับทราบแล้ว อาจมีแนวทางการปฏิบัติ เช่น ฝ่ายการเมืองเมื่อพิจารณาแล้วอาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขโดยตรง ถือเป็นกรกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นจากฝ่ายการเมืองเอง หรือ อาจสั่งให้ระบบราชการกลับไปพิจารณาเสนอทางเลือกในการแก้ไข ในกรณีนี้ระบบราชการจะมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกับฝ่ายการเมือง

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า การกำหนดนโยบายโดยระบบราชการอาจไม่สามารถกระทำด้วยความรับผิดชอบและสำนึกในความเป็นประชาธิปไตยก็เป็นได้

(2) ระบบราชการมีบทบาทหลักในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศ และจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฝ่ายการเมืองอาจมีบทบาทในการกำหนดกรอบหรือทิศทางให้คณะกรรมการพัฒนาแผนรับไปดำเนินการตามนโยบายของฝ่ายการเมือง แต่เนื้อหาและรายละเอียดของแผนยังอยู่ในความรับผิดชอบของระบบราชการทั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่า ระบบราชการมีบทบาทสำคัญในการร่วมกันกำหนดนโยบายกับฝ่ายการเมือง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวเรียกว่าระบอบอำมาตยาธิปไตย ตามที่ริคส์ ได้เรียกขานไว้ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยไม่มีพลังนอกระบบราชการที่เข้มแข็งเพื่อคานอำนาจ พลังในระบบราชการได้

ทั้งนี้ ข้าราชการประจำถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบราชการในแต่ละส่วนราชการ ข้าราชการประจำจึงเป็นตัวแสดงบทบาทของแต่ละส่วนราชการในกระบวนการนโยบาย โดยเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความคิดเห็นของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในฝ่ายการเมืองจนกระทั่งมีการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆออกมา

สอดคล้องกับงานวิจัยของ บุญเต็ม เรณูมาศ³⁹ ที่ศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ที่กล่าวถึงประเด็นข้าราชการกับการกำหนดนโยบายว่า ในปัจจุบันได้มีการยอมรับกันว่าราชการ ซึ่งโดยที่จริงจะต้องมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น กลับมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุ 3 ประการคือ

1. กลุ่มราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น จึงเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิด และสามารถประเมินผลของนโยบายได้ว่า สอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือไม่

2. กลุ่มข้าราชการประจำจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ ฝ่ายการเมืองจึงต้องปรึกษาขอความเห็นของข้าราชการก่อนถึงความเป็นไปได้แห่งนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น

3. กลุ่มข้าราชการประจำเป็นกลุ่มอาชีพใหญ่ที่มีความต่อเนื่องกัน และเป็นผู้มีความชำนาญงานเฉพาะอย่างในทางเทคนิคต่างๆ เพราะฉะนั้นกลุ่มข้าราชการประจำจะช่วยเหลือแนะข้อคิดเห็นหรือข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่แก่การวินิจฉัยในหลายทาง เพื่อเสนอให้กลุ่มการเมืองเป็นผู้เลือก หมายถึง กลุ่มข้าราชการประจำอาจจะมีส่วนช่วยในการร่างนโยบาย โครงการ หรือเสนอร่าง พ.ร.บ. ต่างๆ

เช่นเดียวกันกับที่จุมพล หนิมพานิช กล่าวถึงในประเด็นดังกล่าวว่า โดยทั่วไปข้าราชการแม้จะเป็นกลไกของรัฐ แต่บรรดาข้าราชการเหล่านี้ก็มีอิทธิพลไม่น้อย ซึ่งอำนาจอิทธิพลที่ข้าราชการมีส่วนหนึ่งมีมาจากการเป็นข้าราชการประจำคือเป็นผู้ที่อยู่กับงานมานานทำให้เกิดความเกรงใจในฝ่ายการเมือง ข้าราชการที่สำคัญบางคน บางกลุ่ม บางฝ่ายมักจะมีความสัมพันธ์รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มธุรกิจเอกชน หรือจากนักการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น อีกทั้งบรรดาข้าราชการมักจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายอยู่ด้วย เช่น อาจเกี่ยวข้องในระดับของการให้ข้อมูลหรือการเข้าไปเป็นผู้วางหรือกำหนดนโยบายเหล่านั้นเสียเอง โดยผู้ที่อยู่นอกวงราชการและรัฐบาลไม่ได้มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในเรื่องนี้⁴⁰

ดังนั้นในการศึกษาการกำหนดนโยบายจึงไม่สามารถละเลยในประเด็นดังกล่าวได้ โดยถือเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของการเมืองกับการบริหารอันเป็นการพัฒนามุมมองจาก

³⁹ บุญเต็ม เรณูมาศ, “การกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 7.

⁴⁰ จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, หน้า 110 - 125.

การยอมรับว่าการเมืองกับการบริหารไม่สามารถเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นแนวทางสำคัญในการศึกษาถึงบทบาทของส่วนราชการหรือฝ่ายบริหารที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

อย่างไรก็ตาม ตัวแบบดังกล่าวถือเป็นตัวแบบที่พยายามจะวิเคราะห์ถึงตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายในฐานะที่ตัวแสดงเหล่านั้นเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ตามโครงสร้างอำนาจ แต่ในความเป็นจริงในกระบวนการกำหนดนโยบายอาจมีตัวแสดงอื่นที่อาจมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง หรือปัจเจกบุคคล ซึ่งในระดับท้องถิ่นอาจหมายถึง กลุ่มธุรกิจ, กลุ่มแม่ค้า เป็นต้น

แนวคิดการเมือง และ ผลประโยชน์

ความหมายของการเมือง

นักปรัชญาเมธีการเมืองคนแรกที่พูดถึงการเมือง คือ Aristotle ในหนังสือชื่อ Politics ในทฤษฎีของ Aristotle ถือว่าการเมืองหรือความสัมพันธ์ทางการเมืองเป็นเรื่องของการบังคับหรือเรื่องของอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งทฤษฎีของ Aristotle แตกต่างไปจากทฤษฎีของบุคคลอื่น การมีทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองแตกต่างกัน ส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากการที่นักรัฐศาสตร์ในแต่ละสมัยพิจารณาความหมายของการเมืองในแง่มุมที่แตกต่างกัน แบ่งออกเป็น 3 แง่มุม คือ⁴¹

1. การพิจารณาความหมายของการเมืองในแง่ของสถาบัน

โดยการพิจารณาความหมายของการเมืองในแง่นี้ มีสมมติฐานของความคิดอยู่ว่าการกระทำทางการเมืองจะเกิดขึ้นภายในขอบเขตที่เห็นชัดเท่านั้น และการเมืองจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศจากสถาบันที่จัดตั้งขึ้นมาอย่างเป็นทางการ การเมืองในแง่ดังกล่าวในอดีตเป็นที่สนใจกันมาก และเหตุที่ความหมายของการเมืองในแง่นี้เน้นสถาบันการเมืองเพราะถือว่าสถาบันเหล่านั้นเป็นที่มาของอำนาจทางการเมือง และถือว่าระบบการเมืองต้องการแสวงหากฎเกณฑ์และมาตรการในการจัดความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เหมาะสมระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง เช่น การมีสถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ เป็นต้น

2. การพิจารณาความหมายของการเมืองในแง่ของหน้าที่

สืบเนื่องจากการเมืองในแง่สถาบันไม่ช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองในแง่ของการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ปรากฏอยู่จริง และไม่สามารถทำความเข้าใจสังคมได้ทุกชนิด ดังนั้นการพิจารณาความหมายของการเมืองในแง่หน้าที่ของสถาบันการเมืองเหล่านั้น ได้แก่ การแข่งขันหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ การบังคับให้มีการปฏิบัติตาม และหน้าที่

⁴¹ จุมพล นิมิตพานิช, ผู้นำอำนาจ และการเมืองในองค์กร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), หน้า 141-150.

เกี่ยวกับการตัดสินใจ กำหนดนโยบายสาธารณะ แม้ว่าพิจารณาการเมืองในแง่ของอำนาจจะมีปัญหา แต่ก็มีประโยชน์เพราะช่วยให้เข้าใจกระบวนการทางการเมืองบางส่วนได้ดีขึ้น โดยเฉพาะส่วนที่ยากในการทำความเข้าใจ แต่หากเน้นเรื่องของอำนาจมากเกินไป โดยถือว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่า แต่เพียงอย่างเดียวอาจก่อให้เกิดสภาพทางศีลธรรมที่ไม่พึงปรารถนาได้

อย่างไรก็ตามการพิจารณาความหมายของการเมืองในแง่ของหน้าที่ยังหมายรวมถึงการตัดสินใจ กำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นการพิจารณาความหมายของการเมืองในแง่หน้าที่ กระบวนการที่กล่าวกันว่าช่วยให้เข้าใจ มองเห็นลักษณะที่เคลื่อนไหวของการเมืองได้ดีขึ้น เพราะไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะสถาบันที่เป็นทางการ หากแต่พิจารณาถึงส่วนอื่นๆ เช่น บุคคล กลุ่มองค์กร หรือสถาบันต่างๆที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย นับตั้งแต่การเรียกร้องขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายไปจนกระทั่งถึงการปฏิบัติตามนโยบาย*

3. การพิจารณาความหมายของการเมืองในแง่ของระบบ

โดยการเมืองในแง่นี้หมายถึงปฏิสัมพันธ์หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ซึ่งสิ่งที่มีคุณค่า (Values) นี้ อาจหมายถึงสิ่งที่มีคุณค่าในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ก็ได้ และในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเป็นทางการเสมอไป แต่อย่างไรก็ดีกลุ่มบุคคลที่เข้ามาทำการจัดสรรแบ่งปันย่อมต้องเป็นรัฐบาลซึ่งมีอำนาจ เนื่องจากสิ่งที่มีคุณค่าที่นำมาจัดสรรมักจะมีอยู่ไม่เพียงพอกับความ ต้องการของทุกคน และมนุษย์มักจะมี ความขัดแย้งในด้านความต้องการ ดังนั้นหากรัฐบาลไม่มีอำนาจในการจัดสรรแบ่งปันอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆมาก

สำหรับกระบวนการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเริ่มจากการแสดงความต้องการหรือผลประโยชน์ของกลุ่มในฐานะตัวแทนของกลุ่ม เมื่อรวบรวมความต้องการหรือผลประโยชน์เสนอต่อรัฐบาล คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลจะทำหน้าที่ตัดสินใจ จัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้น ทำให้ผลออกมาเป็นนโยบาย กลุ่มใดมีอำนาจอิทธิพลมาก จะมีแนวโน้มที่จะได้รับสิ่งที่มีคุณค่ามากกว่ากลุ่มที่มีอำนาจอิทธิพลน้อยกว่า การพิจารณาการเมืองในแง่นี้เป็นเรื่องของพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม

* การพิจารณาความหมายของการเมืองในแง่นี้ แม้จะมีปัญหาในแง่ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “สาธารณะ” ซึ่งในที่สุดตกลงได้ว่า หมายถึงสิ่งที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และการควบคุมของรัฐบาล แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางแพร่หลายในหมู่นักรัฐศาสตร์

อย่างไรก็ตาม จุมพล หนิมพานิช กล่าวว่า การเมืองตามความเป็นจริงเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ทั้งนี้เพื่อการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงมีหน้าที่จัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยประการที่หนึ่ง สร้างกฎเกณฑ์ กติกาการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ประการที่สอง ประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่างๆ ประการที่สาม การประนีประนอม จัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าวทำได้ในรูปของการกำหนดนโยบาย และประการที่สี่ ได้มีการนำนโยบายที่เกิดจากการประนีประนอมไปปฏิบัติให้บรรลุผล⁴²

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาความหมายของการเมืองสามารถพิจารณาได้ 3 แง่มุม ดังที่กล่าวข้างต้น แต่ในงานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นการพิจารณาการเมืองตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบาย หรือ ขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี มาจนถึงขั้นการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณในด้านต่างๆ ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยดังกล่าวจึงพิจารณาการเมืองทั้งในแง่ของระบบ และแง่อำนาจ ทั้งนี้เพื่อตอบคำถามได้ว่า ใครมีอำนาจและมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย

นอกจากนี้จรรยา สุภาพ กล่าวว่า⁴³ การเมืองกับผลประโยชน์เป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด เพราะโดยธรรมชาติของประชาชนหรือบุคคลโดยทั่วไป มักจะสนใจในสิ่งที่ตนจะได้รับตอบแทนมากกว่าการเสียสละ และก็เป็นหลักการขั้นมูลฐานอย่างหนึ่งว่า การเมืองมักเป็นกิจกรรมของมนุษย์ที่เข้าไปเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่ม*

สำหรับการเมืองกับคุณค่า เนื่องจากการเมืองเกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์และผลประโยชน์เหล่านั้นหมายถึงคุณค่าประโยชน์หรือคุณค่าที่บุคคลเห็นความสำคัญ ซึ่งในกิจกรรมทางการเมือง กลุ่มต่างๆหรือบุคคลที่มุ่งมั่นแสวงหาผลประโยชน์นั้น อาจจะร่วมมือกันหรือขัดแย้งกันได้ เพื่อการแบ่งปันคุณค่าต่างๆหรือเพื่อที่จะได้รับคุณค่าใดๆ ฉะนั้น จึงมีผู้ให้คำนิยามการเมืองว่าเป็นกระบวนการในการจัดแบ่งคุณค่าต่างๆในสังคมในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจและเป็นความชอบธรรม

⁴² จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, หน้า 145.

⁴³ จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย: เศรษฐกิจ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 185-187.

* ในกรณีวิเคราะห์การเมืองนั้น แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญยิ่ง ความสำคัญของผลประโยชน์ที่มีต่อการเมืองนี้มีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ซึ่งพิจารณาได้จากคำว่า “ผลประโยชน์” ซึ่งมีใช้กันมาตั้งแต่สมัยนั้น คำว่าผลประโยชน์นี้มาจากภาษาละติน คือ *interesse* ซึ่งแปลว่า “อยู่ระหว่างกลาง” ซึ่งตามธรรมชาติแล้วสิ่งที่อยู่ระหว่างกลางนั้นสำคัญมาก เพราะเป็นจุดที่สำคัญที่สุด ซึ่งความหมายที่ชัดเจน ผลประโยชน์หมายถึง โอกาสหรือความน่าจะเป็นที่จะได้สิ่งตอบแทนหรือรางวัล เช่น กลุ่มการเมืองหรือรัฐบาลมักจะให้ความสนใจต่อนโยบายหรือภาวะการณ์ใดเป็นพิเศษ โดยมีความมุ่งมาดปรารถนาว่ามีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากสิ่งนั้นอย่างแน่ชัด แต่ก็เป็นไปได้ว่าสิ่งที่รัฐบาลสนใจและคาดว่าจะได้ผลประโยชน์อาจจะไม่ได้ผลเลยก็ได้

โดยอำนาจหรืออิทธิพลจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาด สถานภาพทางสังคม ความสามัคคีของกลุ่ม ภาวะผู้นำ เงินทุน เป้าหมายของกลุ่ม เป็นต้น ในแง่นี้ผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่คอยตอบสนองการประนีประนอม การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆที่มีอิทธิพลที่ต่างเรียกร้องแข่งขันกัน⁴⁴

อย่างไรก็ตาม การเมืองยังเกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ เพราะกระบวนการตัดสินใจเป็นกระบวนการที่ไม่มีเหตุมีผล ผู้กำหนดนโยบายแต่ละคนไม่มีความสามารถที่จะมีเหตุมีผลโดยสมบูรณ์ได้ เนื่องจากมนุษย์มีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจ การไม่พยายามหาทางเลือกที่เป็นไปได้ทุกๆทาง นอกจากนี้ตัวองค์กรก็ไม่สามารถมีเหตุผลได้อย่างสมบูรณ์ เพราะเป้าหมายที่หลากหลายอาจขัดแย้งกัน นอกจากนี้กระบวนการตัดสินใจในองค์กร ยังเป็นกระบวนการที่สะท้อนให้เห็นว่า ผลประโยชน์ของผู้ตัดสินใจกับผลประโยชน์ขององค์กรเป็นสองสิ่งที่แยกออกจากกัน

เมื่อการเมืองเน้นถึงความต้องการต่างๆของสังคมหรือประชาชน แต่ความต้องการนั้นมักจะแข่งขันกัน และเกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณค่าภายในชุมชนนั้น ด้วยเหตุนี้สังคมหรือประชาชนจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐเป็นอย่างมาก ดังนั้นการพิจารณาการเมืองในการกำหนดนโยบายกรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณจึงต้องศึกษาในเชิงพฤติกรรมทางการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดและการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ ซึ่งในกระบวนการตัดสินใจถือเป็นกระบวนการทางการเมือง (political process) โครงสร้างขององค์กรจะมีรูปร่างหน้าตาเป็นอย่างไร ขึ้นอยู่กับผลของการต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆภายในองค์กร กลุ่มแต่ละกลุ่มจะเรียกร้องให้องค์กรใช้โครงสร้างที่เป็นประโยชน์แต่ตนมากที่สุด ซึ่งในการเรียกร้องกลุ่มแต่ละกลุ่มจะอ้างว่าตนทำเพื่อส่วนร่วม และกล่าวอ้างว่าโครงสร้างองค์กรที่กลุ่มตนเสนอจะทำให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กรในขณะที่แท้จริงแล้วกลุ่มแต่ละกลุ่มทำเพื่อตนเองกันทั้งสิ้น⁴⁵

ดังนั้นแนวคิดดังกล่าวจึงมีความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์การเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดงบประมาณ อันเป็นการตอบคำถามว่า “ใครมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและงบประมาณ”

⁴⁴ จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่ายแนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, หน้า 147.

⁴⁵ จุมพล หนิมพานิช, ผู้นำ อำนาจ และการเมืองในองค์กร, หน้า 212- 213.

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด” ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ

งานของสมศักดิ์ ชันดีวิริยะ โยธิน⁴⁶ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท ในปีพ.ศ. 2529 ซึ่งได้ข้อสรุปจากการศึกษาวิจัยคือ กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทที่ได้ทำการศึกษาคือ นโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท พ.ศ. 2518 หรือนโยบายเงินผันของรัฐบาลที่มี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายนี้ออกมาเพื่อบรรเทาความทุกข์ยากเฉพาะหน้าให้แก่ประชาชนในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไร่ชาวนาที่กำลังประสบความทุกข์ยากอยู่ในขณะนั้น ด้วยการจัดสรรงบประมาณจำนวน 2,500 ล้านบาท กระจายออกไปทั่วประเทศเพื่อว่าจ้างแรงงานในท้องถิ่นให้ทำงานในฤดูแล้ง เพื่อป้องกันชาวชนบทที่จะอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ในการกำหนดนโยบายเกิดจากความเชื่อ และการผลักดันของผู้นำทางการเมือง โดยคำนึงถึงแต่ปัจจัยทางการเมืองมากกว่าที่ต้องการช่วยเหลือประชาชนที่กำลังเดือดร้อนอยู่ทั่วประเทศ และหากพิจารณาทางด้านเทคนิค โดยการวิเคราะห์แผนและโครงการนี้แล้ว นโยบายนี้ไม่ได้ให้ผลตอบแทนมาเลย

งานวิจัยของ อัจฉรวาดิ นิมิตรชัย⁴⁷ ที่ศึกษาในเรื่องกระบวนการตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 ในปีพ.ศ. 2538 งานวิจัยดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ และศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เข้ามาแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณให้ไม่เป็นไปตามหลักเหตุผลอย่างสมบูรณ์ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ในการพิจารณาตัดสินใจจัดสรรงบประมาณสำหรับงบประมาณรายจ่ายประเภทงบลงทุน สำนักงานงบประมาณใช้วิธีการวิเคราะห์งบประมาณแบบมี

⁴⁶ สมศักดิ์ ชันดีวิริยะ โยธิน, “กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 43.

⁴⁷ อัจฉรวาดิ นิมิตรชัย, “กระบวนการตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ : ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), บทคัดย่อ.

เหตุผล สำหรับงบประมาณรายจ่ายประเภทรายจ่ายประจำสำนักงานงบประมาณใช้วิธีวิเคราะห์ งบประมาณแบบใช้ฐานเดิมเป็นหลัก ในลักษณะการเพิ่มแบบสัดส่วน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้าน การเมืองที่เข้ามาแทรกแซงทำให้การตัดสินใจงบประมาณของสำนักงานงบประมาณไม่ปฏิบัติตามหลัก เหตุผลอย่างสมบูรณ์ ซึ่งในงานวิจัยดังกล่าวมิได้กล่าวชี้ชัดในประเด็นทางการเมืองว่าเข้ามี แทรกแซงการตัดสินใจอย่างไร

นอกจากนี้ภายในงานวิจัยของอัจฉราวดียังได้กล่าวถึงประเด็นที่สนใจคือ นโยบายต่างๆ ของรัฐบาลนั้นมักจะสะท้อนอยู่ในงบประมาณ ตั้งแต่เกิดแนวความคิดในการพัฒนาด้านการ วางแผนขึ้น งบประมาณก็ได้กลายเป็นเอกสารสำคัญทางนโยบาย ด้วยเหตุผลที่ว่าถ้าสมมติว่าหาก รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจากไม่มีเงิน และคำว่านโยบายสาธารณะหมายถึงสิ่งที่ รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำแล้ว งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือให้อำนาจในการใช้จ่ายเงิน เพื่อจุดมุ่งหมายต่างๆถือเป็นเอกสารขั้นต้นที่จะสะท้อนถึงนโยบายของรัฐบาลหากรัฐบาลได้เปิด แดงนโยบายการบริหารประเทศไว้แน่นอนแล้ว แต่ไม่มีเงินในการดำเนินการ รัฐบาลก็ไม่อาจ บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ และถ้ามีโครงการถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนา 5 ปี แต่ไม่มีเงินใน งบประมาณประจำปี โครงการนั้นจะไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรืออาจ ดำเนินการได้แต่เป็นไปด้วยความล่าช้า ยิ่งกว่านั้นเงินงบประมาณจะถูกจัดสรรให้สำหรับแต่ละ วัตถุประสงค์ที่ได้มีการแถลงไว้ หรือถ้าเงินที่จัดสรรให้ไปมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับดำเนินการ ตามโครงการให้แล้วเสร็จ เป้าหมายของโครงการนั้นก็จะต้องถูกตัดทอนให้เล็กลง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่าในความเป็นจริงแล้ว งบประมาณเป็นเอกสารสำคัญทางนโยบายมากกว่าที่จะเป็น เพียงคำแถลงนโยบายหรือแผนพัฒนาเท่านั้น

งานของกุสิต สมจิตต์⁴⁸ ได้ทำการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในกระบวนการกำหนด งบประมาณท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ในปีพ.ศ. 2534 โดยศึกษา ในประเด็น “ใคร” เป็นผู้มีบทบาทในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณนี้ มีวิธีการอย่างไร ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดพิจิตรเป็นไปได้ยากที่ฝ่ายบริหารจะยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณอยู่บน พื้นฐานทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากการจัดสรรในลักษณะเช่นนี้อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลกระทบทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่ลงตัว ด้วยเหตุนี้การ จัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรจึงให้ความสำคัญต่อการสร้างข้อยุติซึ่ง

⁴⁸ กุสิต สมจิตต์, “การเมืองในกระบวนการนโยบายกำหนดงบประมาณท้องถิ่น: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจิตร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), บทคัดย่อ.

เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้งบประมาณเป็นรูปร่าง และสามารถนำมาใช้ได้ตามกำหนด ตลอดจนการตั้งกติกา หรือข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ข้อตกลงดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรงบประมาณให้เท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรม และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็จะต้องใช้กลวิธีต่างๆในการแสวงหาการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะสามารถผ่านการพิจารณาจากสภาจังหวัดได้ งานชิ้นนี้เป็นการเล่นอให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของการจัดสรรงบประมาณเฉพาะในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น

งานของสำเร็จ อัจฉริยะประสิทธิ์⁴⁹ เป็นรายงานที่ศึกษาเรื่องการเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ในปีพ.ศ. 2536 โดยค้นพบในประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาว่า กระบวนการจัดสรรงบประมาณมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากสมาชิกสภาจังหวัดบางท่านที่มีอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บริหาร และมีตำแหน่งหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ อาจใช้วิธีการต่างๆเพื่อช่วงชิงงบประมาณ เพื่อนำไปพัฒนาพื้นที่ในเขตเลือกตั้งของตนเอง ทำให้ท้องถิ่นบางอำเภอที่สมาชิกสภาจังหวัดไม่มีตำแหน่งในคณะกรรมการหรือไม่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารอาจไม่มีงบประมาณไปพัฒนาท้องถิ่นที่มีความจำเป็นและความเดือดร้อนมากกว่า

งานของสุนัย เศรษฐบุญสร้าง⁵⁰ ที่ศึกษาเรื่อง การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2543 โดยเป็นการศึกษากระบวนการงบประมาณท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครภายใต้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ผลการศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทุกเขตในกรุงเทพฯ ทำให้พฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณมีแนวโน้มที่มุ่งจะสร้างประโยชน์ต่อประชาชนชาวกรุงเทพมหานครในภาพรวม ในขณะที่สมาชิกสภากรุงเทพฯที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่ ทำให้เกิดพฤติกรรมที่มีแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนเอง ซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งของบทบาท (role conflict) ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร ดังนั้นการแปรญัตติของสภากรุงเทพมหานครจึงมุ่งเน้นการแปรญัตติเพื่อกลุ่มประชาชนในเขตมากกว่าในภาพรวม ความขัดแย้งของบทบาทเกิดจากความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง (Structural conflict) อีกทั้งสมาชิกสภาเขตหลายแห่งมีการแบ่งปันงบประมาณตามระบบโควตา โดยเอาจำนวน

⁴⁹ สำเร็จ อัจฉริยะประสิทธิ์, “การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), บทคัดย่อ.

⁵⁰ สุนัย เศรษฐบุญสร้าง, “การเมืองในกระบวนการงบประมาณ,” ใน *การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร*, พัชรีย์ สิโรต และ อรทัย ก๊กผล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 231-233.

สมาชิกสภาเขตหารด้วยงบประมาณที่ได้รับ อันเป็นลักษณะของ “coordination game” ซึ่งการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเช่นนี้แม้จะมีข้อดีในแง่ช่วยประสานความขัดแย้งระหว่างสมาชิกที่ต่างได้รับเลือกมาจากประชาชนด้วยกัน แต่ก็มีข้อเสียที่ทำให้งบประมาณกระจายเป็นเบี้ยหัวแตกและนำไปใช้ในโครงการเล็กๆ ได้เท่านั้น

งานของนักสำรวจ นุญอยู่⁵¹ ได้ทำการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในปีพ.ศ. 2545 โดยเน้นการศึกษาเชิงการบริหาร และศึกษาเฉพาะรายจ่ายประจำ งานวิจัยดังกล่าวมุ่งเน้นดูการจัดสรร แต่ไม่ได้มุ่งเน้นศึกษาปัจจัยทางการเมือง ซึ่งผลการศึกษากการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่า ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับต่างๆ แม้จะมีกลไกทางกฎหมายรองรับ โดยมีสาเหตุมาจากทัศนคติเชิงลบของผู้บริหาร การแทรกแซงจากนักการเมืองและกลุ่มอิทธิพล ความไม่จริงจังในการเปิดเผยข้อมูล และประชาชนขาดความสนใจต่อการมีส่วนร่วม

งานของสุพิชญา จารุพันธ์⁵² ได้ทำการวิจัยเกี่ยวข้องกับการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปีพ.ศ. 2549 ซึ่งผลการศึกษารูปว่าการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกกำหนดจากชนชั้นนำในองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อการกระจายและจัดสรรผลประโยชน์แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างลงตัวจนเป็นที่พอใจกับทุกกลุ่ม

งานของชาญวิทย์ ตะริโย⁵³ ที่ศึกษาเรื่องการเมืองในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลตำบลช้างเผือกในช่วงปี พ.ศ.2546-พ.ศ.2550 ในปีพ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอิทธิพลของการเมืองในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลช้างเผือก โดยศึกษาทั้งปัจจัยตามระเบียบกฎหมายกำหนดและปัจจัยที่นอกเหนือที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ที่มีส่วนในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งผลการศึกษารูปว่า กระบวนการงบประมาณยึดหลักความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการยึดหลักการเมือง อย่างไรก็ตามการยึดหลักการเมืองก็เป็นเหตุผลสำคัญที่สุดของผู้บริหารในการจัดสรรงบประมาณ และระบบอุปถัมภ์ยังคงมีความสำคัญใน

⁵¹ นักสำรวจ นุญอยู่, “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า ๘.

⁵² สุพิชญา จารุพันธ์, “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า ๘.

⁵³ ชาญวิทย์ ตะริโย, “การเมืองในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลตำบลช้างเผือกในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2550,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551), หน้า ๘.

กระบวนการจัดสรรงบประมาณของผู้บริหาร มีการจัดตั้งเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้ นักการเมืองท้องถิ่นผู้อุปถัมภ์ได้ประโยชน์จากการมีฐานคะแนนเสียงที่แน่นอน ส่วนประชาชนผู้ได้ อุปถัมภ์ได้ประโยชน์จากโครงการพัฒนาและช่วยแก้ปัญหาบางประการของชุมชนตามที่ฝ่ายบริหาร จัดสรรงบประมาณให้ ส่วนภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญสูงขึ้น โดยผ่านเวทีการประชุม ประชาคมในการผลักดัน โครงการเข้าบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาล ซึ่งผู้บริหารจะรับฟังและให้ ความสำคัญมากถ้าจะมีผลบวกต่อคะแนนนิยมของตนเอง

งานของเสมอกัน เทียงธรรม⁵⁴ ที่ศึกษาในประเด็นเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรร งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542-2547 ในปีพ.ศ. 2551 โดยเป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผลที่เกิดจากพฤติกรรมกรรมการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ ต่างๆ ซึ่งผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ นักการเมือง นายทุน ข้าราชการ และประชาชนมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดสรรงบประมาณระดับท้องถิ่น โดยสรุปได้ว่า วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบผู้บริหารตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบจับ ฉลากหรือเสี่ยงทาย วิธีจัดสรรงบประมาณแบบเท่าเทียม วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเฉลี่ยรายหัว ประชากร และวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเรียงลำดับความเดือดร้อน การจัดสรรงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งห้ารูปแบบไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ผ่านกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการจัดสรร งบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการและลำดับความสำคัญของปัญหาตามความเดือดร้อนของ ประชาชน

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณท้องถิ่น

งานวิจัยที่กล่าวเกี่ยวกับงบประมาณท้องถิ่นมักจะแฝงอยู่ในหนังสือจำพวกการคลังท้องถิ่น เช่น งานของโกวิทย์ พวงงาม⁵⁵ ในหนังสือทางวิชาการที่ใช้ชื่อว่า การปกครองท้องถิ่นที่กล่าวถึงใน บทที่ว่าด้วยการคลังท้องถิ่น หรืองานของพรชัย ลิขิตธรรมโรจน์⁵⁶ ที่กล่าวถึงการคลังท้องถิ่น และมี หัวข้อที่กล่าวถึงกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกล่าวถึงรายละเอียด 4 ขั้นตอน เช่น การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุม

⁵⁴ เสมอกัน เทียงธรรม, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542-2547,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), บทคัดย่อ.

⁵⁵ โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), หน้า 138.

⁵⁶ พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โอเคเอ็นเอสโตร์, 2550), หน้า 278-304.

ตรวจสอบและติดตามผลงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการเบิกจ่ายเงิน แต่งานวิชาการนี้ยังมิได้กล่าวถึงการเมืองในกระบวนการงบประมาณแต่อย่างใด หรืองานของสกนซ์ วรรณวิวัฒนา⁵⁷ ที่ศึกษามุ่งเน้นในด้านการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าจะมุ่งเน้นที่การเมืองในการกำหนดงบประมาณ

อย่างไรก็ตามงานดังกล่าวได้พูดถึงประเด็นปัญหาด้านรายจ่ายว่า อุปสรรคในการแบ่งความรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะท้องถิ่นอาจมีสาเหตุมาจากปัญหาทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่นักการเมืองท้องถิ่นมักแข่งขันกันเองในการให้บริการสาธารณะเพื่อเป็นการสร้างฐานคะแนนนิยมของตนเองกับประชาชน โดยไม่คำนึงถึงความสามารถและความเหมาะสมจากการประหยัดจากขนาดของการให้บริการสาธารณะ แต่ก็มีได้มุ่งเน้นประเด็นทางการเมืองแต่อย่างใด

แม้จะมีงานวิจัยของนักวิชาการหลายท่านที่ศึกษาในประเด็นปัญหาทางการเมืองการคลังโดยเน้นการศึกษาในระดับของเทศบาล แต่จะพบว่างานดังกล่าวเน้นการมองปัญหาในเชิงการบริหารมากกว่า เช่นงานวิจัยของ บุญอริ ยีหะ⁵⁸ ที่กล่าวถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับด้านการคลังของเทศบาลว่ามีอุปสรรคที่สำคัญได้แก่ ฐานะทางการเงินของตำบลแต่ละแห่งแตกต่างกัน เทศบาลหลายแห่งบริหารงานไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชนในเรื่องเทศบาล และที่สำคัญคือประชาชนไม่ให้ความสนใจเทศบาลเท่าที่ควร

สอดคล้องกับผลงานวิชาการประเภทเอกสารการสอน ที่แม้จะมองว่าปัญหาที่สำคัญในด้านงบประมาณเกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมืองการคลัง แต่ในประเด็นเชิงบริหารงานดังกล่าวยังสะท้อนถึงนัยยะทางการเมือง เช่น การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แม้จะมีการระบุเหตุผลความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณแต่ก็ไม่ชัดเจนและหนักแน่นเท่าที่ควร การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเกิดจากการวางแผนงบประมาณไม่ดี และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดจากการที่ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนพัฒนา จึงไม่ได้ดำเนินการตามแผนหรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภา หรืออาจเกิดจากฝ่ายบริหารใช้อิทธิพลทางการเมืองเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเอง อีกทั้ง แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวมีการนำไปปฏิบัติตามค่อนข้างน้อย แม้ว่าในปัจจุบันวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาแล้ว โดยการกำหนดของกระทรวงมหาดไทยแต่การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการนำไปปฏิบัติตามค่อนข้างน้อยหรือบาง

⁵⁷ สกนซ์ วรรณวิวัฒนา, การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2551), หน้า 108.

⁵⁸ บุญอริ ยีหะ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 134.

แห่งเป็นเพียงการวางแผนเป็นพิธีการ หรือเป็นเพียงการวางแผนเพราะกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น⁵⁹

หลังจากนั้นในระยะต่อมา มีนักวิชาการที่ให้ความสนใจและมีการปรับปรุงเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณเพิ่มมากขึ้น เช่น งานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา หรือ งานของวีระศักดิ์ เครือเทพ⁶⁰ ที่เริ่มให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยมีประเด็นที่น่าสนใจคือ บ่อยครั้งที่พบว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ส่วนตนของนักการเมืองท้องถิ่น หรือ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของพนักงานส่วนท้องถิ่นมากกว่ามุ่งตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน งบประมาณที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีเป็นแผนงานเดิมๆ ที่ยึดถือปฏิบัติกันมา โดยมีได้วิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วนว่าปัญหาของประชาชนนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะเศรษฐกิจและสังคมมากน้อยเพียงใด

งานวิจัยเหล่านี้พยายามอธิบายปัญหาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมิได้มีการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นมาเป็นสาระสำคัญในการกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว อีกทั้งไม่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ และ เป้าหมาย งบประมาณถูกจัดเป็นก้อนเล็กๆ กระจุกกระจายในโครงการต่างๆ และเน้นการก่อสร้าง เช่น การสร้างหรือซ่อมถนน สะพาน และสาธารณูปโภคต่างๆ มากกว่าจะพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสังคม ส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นขาดทิศทางและไม่ยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยดังกล่าวส่วนใหญ่มักศึกษาตามแนววิเคราะห์ในเชิงการบริหาร แม้จะมีงานบางชิ้นที่ศึกษาปัจจัยทางการเมือง แต่การศึกษาส่วนใหญ่ยังเน้นศึกษาในหน่วยการศึกษาอื่น ซึ่งยังไม่มียานใดศึกษาในระดับเทศบาลนคร นอกจากนี้ยังขาดการพิจารณาถึงปัจจัยด้านความขัดแย้ง และการต่อรองงบประมาณ รวมทั้งยังขาดการวิเคราะห์ว่าใครคือผู้มีบทบาทหลักในการตัดสินใจงบประมาณในระดับท้องถิ่น และยังขาดการพิจารณาบทบาทของสภาในกระบวนการกำหนดหรือจัดสรรงบประมาณ ด้วยเหตุนี้งานวิจัยดังกล่าวจึงมุ่งเน้นการศึกษาในประเด็นเหล่านี้

⁵⁹ เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2549), หน้า 264-265.

⁶⁰ วีระศักดิ์ เครือเทพ, การเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: ส. เจริญการพิมพ์, 2550), หน้า 21.

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

งานของอัศวิน ตีระวัฒนพงษ์⁶¹ ที่ศึกษาวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครในกรณีที่มาจากพรรคเดียวกัน โดยมุ่งเน้นถึงผลที่เกิดขึ้นต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในด้านต่างๆ และเน้นการศึกษาว่ามีการตรวจสอบถ่วงดุลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความคล่องตัว และไม่ปรากฏความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกัน แต่ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลเป็นไปอย่างเบาบาง และเกิดการผูกขาดอำนาจโดยอาศัยระบบพรรคการเมือง ซึ่งที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารงานของกรุงเทพมหานครในขณะนั้นมีวินัยพรรคที่สูงมาก จึงทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวสามารถริเริ่มโครงการใหญ่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสร้างสรรค์ผลงานให้กับพรรคของตนได้อย่างมาก

ขณะที่งานวิจัยของ ฉัฐกร วิทิตานนท์⁶² ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน (ทั้งหมด): ศึกษากรณีสองเทศบาลนครในเขตภาคเหนือตอนบน ซึ่งงานวิจัยค้นพบว่า บทบาทสภาท้องถิ่นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เปลี่ยนจากรูปแบบสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี เป็น สภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรี หรือ การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง ส่งผลให้บทบาทหรืออำนาจของสภาเทศบาลในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีลดลง เพราะถึงแม้ในเชิงกฎหมาย นายกเทศมนตรีจะสามารถจัดทำงบประมาณประจำปีได้โดยลำพัง แม้ว่าเป็นความจริงนายกเทศมนตรีมักจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาในแต่ละเขตเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ โดยผ่านการประชุมนอกรอบ แต่นายกเทศมนตรีอื่นยืนยันตรงกันว่าไม่จำเป็นต้องทำตามข้อเรียกร้องจากสมาชิกสภาเทศบาลเสมอไป แม้จะเป็นสมัครพรรคพวกเดียวกันก็ตาม

⁶¹ อัศวิน ตีระวัฒนพงษ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครในกรณีที่มาจากพรรคเดียวกัน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), บทคัดย่อ.

⁶² ฉัฐกร วิทิตานนท์, “บทบาทสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน (ทั้งหมด): ศึกษากรณีสองเทศบาลนครในเขตภาคเหนือตอนบน” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า 853-867.

สำหรับสาเหตุในประเด็นดังกล่าว ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว⁶³ ให้ความเห็นว่าบทบาทของกลุ่มการเมืองในองค์กรเทศบาลส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาล กับคณะเทศมนตรี มักจะเป็นคนกลุ่มเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามหลักของระบบรัฐสภา (Fusion of Power) จึงมีน้อย ทำให้เทศบาลมีผลผลิต (Output) ทางด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารเกิดประโยชน์ต่อชุมชนค่อนข้างน้อย

ประเด็นสำคัญที่งานเหล่านี้ได้สะท้อน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) มักจะมีการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเบาบาง หรือ ฝ่ายบริหารมักมีวิธีการประนีประนอมเพื่อให้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ยังเป็นของฝ่ายบริหารในฐานะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในด้านความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณที่มีการสร้างกลไกการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เช่น การที่ฝ่ายบริหารประนีประนอมกับฝ่ายสภาเทศบาลเพื่อให้ฝ่ายสภาเทศบาลผ่านร่างงบประมาณประจำปี

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของสภาท้องถิ่นในกระบวนการงบประมาณ

บทสัมภาษณ์ของตระกูล มีชัย⁶⁴ กล่าวถึงบทบาทของสภาท้องถิ่นที่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้เต็มที่ โดยเสนอว่าเกิดจากตัวกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ อีกทั้งตัวสภาท้องถิ่นก็ขาดความรู้ความเข้าใจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพราะโครงสร้างของสภาท้องถิ่นไม่ได้มีฝ่ายประจำที่จะคอยช่วยเหลือ อีกทั้งในเชิงโครงสร้างที่เปลี่ยนเป็นการเลือกตั้งโดยตรง โดยล้มระบบดุลอำนาจ ทำให้สภาทำงานไม่ได้ เพราะเกิดการแย่งอำนาจทางการเมือง

สอดคล้องกับงานของมรุต วันทนการ⁶⁵ ที่กล่าวว่า อำนาจในการจัดทำงบประมาณประจำปีส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจึงเป็นของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะข้าราชการประจำ ในขณะที่ฝ่ายสภาหรือสมาชิกสภาเทศบาลอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการได้บางกรณี เช่น การวิ่งเต้น (Lobby) เข้าหานายกเทศมนตรีของงบประมาณ ไปลงในพื้นที่ต่างๆของเทศบาล หรือ ของงบประมาณ ทำโครงการต่างๆที่ตนคิดว่าจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ในขั้นการพิจารณา

⁶³ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529, หน้า 23-28)

⁶⁴ ตระกูล มีชัย, “เปิดข้อเสนอปรับโครงสร้างสภาท้องถิ่น เพิ่มระบบตัวแทน.” ใน สัมภาษณ์พิเศษ, สยาม เจริญอินทร์ พรหม, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: บ้านผู้นำ, 2553), หน้า 86-87.

⁶⁵ มรุต วันทนการ, การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2549), หน้า 178-186.

ของปลัดเทศบาลก่อนการนำเสนอให้นายกเทศมนตรีนำเสนอผ่านสภา ดังนั้นในทางปฏิบัติ นายกเทศมนตรีและฝ่ายการเมืองจะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณตั้งแต่ตอนต้นของการจัดทำงบประมาณ แต่จะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนเกือบสุดท้ายของการจัดทำงบประมาณ

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทภาคประชาชนในการกำหนดนโยบาย

งานวิจัยของ ธวัชชัย กฤติยาภิชชาติกุล⁶⁶ ที่กล่าวถึงประเด็นการเมืองภาคประชาชนว่ามีบทบาทในเขตเทศบาลมากขึ้น แต่งานวิจัยดังกล่าวยังตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการชุมชนส่วนใหญ่ได้รับการเลือกจากหมู่สมาชิกให้ไปดำรงตำแหน่งต่างๆโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การรู้จักคุ้นเคยกัน และความเคารพนับถือซึ่งกันและกันมา การรวมกลุ่มนี้เทศบาลให้การสนับสนุนอย่างเป็นทางการด้วยการมอบความช่วยเหลือ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มออม. เป็นต้น ดังนั้น อีกนัยหนึ่งชุมชนจึงถือเป็นฐานเสียงหนึ่งของนักการเมืองท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่นักการเมืองท้องถิ่นต้องหันมาสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชน และคอยสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มต่างๆเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ และยอมรับเป็นฐานเสียงให้กับนักการเมืองด้วย

หรือในงานวิจัยของ เฉลิมพล คงจิตต์⁶⁷ ที่กล่าวว่า ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประชาสัมพันธ์ สื่อ เอกสารเผยแพร่ เสียงตามสาย และอื่นๆ เกี่ยวกับการมีบทบาท การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้ชุมชนมีพลังในการต่อรองหรือเรียกร้องถึงความต้องการของชุมชนต่อภาครัฐมากขึ้น แต่ในด้านความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองยังคงเป็นไปในลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน และรูปแบบความสัมพันธ์มีความซับซ้อนมากขึ้นภายใต้ระบอบอุปถัมภ์ ยกตัวอย่าง กรณีศึกษาที่เทศบาลนครเชียงใหม่ที่รูปแบบของประชาชนยังคงเป็นการคอยรับสิ่งของหรือเงินทองจากห้วคณะเนนหรือกลุ่มการเมืองนั้นลดบทบาทไป แต่มีลักษณะความสัมพันธ์ในเชิงการต่อรองมากขึ้น เช่น ต้องการให้ปรับปรุงถนน ปรับปรุงการให้บริการประชาชนมากขึ้น เป็นต้น ส่งผลให้นักการเมืองและสมาชิกสภาให้ความสำคัญกับการลงพื้นที่สร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำชุมชน รวมทั้งเสนอนโยบายการบริหารที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนมากขึ้น และเมื่อมีโอกาสเข้าไปบริหารเทศบาลจะต้องทำผลงานในเชิงรูปธรรมให้เห็นภายในชุมชนด้วย

⁶⁶ ธวัชชัย กฤติยาภิชชาติกุล, “การสร้างทายาทการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541), หน้า 412.

⁶⁷ เฉลิมพล คงจิตต์, “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตชุมชนสันติธรรมต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่”, (การศึกษาแบบอิสระปริญญาโทบริหารการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 72.

เช่นเดียวกันกับงานวิจัยของ Chandra Mahakanjana⁶⁸ ที่ศึกษาเรื่องเทศบาลและบทบาทของคณะกรรมการชุมชนในประเทศไทย โดยเน้นการศึกษาในระดับเทศบาลเมือง เช่น เทศบาลเมืองบางบัวทอง โดยผลการศึกษาพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลมีแนวโน้มที่จะลงทุนกับชุมชนมากขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่าตนจะทำงานกับกลุ่มชุมชนได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้การมีความสัมพันธ์อันดีกับคณะกรรมการชุมชนยังหมายถึงการที่นักการเมืองท้องถิ่นจะสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองได้อีกด้วย เพราะคณะกรรมการชุมชนสามารถแสดงบทบาทเป็นหัวคะแนนทางการเมืองให้กับนักการเมืองท้องถิ่นได้ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือนี้อยู่ในลักษณะการอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน โดยนักการเมืองช่วยเหลือชุมชนด้านการเงินและการบริการสาธารณะ ในขณะที่คณะกรรมการชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานกับชุมชนจะช่วยเหลือทั้งด้านการประสานงานถือเป็นบทบาทอย่างเป็นทางการ และการเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองท้องถิ่นที่เคยช่วยเหลือตนไว้ซึ่งถือเป็นการตอบแทนและถือเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ

แต่อีกนัยหนึ่งยังมีนักวิชาการบางส่วนที่มองว่า บทบาทของประชาชนที่ไม่ค่อยมีความตื่นตัวทางการเมือง เพราะประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ประชาชนมักคิดว่าเรื่องการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ ประชาชนยังไม่มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่น และประชาชนยังไม่เข้าใจระบบและกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่าประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วม ไม่สนใจใช้สิทธิในการเลือกตั้งมากเท่าที่ควร

ดังเช่น ผลการศึกษาของอนันตชัย นาระถิ⁶⁹ ที่พบว่า ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาล จะต้องเริ่มจากการที่ประชาชนมีส่วนร่วมคิด วางแผน ร่วมดำเนินงานและร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล แต่ผลการศึกษากลับพบว่า ประชาชนให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมด้านการมีส่วนร่วมคิดและวางแผนน้อย เช่น การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการจัดทำประชาคมหมู่บ้านไม่มาก ทำให้แผนงานและโครงการไม่ตอบสนองต่อความต้องการและไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ส่วนมากแผนงานและโครงการเกิดจากความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาล

⁶⁸ Chandra Mahakanjana, "Municipal governments and the role of Cooperative Community Groups in Thailand," in *Local organizations and Urban governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society* (London: Routledge, 2009), p. 101-117.

⁶⁹ อนันตชัย นาระถิ, คู่มือระเบียบกฎหมายของส่วนราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต./เทศบาล/อบจ.) (กรุงเทพฯ: สุทรไพศาล, 2553), หน้า 43.

หรือในงานของศุภสวัสดิ์ ชัชวาล⁷⁰ ที่กล่าวว่า จากข้อมูลสถิติต่างๆบ่งชี้ให้เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้มากขึ้นก็ตาม แต่โดยสภาพข้อเท็จจริงแล้วนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นกลับดูเหมือนยังมีขีดจำกัดอยู่มาก ประชาชนมิได้อาศัยช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้เปิดช่องทางเอาไว้มากนัก ทั้งนี้ทั้งนั้น การที่ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากนัก เป็นผลมาจากความไม่ตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน หรือเหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีบทบัญญัติที่ยุ่ยาก ซับซ้อนยากต่อการปฏิบัติ หรือ ข้อถกเถียงที่ว่า การที่ประชาชนไม่ได้ไปแสดงออกทางการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยตรงอาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำตามบทบาทหน้าที่ของตนเองได้สมควรอยู่แล้ว

⁷⁰ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 210.

บทที่ 3

สภาพทั่วไปของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

ในบทนี้จะกล่าวถึง หลักการกำหนดนโยบายของเทศบาล ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด รวมทั้งสภาพชุมชน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยสังเขป และกล่าวถึงกลุ่มประชาชน สภาพทางการเมือง กลุ่มการเมือง ที่อาจมีบทบาทต่อการผลักดันนโยบายซึ่งอาจส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดงบประมาณ

หลักการกำหนดนโยบายของเทศบาล

สำหรับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับเทศบาลนครนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงการวางแผนพัฒนา ก่อน เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

การวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง รวมถึงการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนินตามแผน ความเป็นอิสระนั้นมิได้หมายถึงความเป็นอิสระในฐานะ “รัฐอิสระ” แต่เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้และยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล หรือตรวจสอบ โดยรัฐบาลและประชาคมอีกด้วย

ดังนั้นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาสามปีผู้ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องตระหนักถึงขั้นตอน และกำหนดเวลาของการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาของทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล จำเป็นต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาสามปีเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

ดังนั้น แผนพัฒนาสามปีจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้แผนพัฒนาสามปีเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการหรือกิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปีในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณเพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

1.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาควรเข้าพบผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ และความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไป และดำเนินการเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปีผ่านปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติ โดยโครงการดังกล่าวจะเป็นการกำหนดทรัพยากรในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และกำหนดปฏิทินการทำงานไว้อย่างชัดเจน

1.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ แจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานภายในขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคม

สำหรับแผนพัฒนาสามปี เมื่อครบรอบหนึ่งปี ให้จัดเวทีการประชุมร่วมพิจารณา ทบทวนดูว่า จากยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือก โครงการที่กำหนดไว้ ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไปจะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนา ที่จะนำมาใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปีก็ได้

1.3 เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมจะต้องเข้าร่วมการพิจารณาว่าจะมีโครงการใด ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา หากโครงการที่พิจารณามีเป็นจำนวนมาก ตามระเบียบกำหนดให้พิจารณาโดยนำโครงการจากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

สำหรับการจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องจัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปี และรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป เมื่อปรับปรุงร่างแผนพัฒนาสามปีให้นำเสนอคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

1.4 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี ถือเป็นขั้นที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาสามปีแล้ว สภาท้องถิ่นจะส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีและนำไปปฏิบัติ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าในการดำเนินงาน หรือ การกำหนดนโยบายของเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังกำหนดว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น จะต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาจากภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้เน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด รวมทั้งต้องพิจารณาจากกรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น และที่สำคัญต้องนำแผนชุมชนมาร่วมในการพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังกำหนดระเบียบเรื่องระยะเวลา ในข้อ 18 ว่า แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาสามปีจำเป็นต้องดำเนินการตามห้วงเวลา ดังนี้ คือ

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. การเตรียมการจัดทำแผนและจัดเก็บข้อมูล | ภายในเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ |
| 2. การจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น | ภายในเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม |
| 3. การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี | ภายในเดือนเมษายน |
| 4. การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี | ภายในเดือนเมษายน |

ของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

5. การเสนอขอความเห็นชอบ อนุมัติ และ ภายในเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน

ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

เมื่อพิจารณาจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จะพบถึงตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 7 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
- (2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ข้อ 8 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานกรรมการ
- (2) รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน กรรมการ
- (3) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- (5) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน ไม่น้อยกว่าสามคน กรรมการ

(6) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน ไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ

(7) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการและเลขานุการ

(8) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน ผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการตามข้อ 8 (3)

(4) (5) และ (6) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

ข้อ 9 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานกรรมการ
- (2) หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการ
- (3) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ

(4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการและเลขานุการ หน้า 50 เล่ม 122

ตอนพิเศษ 115 ง ราชกิจจานุเบกษา 17 ตุลาคม 2548

(5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการตามข้อ 9 (3) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กล่าวได้ว่าตัวแสดงสำคัญที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว เช่น ผู้บริหาร หมายถึง ข้าราชการการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และข้าราชการประจำ เช่น หัวหน้ากองต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้จะพบว่า ตัวแสดงที่มีความสำคัญ คือ ฝ่ายบริหาร และ ตัวแทนภาคประชาชน ในฐานะตัวแทนประชาคม ที่ถือเป็นกลุ่มบุคคลสำคัญเพราะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบาย และการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งจากระเบียบจะพบว่า ประชาชนมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งฝ่ายบริหารควรให้ความสำคัญ เช่น การนำปัญหาและความต้องการของชุมชนจากแผนชุมชนเข้าสู่แผนพัฒนาสามปีของเทศบาลด้วย ในขณะที่สมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญ คือ เป็นตัวแทนคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลในการร่วมพิจารณาแผนพัฒนาสามปี นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการอนุมัติใช้แผนพัฒนาสามปีอีกด้วย

หลักในการพิจารณาเพื่อจัดทำงบประมาณของเทศบาล

งบประมาณของเทศบาล เป็นการแสดงแผนการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ของเทศบาลที่ได้วางแผนไว้ ซึ่งสิ่งที่ได้กล่าวแล้วว่าการจัดทำงบประมาณนั้น จะต้องพิจารณาจากภารกิจของแต่ละงาน แผนพัฒนาเทศบาล นโยบายระดับต่างๆ และปัญหาความต้องการของชุมชนที่เทศบาลจะต้องดำเนินการให้

สำหรับโครงสร้างงบประมาณของเทศบาล ประกอบด้วย รายจ่ายบกลาง และ รายจ่ายตามแผนงาน โดยรายจ่ายบกลางจะตั้งไว้ที่สำนักปลัดเทศบาล ส่วนรายจ่ายตามแผนงาน จะตั้งไว้ทุกหน่วยงานที่มีรายการจ่าย ประกอบด้วย รายจ่ายประจำ และ รายจ่ายเพื่อการลงทุน

เมื่อทุกหน่วยงานได้รับคำสั่งชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หน่วยงานต่างๆจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เข้าในหมวดต่างๆ เช่น รายจ่ายบกลาง ส่วนใหญ่ตั้งที่สำนักปลัดเทศบาล โดยส่วนมากเป็นเงินที่เทศบาลกู้ หรือ มีหนังสือให้เทศบาลต้องตั้ง นอกจากนี้ยังมีเงินสำรองจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อฉุกเฉิน ในกรณีที่มีได้ตั้งงบประมาณไว้ โดยผู้บริหารสามารถนำมาใช้ได้ ซึ่งรายจ่ายบกลาง ประกอบด้วย ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย, รายจ่ายตามข้อผูกพัน, เงินสำรองจ่าย, เงินช่วยเหลือกิจการสถานชานานูบาล และเงินค่าทำศพ เป็นต้น

นอกจากนี้โครงสร้างงบประมาณของเทศบาลยังประกอบด้วย รายจ่ายตามแผนงาน ซึ่งแยกเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายประจำ และ รายจ่ายเพื่อการลงทุน สำหรับรายจ่ายประจำประกอบด้วยหมวดต่างๆ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ, หมวดค่าจ้างชั่วคราว, หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ, หมวดค่าสาธารณูปโภค, หมวดเงินอุดหนุน, หมวดรายจ่ายอื่นๆ เช่น รายจ่ายที่ไม่สามารถจัดเข้าใน

หมวดรายจ่ายหมวดใดหมวดหนึ่งข้างต้นได้ ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย ค่าครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

อย่างไรก็ตามในการกำหนดงบประมาณของเทศบาลยังจำเป็นต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 สำหรับเทศบาล ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรที่มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายระบุ หน้าที่ของเทศบาล โดยเฉพาะของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีกว้างขวาง แต่ก็มีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ได้แก่

ตาราง 3.1 เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	
	7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	

ที่มา: พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

นอกจากนี้เทศบาลยังต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยเป้าหมายของแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้ชัดเจน ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนในด้านการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น¹

เมื่อพิจารณาในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการกระจายอำนาจได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้²

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
7. การจัดการศึกษา
8. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
9. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
10. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
11. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
12. การส่งเสริมกีฬา

¹ วุฒิสภา ดันไชย, การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: เอพี กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2548), หน้า 42-45.

² ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 192-193.

13. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
14. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
15. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
16. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
17. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
18. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
19. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
20. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
21. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
22. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
23. การผังเมือง
24. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
25. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
26. การควบคุมอาคาร
27. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
28. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
29. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กล่าวได้ว่าในด้านอำนาจหน้าที่ของเทศบาลมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่หลายด้านทั้งด้านการบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษา และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับเทศบาลนครได้เพิ่มอำนาจในด้านการผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง การสาธารณสุข และการท่องเที่ยวอีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจะพบว่าภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลนครมีภาระหน้าที่มากขึ้นจนถือว่าครอบคลุมภาระงานของทุกกระทรวงภายในเทศบาลจะมีการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ ซึ่งคำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมของเทศบาล แบ่งส่วนราชการออกเป็นหลายสำนัก หรือ กอง ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของขนาด คุณภาพและปริมาณงานของเทศบาล

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎหมายภาษีต่างๆ, กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายขนส่งทางบก เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการดำเนินงานระหว่างเทศบาลยังจำเป็นต้องมีการประสานงานกับองค์กรอื่น เช่น หน่วยงานภาคเอกชน, ภาคประชาสังคม ต่างๆ โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณภาคส่วนอื่นๆย่อมเข้ามามีบทบาททั้งในทางตรงและทางอ้อม เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน ในทางกฎหมายจึงระบุให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด ตามมาตรา 20

บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

วิธีการงบประมาณ

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีการแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอด ตั้งแต่ พ.ศ. 2541 แต่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 โดยมีการแก้ไขข้อความจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

หมวด 3 วิธีการจัดทำงบประมาณ

ข้อ 22 ให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่ายและให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่างๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ*

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ให้ยกเลิกความในข้อ 22 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และใช้ความต่อไปนี้ ก่อร่างโดยสรุปคือ

* ความในข้อ 22 ถูกยกเลิกโดย ข้อ 4 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และให้ใช้ความใหม่แทน

ข้อ 22 ให้ใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ ให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่ายและให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่างๆของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

ข้อ 23 ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในชั้นต้นแล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้วให้เจ้าหน้าที่งบประมากรวบรวมและจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งเพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม

ข้อ 24 ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถที่จะนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่นแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้รายงานนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ สำหรับเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี หากนายกเทศมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปเสนอต่อสภาเทศบาลได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นต่อประธานสภาเทศบาลก่อนวันที่ 15 สิงหาคม ของปีงบประมาณปัจจุบัน*

ข้อ 25 การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่น และการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจอนุมัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

หมวด 4 การโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

ข้อ 26 การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายต่างๆ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 27 การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น

ข้อ 28 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าชี้แจงประมาณการรายรับหรืองบประมาณรายจ่าย ให้เป็นอำนาจอนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

* ความในข้อ 24 วรรคสองถูกเพิ่มโดย ข้อ ๕ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543

ข้อ 29 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้าง ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น

ข้อ 30 การโอน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายจ่ายเงินประเภทอื่นที่ต้องนำมาตั้งงบประมาณรายจ่ายตามข้อ 15 ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณมีอำนาจอนุมัติโอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายจ่ายได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว

ข้อ 31 การโอน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายการที่ได้เบิกตัดปี หรือขยายเวลาให้เบิกตัดปีไว้ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจให้เบิกตัดปีได้ หรือขยายเวลาเบิกตัดปี

ข้อ 32 ภายใต้บังคับข้อ 39 การโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่าย เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว ให้ประกาศโดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบแล้วแจ้งการประกาศให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบ ภายในสิบห้าวัน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้แจ้งแก่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

หมวด 5 การควบคุมงบประมาณ

ข้อ 33 ให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นผู้ช่วยเหลือ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) ควบคุมการรับและการเบิกจ่ายเงิน
- (2) ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน และหนี้
- (3) ตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการก่องหนี่ผูกพัน

ข้อ 34 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่องหนี่ผูกพันได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่าย และมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้

ข้อ 35 บรรดาเงินที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ หรือใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการหรือองค์กรเองให้นำส่งเป็นรายได้ขององค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นอย่างอื่น

ข้อ 36 บรรดาเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากผู้อุทิสให้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายในกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ ให้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้น และไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่มีเงินเหลือจากการใช้จ่ายนั้นและผู้อุทิสให้ไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้นำส่งเป็นเงินรายได้

การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินกู้ เงินยืมจากเงินสะสม หรือเงินอุดหนุนจาก กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใด ที่มีลักษณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ตามที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่มีเงื่อนไข ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการ ตามที่ระบุไว้โดยไม่ต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบนี้ สำหรับแบบและวิธีการจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด

เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสินเปลื้องแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้อง จ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา ดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยไม่ต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบนี้เงินรายรับที่ เป็นสถานพยาบาล สถานการศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกเป็นสาธารณประโยชน์หรือ ประชาสงเคราะห์ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินไปใช้จ่ายได้แต่เฉพาะตามระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้เท่านั้น

ข้อ 37 เมื่อสิ้นปีงบประมาณ หากงบประมาณรายจ่ายมีเหลืออยู่ และได้มีการเบิกตัดปีหรือ ขยายเวลาเบิกตัดปีไว้แล้ว ในกรณีนี้ให้เบิกจ่ายได้โดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายฉบับเดิมต่อไปได้อีก ภายในระยะเวลาที่ขอเบิกตัดปีหรือขยายเวลาเบิกตัดปีไว้

ข้อ 38 ภายใต้บังคับข้อ 9 ข้อ 17 ข้อ 21 และข้อ 34 การก่อหนี้ผูกพัน งบประมาณรายจ่าย เกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ให้กระทำได้โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และจัดทำเป็น งบประมาณรายจ่ายตามขั้นตอนกฎหมาย

การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับโครงการใด โครงการหนึ่งจะกระทำได้เมื่อมีความจำเป็นที่ไม่อาจแยกงบประมาณตั้งจ่ายและดำเนินการในแต่ ละปีงบประมาณได้ ซึ่งเป็นโครงการประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ไม่อาจแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ เป็นส่วน ๆ และมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการในปีงบประมาณเดียว ให้ก่อหนี้ผูกพันได้ไม่เกิน ปีงบประมาณถัดไปและงบประมาณที่จะก่อหนี้ผูกพัน จะต้องไม่เกินร้อยละห้าสิบของงบประมาณ

รายจ่ายเพื่อการลงทุนของงบประมาณปีที่ผ่านมา โดยจะต้องระบุในงบประมาณรายจ่ายในปีปัจจุบัน และในปีงบประมาณถัดไปให้ชัดเจน*

นอกจากนี้หากเทศบาลมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีขั้นตอนการปฏิบัติที่กำหนดไว้ คือ เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องแจ้งให้หน่วยงานคลังรายงานรายรับจริงให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทราบว่ามีการรับที่มีได้ประมาณการรับไว้เกิดขึ้นใหม่หรือมีการรับที่ช่วยยอดประมาณการรายรับที่ได้ประมาณการไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินเท่าใด จากนั้นเจ้าหน้าที่งบประมาณจะทำหนังสือสอบถามว่าหน่วยงานใดมีความประสงค์จะใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มเติมให้เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สุดท้ายต้องนำข้อมูลเสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้จัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาท้องถิ่นได้ภายในปีงบประมาณ เข้าสู่กระบวนการตราเป็นเทศบัญญัติต่อไป

หมวด 6 การรายงาน

ข้อ 39 ในห้องกรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้แล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเพื่อทราบภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าวัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 40 เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ในห้องกรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทราบ ภายในกำหนดสามสิบวันตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดแล้วส่งสำเนารายงานการรับ - จ่าย ดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบและเก็บเป็นข้อมูลระดับจังหวัดภายในระยะเวลาสิบห้าวันหลังจากนั้นแล้วให้จังหวัดรายงานกรมการปกครอง

* “ข้อ 38 การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ จะกระทำได้อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และมีรายได้ตามงบประมาณแล้วจึงจะจ่ายได้” ข้อความนี้ถูกยกเลิกโดยข้อ 3 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 และให้ใช้ความใหม่ดังที่กล่าวข้างต้นแทน

กล่าวโดยสรุป วิธีการจัดทำงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยนั้นเริ่มจากการให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายและให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่างๆของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ จากนั้นให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณขอดีเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถที่จะนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ การพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่น และการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจอนุมัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ดังนั้น เจ้าหน้าที่งบประมาณจะมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอื่นตามกำหนดไว้ในระเบียบ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานงบประมาณ ดังต่อไปนี้

1. เรียกให้หน่วยงานต่างๆเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบ และหลักเกณฑ์พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย
2. วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยงานต่างๆ
3. สั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแล เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณ และรวบรวมเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กล่าวโดยสรุป หลักของกระบวนการกำหนดงบประมาณของเทศบาล มีดังนี้

1. กองวิชาการและแผนงาน โดยงานจัดทำงบประมาณร่วมกับงานวิเคราะห์นโยบายและแผน รวมทั้งฝ่ายต่างๆ จัดประชุมประชาคมเมืองเพื่อรับฟังความคิดเห็นและปัญหาความต้องการต่างๆจากตัวแทนของประชาชนในชุมชน พร้อมทั้งสรุปประเด็นปัญหาความต้องการเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วนเสนอให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) และคณะผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อพิจารณาวางแผนหาแนวทางแก้ไขต่อไป

2. คณะผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) และหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ (สำนัก/กอง/ฝ่ายต่างๆ) ทบทวนผลการดำเนินงานในรอบ 3 ปี และทบทวนแผนพัฒนาสามปีของ

เทศบาลเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนา เพื่อให้โครงการเป็นไปตามแผนพัฒนาเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ.2548 ซึ่งการทบทวนจะต้องทบทวนภายในเดือนมกราคม เพื่อดูแผนงานและโครงการที่กำหนดว่าจะดำเนินการในปีนั้น

3. จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี เสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและอนุมัติใช้แผนพัฒนาสามปี

4. เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานต่างๆ (สำนัก/กอง/ฝ่ายต่างๆ) เสนอข้อมูลที่จะต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณ ส่งให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) ระหว่างเดือนเมษายน

5. เมื่อแต่ละหน่วยงาน (สำนัก/กอง/ฝ่ายต่างๆ) ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) ให้พิจารณาแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้วางไว้ในส่วนที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบประมาณการค่าใช้จ่ายทั้งที่เป็นรายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อการลงทุนเสนอให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) กรณีหน่วยงานที่มีรายได้ให้ประมาณการรายรับให้ด้วย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่างๆ ได้แก่ รับจริง-จ่ายจริง ย้อนหลัง 3 ปี งบแสดงฐานะการคลังของทุกหน่วยงานให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) ด้วย ภายในเดือนเมษายน

6. เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) รวบรวมรายละเอียดที่ได้รับจากกองต่างๆ เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่าย จัดทำเป็นข้อมูลเบื้องต้นเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

7. เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณขอดีแล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) นำยอดเงินและรายการที่ได้รับอนุมัติขึ้นต้นจากผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายตามแบบรูปเล่มงบประมาณรายจ่ายที่กรมการปกครองกำหนดเสนอคณะผู้บริหารท้องถิ่น ภายในเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายน

8. คณะผู้บริหารท้องถิ่น เสนอร่างเทศบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม และเข้าสู่กระบวนการตราเป็นกฎหมายท้องถิ่น (เทศบัญญัติ) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

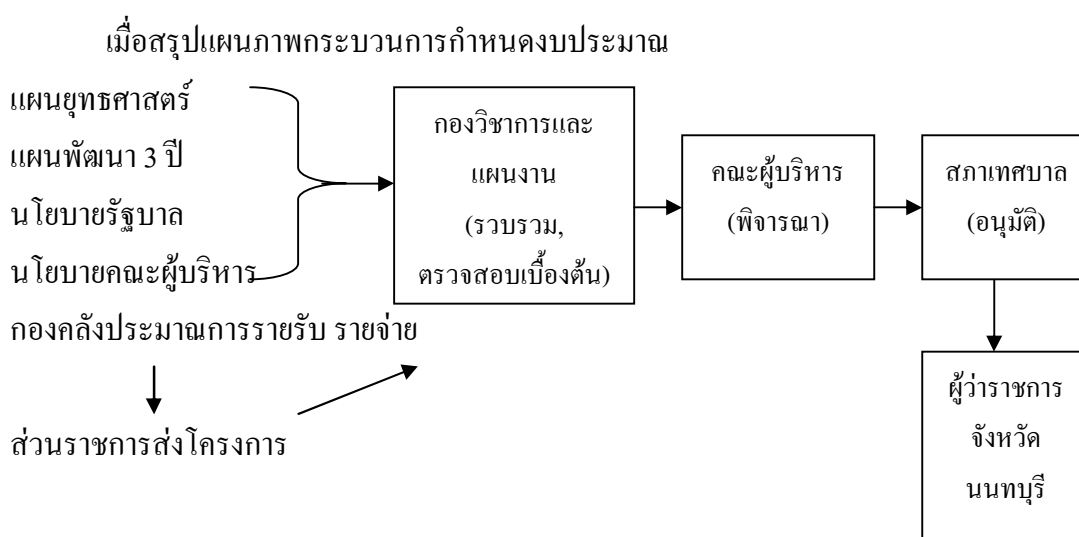
9. เมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาท้องถิ่นได้มีมติให้ความเห็นชอบ ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างเทศบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาลงนามให้ความเห็นชอบ ภายในเดือนสิงหาคม

10. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามให้ความเห็นชอบแล้ว ส่งร่างเทศบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นลงนามบังคับใช้เป็นเทศบัญญัติและประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบโดยทั่วกัน ภายในเดือนกันยายน

11. ส่งสำเนาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ให้ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สำนัก กอง แขวง สถานธนานุบาล และหน่วยตรวจสอบภายใน เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ภายในเดือน กันยายน

12. นำสำเนาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ลงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของเทศบาล และศูนย์ข้อมูลข่าวสารเทศบาล

13. บันทึกข้อมูลเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ลงในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [Local Administrative Accounting System (e-LAAS)] และระบบสารสนเทศการบริหารจัดการเพื่อการวางแผนและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (e-Planning)



ภาพที่ 3.1 กระบวนการกำหนดงบประมาณ

ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 11) ได้กำหนดโครงสร้างเทศบาลให้มีองค์ประกอบ คือ มีการกำหนดโครงสร้างให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ภายหลังจากที่สมาชิกสภาเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองครบตามวาระ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้กับเทศบาลตำบลโดยสามารถเลือกที่จะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี แต่ท้ายที่สุดพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับดังกล่าว ได้ระบุว่า วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป จะจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทุกแห่ง และตามโครงสร้างที่พระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับ

นี้ได้กำหนดขึ้นส่งผลให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีโครงสร้างเทศบาลที่ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ สภาเทศบาล ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย จึงต้องถูกปรับเปลี่ยนไป ซึ่งความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่มีต่อองค์ประกอบและบทบาทของแต่ละฝ่าย มีดังนี้คือ

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ สภาเทศบาล

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกทั้งหมด 12 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกทั้งหมด 18 คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิกทั้งหมด 24 คน และให้สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาอีก 1 คน โดยจะเลือกมาจากสมาชิกตามมติของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ดังนี้

1. เสนอร่างเทศบัญญัติเทศบาลและพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาเทศบาล แผนพัฒนาสามปี ร่างเทศบัญญัติเทศบาล เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ตลอดจนการดำเนินงานหรือกิจการอื่นใดที่ ระเบียบกฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลตามที่กฎหมาย กำหนด

2. กำกับดูแลการบริหารงานของนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามที่ได้แถลงต่อสภาเทศบาล โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ร่างเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เป็นต้น

3. ตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการ งานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความ นั้นๆยังไม่สมควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

2. ฝ่ายบริหาร

สำหรับฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย

(1) ข้าราชการฝ่ายการเมือง คือ นายกเทศมนตรี 1 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับจากวันเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรอง

นายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยในการบริหารเทศบาลได้ โดยทางเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองแต่งตั้งได้ไม่เกิน 3 คนและเทศบาลนครแต่งตั้งได้ไม่เกิน 4 คน แต่ทั้งหมดจะต้องมิใช่สภาเทศบาล ถือเป็นกรแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายสภาโดยเด็ดขาด นอกจากนี้นายกเทศมนตรียังอาจแต่งตั้งบุคคลที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือด้านการบริหารงาน ประกอบด้วย เลขานุการ และ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน

(2.) ข้าราชการประจำ ประกอบด้วย ปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง รวมถึงหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เช่น สำนักปลัดเทศบาล, กองวิชาการและแผนงาน, สำนักการคลัง, สำนักการช่าง, กองสวัสดิการสังคม, กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และส่วนราชการอื่นๆที่จัดตั้งขึ้น

สำหรับบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ คือ

1. แลกเปลี่ยนนโยบายให้สภาเทศบาลโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ โดยวิธีการแลกเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวจะต้องมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล
2. การทำหน้าที่บริหารกิจการเทศบาล โดยมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล และหน้าที่ตามที่กฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ
3. จัดทำร่างแผนพัฒนาเทศบาล ร่างเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เสนอต่อสภาเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการทั้งหลายของทางเทศบาล
4. กำหนดให้ใน 1 ปีจะต้องมีการกำหนดสมัยประชุมสภา 4 สมัย (เพิ่มจากเดิม 2 สมัย) และยังกำหนดให้มีการเลือกประธานสภาและรองประธานสภาภายใน 15 วัน นับจากวันประกาศผลการเลือกตั้งครบตามจำนวน หากไม่สามารถเลือกประธานสภาและรองประธานสภาได้ตามกำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาล
5. นายกเทศมนตรีจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่แถลงไว้กับสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี*

ส่วนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยสภาเทศบาลมีหน้าที่ในการ

* กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตาม พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้มีมาตรการนี้ ด้วยความมุ่งหวังจะให้ทั้ง 2 ฝ่ายสามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันและกันได้อย่างแท้จริง

พิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุมฝ่ายบริหาร ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อรับหลักการและให้ความเห็นชอบเรียบร้อยแล้ว ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยกำหนดระยะเวลาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 15 วัน กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าวแล้ว ให้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณไปยังนายกเทศมนตรีลงนามบังคับใช้

อย่างไรก็ตาม หากมีกรณีสมาชิกสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง แก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วย คณะกรรมการ 15 คน มาจากการเสนอของสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 7 คน และมาจากบุคคลที่ดำรงหรือไม่ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเสนอของนายกเทศมนตรีอีก 7 คน โดยให้แต่งตั้งภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ และให้คณะกรรมการทั้ง 14 ร่วมกันปรึกษาหารือและเสนอชื่อบุคคล ซึ่งต้องมีชื่อผู้บริหารเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลมาทำหน้าที่ประธานกรรมการ ภายใน 7 วัน

คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ประธานได้รับการแต่งตั้งประธานกรรมการ แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการให้นายกเทศมนตรี แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติดังกล่าวจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัตินี้ไม่ทัน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อสภาเทศบาลรับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจากนายกเทศมนตรีมาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 3 วัน หากพิจารณาให้แล้วเสร็จหรือสภาเทศบาลมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติให้ร่างเทศบัญญัตินี้ตกไป แล้วให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อนและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาล

กล่าวโดยสรุป กลไกการถ่วงดุลจะเกิดขึ้นจากชั้นแรกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปต่อนายกเทศมนตรีโดยไม่มีการลงมติ แต่ถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายได้กำหนดกลไกให้

เกิดการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล โดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหารเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งในช่วงดังกล่าวนายกเทศมนตรีจะถูกควบคุมจากผู้ว่าราชการจังหวัด คือ นายกเทศมนตรีอาจถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยผ่านการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมดังกล่าวภายใน 7 วัน ในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปแล้วเสร็จภายใน 30 วัน หรือสภาเทศบาลมีมติไม่เห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาล อย่างไรก็ตามในการยุบสภาเทศบาลดังกล่าวมิได้เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีพ้นจากความเป็นนายกเทศมนตรีแต่อย่างใด³

อย่างไรก็ดี ในการปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะผู้บริหาร มิได้เป็นไปโดยอิสระเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดการบริหารงานของเทศบาล ในด้านต่างๆเช่น การทำารนอกเขตเทศบาลและการทำารร่วมกับบุคคลอื่น ดังนี้

มาตรา 57 ทวิ เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน และได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบล แห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 57 ทรี เทศบาลอาจทำารร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยเทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้ับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน และ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากต้องการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

³ สรุปรจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 [แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546]

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในด้านการดำเนินการของเทศบาล อาจมีปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ อันเนื่องมาจากกฎหมายที่ระบุนวามสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคล* หมู่บ้านจัดสรร โดยมีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการดำเนินการต่างๆของเทศบาลดังนี้ คือ

หน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปจะสิ้นสุดลงทันทีนับตั้งแต่ได้แสดงเจตนาอุทิสหรือทำนิติกรรมการ โอนกรรมสิทธิ์ให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ นั่นคือ องค์กรของภาครัฐจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวต่อจากผู้มีกรรมสิทธิ์คนเดิมทันที

กรณีการ โอนกรรมสิทธิ์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะต้องขอทำนิติกรรมโดยการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ตามหลักที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 525 เรื่องการให้ทรัพย์สิน

การที่กฎหมายบังคับให้ทำนิติกรรมให้ถูกต้องตามแบบของกฎหมายกรณี โอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เนื่องจากองค์กรของรัฐดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กร⁴

ดังนั้น ตามหลักกฎหมาย แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตาม ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ของตน เมื่อผู้จัดสรรที่ดินไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังนั้นจึงต้องพิจารณาทางเลือกสุดท้ายที่จะหลุดพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรได้ นั่นคือขอจดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งฐานะทางกฎหมายก็จะต่างไปจากเดิมที่เป็นเพียงทรัพย์สินของเอกชน เปลี่ยนเป็นทรัพย์สินของมหาชน หน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการที่เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนทุกๆไป⁵

* นิติบุคคล เกิดจากความคิดของนักกฎหมายที่จะสร้างระบบนิติบุคคลขึ้นเพื่อให้คณะบุคคลซึ่งกระทำการร่วมกัน ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในคณะบุคคลนั้นได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอก เนื่องจากการกระทำหรือการบริหารตามวัตถุประสงค์ของคณะบุคคลแต่ได้กำหนดให้ทรัพย์สินทั้งหมดของคณะบุคคลที่นำมาใช้ในการประกอบกิจการของคณะบุคคล รวมทั้งทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบกิจการนั้นเป็นทรัพย์สินที่ต้องนำมาใช้แทนความรับผิดชอบของคณะบุคคล โปรดดูใน ตระกูล มีชัย , สภาตำบล เอกสารวิจัยสถาบันนโยบายศึกษา (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2527).

⁴ วาสิทธิ์ นนทสิน, “การบังคับใช้กฎหมายการจัดสรรที่ดิน : ศึกษากรณีปัญหาการจัดตั้งและการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 50-51.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

อย่างไรก็ดี นอกจากเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่ภายหลังจากมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะพบว่า ในมาตรา 16 มีการกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษาการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น⁶

ในปัจจุบันกล่าวได้ว่าเทศบาลมีความเป็นอิสระมากขึ้นในด้านการจัดการบริการสาธารณะ และการปกครองตนเอง ทั้งนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่มีการบัญญัติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจการงานของเทศบาลทั้งในด้านการบริหาร และการตรวจสอบ ส่งผลให้ในช่วงดังกล่าวเทศบาลมีการปรับตัวมาก โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายที่นับตั้งแต่มิพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 องค์กรเทศบาลได้พยายามจัดประชาคมหรือหารือร่วมกันกับทุกภาคส่วนเพื่อให้สามารถสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างภาคีส่วนต่างๆ ได้

ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่เทศบาลต้องมีความสัมพันธ์ทางด้านบทบาท อำนาจหน้าที่กับภาคีต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน รวมถึงประชาชน โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครในจังหวัดปริมณฑลที่มีระดับความเป็นเมืองสูง หน่วยงานในพื้นที่ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาชน ในขณะที่ปัญหาของความเป็นเมืองมีความแตกต่างและหลากหลายมากกว่าปัญหาของชนบท การกำหนดนโยบายและการกำหนดงบประมาณจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นที่ถือได้ว่าเป็นท้องถิ่นที่ค่อนข้างไปทางเมืองมากกว่าชนบท การกำหนดนโยบายและงบประมาณจะเป็นเช่นไร และตอบสนองเพื่อกลุ่มใดภายใต้สภาวะทางการเมืองที่ถูกครอบงำจากกระทรวงมหาดไทยภายใต้ระบบข้าราชการประจำ รวมถึงภายใต้การเมืองท้องถิ่นที่ผู้บริหารล้วนครองอำนาจมาอย่างยาวนาน ดังกรณีศึกษาที่จะกล่าวต่อไป

ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครนนทบุรี

เทศบาลนครนนทบุรีเริ่มจากการเป็นเทศบาลเมืองนนทบุรีซึ่งได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2479 โดยในพระราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 หน้า 1196 ซึ่งพระราช

⁶ วิรัช วิรัชนิการวรรณ, การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด บี.เจ.เพเลท โปรดิวเซอร์, 2546), หน้า 47.

กฤษฎีกา ระบุไว้ว่า เห็นสมควรจัดเขตชุมชนในบรรดาตำบลอันเป็นที่ตั้งศาลาว่าการจังหวัดนนทบุรี ตามเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 ขึ้นเป็นเมืองที่มีฐานะเป็นเทศบาลเมืองมีนามว่า “เทศบาลเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี” ครอบคลุมตำบลสวนใหญ่ทั้งตำบล มีพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร

ต่อมาด้วยความเจริญจากสภาพพื้นที่อันเป็นเมืองปริมณฑล มีพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร กอปรกับมีความเหมาะสมทางด้านผังเมือง เขตเทศบาลพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร มีอาคารบ้านเรือนหนาแน่นเต็มพื้นที่ ทำให้ประชาชนมีความต้องการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการมากขึ้น อีกทั้งยังมีความเหมาะสมทางการเมืองการปกครองด้านเศรษฐกิจ เกิดการขยายตัวของชุมชนอย่างรวดเร็ว เทศบาลจึงได้รายงานกระทรวงมหาดไทย ขอยขยายเขตเทศบาลจากเดิมออกไปอีก 4 ตำบล คือ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอบ และตำบลท่าทราย ทั้งนี้เพื่อรองรับความเจริญของท้องถิ่นต่อไป

ด้วยเหตุนี้ในวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2531 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลจากพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 1 หมื่นกว่าคน เป็น 38.9 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 5 ตำบล คือ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอบ ตำบลท่าทราย และตำบลสวนใหญ่ กล่าวได้ว่า เทศบาลได้ขอยขยายเขตเทศบาลให้เป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ต้องหยั่งเสียงประชามติเป็นกรณีพิเศษ จนกระทั่งในวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลเมืองนนทบุรีขึ้นเป็นเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ในปัจจุบันเทศบาลนครนนทบุรีถือเป็นเทศบาลชั้น 1 ก. ตั้งอยู่บนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา มีพื้นที่เขตเทศบาลรวม 38.90 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 5 ตำบล คือ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลท่าทราย ตำบลบางเขน และตำบลบางกระสอบ สภาพพื้นที่มีความแตกต่างจากเทศบาลนครปากเกร็ด เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่แม้จะมีการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรร แต่สวนผลไม้ต่าง ๆ ก็ยังคงมีอยู่ และพื้นที่ก็มิได้เปลี่ยนสภาพเป็นที่รองรับการขยายตัวเป็นที่พักอาศัย อุตสาหกรรม ห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ ซูเปอร์มาร์เก็ต และหน่วยงานราชการส่วนกลาง

ปัจจุบัน เทศบาลนครนนทบุรีมีจำนวนประชากรมากถึง 266,974 คน และอาคารมากกว่า 100,000 หลังคาเรือน (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2552) สำหรับการคมนาคมในเขตเทศบาล มีการคมนาคมขนส่งที่สำคัญ 2 เส้นทาง คือทางบกและทางน้ำ มีการคมนาคมที่ค่อนข้างสะดวก เทศบาลมีสำนักงานประชาสัมพันธ์ และมีสำนักงานไฟฟ้าที่ให้บริการ ส่วนการให้บริการโทรศัพท์ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี มีผู้ให้บริการ คือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทร คอร์ปอเรชั่น จำกัด ครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตเทศบาล ระบบสาธารณูปโภคค่อนข้างดี ภายในเขตเทศบาลนนทบุรีมีโรงเรียนในสังกัดจำนวน 5 แห่ง นอกจากนี้ยังมีสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษานนทบุรีอีกหลายแห่ง เช่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 ระดับมัธยมศึกษา 8 แห่ง, สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 ระดับประถมศึกษา 14 แห่ง ฯลฯ โดยสรุปสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะในเขตเทศบาลนครนนทบุรี) มีจำนวนทั้งสิ้น 6 แห่ง คือ (สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง และสังกัดเทศบาลนครนนทบุรี 5 แห่ง) รวมทั้งยังมีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล สุวรรณภูมิวิทยาเขตนนทบุรีอีกด้วย กล่าวได้ว่าประชากรส่วนใหญ่มีการศึกษาดี⁷ ส่วนด้านการสาธารณสุข ปัจจุบันเทศบาลนครนนทบุรี มีศูนย์บริการสาธารณสุข 5 แห่ง และยังมีโรงพยาบาลที่อยู่ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี อีกจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ โรงพยาบาลพระนั่งเกล้า โรงพยาบาลบาราศนราดรุร โรงพยาบาลโรคทรวงอก โรงพยาบาลศรีธัญญา โรงพยาบาลนนทเวช รายได้ส่วนใหญ่มาจากอุตสาหกรรม รองลงมา คือ สาขาการบริการ ธุรกิจเกี่ยวกับการค้าส่งค้าปลีก และการซ่อมเครื่องยนต์เครื่องจักร ของใช้ในครัวเรือน ธุรกิจโรงแรม ร้านอาหาร ธุรกิจบริการทางการเงิน ฯลฯ ตามลำดับ ส่วนผู้ประกอบการอาชีพด้านการเกษตรจะมีอยู่เพียงเล็กน้อย ในเขตตำบลสวนใหญ่ บางกระสอบ และตลาดขวัญ⁸

ส่วนใหญ่ในเขตเมืองนนทบุรีมักจะประสบปัญหาการจราจรติดขัดในช่วงเวลาเร่งด่วน ตามตรอก ซอยต่าง ๆ และตามแยกบนถนนสายหลัก มักจะมีรถติดเป็นจำนวนมากและเป็นเวลานาน ๆ โดยเฉพาะบริเวณสี่แยกแคราย เนื่องจากนนทบุรีเป็นเมืองปริมณฑลซึ่งมีเส้นทางเชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานคร และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย ทำให้ปริมาณรถผ่านเข้า - ออก ในแต่ละวันมีจำนวนมาก นอกจากนี้ในเขตพื้นที่ยังประสบปัญหาอุทกภัย โดยเฉพาะชุมชนริมแม่น้ำ อีกทั้งยังมีปัญหาขยะมูลฝอยเนื่องจากเทศบาลนครนนทบุรีเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีประชากรอาศัยเป็นจำนวนมาก ขยะมูลฝอยจึงเพิ่มขึ้นด้วย และปัญหาหลักๆ ที่ย่ำสุด คือ ปัญหายาเสพติด

1. สภาพชุมชน

เทศบาลนครนนทบุรีได้จัดตั้งชุมชนตามนโยบายกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นยิ่งขึ้น โดยเทศบาลนครนนทบุรีได้จัดตั้งชุมชนครั้งแรกเมื่อมี พ.ศ. 2532 ในขณะนั้นมีจำนวนชุมชนทั้งสิ้น 42 ชุมชน ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2541 มีชุมชนทั้งสิ้น 45 ชุมชน อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน พ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนทบุรีมีการขยายชุมชนในเขตเทศบาล

⁷ ข้อมูลจากทำเนียบสถานศึกษา ปีการศึกษา 2552 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี ใน แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555-2557), หน้า 19 - 20.

⁸ ข้อมูลพื้นฐาน, http://www.nesdb.go.th/econSocial/macro/gpp_data/index.html อ้างใน แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555-2557), หน้า 17.

นครนนทบุรีจำนวนมากถึง 93 ชุมชน* สำหรับชุมชนที่เพิ่มใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2554 คือ ชุมชนติวานนท์พัฒนา และชุมชนเกร็ดแก้ว 5

สภาพชุมชนของเทศบาลนครนนทบุรี ประกอบไปด้วย

1. ชุมชนใหญ่ที่รวบรวมหมู่บ้านจัดสรรในเขตพื้นที่เข้ามาจัดอยู่ในรูปแบบชุมชน ทำให้เจ้าของหมู่บ้านจัดสรรส่วนใหญ่ต้องมอบหรืออนุญาตให้เทศบาลสามารถดำเนินการกิจการต่างๆ ได้ เช่น การซ่อมบำรุงถนน ไฟฟ้า ฯลฯ อันเป็นภาระหน้าที่ของเทศบาล และ

2. หมู่บ้านจัดสรรที่เป็นนิติบุคคล (ไม่ได้มอบพื้นที่ให้เทศบาลดำเนินการใดๆ ตามภาระหน้าที่ได้)

โครงสร้างของชุมชนประกอบด้วยชุมชนดั้งเดิม และ หมู่บ้านจัดสรรที่เป็นนิติบุคคลทั้งที่ยกพื้นที่ให้เป็นสาธารณะแล้ว และ ยังไม่ได้ยกพื้นที่ให้เป็นสาธารณะ สำหรับชุมชนทั่วไปที่ทำงานประสานกับเทศบาล ทางเทศบาลจะมีการจัดรูปแบบการปกครองโดยให้มีการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการชุมชน จากนั้นประธานคณะกรรมการชุมชนจะแต่งตั้งกรรมการฝ่ายต่างๆ เพื่อช่วยประสานความร่วมมือและช่วยเหลือกันระหว่างชุมชน เทศบาลและส่วนราชการองค์กรต่างๆ ในการพัฒนาแก้ไขปัญหาชุมชน โดยการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชนตามหลักการ ควรมีการจัดการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการชุมชน คือ ประธานชุมชน รองประธานชุมชน เลขานุการ และฝ่ายต่างๆ ซึ่งเทศบาลกำหนดให้มีการประชุมร่วมกันเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพูดคุยสอบถามปัญหาการปฏิบัติงาน

แต่จากข้อเท็จจริงพบว่า คณะกรรมการชุมชนส่วนใหญ่ เวลาในการประชุมเป็นแบบไม่เป็นทางการมากกว่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาหรือช่วยประสานงานกับเทศบาล โดยจากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนพบว่า ทางชุมชนจะมีการประชุมร่วมกันกับเทศบาลแต่การจัดประชุมจะจัดไม่ประจำทุกเดือน หากเทศบาลต้องการขอความช่วยเหลือหรือประสานงานกับชุมชน โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการส่งจดหมายให้กับประธานชุมชนเพื่อนำไปประสานกับชาวบ้านในชุมชนอีกครั้งหนึ่ง

หมู่บ้านจัดสรรหลายแห่งยังมีได้ยกพื้นที่ให้เป็นสาธารณะเพื่อให้เทศบาลนครนนทบุรี ปัญหาที่พบคือ เจ้าของโครงการก่อสร้างหมู่บ้านมักปล่อยให้ชาวบ้านหรือประชาชนในหมู่บ้านจัดการดำเนินการด้านสาธารณูปโภคด้วยตนเอง แต่เนื่องจากส่วนใหญ่หมู่บ้านใหญ่ๆดังกล่าวมักเป็นหมู่บ้านของผู้มีสถานะทางเศรษฐกิจดี และมีการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านภายในร่วมกัน

* จากการสัมภาษณ์พบว่า เทศบาลนครนนทบุรีมีนโยบายจะขยายพื้นที่ชุมชนให้ครบ 99 ชุมชน

เช่น หมู่บ้านศุภาลัย หมู่บ้านลัดดารมย์ หมู่บ้านนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรเศรษฐสิริ ประชาชื่น เรสซิเดนซ์ 1 เป็นต้น จึงไม่เกิดปัญหาเรื่องสาธารณูปโภคต่างๆ*

ดังนั้น ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านจัดสรรกับเทศบาลจึงเป็นไปอย่างห่างเหิน เมื่อถามถึงสาเหตุของการไม่เข้าร่วมกับเทศบาล ส่วนใหญ่อ้างว่าไม่มีเวลา เพราะมีภาระหน้าที่ กิจการงานที่ต้องทำ สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของสมาชิกสภาเทศบาลเขตหนึ่งที่ว่า “...หมู่บ้านจัดสรรเขาไม่สนใจว่าทำไมต้องสนใจท้องถิ่น ส่วนใหญ่เขาทำงาน หมู่บ้านมันสำเร็จรูปอยู่แล้ว สาธารณูปโภคเขาดีหมด เขาก็ไม่สนใจ แต่ถ้าเป็นหมู่บ้านดั้งเดิม ความสัมพันธ์ในชุมชนจะดีกว่า ทำให้การประชุมชุมชนไม่จำเป็นว่าจะต้องทำทุกชุมชน...”⁹

1.1 การประสานงานร่วมกันระหว่างเทศบาลและคณะกรรมการชุมชน

ตามแผนการดำเนินการของเทศบาลนครนนทบุรีมีการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วม เช่น การจัดประชุมร่วมกันระหว่างคณะผู้บริหารและคณะกรรมการชุมชน แต่จากการสัมภาษณ์พบว่า การจัดประชุมเป็นไปแบบไม่ต่อเนื่องประจำทุกเดือน ต่างจากเทศบาลนครปากเกร็ด แต่การประชุมจะเกิดเฉพาะในกรณีมีปัญหาที่เทศบาลต้องแก้ไขเฉพาะหน้า เช่น ปัญหาน้ำท่วม โดยเทศบาลจะทำหนังสือเชิญประชุมผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประธานชุมชนที่ประสบปัญหาน้ำท่วม หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในเขตที่เกี่ยวข้องมาเพื่อพิจารณาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหของเทศบาลเป็นกรณีๆไป

อย่างไรก็ดี เทศบาลยังเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหลากหลาย เช่น เสี่ยงตามสาย โดยเทศบาลนครนนทบุรีมีการติดตั้งเสี่ยงตามในทุ เพื่อความสะดวกในการประสานงานกับชุมชน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ หลายหมู่บ้านในชุมชนร้องเรียนเรื่องเสี่ยงดังที่เกิดขึ้นจากการประกาศเสี่ยงตามสายของเทศบาล โดยเฉพาะบริเวณบ้านที่อยู่บริเวณหัว

* เป็นที่น่าสังเกตว่าหมู่บ้านประชาชื่น เรสซิเดนซ์มีการส่งหนังสือถึงนายกเทศมนตรีเรื่องค่าบริการการจัดเก็บขยะ แต่ในกรณีหมู่บ้านจัดสรรที่เปิดตัวขึ้นใหม่ในแถบชานเมือง (ฝั่งตะวันตกของเทศบาลนครนนทบุรี) พบว่า กรรมการหมู่บ้านสามารถเก็บเงินลูกบ้านได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเทศบาล ดังเช่น หมู่บ้านลัดดารมย์ กรรมการหมู่บ้านจะเก็บเงินลูกบ้านปีละประมาณ 12,000 บาท เพื่อใช้จ่ายเป็นค่ารักษาความปลอดภัย, ค่าเก็บขยะมูลฝอย และค่าจ้างต่างๆที่เกี่ยวกับหมู่บ้าน แต่ในกรณีหมู่บ้านจัดสรรที่เกิดขึ้นมาแล้วอาจมีปัญหาด้านสาธารณูปโภคที่ขาดการดูแล ส่งผลให้ชาวบ้านในหมู่บ้านบางส่วนต้องการยกที่ดินให้กับเทศบาลเพื่อให้เทศบาลเข้ามาดูแลจัดการด้านสาธารณูปโภคภายในหมู่บ้าน เช่น ปัญหาท่อตัน ปัญหาถนนต่ำ เป็นต้น ดังนั้น หมู่บ้านจัดสรรที่เกิดขึ้นใหม่ส่วนใหญ่จะไม่ประสบปัญหาด้านการดำเนินการที่เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ เพราะจะมีการจัดตั้งกรรมการหมู่บ้านซึ่งถือเป็นบุคคลสำคัญที่จะเป็นผู้ดำเนินการโดยดำเนินการเงิน

⁹ สัมภาษณ์ ศศิวิมล ทองโอพาร, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 26 มิถุนายน 2555.

ชอยซึ่งจะได้ยินเสียงตามสายมากที่สุด* นอกจากนี้ เทศบาลยังใช้วิธีแจกเอกสารหรือใบปลิว ส่วนช่องทางอื่นๆ อย่างอินเทอร์เน็ต ส่วนใหญ่เทศบาลใช้เพื่อการประชาสัมพันธ์กิจกรรม โครงการ เช่น งานประเพณี หรือ กิจกรรมการดูงานต่างๆของเทศบาล ขณะที่การประชาสัมพันธ์การเรียกประชุม กลุ่มย่อย หรือรายงานการประชุม ส่วนใหญ่มิได้ลงประกาศในเวปไซด์ของเทศบาลทั้งนี้เนื่องจากในความเป็นจริง ชุมชนหลายแห่งมักสื่อสารผ่านสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรงอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ในกรณีที่โครงการใดที่ชุมชนต้องการดำเนินการ แต่ใช้งบประมาณจำนวนมาก ชุมชนจะแจ้งกับสมาชิกสภาเทศบาล

กล่าวโดยสรุป ในประเด็นช่องทางการติดต่อสื่อสารของประชาชนส่วนใหญ่มีลักษณะไม่เป็นทางการ และไม่มีกรรวบรวมข้อมูลชัดเจนถึงความต้องการของประชาชนว่าสื่อสารผ่านช่องทางใดมากที่สุด แต่จากการสัมภาษณ์พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงฝ่ายบริหารได้ไม่ยาก ส่งผลให้การติดต่อสื่อสารระหว่างชุมชนและเทศบาลในด้านการกำหนดนโยบายมีลักษณะการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ

2. การรวมกลุ่มของภาคประชาสังคมอื่น

1. กลุ่มที่อยู่ภายในความรับผิดชอบและความดูแลของเทศบาล

1.1 กลุ่มวุฒิสภาวิชาการสมอง

เป็นกลุ่มบุคคลที่มีทั้งที่อยู่ในจังหวัดนนทบุรี และ เป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี กลุ่มคนดังกล่าวประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีสถานะทางสังคม และ เศรษฐกิจดี เช่น บุคคลที่ประกอบอาชีพข้าราชการในกรม หรือ กระทรวงต่างๆ มีทั้งที่เกษียณราชการและยังไม่เกษียณราชการ ส่วนใหญ่ทัศนคติของกลุ่มคนเหล่านี้จะแสดงออกในทางวิชาการมากกว่าสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จัดเป็นกลุ่ม Tink-Tank ของเทศบาล

* เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อช่วงต้นปี 2554 ยังพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลบางคนได้ทำการขออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อติดตั้งเสียงตามสายในชุมชนเพิ่มเติมหลายชุมชน ทั้งที่ในความเป็นจริงคนในชุมชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้มีการติดตั้งเสียงตามสายในชุมชน โดยกล่าวอ้างถึงเหตุผลว่า เรื่องที่เทศบาลประกาศส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับชุมชนโดยตรง เช่น การออกบริการด้านการสาธารณสุข เพราะ โดยส่วนใหญ่คนในชุมชนจะออกไปใช้บริการทางการแพทย์ตามโรงพยาบาลในเขตกรุงเทพมหานครมากกว่าการใช้บริการจากสาธารณสุขของเทศบาล สอดคล้องกับข้อมูลงานวิจัยที่สำรวจพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลนครนนทบุรีมักจะใช้บริการด้านการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลในเขตกรุงเทพมหานครมากกว่าในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในเขตเทศบาลมิได้มีความต้องการในการมีส่วนร่วมกับท้องถิ่นมากนัก

อย่างไรก็ตามกลุ่มดังกล่าวมีบทบาทเฉพาะการเข้าร่วมทำประชาคมเมือง และ เสนอแนวคิด เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ตามที่ฝ่ายบริหารเทศบาลได้กำหนดไว้ แม้กลุ่มดังกล่าวจะเคยผลักดัน โครงการก่อสร้างสะพานแขวงามวงสว่างเพื่อแก้ไขปัญหาจรดติด แต่โครงการดังกล่าวเป็นโครงการ ที่ได้รับประโยชน์ในภาพรวมของจังหวัดนนทบุรีมากกว่า และมีเพียงโครงการเดียวที่สามารถ ผลักดันได้

1.2 กลุ่มผู้สูงอายุ

ในเขตเทศบาลนครนนทบุรีมีทั้งสิ้น 21 ชุมรม อย่างไรก็ตามจากการ สัมภาษณ์พบว่า กลุ่มผู้สูงอายุในเทศบาลนครนนทบุรีที่มีบทบาทมีเพียงบางกลุ่มเท่านั้น

1.3 กลุ่มวินมอเตอร์ไซค์

ในด้านความสัมพันธ์กับเทศบาล จากข้อมูล พบว่า เทศบาลนครนนทบุรี นำโดยนายสมนึก ธนเดชากุล ได้จัดงานมอบเสื้อวินแก่ผู้ขับขี่รับจ้างสาธารณะ จำนวน 8,600 ตัว เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2554 ณ ห้อง MCC HALL ชั้น 4 ห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์ สาขางามวงสว่าง และมีการบรรยายพิเศษ เรื่อง กฎหมายและข้อควรรู้สำหรับผู้ประกอบอาชีพขับขี่รับจ้าง สาธารณะ โดยพันตำรวจโทสมใจ พาทีทิน รองผู้กำกับการจราจรสถานีตำรวจภูธรเมืองนนทบุรี และนายรุ่งฤทธิ์ เศรษฐลักษณ์ หัวหน้าฝ่ายทะเบียนรถ จากขนส่งจังหวัดนนทบุรี กลุ่มเหล่านี้ถือเป็น ฐานคะแนนเสียงให้กับนายสมนึก ธนเดชากุล

1.4 กลุ่มอาชีพ

สำหรับกลุ่มอาชีพในเขตเทศบาล จากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่จะ ขึ้นตรงกับจังหวัด โดยเทศบาลสามารถสนับสนุนบางกิจกรรมให้กับกลุ่มอาชีพในเขตเทศบาล เช่น การจัดมหกรรมสินค้า หรือ การจัดกิจกรรมการแสดงต่างๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้กลุ่มอาชีพ สามารถนำสินค้าที่ผลิตได้ออกมาขายหารายได้

2. กลุ่มที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบและการดูแลของเทศบาล

2.1 กลุ่มภาคธุรกิจเอกชน เช่น กลุ่มบริษัทห้างร้านต่างๆ โดยลักษณะ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหล่านี้กับเทศบาลจะเป็นความสัมพันธ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตเพื่อ ประกอบกิจการ ซึ่งหากกลุ่มธุรกิจเอกชนที่ต้องการดำเนินธุรกิจในพื้นที่เทศบาลเป็นการประกอบ ธุรกิจที่ไม่เกิดผลเสียหายต่อประชาชนส่วนรวมตามลักษณะกฎหมายที่กำหนด คณะผู้บริหารก็จะ

อนุญาตให้ธุรกิจดังกล่าวดำเนินการได้ ยกเว้น ธุรกิจบางอย่าง เช่น ธุรกิจประเภทอาบ อบ นวด ซึ่งตามกฎหมายถือเป็นธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อคนส่วนรวม ทำให้เทศบาลจำเป็นต้องพิจารณาหรือไม่ อนุญาตให้มีใบประกอบการดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะนิติบุคคลหนึ่งและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่เพื่อการจัดบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์ต่อคนในชุมชน คณะผู้บริหารจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าว

2.2 กลุ่มสื่อมวลชน เช่น สำนักหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์เมืองนนท์เดลี, หนังสือพิมพ์นิวส์เสียงประชา, หนังสือพิมพ์เสรีนนท์, หนังสือพิมพ์ไทยนนท์, หนังสือพิมพ์รวมข่าว, หนังสือพิมพ์เดอะนิวส์, หนังสือพิมพ์ข่าวนนท์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามจากการสังเกตพบว่า เทศบาลนครนนทบุรีมีการประสานงานกับสำนักข่าวท้องถิ่น โดยลักษณะการประสานงานเทศบาลจะเรียนเชิญตัวแทนสื่อมวลชนเหล่านี้มาเพื่อรับทราบในวันสำคัญต่างๆของเทศบาล เช่น วันที่เทศบาลจัดกิจกรรมประเพณี หรือ วันที่สภาอนุมัติร่างเทศบัญญัติ เป็นต้น โดยเทศบาลต้องจ่ายเงินให้กับสื่อมวลชนเหล่านี้ประมาณ 1,000 บาทต่อคน¹⁰ อย่างไรก็ตามจากการสังเกตตัวแทนสื่อมวลชนดังกล่าวมิได้มีบทบาทในฐานะ Watchdog แต่เปรียบเสมือนตัวแทนของชนชั้นนำในเทศบาลในการสื่อข่าว

2.3 หน่วยงานอิสระ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี และเอกสารของเทศบาลส่วนใหญ่เน้นการตรวจสอบในชั้นหลังการกำหนดนโยบาย

กล่าวโดยสรุป จากที่กล่าวข้างต้นเป็นการสะท้อนถึงสภาพสังคม ชุมชน และภาคประชาสังคมรวมถึงภาคธุรกิจต่างๆที่อยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบายของเทศบาล ซึ่งเหตุที่ต้องกล่าวถึงเนื่องจากต้องการชี้ให้เห็นถึงสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรชุมชนและภาคธุรกิจ อาจมีผลกับการกำหนดนโยบายของเทศบาลได้

3. สภาพทางการเมืองภายในเทศบาลนครนนทบุรี

การทำความเข้าใจการเมืองภายในเทศบาลนครนนทบุรีตั้งแต่ พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2551 ต้องกล่าวถึงรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองของเทศบาลนครนนทบุรีเป็นแบบเก่า คือ เริ่มจากรูปแบบ

¹⁰ สัมภาษณ์ อรุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 8 สิงหาคม 2554.

เก่าคือ สภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี หรือรูปแบบที่นายกเทศมนตรีมีที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยอ้อม ของสมาชิกสภาเทศบาล

1. ความเป็นมาและสภาพการเมืองในเทศบาลนครนนทบุรีตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกลุ่มพลังหนุ่ม จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2517 – พ.ศ. 2551)

กลุ่มพลังหนุ่ม เริ่มเข้ามาบริหารงานในเทศบาลเมืองนนทบุรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ซึ่งในช่วง ดังกล่าว เทศบาลเมืองนนทบุรียังเป็นเทศบาลเล็กๆ มีพื้นที่เพียง 2.5 ตารางกิโลเมตรครอบคลุม ตำบลสวนใหญ่ตำบลเดียว อีกทั้งมีจำนวนประชากรเพียง 2.3 หมื่นคน ในขณะที่มีงบประมาณทั้งปี เพียง 10 กว่าล้านบาท กอปรกับคณะผู้บริหารในยุคนั้นมาจากการแต่งตั้งมิได้มาจากเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชน

สำหรับจุดเริ่มต้นทางการเมืองของ “กลุ่มพลังหนุ่ม” เริ่มจากการตัดสินใจส่งผู้สมัครรับ เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในช่วงปลายปี พ.ศ. 2517 โดยในครั้งแรกนี้ “กลุ่มพลังหนุ่ม” ส่งผู้สมัคร เพียง 6 คน กล่าวได้ว่าผู้ก่อตั้งกลุ่มพลังหนุ่มเริ่มแรกมีจำนวนทั้งสิ้น 6 คน ดังนี้ คือ **นายสมนึก ธนเดชากุล**, นายชูชีพ เอี่ยมเอิบ หรือ วิชาญน้อย พรทวี, นายสมศักดิ์ โลหิตตาดิส, นายปรีชา ศรี นนท์, นายไพโรจน์ ชาติทอง และนายเพื่อ ศรีรัตน์¹¹

อย่างไรก็ตาม ผลจากการเลือกตั้งในครั้งนั้น กลุ่มพลังหนุ่มได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาได้เพียง 2 คน คือ **นายสมนึก ธนเดชากุล** และ **นายชูชีพ เอี่ยมเอิบ**¹² ด้วยเหตุนี้ทำให้ในขณะนั้น นายสมนึก ธนเดชากุล และ นายชูชีพ เอี่ยมเอิบ รับผิดชอบต่อเป็นฝ่ายค้านร่วมกับฝ่ายค้านในสภาที่มาจากการ เมืองของ นายสมาน สุขมาก ซึ่งประกอบด้วย นายสมาน สุขมาก, นางเตือนจิตต์ เกตุสมบูรณ์ และนายทองวิชัย ไกรกุล ส่วนทีมการเมืองของ ร.อ.ชโลม รัตนเสถียร สามารถนำได้ 13 เสียง จึง เป็นฝ่ายบริหารในขณะนั้น

จากนั้นในปี พ.ศ. 2520 ได้เกิดความผันผวนทางการเมืองขึ้นในสภา และจากคำกล่าวที่ว่า “การเมืองทุกระดับ ไม่มีมิตรแท้และศัตรูที่ถาวร” ยังเป็นความจริง ทำให้กลุ่มพลังหนุ่ม และ กลุ่ม สมาน สุขมาก ได้เข้าไปรวมกลุ่มการเมืองกับ ร.อ.ชโลม รัตนเสถียร ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในขณะนั้น

¹¹ ทองวิชัย ไกรกุล, “24 ปีของกลุ่มพลังหนุ่ม,” ใน *ที่ระลึก 24 ปี 2517 – 2541 กลุ่มพลังหนุ่มนนทบุรี* (กรุงเทพฯ: บพิธ การพิมพ์ จำกัด, 2542), หน้า 15.

¹² ชูชีพ เอี่ยมเอิบ, “จากใจวิชาญน้อย,” ใน *ที่ระลึก 24 ปี 2517 – 2541 กลุ่มพลังหนุ่มนนทบุรี* (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2542), หน้า 13.

ขณะเดียวกันกลุ่มการเมืองของ ร.อ.ชโลม รัตนเสถียร กลับมีการแตกคอกันทางการเมือง กล่าวกันว่า ในช่วงดังกล่าวแม้จะใช้ท้าวใจก็ยังประสานต่อไม่ติด ทำให้ในที่สุดกลุ่มการเมืองของ ร.อ.ชโลม รัตนเสถียร จึงใช้ระบบแยกตัวทางการเมือง ทำให้ในช่วงปี พ.ศ. 2521 นายสมนึก ธนเดชากุล สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งเทศมนตรี คู่กับ นายทองวิชัย ไกรกุล โดยมีนายบริบูรณ์ จันทรวงศ์ เป็นนายกเทศมนตรี กล่าวได้ว่าในช่วงปี พ.ศ.2521 ถือเป็นก้าวแรกของผู้นำกลุ่มพลังหนุ่มที่ได้เข้ามาบริหารงานในเทศบาลเมืองนนทบุรี

จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2523 ถึงวาระการเลือกตั้งใหม่ ในครั้งนั้น “กลุ่มพลังหนุ่ม” ได้รวบรวมผู้สมัครได้ครบ 18 คน ประกอบด้วยคนหนุ่ม และ ผู้อาวุโส รวมกับสมาชิกเก่าจากทีมอื่นมารวมกัน อย่างแนบแน่น เช่น ท่านสอน กาญจนสาลักษณ์ อดีตคลังจังหวัด (ปัจจุบันถึงแก่กรรมไปแล้ว) และ ท่านอาจารย์ปิ่น วิริยาภรณ์ อดีตผู้อำนวยการสถาบันราชวมงคลวิทยาเขต (ช่างกลนนท์) ทั้งสองได้เข้าร่วมทีมกับกลุ่มพลังหนุ่ม ซึ่งผลการเลือกตั้งในครั้งนั้น “กลุ่มพลังหนุ่ม” ได้รับเลือกตั้งถึง 17 คน หายไปเพียง 1 คน

ภายหลังจากการเลือกตั้งจะมีการจัดทีมผู้บริหาร นายสมนึก ธนเดชากุล ยกย่องให้นาย ประสม สุขก้อน เป็นนายกเทศมนตรี โดยตนเองขอรับตำแหน่งเป็นเทศมนตรี จนถึงปีพ.ศ. 2526 กลุ่มพลังหนุ่มได้รับผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลเมืองนนทบุรีเพิ่ม 1 คน คือ นายวีระ จรดล ทำให้ในช่วงดังกล่าว “กลุ่มพลังหนุ่ม” มีสมาชิกสภาเทศบาลครบทีม 18 คน ประกอบด้วย

นายประสม สุขก้อน, นายชูชีพ เอี่ยมเอิบ, นายทองวิชัย ไกรกุล, นายสุรินทร์ อุดเดช, นายปิยะ รมโพธิ์, นายเพื่อ ศรีรัตน์, นายประสม สีน้าเงิน, นายประสม ผลประเสริฐ, นายพยัพ คำพันธ์, นายศิริ มุลพันธ์, พ.อ.อ.ไพศาล เทศแดง, พ.อ.อ.เฉลิม คล้ายพงษ์, นายบุญเชิด เอี่ยมเอิบ, นายประสาน พูนจำ, นายปิ่น วิริยาภรณ์, นายสอน กาญจนสาลักษณ์, นายสมนึก ธนเดชากุล และ นายวีระ จรดล

ต่อมาในปีพ.ศ. 2527 นายประสม สุขก้อน นายกเทศมนตรีในขณะนั้น มีสุขภาพไม่ดีจึงขอ ลาออก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้หัวหน้า “กลุ่มพลังหนุ่ม” อย่าง นายสมนึก ธนเดชากุล ได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่ง “นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองนนทบุรี”

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2528 ถือเป็นปีที่ทำให้ “กลุ่มพลังหนุ่ม” ต้องพลาดหวังทางการเมือง เนื่องจากทีมคู่แข่งมีการวางแผนทางการเมืองมาอย่างดี ทำให้กลุ่มพลังหนุ่มที่ส่งผู้สมัคร 18 คน ได้รับเลือกตั้งมาเพียง 6 คน ประกอบด้วย นายสุรินทร์ อุดเดช, นายปิยะ รมโพธิ์, นายประสม สีน้าเงิน, นายสมนึก ธนเดชากุล, นายแจ่ม สีมานาถ และนายทองวิชัย ไกรกุล ดังนั้นทำให้กลุ่มพลัง

หนุ่มที่ได้รับเสียงข้างน้อยจำเป็นต้องแสดงบทบาทฝ่ายค้านในสภา โดยฝ่ายบริหารในขณะนั้นเป็นกลุ่มของนายประกอบ สังข์โต

ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2529 กลุ่มการเมืองของฝ่ายบริหาร หรือ กลุ่มนายประกอบ สังข์โตเกิดความขัดแย้งทางการเมืองกันเอง โดยกลุ่มการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหารในขณะนั้นเกิดความแตกแยกกันอย่างหนัก สมาชิกจำนวนหนึ่งย้ายมารวมกับกลุ่มพลังหนุ่ม ทำให้กลุ่มพลังหนุ่มในช่วงนั้นมีความเข้มแข็งขึ้นมา แต่นายสมนึก ธนเดชากุล ได้มอบตำแหน่งนายกเทศมนตรีให้กับ นายวิโรจน์ จรูญพันธ์ อดีตประธานสภาเทศบาลของทีมงานนายประกอบ สังข์โตให้เข้ามาร่วมทีม โดยนายสมนึกได้ขอส่งคนของตนเองลงในตำแหน่งประธานสภา และ รองประธานสภา คือ นายประสม สีน้าเงิน และ นายแจ่ม สีมานาด ตามลำดับ ส่วนที่เหลือรับหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาล

เช่นเดียวกันกับที่นายสุเมธ ทรงวัชรารักษ์ รองนายกเทศมนตรี กล่าวถึงการเมืองในขณะนั้นว่า

“...เมื่อก่อน ประชากรไทย คุณประกอบ สังข์โต เป็นหัวหน้ากลุ่ม เมื่อก่อนนี่เขาจะใช้พรรคประชากรไทยของท่านสมัคร ชนะเราด้วย เมื่อก่อนท่านเป็นนายกเทศมนตรี นายกฯเราสมัยแรกๆ ได้คนสองคน แล้วก็มาได้ 12 เขาได้ 6 แล้วก็มิเขาได้ 6 เราได้ 12 ขับเคลื่อนกันมา จากนั้นท่านประกอบไปเป็น ส.ส. จากนั้นก็แพ้เราตลอด หลังจากนั้นเขาก็แข่งกับเรามาตลอด ใช้ชื่อว่า ประชากรนนท์...”¹³

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2531 นายวิโรจน์ จรูญพันธ์ ได้ถึงแก่กรรม ทำให้นายสมนึก ธนเดชากุล กลับมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้อีกครั้ง โดยเหตุการณ์สำคัญภายในกลุ่ม คือ มีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาเทศบาล โดยกลุ่มพลังหนุ่มได้ส่ง สุริย์ รัตนสูงศักดิ์ ลงสมัคร ซึ่งสุริย์ก็ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ขณะเดียวกัน ในช่วงปีพ.ศ. 2531 เป็นช่วงที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศขยายเขตเทศบาลเมืองนนทบุรี จากพื้นที่เดิม 2.5 ตารางกิโลเมตร เป็น 38.9 ตารางกิโลเมตร แต่เนื่องจากเป็นช่วงสิ้นปีงบประมาณ ทำให้เทศบาลไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนรวมเงินกว่า 20 ล้านบาท ส่งผลให้การบริหารงานภายใต้การนำของนายสมนึก ธนเดชากุล ประสบปัญหาต่างๆทั้งด้านบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักรกล ฯลฯ แต่จากการเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ทางการเมือง หัวหน้ากลุ่มพลังหนุ่มอย่างนายสมนึก ธนเดชากุล มองเห็นถึงความรุนแรงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่อาจมีการแข่งขันกันมากขึ้น เนื่องจากมีหลายทีมลงสมัครในนามของพรรคการเมือง ทำให้นายสมนึก ธนเดชากุลนำ

¹³ สัมภาษณ์ สุเมธ ทรงวัชรารักษ์, รองนายกเทศมนตรี, 10 มิถุนายน 2554.

กลุ่มพลังหนุ่มทั้งหมดไปสมัครอยู่กับพรรคพลังธรรม ภายใต้การนำของ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง โดยหยุดบทบาทของกลุ่มพลังหนุ่มไว้ชั่วคราว และสนับสนุนพรรคพลังธรรมอย่างเต็มที่

กล่าวได้ว่า การเมืองในอดีต กลุ่มพลังหนุ่ม ได้รับการสนับสนุนจากพรรคพลังธรรม ดังคำสัมภาษณ์ของนายวรวุฒิ ศรีนนท์ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ดังนี้

“...คือ ท้องถิ่นไม่ต้องสมัครในพรรคการเมือง แต่เราอิงพรรคการเมือง เริ่มแรกเราอิงพรรคพลังธรรม ซึ่งในอดีต จำลอง ศรีเมืองเป็นหัวหน้าพรรคพลังธรรม แต่ฝ่ายค้านอยู่พรรคประชากรไทย แต่เขาใช้ชื่อในกลุ่มการเมืองท้องถิ่นว่า ประชากรนนท์...”

“...สมัยก่อนท้องถิ่นเงินน้อย ถ้าเรามีพรรคการเมืองมาสนับสนุน เราก็จะมีภาษีเวลาหาเสียงเลือกตั้ง...”¹⁴

เมื่อถึงปีพ.ศ. 2533 ที่มีการเลือกตั้งครั้งใหญ่โดยแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขตใหญ่ เขตละ 6 คน “กลุ่มพลังหนุ่ม” ได้ส่งผู้สมัครครบทั้ง 3 เขต 18 คน และได้รับเลือกตั้งมาถึง 14 คน ดังนี้

เขต 1 ได้รับเลือกตั้งทั้ง 6 คน คือ นายสมนึก ชนเดชากุล, นายประสม สีน้าเงิน, นายศิริมูลพันธ์, นายนิทัศน์ ศรีนนท์, นายทวีทรัพย์ อ่อนพูล และนายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล

เขต 2 ได้รับเลือกตั้งครบทั้ง 6 คน คือ จ.ส.ต. ณรงค์ บุญชื่น, นายแสง อุเทนนาม, ร.อ.สุพนธ์ ชัยวิมล, นายสุนทร สุจริตฉันท, นายจงกล ทองโอฬาร และนายปิยะ รมโพธิ์

ขณะที่ เขต 3 ได้รับเลือกตั้งเพียง 2 คน คือ นายสมใจ จันทร์ใบเล็ก และ นายสมพงษ์ เทียนเงิน

ต่อมาปี พ.ศ. 2535 ได้มีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาเทศบาลอีก 2 ครั้ง ซึ่งกลุ่มพลังหนุ่มได้ส่งผู้สมัคร 2 คน คือ นายทองวิชัย ไกรกุล และ นายสมศักดิ์ ทรงวัชรภรณ์ ผลปรากฏว่าได้ทั้งสองครั้ง

กระทั่งปลายปี พ.ศ. 2538 มีการเลือกตั้งครั้งใหญ่อีกครั้ง โดยการเลือกตั้งครั้งนี้แบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 4 เขต เขตละ 6 คน รวมทั้งสิ้น 24 คน โดยการเมืองในครั้งนี้มีการแข่งขันกันอย่างดุเดือด แม้ “กลุ่มพลังหนุ่ม” จะส่งผู้สมัครลงครบทั้ง 24 คน แต่ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากลุ่มพลังหนุ่มได้รับเลือกตั้งมาเพียง 13 คน ต่อ 11 คน ซึ่งถือว่ามีความสู้มั่งคั่งในทางการเมือง

¹⁴ สัมภาษณ์ วรวุฒิ ศรีนนท์, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 1, 10 มกราคม 2555.

โดยผู้สมัครในนามกลุ่มพลังหนุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งในเขต 1 มี 4 คน คือ นายสมนึก ธนเดชากุล, นายแผน จันทร์ห้ำ, นายศิริ มุลพันธ์ และนายสุเมธ ทรงวัชรารักษ์

ในขณะที่เขต 2 ไม่ได้ทั้งทีม ส่วนเขต 3 ได้รับเลือกตั้งทั้งหมด 6 คน คือ นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, นายสมพงษ์ เทียนเงิน, นายชะลอ เพชรเรือง, นายมาโนช จันทรวงศ์, นายชายน้อย จอนแจ้ง และนายยุทธ จันท์ไบบเล็ก

ขณะที่เขต 4 ได้รับเลือกตั้ง 3 คน คือ นายสุนทร สุจริตจันทร์ นายไพโรจน์ พวงบุปผา และนายมูหมัดอารี เกะหมาก

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 ที่กล่าวว่า ฝ่ายการเมืองในเทศบาลประกอบด้วยสองทีมรวมกัน คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายค้าน ซึ่งมีจำนวนถึงครั้งต่อครั้ง และจากคำสัมภาษณ์สามารถสรุปจำนวนฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านได้ ดังนี้

“...เขต 1 นายกได้ 4 คน ขณะที่ฝ่ายตรงข้าม คือฝ่ายนายฉลอง เรียวแรง ได้มาสองคน เขต 2 ตกหมด โดยมีนายฉัตรชัย เปล่งพานิชนำทีม ทำให้เราตกหมด เขต 3 เราได้หมด เขต 4 เราได้มา 3 คน เขาได้ 3 คน...”¹⁵

เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ เนื่องจาก โครงสร้างการเมืองในขณะนั้น ยังมิได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายจากระบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยอ้อมให้เป็นระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรง ทำให้การเมืองในอดีตของเทศบาลเมืองนนท์ในขณะนั้นมีการแข่งขันทางการเมืองกันมากกว่าในปัจจุบัน ดังคำกล่าวของสมาชิกสภาเทศบาลท่านหนึ่งที่กล่าวว่า

“...สมัยก่อนทุกคนเป็นสท.กันหมด นายกก็เป็นสท. และการเมืองในช่วงปีพ.ศ. 2534 มีฝ่ายค้าน 4 คน ต่อมาประมาณ พ.ศ. 2539 หรือเมื่อสามสมัยที่แล้ว มีฝ่ายตรงข้าม ครั้งต่อครั้ง คือ ของเรา 13 ของเรา 11 แล้วผู้สูงอายุอยู่ฝ่ายเขา (กลุ่มประชากรนนท์) เราก็กลัว เพราะถ้าเขาได้เป็นประธานสภา เราก็เหลือ 11 เลข...”¹⁶

จากสภาพการรวมกลุ่มการเมืองที่มีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านในสัดส่วนครั้งต่อครั้ง ทำให้การเมืองในสมัยนั้นมีความรุนแรง โดยเฉพาะในด้านการแข่งขันทางการเมืองและการตีรวนสภา

¹⁵ สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

¹⁶ สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

เทศบาล ดังคำสัมภาษณ์ของนายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 ที่เคยผ่านช่วงเวลานั้นมา กล่าวว่า

“...ประมาณปี พ.ศ. 2539 การเมืองช่วงนั้น แรงแมาก ต้องหนีไปต่างจังหวัด ไปกันเป็นสิบๆ วันเลย เพราะนายกฯกลัวจะโดนซื้อตัว โดยเราก็จะมีวิธีการ ไปไหนไปด้วยกัน อยู่ติดกันตลอด เขาไม่กลัว เพราะเขาน้อยกว่าเรา เราได้มากกว่าเขาคนเดียว สมมติถ้าเขาดึงเราไปคนหนึ่ง เราก็ 11 เขาก็ 13 นายกฯก็ตกกระป๋อง ตอนนั้นน่ากลัวมาก แรกๆเขาไม่ยอมให้เราเปิดสภา เขาก็ตีรวนว่าส่งหนังสือไม่ครบเจ็ดวัน แรกๆเขาไม่ยอมให้เราเปิดสภาให้โหวตนายกฯ แต่สรุปเราก็ใช้วิธีส่งจดหมาย แล้วนายกฯก็พาพวกผมหนีไปต่างจังหวัด ไปเป็นสิบๆวัน สุดท้ายก็ได้เปิดสภาโหวตนายกฯ...”¹⁷

กล่าวได้ว่า สภาพการเมืองในอดีต กลุ่มพลังหนุ่มมีคู่แข่งทางการเมืองที่น่ากลัว คือ กลุ่มประชากรนนท์ เพราะมีฝ่ายค้านกระจายอยู่หลายเขต ทั้งเขต 1, เขต 2 และ เขต 4 สำหรับหัวหน้ากลุ่มการเมืองประชากรนนท์ในขณะนั้น คือ คุณลักษณะ เพียรเจริญทรัพย์ ณ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 แต่ปัจจุบันเสียชีวิตแล้ว

จากชัยชนะในครั้งนั้น ทำให้นายสมนึก ธนเดชากุล ในฐานะหัวหน้ากลุ่ม มีโอกาสทำงานพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น กอปรกับสมาชิกสภาเทศบาล ได้ให้ความร่วมมือด้วยดี แม้ในช่วงนั้นจะมีสมาชิกสภาเทศบาลลาออกไป 2 คน แต่นายสมนึก ธนเดชากุล ได้ชักนำบุคคลที่สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้โดยปราศจากคู่แข่ง คือ นายนิทัศน์ ศรีนนท์ และ นายจงกล ทองโอฬาร ทำให้กลุ่มพลังหนุ่มในขณะนั้นมีเสียงในสภาทั้งสิ้น 15 เสียง ใน 24 เสียง แต่เนื่องจากที่กล่าวข้างต้นว่า กลุ่มพลังหนุ่ม ยังเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคพลังธรรม ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นและพรรคการเมืองระดับชาติไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ซึ่งเมื่อ พ.ศ. 2541 ได้เกิดความผันผวนทางการเมืองขึ้นภายในพรรคพลังธรรม ทำให้กลุ่มพลังหนุ่มเห็นพ้องต้องกันว่าพรรคควรปฏิบัติตามกระแส ดังนั้น กลุ่มพลังหนุ่ม จึงได้ประกาศถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกพรรคพลังธรรม กลับมาใช้ “กลุ่มพลังหนุ่ม” ดั้งเดิม

เห็นได้ว่า สภาพการเมืองในอดีตภายในเทศบาลมีลักษณะผันผวนตลอดเวลา โดยเฉพาะประเด็นการแตกกลุ่มการเมือง และการย้ายฝั่งทางการเมือง รวมทั้งประเด็นความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองระดับชาติ (ซึ่งประเด็นนี้ผู้วิจัยจะไม่กล่าวในรายละเอียดมากนัก เพราะมีได้อยู่ในวัตถุประสงค์การวิจัย) เพียงแต่กล่าวถึงเพื่อให้ทราบถึงสภาพการเมืองภายในอดีตที่สะท้อนให้เห็น

¹⁷ สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

ถึงการรวมกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้าม ซึ่งถือเป็นกลยุทธ์สำคัญเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารงานต่อไปได้

2. สภาพการเมืองในปัจจุบัน (พ.ศ. 2551 – 2554)

จากข้อมูลข้างต้น เห็นได้ว่าการเมืองในระดับเทศบาลนั้นมีการแข่งขันสูงมาตั้งแต่ครั้งอดีต จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเมื่อ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา เทศบาลนครนนทบุรีก็จัดการเลือกตั้งขึ้น และเป็นที่น่าสังเกตว่าในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครนนทบุรีทุกครั้ง นายสมนึก ธนเดชากุล จะได้รับผลคะแนนสูงสุด หรือ ชนะการเลือกตั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงปัจจุบันคือ ในปี พ.ศ. 2551 พบว่า นายสมนึก ธนเดชากุล ผู้สมัครนายกเทศมนตรี หมายเลข 1 หัวหน้ากลุ่มพลังหนุ่มยังคงได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งโดยได้คะแนนถึง 29,423 คะแนน ชนะ นพ.วินัย วิริยกิจจา หัวหน้ากลุ่มหนามทุเรียน หมายเลข 2 ที่ได้ 17,710 คะแนน และนางสุรภี รุ่งโรจน์* หมายเลข 3 ที่ได้ 746 คะแนน ส่วนผู้สมัคร ส.ท.กลุ่มพลังหนุ่ม ชนะยกทีมทั้ง 4 เขต เขตละ 6 คน เมื่อพิจารณาจากผลคะแนนการเลือกตั้งทั้งหมด จะพบว่า กลุ่มการเมืองของนายสมนึก ธนเดชากุล ได้รับคะแนนสูงสุดทุกคน หรือชนะการเลือกตั้งยกทีม

กลยุทธ์ที่นายสมนึก ธนเดชากุล ใช้ในการเลือกตั้ง คือ การส่งผู้เครือญาติลงสมัครเพื่อตัดคะแนนคู่แข่งทางการเมือง เนื่องจากนางสุรภี รุ่งโรจน์ เป็นน้องสาวของนายสมนึก ธนเดชากุล และได้ลงสมัครในหมายเลข 3 ทั้งนี้นอกจากจะได้ประโยชน์ในเรื่องการตัดคะแนนแล้ว ยังถือเป็นการเพิ่มเปอร์เซ็นต์จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งอีกด้วย เห็นได้จากในการเลือกตั้งสมัยที่ผ่านมา ที่นายสมนึก ส่งน้องสาว คือ นางสุรภี รุ่งโรจน์ มาตัดคะแนนนายแพทย์วินัย วิริยกิจจา กล่าวกันว่า คะแนนของนางสุรภี รุ่งโรจน์ สามารถตัดคะแนนคู่แข่งทางการเมืองได้พอสมควร โดยเฉพาะในเขตอำเภอเมือง อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีคิดเป็น 40 กว่าเปอร์เซ็นต์เท่านั้น

แม้ว่าในปัจจุบัน กลุ่มพลังหนุ่ม จะสามารถชนะการเลือกตั้งยกทีมมาโดยตลอด แต่ในความเป็นจริงการแข่งขันทางการเมืองยังคงมีอยู่ เห็นได้จากกลุ่มการเมืองอื่นเข้ามาแข่งขัน เช่น กลุ่ม

* มีข้อสังเกต สำหรับ กรณี นางสุรภี รุ่งโรจน์ ที่แม้จะเป็นหนึ่งในผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือ คู่แข่งทางการเมืองของนายสมนึก ธนเดชากุล แต่จากข้อมูลพบว่า นางสุรภี รุ่งโรจน์ กลายเป็นเลขานุการนายกเทศมนตรีตั้งแต่หลังการเลือกตั้งจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ว่าแท้ที่จริงนายสมนึก ธนเดชากุล ส่งผู้สมัครเพื่อตัดคะแนนคู่แข่งทางการเมืองที่แท้จริงก็ไม่ได้ จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลทางการเมืองของนายสมนึก ธนเดชากุล

ทุเรียนนนท์ และ กลุ่มผึ้งหลวง* เห็นได้ชัดในช่วง พ.ศ. 2543 กลุ่มการเมืองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้เข้ามาแข่งขันกับกลุ่มพลังหนุ่ม และถือได้ว่าเป็นกลุ่มการเมืองที่เคยส่งผู้สมัครลงแข่งกับกลุ่มพลังหนุ่ม อีกทั้งนายสมนึก ธนเดชากุล ยังเคยส่งคนของตนเอง คือ นายไพโรจน์ พวงบุปผา ไปลงสมัครสมาชิกสภาจังหวัด ทำให้ในช่วงดังกล่าวฝ่ายการเมืองในเทศบาลต้องช่วยหาเสียง อย่างไรก็ตามการเมืองในเทศบาลกับการเมืองระดับจังหวัดมีการแบ่งโควตาคันเป็นที่เรียบร้อยแล้วในเวลาต่อมา ทำให้ไม่พบการแข่งขันทางการเมืองในระดับเทศบาลอีก¹⁸ (เป็นเรื่องของการเมืองระดับจังหวัดที่นายสมนึก ธนเดชากุล พยายามส่งคนเข้าไปแข่งในระดับจังหวัดเหมือนกัน)

นอกจากนี้ยังมีผู้สมัครลงตำแหน่งนายกเทศมนตรีบางคนประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัว เช่น เจ้าของร้านถ่ายรูปคัมสัน ที่เข้ามาลงสมัครเกือบทุกสมัย

อย่างไรก็ตาม นายจกกล ทองโอพาร ให้เหตุผลถึงการที่กลุ่มพลังหนุ่มได้รับชัยชนะมาโดยตลอดว่า

“...การเมืองมันต้องมีฐาน กลุ่มเขาแข่งแต่ไม่มีฐาน มันก็ไม่ได้ เป็นเรื่องธรรมดา...”¹⁹

กล่าวได้ว่า สภาพการเมืองภายในเทศบาลในช่วงหลัง พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา หรือภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน นายสมนึก ธนเดชากุล สามารถได้รับคะแนนเลือกตั้งเป็นอันดับหนึ่ง และดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาได้ตลอดจนถึงปัจจุบันแม้จะมีกลุ่มการเมืองอื่นเข้ามาแข่งขันกับนายสมนึก ธนเดชากุล ก็ตาม หากนับรวมการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในวันที่ 3 เมษายน 2555 ที่ผ่านมานายสมนึก ธนเดชากุล ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด 55,972 คะแนน และได้เป็นนายกเทศมนตรีติดต่อกันเป็นสมัยที่ 8

ประเด็นดังกล่าวทำให้เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงดังกล่าว กลุ่มพลังหนุ่ม มีวิธีการรวมกลุ่มทางการเมือง และมีกลยุทธ์ในการสร้างเครือข่ายทางการเมืองอย่างไร จึงสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองมาได้ยาวนาน และปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อการบริหารงาน โดยเฉพาะด้านการกำหนดนโยบายอย่างไร

* เป็นกลุ่มการเมืองที่มาจากการสนับสนุนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี

¹⁸ สัมภาษณ์ พนาวัฒน์ ตรีกิจจรกุล, ประธานชุมชนชนสรพาวุธ, 30 พฤษภาคม 2555.

¹⁹ สัมภาษณ์ จกกล ทองโอพาร, ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี, 28 มีนาคม 2554.

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาและทำความเข้าใจการเมืองระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในช่วงปัจจุบัน จำเป็นต้องเข้าใจถึงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายในเทศบาล ทั้งโครงสร้างรูปแบบและการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ การเมืองอย่างเป็นทางการ (formal politics) และการเมืองอย่างไม่เป็นทางการ (informal politics) ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3. การรวมกลุ่มทางการเมือง

สำหรับการรวมกลุ่มทางการเมืองของกลุ่มพลังหนุ่ม จากข้อสังเกต พบว่า ในอดีตสมาชิกสภาเทศบาลหลายคนที่เคยอยู่กลุ่มการเมืองอื่น แต่เข้ามารวมกลุ่มการเมืองเดียวกันกับกลุ่มพลังหนุ่ม ประเด็นดังกล่าวทำให้เป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกสภาเทศบาลคนใดที่เคยมาจากกลุ่มการเมืองอื่น และสุดท้ายมาร่วมกลุ่มการเมืองกับกลุ่มพลังหนุ่มนั้น กลุ่มพลังหนุ่มใช้วิธีการใดในการชักชวนให้เข้ามาอยู่ร่วมกลุ่มการเมืองเดียวกัน

สำหรับการรวมกลุ่มการเมืองในช่วงแรก นายจกกล ทองโอพาร กล่าวว่

“...คือจริงๆในส่วนตรงนี้ คือ ท่านนายกฯเป็นคนโบราณ อยู่ตรงนี้มาตั้งแต่เกิด แล้วไม่ใช่แค่นี้ะ ปู่ย่าตายาย เลยมีแนวคิดว่าจะทำยังไงให้ตรงนี้นั้นพัฒนา ท่านนายกฯเลยมารวมกลุ่ม เลยตั้งเป็นกลุ่มขึ้นมา...”²⁰

ขณะที่นายสุเมธ ทรงวัชรารักษ์ กล่าวถึงประเด็นสมาชิกสภาเทศบาลที่เคยอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับนายสมนึก ธนเดชากุล และเข้ามารวมกลุ่มจนถึงปัจจุบัน ว่า

“...สท.ที่มาจากกลุ่มอื่นก็มี เมื่อก่อนอาจารย์ทองวิชัย ไกรกุล ท่านอยู่ของท่าน ท่านประจวบ เพชรเนียม, ท่านรองมุหัมมัดอารี เกาะหมาก, สุพัฒตรา เมืองสนธิ์ ก็อยู่คนละกลุ่มกับเรา แต่สุดท้ายนายกฯเขาก็พร้อมกลุ่มมาได้ เพราะหัวหน้ากลุ่มแตก หัวหน้ากลุ่มไปเป็นสท.ควบส.ส. มันก็เลยแตก แล้วก็ทำให้เริ่มมารวมกัน แต่ทุกคนอยู่เพราะนายกฯ คนจะมากุมต้องมีบารมีพอ...”²¹

เช่นเดียวกันกับที่นายจกกล ทองโอพาร กล่าวถึงประเด็นเดียวกันว่า

“...สท.อยู่กลุ่มเดียวกับนายกฯหมด แต่จริงๆอดีตก็มีกลุ่มอื่นมา เช่น กลุ่มประชากรไทย ฯลฯ มีหลายคนที่มาพร้อมกับเราตอนหลัง เพราะเขาคงคิดว่าถ้าอยู่โดดๆตายแน่แน่นอน อย่างเขตคุณนิยม อยู่ประชากรไทย ได้แก่ 5-6 คน แต่พวกเราได้กันเยอะ เขาเลยต้องมาอยู่กับเรา ที่มารวมก็

²⁰ สัมภาษณ์ จกกล ทองโอพาร, รองนายกเทศมนตรี, 29 มิถุนายน 2555.

²¹ สัมภาษณ์ สุเมธ ทรงวัชรารักษ์, รองนายกเทศมนตรี, 10 มิถุนายน 2554.

เพราะเรื่องงบประมาณ เพราะถ้าอยู่ฝ่ายค้านจะได้งบประมาณหรือ ไม่ได้หรือ พอไม่มีงบก็ไม่มีผลงาน ประชาชนคนไหนจะเลือกอีกล่ะ...”²²

“...ช่วงนั้นมีการแข่งขันทางการเมืองสูง กลุ่มการเมืองที่เคยมีบทบาทในการแข่งขันกับกลุ่มพลังหนุ่ม คือ กลุ่มประชากรนนท์ซึ่งถือเป็นกลุ่มการเมืองหนึ่งในสังกัดพรรคประชากรไทยที่มีหัวหน้าทีมคือ นายสมักร สุนทรเวช โดยในขณะนั้นมีนายนิคม ประสงค์ชัยกุล ก็เคยอยู่พรรคการเมืองดังกล่าว จากการสัมภาษณ์พบว่า เดิมกลุ่มประชากรนนท์ที่มีหัวหน้าทีมใหญ่คือ นายนิคม ประสงค์ชัยกุลนั้นมีสมาชิกสภาเทศบาลประมาณ 5-6 คน ซึ่งถือเป็นเสียงข้างน้อยในสภาเทศบาล ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีการต่อรองและรวมพรรคพวกทางการเมือง ส่วนสาเหตุที่เข้ามาร่วมกับกลุ่มพลังหนุ่ม เพราะเขาก็ต้องกลัวว่าจะไม่ได้รับงบประมาณ เป็นฝ่ายค้านจะได้บมบี้ คิคคูสิ...”²³

สำหรับประเด็นดังกล่าว นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 ให้เหตุผลในเรื่องดังกล่าวว่า

“...การเมืองก็เป็นแบบนี้ บางทีพออยู่ไปอยู่ไป มันก็อาจจะเบนมาร่วมอุดมการณ์กันก็ได้ ...”²⁴

โดยนางขาว (นามสมมติ) ประธานชุมชนหนึ่ง ให้เหตุผลว่า

“...การเมืองเหมือนลิเกโรงใหญ่ ใครจะอยากอยู่ฝ่ายค้าน...”²⁵

เป็นที่น่าสังเกตว่า การตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มพลังหนุ่มของนายนิคม ประสงค์ชัยกุล นั้นส่งผลให้ในปัจจุบันนายนิคม ประสงค์ชัยกุล* ได้ดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกเทศมนตรีดูแลสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลนครนนทบุรี

²² สัมภาษณ์ จงกล ทองโอฬาร, ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี, 28 มีนาคม 2554.

²³ สัมภาษณ์ จงกล ทองโอฬาร, ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี, 28 มีนาคม 2554.

²⁴ สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

²⁵ สัมภาษณ์ ขาว (นามสมมติ), ประธานชุมชน ก, 18 เมษายน 2555.

* นายนิคม ประสงค์ชัยกุล นอกจากจะดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมแล้ว ในด้านการประกอบอาชีพยังเป็นผู้ประกอบการโรงงานสิ่งทอ ในจังหวัดนนทบุรีอีกด้วย ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กับนายเฉลิมชัย สะสมทรัพย์ รมต.กระทรวงแรงงานคนปัจจุบัน

กล่าวได้ว่าในอดีตสภาพการเมืองมีการแข่งขันกันสูง ซึ่งฝ่ายการเมืองต่างใช้เกมการเมืองในการบั่นทอนฝ่ายการเมืองกลุ่มตรงข้ามที่เข้ามาเป็นฝ่ายค้าน ดังที่ นายจกกล ทองโอพาร รองนายกเทศมนตรี กล่าวว่

“...มีสมัยหนึ่ง เราใช้เทคนิค เวลาฝ่ายค้านเสนอโครงการมา เราก็ทำชี้แจงไปว่าตอนนี้เทศบาลไม่มีงบฯ ให้รอไปก่อน พอชี้แจงแล้ว ฝ่ายบริหารก็ให้คนฝ่ายเราไปดูพื้นที่ แล้วทำเรื่องตั้งโครงการเสนอขงประมาณเข้ามา จากนั้นก็ให้เสนอแผนขึ้นมา พอฝ่ายตรงข้ามถามว่าเป็นโครงการของเขา เราก็บอกว่นี้ไง โครงการนี้ของชื่อนี้ นี นี นี นี เราต้องมีเกมการเมืองกันบ้าง แต่เราจะเล่นเกมการเมืองกันขงใจก็ตาม แต่สิ่งสำคัญคือชาวบ้านได้ประโยชน์...”²⁶

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการรวมกลุ่มทางการเมือง

เนื่องจากการศึกษาการเมืองในระดับท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาและเข้าใจถึงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายใน แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การเมืองแบบเป็นทางการ (formal politics) และการเมืองแบบไม่เป็นทางการ (informal politics)

โดยการเมืองแบบเป็นทางการ หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรูปแบบต่างๆ ซึ่งเกิดภายใน หรือ สถาปนาอย่างเป็นทางการภายใต้การรับรองโดยกฎหมายของรัฐ กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจโดยชอบธรรมระหว่างเทศบาลและหน่วยงานอื่นๆ เช่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

ขณะที่การเมืองแบบไม่เป็นทางการ หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในหรือระหว่างสถาบันการเมืองที่มีได้จัดตั้งอย่างเป็นทางการ หรือ ไม่มีตัวบทกฎหมายให้การรับรอง หากแต่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในรูปแบบอิทธิพล หรือ อำนาจที่มีได้มีความชอบธรรมหรือให้การรองรับโดยรัฐ ซึ่งการเมืองในเทศบาลนครนนทบุรี ล้วนเป็นผลมาจากโครงสร้างและแบบแผนความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ดังนี้

3.1.1 การสร้างเครือข่ายทางการเมืองจากเครือข่ายและพวกพ้อง

จากการเลือกตั้งที่ผ่านมาในช่วงหลัง พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา เห็นได้ว่ากลุ่มพลังหนุ่มที่นำโดยนายสมนึก ชนเดชากุล สามารถชนะการเลือกตั้งทุกครั้ง ซึ่งจากการวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่อาจมีผลต่อการรักษาคะแนนทางการเมืองของกลุ่มพลังหนุ่มไว้ได้ จะพบข้อสังเกตประการหนึ่ง

²⁶ สัมภาษณ์ จกกล ทองโอพาร, รองนายกเทศมนตรี, 29 มิถุนายน 2555.

คือ การที่ฝ่ายการเมืองอาจมีความพยายามสร้างเครือข่ายทางการเมืองในเทศบาลนครนนทบุรีโดยใช้ความเป็นเครือญาติและพวกพ้อง เห็นได้ชัดจากการที่ นายสมนึก ชนเดชากุล วางตัวน้องชาย คือ นายธนพงษ์ ชนเดชากุล ให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี รับผิดชอบเกี่ยวกับด้านการศึกษา นอกจากนี้ยังวางตัวน้องสาว เช่น นางสาวพิมพ์พรหม ชนเดชากุล ให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 อีกทั้งยังให้น้องชาย คือ นายสมศักดิ์ ชนเดชากุล เป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดนนทบุรี) นอกจากนี้ฝ่ายรองนายกเทศมนตรี คือ นายธนพงษ์ ชนเดชากุล ยังชักชวนเพื่อนสนิทคือ นายนิพนธ์ สกุลวิวรรธน์ ให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลในเขต 2 อีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีกรณีอดีตสมาชิกสภาเทศบาล และ อดีตรองนายกเทศมนตรี ควบคุมฝ่ายสำนักงานการช่าง ที่ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีอย่างนายจกมล ทองโอพาร ก็มีการชักนับสนุนบุตรสาว คือ นางสาว ศศิวิมล ทองโอพาร ให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 จากการสัมภาษณ์พบว่า แท้จริงนายจกมล ทองโอพาร ต้องการจะอำนวยการทางการเมืองเนื่องจากอายุใกล้วัยเกษียณ แต่เนื่องจากนายสมนึก ชนเดชากุล ขอไว้ให้ช่วยราชการก่อน ดังนั้นในสมัยนี้นายจกมล ทองโอพาร จึงเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี แต่จากการสัมภาษณ์เบื้องต้นผู้วิจัยพบว่า นายจกมล ทองโอพาร ต้องการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่า เพราะสามารถดึงงบประมาณหรือรู้เห็นในเรื่องงบประมาณมากกว่าการเป็นรองนายกเทศมนตรี หรือ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ด้วยเหตุนี้ จึงมีการต่อรองกับนายกเทศมนตรีว่าให้ช่วยสนับสนุนบุตรสาวให้เข้าสู่วงการทางการเมืองในตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากนายกเทศมนตรีเพราะทั้งสองมีความใกล้ชิดสนิทสนมและผูกพันกันมานาน เนื่องจากทัศนคติทางการเมืองระดับชาติตรงกัน คือ ชอบพรรคไทยรักไทย (ในอดีต) หรือพรรคเพื่อไทย (ปัจจุบัน) เหมือนกัน

อย่างไรก็ตามประเด็นการสร้างเครือข่ายทางการเมืองภายในเทศบาลนครนนทบุรียังไม่หมดเพียงเท่านี้ แต่ยังหมายรวมถึงการต่อรองและสร้างเครือข่ายทางการเมืองของฝ่ายบริหารด้วยโดยการอุปถัมภ์ เห็นได้จากการสร้างเครือข่ายทางการเมืองโดยใช้ความเป็นเครือญาติและพวกพ้องเข้ามาช่วยในการบริหารงานในระดับผู้บริหารตั้งแต่ระดับผู้บริหารในเทศบาลถึงระดับชุมชน เช่นกรณีของรองนายกเทศมนตรี หรือ อดีตรองนายกเทศมนตรีบางคนยังเข้าสู่วงการเมืองมาจากการใช้เส้นสายหรือการฝากฝังของอดีตผู้นำทางการเมือง เช่น นายสุเมธ ทรงวัชรภรณ์ ที่เริ่มต้นก็มีฐานทางการเมืองที่ดีเพราะเป็นประธานชุมชนมาก่อน จากนั้นก็ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จนกระทั่งต่อมา นายสุเมธ ทรงวัชรภรณ์ ได้เข้าสู่วงการทางการเมืองอย่างจริงจังจากคำชักชวนของพี่ชาย คือ นายเกษมสุข ทรงวัชรภรณ์ (อดีตคณะเทศมนตรี) โดยเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นเทศมนตรีฝ่ายช่างด้านการโยธา จากนั้นก็ดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกเทศมนตรี

โดยคุณสำนักปลัดมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าแม่ในปัจจุบัน นายสุเมธ ทรงวัชราภรณ์ก็ยังดำรงตำแหน่งเป็นประธานชุมชนซอยศรีพรสวรรค์ 1 เช่นเดิม

แม้กระทั่งนายมุhammad อารี เกะหมาก ที่ในอดีตสมัยเมื่อ พ.ศ. 2529 เคยลงสมัครเพื่อการแข่งชิงการเป็นนายกเทศมนตรีกับนายสมนึก ธนเดชากุล แต่ก็พ่ายแพ้ไป ทำให้ในอดีตเคยดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายค้านมาโดยตลอด แต่ปัจจุบันได้มีการประสานประโยชน์โดยการรวมกลุ่มทางการเมืองกัน กล่าวได้ว่านายมุhammad อารี เกะหมาก* เป็นรองนายกเทศมนตรีที่อดีตเคยเป็นฝ่ายค้านมาก่อน ข้อสังเกต คือ การประสานประโยชน์อาจมาจากการขอให้นายกเทศมนตรีหรือนายสมนึก ธนเดชากุล ช่วยผลักดันให้บุตรชายเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในเขต 4 คือ นายพงษ์ชัย เกะหมาก ซึ่งเป็นกรณีเดียวกันกับนางสาวศศิวิมล ทองโอพาร ที่บิดาได้ฝากให้นายสมนึก ธนเดชากุล ช่วยผลักดันให้ก้าวเข้าสู่วงการทางการเมืองได้อย่างเต็มตัว

สำหรับประเด็นดังกล่าว นายคำ (นามสมมติ) สมาชิกสภาเทศบาล กล่าวถึงประเด็นการรวมกลุ่มการเมืองของเทศบาลอย่างชัดเจนว่า

“...ท่านนายกเรา ก็จะดึงญาติพี่น้องเข้ามา มันเป็นระบบอุปถัมภ์...”²⁷

กล่าวโดยสรุป การรวมกลุ่มทางการเมืองยังอาศัยระบบอุปถัมภ์ โดยการดึงพรรคพวก บุตรหลานของอดีตผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาเทศบาล เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.1.2 การใช้อำนาจ และ บารมีชักชวนคู่แข่งทางการเมืองมาร่วมทีม

เนื่องจาก นายนิยม ประสงค์ชัยกุล รองนายกเทศมนตรีที่ในอดีตเคยเป็นคู่แข่งทางการเมืองกับนายสมนึก ธนเดชากุล โดยอดีตเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีสังกัดกลุ่มฝั่งหลวง ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองของพ.ต.อ.ชงชัย เย็นประเสริฐ (หัวหน้ากลุ่มฝั่งหลวง) โดยสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และในปี พ.ศ. 2543

* นายมุhammad อารี เกะหมาก ดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกเทศมนตรีดูแลฝ่ายสำนักงานช่างแล้ว ยังดำรงตำแหน่งประธานชุมชนสามัคคี 1 (มุสลิม) ด้วย แสดงให้เห็นถึงการมีฐานทางการเมืองที่ดีคือ การดำรงตำแหน่งเป็นประธานชุมชนมาก่อน โดยเฉพาะการเป็นผู้นำชุมชนชาวมุสลิมซึ่งถือเป็นชุมชนดั้งเดิมในตำบลบางตลาด ซึ่งปัจจัยดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นายกเทศมนตรีชักชวนเข้าร่วมกลุ่มการเมือง

²⁷ สัมภาษณ์ คำ (นามสมมติ), สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี, 29 ธันวาคม 2554.

เคยสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตพรรคประชากรไทย ปัจจุบันนายนิยม ประสงค์ชัยกุล* ดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี ดูแลฝ่ายสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม โดยได้รับการชักชวนจากนายสมนึก ชนเดชากุลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี

จากข้อมูล สะท้อนให้เห็นว่า การรวมกลุ่มทางการเมืองของฝ่ายบริหาร มีทั้งการรวมกลุ่มด้วยระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง และการต่อรอง ประสานประโยชน์ทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีการดึงตัวคู่แข่งให้เข้าร่วมกลุ่มการเมืองเพื่อลดทอนคู่แข่งทางการเมืองหรือลดทอนความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น และบทบาทหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆก็มีความสัมพันธ์กับคะแนนเสียงของนายกเทศมนตรี ถือเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ประเด็นสำคัญคือเมื่อการรวมตัวของบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลล้วนมาจากการต่อรอง ชักชวนจากฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นเพื่อนพ้อง ญาติพี่น้อง หรือผู้ที่เคยทำงานร่วมกันกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจะใช้วิธีการจัดสรรผลประโยชน์อย่างไรจึงทำให้ครองอำนาจทางการเมืองมาได้ยาวนาน ซึ่งประเด็นดังกล่าวอาจนำไปสู่การตอบคำถามว่า “ใคร” คือผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณอย่างแท้จริง

สำหรับวิธีการที่ฝ่ายบริหารใช้ในการจัดวางบุคคลที่สามารถมีบทบาทช่วยเหลือทางด้านการเมืองนั้น นอกจากจะเน้นการนำเครือญาติ พวกพ้อง เข้าสู่วงการทางการเมืองแล้ว เมื่อพิจารณาถึงการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี จะเห็นได้ว่าการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลมีลักษณะทับซ้อนกับตำแหน่งทางการเมืองในระดับชุมชนอีกด้วย สังเกตเห็นได้จากฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลบางคนยังดำรงตำแหน่งเป็นประธานชุมชนในหลายชุมชนควบคู่กับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ดังตารางสรุป

* ด้านชีวิตครอบครัว สมรสกับนางสมศรี ประสงค์ชัยกุล มีบุตรธิดาด้วยกัน และปัจจุบันนายนิยม ประสงค์ชัยกุลได้สนับสนุนบุตรสาวจนได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี เขต 5

ตารางที่ 3.2 ตำแหน่งทับซ้อนของสมาชิกสภาเทศบาลกับประธานชุมชน

ชื่อ-สกุล	ชื่อชุมชน/ตำบล/ เขต	ตำแหน่ง
1. นายหม่อมคอรีย์ เกะหมาก*	สามัคคี 1 (มุสลิม) / ต.ท่าทราย	รองนายกเทศมนตรีดูแลฝ่าย สำนักงานช่าง
2. นายสุเมธ ทรงวัชรารักษ์**	ชอยศรีพรสวรรค์ 1/ ต.สวน ใหญ่	รองนายกเทศมนตรีดูแลฝ่าย สำนักปลัด
3. นายจกกล ทองโอพาร***	ช.รุ่งเรือง 4/ ต.ตลาดขวัญ	ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
4. นายประจวบ เพ็ชรเนียม	บ้านคอน / ต.ท่าทราย	สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3
5. นายสมพงษ์ เทียนเงิน	วัดแคนอก / ต.บางกระสอบ	สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3
6. นายวรวิทย์ ศรีนนท์****	ศาลเจ้าตลาดขวัญ/ ต.สวนใหญ่	สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1
7. นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล	หมู่ 2 บางเขน	สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3
8. นายวุฒิชัย มะลี	ชอยทรายทอง	สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4

หมายเหตุ

- * มีบุตรชายดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 (นายพงษ์ชัย เกะหมาก)
- ** มีญาติชื่อนายสมชัย ทรงวัชรารักษ์ เป็นประธานชุมชนอยู่ชุมชนคด้อยอุทิศ
- *** มีบุตรสาวดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 (นางสาวศศิวิมล ทองโอพาร)
- **** มีญาติ (ลูกพี่ลูกน้อง) คือ นายนิทัศน์ ศรีนนท์ เป็นส.ส.พรรคเพื่อไทย

จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นถึงการที่ฝ่ายบริหารในเทศบาลพยายามใช้กลยุทธ์รวบรวมบุคคลที่จะเข้าสู่วงการทางการเมืองโดยการสร้างเครือข่ายพวกพ้อง เน้นฐานมวลชน หรือ ฐานคะแนนเสียง ซึ่งหากบุคคลที่จะเข้าร่วมกลุ่มการเมืองเป็นที่รู้จักของประชาชนหลากหลายจะทำให้เกิดผลดีในด้านคะแนนเสียง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการรวมกลุ่มพลังหนุ่ม จะพบว่ากลุ่มพลังหนุ่มเป็นกลุ่มการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวของสมาชิกสภาเทศบาล 3 รูปแบบคือ 1. สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นเครือญาติหรือพรรคพวกของนายกเทศมนตรีแต่ดั้งเดิม และ เกิดจากการชักชวนกันเข้ามาสู่วงการทางการเมือง เช่น นางสาวพิมพ์พรรณ ธนเดชากุล 2. สมาชิกสภาเทศบาลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกันและเป็นเจ้าของธุรกิจหลายแห่ง เช่น นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, นายสมพงษ์ เทียนเงิน, นายประสิทธิ์พงษ์ คีวาจิน เป็นต้น และ 3. สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการฝากฝังเพื่อให้มาทดแทนตำแหน่ง

สมาชิกสภาเทศบาลจากบรรดาอดีตผู้นำทางการเมืองและกลุ่มทุน เช่น นางสาวศศิวิมล ทองโอพาร ซึ่งเป็นบุตรสาวของนายจงดล ทองโอพาร อดีตรองนายกเทศมนตรีและอดีตสมาชิกสภาเทศบาล และ นายรพีศักดิ์ พัวศิริที่เป็นบุตรชายของอดีตรองนายกเทศมนตรีเจ้าของธุรกิจร้านเครื่องใช้ไฟฟ้า ไซโจเด็นกิ นอกจากนี้ยังมีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการฝากฝังของคณะผู้บริหารในปัจจุบัน เพื่อให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล เช่น นายพงษ์ชัย เกะหมาก บุตรชายนายมูหมัดอารี เกะหมาก และ นายนิพนธ์ สกุศลวิวัฒธรรม ที่เป็นเพื่อนกับนายชนพงษ์ ธนเดชากุล (น้องชายนายกเทศมนตรี) เห็นได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลหลายคนที่ยังรวมกันในกลุ่มพลังหนุนลี้ลับมาจากพรรคพวก เพื่อนพ้อง เครือญาติ หรือบุตรหลานของบรรดาผู้นำทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่

สำหรับการรวมกลุ่มการเมืองในช่วงปัจจุบัน นายวุฒิชัย มะลี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่

“...การรวมกลุ่มการเมืองมีวิธีการเลือกสมาชิกสภาเทศบาล คือ จริงๆตรงนี้ท่านนายกฯเขาจะคว่ำตรงไหนมีฐาน คือ การเมืองก็เป็นแบบนี้ ว่าใครมีฐาน แต่ก็ดูด้วยว่า เข้ามาแล้วเป็นยังไง เป็นคนยังไง ไม่ใช่เอามาเป็นสมาชิกแล้วเข้ากับใครไม่ได้ เห็นแต่ประโยชน์ส่วนตัว เขาก็ไม่เอา...”

สอดคล้องกับที่นายจงดล ทองโอพาร รองนายกเทศมนตรี กล่าวว่

“...ลูกทีมต้องประกอบด้วย คือ (1) ต้องมีชื่อเสียง และ (2) ต้องมีศักยภาพและเป็นที่ยอมรับของคนในกลุ่ม ในเรื่องทุน ท่านนายกฯไม่ได้เน้น แต่เน้นที่มีชื่อเสียงและมีศักยภาพเป็นที่ยอมรับ เพราะถ้ามีความรู้มีเงินแต่คนไม่ยอมรับก็ไม่ได้ สมมติเราเลือกแต่คนที่มีแต่เงินแต่ไม่เคยช่วยเหลือเอาเข้ามาเราก็แพ้ละสิ...”²⁸

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มการเมือง หรือ การคัดเลือกลูกทีมในปัจจุบัน ส่วนใหญ่มาจากการชักชวนของฝ่ายการเมืองในเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจหลักในการตัดสินใจ แต่นอกเหนือจากการมีลูกทีมที่มีชื่อเสียงและมีศักยภาพแล้ว ประเด็นสำคัญ คือ การที่กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านี้ต่างมีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีธุรกิจใหญ่ สามารถสนับสนุนปัจจัยทางการเงินได้มากในช่วงการหาเสียง และการมีพรรคพวกมากยังช่วยให้เกิดผลดีด้านคะแนนเสียง

เนื่องจาก เมื่อศึกษาถึงภูมิหลังของฝ่ายการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี หรือ รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ส่วนใหญ่มีธุรกิจส่วนตัว โดยนายสมนึก ธนเดชากุล มีบริษัทรับเหมาก่อสร้าง หรือ รองนายกเทศมนตรีบางคนเป็นเจ้าของโรงงานถลุงเหล็ก, โรงงานทอผ้า หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาเทศบาลบางคนยังมีธุรกิจค้าขาย เป็นเจ้าของบริษัทเอกชนขนาดใหญ่

²⁸ สัมภาษณ์ จงดล ทองโอพาร, รองนายกเทศมนตรี, 29 มิถุนายน 2555.

เช่น กรณีของนายนายรพีศักดิ์ พัวศิริที่เป็นบุตรชายของอดีตรองนายกเทศมนตรีมีธุรกิจค้าขายเครื่องใช้ไฟฟ้าไซโจเด็นกิ เป็นต้น²⁹

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงฐานคะแนนเสียงที่กว้างขวาง เพราะนอกจากฝ่ายบริหารที่มีเครือข่ายครอบคลุมภาคประชาชนเกือบทุกภาคส่วน เช่น กลุ่มพ่อค้าแม่ค้า, กลุ่มมุสลิม, กลุ่มข้าราชการ, กลุ่มนักธุรกิจ, กลุ่มตำรวจทหาร เป็นต้น เมื่อพิจารณาเครือข่ายทางการเมืองของฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลก็ยังพบว่ามีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายภาคธุรกิจ ข้าราชการ พ่อค้าแม่ค้า ซึ่งถือว่าเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางเช่นกัน ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแหล่งเงินทุนที่ต้องใช้ในการเลือกตั้ง และหากใช้เงินทุนมากเท่าใด นโยบายที่สะท้อนออกมาจำเป็นต้องสนองต่อกลุ่มทุนเหล่านั้นซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรือ ผลประโยชน์ที่แท้จริงอาจตกอยู่ที่กลุ่มชนชั้นนำเหล่านั้นมากกว่าภาคประชาชนก็เป็นได้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะช่วยสะท้อนให้เห็นว่าใครมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย

การสร้างเครือข่ายทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการอุปถัมภ์ทางการเมืองนั้น มีแนวโน้มว่าอาจมีผลประโยชน์ร่วมกัน เพราะการกระจายอำนาจอยู่ในลักษณะกระจุกตัวเฉพาะชนชั้นนำที่มีความรู้ความสามารถ ทุนทรัพย์ รวมทั้งมีช่องทางในการนำทรัพยากรเพื่อรักษาผลประโยชน์ และรักษาฐานคะแนนเสียง หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายการเมืองบางคนมาจากระบบฝากทำให้อำนาจในการตัดสินใจขึ้นกับนายกเทศมนตรีโดยตรง

เห็นได้ว่า กลุ่มพลังหนุ่ม ถือเป็นกลุ่มการเมืองที่มีความเข้มแข็ง และสามารถใช้เทคนิค และการใช้เกมการเมืองแก่สถานการณ์ทางการเมือง เช่น การรวบรวมสมาชิกที่มาจากกลุ่มการเมืองอื่นให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเทศบาล ด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจว่า หลังจากนั้น ในสมัยถัดมาการเมืองภายในเทศบาลนครนนทบุรีมีฝ่ายค้านเพียงคนเดียว คือ 23: 1 ซึ่งหลังจากนั้นมาก็มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรีก็ชนะยกทีมมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มพลังหนุ่มสามารถดำรงอยู่ได้จนถึงปัจจุบัน คือ เมื่อพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองในปัจจุบัน ที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเพื่อแยกความเป็นอิสระระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งยังเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารในด้านการบริหารงาน ทำให้นายกเทศมนตรี ซึ่งถือเป็นหัวหน้าทีมการเมืองสามารถคัดเลือกบุคคลเข้ามาร่วมทีมทางการเมือง

²⁹ สัมภาษณ์ ขาว (นามสมมติ), ประธานชุมชน ก, 30 พฤษภาคม 2555.

ได้สะดวกมากยิ่งขึ้น และทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมีอิสระมากยิ่งขึ้น ซึ่งหมายถึงการถูกตรวจสอบยากขึ้นเช่นกัน

ประเด็นนี้ นายดำ (นามสมมติ) ยังกล่าวถึงข้อได้เปรียบของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงที่มีผลต่อการผ่านงบประมาณว่า

“...การเป็นนายกฯมาหลายสมัย ทำให้ได้เปรียบในเรื่องงบประมาณ ชุมชนไหนที่ไม่ใช่พวก เดือดร้อนมา พอเราไปช่วย เขาก็ต้องกลับมาเป็นมวลชน เช่น เอาเขาไปเที่ยว มันก็กลับมา มันก็เบ็ดเสร็จ ไปเที่ยวสองสามวัน พูดคุยกัน ก็ดึงมาเป็นพวกกัน คนที่จะมาเลือกแข่ง เขาทำอะไรมาละ ความได้เปรียบของงบประมาณ ให้คุณมาซื้อเหอะ แต่ความได้เปรียบที่ท่านนายกฯให้สมาชิกทำนุบำรุง ทำนี้ มันสู้กันไม่ได้ มันมีความได้เปรียบ ถึงบอกว่าคนที่จะมาแข่ง ให้มันมาซื้อมันก็สู้ไม่ได้ นอกจากนายกฯแท้จริง เช่น ไม่ดูแลชาวบ้าน อย่างนี้สิ ถึงจะพอสู้กันได้...”³⁰

อีกทั้งการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังทำให้นายกเทศมนตรีไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเสียงของสมาชิกสภาเทศบาลมากนัก ส่งผลต่อการดำเนินการในสภาที่มีแนวโน้มเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ดังที่นายดำ (นามสมมติ) กล่าวว่า

“...ปัจจุบัน นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้นายกฯไม่แคร์ สมัยก่อน สมาชิก จะติรวน แล้วยุบสภา ท่านนายกฯหมดวาระไปด้วย แต่สมัยนี้ เอ็งยุบก็ยุบไป เอ็งก็ไปเลือกใหม่ ไม่เกี่ยวกับข้า...”³¹

เมื่อประชาชนสามารถเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรง และนายกเทศมนตรีมิได้มาจากการโหวตเสียงข้างมากจากสภาเหมือนในอดีต ทำให้การเลือกตั้งของนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลไม่จำเป็นต้องจัดขึ้นพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับเกมการเมืองในแต่ละช่วงเวลา เมื่อหัวหน้ากลุ่มได้รับการเลือกตั้ง ก็ย่อมส่งผลให้ “หาง” หรือ “ลูกทีม” ซึ่งหมายถึง สมาชิกสภาเทศบาลในกลุ่มพลังหนุ่มได้รับการเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลอย่างไม่ยาก ซึ่งประเด็นนี้นางขาว (นามสมมติ) กล่าวว่า

“...ทีมสห. ไม่มีใครกล้ามาแข่ง เพราะเขาเลือกกันเป็นทีม ใครจะกล้ามาแข่ง ในเมื่อหัวไปแล้ว...”³²

³⁰ สัมภาษณ์ ดำ (นามสมมติ), สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี, 29 ธันวาคม 2554.

³¹ สัมภาษณ์ ดำ (นามสมมติ), สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี, 29 ธันวาคม 2554.

จากประเด็นดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายการเมืองมีวิธีการรวมกลุ่มการเมืองโดยใช้การสร้างเครือข่าย ญาติพี่น้อง พวกพ้อง หรือกลุ่มทุนต่างๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในด้านการหาเสียง ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเกิดข้อสงสัยว่ากลุ่มการเมืองดังกล่าวมีวิธีการหาเสียงอย่างไร และใช้จ่ายเงินอย่างไร ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในทางการเมืองทั้งฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายสภาเทศบาลมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด

3.1.3 การช่วยเหลือในด้านการหาเสียง

สำหรับการหาเสียงของกลุ่มพลังหนุ่ม จะหาเสียงกันเป็นทีม แยกกันหาเสียงตามเขตแต่ละเขต โดยแต่ละเขตนำเงินรวมกันเป็นเงินกองกลาง ซึ่งสถานที่รวมตัวระหว่างหาเสียงคือ ศูนย์ประสานงานกลุ่มพลังหนุ่ม โดยมีสองที่ คือ บริเวณถนนหน้าเทศบาล และ ศูนย์ย่อยบริเวณเขตท่าทราย (เขตบ้านของรองนายกเทศมนตรี นายมูหมัดอารีเกาะหมาก)

ส่วนการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง กลุ่มพลังหนุ่ม ใช้วิธีการนำเงินจากกลุ่มคนที่สนับสนุนกลุ่มพลังหนุ่มมารวมไว้เป็น “เงินกองกลาง” ซึ่งผู้สนับสนุนมีหลากหลาย ตั้งแต่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล แม้กระทั่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเขตก็จะช่วยออกเงินเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าลงพื้นที่, ค่าป้าย, ค่าเด็กเดิน, ค่าสมัคร, ค่าน้ำ, ค่าจ้างคน รวมถึงค่าเบ็ดเตล็ดต่างๆ โดยนายกจะช่วยสนับสนุนค่าป้ายหาเสียงให้กับบรรดาสมาชิกสภาเทศบาล หรือ ลูกทีม เช่น นายๆ อาจสนับสนุนเงินจำนวน 50,000 บาท (ประมาณ) ไว้กองกลาง หากวันใดต้องลงพื้นที่จะแบ่งกันไปคนละ 5,000 บาท เป็นต้น³³

ประเด็นดังกล่าว มีผู้เกี่ยวข้องได้ให้ข้อเท็จจริงไว้ด้วยกันหลายท่าน ดังนี้
นายจกกล ทองโอพาร์ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ที่กล่าวว่า

“...การเมืองมันต้องมีฐาน มีทุน คิดดูว่าฝ่ายบริหารมีสท.เป็นฐาน แล้ว สท.ก็มีฐานเชื่อมต่อกัน ไปอีก มันก็ได้มากขึ้น ใครก็เอาเงินซื้อทั้งนั้น แต่ชอยถนนขรุขระ พอผมมาทำถนนให้ดี พอเขารู้ ชาวบ้านเขาก็ชม ชาวบ้านก็บอกว่าดีนะ รู้แบบนี้ถ้ารู้แต่แรกก็จะเลือกท่าน...”³⁴

ขณะที่ นางสาว (นามสมมติ) กล่าวถึงการใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อเสียงในปัจจุบันว่า

³² สัมภาษณ์ ชาว (นามสมมติ), ประธานชุมชน ก, 18 เมษายน 2555.

³³ สัมภาษณ์ ศศิวิมล ทองโอพาร์, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 26 พฤษภาคม 2555.

³⁴ สัมภาษณ์ จกกล ทองโอพาร์, ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี, 28 มีนาคม 2554.

“...สมัยก่อน เมื่อ 12 ปีที่ผ่านมายังมีการแจกเงิน สท. 300 สจ. 500 สมัยนั้นการเมืองแรง แต่ปัจจุบันไม่มี เพราะไม่มีคู่แข่ง เดินหาเสียงก็แค่ประชาสัมพันธ์ให้คนรู้แล้วออกมาใช้สิทธิ์เท่านั้น ...”³⁵

จากข้อมูลเห็นได้ว่า ในอดีตการหาเสียงจำเป็นต้องใช้การซื้อเสียง ในขณะที่ปัจจุบันไม่มีการแจกเงิน เนื่องจากไม่มีคู่แข่งทางการเมืองตัวจริง มีเพียงคู่แข่งที่ฝ่ายการเมืองจัดขึ้น ถือเป็นเทคนิคในการรักษาอำนาจทางการเมือง

3.1.4 เทคนิคในการช่วยเหลือด้านการหาเสียง

นางขาว (นามสมมติ) สะท้อนถึง เทคนิคในการรวมกลุ่มทางการเมืองที่อาจมีผลต่อการชนะเลือกตั้งของกลุ่มพลังหนุ่ม ว่า

“...เรื่องเงินเขาก็หาเสียงกันเป็นทีม นายกฯเขาก็ช่วยค่าป้ายหาเสียง สมมติ ค่าป้าย 100,000 บาท เขาก็จะช่วยสท.ออก การหาเสียงจะมีการเดินตามบ้านทุกบ้านตั้งแต่เจ็ดโมง เข้าถึงสี่โมงเย็น ถ้าไม่มีคู่แข่งก็จะจ้างคนมาเป็นตุ๊กตา คือ เอาคนในชุมชนมาสมัคร เอาเขต 1 มาอยู่เขต 4 หรือเอาเขต 2 มาอยู่เขต 3 คนก็ไม่รู้จัก เขาจะใช้วิธีนี้เวลาไม่มีคู่แข่ง...”³⁶

สอดคล้องกับที่นายจกท ทองโอฬาร รองนายกเทศมนตรี กล่าว

“...ส่วนใหญ่ที่นี้ท่านนายกฯก็จะจัดให้ คือ หนึ่ง คนที่จะเป็นนายคน ก็ต้องช่วยเหลือคน คนละแสน สิบลคนก็ล้านนึง การหาเสียงก็จะเหมือนกันเพราะนโยบายเดียวกัน รวมกลุ่มกันแล้วช่วยกันเดิน ที่นี้ใช้รถใช้คนให้เดินไปตามซอย...”³⁷

จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นถึงเทคนิค และ กลวิธีที่นายกเทศมนตรีใช้ในการจัดสรรทรัพยากร และ การรวบรวมสมาชิกสภาเทศบาลด้วยวิธีการซื้อใจ โดยช่วยออกค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มาจากการชักชวนของนายกเทศมนตรี บางคนเคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาลร่วมกันมาก่อน บางคนเป็นบุตรหลานหรือเครือญาติของนายกเทศมนตรี กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับนายสมนึก ธนเดชากุล ในฐานะเครือญาติ พรรคพวก เพื่อนฝูง ดังนั้นจึงมีการช่วยเหลือกันในด้านต่างๆ เช่น การช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการเลือกตั้ง หรือแม้กระทั่งการช่วยเหลือบุตรหลานของบรรดา

³⁵ สัมภาษณ์ ขาว (นามสมมติ), ประธานชุมชน ก, 30 พฤษภาคม 2555.

³⁶ สัมภาษณ์ ขาว (นามสมมติ), ประธานชุมชน ก, 18 เมษายน 2555.

³⁷ สัมภาษณ์ จกท ทองโอฬาร, รองนายกเทศมนตรี, 29 มิถุนายน 2555.

สมาชิกสภาเทศบาลให้ได้เข้าทำงานในเทศบาล เป็นต้น (ประเด็นนี้จะกล่าวต่อไปในหัวข้อสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลนครนนทบุรี)

กล่าวโดยสรุป การหาเสียงของกลุ่มพลังหนุ่มใช้วิธีการหาเสียงแบบรวมกันเป็นทีม โดยนำเงินไว้ที่กองกลางแล้วไปหาเสียงพร้อมกัน แต่เงินจำนวนดังกล่าวมาจากนายกเทศมนตรี และกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเงิน เช่น รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล แม้กระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตก็จะช่วยออกเงินเพื่อใช้จ่ายในด้านต่างๆ ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าใช้จ่ายมาก เพราะไม่มีคู่แข่ง จึงทำให้ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการซื้อเสียงเหมือนในอดีต ดังนั้น การที่ฝ่ายบริหารช่วยฝ่ายสภาเทศบาลออกค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเท่ากับเป็นการทำให้ฝ่ายสภาไม่สามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลได้อย่างเต็มที่เพราะความเกรงใจ

3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

นอกจากฝ่ายบริหารจะสร้างเครือข่ายทางการเมืองกับฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว ยังพบว่าฝ่ายข้าราชการการเมืองยังมีความสัมพันธ์กับฝ่ายข้าราชการประจำ ที่สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองมีอำนาจและอิทธิพลค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในเชิงการบริหารงานบุคคลภายในส่วนราชการต่างๆ ที่พบว่า ฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงฝ่ายประจำได้ เช่น มีการใช้ระบบฝาก หรือ ระบบอุปถัมภ์ในการฝากลูกหลานเพื่อเข้าทำงานในเทศบาล สอดคล้องกับคำกล่าวของพนักงานฝ่ายประจำที่กล่าวว่า “ที่นี่มีแต่ลูกท่านหลานเธอทั้งนั้น”^{*} เช่น กรณีเลขานุการหน้าห้องนายกเทศมนตรี คือ หลานชายของนายกเทศมนตรี หรือ นายอัมรินทร์ กิจกรรม ตำแหน่งนายช่างโยธา 5 (ญาติของนางสาวพรศรี กิจกรรม ปลัดเทศบาล), นายวันชัย เพ็ชรเนียม ผอ.ส่วนการโยธาและสุขาภิบาล (ญาติของนายประจวบ เพ็ชรเนียม สมาชิกสภาเทศบาล) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นไปอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย แม้จะมีการปฏิบัติงานผิดพลาด หรือ ไม่ทันใจฝ่ายการเมือง หรือ มีกรณีการประพฤติผิดในทางมิชอบ ฝ่ายการเมืองจะพยายามพูดคุยเพื่อชี้แนะแนวทางในการปรับปรุงซึ่งฝ่ายการเมืองที่กล่าวถึง คือ รองนายกเทศมนตรีบางคนเท่านั้น ส่วนกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นไปอย่างฝืดเคือง มักชอบแรงงาน แต่ไม่

^{*} ข้อสังเกตระหว่างการพูดคุยกับพนักงานหลายคนในเทศบาล (ไม่ประสงค์ออกนาม)

มีวิธีการเอาใจข้าราชการประจำ กรณีนี้เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายการเมืองระดับสูง เช่น นายกเทศมนตรี และ ปลัดเทศบาล และข้าราชการประจำเบื้องล่าง

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารระดับสูงด้วยกัน เช่น นายกเทศมนตรี กับ ปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าส่วนราชการต่างๆก็จะมีการพูดคุยกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยโดยจะมีการจัดประชุมเพื่อสรุปงานในทุกเช้าวันพุธ โดยฝ่ายการเมือง เช่น รองนายกเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้มีบทบาทหลักในการพูดคุยกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานต่างๆเพื่อให้เป็นไปในแนวทางหรือความต้องการของฝ่ายการเมือง*

ในด้านการประสานงานภายในฝ่ายบริหารเทศบาลจะเรียกมาฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะส่วนราชการ หัวหน้าส่วนต่างๆมาเพื่อประชุมนอกรอบกันตลอด ถือเป็นเทคนิคในด้านการบริหารงานอย่างหนึ่งของเทศบาลนครนนทบุรี โดยจะมีการประชุมร่วมกันทุกเช้าวันพุธ เมื่อสัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 พบว่า

“...นายก็จะเรียกประชุมหัวหน้าส่วนราชการ หรือ บางกรณีอาจมีสท.เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งการประชุมจะเป็นการประชุมเพื่อสรุปชี้แจงการดำเนินงานทั้งหมดของเทศบาลในแต่ละสัปดาห์ แต่ส่วนใหญ่เขาก็ไม่ค่อยได้เข้า มักจะเป็นรองนายกมากกว่า...”³⁸

กล่าวได้ว่า การประสานงานระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำมักมีรูปแบบเป็นทางการ โดยมีการประชุมส่วนราชการเพื่อติดตามผลงานและเพื่อรับนโยบายจากฝ่ายบริหารระดับสูงอยู่ตลอด เห็นได้ชัดในช่วงเดือนกันยายน ถึง ตุลาคม ในปี พ.ศ. 2554 ที่เกิดเหตุการณ์อุทกภัย ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีมีอำนาจเต็มในการเรียกประชุม เพื่อประกาศไม่ให้นักงานเทศบาลทุกคนหยุดในช่วงที่รัฐบาลประกาศหยุดเพื่อให้กลับไปดูแลบ้านเรือนของตนเอง ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีที่สามารถควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำได้มาก

จากข้อมูลทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันตัวแสดงที่มีแนวโน้มจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย คือ นายกเทศมนตรี ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทในการวางนโยบายมากขึ้น จำเป็นต้องทราบถึงประวัติของนายกเทศมนตรี ดังจะกล่าวต่อไปนี้

* ข้อมูลจากการสังเกตและสัมภาษณ์พนักงานฝ่ายประจำ

³⁸ สัมภาษณ์ ศศิวิมล ทองโอฬาร, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 8 มิถุนายน 2554.

4. ประวัติของนายกเทศมนตรี

นายสมนึก ธนเดชากุล เกิดวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2488 ปัจจุบันอายุ 67 ปี อาชีพเดิม คือ ทำขนมปังขาย มีพี่น้องทั้งหมด 7 – 8 คน โดยนายสมนึก ธนเดชากุล นายสมนึก ธนเดชากุล สมรสกับ นางจิตรา ธนเดชากุล ไม่มีบุตร อาชีพเดิม คือ ร้านขายของชำ (ร้านเสรี)

อย่างไรก็ตาม นายสมนึก ธนเดชากุล ยังมีเครือข่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับทางการเมือง ดังนี้

1. นางสาวพิมพ์พรรณ ธนเดชากุล (น้องสาว) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเขต 1
2. นายสมศักดิ์ ธนเดชากุล (น้องชาย) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี
3. นายธนพงษ์ ธนเดชากุล (น้องชาย) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีสำนักงานการศึกษา
4. นางสาวสุรภี รุ่งโรจน์ (น้องสาว) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
5. นายธนยศ ธนเดชากุล (หลานชาย) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเลขานุการหน้าห้องนายกเทศมนตรี

4.1 การเข้าสู่สนามการเมืองของนายกเทศมนตรี

ในช่วงปีพ.ศ. 2511 - 2516 นายสมนึก ธนเดชากุล รับราชการที่กรมชลประทาน จากนั้นในปี พ.ศ. 2517 นายสมนึก ธนเดชากุล จึงเข้าสู่วงการทางการเมืองอย่างจริงจัง โดยได้รับการชักชวนจาก ส.ส. บุญเยี่ยม โสภณ และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองนนทบุรี เป็นสมัยแรกในนาม “กลุ่มพลังหนุ่ม” และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 จนถึง พ.ศ. 2538 นายสมนึก ธนเดชากุล ก็ได้ดำรงตำแหน่งเทศมนตรี เทศบาลเมืองนนทบุรี มาโดยตลอด แม้ในช่วงต่อมา ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2538 จนถึง พ.ศ.2551 (ปัจจุบัน) นายสมนึก ธนเดชากุล ยังคงได้รับความไว้วางใจให้เป็นหัวหน้ากลุ่มพลังหนุ่มและยังคงดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาอย่างยาวนาน ถือได้ว่าเป็นการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีติดต่อกันมาเป็นสมัยที่เจ็ด

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2545 - 2547 นายสมนึก ธนเดชากุลยังได้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ขณะเดียวกันยังเคยดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารพรรคพลังธรรมอีกด้วย

ปัจจุบันนายสมนึก ธนเดชากุล เป็นหัวหน้ากลุ่มพลังหนุ่ม ถือเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีเสียงข้างมากในการบริหารงานเทศบาลนครนนทบุรี โดยนายสมนึก ธนเดชากุล มีคดีที่ใช้ในการทำงาน คือ “ตั้งสติแก้ปัญหา ใช้ปัญญาบริหาร”

4.2 การบริหารเงินนโยบายของนายกเทศมนตรี

สำหรับประเด็นนี้ นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวว่า

“...เรื่องเกี่ยวกับนโยบาย มีด้วยกันหลายด้าน มีด้านการศึกษา ต้องดูแลอุปกรณ์การเรียนการสอน ครู การอบรมต้องให้เป็นการเพิ่มทักษะความรู้ให้กับบุคลากร นอกจากนั้นยังต้องดูแลเรื่องความสวยงามความเป็นระเบียบของอาคารเรียน เพราะฉะนั้นนักเรียนในเทศบาลคิดว่าบางทีบางคนก็คิดว่าเป็นโรงเรียนรองลงมา เข้าที่ไหนไม่ได้แล้วก็มาเข้าโรงเรียนเทศบาล ก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดูแลลูกหลานของพี่น้องประชาชนทุกคน นี่คือหัวใจของการศึกษา ให้เด็กได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่านักเรียนจะเข้าโรงเรียนไหนไม่ได้ เทศบาลก็จะรับหมด นอกจากพัฒนาด้านการเรียนการสอนแล้ว เด็กเทศบาลจะมีพรสวรรค์ด้านความเข้มแข็งด้านร่างกาย จิตใจ เราก็จะให้เด็กมาเล่นกีฬา แล้วเรื่องกีฬา สวนกุหลาบ หอวัง บดินทรเดชา แพ้เราหมด ที่ว่าเรียนหนังสือเก่งเล่นกีฬาสู้เราไม่ได้ นอกจากการศึกษาก็จะดูแลเรื่องสาธารณสุข ให้พ่อแม่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่ นอกจากนั้นก็ดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องการพัฒนาสิ่งแวดล้อมकुคูลองต่างๆ เรื่องการปรับปรุงภูมิทัศน์ เพราะนนทบุรีติดกับกรุงเทพมหานครทำให้คนเข้ามาอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ที่อยู่อาศัยก็เปลี่ยนเป็นหมู่บ้านจัดสรรเป็นจำนวนมาก เทศบาลก็ต้องปลูกพืชเกษตรที่ถูกทำลายและถูกทดแทนด้วยหมู่บ้านจัดสรร นอกจากนี้ก็จะเน้นเรื่องการปลูกสร้างอาคาร การวางท่อระบายน้ำ น้ำท่วมขัง นอกจากนั้นก็ยังคงดูแลเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยติดตั้งกล้องวงจรปิดให้ทั่วถึง ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย นอกจากนั้นยังมีศูนย์สาธารณสุขดูแลความสะอาด การประชุมเรื่องการคัดแยกขยะ การรู้จักนำขยะเปียกมาทำปุ๋ยชีวภาพ แล้วนำขยะแห้งมารีไซเคิล ซึ่งจุดนี้ทำให้ลดปริมาณขยะลงมาได้ 27% ขยะนนทบุรีมีตั้ง 350 ตันก็สามารถลดปริมาณขยะได้ 70-80 ตัน นอกจากนั้นยังคิดระบบดาวเทียมที่ควบคุมการจัดเก็บขยะ นอกจากนั้นยังส่งเสริมการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ จัดทำศูนย์สุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนั้นปัญหาสำคัญคือครอบครัวมีลูกกันคนสองคน ไม่มีเวลาเลี้ยง ก็จัดทำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แล้วคัดครูมาแต่ปริญญาตรี ตอนนั้นชื่อที่เพื่อจะทำศูนย์พัฒนาเด็กเล็กข้างกองสลาก ตั้งบปไว้ให้เข้าแล้ว 35 ล้านบาท ส่วนนโยบายอื่นๆ อย่างกลุ่มคนพิการ เราก็มีนโยบายเพื่อดูแลเรื่องนั่ง ฟุตบอล ทางเท้า สำนักงานเทศบาลจะมีห้องน้ำผู้พิการ...”³⁹

ขณะที่ นายเหลียง (นามสมมติ) กล่าวถึงนายกเทศมนตรีในด้านการบริหารงาน ที่สะท้อนถึงอิทธิพลทางการเมืองว่า

“...ผมทำงานไม่เคยว่าลูกน้อง สมัยก่อนผมเป็นมือขวาของนายกนะ แต่การทำงานของเราต่างกัน...” อีกทั้งยังกล่าวต่ออีกว่า

³⁹ สัมภาษณ์ สมนึก ธนเดชากุล, นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี, 30 สิงหาคม 2555.

“...การจะว่าใครต้องดู ต้องเห็นใจเค้า เพราะคนทุกคนก็ต้องการเวลาส่วนตัวด้วยกันทั้งนั้น เหมือนอย่างเราเราก็ต้องการ จริงมั๊ย ผมทำงานแบบครบครันมีลูกมีญาติ แต่นายกเค้าทำงานแบบมีแค่ภรรยาไม่มีลูก มันก็ไม่เหมือนกัน เค้าจะค่อนข้างตรง บางทีก็ไม่ได้เข้าประชุม เวลาประชุมบางทีเค้าก็มอบหมายให้คนอื่นเข้าประชุมแทน...”⁴⁰

ประเด็นนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่า อำนาจของฝ่ายบริหารไม่เท่าเทียมกัน โดยนายกเทศมนตรีมักจะเป็นบุคคลที่มีอำนาจมากที่สุด เพราะกฎหมายเปิดโอกาสให้ และนายกเทศมนตรีถือว่ามีภารกิจที่การรับผิดชอบไว้ให้รองนายกเทศมนตรีทั้งสิ้นดูแลสำนักต่างๆแล้ว แต่ในภาพรวมนายกเทศมนตรีจะสามารถสั่งการได้โดยตรง

ขณะเดียวกันนางสาว ศศิวิมล ทองโอฬาร สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวถึงนายกเทศมนตรีในด้านการบริหารงานว่า

“...นายกฯชอบเช็กงาน โทรมาสั่งว่ามีงานนี้ไปรียัง...”⁴¹

ส่วนประชาชนชุมชนส่วนใหญ่ เช่น นางราศรี ยุทธกิจกำจร กล่าวถึงภาพรวมของนายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี ในทางที่ดีว่า

“...นายกฯดีมาก เพราะนายกฯให้เบอร์ไว้เลย เวลามีปัญหาอะไรก็ติดต่อได้เลย โทรหาได้เลย และโดยส่วนตัวรู้จักกับเลขานายกฯอยู่แล้ว เวลามาเทศบาลเขาก็ต้อนรับดี เขาทำเหมือนเขาเป็นพ่อ คนที่เป็นชาวบ้านธรรมดา เขาก็ออกมาต้อนรับอย่างดี...”⁴²

หรือ นางสาว (นามสมมติ) ประชาชนชุมชน ก กล่าววว่า

“...นายกฯดีมาก ได้ใจชุมชน ทุกวันนี้พี่ก็ทำงานให้กับ ป้า ก็เท่ากับอยู่สีแดง...”⁴³

กล่าวได้ว่า นายสมนึก ธนเดชากุล เป็นบุคคลที่อยู่ในสนามการเมืองท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน และสามารถพัฒนาท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการลงพื้นที่พบปะประชาชน การช่วยเหลือประชาชนในรูปแบบต่างๆ สิ่งเหล่านี้สามารถทำให้กล่าวได้ว่า “ได้ใจ” ประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม สื่อท้องถิ่นกลับวิพากษ์วิจารณ์ถึงวิธีการบริหารงานของนายสมนึก ธนเดชากุล ที่กล่าวถึงในทางลบ เช่น การผูกขาดอำนาจรวบไว้ที่ตนเองผู้เดียว ไม่ยอมแบ่งปันให้คนที่

⁴⁰ สัมภาษณ์ เหลือง (นามสมมติ), รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี, 19 พฤษภาคม 2554.

⁴¹ สัมภาษณ์ ศศิวิมล ทองโอฬาร, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 26 พฤษภาคม 2555.

⁴² สัมภาษณ์ ราศรี ยุทธกิจกำจร, รองประธานชุมชนโรคทรวงอกสี่ไชยทอง, 9 เมษายน 2554.

⁴³ สัมภาษณ์ ชาว (นามสมมติ), ประชาชนชุมชน ก, 10 เมษายน 2554.

รองนายกฯ หรือ การควบคุมงบประมาณไว้ในมือคนเดียว การให้คนที่ดำรงตำแหน่งรองนายกฯ ต้องหมุนเวียนสลับกันไปคนละปีสองปีเพื่อไม่ให้มีอำนาจไว้ในมือนาน เป็นการสลับให้ทุกคนในทีมมีโอกาสทำงานถ้วนทั่ว ประเด็นเหล่านี้ล้วนเป็นเทคนิคที่นายสมนึก ชนเดชากุล นำมาใช้และได้รับผลสำเร็จทางการเมืองอย่างงดงาม⁴⁴

5. ฝ่ายบริหารในชุดปัจจุบัน

ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยมีรองนายกเทศมนตรีจำนวน 4 คน ซึ่งนายกเทศมนตรีแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารงาน มีเลขานุการนายกเทศมนตรี 1 คนและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน ทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครนนทบุรี

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2546) เทศบาลนครนนทบุรีมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
12. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
13. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

⁴⁴ เจ็ดหกห้า, “ตะกร้าความคิด ชายชื่อ สมนึก ชนเดชากุล,” สยามนันท (25 พฤษภาคม – 15 มิถุนายน 2555) : 3.

14. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 15. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
 16. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 17. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 18. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
 19. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
 20. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
 21. การวางผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้าง
 22. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว
- นอกจากนี้เทศบาลนครนนทบุรียังอาจจัดทำกิจการใดๆในเขตเทศบาลได้ดังนี้
1. จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
 2. ให้มีสุสาน และ ฌาปนสถาน
 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 4. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
 5. ให้มีการสาธารณสุข
 6. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
 7. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
 8. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 9. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
 10. เทศพาณิชย์

6. ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายสภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน โดยเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยจะมีจำนวนแบ่งกันเลือกตั้งออกเป็น 4 เขต เขตละ 6 คน มีรายนามดังต่อไปนี้ (สมาชิกสภาเทศบาลที่มีวาระตั้งแต่ปีพ.ศ. 2551 – 2554)

- | | |
|------------------------------|----------------|
| 1. น.อ.สวาท นิยมเหตุ | ประธานสภาเขต 1 |
| 2. นางสาวพิมพ์พรรณ ธนเดชากุล | เขต 1 |

3. นายศิริ มุลพันธ์	เขต 1
4. นายวีรวัฒน์ อินทรลักษณ์	เขต 1
5. นายวรวุฒิ ศรีนนท์	เขต 1
6. นายไพบุลย์ นนทเบญจวรรณ	เขต 1
7. นายส. สุพรรณ พ่วงรอดพันธ์	เขต 2
8. พ.ต.ท.ประสงค์ เสริมสุข	เขต 2
9. นายมนัส ทรัพย์วิเชียร	เขต 2
10. นายนิพนธ์ สกุลวีรวรรณ	เขต 2
11. นางสาวศศิวิมล ทองโอฬาร	เขต 2
12. นายประกอบ ทีปะสวัสดิ์	เขต 2
13. นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล	เขต 3
14. นายประจวบ เพ็ชรเนียม	เขต 3
15. นายทองวิชัย ไกรกุล	เขต 3*
16. นายรพีศักดิ์ พัวศิริ	เขต 3
17. นายสมพงษ์ เทียนเงิน	เขต 3
18. พ.อ.อ. พายัพ บุญคง	เขต 3
19. นางสมจิตร ทรงวัชรารักษ์	เขต 4
20. นายวุฒิชัย มะลี	เขต 4
21. นายอภิวัฒน์ เพชรเรือง	เขต 4
22. นายพงศ์ชัย เกาะหมาก	เขต 4
23. นางสุพัฒนา เมืองสนธิ์	เขต 4
24. นายประสิทธิ์พงษ์ ดีวาจิน	เขต 4

จากข้อมูล สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างทางการเมืองที่มีการแยกโครงสร้างหน้าที่กันอย่างชัดเจน และแม้ว่าในปัจจุบันระบบกฎหมายจะพยายามแยกบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่าย

* ระหว่างการทำวิจัย นายทองวิชัย ไกรกุล ได้เสียชีวิตลงด้วยโรคหัวใจ ในช่วงเดือนมิถุนายน ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสมาชิกสภาเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีได้วางตัวที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ซึ่งอดีตเคยดำรงตำแหน่งประธานชุมชนให้มาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างลงชั่วคราวโดยวิธีการเลือกตั้งซ่อม

นิติบัญญัติเพื่อมิให้เกิดการก้าวล่วงกัน แต่ในความเป็นจริงการเมืองท้องถิ่นยังคงมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อช่วยเหลือกันตลอด โดยเฉพาะการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 24 คน ได้แบ่งกันดูแล เขตละ 6 คน โดยมีการแบ่งการดูแลประชาชนในแต่ละเขตดังนี้

เขต	ตำบล
1	ตำบลสวนใหญ่, ตำบลบางเขน (หมู่ที่ 6 และ หมู่ที่ 7)
2	ตำบลตลาดขวัญ หมู่ 1 ถึง หมู่ 10 และตำบลบางกระสอหมู่ 6 ถึง หมู่ 7
3	ตำบลบางกระสอ, ตำบลท่าทรายบางส่วน
4	ตำบลท่าทรายทั้งหมด

ตารางที่ 3.3 การแบ่งเขตเทศบาลนครนนทบุรี

อย่างไรก็ตาม นอกจากอำนาจหน้าที่ภายในสภา สมาชิกสภาเทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่นอกสภาเทศบาลด้วย กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเยี่ยมชมเยือนพบปะประชาชนในชุมชน เพื่อรับทราบปัญหาอุปสรรค ความเดือดร้อน และความต้องการของประชาชน เพื่อรวบรวมนำเสนอปัญหาเหล่านั้นเข้าสู่สภา และให้ฝ่ายบริหารได้นำไปพิจารณาดำเนินการแก้ไขตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

จากการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาและสภาพการเมืองภายในเทศบาลนครนนทบุรี และการรวมกลุ่มพลังหนุ่ม ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นการก่อตั้ง “กลุ่มพลังหนุ่ม” จนปัจจุบันนั้น สะท้อนถึงประเด็นสำคัญหลายประการ คือ

ประเด็นแรก นายสมนึก ธนเดชากุล ในฐานะหัวหน้ากลุ่มพลังหนุ่ม เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2517 ผ่านช่วงเวลาที่โครงสร้างอำนาจเป็นแบบการแต่งตั้ง และการเลือกตั้ง ทำให้สะสมประสบการณ์ทางการเมืองทั้งในฐานะผู้กุมอำนาจทางการเมืองและฝ่ายค้าน

ประเด็นที่สอง การที่กลุ่มพลังหนุ่มเข้าร่วมกับพรรคพลังธรรม เพราะนายสมนึก ธนเดชากุลเคยดำรงตำแหน่งกรรมการพรรคพลังธรรม และเล็งเห็นถึงความสำคัญของการใช้พรรคการเมืองช่วยในการหาเสียง โดยเฉพาะในด้านค่าใช้จ่าย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการรักษาคะแนนเสียงที่อาจส่งผลต่อแนวทางนโยบายของเทศบาลในปัจจุบัน

ประเด็นที่สาม เมื่อกลุ่มพลังหนุ่มได้มีโอกาสเข้ามาพัฒนาท้องถิ่นเป็นระยะเวลาหนึ่ง ทำให้มีโอกาสขยายอำนาจและสร้างบารมีไปพร้อมๆกันกับการไต่ชนโยบายเป็นเครื่องมือในการควบคุมทั้งในด้านโครงสร้างทางการเมือง และด้านการพัฒนาท้องถิ่นพร้อมกันด้วย

ประเด็นที่สี่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่ให้แยกความเป็นอิสระระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลกลับเพิ่มบทบาทของฝ่ายบริหารให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น เช่น การที่นายกเทศมนตรีสามารถเลือกผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยตนเอง หรือ การแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีด้วยตนเองโดยอำนาจ แม้กระทั่งการใช้อำนาจในการบริหารงานบางอย่างไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเสียงของสมาชิกสภาเทศบาลมากนัก

ทั้งนี้หากจะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้กลุ่มพลังหนุ่มยังคงได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งสามารถรักษาอำนาจมาได้ยาวนาน อาจพิจารณาได้ในสามประเด็นคือ

ประเด็นแรก ที่มาของกลุ่มพลังหนุ่มในปัจจุบันล้วนผ่านการเจรจาต่อรองและรวบรวมสมาชิกสภาเทศบาลหรือพรรคพวกเพื่อประโยชน์ทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น

แม้ภายนอกจะเป็นกลุ่มการเมืองที่มีเสถียรภาพทางการเมือง แต่ภายในยังเต็มไปด้วยการเจรจาต่อรองกันมาตลอดระยะเวลา ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการตีรวนทางการเมืองจากสมาชิกสภาเทศบาลที่เคยสังกัดกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้าม แต่จากข้อเท็จจริงการเมืองภายในเทศบาลนครนนทบุรียังมีเคมีมีการขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ทั้งนี้มาจากกลุ่มการเมืองที่เคยสังกัดกลุ่มตรงข้ามหรือฝ่ายค้านซึ่งถือว่ามิมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลไม่มาก ได้ถูกยุบรวมอยู่ในกลุ่มพลังหนุ่มเป็นที่เรียบร้อยตั้งแต่เริ่มต้นการเป็นฝ่ายค้าน อย่างไรก็ตามการที่นายสมนึก ธนเดชากุลสามารถรักษาฐานคะแนนเสียงไว้ได้อย่างต่อเนื่องจนกล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่มี “ความเก่าทางการเมือง” อาจเป็นความจริง โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายทางการเมืองจากหลายฝ่ายในท้องถิ่นและระดับชาติได้เป็นอย่างดี ดังคำสัมภาษณ์ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่กล่าวว่า “เครือข่ายเขาเยอะ มีทั้งกลุ่มอาจารย์ในโรงเรียนและพวกนักการเมืองระดับชาติ ไม่ค่อยเก่งแต่พวกเยอะ”⁴⁵

ประเด็นที่สอง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมือง หรือ ฝ่ายบริหารกับข้าราชการประจำ และฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล ต่างมีความทับซ้อนและมีแนวโน้มในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

เนื่องจากสภาพการเมืองภายในเทศบาลนครนนทบุรีมีการสร้างเครือข่ายทางการเมือง และมีระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง โดยเฉพาะการฝากบุตรหลานเข้าทำงานในตำแหน่งต่างๆทั้งในระดับเทศบาล คือ ฝ่ายบริหารทั้งฝ่ายการเมือง และ ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมทั้งฝ่ายสภาเทศบาล อีกทั้ง

⁴⁵ สัมภาษณ์ จงกล ทองโอพาร, ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี, 28 มีนาคม 2554.

ยังมีการสร้างเครือข่ายระดับชุมชน เช่น ประชานชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์อันดีกับนายกเทศมนตรี และมีประโยชน์ในฐานะที่เป็นคะแนนเสียงให้กับนายกเทศมนตรี ดังนั้นการรักษาฐานคะแนนเสียงไว้นั้นย่อมต้องพยายามดึงสมาชิกสภาเทศบาล หรือ ประชานชุมชนให้เข้ามาเพื่อเป็นพรรคพวกให้มากที่สุด หากผู้ใดที่เข้ามาอยู่ในพรรคพวกเดียวกันกับฝ่ายการเมืองแล้วก็จะสามารถพูดคุย ขอร้อง ต่อร้อง ได้อย่างไม่ยากนัก ดังเช่นที่ฝ่ายบริหารยอมรับในประเด็นดังกล่าว “ผมไม่อยากให้สิ่งที่ผมทำมามันเสียเปล่า ผมเลยฝากลูกสาวกับท่านนายกฯ ให้มาดำเนินในสิ่งที่ผมสร้างไว้ต่อจากผม”⁴⁶

ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด

เทศบาลนครปากเกร็ด เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาลเรียกว่า สุขาภิบาลปากเกร็ด จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2498 รวมเวลาการเป็นสุขาภิบาล 36 ปี 4 เดือน โดยมีพื้นที่ทั้งสิ้น 36.04 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ฝั่งตะวันออกทั้งหมดใน 5 ตำบล 34 หมู่บ้าน และด้วยความเจริญที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นเมืองบริเวณรอบกรุงเทพมหานคร ทำให้พื้นที่การเกษตร แปรเปลี่ยนเป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกับนโยบายของจังหวัดนนทบุรี ในช่วงปี 2535 สุขาภิบาลปากเกร็ด จึงได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลปากเกร็ดเป็นเทศบาลตำบลปากเกร็ด ตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเทศบาลตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 108 ตอนที่ 245 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2534 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่สุขาภิบาลปากเกร็ดได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลปากเกร็ด ได้เพียง 3 ปีเศษ เทศบาลตำบลปากเกร็ด จึงได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองปากเกร็ด ทั้งนี้เนื่องจากสภาพความเจริญของพื้นที่ และจำนวนประชากรตลอดจนรายได้ในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับคณะเทศมนตรี มีนโยบายในการขยายการพัฒนาของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของเมืองที่ต้องการองค์การที่มีศักยภาพในการบริหารเพิ่มขึ้น เทศบาลตำบลปากเกร็ดจึงได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองปากเกร็ดตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 32 ก. ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2539

⁴⁶ สัมภาษณ์ จงกล ทองโอพาร์, ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี, 28 มีนาคม 2554.

หลังจากนั้น คณะผู้บริหารได้พิจารณาถึงศักยภาพของเมืองปากเกร็ดที่มีความพร้อมเพียงพอในการที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนครได้ ประกอบกับกระแสนโยบายในการกระจายอำนาจและการยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศเป็นเทศบาลตำบล คณะผู้บริหารเทศบาลเมืองปากเกร็ด จึงได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลเมืองปากเกร็ดอีกครั้งให้เป็นเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนครปากเกร็ดในครั้งนี้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับ กฤษฎีกา เล่มที่ 117 ตอนที่ 10 ก ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2543 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2543 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ในปัจจุบันกล่าวได้ว่า เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ชั้น 1ก. ตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของ แม่น้ำเจ้าพระยา ใน อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ครอบคลุมพื้นที่ 5 ตำบล คือ ตำบลปากเกร็ด ตำบลบางพูด ตำบลบางตลาด ตำบลคลองเกลือ และตำบลบ้านใหม่ สภาพพื้นที่สวนผลไม้ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนสภาพเป็นที่รองรับการขยายตัวเป็นที่พักอาศัย อุตสาหกรรม ห้างสรรพสินค้า โรงพยาบาล ศูนย์เปอร์มาร์เก็ต และหน่วยงานราชการส่วนกลาง

จำนวนประชากรในปัจจุบันของเทศบาลนครปากเกร็ด มีประชากรทั้งสิ้น 179,626 คน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยต่อพื้นที่เท่ากับ 4,984.07 คนต่อตารางกิโลเมตร (ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2554) ในด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตเทศบาลมีการคมนาคมขนส่งที่สำคัญ 2 เส้นทางคือทางบกและทางน้ำ ประชาชนในเขตเทศบาลใช้น้ำประปาและไฟฟ้า จากสำนักงานประปาสาขานนทบุรี และจากสำนักงานไฟฟ้านครหลวง เขตนนทบุรี การคมนาคมค่อนข้างสะดวก ภายในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดมีความพร้อมทางการศึกษาสูง มีสถานศึกษาที่มีชื่อเสียงหลายแห่งตั้งอยู่ในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง ทั้งระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และมหาวิทยาลัย ประชากรส่วนใหญ่มีการศึกษาคดี ส่วนด้านการสาธารณสุขในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดมีทั้งโรงพยาบาลของรัฐ 2 แห่ง โรงพยาบาลเอกชน 2 แห่ง สถานีอนามัยในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข 7 แห่ง ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาลนครปากเกร็ด 2 แห่ง สำหรับการบริการด้านของเทศบาลนอกเหนือจากการรักษาพยาบาล คือ งานอนามัยแม่และเด็ก งานส่งเสริมสุขภาพ งานควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ งานโรงฆ่าสัตว์ และงานสุขาภิบาลรักษาความสะอาด สภาพเศรษฐกิจในพื้นที่ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดยังมีการทำสวนนั้นเฉพาะบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนประชากรส่วนใหญ่ทำอาชีพธุรกิจ บริการ ค้าขาย และโรงงานอุตสาหกรรมเนื่องจากมีโรงงานอุตสาหกรรมทั้งสิ้นประมาณ 245 แห่ง ที่สำคัญ ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมประเภททอผ้า และตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ไม้อัด ไม้แปรรูป กระดาษ โรงงานผลิตอาหารและโรงสีข้าว เป็นต้น ประเภทของโรงงาน

แบ่งเป็น โรงงานขนาดเล็ก จำนวน 185 โรงงาน โรงงานขนาดกลาง จำนวน 31 โรงงาน และ โรงงานขนาดใหญ่ จำนวน 7 โรงงาน และเนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดมีการขยายตัวอย่าง ต่อเนื่อง อีกทั้งลักษณะพื้นที่ยังเป็นทางผ่านไปยังจังหวัดอื่นทำให้ปัญหาหลักคือ ปัญหามหาเสพติด และปัญหาน้ำเน่าเสีย

1. สภาพชุมชน

สืบเนื่องจากสภาพทางสังคมในเขตเทศบาล ผู้คนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลส่วนใหญ่เป็น ลักษณะการอพยพมาจากถิ่นอื่น เพื่ออยู่อาศัย และประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่เป็นครอบครัวเดี่ยว มีความพร้อมทางสถานศึกษาในเขตพื้นที่ในระดับสูง ส่งผลให้สภาพบ้านเรือนในเขตเทศบาลนคร ปากเกร็ดเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก สืบเนื่องจากการจัดตั้งชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดที่มีการ พัฒนาและปรับแนวทางอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยมีการจัดตั้งชุมชน ดังนี้

พ.ศ. 2538 มีการจัดตั้งชุมชนจำนวน 5 ชุมชน ตามจำนวนของตำบล

พ.ศ. 2540 มีการจัดตั้งและปรับขอบเขตของชุมชน โดยพิจารณาจัดตั้งตามตำบล และ ขนาดของชุมชนมีจำนวน 12 ชุมชน

พ.ศ. 2543 มีการจัดตั้งชุมชนแยกตามขนาดชุมชน รวมทั้งสิ้นจำนวน 37 ชุมชน

พ.ศ. 2546 มีการจัดตั้งชุมชนเพิ่มในส่วนของตำบลบางพูด ตามแนวทางของการเคหะอีก 1 ชุมชน รวมเป็น 38 ชุมชน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 เพื่อให้เป็นไปตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจชุมชน ซึ่งเน้น การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงานต่างๆ ด้วยเหตุนี้ เทศบาลนครปากเกร็ดจึงมีการจัดตั้ง คณะกรรมการชุมชน เพื่อให้การพัฒนาชุมชนในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ครอบคลุมพื้นที่ ได้มากที่สุด คณะผู้บริหารเทศบาลจึงกำหนดให้มีการตั้งชุมชนเพิ่มขึ้น 63 ชุมชน และจัดทำระเบียบ ว่าด้วยการดำเนินงานชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการจัดตั้งตามระเบียบการจัดตั้งชุมชนของ กระทรวงมหาดไทย

เนื่องจากสภาพชุมชนของเทศบาลนครปากเกร็ดส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่มีความเป็นเมืองสูง นั่นคือ มีการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรรในระดับสูง ทำให้สภาพชุมชนทางกายภาพส่วนใหญ่ ประกอบไปด้วยหมู่บ้านที่สามารถจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ชุมชนดั้งเดิม ส่วนใหญ่มักอยู่ในตำบลบ้านใหม่ ตำบลบางพูด ตำบลปากเกร็ด (ริมแม่น้ำ เจ้าพระยา) ชุมชนในตำบลบ้านใหม่ที่ส่วนใหญ่ผู้อยู่อาศัยจะเป็นคนดั้งเดิม ประชากรส่วนใหญ่เป็น ผู้สูงอายุ เช่น ชุมชนวัดบางพิง และ ชุมชนบางพูดสามัคคี โดยสภาพชุมชนในตำบลบางพูดส่วน หนึ่งจะเป็นชุมชนแออัด มีคนฐานะยากจนอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่

2. ชุมชนใหญ่ที่รวบรวมหมู่บ้านจัดสรรในเขตพื้นที่ที่ถูกจัดอยู่ในรูปแบบชุมชน ทำให้เจ้าของหมู่บ้านจัดสรรส่วนใหญ่ต้องมอบหรืออนุญาตให้เทศบาลสามารถดำเนินการกิจการต่างๆได้ เช่น การซ่อมบำรุงถนน ไฟฟ้า ฯลฯ อันเป็นภาระหน้าที่ของเทศบาล เช่น หมู่บ้านสี่ชัยทอง 3, หมู่บ้านกฤษดานคร, หมู่บ้านสายลม เป็นต้น

3. หมู่บ้านจัดสรรที่เป็นนิติบุคคล ที่ยังมีได้มอบพื้นที่ให้เทศบาลดำเนินการใดๆตามภาระหน้าที่ได้ เช่น หมู่บ้านนิชดาธานี, หมู่บ้านการเคหะ (โครงการการเคหะแห่งชาติ) ฯลฯ

โครงสร้างของชุมชนประกอบด้วย การเลือกตั้งประธานคณะกรรมการชุมชน จากนั้นประธานคณะกรรมการชุมชนจะแต่งตั้งกรรมการฝ่ายต่างๆ เพื่อช่วยประสานความร่วมมือและช่วยเหลือกันระหว่างชุมชน เทศบาลและส่วนราชการองค์กรต่างๆ ในการพัฒนาแก้ไขปัญหาชุมชน

2. การประสานงานร่วมกันระหว่างเทศบาลกับคณะกรรมการชุมชน

เทศบาลนครปากเกร็ดพยายามกระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีการจัดการประชุมประจำเดือนระหว่างคณะผู้บริหารเทศบาลนครปากเกร็ดและคณะกรรมการชุมชนที่เกิดจากการเลือกตั้งและคัดสรรจากประชาชนชุมชนเป็นประจำทุกเดือน โดยมีการกำหนดวันภายในให้คณะกรรมการชุมชนรับทราบร่วมกัน คือ ทุกวันพฤหัสบดีที่สองของเดือน

อย่างไรก็ดี เทศบาลเปิดช่องทางในการสื่อสารกับเทศบาลหลากหลาย เช่น การติดต่อประสานงานฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการประจำโดยตรง, การสื่อสารผ่านเสียงตามสาย, การแจกเอกสารใบปลิว และช่องทางอินเทอร์เน็ต จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลพยายามกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการพยายามติดต่อสื่อสารผ่านทางเครื่องมือที่เทศบาลสามารถทำได้ แต่ในความเป็นจริงสภาพชุมชนส่วนใหญ่เป็นหมู่บ้านจัดสรรจึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ของเทศบาลนครปากเกร็ดอยู่ในระดับจำกัด เพราะบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในฐานะประชาชนชุมชนเท่านั้น

3. การรวมกลุ่มของภาคประชาสังคมอื่นๆ

1. กลุ่มที่อยู่ภายในความรับผิดชอบและความดูแลของเทศบาล

1.1 กลุ่มอาสาสมัคร

เป็นกลุ่มอาสาสมัครที่มาจากการจัดตั้งของเทศบาล ขึ้นกับกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม อาสาสมัครของเทศบาลนครปากเกร็ดประกอบด้วยกลุ่มคนในทุกชุมชนของแต่ละตำบล โดยกลุ่มคนที่เป็นอาสาสมัครได้รับเงินจากเทศบาล เรียกว่าค่าป่วยการ โดยได้รับเงินเดือนละ 600 บาท อย่างไรก็ตามกลุ่มอาสาสมัครเหล่านี้จะต้องปฏิบัติงานตามที่เทศบาลมอบหมาย เช่น การ

รณรงค์ลดลูกน้ำยุงลาย, การรณรงค์ป้องกันไข้หวัด 2009 ฯลฯ ภารกิจเหล่านี้ล้วนเป็นงานที่อาสาสมัครต้องปฏิบัติตามและมีการรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นประจำทุกเดือนจึงจะสามารถรับเงินค่าป่วยการได้ นอกจากนี้ยังมีอาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน เทศบาลจะเปิดรับสมัคร 2 ปีครั้ง

1.2 ชมรมผู้สูงอายุ

ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ประกอบไปด้วย ชมรมผู้สูงอายุหมู่บ้านลานทอง, ชมรมผู้สูงอายุ ศูนย์การแพทย์ปัญญานันทภิกขุชลประทานมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ , ชมรมผู้สูงอายุโรงพยาบาลปากเกร็ด, ชมรมผู้สูงอายุประชานิเวศน์ 2 ระยะ 3, ชมรมผู้สูงอายุผู้ออกกำลังกายสวนสมเด็จพระยาฯนนทบุรี, ชมรมผู้สูงอายุสถานีนามัยตำบลบางตลาด, ชมรมผู้สูงอายุผู้อาวุโสปากเกร็ด 2550, ชมรมผู้สูงอายุชุมชนพบสุข, ชมรมผู้สูงอายุบางพุดสามัคคี 6 เป็นต้น

กลุ่มผู้สูงอายุในเทศบาลนครปากเกร็ดไม่มีการรวมตัวเป็นหลักแหล่ง และการรวมตัวของผู้สูงอายุเป็นไปเพื่อพูดคุยเรื่องทั่วไปมากกว่ามีกิจกรรมร่วมกันอย่างชัดเจน ในขณะที่คณะผู้บริหารในเทศบาลนครปากเกร็ดมีนโยบายการจัดสรรงบประมาณให้ผู้สูงอายุ เน้นในด้านการให้เบี้ยผู้สูงอายุ และ การตรวจสุขภาพเท่านั้น

1.3 ชมรมรถจักรยานยนต์รับจ้าง

เนื่องด้วยในปีพ.ศ. 2546 ตามนโยบายรัฐบาลที่กำหนดให้รถรับจ้างต้องจดทะเบียนป้ายเหลืองให้ถูกต้องตามกฎหมาย กลุ่มผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้างจึงมีการเปิดรับสมัครเพื่อให้กลุ่มผู้ขับขีมาลงทะเบียนรายชื่อเพื่อเป็นสมาชิกในชมรมดังกล่าว ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ดได้มีการสนองตอบต่อนโยบายรัฐบาลด้วยการส่งตัวแทนเข้าร่วมการประชุมเพื่อทำการสนับสนุนชมรมดังกล่าว อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์พบว่า การดำเนินการรวบรวมรายชื่อได้ดำเนินการเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นปีที่ทางเทศบาลนครปากเกร็ดได้เริ่มสนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มคนในชมรมดังกล่าว อันมาจากการผลักดันของผู้อำนวยการกองเทศกิจของเทศบาล (ข้าราชการประจำ) ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งชมรม และเป็นที่มาของการขอจัดตั้งคูคอนเทนเนอร์บริเวณทางเท้าใต้สะพานพระรามห้า ด้านหน้าเทศบาล เพื่อใช้เป็นที่พักของประชาชนชมรมฯ

อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาทางเทศบาลยังสนับสนุนโครงการ โดยใช้ชื่อว่าโครงการก่อสร้างที่พักผู้โดยสาร ในแต่ละจุดที่มีรถจักรยานยนต์วิ่งซึ่งมีประมาณ 10 จุดในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า แต่ละจุดจะมีผู้ขับขีรถจักรยานยนต์อยู่ในบริเวณดังกล่าวมากกว่า ซึ่งกล่าวได้ว่าผู้ได้รับประโยชน์คือ ผู้ขับขี มิใช่ ผู้ใช้บริการแต่อย่างใด

จากการสัมภาษณ์ในประเด็นการมีส่วนร่วมการขอโครงการกับเทศบาล พบว่า ส่วนมากกลุ่มประชาชนจะต้องเป็นผู้เขียนขอโครงการ โดยได้รับการบอกข่าวจากฝ่ายข้าราชการประจำกอง

เทศกาลพาณิชย์ ซึ่งส่วนมากจะได้รับการสนับสนุนโครงการที่มีได้รับเป็นตัวแทน เช่น โครงการจัดอบรมกลุ่มผู้ขับขี่เพื่อป้องกันมิให้ติดยาเสพติด หรือ เลือประจําตัวของผู้ขับขี่ (เสื้อวิน) ที่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลจำนวน 3,809 ตัว โครงการทั้งสองเป็นโครงการที่ทางเทศบาลสนับสนุนให้กับกลุ่มคนดังกล่าวทุกปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา

สำหรับบทบาทในการมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณ พบว่า กลุ่มดังกล่าวมีบทบาทในการผลักดันงบประมาณน้อยมาก เพราะทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ดังที่สะท้อนจากคำให้สัมภาษณ์ของประธานชมรม ที่กล่าวว่า “เรามีหน้าที่ขอ เราก็ขอ ไม่เคยรู้ว่าต้องใช้งบเท่าไร แค่เขียนขอไปแล้วทางเทศบาลก็จะจัดการให้”⁴⁷

สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสังเกตของผู้วิจัยที่พบว่าในเวลามีการประชุมประจำเดือน ประธานชมรมฯ จะกล่าวถึงในเชิงการบริหารงาน เช่น ปัญหาของผู้ขับขี่ในทางพฤติกรรมของแต่ละเขตมากกว่าการกล่าวถึงการเสนอของงบประมาณหรือการผลักดันโครงการกับเทศบาล

ดังนั้นกล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารมีบทบาทหลักในการนำเสนอโครงการเพื่อให้หน่วยงานได้รับงบประมาณ ส่วนฝ่ายการเมืองก็มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจว่าจะทำโครงการใด โดยมีข้อสังเกตว่าฝ่ายการเมืองใช้หลักการตัดสินใจที่มีแนวโน้มเน้นการขยายฐานคะแนนเสียง

1.4 กลุ่มอาชีพ

กลุ่มอาชีพเกิดจากการประสานงานระหว่างเทศบาลกับชาวบ้าน ในชุมชนต่างๆ ที่ต้องการฝึกอบรมอาชีพที่ทางเทศบาลจัดโปรแกรมไว้ให้ โดยทั่วไปจะมีการอบรมการเรียนคอมพิวเตอร์ และสัปดาห์ผลไม้ การถ่ายภาพเบื้องต้น และการทำขนมหรืออาหารต่างๆ ตามแต่โปรแกรมในแต่ละช่วงเดือน โดยกองสวัสดิการสังคมจะเป็นผู้รับผิดชอบ จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านที่เคยเข้ารับการอบรมพบว่า ส่วนใหญ่เทศบาลจะเป็นผู้คิดหลักสูตรการอบรมต่างๆ มากกว่าคนในชุมชน แต่ถ้าหากมีกรณีที่คนในชุมชนต้องการฝึกอบรมในหลักสูตรนอกเหนือจากกิจกรรมที่ทางเทศบาลจัดไว้ให้ก็อาจแจ้งกับประธานชุมชนเพื่อให้ประสานกับกองสวัสดิการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องการจะได้รับอบรมตามหลักสูตรเหล่านั้นหรือไม่ขึ้นกับงบประมาณที่จะนำมาสนับสนุน หากไม่มีงบประมาณจ้างวิทยากรที่เชี่ยวชาญในการอบรมหลักสูตรที่คนในชุมชนต้องการก็จะไม่ได้รับการอบรมหลักสูตรนั้นๆ แต่ส่วนใหญ่การอบรมหลักสูตรนอกเหนือจากที่เทศบาลจัดไว้จะไม่ค่อยเกิดขึ้น

ส่วนในด้านการผลักดันนโยบายของกลุ่มเหล่านี้ จากการสัมภาษณ์พบว่า เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการมากกว่าการผลักดันที่เกิดขึ้นจากกลุ่มเหล่านี้ เห็นได้จากโครงการส่วนใหญ่จะเป็น

⁴⁷ สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ ต่างใจ, ประธานชมรมวินมอเตอร์ไซด์, 18 มิถุนายน 2554.

โครงการจัดอบรมซึ่งส่วนใหญ่มาจากการนำเสนอของเทศบาลผ่านทางเว็บไซต์ สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานที่กล่าวว่า “โครงการส่วนใหญ่โดยเฉพาะโครงการอบรม เทศบาลจะเป็นผู้ผลักดัน ในขณะที่คนมาร่วมจริงๆมีไม่มากนัก และมักจะเป็นกลุ่มคนหน้าเดิม”⁴⁸ อีกทั้งการจัดกิจกรรมอบรมกลุ่มอาชีพต่างๆยังเกิดขึ้นอย่างไม่ต่อเนื่อง ขึ้นกับความสนใจของชุมชนแต่ละชุมชน ซึ่งจากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มอาชีพในชุมชนเหล่านี้พบข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่ากลุ่มอาชีพหลายกลุ่มเป็นเพียงกลุ่มที่ถูกจัดตั้งและอบรมโดยเทศบาล และหลายกลุ่มไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีเพียงบางกลุ่มที่ยังคงดำเนินการอย่างจริงจังซึ่งเหลือจำนวนไม่มาก หากต้องการจัดให้มีกลุ่มอาชีพเหล่านี้จะต้องรวบรวมบุคคลที่ต้องการเข้าร่วมให้ได้จำนวน 20 คน เพื่อให้เทศบาลดำเนินการจัดตั้งกลุ่มอย่างเป็นทางการให้ แต่จากข้อมูลและการสัมภาษณ์กลุ่มแม่บ้านกล่าวว่า การดำเนินการไม่ได้รับผลสำเร็จทำให้ต้องล้มเลิกการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ และ คนในชุมชนเมืองไม่มีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มเหล่านี้อย่างจริงจังเพราะต่างมีการประกอบอาชีพอื่นด้วยกันทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวโดยสรุปว่า กลุ่มอาชีพต่างๆไม่มีบทบาทในการผลักดันนโยบายหรือโครงการมากนักเมื่อเทียบกับบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำในเทศบาล

2. กลุ่มที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบและการดูแลของเทศบาล

2.1 กลุ่มภาคธุรกิจเอกชน เช่น กลุ่มบริษัทห้างร้านต่างๆ หรือตัวแทนภาคธุรกิจ ประกอบกิจการจัดตั้งหมู่บ้านนิติบุคคล ซึ่งเป็นการรวบรวมบริษัทห้างร้านต่างๆมาเพื่อประสานงานกับเทศบาล หากมีปัญหาหรือเรียนประชาชนหรือตัวแทนภาคธุรกิจก็จะดำเนินการตรวจสอบ

สำหรับบทบาทของภาคธุรกิจอื่นๆ พบว่า การมีส่วนร่วมเป็นไปแบบไม่เป็นทางการแต่ไม่มีบทบาทมากนัก เพียงแต่จะทำหน้าที่ในการรูดูแลแนวโน้มการดำเนินโครงการของเทศบาลมากกว่าการผลักดันโครงการ สังเกตได้จากตัวแทนภาคธุรกิจไม่เข้าร่วมการประชุมประชาคมเมืองที่จัดขึ้นในเดือนพฤษภาคม อย่างไรก็ดี สมาชิกสภาเทศบาลบางท่านเป็นเจ้าของธุรกิจสุมิตราทัวร์ และ เจ้าของปั้มน้ำมัน และมีข้อครหาถึงการช่วยเหลือกันในด้านงบประมาณ

2.2 กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง เป็นที่น่าสังเกตว่า กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างส่วนใหญ่เป็นกลุ่มบริษัทของฝ่ายการเมือง เนื่องจาก นายบุญเสริม ปิ่นกาญจนาวี* มีบริษัทรถขนทราย ที่ชื่อว่า “บริษัทปิ่นกาญจนาวี” รวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลบางคน เช่น นายสมศักดิ์ ลามอ ที่มีธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง เป็นต้น

⁴⁸ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 29 มิถุนายน 2554.

* นอกจากนี้ยังมีธุรกิจร้านอาหารย่านถนนแจ้งวัฒนะ ชื่อ ร้านครัววังหว่า

2.3 กลุ่มสื่อมวลชน พบเพียง 2 กลุ่มที่อยู่ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งเป็นกลุ่มสถานีวิทยุชุมชน ตั้งอยู่ในตำบลบางพูด คือสถานีวิทยุชุมชนปากเกร็ดเรดิโอ และ สถานีวิทยุชุมชนปากเกร็ด และกลุ่มผู้สื่อข่าวท้องถิ่น (นายสมพงษ์ พุฒิช้อน)* จากการสังเกตและการสัมภาษณ์ถึงบทบาทของสื่อมวลชนพบว่า สื่อมวลชนเหล่านี้มิได้มีบทบาทสำคัญในการช่วยผลักดันโครงการ แต่มีหน้าที่ในการช่วยสื่อข่าวเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์กิจกรรมหรือ โครงการที่เทศบาลจัดขึ้นมากกว่า สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายสมพงษ์ พุฒิช้อนที่กล่าวว่า

“...วัตถุประสงค์ของสำนักข่าวท้องถิ่นจะเน้นประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน แต่ประเด็นที่เน้นมากที่สุดคือด้านการพัฒนา และการประชาสัมพันธ์เวลาที่มาก็มาถ่ายรูปแล้วก็สัมภาษณ์และเอาไปลงข่าว ข่าวบางอย่างที่ไม่เจาะ อย่างประเด็นข้าราชการที่ไม่ทำ เพราะข้าราชการที่นี่เป็นสปอนเซอร์ที่ทั้งนั้น พี่ไม่เขียนข่าวก้าวล่วงเขา หรือ...”⁴⁹

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นได้ว่า ในความเป็นจริงสื่อมักมีบทบาทในการนำเสนอข่าวท้องถิ่นเฉพาะบางกลุ่มในท้องถิ่น เช่น กลุ่มผู้นำในเทศบาล และ กลุ่มธุรกิจในพื้นที่ ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อการนำเสนอข่าวท้องถิ่น คือ แหล่งสนับสนุนเงินทุน โดยจากคำสัมภาษณ์พบว่า ฝ่ายบริหารในเทศบาลต่างเป็นแหล่งสนับสนุนเงินทุนให้กับผู้สื่อข่าว ส่งผลให้การนำเสนอข่าวเป็นไปตามอิทธิพลและความต้องการของกลุ่มผู้นำในเทศบาลมากกว่าการนำเสนอข่าวในลักษณะค้นหาความจริง

2.4 หน่วยงานอิสระ

หน่วยงานที่มีบทบาทโดยตรงกับการกำหนดนโยบาย และ การกำหนดงบประมาณของเทศบาล คือ สดง. (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) โดยหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นเพื่อการตรวจสอบบัญชีของเทศบาล หรือ การตรวจสอบให้การกำหนดนโยบายของเทศบาลเป็นไปตามที่กฎระเบียบกำหนดไว้ แต่จากการสัมภาษณ์พบว่า บทบาทของหน่วยงานดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีการตรวจสอบในด้านบัญชีของเทศบาล เน้นในด้านการป้องกันการคอร์ปชั่นของเทศบาล

* ผู้สื่อข่าวสำนักข่าวท้องถิ่นภูมิภาคของจังหวัดนนทบุรี(เสรินนท์) หนังสือพิมพ์ดังกล่าวเป็นหนังสือพิมพ์รายเดือน ออกทุกต้นเดือน

⁴⁹ สัมภาษณ์ สมพงษ์ พุฒิช้อน, ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี เสรินนท์, 23 สิงหาคม 2554.

จากการกล่าวถึงประเด็นกลุ่มภาคประชาสังคมต่างๆกับการมีส่วนร่วม พบว่า กลุ่มเหล่านี้ แม้จะประกอบด้วยกลุ่มที่อยู่ภายในเขตเทศบาลและภายนอกความรับผิดชอบของเทศบาลที่จัดตั้ง ขึ้น เห็นได้ว่า กลุ่มเหล่านี้มิได้มีบทบาทในการผลักดันนโยบายอย่างมีส่วนร่วมแท้จริง เห็นได้จาก ลักษณะการรวมตัวของกลุ่มจัดตั้งเหล่านี้เป็นการรวมตัวอย่างหลวมๆ แม้บางกลุ่มมีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ และได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลในด้านการประชาสัมพันธ์ เช่น กลุ่มอาชีพ หรือ กลุ่มชมรมรถจักรยานยนต์รับจ้าง แต่ส่วนใหญ่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลโดยตรง ส่งผลให้ บทบาทในการผลักดันนโยบายหรือกำหนดนโยบายเพื่อส่วนรวมยังมีไม่มากนัก

เมื่อทราบข้อมูลสภาพสังคม ชุมชน ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจในเมืองต้นแล้ว จำเป็นต้องทราบถึงสภาพการการเมืองภายในเทศบาล เพื่อทำความเข้าใจการเมืองอันส่งผลโดยตรง และโดยอ้อมต่อการกำหนดนโยบาย และ งบประมาณ รวมทั้งเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายสภาเทศบาล ในทางกฎหมาย กับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ดังจะกล่าวต่อไป

3. สภาพทางการเมืองภายในเทศบาลนครปากเกร็ด

1. ความเป็นมาและสภาพการเมืองในเทศบาลนครปากเกร็ดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

(พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2551)

การทำความเข้าใจการเมืองภายในเทศบาลนครปากเกร็ดตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2551 ต้องกล่าวถึงรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองของเทศบาลนครนนทบุรีเป็นแบบเก่า คือ เริ่มจากรูปแบบเก่าคือ สภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี หรือรูปแบบที่นายกเทศมนตรีมีที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยอ้อมของสมาชิกสภาเทศบาล

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของเทศบาลนครปากเกร็ด จะพบถึงความเปลี่ยนแปลงที่มีมาตลอดระยะเวลาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เช่นเดียวกันกับคณะผู้บริหารที่มีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน เห็นได้จากในอดีตเทศบาลนครปากเกร็ดเคยเป็นสุขาภิบาลทำให้การปกครองในสมัยนั้นมีฝ่ายบริหารที่มาจากคณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีในครั้งนั้นประกอบด้วย

คณะเทศมนตรีชุดแต่งตั้ง (ดำรงตำแหน่ง 1 มกราคม 2535 - 30 เมษายน 2535) ประกอบด้วย นายกำปนาท เหมือนนาค (นายกเทศมนตรี) นายอตุลย์ งามโกมุต (เทศมนตรี) และ นายสุวัฒน์ ะสมบุญ (เทศมนตรี)

ต่อมาเมื่อสุขาภิบาลปากเกร็ดได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลปากเกร็ดทำให้มีคณะเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้ง (ดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2535 - 4 กุมภาพันธ์ 2539) ประกอบด้วย นายเต็ม พิกุลทอง (นายกเทศมนตรี) นายชั่ง เปิดชั้น (เทศมนตรี) ซึ่งในปัจจุบันเป็น

ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และนายวิชัย บรรดาศักดิ์ (เทศมนตรี) โดยในขณะนั้นสุขาภิบาลปากเกร็ด มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน

จากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่านายวิชัย บรรดาศักดิ์ เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมือง โดยเริ่มจากการเป็นเทศมนตรี

สำหรับสภาพการเมืองในช่วงดังกล่าว พบว่า มีการแข่งขันทางการเมืองสูง ดังที่ นายเอก หอมหวาน คณะกรรมการศูนย์วิจัยเคิลขะชุมชนพบสุข กล่าวว่

“...สมัยสุขาภิบาล ตอนนั้นมีฝ่ายค้าน แต่ส่วนใหญ่จะคุยกันได้หมด อย่างขาดเสียง 5 คนก็ ต้องไปดึงมา ซึ่งเขาจะมีข้อเสนออยู่ ใจมันก็เป็นเรื่องการเมือง แต่เมื่อก่อนที่ยังไม่รวมกันฝ่ายนายภค วิชัยก็ได้มากกว่า...”⁵⁰

ต่อมาหลังจากที่สุขาภิบาลปากเกร็ดได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลปากเกร็ด ได้เพียง 3 ปีเศษ เทศบาลตำบลปากเกร็ด จึงได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองปากเกร็ด ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพความเจริญของพื้นที่ และจำนวนประชากรตลอดจนรายได้ในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับคณะเทศมนตรี มีนโยบายในการขยาย การพัฒนาของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ของเมืองที่ต้องการองค์การที่มีศักยภาพในการ บริหารเพิ่มขึ้น เทศบาลตำบลปากเกร็ดจึงได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ปากเกร็ดตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 32 ก. ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538 ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2539 ทำให้คณะเทศมนตรีในขณะนั้น ประกอบด้วย

นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรี

นายเต็ม พิกุลทอง เทศมนตรี (9 พฤษภาคม 2539 - 18 กุมภาพันธ์ 2541)

นายชั่ง เป็ดขัน เทศมนตรี (20 เมษายน 2541 - 7 กรกฎาคม 2542)

นายบุญเสริม ปิ่นกาญจนนาวิ เทศมนตรี (9 พฤษภาคม 2539 - 18 กุมภาพันธ์ 2541)

นายนิพนธ์ หวังพราย เทศมนตรี

นายสุทธิ อุทานวรพจน์ เทศมนตรี

นายสมศักดิ์ พุ่มพวง เทศมนตรี

โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คน

⁵⁰ สัมภาษณ์ เอก หอมหวาน, คณะทำงานศูนย์วิจัยเคิลขะชุมชนพบสุข, 4 มิถุนายน 2554.

สภาพการเมืองในช่วงที่เริ่มต้นของเทศบาลเมืองปากเกร็ด นายเอนก หอมหวาน ขณะทำงานศูนย์วิจัยศิลปะและวัฒนธรรมชุมชน พบสุข กล่าวว่

“...การเมืองสมัยก่อน สมัยที่เทศบาลเรายังเป็นเทศบาลเมือง มีความขัดแย้งกันมาก มันถึงไม่เจริญ สมัยนั้นเขาจะเอาเป็นเอาตายกันเลย เพราะมันแบ่งเป็นหลายกลุ่ม คือ การเมืองนายวิชัย เป็นคนบ้านใหม่ บางพูดเป็นฐานของนายวิชัยเขา คลองเกลือเป็นของรองบุญเสริม รองเอ็ก คือ กลุ่มบ้านใหม่กับบางพูด จับมือกันมาตลอด แต่ปากเกร็ดเขาจับอีกกลุ่มหนึ่ง มันก็ยื้อกันสิว่าจะเอานายกอยู่ที่ไหน แต่นายวิชัยแกมีคนรักคนชอบเยอะ แกเป็นคนใจดี...”

โดยการแข่งขันทางการเมืองภายในเทศบาลในช่วงนั้น นายน้ำเงิน (นามสมมติ) ประธานชุมชน ข กล่าวว่

“...นายสุทธิ อุทานวรพจน์ เคยเป็นคณะเทศมนตรี 6 ปี แต่ในปี พ.ศ. 2539 ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญ คือ สมาชิกสภาเทศบาลไม่ผ่านงบประมาณให้นายวิชัย บรรดาศักดิ์ ทำให้นายวิชัย บรรดาศักดิ์ ต้องลาออก ส่งผลให้มีการดึงตัวนายสุทธิ อุทานวรพจน์มาเป็นทีม ซึ่งทำใ้งบประมาณผ่าน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นายวิชัย บรรดาศักดิ์ ต้องให้ตำแหน่งเทศมนตรีดูแลกองสาธารณสุขกับนายสุทธิ อุทานวรพจน์...”⁵¹

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในช่วงนั้นนายวิชัย บรรดาศักดิ์ จะได้เป็นนายกเทศมนตรี แต่การเลือกตั้งยังไม่ได้เปลี่ยนมาเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้มีตัวแทนจากหลายฝ่ายเข้ามาลงสมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ซึ่งส่งผลให้นายวิชัย จำเป็นต้องประสานกลุ่มการเมืองกับฝ่ายตรงข้าม ทำให้ในระหว่างการบริหารงานในขณะนั้นยังพบการตีรวนจากสมาชิกสภาเทศบาลของฝ่ายตรงข้ามและพบปัญหาอุปสรรคทั้งทางการบริหารและทางการเมือง

จนกระทั่งในช่วงพ.ศ. 2543 ที่เทศบาลเมืองปากเกร็ด เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนครปากเกร็ดตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับ กฤษฎีกา เล่มที่ 117 ตอนที่ 10 ก ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2543 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2543 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ในช่วงแรกที่เป็นเทศบาลนครปากเกร็ดกฎหมายยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ทำให้ขณะนั้นเทศบาลนครปากเกร็ดยังคงมีคณะเทศมนตรีอยู่ดังนี้ คือ

1. นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรี
2. นายสุทธิ อุทานวรพจน์ เทศมนตรี

⁵¹ สัมภาษณ์ น้ำเงิน (นามสมมติ) , ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554.

3. นายสุนิพนธ์ ญุกกลิ่น เทศมนตรี
4. นายมนตรี ตั้งเจริญถาวร เทศมนตรี
5. นายปิยะมิตร มณีจักร เทศมนตรี

สำหรับการเมืองในช่วงดังกล่าว นายน้ำเงิน (นามสมมติ) ประธานชุมชน ข กล่าวว่

“...ในปี พ.ศ. 2543 มีการเลือกตั้ง ซึ่งในขณะนั้นเทศบาลยังเป็นเทศบาลเมืองปากเกร็ด และยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้เลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง ทำให้เทศมนตรีต้องมาจากการเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล นายวิชัย บรรดาศักดิ์จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งนายสุทธิ อุทานวรพจน์ ให้ดำรงตำแหน่งเทศมนตรีคุมกองสาธารณสุข...”⁵²

ในช่วงดังกล่าว พบว่า นายสุทธิ อุทานวรพจน์ เป็นบุคคลหนึ่งที่เริ่มมีท่าทีแข็งข้อ เพราะต้องการชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีกับนายวิชัย บรรดาศักดิ์ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ

เห็นได้ว่า สภาพการเมืองในอดีตของเทศบาลนครปากเกร็ดเมื่อครั้งยังเป็นสุขาภิบาลที่ประกอบด้วยคณะเทศมนตรี จนถึง ช่วงก่อน พ.ศ. 2546 เป็นช่วงที่โครงสร้างทางการเมืองของเทศบาลนครปากเกร็ดยังเป็นแบบเก่า คือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งการเมืองในอดีตสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้ง ทำให้ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องประสานความขัดแย้งด้วยการดึงกลุ่มคู่แข่งทางการเมืองให้มาดำรงตำแหน่งเทศมนตรี รวมถึงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลในเทศบาลด้วย ทำให้ในช่วงดังกล่าว บรรดาสมาชิกสภาเทศบาลมักจะตีรวนในช่วงที่มีการจัดทำงานประมาณ

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2547 ที่ถือเป็นจุดเปลี่ยนทางการเมือง เนื่องจากนายสุทธิ อุทานวรพจน์ ได้แยกตัวออกไปจากกลุ่มการเมืองนายวิชัย บรรดาศักดิ์ เพื่อลงสมัครเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และหันไปสนับสนุนนายแพทย์สมบูรณ์ ศรีสุวรรณิชอย่างไม่เปิดเผย อย่างไรก็ตาม แม้ว่านายสุทธิ อุทานวรพจน์ จะไม่มีตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นในเทศบาลนครปากเกร็ดปากเกร็ดอีก⁵³ แต่นายสุทธิ อุทานวรพจน์ ก็ยังเป็นคู่แข่งทางการเมืองกับนายวิชัย บรรดาศักดิ์จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2551) โดยนายสุทธิใช้อิทธิพลของกลุ่มการเมืองสังกัดกลุ่มพลังหนุ่มในฐานะที่ตน

⁵² สัมภาษณ์ น้ำเงิน (นามสมมติ), ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554.

⁵³ สัมภาษณ์ ฟ้า (นามสมมติ), กรรมการชุมชน บ, 5 มิถุนายน 2554.

ได้เป็นสจ.ของกลุ่มการเมืองดังกล่าว ทำให้นายวิชัย บรรดาศักดิ์เกือบแพ้คะแนนเลือกตั้ง โดยนายวิชัยได้คะแนน 23,000 คะแนน ในขณะที่นายแพทย์สมบุญได้คะแนนในระดับใกล้เคียงกันกับนายวิชัย คือได้คะแนนมากถึง 20,000 กว่าคะแนน

สำหรับสาเหตุที่ทำให้ผลคะแนนในช่วงนั้นใกล้เคียงกันมาก เพราะช่วงดังกล่าวนายสุทธิ อุทานวรพจน์ได้ลงสมัครสมาชิกสภาจังหวัดกับกลุ่มเลี้ยงเง สังกัดกลุ่มพลังหนุ่ม ซึ่งถือเป็นกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลมาก ผลจากการตัดสินใจในครั้งนั้นของนายสุทธิ อุทานวรพจน์ ได้ส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดในขณะนั้น คือ มีการพลิกโผ และผันแปรตามเกมการเมืองโดยกลุ่มของนายสุทธิ อุทานวรพจน์ได้ตัวแทนสมาชิกสภาทั้งหมดในตำบลปากเกร็ด รวมทั้งนายเริงเกียรติ ศักดิ์ณรงค์เดชด้วย ส่วนในเขตตำบลบางพูดกลุ่มนายวิชัย ได้สมาชิกสภาเทศบาลเพียงคนเดียว คือ นายทองใบ เสริฐสอน (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด) ขณะที่นายสมศักดิ์ พุ่มพวง (ประธานสภาเทศบาล) ซึ่งอยู่ฝ่ายเดียวกับกลุ่มนายวิชัย บรรดาศักดิ์ แพ้ไปหนึ่งคะแนน เมื่อนายวิชัย บรรดาศักดิ์ เห็นดังนั้น จึงวิ่งเต้นโดยการขอให้มีการนับคะแนนใหม่ ทำให้นายสมศักดิ์ พุ่มพวง (ประธานสภาเทศบาล) ชนะคะแนนเพิ่มขึ้นมาเพียง 11 คะแนน แต่ท้ายที่สุดคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีมติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาในตำบลบางพูดใหม่ ซึ่งปรากฏว่าสมาชิกสภาของกลุ่มนายวิชัย ชนะการเลือกตั้งได้เข้ามาทั้งหมด 6 คน⁵⁴

จากข้อมูลจะพบว่า การแข่งขันทางการเมือง ตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2547 ถือเป็นช่วงที่การแข่งขันทางการเมืองในเทศบาลมีความเข้มข้นอย่างมาก เนื่องจากนายสุทธิ อุทานวรพจน์ได้สนับสนุนนายแพทย์สมบุญ ศรีธรรวานิชคู่แข่งทางการเมืองของนายวิชัย บรรดาศักดิ์ และหากจะพิจารณาถึงการรวมกลุ่มการเมืองในขณะนั้นจะพบว่ามีการประสานประโยชน์ร่วมกันเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง

จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2546 ตามพ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดการเร่งรัดการปรับปรุงโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นให้เป็นมาตรฐานแบบเดียวกันทั้งหมด คือ รูปแบบนายก – สภา (Mayor – Council Form) หรืออาจเรียกว่ารูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong Mayor Form) ส่งผลให้เทศบาลนครปากเกร็ดต้องมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ทำให้จากนั้นมาเทศบาลนคร

⁵⁴ สัมภาษณ์ น้าเงิน (นามสมมติ), ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554.

ปากเกร็ดมีคณะผู้บริหารประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และรองนายกเทศมนตรี จำนวนไม่เกิน 4 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี

2. สภาพการเมืองในปัจจุบัน (พ.ศ. 2551 – 2554)

ในปัจจุบันนายกเทศมนตรีนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองของเทศบาลตามกฎหมาย โดยใช้รูปแบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด หรือที่เรียกกันว่า “รูปแบบผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง”^{*} อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่ผ่าน กฎหมายยังรองรับด้วยการให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหาร แต่หากสภายืนยันไม่เห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งได้รับการกลั่นกรองจากคณะกรรมการร่วมกันแล้ว สภาเทศบาลจะถูกระงับโดยผลแห่งกฎหมาย โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล มีผลให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง ในขณะที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้การยุบสภามีผลให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

ดังนั้น หากมีการยุบสภาในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนายกเทศมนตรียังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง จากกลไกการแก้ปัญหาทางโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าวส่งผลให้นายกเทศมนตรีมีอิสระในการทำงานมากขึ้น สามารถตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้สะดวกรวดเร็ว เนื่องจากไม่ต้องกังวลกับคำร้องขอหรือการเจรจาต่อรองของสมาชิกสภาเทศบาล เพราะหากไม่ทำตามข้อเรียกร้อง สมาชิกเทศบาลก็ไม่สามารถโค่นนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังไม่ต้องพะวงกับการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาลอีกด้วย

ทั้งนี้ ปัจจัยสนับสนุนให้กลุ่มการเมืองอื่นๆ ต้องการเข้ามามีบทบาททางการเมือง เพราะนอกจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว ขณะเดียวกันช่วงดังกล่าวเทศบาลเพิ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลนครปากเกร็ด ทำให้งบประมาณมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิมตามภาระหน้าที่ของเทศบาลที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการเลือกตั้ง

^{*} รูปแบบดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากระบบประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและเพื่อความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร อีกทั้งทำให้ลดความขัดแย้งทางการเมืองที่เป็นปัญหาของเทศบาล ด้วยเหตุนี้ทำให้ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องพึ่งพาหรือพึ่งเสียงของสมาชิกสภาเทศบาลเหมือนในอดีต โดยเฉพาะในการผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นายกเทศมนตรีโดยตรงถือเป็นการให้โอกาสแข่งขันกันในเชิงนโยบาย ด้วยเหตุนี้ กลุ่มการเมืองอื่นๆจึงหวังผลทางการเมือง เพราะหากสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ผลประโยชน์มหาศาลจากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นก็ต้องอยู่ที่ผู้คุมอำนาจ หรือ นายกเทศมนตรี

โดยในปี พ.ศ. 2551 เทศบาลมีการจัดการเลือกตั้ง เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มการเมืองที่เข้ามาแข่งขันกับนายวิชัย ประกอบด้วยกลุ่มนายแพทย์สมบูรณ์ ศรีธรรวณิช และ นายสุทธิ อุทานวรพจน์ โดยนายสุทธิ อุทานวรพจน์ได้ลงแข่งขันการเลือกตั้งกับนายวิชัย บรรดาศักดิ์อีก แต่ได้คะแนนอยู่ในลำดับที่สาม โดยได้รับคะแนนเพียง 8,000 กว่าคะแนนเท่านั้น ส่วนนายแพทย์สมบูรณ์ ศรีธรรวณิช ได้คะแนนเพียง 10,000 เศษ ขณะที่นายวิชัย บรรดาศักดิ์ ชนะคะแนนไปถึง 20,000 กว่าคะแนน

สำหรับสาเหตุที่ทำให้นายวิชัย บรรดาศักดิ์ ได้รับชัยชนะในครั้งนี้ นายคราม (นามสมมติ) กล่าวว่

“...การเมืองท้องถิ่น เขาจะเลือกตัวบุคคล นายๆเขามีผลงานอะไรต่ออะไรเยอะ แต่ธรรมดาการเมืองเขาก็ไม่ประมาทมันก็ต้องมีการหาเสียงกัน...”⁵⁵

นอกจากนี้ นายคราม ยังสะท้อนถึงประเด็นการหาเสียงของฝ่ายตรงข้ามว่า

“...หมอสบูรณ์เล่นการเมือง หมอหมดไป 20 กว่าล้าน เมีเป็นลมเลย แพ้...”

แม้ว่าในการเลือกตั้งครั้งดังกล่าว นายวิชัย บรรดาศักดิ์จะได้รับผลคะแนนมาเป็นอันดับหนึ่ง แต่นายวิชัยจะต้องเผชิญกับคู่แข่งทางการเมืองรุ่นเก๋อย่างนายสุทธิ อุทานวรพจน์ที่ยังคงพยายามหาวิธีการจับผิดในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง โดยนายสุทธิ อุทานวรพจน์พยายามร้องเรียนคัดค้านการเลือกตั้งไปยัง กกต. ด้วยข้อกล่าวหา เช่น เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็น โทษแก่ผู้สมัครหรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะจำนวนผู้มาแสดงตนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดมีจำนวนไม่เท่ากัน ซึ่งอาจเกิดจากการนำบัตรเลือกตั้งไปใช้หมุนเวียนในการลงคะแนนเลือกตั้ง และผลการรวมคะแนนเลือกตั้งของผู้สมัคร ส.ทน. หมายเลข 12 ของทุกเขตเลือกตั้ง มีจำนวนใกล้เคียงกัน คาดว่า บัตรเลือกตั้งที่เก็บไว้ที่เทศบาลนครปากเกร็ดน่าจะเป็นบัตรปลอม เหตุการณ์ในครั้งนี้แม้จะมีการเข้าตรวจค้นบัตรเลือกตั้งในเทศบาลนครปากเกร็ด แต่คำร้องดังกล่าวก็ถูกยกคำร้องไป

ในประเด็นดังกล่าว นางภารดี คงหุ่น หัวหน้างบประมาณ กล่าวว่

“...ช่วงนั้นเทศบาลถูกปิดหมดเลย มีคนเดินเข้าออกเต็มไปหมด เขาเข้ามาตรวจและให้กกต. มานับคะแนนใหม่ แต่ผลปรากฏว่าผลคะแนนก็ชนะจริงๆ...”

⁵⁵ สัมภาษณ์ คราม (นามสมมติ), คณะกรรมการชุมชน ข, 12 กรกฎาคม 2555.

นอกจากนี้ นายสุทธิ ยังมีข้อกล่าวหา เรื่องหลักฐานการสมัครของนายวิชัย บรรดาศักดิ์ ไม่เป็นไปตามประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลนครปากเกร็ด เนื่องจากใช้รูปถ่ายหน้าไม่ตรง เอียงข้างในการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น⁵⁶ นอกจากนี้ในการจัดการเลือกตั้งเมื่อเดือนสิงหาคม 2551 ที่ผ่านมานายสุทธิ อุทานวรพจน์ ยังได้ยื่นคัดค้านขอให้มีการจัดเลือกตั้งใหม่ โดยอ้างว่า เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2551 ก่อนมีการเลือกตั้ง นายวิชัย ผู้คัดค้าน ได้สั่งการให้ นายเจริญ ตั้งเจริญถาวร บิดาของ นายมนตรี ตั้งเจริญถาวร รองนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด แจกข้าวสารและอาหารแห้งให้ประชาชน ที่โรงเจ หมู่ 3 ต.บ้านใหม่ อ.ปากเกร็ด ซึ่งเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเอง อันเป็นการฝ่าฝืน พ.ร.บ.เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ม.57 ซึ่งประเด็นดังกล่าว ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ได้ไต่สวนพยานหลักฐานและพิเคราะห์ข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าพยานที่ให้ถ้อยคำต่อ กกต. ผู้ร้อง ต่างได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากนายสุทธิ ซึ่งเป็นคู่แข่งทางการเมืองกับผู้คัดค้าน ดังนั้นจึงต้องรับฟังด้วยความระมัดระวัง และมีน้ำหนักน้อย ขณะที่ประจักษ์พยานปากอื่นซึ่งให้ถ้อยคำต่ออนุกรรมการสืบสวนสอบสวน กกต. ภายหลังจากมาเบิกความในชั้นพิจารณาทำให้การแตกต่างกัน ลักษณะไม่อยู่กับร่องกับรอยมีพินิจนำส่งสัย ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้เพียงว่าการแจกข้าวสารและอาหารแห้งในการทำบุญเทศกาลของโรงเจดังกล่าว จัดขึ้นเป็นประจำปกติทุกปี ไม่มีพฤติการณ์ใดแสดงให้เห็นว่าเป็นการแจกสิ่งของเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้แก่ผู้คัดค้าน อีกทั้งวันดังกล่าวผู้คัดค้านก็ไม่ได้ไปร่วมทำบุญ กรณีจึงไม่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดดังกล่าวไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม จึงให้ยกคำร้อง⁵⁷

จากเหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า สภาพการเมืองในปัจจุบันแม้จะมีการแข่งขันกันอย่างเปิดเผย แม้ไม่มีความรุนแรงมากถึงขั้นการทำร้ายร่างกาย แต่ประเด็นสำคัญคือ เหตุใดข้อคัดค้านการเลือกตั้งทั้งหมดจึงถูกยกคำร้องคัดค้าน และเหตุใดนายวิชัย บรรดาศักดิ์ยังคงได้รับการสนับสนุน และ หลุดพ้นทุกข้อกล่าวหาจากคู่แข่งทางการเมือง ซึ่งประเด็นนี้นำมาซึ่งคำถามที่ว่ากลุ่มนายวิชัยมีการรวมกลุ่มที่ส่งผลให้กลุ่มนายวิชัยสามารถรักษาอำนาจมาได้ยาวนานถึง 19 ปีอย่างไร

⁵⁶ หนังสือลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ 40/2552 เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2552 (เรื่องร้องเรียน/คัดค้าน ส.ถ./ส.ถ.), หน้า 2.

⁵⁷ มติชนออนไลน์, ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ยกคำร้อง กกต. ใบเหลืองนายกฯปากเกร็ดแจกข้าว [ออนไลน์], 25 พฤศจิกายน 2552. แหล่งที่มา http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1259150418&gpid=03.

ประเด็นดังกล่าว นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด กล่าวว่า

“...ปีนั้นท่านนายแพทย์สมบุรณ์มาแข่งกับผมได้คะแนนเป็นหมื่น ผมก็ เอ๊ะ ผมตกอะไรไป ผมไม่ได้เป็นหมอ หมอมาแข่งกับผม เขาก็ยังเป็นแพทย์อยู่ ให้อ้อมเป็นนักการเมืองท้องถิ่น แล้วผมจะไปทำธุรกิจอะไร เราจะช่วยชาวบ้านยังไง มันหนีไม่ได้ เราไม่รู้ว่าชาวบ้านในหมู่บ้านเขาคิดอะไร เลยคิดว่าเป็นนายแพทย์เวลาเลือกตั้งกับท้องถิ่นเขาได้เปรียบชื่อนายแพทย์มากหรือเปล่า ผมเลยหันมาช่วยโรงพยาบาลเลยนะ ผมถามหมอว่า เอ๊ะ ผมไม่ได้ช่วยอะไร หมอหรือเปล่า ผมก็ดูแลคนตั้งแต่ เดิมมานะ เราก็ต้องดูแล ทีนี้ผมก็หันไปโรงเรียนการศึกษา วัด โรงพยาบาล ก็ยังมีคนบอกเลยว่าที่ปากเกร็ดที่ชลประทานดินะ มีครบตั้งแต่เกิดขึ้นตาย มีวัดด้วย วัดชลประทาน มีศูนย์แพทย์ ที่ชลประทานดินะ มีตั้งแต่เกิดขึ้นตาย ไม่ต้องไปไหน...”⁵⁸

จากข้อมูลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า แม้สภาพการเมืองในอดีตจนถึงปัจจุบันจะมีการแข่งขันกันอย่างชัดเจน แต่เห็นได้ชัดว่า นายวิชัย บรรดาศักดิ์ (นายกเทศมนตรี) ก็ยังคงชนะการเลือกตั้ง ซึ่งจากคำสัมภาษณ์จะเห็นว่า หลังจากที่นายวิชัยสามารถชนะคะแนนการเลือกตั้งมาได้ในปี พ.ศ. 2551 จึงมีการปรับเปลี่ยน กลยุทธ์โดยหันไปสนับสนุนช่วยเหลือทางด้านบริการแพทย์มากขึ้น โดยในสมัยนั้นนายวิชัย เลือกสนับสนุนงบประมาณให้กับศูนย์การแพทย์โรงพยาบาลชลประทาน ภายใต้สังกัดของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒเป็นจำนวนเงินมากถึง 63 ล้านบาท นอกจากนี้ นายวิชัย ยังใช้กลยุทธ์การจัดทำ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เสร็จก่อนเดือนกรกฎาคม เพื่อป้องกันกรณีหากนายวิชัย แพ้คะแนนเลือกตั้ง กลุ่มที่เข้ามาบริหารก็จะต้องใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามที่ได้จัดทำไว้แล้ว⁵⁹

จากข้อมูล แม้ว่ากลุ่มนายวิชัย บรรดาศักดิ์จะมีคู่แข่งทางการเมือง แต่ก็ปรากฏว่าในการเลือกตั้งนายวิชัย ก็ยังคงชนะการเลือกตั้ง เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น คำถามดังกล่าวนำมาสู่คำถามย่อย เช่น ในปัจจุบันกลุ่มนายวิชัยมีการรวมกลุ่มการเมืองอย่างไร และมีกลยุทธ์ในการหาเสียงอย่างไร รวมถึงมีปัจจัยใดที่ทำให้กลุ่มนายวิชัยชนะการเลือกตั้ง

3. การรวมกลุ่มทางการเมือง

สำหรับกลุ่มนายวิชัย เริ่มแรกเป็นกลุ่มการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวของสมาชิกสภาเทศบาลที่เคยอยู่กลุ่มเดียวกับนายวิชัย และ กลุ่มฝ่ายค้าน โดยกลุ่มที่อยู่กลุ่มเดียวกับนายวิชัย ตั้งแต่แรกเริ่ม คือ กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเก่า เช่น นายสมศักดิ์ พุ่มพวง นายสุนิพนธ์ นุยกิ้น หรือ

⁵⁸ สัมภาษณ์ วิชัย บรรดาศักดิ์, นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด, 5 ตุลาคม 2555.

⁵⁹ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้างบประมาณ, 29 มิถุนายน 2554.

นายเบิ้ม จันทน์ฉาย (อดีตผู้ใหญ่บ้าน) หรือ มารดาของนายอดิศักดิ์ ทิพวรรณ ก็เคยดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งยังมีนายสมพร เพรศพริ่งที่เคยเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือ นายบุญปลูก เพ็ญศิริมงคล และนายบรรจบ มุ่งเที่ยง ก็เคยดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นต้น แต่เมื่อสมาชิกบาลถูกยกขึ้นเป็นเทศบาล ตำแหน่งการเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านก็ต้องถูกยกเลิกไป ทำให้นายวิชัย ชักชวนให้เข้าร่วมกลุ่มการเมืองเพื่อบริหารงาน บางคนได้เป็นเทศมนตรี จากประเด็นดังกล่าวอาจวิเคราะห์ได้ว่า นายวิชัยต้องพยายามประสานประโยชน์กับกลุ่มการเมืองดั้งเดิม กล่าวกันว่าในช่วงนั้นนายมนตรี ตั้งเจริญถาวร ในฐานะกำนันเก่าตำบลบ้านใหม่ และเป็นเพื่อนกับนายวิชัย เป็นผู้รวบรวมสมาชิกสภาเทศบาลให้ครบจำนวน

กระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2533 ได้มีกลุ่มการเมืองที่หวังชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี คือ กลุ่มรักษ์ปากเกร็ด ซึ่งมีหัวหน้ากลุ่มคือนายบุญเสริม ปีนกาญจนาวี (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกเทศมนตรีดูแลฝ่ายสาธารณสุข) โดยกลุ่มรักษ์ปากเกร็ด ซึ่งเป็นบุคคลที่มีฐานคะแนนเสียงอยู่ในตำบลปากเกร็ด ทำให้ในช่วงดังกล่าว นายวิชัย บรรดาศักดิ์พยายามชักชวนและต่อรองให้นายบุญเสริม ปีนกาญจนาวีเข้าร่วมจัดตั้งกลุ่มการเมืองเดียวกัน โดยมีวิธีการต่อรองคือ หากต้องการเป็นรองนายกเทศมนตรีให้นายบุญเสริม ช่วยหาเสียงในพื้นที่ตำบลปากเกร็ด เพื่อผลประโยชน์แลกเปลี่ยนคือการได้เป็นรองนายกเทศมนตรี ด้วยเหตุนี้ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลที่เคยอยู่ในกลุ่มรักษ์ปากเกร็ดต้องรวมตัวเข้ากับกลุ่มนายวิชัยไปโดยปริยาย ส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลที่เคยสังกัดกลุ่มรักษ์ปากเกร็ดที่เคยอยู่กับนายบุญเสริม ปีนกาญจนาวี ซึ่งในปัจจุบันส่วนใหญ่อยู่ในเขต 2 เช่น นายสมหวัง ลามอ นายสมบัติ ยิ่งเจริญ และ นายยุทธนา จิตรบรรเทา เข้ามารวมกับกลุ่มนายวิชัยตั้งแต่นั้นมา

จนกระทั่งในการเลือกตั้งเมื่อ ปี พ.ศ. 2547 ได้เกิดกลุ่มการเมืองอีกกลุ่มที่เข้ามาแข่งขันกับกลุ่มนายวิชัยอีก นั่นคือ กลุ่มพลังหนุ่มปากเกร็ด กลุ่มการเมืองนี้พยายามแข่งขันกับนายวิชัย บรรดาศักดิ์ โดยการส่งคนเข้ามาสมัครสมาชิกสภาเทศบาล ประเด็นนี้ นายสมหวัง ลามอ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...ก่อนหน้านี้มีอยู่ 6 คนที่ไม่ได้เป็นกลุ่มนายวิชัย เมื่อสมัยที่แล้ว ฐี่ไม่ได้อยู่กับกลุ่มนายวิชัย สมัยที่แล้ว เขาอยู่กับพลังหนุ่มปากเกร็ด มีหม่อมสมบูรณ์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม งวดที่แล้ว สมัยนั้นเขาได้มา 6 คน มาสมัยนี้ (พ.ศ.2551) เขาเลยเข้ามารวมอยู่กับกลุ่มนายวิชัย แต่ปัจจุบันบางตลาดมี 6 คน อยู่เขต 2 ปากเกร็ด เขต 1 ทั้งสี่เขตมาจากกลุ่มนายวิชัยทั้งนั้น เรียก กลุ่มนายวิชัย ทั้งสี่เขตมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ไม่มีฝ่ายค้านในสภา เลือกตั้งมาชนะหมด...”

ดังนั้น กลุ่มการเมืองของนายวิชัยมาจากการรวมตัวกันของฝ่ายบริหารเก่า คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ สมาชิกที่มาจากกลุ่มการเมืองตรงข้าม ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการที่นายวิชัย พยายามจัดสรรผลประโยชน์ในตำแหน่งทางการเมืองเพื่อลดความขัดแย้ง ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มการเมืองมีการแบ่งฝ่ายและแข่งขันกันในทุกตำบล

โดยในประเด็นดังกล่าว นายเอก หอมหวาน คณะทำงานศูนย์วิจัยเชิงปฏิบัติการชุมชนพบสุข กล่าวว่า

“...กลุ่มการเมือง แยกเป็นหลายกลุ่ม แบ่งกันคุมแต่ละเขต เพราะมีฐานคะแนนต่างกันอย่าง ร่องอ้อ คุมกลุ่มปากเกร็ดหัวถนน ส่วนร่องบุญเสริม นี้คุมบางตลาด เมื่อก่อนเขาต่อสู้กันคนละกลุ่ม ผู้เป็นคนปากเกร็ดขึ้นกับร่องบุญเสริม แต่นายกฯวิชัยเป็นคนบ้านใหม่ บางพูด ส่วนร่องบุญเสริม คุมตำบลบางตลาด คลองเกลือบางส่วน คือ หัวถนน มันเปลี่ยนไปเรื่อย มีร่องอ้อ กับ ร่องปิยะมิตร มีฐานพวกแม่ค้า คนในตลาด พ่อเขาเล่นการเมือง พ่อเขาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล มันมีอิทธิพลมาตั้งแต่รุ่นพ่อรุ่นแม่เขา พ่อร่องปิยะมิตรก็ เขม มณีจักร เจ้าของเอเยนต์เห็ด้า เมื่อก่อนเขามีรถสองแถว มีอะไรต่ออะไร มีฐานแม่ค้า พ่อค้า...”⁶⁰

อย่างไรก็ดี ในประเด็นการเลือกลูกทีมเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลของนายกเทศมนตรี รวมทั้งพฤติกรรมบางอย่างของสมาชิกสภาเทศบาล

นายน้ำเงิน (นามสมมติ) ประธานชุมชน ข กล่าวว่า

“...คนที่มีความรู้ คนที่มีอิสระในความคิดเขาไม่ชอบ สมมตินะว่าบอกหมา หมาก็ต้องเป็นหมา นี่คือการจัดการสรร แล้วสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดนี้มีแต่เขียนการพนันทั้งนั้น มีสห.ตุ๋นคนเดียวไม่เล่น...”⁶¹

สอดคล้องกับคำกล่าวของ นายเข้ม (นามสมมติ) ที่กล่าวถึงหลักในการเลือกสมาชิกกลุ่มว่า

“...การรวมกลุ่มการเมืองของเทศบาลนครปากเกร็ด ส่วนใหญ่นายกฯจะเน้นคนที่มีความดี เยอะ มีฐานเสียง ความรู้ไม่ใช่เรื่องสำคัญ...”⁶²

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การรวมกลุ่มการเมืองของนายวิชัย ในช่วงแรกเน้นการมีทั้งรวมกลุ่มคนที่ เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเก่า รวมทั้งกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้าม เพื่อการประสานผลประโยชน์ให้

⁶⁰ สัมภาษณ์ เอก หอมหวาน, คณะทำงานศูนย์วิจัยเชิงปฏิบัติการชุมชนพบสุข, 18 กุมภาพันธ์ 2554.

⁶¹ สัมภาษณ์ น้ำเงิน (นามสมมติ), ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554

⁶² สัมภาษณ์ เข้ม (นามสมมติ), สมาชิกสภาเทศบาล, 27 ธันวาคม 2554.

ตัว อีกทั้งยังรวมกลุ่มการเมืองโดยเน้นบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีฐานะเสียง ทำให้วิเคราะห์ได้ว่าการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมืองมิได้มาจากการมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน ส่งผลต่อสภาพการเมืองในปัจจุบัน ปรากฏความขัดแย้งภายใน เรื่องผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว

โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นดังกล่าวพบว่า แม้กระทั่งนายมนตรี ตั้งเจริญถาวร หรือ รองเฮ้ง ผู้ที่ถือเป็นมือขวาของนายวิชัย ก็ยังมีการแข่งขันกันน้อยๆ เหตุเพราะนายวิชัย บรรดาศักดิ์ และนายมนตรี ตั้งเจริญถาวร ได้ตกลงกันร่วมกันถึงการผลักดันขึ้นดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีคนละ 15 ปี โดยให้นายวิชัย บรรดาศักดิ์ ขึ้นเป็นนายกเทศมนตรีก่อน แต่เมื่อถึงเวลาจริงๆ นายวิชัย บรรดาศักดิ์กลับไม่ทำตามที่ตกลงกันไว้⁶³ หรือแม้กระทั่งในปัจจุบัน นายบุญเสริม ปิ่นกาญจนาวี ที่ได้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีคุมกองสาธารณสุขก็ยังมี ความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์กันอยู่ในบางครั้ง

อีกทั้งการรวมกลุ่มการเมืองในลักษณะดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันอยู่ เพราะแม้ว่าการแข่งขันทางการเมืองจะไม่รุนแรงถึงขั้นทำร้ายร่างกาย แต่เมื่อศึกษาข้อมูลในเชิงลึก สภาพการเมืองภายในยังมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายทั้งที่เห็นชัดเจนและไม่เห็นชัดเจน โดยในประเด็นดังกล่าว นายเอนก หอมหวาน คณะทำงานศูนย์วิจัยเชิงกลยุทธ์ชุมชนพบสุข กล่าวว่า

“...การเมืองในปากเกร็ดมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มปากเกร็ด และ บางตลาด กับ กลุ่มบ้านใหม่ บางพูด คลองเกลือ กลุ่มปากเกร็ดเป็นฝ่ายตรงข้ามนายกฯ ส่วนกลุ่มบ้านใหม่ บางพูด เป็นฐานเสียงนายกวิชัยโดยตรง...”⁶⁴

ขณะเดียวกัน นางชมพู (นามสมมติ) พนักงานฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผนกล่าวในประเด็นดังกล่าวว่า

“...การเมืองในเขตเทศบาล ชุมชนในเขตปากเกร็ดจะเป็นฝ่ายตรงข้าม เป็นกลุ่มที่พยายามแข่งกับนายกฯ พวก สท. ในเขตนี้เลยมีลักษณะกลับไปกลับมา ส่วนเขตบางตลาดเป็นพวกครึ่งๆ กลางๆ คอยแทงข้างหลัง แล้วสท.เป็นแบบนี้ชุมชนเลยรวน บางที่เรื่องให้ข้อมูลก็สำคัญ...”⁶⁵

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นายปลา (นามสมมติ) ประธานชุมชนหนึ่ง ที่กล่าวว่า

“...เขามีการแบ่งพรรคแบ่งพวกกัน อย่างเรื่องขอโครงการมีการแบ่งว่าพวกใครพวกมัน...”⁶⁶

หรือคำสัมภาษณ์ของ นางน้อม (นามสมมติ) ประธานชุมชน ค ที่กล่าวว่า

⁶³ สัมภาษณ์ ศรีม (นามสมมติ), เลขานุการชุมชน ค, 11 สิงหาคม 2554.

⁶⁴ สัมภาษณ์ เอนก หอมหวาน, คณะทำงานศูนย์วิจัยเชิงกลยุทธ์ชุมชนพบสุข, 4 มิถุนายน 2554.

⁶⁵ สัมภาษณ์ ชมพู (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน, 15 พฤศจิกายน 2554.

⁶⁶ สัมภาษณ์ ปลา (นามสมมติ), ประธานชุมชน ป, 28 พฤษภาคม 2554.

“...ตอนนี้ชุมชน 50 กว่าชุมชนเริ่มไม่ไปทางนายกฯแล้ว เพราะตัวเขาทำเอง...”⁶⁷

กล่าวโดยสรุป การเมืองภายในเทศบาลนครปากเกร็ดมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกกัน ซึ่งการเมืองภายในเขตเทศบาลที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ส่งผลต่อการประสานงานระหว่างชุมชนกับเทศบาล และย่อมเกิดผลเสียต่อกระบวนการกำหนดงบประมาณ เช่น มีอาการแย่งชิงงบประมาณอย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญคือ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ยังสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้แม้จะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายใน เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการรวมกลุ่มทางการเมือง

3.1.1 การสร้างเครือข่ายทางการเมืองจากเครือข่ายญาติและพวกพ้อง

ประเด็นดังกล่าว เห็นได้จาก สมาชิกสภาเทศบาลในช่วงปี พ.ศ. 2547-2551 ประกอบด้วย บุคคลเดิมไม่ต่างจากในช่วงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) โดยมีนายสมศักดิ์ พุ่มพวง (ประธานสภา) และ นายสุรินทร์ นุยก์ถิ่น (รองประธานสภา) อดีตเคยเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งสองมีบ้านอยู่ในเขตตำบลบางพูด เขตบ้านเกิดของนายวิชัย บรรดาศักดิ์ นอกจากนี้ยังมีภริยาของนายสมชาย บรรดาศักดิ์ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 น้องชายของนายวิชัย บรรดาศักดิ์ สำหรับสมาชิกสภาเทศบาลบุคคลอื่น เช่น นายจรินทร์ นาคน้อย (อดีตเคยเป็นประธานชุมชน) ส่วนนายเชิด คลังสี และนายบุญเลิศ สิ้นลอย เป็นบุตรหลานของผู้ที่เคยอุปถัมภ์ทางการเมืองให้กับนายวิชัย

3.1.2 การชักชวนคู่แข่งทางการเมืองให้ร่วมทีม

เห็นได้ชัด ในช่วง ปี พ.ศ. 2533 ที่นายบุญเสริม ปิ่นกาญจนาวี ได้เข้ามาแข่งขัน ในนามกลุ่มรักษ์ปากเกร็ด โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลในทีม คือ นายสมหวัง ลามอ (ปัจจุบันยังคงดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลในกลุ่มนายวิชัย) และ นายทองใบ เสริฐสอน (อดีตสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด ปัจจุบันเป็นสมาชิกสภาจังหวัด) ช่วงดังกล่าว นายวิชัย บรรดาศักดิ์ได้พยายามต่อรองและรวบรวมสมาชิกจากฝ่ายตรงข้าม โดยให้นายบุญเสริม ปิ่นกาญจนาวีเป็นเทศมนตรี ทำให้บทบาทของกลุ่มรักษ์ปากเกร็ดเหลือเพียงการประสานประโยชน์ภายใต้การประนีประนอมระหว่างคณะผู้บริหารกับสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น

⁶⁷ สัมภาษณ์ นิ่ม, (นามสมมติ) ประธานชุมชน ค, 28 มิถุนายน 2554.

3.1.3 การใช้อำนาจหรืออิทธิพลทางการเมือง

สำหรับเหตุผลในประเด็นนี้ นายเอนก หอมหวาน คณะทำงานศูนย์วิจัยศิลปะและชุมชนพบสุข กล่าวว่า

“...ถึงการเมืองจะมีการแบ่งกลุ่มกันภายใน เพราะรองเองมีกลุ่มของเขา สท.ทั้ง 23 คนอยู่กับรองเองหมด แต่รองเองยังอยู่กับนายกวิชัย ทำให้พวกสท.เขาก็มีเป้าหมาย คือ นายกวิชัย เหมือนกัน ไม่มีใครอยากค้านเพราะกลัวไม่ได้งบประมาณ ส่วนรองนายกบางคนปัจจุบันก็ไม่ค่อยลงรอยกันกับนายก เรื่องงบนี้แหละ แต่ว่านายกเค้าเป็นคนอหิชาศัยดีเลยไม่ค่อยมีปัญหารุนแรง...”⁶⁸

เห็นได้ว่า แม้กลุ่มนายวิชัยจะประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากกลุ่มการเมืองตรงข้าม แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนหนึ่งที่สนับสนุนนายวิชัยมาโดยตลอด อีกทั้งสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ เป็นกลุ่มเดียวกันกับนายวิชัย ทั้งนี้เพราะหลังจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่งผลให้นายกเทศมนตรีไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเสียงของสมาชิกสภาเทศบาลมากนัก อีกทั้งนายกเทศมนตรียังมีอำนาจเต็มในการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาร่วมกลุ่ม เห็นได้จาก การที่นายกเทศมนตรีสามารถส่งสมาชิกสภาเทศบาลในกลุ่มของตนเองลงสมัครแทนสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นแสดงบทบาทเป็นฝ่ายค้านได้ กรณีนี้สังเกตได้จากการที่สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละสมัยเปลี่ยนไป โดยเมื่อพิจารณาการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในช่วงปีพ.ศ. 2547-2551 กับช่วงปัจจุบันคือ พ.ศ. 2551-2554 พบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลที่เคยได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใน พ.ศ. 2547 แต่เมื่อถึง พ.ศ. 2551 กลับไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา เช่น นายภาณุพันธุ์ คุณวรรณะ, นายโฆษก เสริมรัมย์, นางสมถวิล เจริญจิตสวัสดิ์, นางวงเดือน โกษะ โยธิน ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่เข้ามาเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งจากข้อสังเกตพบว่า นายวิชัย ใช้กลยุทธ์การดึงประธานชุมชนที่ไว้ใจให้มาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลแทนกลุ่มสมาชิกที่เข้ามาเป็นฝ่ายค้าน เห็นได้จากสมาชิกสภาเทศบาล ในพ.ศ. 2551 -2554 เปลี่ยนไป โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลหลายคนที่จะเข้าร่วมกลุ่มแทนกลุ่มเดิมที่กล่าวข้างต้น เช่น นายเพทาย แก้วพลอย, นายบรรจบ มุ่งเที่ยง, นายสิทธิชัย ศิริธนาภิวัดน์, นายวิฑูรย์ สังข์ทอง, นายจรินทร์ นาคน้อย (อดีตเป็นประธานชุมชนสหกรณ์ 3), นายประยูร พิภพสังข์ และ นายเชิด คลังศรี เป็นต้น ส่วนใหญ่กลุ่มเหล่านี้เป็นพรรคพวกของฝ่ายการเมืองในเทศบาล

นอกจากนี้ยังมีนายวิรัตน์ บรรดาศักดิ์, นายทองใบ เสริฐสอน, นายชลิ เปิดชั้น ที่ไม่ได้รับเลือกตั้ง แต่เนื่องจากนายวิรัตน์ บรรดาศักดิ์ เป็นบุตรชายนายวิชัย บรรดาศักดิ์ แม้ไม่ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล แต่เมื่อนายมนตรี ตั้งเจริญถาวรลาออกไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ในปัจจุบัน (พ.ศ.2554) นายวิรัตน์ บรรดาศักดิ์ ได้รับตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีฝ่าย

⁶⁸ สัมภาษณ์ เอนก หอมหวาน, คณะทำงานศูนย์วิจัยศิลปะและชุมชนพบสุข, 4 มิถุนายน 2554.

สำนักงานช่างแผนนายมนตรี ส่วนนายชลิ เปิดชั้น ปัจจุบันเป็นหนึ่งในคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล ขณะที่นายทองใบ เสริฐสอน ได้ออกไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดแทน

จากข้อมูลทำให้ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า เหตุใดกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดจึงมีการเปลี่ยนตัวบุคคลเกือบทุกสมัย ประเด็นดังกล่าวอาจนำไปสู่การตอบคำถามว่า แท้ที่จริงการเมืองภายในเทศบาลนครปากเกร็ดยังมีความขัดแย้ง มีการแย่งชิงประโยชน์บางอย่างอยู่ ทำให้ผู้มีอำนาจหรือหัวหน้ากลุ่มการเมือง จำเป็นต้องใช้อำนาจ อิทธิพล หรือใช้กลยุทธ์บางอย่าง เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายค้านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ สะท้อนให้เห็นว่าในทางการเมืองไม่มีการประสานงานกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลมากนัก นอกจากนี้ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจในการตัดสินใจคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามารวมกลุ่มการเมืองของนายกเทศมนตรีที่อาจเชื่อมโยงถึงการตัดสินใจในเรื่องอื่นๆด้วย

3.1.4 การพยายามจัดสรรผลประโยชน์ให้ลงตัว

นอกจากนี้ การจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองยังพบเห็นได้ในกรณีการต่อรองหรือการผลักดันดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี สังเกตได้จากการที่รองนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่มีที่อยู่ตามตำบลต่างๆมีการผลัดเปลี่ยนกันดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรีหมุนเวียนกันไป เช่น นายปิยะมิตร มณีจักร ที่ปรึกษานายเทศมนตรี ตำแหน่งปัจจุบันซึ่งกลายเป็นหัวหน้าคณะให้กับนายกเทศมนตรีในตำบลปากเกร็ด และนายภาสกร ฐิติชนาวนิช หรือ รองอ้อ ที่มักจะผลัดกันดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีผลัดเปลี่ยนกันกับนายนิพนธ์ หวังพราย และ นายจิรวัดน์ สว่างเนตร ที่ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีในชุดปัจจุบัน โดยมีการต่อรองกันเพื่อให้สามารถกระจายอำนาจทางการเงิน เป็นวิธีการแบ่งสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนต่างๆ⁶⁹

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายเอนก หอมหวาน คณะทำงานคณะทำงานศูนย์วิจัยเฉลิมพระชนมพรรษา ที่กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“...รองนายกฯเขาเปลี่ยนกัน รองอ้อกับรองปิยะมิตรออก เอรองหมู กับ รองโจ๊ก รองจิรวัดน์ เปลี่ยนกัน แล้วแต่ทีมเขา พอดีรองเฮงลาออก รองนายกฯสลับกันเป็น มันมีการเมืองมาเกี่ยวข้อง อย่างนี้เองจะลงการเมืองก็ต้องมาคุยกัน เพราะตำแหน่งมีจำกัด แต่รองนายกฯแต่ละคนก็มี

⁶⁹ สัมภาษณ์ เอนก หอมหวาน, คณะทำงานศูนย์วิจัยเฉลิมพระชนมพรรษา, 4 มิถุนายน 2554.

ฐานต่างกัน อย่างรองอ้อก็มีขั้ว มีฐานเสียงของเขา ที่ตำบลปากเกร็ด เพราะการเมืองต้องมีการระดมทุน แต่ว่านายกฯเป็นผู้กำกับใหญ่...”⁷⁰

อย่างไรก็ดี จากการศึกษา การรวมกลุ่มการเมืองตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2547-2554 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร โดยเฉพาะตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีที่มีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกัน ดำรงตำแหน่งมาโดยตลอด แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีฝ่ายสำนักการช่าง ที่นายมนตรี ตั้งเจริญถาวร ดำรงตำแหน่งอยู่มิได้มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เนื่องจากรองนายกคนดังกล่าว หรือ ถือเป็นบุคคลสำคัญในเทศบาล เนื่องจากเคยเป็นกำนันร่วมกันมา กับนายวิชัย บรรดาศักดิ์ และเป็นบุคคลที่รวบรวมสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาร่วมกลุ่มนายวิชัยได้มาก เรียกได้ว่า นายมนตรี ตั้งเจริญถาวร ถือเป็น “มือขวาของนายวิชัย บรรดาศักดิ์” ส่วนในกรณีของนายบุญเสริม ปิ่นกาญจนาวี ผู้วิจัยตั้งเกตุว่ารองนายกเทศมนตรีคนดังกล่าวไม่เคยหลุดจากตำแหน่งรองนายกฝ่ายสาธารณสุข ซึ่งในประเด็นนี้ นายเอนก หอมหวาน คณะทำงานศูนย์วิจัยเฉลิมชนพบสุข กล่าวว่า

“...การเป็นรองนายกฯ ขึ้นกับทุน เพราะเวลาจะเลือกตั้งมันต้องลงขันกัน ใครลงเยอะก็ได้ตำแหน่งไป...”⁷¹

จากข้อมูล สะท้อนให้เห็นว่า นายกเทศมนตรีพยายาม ต่อรองประสาน รวบรวมสมัครพรรคพวกให้มากขึ้น โดยเน้นปัจจัยเรื่องทุน ฐานคะแนนเสียง เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์เรื่องคะแนนเสียง และการรักษาอำนาจ

เมื่อสภาพการเมืองในยุคปัจจุบันมีการประสานผลประโยชน์กันอย่างลงตัว จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า กลุ่มนายวิชัย มีวิธีการหาเสียงอย่างไร

3.1.5 การใช้เทคนิคในการหาเสียง

สำหรับลักษณะการหาเสียงของเทศบาล นายเอนก หอมหวาน คณะทำงานศูนย์วิจัยเฉลิมชนพบสุขกล่าวว่า

“...การหาเสียงของปากเกร็ด เช่น เขตนี้ต้องมาลงกันเลยคนละ 10 บาท เขาเล่นเป็นเซต สมมติเราอยู่ในกลุ่มเขาจะไปวิ่งหาเสียงคนเดียวไม่ได้ ทีมนายกฯวิชัยไม่ว่าจะเขตไหน ต้องเล่นเป็น

⁷⁰ สัมภาษณ์ เอนก หอมหวาน, คณะทำงานศูนย์วิจัยเฉลิมชนพบสุข, 4 มิถุนายน 2554.

⁷¹ สัมภาษณ์ เอนก หอมหวาน, คณะทำงานศูนย์วิจัยเฉลิมชนพบสุข, 2 ตุลาคม 2555.

ทีม ดังนั้น ตอนหาเสียงเขตไหน ก็ 6 คน ก็ไปด้วยกัน การเมืองสมัยนี้มีทั้งค่ากาแฟ ค่าป้าย ค่าน้ำ ร้อน...”⁷²

ขณะที่ นายสมบัติ ยิ่งเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...การหาเสียงไม่ใช่การหาเสียงโกสต์ดูการเลือกตั้ง แต่สมมติว่ามีงานประเพณีหรืออะไรก็ตาม เราก็จะไป ซึ่งพอเราไปมันก็เหมือนการหาเสียงแล้ว แต่ถ้าอยู่ดีๆ ก็เลือกตั้ง โดยที่วันเด็กก็ไม่มา ปีใหม่ก็ไม่มา มันก็ไม่ได้หรอก...”⁷³

นอกจากนี้ นายเอนก หอมหวาน ยังกล่าวถึง เรื่องการแจกเงินหาเสียงว่า

“...เขาจะคิดว่าเขาจะแจกใคร การจะแจกเขาไม่แจกทุกคน คนระดับชั้นกลางเขาไม่แจก เขาจะแจกคนชั้นล่าง คนบางพูด คลองเกลือ บ้านใหม่ เขาจะแจก...”⁷⁴

เช่นเดียวกันกับที่ นายสมบัติ ยิ่งเจริญ กล่าวว่า

“...เรื่องการแจกเงิน นายกฯเขาบอกเลยว่า เฮ้ย เอ็งเอาไปแจกหน่อย เขากลัวว่าเขาจะไม่ได้ พี่ก็ไม่ว่าอะไร ก็ทำตามที่เขาบอก...”⁷⁵

สอดคล้องกับที่ นายเมียวชัน แซ่ฮ้อ ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 6 กล่าวว่า

“...สท.เขาก็จะโทรมาให้เราช่วยหาเสียงให้ แต่เวลาเราเขาไม่ค่อยจะมาช่วยเลย ตอนหาเสียงมีการแจกบ้าง แต่กรณีที่คนมาขอเงิน บางทีบอกว่าขอหน่อยเขาก็ให้...”⁷⁶

นอกจากนี้ นายสมบัติ ยิ่งเจริญ ยังกล่าวถึงการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีว่า

“...ใครจะมาเป็นนายกฯได้จะต้องมีเงินประมาณ 30 ล้าน...”⁷⁷

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่าในการหาเสียงเลือกตั้งทั้งในระดับนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลในยุคปัจจุบัน ต้องอาศัยปัจจัยเรื่องทุนทรัพย์ในการหาเสียงค่อนข้างมาก แต่การใช้จ่ายเงินอย่างเดี๋ยวจึงไม่เพียงพอในสภาพการเมืองที่มีการตรวจสอบมากขึ้น ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจำเป็นต้องใช้การหาเสียงผ่านนโยบายหรือโครงการต่างๆ ร่วมด้วย เพื่อทำให้เห็นภาพการ

⁷² สัมภาษณ์ เอนก หอมหวาน, คณะทำงานศูนย์วิจัยศิลปะและวัฒนธรรมชุมชนพบสุข, 4 มิถุนายน 2554.

⁷³ สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

⁷⁴ สัมภาษณ์ เอนก หอมหวาน, คณะทำงานศูนย์วิจัยศิลปะและวัฒนธรรมชุมชนพบสุข, 4 มิถุนายน 2554.

⁷⁵ สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

⁷⁶ สัมภาษณ์ เมียวชัน แซ่ฮ้อ, ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 6, 20 พฤศจิกายน 2554.

⁷⁷ สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

ปฏิบัติงานของฝ่ายการเมือง เช่น การออกพบปะประชาชนในช่วงงานพิธีต่างๆ หรือแม้การช่วยเหลือ เช่น การฝากเข้าโรงเรียน เป็นต้น โดยในประเด็นนี้หากเชื่อมโยงถึงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ที่ฝ่ายการเมืองมักให้ความช่วยเหลือบรรดาหัวคะแนน เช่น กรรมการชุมชน ในด้านต่างๆ เป็นที่น่าสังเกตว่าความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ และอาจเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งที่ส่งผลดีต่อการรักษาคะแนนเสียงไว้ได้ ดังที่ นายเมียวซัน แซ่ฮ้อ ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 6 กล่าวไว้ว่า

“...นายกกับผมสนิทกัน อย่างผมเคยฝากเด็กของลูกบ้านผมให้เข้าโรงเรียนอะไร ก็ฝากกับนายกได้...”⁷⁸

สอดคล้องกับที่นายสุทิน คล้ายคล้าย รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2 กล่าวไว้ว่า

“...เรื่องระบบอุปถัมภ์ ในเทศบาลยังมีระบบนี้ แล้วแต่คน เพราะคนเราถ้าไม่เอาพวกเขาเอาใคร ทุกอย่างเป็นระบบสังขธรรม...”⁷⁹

4. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร (ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ)

เทศบาลนครปากเกร็ด แบ่งส่วนราชการออกเป็น 12 หน่วยงาน คือ สำนักปลัดเทศบาล สำนักงานช่าง สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคลัง สำนักงานศึกษา กองวิชาการและแผนงาน กองสวัสดิการสังคม แขวงท่าทราย แขวงสวนใหญ่ หน่วยงานตรวจสอบภายใน และสถานธนาอนุบาล 1 และ 2

สำหรับบทบาทหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างมีหน้าที่ในการช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการ โดยมีปลัดเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยมีรองปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือตามที่ได้รับมอบหมายจำนวน 3 คน

การบริหารงานบุคคลภายในส่วนราชการต่างๆ พบว่า ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำหรือผู้บริหารระดับสูงมีการใช้ระบบฝาก หรือ ระบบอุปถัมภ์ในการฝากลูกหลานเพื่อเข้าทำงานในเทศบาล โดยสังเกตได้ชัดว่า พนักงานฝ่ายประจำมักมาจากการฝากเข้าของกลุ่มผู้นำทั้งจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในเทศบาล เช่น กรณีที่บุตรสาวของอดีตรองนายกเทศมนตรีสำนักงานช่างได้เข้ามาทำงานในเทศบาล และกรณีที่หลานสาวของรองปลัดเทศบาลได้เข้ามาบรรจุเป็นพนักงานในเทศบาล เป็นต้น แต่จากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่นายวิชัยจะฝากบุตรหลานให้เข้ามาทำงานในเทศบาลกระจายทั่วทุกกอง เช่น สำนักปลัด, ท้องที่เยว เป็นต้น

⁷⁸ สัมภาษณ์ เมียวซัน แซ่ฮ้อ, ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 6, 20 พฤศจิกายน 2554.

⁷⁹ สัมภาษณ์ สุทิน คล้ายคล้าย, รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2, 19 พฤศจิกายน 2554.

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำส่วนใหญ่ความสัมพันธ์จะเป็นไปอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย แม้จะมีการปฏิบัติงานผิดพลาด ฝ่ายการเมืองจะพยายามช่วยเหลือพูดคุยเพื่อชี้แนะแนวทางในการปรับปรุง ซึ่งฝ่ายการเมืองที่กล่าวถึง คือ นายกเทศมนตรีท่านนั้น อีกทั้งนายกเทศมนตรีพยายามใช้วิธีการเอาใจข้าราชการประจำมากกว่าการลดทอนบทบาทของข้าราชการประจำ

จากข้อมูล หากจะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้กลุ่มนายวิชัยยังคงได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอาจพิจารณาได้ในสี่ประเด็นคือ

ประเด็นแรก ที่มาของกลุ่มนายวิชัยในปัจจุบันล้วนผ่านการเจรจาต่อรองและรวบรวมสมาชิกสภาเทศบาลหรือพรรคพวกเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ถือเป็นการจัดสรรผลประโยชน์กันอย่างลงตัว เห็นได้จากฝ่ายบริหารมีการผลักดันดำรงตำแหน่งระหว่างรองนายกเทศมนตรี กับที่ปรึกษานายกเทศมนตรี สาเหตุที่ต้องผลักดัน เพราะ บุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่มีธุรกิจซึ่งถือเป็นแหล่งเงินทุนที่ใช้ในช่วงการหาเสียง อีกทั้งยังทำให้นายวิชัยมีฐานคะแนนเสียงกระจายอยู่ทั่วทุกตำบล เพราะฐานเสียงส่วนใหญ่ของนายวิชัยกระจุกอยู่เฉพาะตำบลบ้านใหม่ บางพูด ในขณะที่อดีตตำบลปากเกร็ดเคยเป็นตำบลที่หัวหน้าคะแนนทางการเมืองของเทศมนตรีคนก่อนเคยมีฐานคะแนนอยู่บริเวณนั้น ดังนั้นหากมีการประสานผลประโยชน์กันได้ โดยนายวิชัย ให้นายปิยะมิตร มณีจักร (อดีตคณะเทศมนตรี) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ก็จะทำให้ผู้สนับสนุนกลุ่มนายปิยะมิตรกลายเป็นผู้สนับสนุนนายวิชัยไปโดยปริยาย ถือเป็นผลดีต่อคะแนนเสียงของนายกเทศมนตรี

ประเด็นที่สอง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล และคณะกรรมการชุมชนที่ส่วนใหญ่มักมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน มีการช่วยเหลือ เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน เป็นระบบอุปถัมภ์ หรือแม้กระทั่งความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำที่ช่วยเหลือกันในเรื่องหน้าที่การงาน ส่งผลให้กลุ่มเหล่านี้สามารถเป็นหัวหน้าคะแนนได้ ส่งผลดีต่อการรักษาคะแนนเสียง

ประเด็นที่สาม คือ วิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ามาร่วมทีม เห็นได้จาก การที่กลุ่มนายวิชัยส่วนใหญ่มาจากบุคคลที่นายวิชัยคัดเลือกด้วยตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่เน้นบุคคลที่มีฐานเสียง มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ส่วนใหญ่ไม่เน้นความรู้

ประเด็นที่สี่ คือ กลยุทธ์ที่ใช้ในการหาเสียงมีทั้งรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ และเป็นทางการ เช่น การใช้เงินในการหาเสียง โดยมีทั้งการแจกเงินให้กับผู้ที่หวังผล รวมทั้งหาเสียงผ่านนโยบายต่างๆ เช่น การออกพบปะประชาชน การออกงานพิธีต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการหาเสียงกับองค์กรชุมชนผ่านนโยบายเงินอุดหนุนชุมชน หรือ โครงการพาชุมชนไปทัศนศึกษา อีกด้วย

จากรายละเอียดข้างต้น กล่าวได้ว่า นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น มีอำนาจต่อรองกับฝ่ายสภาเทศบาลได้มากกว่ารูปแบบเดิม โดยเฉพาะในกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ดที่ เห็นได้ชัดว่าในอดีต ก่อนการเปลี่ยนแปลงเป็นรูปแบบการเลือกตั้งโดยตรง หรือสมัยที่ยังเป็นเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองปากเกร็ดมีความขัดแย้งเกิดขึ้นมากกว่าในช่วงปัจจุบัน เช่น การที่สมาชิกสภาเทศบาลบางคนที่อยู่ในฝ่ายค้านพยายามดิรเวน เพราะต้องการเป็นเทศมนตรี จนส่งผลให้นายวิชัย เคยลาออกจากตำแหน่ง ขณะที่หลังเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีมีอำนาจในการเลือกบุคคลเข้าร่วมทีมการเมืองมากขึ้น โดยกลยุทธ์ที่ฝ่ายบริหารใช้ คือ การเลือกบุคคลที่อยู่ฝ่ายเดียวกันเข้ามาร่วมกลุ่มการเมือง และผลจากเปลี่ยนแปลงกฎหมายการดิรเวนจากสภาไม่มีผลให้นายกเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งอีกต่อไป ทำให้อาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันตัวแสดงที่มีแนวโน้มจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย คือ นายกเทศมนตรี ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทในการวางนโยบายมากขึ้น จำเป็นต้องทราบถึงประวัติของนายกเทศมนตรี ดังจะกล่าวต่อไปนี้

5. ประวัติของนายกเทศมนตรี

นายวิชัย บรรดาศักดิ์ เกิดเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2496 ปัจจุบันอายุ 59 ปี เป็นบุตรของ นายไว บรรดาศักดิ์ ซึ่งเป็นชาวจังหวัดสุพรรณบุรี และนางเอม บรรดาศักดิ์ ซึ่งเป็นชาวปากเกร็ด ตำบลบ้านใหม่ โดยกำเนิด อาชีพเดิมคือ ขับรถสองแถวรับจ้าง นายวิชัย บรรดาศักดิ์มีพี่น้องทั้งหมด 7 คน โดยนายวิชัย บรรดาศักดิ์ เป็นบุตรคนที่ 4 นายวิชัย บรรดาศักดิ์ สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปากเกร็ด จากนั้นศึกษาต่อในระดับมัธยมปลาย ที่โรงเรียนช่างกลบางซ้อ และศึกษาในระดับปริญญาตรีคณะศิลปศาสตรบัณฑิต ที่สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาเขตกรณ และศึกษาต่อในระดับปริญญาโทในคณะรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตที่มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

นายวิชัย บรรดาศักดิ์ มีอาชีพเดิม คือ ขับรถสองแถว (ธุรกิจของบิดา) มีบุตรธิดา 2 คน ดังนี้

1. นายวิรัตน์ บรรดาศักดิ์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีสำนักการช่างเทศบาลนครปากเกร็ด

2. นางสาววราภรณ์ บรรดาศักดิ์ อดีตดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 3 นอกจากนี้ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ ยังมีเครือญาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องในทางการเมือง คือ

1. พ.อ.อ.สุวรรณ บรรดาศักดิ์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตที่ 3

2. นายสุชาติ บรรดาศักดิ์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์

5.1 การเข้าสู่สนามการเมืองของนายกเทศมนตรี

สำหรับการเข้าสู่สนามการเมืองของนายวิชัย บรรดาศักดิ์นั้น นายวิชัย กล่าวว่า

“...ผมเริ่มงานท้องถิ่นจากการเป็นกำนัน ตอนนั้นปากเกร็ดยังเป็นเมืองไร่สวนอยู่เลย ที่บ้านมีอาชีพค้าขาย เลี้ยงไก่ ให้อาหาร ไก่ ดูแลและต้องคอยเฝ้าไก่ด้วยครับ หลังจากนั้นก็มาทำงานขับรถสองแถวพร้อมกับเรียนหนังสือไปด้วย และมาเป็นกำนันสืบต่อจากพ่อเมื่ออายุได้ 25 ปี แล้วก็มาเป็นกรรมการสุขาภิบาลปากเกร็ด...”⁸⁰

นอกจากนี้ เมื่อสัมภาษณ์เชิงลึก นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด กล่าวถึงสาเหตุที่ผันตัวเข้าสู่วงการการเมือง ดังนี้

“...ก่อนที่จะเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น เริ่มมาจากการเมืองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน เป็นกำนัน ตอนอายุ 25 ปีพอดี ประมาณปี 2522 น่าจะได้ พอดี ตอนนั้นครบเกณฑ์ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนันได้ แต่ประวัติเดิมคุณพ่อเคยเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนันก่อน พ่อท่านเสียชีวิตเลยลงมาทำ แล้วก็พี่น้องประชาชนในหมู่บ้าน ในตำบลก็อยากจะให้นายกฯ ให้ตระกูลบรรดาศักดิ์มาดูแลพี่น้องประชาชน เนื่องจากว่าเป็นกำนันตำบลบ้านใหม่ดั้งเดิม ตรงสะพานนวพลวิ ตั้งแต่ปี 2522 แล้วก็ดูแลพี่น้องประชาชน คลุกคลีกับพี่น้องประชาชนระดับหมู่บ้านตำบล เนื่องจากแต่ก่อนพี่น้องประชาชนมาติดต่อราชการลำบาก ก็มีขึ้นตอนอะไรเยอะแยะ ก็ไม่อยากจะมาอำเภอ โรงพัก ส่วนราชการ กลัวเสียเวลารอนาน ก็เป็นคนทีประสานแก้ปัญหาเรื่องในหมู่บ้านสมัยก่อน บางทีเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน แล้วก็มีการมาทำงานในพื้นที่ใกล้กำนัน โรงงานน้ำมันพืชทิพย์ โรงงานกมลกิจ เข้าก็รีบไปทำงานก็ไม่มีเวลามารู้อะไรเกี่ยวกับราชการมากเท่าไร ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งเกิดลูก บางทีลูกเกิดที่โรงพยาบาลก็ดี เกิดที่บ้านก็ดี เกิดที่โรงพยาบาลแพทย์ให้ใบรับรองการเกิด แต่ชาวบ้านก็ไม่เข้าใจคิดว่าใบรับรองการเกิดเป็นสูติบัตร เขาให้แจ้งภายใน 15 วัน พอดูไม่ได้แจ้งเกิดไว้ เราก็ต้องมารับรองมาหาหลักฐานกันใหม่ เนื่องจากเขาเป็นประชาชนทำงานเป็นกรรมกรอย่างเนี้ย สมัยก่อนแจ้งเกิดที่อำเภอ บางทีมีปัญหาเข้าชื่อผิด ไปใส่ตรงชื่อบิดา ชื่อผิด มีปัญหาเวลาเด็กเข้าเกณฑ์ เราเลยแก้ปัญหาต่างๆ ให้เขารู้และทราบ เนื่องจากการแก้ปัญหาหมั่นก่อนข้างยากเพราะต้องมีคนรับรองต้องเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร เลยทำให้คนไม่ยอมมาส่วนราชการ ไม่ยอมมาที่อำเภอ เลยคิดว่าตรงนี้เป็นจุดประเด็นหนึ่งที่ทำให้เรามองว่าจะทำอย่างไรให้ส่วนราชการ อำเภอ ส่วนราชการไม่ว่าส่วนใดก็ดีให้เข้าถึงประชาชน เมื่อก่อนทำหน้าที่ช่วยประสาน เป็นกำนันต้องทำทุกอย่าง เป็นบุรุษไปรษณีย์ก็เคย เมื่อก่อนไปรษณีย์ไม่มีก็ต้องเอาหลักฐานไปไว้ที่บ้านผู้ใหญ่บ้านกำนัน ไปแจกให้

⁸⁰ บทสัมภาษณ์ วิชัย บรรดาศักดิ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครปากเกร็ด, “สะสมผลงานผ่านประสบการณ์จากวันวาน” ใน นิตยสารปากเกร็ด style, บรรณาธิการ กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครปากเกร็ด, เล่ม 10 หน้า 12.

ลูกบ้าน แต่ว่าสมัยก่อนคืออย่างนี้เนื่องจากว่าในหมู่บ้านในตำบล เราเหมือนพี่น้องกัน ประชาชนรู้จักกันทุกบ้าน คำนึงกันทำงาน ได้ง่าย คุยได้ง่าย พอปี 2535 ได้เปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ตำบล ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกำนันก็เลยต้องหมดไปภายในหนึ่งปีตามกฎหมายกำหนดไว้ ตัวนายเองก็ทำงานคลุกคลีกับชาวบ้านแก้ปัญหาให้ชาวบ้านไม่จบ ชาวบ้านยังไม่เข้าใจกับปัญหาส่วนราชการอำเภอ เราคิดว่าถ้าเราเป็นผู้บริหารเราก็จะช่วยชาวบ้านได้ ช่วงนั้น 5 ตำบลเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาลตำบลช่วงนั้น นายกเล็รวบรวมเอากำนันแต่ละตำบลมาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ตอนนั้นเลยให้ผู้ที่อายุมากกว่าเรา อาจจะเป็นอาเต็ม (อาเต็ม พิกุลทอง) เพื่อนพ่อ เป็นนายกก่อน แต่ผมเองก็ในฐานะที่เป็น อายุน้อยกว่าก็ทำงานได้ ให้ผู้ใหญ่เป็นหลักก่อน ผมเลยเป็นเทศมนตรีช่วยแกลทำงาน ผมก็เลยเริ่มทำงานกับท้องถิ่นมาจนถึงนครปากเกร็ดมาเกือบสิบเก้าปีแล้ว ...”⁸¹

กล่าวได้ว่า นายวิชัย บรรดาศักดิ์ เริ่มสะสมประสบการณ์ทางการเมืองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 โดยเริ่มจากการเป็นกำนันที่มีผลงานพัฒนาท้องถิ่นยอดเยี่ยมจากกระทรวงมหาดไทยจนได้รับรางวัลแหวนทองคำ เมื่อสุขาภิบาลปากเกร็ดยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลปากเกร็ด นายวิชัย บรรดาศักดิ์ได้ก้าวเข้าสู่วงการการเมืองอย่างเต็มตัว โดยเริ่มแรกมีตำแหน่งเป็นเทศมนตรีฝ่ายโยธา* หลังจากนั้นประมาณ 4 ปี เทศบาลตำบลปากเกร็ดได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองปากเกร็ด ซึ่งเป็นช่วงที่นายวิชัย บรรดาศักดิ์ได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีแล้ว จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2543 ที่เทศบาลเมืองปากเกร็ดได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครปากเกร็ด และเมื่อมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนายวิชัย บรรดาศักดิ์ก็ได้รับการเลือกตั้งมาโดยตลอด

แม้จะมีกลุ่มการเมืองบางกลุ่มพยายามเข้ามาแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีก็ตาม โดยในขณะดำรงตำแหน่งนายวิชัย บรรดาศักดิ์ได้พยายามพัฒนาท้องถิ่นจนได้รับเสียงข้างมากและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก ดังเช่นที่นายวิชัย บรรดาศักดิ์ ได้กล่าวถึงทัศนคติในการพัฒนาท้องถิ่นว่า

“...งานท้องถิ่นเป็นงานที่ต้องทำด้วยใจครับ การแก้ปัญหาชาวบ้านต้องใช้หลายวิธีและต้องเข้าหา บางทีแค่ได้พูดคุยทำความเข้าใจ ปัญหาที่บรรเทาได้ ยังมีปัญหามากเท่าไรก็ถือเป็นโอกาสให้ผมได้สะสมประสบการณ์มากเท่านั้น ทุกวันนี้การทำงานท้องถิ่นผลงานก็ดูจากสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่

⁸¹ สัมภาษณ์ วิชัย บรรดาศักดิ์, นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด, 5 ตุลาคม 2555.

* กล่าวได้ว่า นายวิชัย เริ่มเข้าสู่วงการทางการเมืองโดยมาจากการเป็นกำนันมาก่อน นอกจากนี้เมื่อนายวิชัย ได้รับตำแหน่งนายกเทศมนตรีแล้ว ได้ผลักดันเพื่อนร่วมทีมทางการเมือง คือ นายมนตรี ตั้งเจริญถาวร ให้เป็นกำนันต่อจากตนเอง กล่าวได้ว่านายวิชัย และ นายมนตรี หรือ รองเสง เป็นเพื่อนทางการเมืองร่วมกันมา

การสร้างสิ่งต่างๆนะ แต่ต้องดูจากผลที่ชาวบ้านได้รับ คือ ความสะดวกสบายปลอดภัยจากการบริการของเรา...”⁸²

5.2 การบริหารเชิงนโยบายของนายกเทศมนตรี

ประเด็นดังกล่าว นายวิชัย บรรดาศักดิ์ กล่าวว่า

“...ที่จริงมุมมองของผม ผมว่าคนที่ต้องถื่นเขารู้ปัญหา และความต้องการของพี่น้องประชาชนท้องถิ่น ในหมู่บ้านในชุมชนเขาจะรู้ปัญหา เขาจะมาแก้ ถ้าเราเป็นผู้บริหารเราก็ต้องลงไปช่วยดูตรงนั้น เพื่อให้เขามีส่วนร่วมมาร่วมกันคิด ถ้าอย่างนี้เป็นหมู่บ้านเราก็ให้เขาว่าเขาอยากทำอะไรในหมู่บ้านในชุมชน ให้เขาคิดเองช่วยกันคิด หลังจากที่เราวางระบบทั้งหมดแล้วเนี่ย หลังจากที่เราช่วยกันวางระบบแล้ว เราจะพัฒนาเมืองไปในแนวทิศทางไหนบ้าง อยากให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม ตั้งแต่เทศบาลตำบลแล้วละ สิบกว่าปีที่แล้วเราร่วมจากผู้นำชุมชนมาพบปะกัน...”⁸³

อย่างไรก็ดี เมื่อสัมภาษณ์จากคณะกรรมการชุมชน ส่วนใหญ่กล่าวถึงนายวิชัย บรรดาศักดิ์ ในทางที่ดี เช่น

นายสุทิน คลับคล้าย รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2 กล่าวว่า

“...นายกเป็นนายกมาหลายสมัยแล้ว คือ จริงๆท่านเป็นคนดีที่พูดไม่มาก แต่จิตวิญญาณที่มีต่ออุดมการณ์ก็ดี ถ้าไม่ดีท่านอยู่ไม่ได้ ยิ่งเรื่องน้ำ ท่านดีมาก...”⁸⁴

ขณะเดียวกัน เมื่อสัมภาษณ์ข้าราชการประจำและสมาชิกสภาเทศบาลถึงบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีที่มีต่อการกำหนดนโยบาย พบว่า นายกเทศมนตรีมักมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุด เห็นได้จาก การตัดสินใจให้โครงการใดผ่านหรือไม่ผ่านการอนุมัติ อีกทั้งเมื่อสังเกตและสัมภาษณ์ถึงบุคลิกส่วนตัวของนายกเทศมนตรีพบว่า นายกเทศมนตรีจะมีวิธีการพูดเจรจาต่อรองหรือใช้วิธีการเจียบสงบสยบความเคลือบไหว โดยเฉพาะในช่วงการซักถามจากสภาเทศบาลบางเขตที่เคยอยู่ฝ่ายค้าน ทำให้การผ่านร่างงบประมาณทุกครั้งที่ผ่านมาแม้จะมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารแต่ก็สามารถผ่านร่างงบประมาณได้ทุกครั้ง

⁸² บทสัมภาษณ์ วิชัย บรรดาศักดิ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครปากเกร็ด, “สะสมผลงานผ่านประสบการณ์จากวันวาน” ใน นิตยสารปากเกร็ด style, บรรณาธิการ กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครปากเกร็ด, เล่ม 10 หน้า 12.

⁸³ สัมภาษณ์ วิชัย บรรดาศักดิ์, นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด, 5 ตุลาคม 2555.

⁸⁴ สัมภาษณ์ สุทิน คลับคล้าย, รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2, 19 พฤศจิกายน 2554.

6. ฝ่ายบริหารในชุดปัจจุบัน

ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยมีรองนายกเทศมนตรีจำนวน 4 คน ซึ่งนายกเทศมนตรีแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารงาน มีเลขานุการนายกเทศมนตรี 1 คนและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน ทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

อำนาจหน้าที่และภารกิจของเทศบาลนครปากเกร็ด

เทศบาลนครปากเกร็ด มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50, 53, 54, 56 และ 57 เทศบาลนครปากเกร็ด มีหน้าที่ที่ต้องทำ ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสาธารณูปโภค ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น จัดการเกี่ยวกับอยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ขณะเดียวกันเทศบาลนครปากเกร็ดก็มีหน้าที่ที่อาจจัดทำ ได้แก่ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถานบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ให้มีและบำรุงโรงพยาบาลให้มีการสาธารณสุขการจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุขจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นเทศพาณิชย์

2. ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 หมวด 2 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะไว้จำนวน 31 ประการ ได้แก่ 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 4) การสาธารณสุขปศุสัตว์และการก่อสร้างอื่นๆ 5) การสาธารณสุขการ 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว 9) การจัดการศึกษา 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14) การส่งเสริมกีฬา 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ 24) การจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 25) การผังเมือง 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ 28) การควบคุมอาคาร 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด

7. ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายสภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน โดยเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยจะมีจำนวนแบ่งกันตามเขต เขตละ 6 คน

ตารางที่ 3.4 ประวัติโดยสังเขปของสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด*

ประวัติโดยสังเขป : สมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด				
ที่	ชื่อ	เกิด	ประวัติการศึกษา	ประวัติการทำงาน / อาชีพ
1	นายบุญปลูก เพ็ญศิริมงคล	5 ธ.ค.2492	ปริญญาโท	ค้าขาย
2	นายบรรจบ มุ่งเที่ยง	27 ต.ค.2512	มัธยมศึกษาตอนต้น	ค้าขาย
3	นายเพทาย แก้วพลอย	9 พ.ย.2504	มัธยมศึกษาตอนต้น	ธุรกิจส่วนตัว
4	นายสิทธิชัย ศิริธนาภิวัฒน์	6 เม.ย.2493	มัธยมศึกษาตอนต้น	ธุรกิจส่วนตัว
5	นายวิฑูรย์ สังข์ทอง	7 พ.ย.2505	มัธยมศึกษาตอนต้น	ค้าขาย
6	นายเริงเกียรติ ศักดิ์ณรงค์ เดช	4 ก.ย.2502	มัธยมศึกษาตอนปลาย	ค้าขาย
7	นายพิพัฒน์ วรวรรณปรีชา	30 ส.ค.2514	ปริญญาตรี	ธุรกิจส่วนตัว
8	นายสมศักดิ์ ลามอ*	15 ก.ค.2513	มัธยมศึกษาตอนต้น	ธุรกิจส่วนตัว
9	นายสมัย ศิริจันทร์	11 ต.ค.2493	มัธยมศึกษาตอนปลาย	ธุรกิจส่วนตัว
10	นายสมบัติ ยิ่งเจริญ	1 ก.ย.2507	ปริญญาตรี	วิศวกรโยธา
11	นายสมหวัง ลามอ*	2493	ประถมศึกษาปีที่ 6	ธุรกิจส่วนตัว
12	นายชุตมนา จิตรบรรเทา	16 พ.ค.2497	มัธยมศึกษาตอนปลาย	นักการเมือง
13	นายสมชาย บรรดาศักดิ์**	9 ส.ค.2501	ประกาศนียบัตรวิชาชีพ	ธุรกิจส่วนตัว
14	นายสมชาย โพธิ์เจริญ	1 มี.ค.2508	ประกาศนียบัตรวิชาชีพ	ธุรกิจส่วนตัว
15	นายประยูร พิภพสังข์	16 ม.ค.2494	ประถมศึกษาปีที่ 4	ธุรกิจส่วนตัว
16	นายสมพร เปร็ดพริ้ง	2497	มัธยมศึกษาตอนต้น	ค้าขาย
17	นายสมพงษ์ หิรัญรัตน์	8 พ.ย.2499	มัธยมศึกษาตอนต้น	ธุรกิจส่วนตัว
18	นายบุญเลิศ สีนลอย	17 มี.ย.2519	ปริญญาตรี	ธุรกิจส่วนตัว

* รายชื่อและประวัติดังกล่าวผู้วิจัยได้ค้นคว้าในช่วงการทำวิจัย คือ ในช่วงปี พ.ศ.2554

19	นายสมศักดิ์ พุ่มพวง	1 ม.ค.2498	มัธยมศึกษาตอนปลาย	นักการเมือง
20	นายจรินทร์ นาคน้อย	9 พ.ย.2510	อนุปริญญา	ธุรกิจส่วนตัว
21	นายเชิด คลังศรี	9 ต.ค.2510	ปริญญาตรี	ธุรกิจส่วนตัว
22	นายอดิศักดิ์ ทิพวรรณ	16 พ.ย.2503	ปริญญาตรี	ธุรกิจส่วนตัว
23	นายเบ็ม จันท์ฉาย	13 เม.ย.2487	มัธยมศึกษา	ธุรกิจส่วนตัว
24	นายสุนิพนธ์ นุยกกลิ่น	29 มิ.ย.2494	ปริญญาโท	ธุรกิจส่วนตัว

หมายเหตุ * เป็นญาติกัน

** เป็นน้องชายนายกเทศมนตรี

จากตาราง เมื่อวิเคราะห์ถึงอาชีพที่สะท้อนถึงฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี โดยสมาชิกจำนวนมากประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัว หรือ ด้านบริการ และค้าขาย เช่น เช่น นายสุนิพนธ์ นุยกกลิ่น มีบุตรชายเป็นเจ้าของบริษัทรีไซเคิลแลนด์ จำกัด หรือ นายสมหวัง ลามอ มีคอนโด และ ที่ดินจำนวนมากในตำบลบางตลาด หรือ นายสุนิพนธ์ นุยกกลิ่น หรือ (ผู้ใหญ่อืด) รองประธานสภาเทศบาลคนปัจจุบัน ที่ประกอบธุรกิจเจ้าของปั้มน้ำมัน หรือนายสมบัติ ยิ่งเจริญ ที่มีธุรกิจรถทัวร์ หรือ นายวิฑูรย์ สังข์ทอง ที่เป็นเจ้าของร้านกาแฟ และ ร้านขายไก่ในตลาดเทศบาล และนายเริงเกียรติ สักดิ์ณรงค์เดช เป็นเจ้าของร้านขายเบหมี เป็นต้น หรือกรณีสมาชิกสภาเทศบาลรุ่นใหม่ เช่น นายบุญเลิศ สิ้นลอย มาจากตระกูลคหบดีเก่าในปากเกร็ด ซึ่ง “สห.ใหม่ๆก็เป็นลูกหลานของคหบดีเก่าในนี้ทำให้ใจที่อยากจะทำอะไรให้ท้องถิ่นไม่ค่อยมี”⁸⁵ อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 24 คน ได้แบ่งกันดูแลเขตละ 6 คน โดยมีการแบ่งการดูแลประชาชนในแต่ละเขต ดังนี้

เขต	ตำบล
1	ตำบลปากเกร็ด (ทั้งตำบล), ตำบลบางตลาด (หมู่ที่ 6 และ หมู่ที่ 7)
2	ตำบลบางตลาด (ยกเว้น หมู่ที่ 6, 7 และ หมู่ที่ 8)
3	ตำบลคลองเกลือ (ทั้งตำบล), ตำบลบ้านใหม่ (ทั้งตำบล), ตำบลบางตลาด (เฉพาะหมู่ที่ 8)
4	ตำบลบางพูด (เฉพาะในส่วนของหมู่บ้านเมืองทองธานี)

ตารางที่ 3.5 การแบ่งเขตเทศบาลนครปากเกร็ด

⁸⁵ สัมภาษณ์ ศรีม (นามสมมติ), เลขานุการชุมชน ค, 11 สิงหาคม 2554.

จากสภาพการเมืองและการรวมกลุ่มการเมือง หากวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลให้นายกเทศมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างยาวนาน ประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

(1) การที่นายวิชัย บรรดาศักดิ์ อยู่ในตระกูลเก่าที่เคยเล่นการเมืองมาก่อน รวมทั้งการที่นายวิชัย ได้ผ่านประสบการณ์ทางการบริหารและการเมืองมาอย่างยาวนาน เริ่มจากการเป็นกำนัน ส่งผลให้กลุ่มฐานเสียงมีหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มการเมืองเก่า, กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มข้าราชการ เป็นต้น

(2) กลยุทธ์ในการรวบรวมสมาชิกเข้าร่วมกลุ่ม โดยใช้วิธีการพยายามดำเนินการประสานผลประโยชน์เพื่อไม่ให้กลุ่มการเมืองที่เคยสังกัดกลุ่มตรงข้ามทางการเมืองสามารถเข้ามาตีรวน เช่น การดึงตัวสมาชิกที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามให้เข้ามารวมกลุ่มเดียวกัน หรือ การดึงตัวเครือญาติ หรือ คณะกรรมการชุมชนที่เป็นฐานเสียงให้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

(3) กลุ่มนายวิชัยยังมีสมัครพรรคพวกที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และถือเป็นกลุ่มที่นายวิชัยไว้เนื้อเชื่อใจ เนื่องจากมีทัศนคติทางการเมืองที่ตรงกันมา โดยตลอดนับตั้งแต่ นายวิชัยก้าวเข้าสู่วงการทางการเมือง นั่นคือ นายนิพนธ์ หวังพราย (รองนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน) ซึ่งดูแลด้านการสวัสดิการชุมชน หรือในช่วงปัจจุบันที่นายวิชัย ได้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีอีกหนึ่งคน คือ นายจิรวุฒิ สว่างเนตร ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่านายจิรวุฒิ สว่างเนตร เป็นบุคคลที่อยู่ในตระกูลร่ำรวย มีที่ดินมากมายทั้งในเขตปากเกร็ดและเกาะเกร็ด รวมทั้งยังเป็นเจ้าของกิจการบริษัทฮอนด้า อีกทั้งยังเป็นเครือญาติกับนายวิชัย บรรดาศักดิ์ หรือ นายภาสกร ฐิติชนาวณิชที่มีธุรกิจเซเว่นอีเลฟเว่น และโรงงานทำขนมปัง

(4) การที่นายวิชัย บรรดาศักดิ์ สามารถสร้างเครือข่ายในระบบราชการทั้งการมีบุตรหลานพวกพ้องของคณะผู้บริหารในระดับต่างๆให้สามารถเข้าทำงานในเทศบาลได้* ถือเป็นความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ เช่น นายนพกร หวังพราย ที่เป็นหัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคาร (ปี 2552) และ ตำแหน่งร.ผอ.ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง (ปี 2554) หรือ นางนลินา หวังพราย หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป (สำนักปลัดเทศบาล) เป็นญาติกับนายนิพนธ์ หวังพราย รองนายกเทศมนตรีกองสวัสดิการ หรือ กรณีนายนิรันดร์ เปิดชั้น หัวหน้าฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบที่เป็นญาติกับนายชัช เปิดชั้น อดีตที่ปรึกษานายกเทศมนตรี หรือ นางสาวรัชนีวรรณ สว่างเนตร หัวหน้างานวิจัยและประเมินผล ที่เป็นญาติกับนายจิรวุฒิ สว่างเนตร รองนายกเทศมนตรีกองการศึกษา เป็นต้น สำหรับประเด็นดังกล่าวมีผู้กล่าวตรงกัน เช่น “ในเทศบาลมีแต่คนของนายกทั้งนั้นแหละ” หรือ “เวลาเข้าเทศบาลอย่าไปพูดอะไรนะ คนของเขาทั้งนั้น”

* กล่าวกันว่า แม้กระทั่งรองปลัดเทศบาลบางคนยังช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการหาเสียง

ด้วยเหตุทั้งหมดที่กล่าว อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้นายวิชัย บรรดาศักดิ์สามารถรักษาตำแหน่งทางการเมืองมาได้ยาวนาน และถือเป็นกลุ่มการเมืองที่สามารถครองอำนาจมาได้ตลอดระยะเวลากว่า 19 ปี

บทที่ 4

การเมืองในการกำหนดนโยบายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

ในบทนี้จะกล่าวถึง กระบวนการกำหนดนโยบายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด โดยจะแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนที่ 1 จะกล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายของเทศบาลนครนนทบุรี ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายของเทศบาลนครปากเกร็ด ทั้งนี้เพื่อเป็นการตอบคำถามในข้อที่หนึ่ง คือ กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสองเทศบาล มีกระบวนการในการจัดทำอย่างไร ประกอบไปด้วยขั้นตอนใดบ้าง และข้อที่สองคือ ขั้นตอนของกระบวนการดังกล่าว มีตัวแสดง (Actors) ใครเป็นผู้มีบทบาทหลักในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย สำหรับการอธิบายจะใช้กรอบแนวคิดกระบวนการนโยบายเน้นพรรณนาวิเคราะห์ถึงขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย ตั้งแต่การก่อตัวของนโยบายจนถึงขั้นการตัดสินใจ เนื้อหาภายในจะชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้ง การต่อรอง และการประนีประนอมของกลุ่มการเมืองภายในเทศบาล โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาเทศบาล โดยในบทนี้จะกล่าวให้เห็นถึงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีแนวโน้มครอบงำฝ่ายสภาและประชาชนทำให้การมีส่วนร่วมของกลุ่มเหล่านี้มีไม่มากนัก

การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นกับจังหวัด

ในการกำหนดนโยบายของเทศบาลนครทั้งสองแห่ง กระบวนการกำหนดนโยบายจะเริ่มต้นจากการนำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดนนทบุรีเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำแผนพัฒนาจังหวัดมาประกอบการจัดทำแผน โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้แผนพัฒนาท้องถิ่นจะต้องทำขึ้นหลังจากที่แต่ละจังหวัดได้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับเทศบาลนครมีอาจมองแยกส่วนจากจังหวัดได้

สำหรับสภาพในปัจจุบันของจังหวัดนนทบุรีที่ถือเป็นปริมณฑลที่ตั้งอยู่ใกล้หรือติดกับกรุงเทพมหานคร ทำให้จังหวัดนนทบุรีเป็นจังหวัดที่มีการเจริญเติบโตในทุกๆด้าน ทั้งด้านอุตสาหกรรม และด้านการท่องเที่ยว จากการขยายตัวของภาคส่วนต่างๆ เห็นได้จากการที่จังหวัดนนทบุรีเป็นที่ตั้งของส่วนราชการระดับกระทรวง 3 กระทรวง คือ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวง

พาณิชย์ และกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น¹ กอปรกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้จังหวัดนนทบุรีมีจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรแฝงและประชากรต่างด้าว เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว แต่ในขณะเดียวกันปัญหาที่เกิดขึ้นมีทั้งปัญหาที่เกิดจากภายในของแต่ละภาคส่วน และ ปัญหาที่มาจากผลกระทบที่ได้รับจากการอยู่ร่วมกันกับภาคส่วนอื่นๆ

ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยที่เกิดขึ้นเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จังหวัดนนทบุรีประสบกับปัญหาอันมาจากการขยายตัวของเมือง เช่น ปัญหาด้านการจราจร ซึ่งจุดที่เกิดปัญหาการจราจรสำคัญ เช่น ถนนงามวงศ์วานต่อเนื่องถนนรัตนาธิเบศร์, บริเวณแยกสวนสมเด็จ และแยกแครายในถนนติวานนท์ เป็นต้น นอกจากนี้ในจังหวัดนนทบุรียังประสบปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำในแม่น้ำลำคลองเน่าเสีย หรือ การเพิ่มจำนวนขยะมูลฝอย อีกทั้งยังมีปัญหาด้านความปลอดภัยในทรัพย์สิน ฯลฯ อีกด้วย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องมีการบูรณาการเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างสมดุลยั่งยืน

ประเด็นปัญหาดังกล่าว แม้ทางจังหวัดนนทบุรีจะให้ความสำคัญในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์แต่ในทางปฏิบัติด้านงบประมาณที่จะใช้ในการแก้ปัญหากลับไม่เพียงพอ ดังที่นายชวลิต ฐปตากรอง รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีสะท้อนให้เห็นว่า

“...ปัญหาหลัก คือ เราเป็นเมืองที่อยู่อาศัย ความเป็นเมืองที่อยู่อาศัยขึ้นดี เรื่องสิ่งแวดล้อมต้องดี แต่เรามีปัญหาเรื่องขยะ น้ำเสีย และเรื่องการจราจรติดขัด รวมทั้งเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งในสามยุทธศาสตร์เราจะต้องมากำหนด เราก็กำหนดอยู่นะ แต่เงินที่จะลงมาในแต่ละยุทธศาสตร์มีไม่เท่าไรจริงๆ ไม่ใช่ไม่คิดนะ แผนจังหวัดเขาพยายามจะคิดอยู่ว่าเรื่องการจราจรติดขัดจะทำอย่างไร เรื่องสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะมลพิษต่างๆที่มาลงตามที่อยู่อาศัยอีก แต่ปีหนึ่งมันมีเงินมาลงไม่กี่ตั้งค์ ถามว่ามีการกำหนดยุทธศาสตร์มี มี แต่ไม่ค่อยได้แก้ เพราะไม่ค่อยมีตั้งค์ งบจังหวัดปีนี้ได้แค่ 150 ล้านบาท มันทำอะไรไม่ได้มาก แต่จังหวัดก็บูรณาการกับท้องถิ่น ซึ่งก็ทำอยู่...”²

นอกจากนี้ นายมานิช พลอยแก้ว หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด ยังกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...ในแผนเราพยายามคิด ซึ่งเราก็คิดว่าเราต้องมีเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เพราะนนทบุรีมันถูกจำกัดด้วยพื้นที่ของมันอยู่แล้ว มันโตไม่ได้ เกษตรก็ขยายไม่ได้ อุตสาหกรรมก็ขยายไม่ได้ แต่เมือง

¹ ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ การทบทวนและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2553-2556 (สำนักงานจังหวัดนนทบุรี: โกลบอลท์ เฮ็ดดูเคชั่น แอนด์ เทคโนโลยี จำกัด, 2554), หน้า 41.

² สัมภาษณ์ ชวลิต ฐปตากรอง รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, 26 กันยายน 2554.

เราไม่มีอะไรต่างจากทม.เลย รถติดเหมือนกัน ปัญหาเหมือนกัน แต่เราได้งบประมาณปีนึง 150 ล้านบาท ...³

จากคำกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า จังหวัดนนทบุรีเป็นเมืองที่มีปัญหามากไม่ต่างจากกรุงเทพมหานคร แต่งบประมาณของจังหวัดมีจำนวนเพียง 150 ล้านบาทต่อปี ดังนั้นแม้ทางจังหวัดจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้แต่ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องมีประสานงานกับท้องถิ่น ซึ่งจากคำสัมภาษณ์สะท้อนถึงความคาดหวังของจังหวัดชัดเจน โดยเฉพาะความคาดหวังในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นปัญหาที่ต้องมีการวางแผนแก้ไขในระยะยาว

ในฐานะที่เทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และมีงบประมาณจำนวนมาก โดยในปีหนึ่งเทศบาลทั้งสองแห่งจะได้รับงบประมาณจำนวนประมาณ 9 พัน ถึง 1 พันล้านบาท และเมื่อเทศบาลทั้งสองอยู่ในพื้นที่ด้านตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานครอย่างแยกไม่ออก ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมากขึ้นตามการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ดังนั้นการกำหนดนโยบายของเทศบาลทั้งสองแห่งจึงถือว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาในภาพรวมของจังหวัด

โดยหลักการการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาลนคร นั้น มีหลักการคือการกำหนดนโยบายจำเป็นต้องนำยุทธศาสตร์จังหวัดมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย เพื่อสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในภาพรวมของจังหวัดนนทบุรี ซึ่งแผนยุทธศาสตร์จังหวัดกำหนดไว้ 3 ประเด็นคือ

1. พัฒนาให้เป็นเมืองที่อยู่อาศัยชั้นดีมีความปลอดภัย
 2. พัฒนาภาคบริการของรัฐและเอกชนให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน
 3. พัฒนาภาคการผลิตให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสามารถลดมลภาวะได้อย่างต่อเนื่อง
- เมื่อพิจารณาในรายละเอียดยุทธศาสตร์จังหวัดนนทบุรี ในแต่ละประเด็นมีกลยุทธ์แตกต่างกันดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 คือ พัฒนาให้เป็นเมืองที่อยู่อาศัยชั้นดี มีความปลอดภัย ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ ได้แก่

1. พัฒนาระบบการคมนาคมและผังเมือง
2. สร้างความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และการจราจร
3. พัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและพลังงาน
4. ส่งเสริมสุขภาพและระบบการบริการสาธารณสุข

³ สัมภาษณ์ มาโนช พลอยแก้ว, หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด, 26 กันยายน 2554.

5. ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเยาวชนและประชาชน
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 คือ พัฒนาภาคบริการของรัฐและเอกชนให้มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ ได้แก่
1. ส่งเสริมและสนับสนุนภาคบริการของรัฐและเอกชนให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน
 2. ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจภาคบริการให้มีศักยภาพสูงขึ้น
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 คือ พัฒนาภาคการผลิตให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสามารถลดมลภาวะได้อย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วย 6 กลยุทธ์ ได้แก่
1. ส่งเสริมและสนับสนุนภาคการผลิตให้เข้าสู่ระบบมาตรฐาน
 2. ยกระดับการจัดการสิ่งแวดล้อมภาคการผลิตให้เข้าสู่มาตรฐานสากล
 3. ส่งเสริมและบริการจัดการการผลิต ภาคการเกษตรบนพื้นฐานความรู้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและนวัตกรรม
 4. ส่งเสริมและพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
 5. ส่งเสริมภาคแรงงานให้มีผลิตภาพ คุณภาพชีวิตและความมั่นคงที่ดีขึ้น
 6. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการลงทุนในพื้นที่เขตอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรี

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบันภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ และมีพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ ส่งผลให้การกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับเทศบาลมีความเป็นอิสระมากขึ้น แต่การกำหนดนโยบายควรอยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์จังหวัด ดังคำสัมภาษณ์ของนายชวลิต รูปตาค้อง รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีที่กล่าวว่า

“...เราถือว่ายุทธศาสตร์จังหวัด เป็นแผนแม่บทที่ท้องถิ่นต้องเอาไปยึดถือด้วย โดยท้องถิ่นก็ต้องมาดูว่า เมื่อเมืองเราเป็นเมืองที่อยู่อาศัย ยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นท้องถิ่นก็ต้องไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของเขาแล้วก็ผลักเงินมาแก้ไข...”⁴

สอดคล้องกับคำกล่าวของนายมาโนช พลอยแก้ว หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่กล่าวว่า

“...เรามีแผนชุมชนอยู่ข้างล่าง และมีนโยบายรัฐบาลเป็นตัวตั้ง โดยแผนชุมชนจะมีการประชาคมจังหวัด และท้องถิ่นถือเป็นตัวเชื่อมสำคัญ...”⁵

⁴ สัมภาษณ์ ชวลิต รูปตาค้อง, รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, 26 กันยายน 2554.

⁵ สัมภาษณ์ มาโนช พลอยแก้ว, หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด, 26 กันยายน 2554.

จากคำกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลนครถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในด้านการประสานร่วมมือและสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดให้เข้าไปในทิศทางเดียวกัน

ดังนั้น การประสานด้านแผนพัฒนาเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันระหว่างจังหวัดและท้องถิ่นจึงมีส่วนสำคัญ และสำหรับหลักการประสานแผน ท้องถิ่นจะต้องนำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมาเป็นแนวทางหลักในการคิดนโยบายของตนเองเพื่อให้เกิดความสอดคล้องตรงกัน จากข้อเท็จจริง สำหรับเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ดนั้น ผู้วิจัยพบว่า เทศบาลทั้งสองแห่งมีการนำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดไว้ในแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล และต่างพยายามผลักดันนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในภาพรวม

แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งสองเทศบาลจะสามารถตอบรับการผลักดันนโยบายเหล่านี้ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากน้อยเพียงใด ซึ่งประเด็นดังกล่าวนายชวลิต รูปตาท้อง รองผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวว่า

“...ในแผนประจำปี เขาก็ได้ผลักดันเรื่องนี้ อย่างน้ำเสียทั้งสองเทศบาลก็ผลักดัน ฟังเทศบาลนครนนทบุรีเขาเป็นแม่บทที่จะดูแล ของเขาทำไปแล้ว ฟังเทศบาลนครปากเกร็ดก็พยายามดูแลอยู่ในเรื่องนี้ เพราะสองเทศบาลนี้ถือเป็นสองเทศบาลที่ต้องรับผิดชอบฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา แล้วอะไรที่ทำได้เขาก็ทำ เช่น ตั้งบ่อดักไขมัน เพื่อดักน้ำก่อนลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา เขาก็ทำอยู่แล้ว แต่เขาก็ต้องเพิ่มด้านสิ่งแวดล้อม แม้เขาจะมีเงินเยอะ แต่เขาก็ต้องพัฒนาด้านอื่นด้วย เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพประชากรในพื้นที่เขาก็ต้องดูแล...”⁶

นอกจากนี้ในประเด็นเดียวกัน นายมาโนช พลอยแก้ว หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กล่าวว่า

“...สองเทศบาลตอบรับพอกัน เทศบาลนครเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีงบประมาณสูง และก็จะเน้นลงที่โครงสร้างพื้นฐาน อย่างเทศบาลนครนนท์ก็ได้อันสงส์จากรถไฟฟ้ามาลง ได้รางวัลด้านการบริหารเพราะมีตึกใหญ่โต แต่ถามว่าในเขตเทศบาลปลอดภัยเสด็จมัย มีความสุขหรือเปล่า จังหวัดเราไม่ต้องแคะเสียงของชุมชน แต่ของท้องถิ่นต้องแคะเสียงของชุมชน ดังนั้นมันจะมีเรื่องของฐานเสียงเข้ามาเกี่ยวข้อง มันเป็นเรื่องของการเมือง ดังนั้นท้องถิ่นจะทำยังไงโดยที่ไม่ทิ้งความต้องการของฐานเสียงชุมชน แต่ขณะเดียวกันก็ต้องไม่ทิ้งแผนยุทธศาสตร์จังหวัดว่าจังหวัดฝันไว้ว่า...”⁷

⁶ สัมภาษณ์ ชวลิต รูปตาท้อง, รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, 26 กันยายน 2554.

⁷ สัมภาษณ์ มาโนช พลอยแก้ว, หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด, 26 กันยายน 2554.

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังของจังหวัดที่ต้องการให้ท้องถิ่นมุ่งเน้นในด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะในเทศบาลนครที่มีงบประมาณจำนวนมากก็ยังมีกำหนดนโยบายที่ไม่พ้นเรื่องของการเมือง

สำหรับวิธีการในการผลักดันนโยบายของจังหวัดให้กับท้องถิ่น จะทำโดยการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งแม้หลักการจะมีการกำหนดประเด็นและการทำความเข้าใจร่วมกัน ดังที่นายชวลิต รูปตาท้อง รองผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวไว้คือ

“...เราจะมีการเรียกประชุม เราอยู่ในคณะทำงานแผนยุทธศาสตร์ คณะทำงานเล็กๆเขาก็อยู่ แต่ส่วนใหญ่นายกฯจะไม่ได้มา แต่จะให้ผอ.กอง หรือ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมา เพราะเขาถือว่าเป็นนโยบายเขาอยู่แล้ว...”⁸

ในประเด็นเดียวกัน นายมานิช พลอยแก้ว หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กล่าวว่า

“...จริงๆมันมีระเบียบว่าด้วยการประสานแผน แต่ในทางปฏิบัติมันก็คือ ความต้องการของ สจ. สท. งบประมาณไม่เกิน 2 ล้าน หลีกเลี่ยงการแตกแยก แต่พูดจริงๆนะ แผนจังหวัดกับแผนท้องถิ่น แทบจะไม่ได้มีการเชื่อมโยงกันเท่าไรหรอก เพราะท้องถิ่นเขาก็แคร์ในเรื่องของคะแนนเสียงเขา บางทีเราเลยต้องคุยกันประมาณว่า ยุทธศาสตร์เราเป็นแบบนี้ละ คุณจะทำอะไรให้เข้ากับยุทธศาสตร์เราหน่อยนะมากกว่า นี่ก็คือการประสานแผน แต่ที่นี้เขาจะเอาไปทำมากน้อยแค่ไหน ผมไม่ได้ยกตัวอย่างที่นี้ละ มียุทธศาสตร์เดียวที่เอาไปทำตรงกัน คือ เรื่องโครงสร้างพื้นฐาน...”⁹

อาจกล่าวได้ว่า แม้จะมีการจัดประชุมประสานแผนพัฒนาระหว่างของจังหวัดและท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจนั้นขึ้นกับฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังที่ นายชวลิต รูปตาท้อง รองผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวไว้ว่า

“...เทศบาลสนับสนุนจังหวัด โดยเขาจะคิดเป็นของเขาแล้วเอาไปทำเลย เขาเอาไปทำเป็นหลัก เพราะยุทธศาสตร์นโยบายเราชัดเจน มันตรงกันนโยบายเขา เพราะเขาก็วิเคราะห์ปัญหาความต้องการในพื้นที่เขา แต่จริงๆเขาก็อ้างว่า มันมีเรื่องที่เขาจำเป็น เพราะมันมีเชิงการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ได้ว่าเขานะ เพราะเขาก็จะอ้างว่า (1) เงินไม่มี (2) ท่านทำไมผมต้องมาดูแลเรื่องนี้ก่อน เพราะเรื่องนี้มันไม่ใช่ปัญหาหลักของพื้นที่ผม “พื้นที่ผม” น่าเสียอาจจะไม่ใช่ปัญหาหลักของพื้นที่

⁸ สัมภาษณ์ ชวลิต รูปตาท้อง, รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, 26 กันยายน 2554.

⁹ สัมภาษณ์ มานิช พลอยแก้ว, หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด, 26 กันยายน 2554.

ผม เรื่องสิ่งแวดล้อมอาจจะไม่ใช่ปัญหาหลักของพื้นที่ผม พื้นที่ผมมีอันดับหนึ่งคือ โครงสร้างพื้นฐานนะ...”¹⁰

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายมาโนช พลอยแก้ว หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัด ที่กล่าวว่า

“...เขาไม่สนเลย ถ้าเขาไม่รับนโยบายเรา เขาก็ไม่หยิบประเด็นนั้นมาพิจารณา ซึ่งเราก็ทำ อะไรเขาไม่ได้ เรากระจายอำนาจให้เขาไปเต็มที่แล้ว ตาม พ.ร.บ.กระจายอำนาจ ดังนั้นโครงการมัน จะบิดเบี้ยวไปตามความต้องการของฐานเสียง แต่ถามว่ามันยังมีมัยมันก็ยังมียู่ แต่ถามว่า 100 เปอร์เซ็นต์หรือเปล่า มันไม่หอรอก มันต้องมีบิดเบี้ยวบ้าง...”¹¹

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปคือ แม้ตามระเบียบกฎหมายที่ท้องถิ่นจะต้องมีการประสาน แผนพัฒนาของท้องถิ่นกับจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องนำแผนยุทธศาสตร์ของ จังหวัดเป็นแนวทางทั้งหมด ส่งผลให้ในการกำหนดนโยบายของเทศบาลนครจึงไม่จำเป็นต้อง สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเสมอไป เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึง ผลประโยชน์ในด้านฐานคะแนนเสียงด้วย ถือเป็นกำหนดยุทธศาสตร์เน้นจากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้อง บน (Bottom-up) มากขึ้น

อย่างไรก็ตามการศึกษาวิจัยนี้มิได้มุ่งเปรียบเทียบกับจังหวัด แต่เหตุที่ต้องกล่าวถึงก็เพื่อ สนับสนุนว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับเทศบาลนครมีอิสระมากขึ้น ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจมีแนวโน้มว่าอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น

งานวิจัยดังกล่าวจึงมุ่งเน้นอธิบายเชิงพรรณนาวิเคราะห์ถึงขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ในระดับเทศบาลนครทั้งสองแห่ง และ บทบาทของตัวแสดงหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับที่เป็น ทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อศึกษาถึงบทบาทในการผลักดันนโยบายว่าแท้จริงแล้วการกำหนด นโยบายในระดับเทศบาลนั้นใครคือผู้มียุทธศาสตร์หลักในการกำหนดและผลักดันนโยบาย

ส่วนที่ 1

การกำหนดนโยบายของเทศบาลนครนนทบุรี

หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีจะต้อง แดงนโยบายต่อสภาเทศบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ในการบริหารงานในท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มาตรา 48 ทศ ที่กำหนดให้ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการ

¹⁰ สัมภาษณ์ ชวลิต ฐปดาภ้อง, รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, 26 กันยายน 2554.

¹¹ สัมภาษณ์ มาโนช พลอยแก้ว, หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด, 26 กันยายน 2554.

เลือกตั้งนายกเทศมนตรี ก่อนที่จะแปลงนโยบายเป็นการงบประมาณได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด จากนั้นจึงทำแผนพัฒนาสามปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่น (ระยะ 5 ปี) ซึ่งในชั้นดังกล่าวถือเป็นสิ่งที่เทศบาลต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

ดังนั้นเพื่อพิจารณาถึงบทบาทของภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผู้วิจัยจำเป็นต้องพรรณนาวิเคราะห์ถึงขั้นตอนสำคัญ คือ การจัดทำแผนพัฒนาสามปีอันเป็นการตอบคำถามของการวิจัยในข้อแรกด้วย เพื่อให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและเห็นบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในชั้นดังกล่าวว่ามีบทบาทมากน้อยเพียงใด

สำหรับการกำหนดนโยบายของเทศบาลนครนนทบุรี จำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายของเทศบาล จากการทำประชาคมเมืองเพื่อสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชน และเทศบาลจะต้องนำปัญหาและความต้องการเหล่านั้นมาบรรจุในแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล โดยต้องยึดนโยบายของคณะผู้บริหาร

1. นโยบายการพัฒนาของคณะผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรี¹²

ก่อนแถลงนโยบาย นายสมนึก ชนเดชากุล นายกเทศมนตรี จะต้องประสานแนวนโยบายของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง วิสัยทัศน์/ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนนทบุรี กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนนทบุรี (พ.ศ. 2552-2554) และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดนนทบุรี สำหรับนโยบายที่นายสมนึก ชนเดชากุล แถลงไว้แบ่งเป็น 6 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตอยู่ดีมีสุข

มีนโยบายเพื่อจะสร้างนครนนท์ให้เป็นเมืองน่าอยู่ ส่งเสริมการศึกษา พัฒนาคุณภาพชีวิต คุณภาพอนามัยของประชาชน และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยมีแนวทางในการพัฒนา ได้แก่ จัดให้มีศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ จัดให้มีศูนย์บริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งโรงเรียนกีฬาสำหรับเด็กและเยาวชน สนับสนุนให้มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีคุณภาพ ส่งเสริม สนับสนุนคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ส่งเสริม สนับสนุนกีฬา สวนสาธารณะ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาทั้งใน

¹² คำแถลงนโยบายของนายสมนึก ชนเดชากุล นายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2551.

และนอกโรงเรียน ส่งเสริม สนับสนุนการสังคมนาเครื่องปั้นดินเผา ส่งเสริมเสริมเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริม สนับสนุนการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล ส่งเสริม สนับสนุน เครื่องมือขององค์กรภาคประชาชนในรูปแบบต่างๆ การพัฒนาศักยภาพอนามัย และศูนย์บริการ สาธารณสุข ป้องกัน แก้ไข เฝ้าระวังปัญหาสุขภาพเสด็จ ส่งเสริม สนับสนุนการรักษาความสะอาด และ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(2.) ด้านบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มีนโยบายพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลให้มีสภาพแวดล้อมที่สะอาดสวยงาม ส่งเสริม ประชาชนให้มีจิตสำนึกในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและดูแลสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทาง ในการพัฒนา เช่น บริหารจัดการระบบกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย และมลพิษต่างๆ ส่งเสริม สนับสนุนควบคุมสุสาน และ ฌาปนสถาน ส่งเสริม สนับสนุน บำรุงรักษาการใช้ประโยชน์จาก ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3.) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

มีนโยบายที่จะบริหารจัดการ โดยยึดหลักความคุ้มค่าต่อส่วนรวมด้วยการสร้าง และ ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในเขตเทศบาล เพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ พัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ โดยจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน ดังนี้ ก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทาง ระบายน้ำ พัฒนาระบบไฟฟ้า และประปา พัฒนางานผังเมือง และควบคุมอาคาร ก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษาตลาด จัดทำโครงการนำร่องสร้างนครนนทบุรีให้เป็นเมืองไร้สาย (สายไฟ สายโทรศัพท์ จะต้องอยู่ใต้ดิน

(4.) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

มีนโยบายที่จะอนุรักษ์จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ที่เป็นเอกลักษณ์ของ ท้องถิ่นที่โดดเด่นให้คงอยู่ เช่น ประเพณีไทยต่างๆ และวัฒนธรรมท้องถิ่น การละเล่นพื้นบ้าน เช่น การแข่งขันเรือพื้นบ้าน การแข่งขันเรือยาว ซาลงยกส้อม เป็นต้น พร้อมส่งเสริมดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ ทำนุบำรุงศาสนา จัดทำพิพิธภัณฑ์ ส่งเสริมภูมิปัญญา ท้องถิ่นให้เกิดคุณค่า เช่น ส่งเสริม สนับสนุนบำรุงรักษาศิลปะ โบราณสถาน วัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ส่งเสริม สนับสนุนด้านศาสนา ส่งเสริม สนับสนุนให้มีพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ

(5.) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย

มีนโยบายที่จะบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เกิดความเสมอภาค ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และให้มีการจัดเวทีประชาคม มีการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เพียงพอ สนับสนุนงบประมาณในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การป้องกันปัญหาอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย การรณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เช่น ส่งเสริม สนับสนุนประชาธิปไตย และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาและปรับปรุงระบบบริหารจัดการและการบริการ ส่งเสริมพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม ส่งเสริม ปรับปรุงงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริม สนับสนุนการป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยในชีวิตและทรัพย์สิน บริหารจัดการเมืองด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย

(6.) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

จะดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้า การค้าการลงทุน การท่องเที่ยว และส่งเสริมอาชีพของประชาชนที่มีรายได้น้อย และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทาง คือ ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาและประกอบอาชีพ ส่งเสริม สนับสนุนการท่องเที่ยว ส่งเสริม สนับสนุนควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ส่งเสริม สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ตามหลักการดังกล่าวข้างต้น ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องประสานนโยบายกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาชน ซึ่งขั้นตอนสำคัญคือ การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

โดย นายสมนึก ชนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวถึงการประสานนโยบายระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่างๆ ว่า

“...เทศบาลจะมีการประชาคมเมือง ระดมคลังสมอง เอาผู้ที่เคยเป็นข้าราชการเป็นอธิบดี ปลัดกระทรวง มาแสดงความคิดเห็น นอกจากนั้นยังมีการประชุมกับชุมชนทุกชุมชนซึ่งมี 93 ชุมชน โดยให้ชุมชนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน มีตำรวจ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์ ซึ่งในส่วนนี้พี่น้องจะพูดถึงปัญหาอุปสรรคต่างๆ ปัญหาด้านการบริการของภาครัฐและเอกชน ซึ่งในส่วนนี้เขาก็จะมาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น นอกจากนั้นยังให้ชุมชนเป็นผู้เสนอโครงการเพื่อให้เทศบาลเป็นผู้จัดสรรงบประมาณในด้านต่างๆ การบริการของชุมชน...”¹³

¹³ สัมภาษณ์ สมนึก ชนเดชากุล, นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี, 30 สิงหาคม 2555.

ในประเด็นดังกล่าว พบว่า การกำหนดนโยบายของเทศบาลนครนนทบุรีต้องผ่านการทำประชาคมเมือง หรือ ความคิดเห็นของชาวบ้านซึ่งอยู่ในขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งยังอยู่ภายใต้ภาระหน้าที่ที่เทศบาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2548

2. การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

เทศบาลนครนนทบุรีเริ่มต้นกระบวนการด้วยการทบทวนแผนพัฒนา 3 ปี และผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมาเพื่อพิจารณาคัดเลือกโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 บรรจุในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555-2557) ในช่วงเดือนมกราคม ซึ่งผู้เกี่ยวข้องคือ กองวิชาการและแผนงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องรวบรวมปัญหาจากประชาชนมาเพื่อบรรจุในแผนโครงการ เนื่องจากตามระเบียบร่างงบประมาณจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นโครงการที่บรรจุอยู่ในแผน โดยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ.2548) มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำประชาคม เพื่อเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งเทศบาลนครนนทบุรีจึงได้มีการจัดประชาคมเมืองขึ้น โดยในปีนี้ (2554) จัดขึ้นที่โรงแรมโกลเดนท์ ทราก้อน (งามวงศ์วาน) วันที่ 28 มีนาคม 2554 *

จากการสังเกตพบว่า ตัวแสดงหลักที่เข้าร่วมในกระบวนการทำแผนนี้ คือ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ตัวแทนประชาชน (ประธานชุมชน) บางชุมชน วุฒิสภาสาธารณสุขสงฆ์ กลุ่มข้าราชการ (เกษียณ) กลุ่มผู้อำนวยการ โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครนนทบุรีและโรงเรียนในเขตเทศบาลนครนนทบุรีบางโรงเรียน, กลุ่มบริษัทห้างร้าน ผู้แทนจากสถานประกอบการต่างๆ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ส่วนราชการที่เข้าร่วมการประชุมประชาคมวันดังกล่าวส่วนราชการ คือ กองวิชาการและแผนงาน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เจ้าหน้าที่ด้านนิติกร

ส่วนบรรยากาศในการประชุมประชาคม จากการสังเกตพบว่า ในช่วงแรกเป็นการกล่าวนำของปลัดเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งบรรยากาศโดยรวมใกล้เคียงกับการประชุมประชาคมในทุกๆปีที่ผ่านมา เพราะผู้ที่มีบทบาทหลักในการดำเนินการส่วนใหญ่ คือ ปลัดเทศบาล แต่มีความแตกต่างคือ ในปี พ.ศ. 2554 นี้เทศบาลนครนนทบุรีไม่มีการเชิญคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่างๆมา

* การประชุมประชาคมเมืองเริ่มในเวลา 9.00 น. – 16.00 น.

เป็นวิทยากรในการทำประชาคม ทำให้ผู้ที่มีบทบาทหลักในการกล่าวนำคือ ปลัดเทศบาล* และนายกเทศมนตรี* แต่ผู้ที่ตอบคำถามในทุกประเด็น คือ ปลัดเทศบาล

ขณะที่กลุ่มประชาชนชุมชนที่เข้าร่วมในการประชุมประชาคมเมืองมาจำนวน 88 ชุมชน จาก 92 ชุมชน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มตัวแทนจากโรงเรียนในสังกัดเทศบาล และ โรงเรียนในเขตเทศบาลนครนนทบุรีเข้าร่วมการประชุมประชาคมเมืองด้วย อีกทั้งยังมีกลุ่มการธุรกิจจากบริษัทห้างร้านเข้าร่วมประชุมด้วยเช่นกัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มธุรกิจไม่มีบทบาทในการเสนอแนะความคิดเห็น

เพื่อวิเคราะห์ความเป็นตัวแทนในการทำแผนพัฒนาสามปี จำเป็นต้องกล่าวถึงรายละเอียดในการแบ่งกลุ่มเพื่อทำประชาคมเสนอปัญหาและความต้องการ โดยจากการสังเกตผู้วิจัยพบว่าการทำประชาคมเมืองของเทศบาลนครนนทบุรีเริ่มต้นด้วยการแบ่งกลุ่มตัวแทนภาคประชาชนในการพิจารณาเสนอปัญหาออกเป็น 2 กลุ่ม ซึ่งน่าสังเกตว่าในการแบ่งกลุ่มอาจจะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเพราะมีการแบ่งกลุ่มโดยแยกชนชั้นอย่างชัดเจน คือ

2.1 บทบาทของภาคประชาชนในการจัดทำแผน

กลุ่ม 1 จะประกอบด้วยบุคคลที่ประกอบอาชีพข้าราชการระดับสูง เป็นผู้มีการศึกษาและฐานะทางเศรษฐกิจดี เช่น กลุ่มวุฒิสภาคารสมองของจังหวัด ประเด็นในการพูดคุยส่วนใหญ่จะเป็นการชี้แนะและอธิบายมากกว่าการร้องเรียนหรือเสนอปัญหา จึงไม่ปรากฏความขัดแย้งในการเสนอแนวทางในการทำประชาคม สำหรับการสะท้อนปัญหาของกลุ่มแรกได้ตั้งประเด็นการนำเสนอปัญหาความต้องการ ซึ่งน่าสังเกตว่าเป็นการนำเสนอปัญหาและความต้องการที่ตอบสนองต่อนโยบายของเทศบาลที่เน้นนโยบายด้าน “การปรับปรุงภูมิทัศน์” เป็นอย่างดี เช่น มีการเสนอปัญหาให้เป็นภาพรวม โดยเน้นการปรับปรุงทัศนียภาพตามแนวเส้นทางจราจร ตรวจสอบตรากำกับดูแลรักษาความสะอาดบริเวณสองข้างทาง, กำกับดูแลการก่อสร้างอาคาร หรือการติดตั้งป้าย

* ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ ปลัดเทศบาลจะเน้นการกล่าวถึงโครงการในปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการในปีที่ผ่านมาเป็นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล ซึ่งในอดีตเคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปลัดเทศบาลรับผิดชอบคือ โครงการคลองสวยน้ำใส

* ข้อสังเกตคือ ในวันดังกล่าวนายกเทศมนตรีมีบทบาทอย่างยิ่งในการกล่าวถึงการเลือกตั้งในระดับชาติ เพราะจากการเข้าร่วมการประชุมทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงบรรยากาศในที่ประชุมประชาคมเมืองที่มีการแทรกด้วยการกล่าวถึงประเด็นการเลือกตั้งระดับชาติเป็นระยะเวลาหนึ่ง สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการเมืองระดับชาติที่มีผลต่อการกำหนดงบประมาณ แต่เนื่องจากงานวิจัยดังกล่าวมีขอบเขตเพียงแค่เทศบาลกับภูมิภาค ทำให้มิได้มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและข้าราชการการเมืองท้องถิ่น

โฆษณา, การจัดระเบียบรักษาความสะอาดทางเท้า และการรณรงค์ปลูกต้นไม้ เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว เป็นต้น

ขณะที่กลุ่มที่ 2 ประกอบไปด้วยบุคคลระดับกรรมการชุมชน เช่น ตัวแทนกรรมการชุมชน ประธานชุมชนต่างๆ โดยส่วนใหญ่จะมีการเสนอปัญหาความต้องการในระดับชุมชนมากกว่า ภาพรวม อีกทั้งมีบางชุมชนแสดงความไม่พอใจเรื่องการแก้ปัญหาหน้าท่วมที่ล่าช้าของเทศบาล ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของประชาชนบางชุมชนที่พยายามปกป้องเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ในชุมชน เน้นเสนอปัญหาและความต้องการเฉพาะภายในชุมชนหรือซอยต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ปัญหาเหล่านั้นจัดอยู่ในประเภทโครงการที่เทศบาลต้องดำเนินการให้อยู่แล้ว เช่น ขุดลอกคลอง, ตัดต้นไม้, จัดการสุนัขจรจัด, ปรับปรุงผิวถนน, ยกยกระดับถนน, ทำความสะอาดสะพานลอย, ทำที่ทิ้งขยะให้ชุมชน, ให้เจ้าหน้าที่เก็บวัชพืชในลำคลอง, เก็บกิ่งไม้, กำจัดมูลสุนัข เป็นต้น

นอกจากนี้เมื่อสังเกตภายในกลุ่มย่อยยังมีการกำหนดตัวแทนกลุ่มภายในเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ นำเสนอความคิดเห็นแทนประธานชุมชนในแต่ละกลุ่ม โดยตัวแทนกลุ่มย่อยถูกนำเสนอชื่อจากฝ่ายบริหารในเทศบาล แต่อาศัยการยกมือยอมรับจากประธานชุมชนต่างๆ ซึ่งจากการสังเกตและการ สัมภาษณ์ภายหลังพบว่า ตัวแทนของกลุ่มย่อยทั้งสองนั้นต่างเป็นบุคคลที่มีความสนิทสนมและมีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหารในเทศบาล อีกทั้งยังเป็นผู้มีสถานภาพสูงทางสังคมเนื่องจากกลุ่ม ผู้มีส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ และมีวุฒิการศึกษาสูงอยู่ในระดับปริญญาเอกเป็นส่วน ใหญ่

ประเด็นในการวิเคราะห์ในขั้นดังกล่าวคือ ปัญหาที่ประชาชนเสนอมาส่วนใหญ่เป็นปัญหา สาธารณะ หรือ ปัญหาเฉพาะชุมชน ซึ่งจากการพิจารณารายละเอียดพบว่า ปัญหาดังกล่าวที่กลุ่มที่ สองเสนอล้วนเป็นปัญหาเฉพาะชุมชนหรือเป็นความต้องการเฉพาะชุมชนเท่านั้น ซึ่งการสะท้อน ปัญหาที่มีลักษณะเดียวกันทุกตำบล เช่น

ตำบลตลาดขวัญ ส่วนใหญ่ปัญหาและความต้องการ เช่น การปรับปรุงคุณภาพน้ำเสีย, ขุด ลอกคูคลอง, ปรับปรุงถนนซอย, ขุดลอกท่อระบายน้ำ, ติดตั้งกล่องวงจรปิด, ต้องการถังขยะ, ปลูก ต้นไม้กลางถนน เป็นต้น

ตำบลบางกระสอบ ส่วนใหญ่ปัญหาและความต้องการ เช่น จัดระเบียบที่จอดรถยนต์ในซอย, ทำที่ทิ้งขยะในซอย, จัดการเรื่องสุนัขและแมวจรจัด, ตัดต้นไม้, กำโปงชำรุด, ขุดลอกท่อระบายน้ำ, ให้เจ้าหน้าที่เก็บวัชพืช เป็นต้น

ตำบลสวนใหญ่ ส่วนใหญ่ปัญหาและความต้องการ เช่น ทำเขื่อน, ถมคลอง, ยกระดับถนน, ขอบที่ปักผู้โดยสาร, ขอเพิ่มเสาไฟฟ้าชอย เป็นต้น

ตำบลท่าทราย ส่วนใหญ่ปัญหาและความต้องการ เช่น ปรับปรุงทางเดินเท้าหน้าเดอะมอลล์, ขุดลอกคลอง, ยกถนนในซอยทานสัมฤทธิ์, ปรับปรุงพัฒนาสนามกีฬา สนามฟุตบอล และช่องทางเดินชุมชนประชาชนิเวณ 3, ขอป้ายบอกชอย, ขอน้ำ ไฟฟ้า ในบริเวณสนามเปตอง และสนามเด็กเล่น บริเวณหมู่บ้านอัญชลี 2 เป็นต้น

ตำบลบางเขน ส่วนใหญ่เสนอปัญหาและความต้องการ เช่น รมรงค์การนำถุงพลาสติกกลับมาใช้ใหม่, ทำถนนแยกจากถนนชอยศิริชัยไปวัดโพธิ์ทองล่างตรงลำประโดง, ทำถนนในชอยศิริชัย 1/30, ปรับปรุงทางเดินเท้า บริเวณวัดโพธิ์ทองล่าง, ปรับปรุงท่อระบายน้ำและรางวิ บริเวณชุมชนศิริโชติ - สวัสดิ์กิจ, สร้างเขื่อนบริเวณ หลังชอย 3 หมู่บ้านริมสวน คลองบางขุนเทียน, ปรับปรุงผิวจราจร บริเวณหมู่บ้านริมสวน คลองบางขุนเทียน, จัดทำป้ายบอกช้อชอย เป็นต้น

จากการสังเกตและจากข้อมูลจะพบว่าการนำเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนต่างๆเป็นเพียงการเสนอผ่านแบบสำรวจข้อมูลตามแบบสอบถามปัญหาและความต้องการของชุมชนที่เทศบาลจัดเตรียมเอกสารไว้ให้ภายหลังเสร็จสิ้นกระบวนการประชาคมเมืองมากกว่าการนำเสนอหรืออภิปรายในที่ประชุม และเป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการส่วนใหญ่ที่ชุมชนเสนอจะเน้นโครงการปรับปรุงซ่อมแซม หรือ บำรุงรักษาเฉพาะเขตชุมชนมากกว่าโครงการก่อสร้าง โดยโครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างพบว่ามีเพียง 1-3 โครงการเท่านั้น เช่น การขอให้สร้างเขื่อน, สร้างสะพานเชื่อม และสร้างสถานที่ออกกำลังกายให้ผู้สูงอายุบางชุมชน¹⁴

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการสะท้อนปัญหาและความต้องการของกลุ่มตัวแทนภาคประชาชนพบว่ามีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มแรกและกลุ่มสอง โดยกลุ่มแรกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการเกษียณอายุมักจะเสนอปัญหาในภาพรวมผลประโยชน์เป็นของส่วนรวมไม่จำกัดเฉพาะที่เฉพาะชุมชน ในขณะที่การเสนอปัญหาของกลุ่มที่สองจะเน้นปัญหาเฉพาะชุมชนมากกว่า

แม้จะมีตัวแทนประชาชนบางส่วนแสดงความคิดเห็น หรือเสนอแนวทางให้กับเทศบาลระหว่างการเปิดให้ตัวแทนประชาชนกล่าวสรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย แต่การนำเสนอส่วนใหญ่ล้วนอยู่ภายใต้กรอบที่เทศบาลกำหนดไว้ คือ “การปรับปรุงภูมิทัศน์” โดยมีข้อสังเกต คือ บางชุมชนที่ประสบปัญหาน้ำท่วมพยายามเรียกร้องถึงปัญหาและความต้องการให้เทศบาลดูแลเรื่องน้ำท่วมแต่ปลัดเทศบาลกลับกล่าวในที่ประชุมเช่นว่า การประชุมวันนี้เกี่ยวกับการปรับปรุงภูมิทัศน์ซึ่งไม่

¹⁴ ข้อมูลจากการสังเกตการณ์และบันทึกสรุปการประชุมประชาคมเมือง, กองวิชาการและแผนงาน, วันที่ 28 มีนาคม 2554.

เกี่ยวข้องกับเรื่องการแก้ปัญหาน้ำท่วม และยังอ้างถึงการดำเนินงานของเทศบาลในปีที่ผ่านมาว่าได้วางแผนการแก้ปัญหาน้ำท่วมไว้แล้ว โดยเฉพาะเรื่องการวางท่อระบายน้ำ สะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมาแผนนโยบายเรื่องการแก้ปัญหาน้ำท่วมที่เทศบาลกำหนดคือ การวางท่อระบายน้ำ อาจไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาก็ได้ผลมากนัก เพราะปัจจุบันยังมีชาวบ้านหลายชุมชนเสนอแนะหรือร้องเรียนปัญหาดังกล่าว แต่ประเด็นดังกล่าวกลับถูกเบียดบังให้อยู่ภายใต้การเสนอความคิดเห็นในแผนกระดาษเท่านั้น¹⁵

2.2 บทบาทของภาคส่วนอื่นๆในการจัดทำแผน

ส่วนบทบาทของภาคส่วนอื่น เช่น สถานศึกษา หรือ ภาคธุรกิจก็ไม่แสดงบทบาทใดๆ ทำให้กลุ่มที่มีบทบาทหลัก คือ ฝ่ายบริหารเทศบาล โดยเฉพาะปลัดเทศบาลที่มีบทบาทในการตอบคำถามเพื่อโต้แย้งในประเด็นต่างๆที่ฝ่ายประชาชนกล่าวขึ้น อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า การประชุมประชาคมเมืองดังกล่าวจะไม่สามารถวิเคราะห์ถึงบทบาทของภาคส่วนอื่นได้เลย เพราะในความเป็นจริงกลุ่มวุฒิสภาสาธารณสุขการสมอซึ่งล้วนเป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมสูงต่างก็มีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายเช่นกัน สังเกตได้จากการให้ความสำคัญของสื่อมวลชนที่เข้าสัมภาษณ์หนึ่งในวุฒิสภาสาธารณสุขการสมอ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มคนดังกล่าวเป็นกลุ่มคนที่มีชื่อเสียงของจังหวัด สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของชนชั้นนำในการกำหนดนโยบาย

2.3 บทบาทของฝ่ายบริหารในการจัดทำแผน

ประเด็นสำคัญ คือ การจัดประชาคมเพื่อทบทวนแผนพัฒนาสามปี ฝ่ายบริหารยังคงเป็นผู้กำหนดประเด็น และมีบทบาทค่อนข้างมากในกระบวนการดังกล่าว เห็นได้จาก บทบาทของปลัดเทศบาล ที่พยายามกล่าวถึงโครงการในอดีตที่เทศบาลนครนนทบุรีเคยดำเนินการมาในปี พ.ศ. 2552 สะท้อนให้เห็นถึงการพยายามกล่าวเพื่อแสดงความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายของเทศบาลในปีปัจจุบัน นอกจากนี้ปลัดเทศบาลยังแสดงบทบาทในการเบี่ยงเบนประเด็น เช่น ปัญหาเรื่องการดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โดยกล่าวเบี่ยงประเด็นกับประชาชนที่เข้ามาเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วยการแก้ที่ประตูคลองระบายน้ำว่า เทศบาลไม่สามารถดำเนินการเปิดประตูระบายน้ำที่อยู่ตามคลองต่างๆได้ เพราะมิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แต่จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องพบว่า กรณีประตูระบายน้ำดังกล่าวมีบางส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลซึ่งสามารถดำเนินการได้ แต่ไม่ดำเนินการเพราะการสื่อสารกับฝ่ายข้าราชการประจำในสำนักที่เกี่ยวข้องไม่เป็นผล

¹⁵ ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ระหว่างการประชุมประชาคมเมือง, กองวิชาการและแผนงาน, วันที่ 28 มีนาคม 2554.

ขณะที่บทบาทของฝ่ายการเมือง คือ นายกเทศมนตรี* มีเพียงการกล่าวเปิดการประชุมด้วยการแนะนำเทศบาลนครนนทบุรีทั้งสภาพทั่วไป หรือสภาพปัญหา แม้ว่านายสมนึกจะพยายามกล่าวถึงประเด็นปัญหาภายในเทศบาล แต่จะพบว่าประเด็นปัญหาส่วนใหญ่เทศบาลมีแนวทางและมีการกำหนดนโยบายไว้แล้ว เช่น ปัญหาขยะที่ฝ่ายข้าราชการประจำได้ผลักดันให้มีการจัดทำโครงการคัดแยกขยะ หรือ ปัญหาภูมิทัศน์ ซึ่งเทศบาลมีโครงการที่กำหนดภายในและเคยผลักดันโครงการดังกล่าวแล้วแต่ไม่ผ่านการอนุมัติจากสภาเนื่องจากประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่มากเกินไปกว่าที่เทศบาลจะรับได้ เช่น โครงการนำสายไฟฟ้าลงดิน เป็นต้น

3. การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การเมืองที่จะกล่าวถึงในประเด็นนี้ เช่น การที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดประเด็นนโยบายที่ภาคประชาชนถูกกีดกันในช่วงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และการไม่พยายามประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทำให้ชุมชนไม่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเข้มข้น การเพิ่มเติมโครงการของฝ่ายการเมือง สังเกตได้จากช่วงการจัดทำแผนเพิ่มเติม

3.1 การเพิ่มเติมโครงการจากฝ่ายการเมือง

ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปียังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการ เนื่องจากภายหลังจากการประชุมประชาคมเมือง ได้กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาล โดยต้องมีตัวแทนเข้าร่วมในการประชุมแผนพัฒนาสามปี ซึ่งถือเป็นขั้นตอนหลังจากที่ฝ่ายบริหารได้รวบรวมปัญหาและความต้องการของชุมชนบรรจุไว้ เพื่อให้กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในทางกฎหมาย เช่น ตัวแทนประชาคม, สมาชิกสภาเทศบาล, ผู้ทรงคุณวุฒิ (ส่วนใหญ่เป็นประธานชุมชน) รวมถึงฝ่ายบริหารตั้งแต่ฝ่ายการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนตัวแทนภาคส่วนอื่น เช่น ฌนารักษ์พื้นที่จังหวัดนนทบุรี, ท้องถิ่นจังหวัด และนักวิเคราะห์ผังเมือง ก็ถือเป็นผู้เกี่ยวข้องในฐานะผู้ให้คำแนะนำ ในระดับจังหวัด ซึ่งน่าสังเกตว่าส่วนใหญ่ท้องถิ่นจังหวัดจะส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม

* นายกเทศมนตรีให้ความสำคัญกับการเมืองเรื่องการเลือกตั้งระดับชาติมากกว่า ทั้งนี้เพราะประเด็นการพูดส่วนใหญ่มุ่งเน้นการโจมตีรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นไปได้ว่านายกเทศมนตรีอาจไม่พอใจรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่ไม่สนับสนุนงบประมาณให้กับเทศบาลมากนัก เพราะคนในท้องถิ่นต่างทราบกันดีว่านายสมนึก ฌนเดชากุลเป็นหัวหน้าคณะสำคัญของพรรคเพื่อไทย หรือ พรรคไทยรักไทยในอดีต

สำหรับการประชุมคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาลของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น ผู้วิจัยพบว่ามีการจัดขึ้น 2 ครั้ง เทศบาลนครนนทบุรีมีแผนเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2) ต่อจากแผนพัฒนาสามปีที่เสร็จสิ้นกระบวนการไปแล้ว

โดยการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลนครนนทบุรีครั้งแรกจัดขึ้นในวันที่ 10 มิถุนายน 2554 โดยการประชุมดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และเทศบาลนครนนทบุรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลนครนนทบุรีประกอบด้วยบุคคลคือ นายกเทศมนตรี, รองนายกเทศมนตรี, สมาชิกสภาเทศบาล 3 ท่าน, ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน (โดยหนึ่งในผู้ทรงคุณวุฒิคือ พี่ชายของนายกเทศมนตรี) นอกจากนี้ยังมีตัวแทนจากท้องถิ่นจังหวัด โยธาธิการจังหวัด ชนารักษ์ พื้นที่นนทบุรี ตัวแทนประชาคมเมือง คือ ตัวแทนจากประชาชนชุมชนบางชุมชน ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน

การประชุมเริ่มต้นด้วยการกล่าวชี้แจงผลสรุปจำนวนโครงการที่เทศบาลจะดำเนินการในปีงบประมาณ 2555 จากปลัดเทศบาล โดยมีบัญชีโครงการพัฒนามากกว่า 1,000 โครงการ แบ่งตามยุทธศาสตร์ 3 ด้านใหญ่ๆ คือ

(1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีสุขภาวะที่ดี มีรายได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีโครงการทั้งสิ้น 408 โครงการ คิดเป็น 36.76%

(2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ตามหลักการธรรมาภิบาลโดยเน้นบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมของประชาชน มีโครงการทั้งสิ้น 650 โครงการ คิดเป็น 58.56%

(3) ยุทธศาสตร์การเร่งพัฒนาศักยภาพทรัพยากรบุคลากรในการปฏิบัติงาน โดยอาศัยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีโครงการทั้งสิ้น 52 โครงการ คิดเป็น 9%

จากข้อมูลจะพบว่าในปีพ.ศ. 2555 เทศบาลนครนนทบุรี มีแนวโน้มมุ่งเน้นกำหนดนโยบายตามยุทธศาสตร์ที่สองคือการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ซึ่งลักษณะโครงการส่วนมากเป็นโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อคิดเป็นงบประมาณด้านนี้จะใช้งบประมาณมากถึง 3,273 ล้านบาท อย่างไรก็ตามท้ายที่สุดปลัดเทศบาลได้กล่าวปิดท้ายการสรุปบัญชีโครงการว่า “ในปีนี้โครงการเกี่ยวกับน้ำท่วม ฝ่ายช่างจะใส่มาเยอะมาก”¹⁶ สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มการผลักดันโครงการเกี่ยวกับน้ำท่วม และยังสะท้อนให้เห็นว่าปลัดเทศบาลพยายามโน้มนำในที่ประชุมเพื่อให้ทราบว่าในปีนี้เทศบาลนครนนทบุรีต้องการเน้นโครงการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาหน้าท่วมมาเป็นอันดับแรก

¹⁶ ข้อมูลจากการบันทึกเสียงขณะเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาล วันที่ 10 มิถุนายน 2554.

เมื่อกล่าวบัญญัติสรุปโครงการเป็นที่เรียบร้อย ปลัดเทศบาลได้เปิดโอกาสให้มีการร่วมกันอภิปรายประเด็นดังกล่าว ซึ่งทำให้อาจิวิเคราะห์ถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

3.2 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการผลักดันนโยบาย

โดยจากการสังเกตการณ์ประชุมสภาที่ผ่านมา จะเห็นว่า บทบาทของสภาเทศบาลมีจำกัดอยู่เพียงบางคน บางกลุ่มเท่านั้น และในครั้งนั้นก็เช่นเดียวกัน สมาชิกสภาเทศบาลที่มีบทบาทในการร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมที่เป็นปัญหาส่วนรวมมีเพียงนายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติการ (สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3) โดยกล่าวในประเด็นปัญหาน้ำท่วมว่า “การทำถนนเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาได้ จึงอยากแนะนำให้เปลี่ยนวิธีการ”¹⁷ ซึ่งประเด็นดังกล่าวปลัดเทศบาลกลับตอบกลับว่า “ฝ่ายบริหารจะพยายามแก้ไขโดยตั้งปั๊มสูบน้ำหรือทำท่อลอดเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม” โดยจากการสังเกตการณ์ประชุม แม้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะไม่เห็นด้วยกับการทำท่อลอดมากก็ตาม แต่จากการตอบโต้ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในการกำหนดแนวทางการดำเนินโครงการว่าจะดำเนินการ โครงการใดไม่ดำเนินโครงการใด

หลักฐานสนับสนุนเพิ่มเติมที่พอจะทำให้วิเคราะห์ได้ว่าฝ่ายบริหารมีบทบาทในการผลักดันนโยบายมากกว่าฝ่ายสภาเทศบาล เนื่องจากฝ่ายบริหารมักเป็นผู้ที่มีข้อมูลสมบูรณ์กว่าฝ่ายสภาเทศบาล ทำให้สามารถกล่าวเบี่ยงประเด็นเพื่อให้สภาเทศบาลยอมรับโครงการที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ ดังเช่นที่ผู้อำนวยการสำนักการช่างได้กล่าวตอบสมาชิกสภาเทศบาลในประเด็นเรื่องน้ำท่วมว่า “ประเทศไทยไม่มีการแยกท่อระบายน้ำดีและน้ำเสียออกจากกัน ในกรณีที่ไม่มีฝนตกผู้ปล่อยน้ำจะตีความว่าเป็นน้ำเสียทั้งหมด แต่ถ้าหากฝนตกเกินกว่า 5 เท่าของปริมาณน้ำก็จะระบายน้ำลงคลองได้เพราะเจ็องแล้ว” ซึ่งประเด็นดังกล่าวถือเป็นประเด็นขัดแย้งในด้านความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในการแก้ปัญหาป้องกันน้ำท่วมระหว่างฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล และ ฝ่ายข้าราชการประจำ แม้จะไม่มี การโต้เถียงกันอย่างรุนแรง แต่จากการสังเกตบรรยากาศในการประชุมพบว่า ทั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันและพยายามกล่าวถึงเหตุผลในการเลือกหรือขอทำโครงการประเภทที่ต่างฝ่ายต่างต้องการ

ความคิดเห็นไม่ตรงกันในประเด็นดังกล่าวเกิดขึ้นชัดเจนเมื่อ ปลัดเทศบาลพยายามรักษาสถานการณ์ด้วยการตัดบทโดยกล่าวเสริมเพื่อกระตุ้นบุคคลอื่นว่าจะทำอะไรเพื่อให้ น้ำลงคลองสวยได้ โดยไม่ต้องตั้งเครื่องสูบน้ำหรือนั่งเฝ้าตลอดเวลาก็ตาม แต่สมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวก็ยังพยายามแนะนำด้วยวิธีการแก้ปัญหากจากคลอง โดยสมาชิกสภาเทศบาลแนะนำให้ฝ่ายบริหาร

¹⁷ ข้อมูลจากการบันทึกเสียงขณะเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาล วันที่ 10 มิถุนายน 2554.

แก้ปัญหาด้วยการขุดลอกคลอง เพราะคลองที่ตื้นเขินทำให้น้ำท่วมง่าย ซึ่งฝ่ายการเมืองบางคน คือ รองนายกเทศมนตรีที่ควบคุมฝ่ายสำนักงานช่างก็กล่าวสมทบถึงความคิดเห็นที่ตรงกันระหว่างตนเองกับสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวว่า “ควรแก้ปัญหาน้ำท่วมด้วยการขุดลอกคลองมากกว่าการทำท่อลอด เพราะหากทำท่อลอดโดยขุดแถวถนนสามัคคี จะพบว่าชาวบ้านเดือดร้อนกันหมด ดังนั้นจึงอยากให้แก้ปัญหาที่คลองก่อน โดยต้องรณรงค์ให้ชาวบ้านช่วยกันรักษาความสะอาดในแม่น้ำลำคลอง”

จากประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์และค้นหาข้อมูลในเชิงลึกจนพบถึงสาเหตุที่ฝ่ายการเมืองคือ รองนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวพูดให้ความเห็นไปในทางเดียวกันในประเด็นการแก้ปัญหาน้ำท่วมด้วยการขุดลอกคลอง เพราะทั้งสองมีนัยยะทางการเมืองแอบแฝง เนื่องจากรองนายกเทศมนตรีคนดังกล่าวเป็นประธานชุมชนอยู่ในเขตตำบลท่าทราย ซึ่งมักประสบปัญหาน้ำท่วมและประสบปัญหาเรื่องการวางท่อลอดที่ไม่เรียบร้อย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รองนายกเทศมนตรีคนดังกล่าวพยายามแสดงบทบาทในการแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับฝ่ายข้าราชการประจำ เพราะหากไม่ได้เถียงในประเด็นดังกล่าว อาจทำให้เกิดผลเสียในด้านฐานคะแนนเสียงและส่งผลกระทบต่อตำแหน่งประธานชุมชนก็ได้ โดยรองนายกเทศมนตรีได้กล่าวทิ้งท้ายไว้ว่า “บางทีทฤษฎีกับปฏิบัติมันสวนทางกัน ฝากด้วย”

จากคำกล่าวนี้เมื่อวิเคราะห์เชื่อมโยงกับคำกล่าวของพนักงานประจำที่กล่าวว่า ปลัดเทศบาลและนายกเทศมนตรีจะเน้นทฤษฎีมากกว่าการปฏิบัติได้จริง ประโยคดังกล่าวจึงอาจเป็นการกล่าวต่อว่าบุคคลทั้งสองเป็นนัยๆ จนกระทั่งท้ายที่สุดปลัดเทศบาลพยายามลดประเด็นความขัดแย้งทางความคิดด้วยการสนองรับนโยบายจากฝ่ายการเมือง โดยกล่าวในที่ประชุมว่าในปีพ.ศ. 2555 เทศบาลจะเน้นการขุดลอกคลองเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม โดยใช้งบประมาณประมาณ 50 ล้านบาทในการขุดลอกคลองทุกคลอง ถือเป็น การแสดงแนวทางนโยบายที่เทศบาลจะดำเนินการ

แต่ปลัดเทศบาลก็ยังพยายามกล่าวในประเด็นดังกล่าวว่า การแก้ปัญหาน้ำท่วมเป็นสิ่งที่ต้องทำควบคู่ไปกับการเปิดประตูน้ำ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ทางเทศบาลขอให้กรมชลประทานถ่ายโอนประตูน้ำให้เป็นของเทศบาล เพื่อขจัดปัญหาการเปิดปิดประตูระบายน้ำไม่ทันท่วงที ประโยคดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปลัดเทศบาลพยายามแสดงบทบาทในการเป็นผู้นำในการแก้ปัญหา โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องที่ตนถนัด เพราะอดีตเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

เห็นได้ว่า ฝ่ายข้าราชการประจำแม้จะมีบทบาทในการเสนอข้อมูลเพื่อแย้งกับความต้องการของฝ่ายการเมือง แต่ฝ่ายข้าราชการประจำก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายการเมืองด้วย

3.3 บทบาทของภาคประชาชนในการผลักดันนโยบาย

ในขณะที่สังเกตการณ์ประชุม ผู้วิจัยได้พยายามสังเกตบทบาทของภาคประชาชน โดยเฉพาะตัวแทนประชาคมซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชาชนชุมชน ซึ่งแม้ว่าประชาชนชุมชนในฐานะตัวแทนประชาชนจะพอแสดงบทบาทในการแสดงความคิดเห็นให้เห็น แต่ประชาชนชุมชนมักแสดงบทบาทในฐานะตัวแทนของชุมชนมากกว่าการแสดงบทบาทเพื่อมองในภาพรวม อีกทั้งประเด็นดังกล่าวยังเป็นประเด็นที่ไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายบริหารในเทศบาลมากนัก เห็นได้จากกรณีที่ประชาชนชุมชนแผ่นดินทองที่เรียกร้องให้มีการติดตั้งเครื่องดักน้ำตันซอยเพื่อแก้ปัญหาหน้าท่วม โดยกล่าวว่า เทศบาลเคยดำเนินการติดตั้งเครื่องดักน้ำและช่วยบรรเทาปัญหาน้ำท่วมในชุมชนได้แต่ถูกย้ายออกไป และยังช่วยผลักดันโครงการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาน้ำท่วมโดยกล่าวว่า “ถ้าทำโครงการที่เกิดผลในระยะยาวไม่ได้ ผมอยากให้แก้ปัญหานี้เฉพาะหน้าก่อนก็ยังดี”¹⁸ ซึ่งเมื่อสิ้นสุดการกล่าวแสดงความคิดเห็น ฝ่ายบริหารกลับไม่นำประเด็นดังกล่าวมาวิพากษ์วิจารณ์ต่อ อีกทั้งฝ่ายการเมืองยังพยายามบิดเบือนด้วยการกล่าวว่าควรแก้ปัญหาก่อนที่การถมดินมากกว่า ทำให้ประเด็นของตัวแทนประชาชนกลายเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นที่ถูกกลบเกลี่ยมมากกว่า

จากข้อมูลดังกล่าว ถือเป็นข้อมูลสนับสนุนสมมติฐานเบื้องต้นว่าการกำหนดหรือการตัดสินใจเชิงนโยบายส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เพราะแม้ว่าประชาชนจะกล่าวหรืออภิปรายในประเด็นดังกล่าว ก็ยังถูกละเลยและไม่ให้ความสำคัญมากนัก สังเกตได้จากการที่ปลัดเทศบาลรีบตัดบทหลังการแสดงความคิดเห็นของตัวแทนประชาชนด้วยการกล่าวถึงรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น การก่อสร้างเขื่อน สะพานข้ามคลอง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ฯลฯ ทั้งนี้

3.4 บทบาทของฝ่ายบริหารในการผลักดันนโยบาย

นอกจากนี้ยังมีหลักฐานสนับสนุนในประเด็นที่กล่าวว่าฝ่ายบริหารในเทศบาลมีบทบาทในการผลักดันนโยบายมากกว่าภาคประชาชน โดยที่ประชาชนมักเป็นผู้รับบริการมากกว่าการผลักดันหรือตัดสินใจด้วยตนเอง เพราะระหว่างการประชุมมีตัวแทนประชาชนกล่าวว่า “อยากขอให้เทศบาลประสานหรือประชาสัมพันธ์กับชุมชนให้มากกว่านี้ เพราะการประชาสัมพันธ์ค่อนข้างน้อย ทำให้ประชาชนไม่ค่อยตอบสนอง เพราะส่วนใหญ่จะประสานหรือประชาสัมพันธ์กับชุมชนไม่มากนัก เช่น ประสานก่อนทำเพียง 10 นาที ทำให้ขาดความร่วมมือจากประชาชน”¹⁹ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประชาชนชุมชนในที่ประชุมพยายามเรียกร้องให้เทศบาลตั้งงบประมาณเพื่อให้ชุมชนเขียนโครงการภายในชุมชนมากกว่าการดำเนินการขอรับบริการเพียงอย่างเดียว แต่ท้ายที่สุด

¹⁸ ข้อมูลจากการบันทึกเสียงขณะเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาล วันที่ 10 มิถุนายน 2554.

¹⁹ ข้อมูลจากการบันทึกเสียงขณะเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาล วันที่ 10 มิถุนายน 2554.

ฝ่ายบริหารก็กล่าวว่าเทศบาลได้ตั้งงบประมาณไว้เพื่อชุมชนโดยให้ชุมชนละ 10,000 บาท รวมเป็นเงิน 930,000 บาท ซึ่งเป็นงบประมาณที่อยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายบริหารในเทศบาลมิได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการผลักดันโครงการของชุมชนมากนัก และมักใช้การอ้างเหตุผลเพื่อทำให้การกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้การบริหารและการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในเทศบาลมากกว่าภาคประชาชน

เมื่อศึกษาข้อมูลย้อนหลังก็ยังทำให้ทราบว่าฝ่ายบริหารมิได้ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะจากหลักฐานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลในปีที่ผ่านมาเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 พบว่ามีการทักท้วงจากท้องถิ่นจังหวัดในประเด็นที่เทศบาลนครนนท์มิได้นำแผนชุมชนมาเป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีหรืออย่างไร และแม้ว่าปลัดเทศบาลกล่าวตอบว่า เทศบาลได้นำแผนชุมชนมาใช้แต่มิได้ระบุชัดเจนว่านำโครงการใดในแผนชุมชนมารวบรวมไว้ในแผนพัฒนาสามปี อีกทั้งเมื่อผู้วิจัยสัมภาษณ์ในประเด็นดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนทำให้พบข้อเท็จจริงที่สนับสนุนว่าเทศบาลมิได้ให้ความสำคัญกับแผนชุมชน เพราะเทศบาลจะดำเนินการปรับปรุงแผนชุมชนเป็นช่วงระยะเวลาคือ 3 หรือ 5 ปี ปรับปรุงครั้งหนึ่ง หมายความว่า มิได้มีการปรับปรุงแผนชุมชนทุกปี โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกล่าวอ้างว่าชุมชนไม่สามารถส่งแผนชุมชนได้ทุกชุมชน และฝ่ายข้าราชการประจำก็ไม่มีเวลามากพอในการสำรวจข้อมูลความต้องการของชุมชน สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนส่วนใหญ่ที่กล่าวตรงกันว่า *“เทศบาลมักจะประชาสัมพันธ์ กิจกรรมที่เกี่ยวกับงานประเพณี วัฒนธรรมมากกว่า เรื่องงบประมาณไม่ใช่เรื่องที่เราในฐานะประชาชนจะเข้าไปเกี่ยวข้องได้ แต่ก็ขอได้ บางโครงการอาจต้องรอ”*²⁰

จากประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลต่อเพื่อหาสาเหตุของความคิดเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายระหว่างคณะผู้บริหารและประชาชน ซึ่งจากข้อเรียกร้องของประชาชนกับฝ่ายบริหารในเทศบาลต่อเรื่องการแก้ปัญหาการขาดคล่อง เห็นได้ว่ามีความคิดเห็นไม่ตรงกัน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ที่ประสบปัญหาน้ำท่วมมักจะขอให้มีการติดตั้งเครื่องสูบน้ำหรือใช้วิธีการที่พอแก้ไขได้มากกว่าการแก้ไขในระยะยาว และการที่ฝ่ายบริหารเลือกแนวนโยบายการขาดคล่องเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม โดยกล่าวอ้างว่าจะช่วยลดปัญหาดังกล่าวได้ดีกว่าวิธีการอื่นๆ ซึ่งแท้จริงอาจมีผลประโยชน์กับโครงการประเภทดังกล่าวมากกว่า รวมทั้งกลัวเสียฐานคะแนนเสียงในเขตพื้นที่ของตนเองเท่านั้น เท่ากับเป็นการใช้อำนาจในฐานะฝ่ายบริหารเลือกแนวทางนโยบายโดยมิได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนที่เดือดร้อนมากนัก และเท่ากับเป็นการสัญญาต่อ

²⁰ สัมภาษณ์ พนรัตน์ ตรีภักจรกุล, ประธานชุมชนสรรพยาฯ, 10 เมษายน 2554.

ประชาชนเพราะโครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนาสามปีย่อมถือเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารควรนำไปปฏิบัติ แต่หากฝ่ายบริหารไม่เลือกโครงการเหล่านั้นมาปฏิบัติ อาจสะท้อนให้เห็นว่ามีนัยยะทางการเมืองแอบแฝงก็เป็นได้

ดังที่ นางพนารัตน์ ตรากิจจรกุล ประธานชุมชนสรรพยาฯ กล่าวว่า

“...วันที่ประชุมน้ำท่วม พี่ก็ไป สำนักช่างเขาเสนอโครงการมาใช้งบตั้ง 80 กว่าล้าน พี่ก็บอกว่ามันแพงไปหรือเปล่า นายกก็น้ำใจเอื้อๆ แต่ก็ไม่เปลี่ยนอะไร...”²¹

นอกจากประเด็นดังกล่าวจะพอชี้ให้เห็นว่าฝ่ายบริหารไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาชนในการจัดทำแผนหรือผลักดันโครงการมากนัก ผู้วิจัยยังสัมภาษณ์เพิ่มเติมในประเด็นการเพิ่มเติมโครงการในแผนพัฒนา และพบว่า ฝ่ายการเมืองมักเข้าแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำสังเกตได้จากการเพิ่มเติมโครงการในช่วงที่ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีแล้วก็ตาม ซึ่งโครงการที่เพิ่มเติมล้วนเป็นโครงการที่คิดขึ้นใหม่ มิใช่ การดึงโครงการในแผนพัฒนาสามปีมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย หากพิจารณาข้อมูลข้างต้นที่ได้ข้อสรุปว่าประธานชุมชนหรือบทบาทภาคประชาชนมิได้มีส่วนร่วมอย่างเข้มข้นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ดังนั้นในการเพิ่มเติมโครงการที่เกิดขึ้นในภายหลังจึงเป็นโครงการที่มาจากความต้องการและการตัดสินใจของผู้บริหารก็เป็นได้

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ นางสาวเชียว (นามสมมติ) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนท่านหนึ่ง กล่าวว่า

“...ส่วนใหญ่โครงการที่เพิ่มเติมขึ้นมาจะเป็นนโยบายโดยตรงของนายกเทศมนตรี...”²²

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน คนดังกล่าว ยังกล่าวต่อว่า

“...เขา (ผู้บริหาร) ให้เพิ่มพี่ (เจ้าหน้าที่) ก็เพิ่ม ทำไปตามนั้น เพราะพี่คิดว่ามันไม่ได้เสียหายอะไร มันเป็นเรื่องระเบียบมากกว่า พี่ไม่ได้โก่งกิน ถ้าถามว่าให้ความสำคัญกับการทำแผนพัฒนาสามปีแค่ไหน เขาให้ความสำคัญ แต่ไม่ค่อยเป็นไปตามระเบียบ...”

จากคำสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นถึง ทศนคติของฝ่ายข้าราชการประจำยังเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารเทศบาลเป็นเรื่องที่ไม่เสียหาย แม้จะมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยมากนัก ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดในหน้าที่การงาน

²¹ สัมภาษณ์ พนารัตน์ ตรากิจจรกุล, ประธานชุมชนสรรพยาฯ, 6 พฤษภาคม 2554.

²² สัมภาษณ์ เชียว (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 23 มิถุนายน 2554.

กรณีดังกล่าว สังกัดได้จากกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี แม้จะมีการประชุมร่วมกับ คณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเทศบาลมีการเพิ่มเติมโครงการหลังจากแผนพัฒนาสามปีประกาศใช้ แล้ว ส่งผลให้ต้องกองวิชาการและแผนงานต้องจัดทำแผนพัฒนาสามปีฉบับเพิ่มเติมขึ้นอีกสองฉบับ และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 22 กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลง เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555-2557) เพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พบว่า มีการเพิ่มโครงการใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ส่งเสริมคุณภาพชีวิตฯ มีจำนวน 8 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 13.33 และยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการที่ดีฯ จำนวน 50 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 83.33 และเพิ่มโครงการในยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาศักยภาพบุคลากรฯ จำนวน 2 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 3.34 หากพิจารณาจำนวนงบประมาณ จากจำนวนโครงการทั้งหมดรวม เป็นเงิน 60,767,800 บาท แบ่งเป็น ยุทธศาสตร์ที่ 1 คือ พัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตฯ คิดเป็นร้อยละ 18.66 เป็นเงิน 11,340,000 ล้านบาท ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการบริหารจัดการที่ดีฯ เป็นเงิน 49,202,800 บาท คิดเป็นร้อยละ 80.97 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาศักยภาพบุคลากรฯ คิดเป็น ร้อยละ 0.37 เป็นเงิน 225,000 บาท

ด้วยเหตุนี้ทำให้ในช่วงเดือนดังกล่าวเทศบาลนครนนทบุรีมีการเพิ่มเติมโครงการบรรจุลง ในแผนพัฒนาสามปีฉบับเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 โดยรายละเอียดงบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นครุภัณฑ์ นอกจากนี้ยังมีโครงการเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับการขุดลอกคลองที่มาจากนโยบายของนายกเทศมนตรี โดยตรง เช่น โครงการขุดลอกคลองสมรโกฏิ เป็นจำนวนเงิน 30,000,000 บาท รวมถึงโครงการ จำพวกเครื่องออกกำลังกายที่นายกฯต้องการสนับสนุนให้ชุมชนต่างๆ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าการประชุมดังกล่าวมีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน โดยนายกเทศมนตรีกล่าวในที่ประชุมว่า “โครงการนี้ข้าขอ” ซึ่งสภาเทศบาลต่างเห็นชอบด้วย เนื่องจากสภาเทศบาลเข้ามาเพื่อรับทราบว่ามีโครงการใดเพิ่มเข้ามาเท่านั้น

จากข้อมูลเห็นได้ว่า โครงการที่เพิ่มเติมขึ้นส่วนใหญ่อยู่ในยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการปรับปรุงซ่อมแซมโรงเรียนในเขตเทศบาล (19 โครงการ), โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์เพื่อใช้ในสำนักงาน (13 โครงการ), โครงการระบบสูบน้ำ ก่อสร้าง ถนน, สะพาน (10 โครงการ), ส่วนในด้านการพัฒนาระบบจราจร ได้มีการเพิ่มโครงการเช่น โครงการ ก่อสร้างซุ้มทางเข้าภายในเขตเทศบาล, ปรับปรุงที่พักผู้โดยสาร, ก่อสร้างตลาดน้ำวัดเขมาภิรตาราม

และสุดท้ายในด้านการพัฒนาส่งเสริมเทคโนโลยีที่เหมาะสมซึ่งเป็นโครงการที่เน้นการซื้อแท็บเล็ตแจกให้กับเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดเทศบาล

โดยในโครงการแจกแท็บเล็ตให้กับเด็กนี้ จากข้อมูลทั้งจากการร่วมประชุมและจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยพบว่าโครงการดังกล่าวมีที่มาจากนโยบายของคณะรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก่อนเป็นลำดับแรก จากนั้นผู้ผลักดันในเทศบาลคือ ฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึงรองนายกเทศมนตรี แต่มีผู้สนองนโยบาย คือ สำนักงานการศึกษา ดังบทสนทนาในที่ประชุมที่กล่าวว่า

นายหม่อมดำริ เกะหมาก รองนายกเทศมนตรีสำนักงานการช่าง

“...ผมเคยได้ไป ทักสนศึกษาที่ครูอาจารย์ในต่างจังหวัด ได้พูดคุยกับอาจารย์ ว่าทำไมโรงเรียนในเทศบาลจึงไม่ค่อยมีชื่อเสียง เพราะโรงเรียนต่างๆของเอกชนมีการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ สอนคอมพิวเตอร์ แต่ของเทศบาลเราไม่มี ผมจึงได้นำเรื่องนี้มาเสนอเข้าที่ประชุมสภาเทศบาลสมาชิกก็เห็นชอบ จึงมีการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ และ คอมพิวเตอร์ให้เด็กในปัจจุบัน ผมจึงอยากจะขอให้เทศบาลเน้นเรื่องการศึกษาให้ มากขึ้น ฝากไว้ให้กรรมการทุกท่านได้พิจารณา...”

จากนั้น นางสาวพรศรี กิจธรรม ปลัดเทศบาล กล่าวต่อว่า

“...ในเรื่องนี้ทางสำนักงานการศึกษาขอรับไป เราอาจจะเป็นเทศบาลนำร่องในการสนองนโยบายรัฐบาลเรื่องการซื้อแท็บเล็ตแจกให้นักเรียนทุกคน โดยอาจจะเริ่มจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 หรือปีที่ 1...”

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการประชุมครั้งนี้ทั้งฝ่ายบริหาร คือ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชน สมาชิกสภาเทศบาล แม้กระทั่งตัวแทนของจังหวัดต่าง สนับสนุนโครงการดังกล่าวทั้งสิ้น*

ต่อมาเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555-2557) เพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พบว่า มีการเพิ่มโครงการทั้งสิ้น 30 โครงการ รวมเป็นงบประมาณ 280,457,900 บาท โดยอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 2 จำนวน 29 โครงการ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลฯ คิดเป็นจำนวนร้อยละ 96.67 ของจำนวนโครงการ และในยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาศักยภาพทรัพยากรบุคคลในการปฏิบัติงานฯ มีจำนวน 1 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 3.33 หาก

* ข้อมูลพิจารณารายละเอียดได้ในรายงานการประชุมรายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลนครนนทบุรี ครั้งที่ 2 วันที่ 3 สิงหาคม 2554 เวลา 10.00 น.

คิดเป็นงบประมาณ ยุทธศาสตร์ที่ 2 คิดเป็นเงินประมาณ 280 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 99.96 ของจำนวนงบประมาณ ส่วนในยุทธศาสตร์ที่ 3 คิดเป็นร้อยละ 0.04 หรือคิดเป็นเงิน 120,000 บาท

จากข้อมูลเป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการที่เพิ่มเติมส่วนใหญ่เป็น โครงการประเภทการก่อสร้าง และโครงการประเภทป้องกันน้ำท่วม โดยโครงการส่วนใหญ่มาจากคำริของคณะผู้บริหาร

อย่างไรก็ตาม การกล่าวเช่นนี้อาจทำให้ตีความได้ว่า ภาคประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายน้อย ซึ่งอาจทำให้เกิดอคติทางวิชาการ แต่จากการสังเกตพฤติกรรมของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการประชุมครั้งดังกล่าว พบว่า ตัวแทนประชาคม หรือ ตัวแทนประชาชนชุมชน มีเพียงบทบาทการเสนอความเห็นเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ในการประชุมตัวแทนประชาชนชุมชนหนึ่งได้เสนอความคิดเห็นว่าต้องการให้เทศบาลจัดงานมหกรรมการตรวจสุขภาพให้ชุมชนแต่ละเขตของเทศบาล ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าประเด็นดังกล่าวมาจากความต้องการของตัวแทนชุมชนซึ่งถือเป็นตัวแสดงหลักที่ควรมียบทบาทในการกำหนดนโยบายอันมาจากความต้องการ แต่ฝ่ายบริหารในเทศบาล เช่น ผู้อำนวยการสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และ ปลัดเทศบาล กลับชี้แจงว่าการตรวจสุขภาพเทศบาลจัดให้มีทุกปี แต่อาจไม่ทั่วถึงในพื้นที่ชุมชนของตัวแทนประชาคมคนดังกล่าว ซึ่งการจะจัดมหกรรมนี้ได้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์ว่ามีเวลาให้เทศบาลเข้าในวันใด เนื่องจากมหรกรรมดังกล่าวต้องใช้พื้นที่มาก ทำให้ตัวแทนประชาชนไม่สามารถกล่าวสิ่งใดได้มากกว่าการรับฟังคณะผู้บริหารกล่าวชี้แจงเท่านั้น

จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่า ประเด็นที่มาจากความต้องการและการเสนอแนะของภาคประชาชนมักจะได้รับการชี้แจงเหตุผลจากฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะปลัดเทศบาล เพื่อป้องกันมิให้นโยบายที่ฝ่ายบริหารได้วางไว้ต้องเปลี่ยนแปลงไปอีก สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของภาคประชาชนที่มีเพียงการถามคำถามและเสนอแนะบางประเด็นเท่านั้น ประเด็นดังกล่าวสะท้อนถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีส่วนร่วมในระดับน้อย

อีกทั้งเมื่อวิเคราะห์จากเงื่อนไขเวลา อาจช่วยสนับสนุนได้ว่าฝ่ายบริหารมีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดนโยบายทั้งในขั้นการก่อตัวของนโยบายและการตัดสินใจ เห็นได้จากในช่วงปลายเดือนมิถุนายน และเดือนกรกฎาคมซึ่งถือเป็นช่วงที่กระบวนการทำแผนพัฒนาสามปี ควรดำเนินการสำเร็จเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารในการใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นเครื่องมือหรือแนวทางในการกำหนดนโยบายหรือโครงการของเทศบาล แต่จากข้อเท็จจริงผู้วิจัยพบว่า

ในช่วงดังกล่าวเทศบาลนครนนทบุรียังไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมแผนพัฒนาสามปีเสร็จสิ้น โดยจากการสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนกล่าวถึง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากมีการเพิ่มโครงการเข้ามาบรรจุภายในแผนพัฒนาสามปีอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้บริหาร โดยเฉพาะปลัดเทศบาลจำเป็นต้องตัดงบประมาณรายการออกเพื่อเพิ่มโครงการใหม่เข้ามาบรรจุในแผนพัฒนาสามปีเพิ่มเติม ซึ่งโครงการส่วนใหญ่ที่เพิ่มเติมเข้ามาในแผนพัฒนาสามปีเป็นโครงการเกี่ยวกับการขุดคลอง และ โครงการเกี่ยวกับถนน และ โครงการที่เพิ่มเติมในภายหลังนี้มักจะได้รับการประมาณหรือได้รับการพิจารณาให้นำไปบรรจุในร่างเทศบัญญัติเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยสำนักงานการช่างมักจะเป็นสำนักที่ใช้งบประมาณในส่วนนี้มากที่สุด²³

ประเด็นนี้สะท้อนถึงบทบาทของฝ่ายบริหารในการผลักดันโครงการว่ามีแนวโน้มมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาล เพราะการเพิ่มโครงการดังกล่าวเป็นการค่อยๆเพิ่มเติมโดยฝ่ายบริหารสั่งการโดยตรงลงมาที่กองวิชาการและแผนงาน ทำให้กองวิชาการและแผนงานต้องดำเนินการจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลอีกครั้ง เพื่อชี้แจงเพิ่มเติมโครงการดังกล่าวในแผนพัฒนาสามปี ซึ่งสภาเทศบาลอยู่ในฐานะรับทราบโครงการที่เพิ่มเติมเข้ามาเท่านั้น

ยกตัวอย่างเช่น เมื่อพิจารณารายละเอียดโครงการเป็นที่น่าสังเกตว่าแผนพัฒนาสามปีฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1 และ 2) โครงการส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการขุดลอกคลองซึ่งตรงกันกับร่างเทศบัญญัติฉบับเพิ่มเติม สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนที่กล่าวในช่วงดังกล่าวว่า “โครงการก็ยังเพิ่มเข้ามาเรื่อย ส่วนใหญ่เป็นพวกขุดลอกคลอง เพิ่มมาวันละ 2-3 โครงการ แต่มักจะได้เข้าในเทศบัญญัติ ปี (เจ้าหน้าที่) ก็ไม่รู้เหมือนกันผู้บริหารเขาสั่งลงมา เราก็ต้องทำ”²⁴

จากประเด็นดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าการเพิ่มเติมโครงการสำคัญภายหลังส่วนใหญ่ขึ้นกับการตัดสินใจของผู้บริหารในเทศบาล และแม้จะมีบรรยากาศของการเปิดประชุมร่วมเพื่อพิจารณาแผนพัฒนาสามปีฉบับเพิ่มเติมทั้งสอง ซึ่งทำให้เห็นบทบาทการมีส่วนร่วมของตัวแสดงอื่นๆนอกเหนือจากฝ่ายบริหาร แต่การแสดงบทบาทเหล่านั้นบางส่วนเป็นไปเพื่อสนับสนุนบางส่วนเป็นไปเพื่อเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติม อีกทั้งประเด็นสำคัญคือ การเสนอความคิดเห็นเหล่านั้นกลับถูกการอ้างเหตุผลเพื่อมีมติดำเนินการด้วยการกล่าวว่า เทศบาลได้ดำเนินการแล้ว อยู่เสมอ สะท้อนให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมเสนอ แต่การตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ขึ้นกับผู้ที่มีอำนาจเป็นสำคัญ

²³ สัมภาษณ์ อรุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 14 กรกฎาคม 2554.

²⁴ สัมภาษณ์ อรุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 10 มิถุนายน 2554.

กล่าวโดยสรุปจากการพรรณนาวิเคราะห์เหตุการณ์การประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลเพื่อหารือเพิ่มเติมโครงการในการบรรจุเข้าแผนพัฒนาสามปี สามารถมองเห็นถึงบทบาทของตัวแสดงต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านความคิดเห็นที่ตรงกัน หรือ ขัดแย้งกัน ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวจะเห็นว่าตัวแสดงต่างๆมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นทางการ แต่ในความเป็นจริง ตัวแสดงเหล่านี้ต่างมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการต่อกัน

3.5 ปัญหาในด้านการประสานงาน

ในการประสานแผนระหว่างชุมชนกับเทศบาล จำเป็นต้องมีการประสานงานกับชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อสัมภาษณ์กับประธานชุมชนที่เกี่ยวข้อง สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นนี้ถึงปัญหาของขาดการประสานงานกับภาคส่วนอื่น รวมถึงการที่ประชาชนในเขตไม่มีส่วนร่วมมากนัก ส่งผลให้การกำหนดแผนส่วนใหญ่มาจากความต้องการของฝ่ายการเมืองในเทศบาล

ดังที่ นางฐายิกา ศัลยวุฒิ ประธานชุมชนชอยสันติ กล่าวว่า

“...แผนชุมชนต้องทำทุกปี แต่อยู่ที่ว่าจะส่งไปมัย ป้ามองว่าแผนชุมชนที่ทำผ่านมา ไม่มีความจริงใจให้เรา ขั้นตอนคือ เราก็รวมกัน 12 ตำบลรวมกันคิดว่าจะทำแผนอะไร เช่น เรื่องจราจรติดขัด เรื่องตู้ที่โอทีทำไมไม่กำจัดเพราะมัน ไม่ได้ใช้ ตู้เนี่ยป้าร้องเรียนมาหลายครั้งแล้วทำไมไม่เอาออกไปเพื่อไม่ให้บังป้ายชุมชนที่รถจะเลี้ยวเข้า แล้วยังวินมอเตอร์ไซค์ ป้าบอกอย่ามาตั้งวิน คนในหมู่บ้านมีไม่เท่าไร เขาทำงานกันแค่สองร้อยกว่าบาท ค่าเช่าบ้านอีก อย่ามาตั้งวินเก็บเงินเขา...”²⁵

นอกจากนี้ ประธานชุมชนคนดังกล่าวยังกล่าวถึงการทำแผนชุมชนอีกว่า

“...ปีที่แล้วป้าไม่ส่ง ป้าไม่พอใจหลายอย่าง ปีนี้ป้าก็ยังไม่ได้ส่ง เพราะป้ามีวงจรปิดเปิดเสร็จแล้ว ไฟฟ้าให้งบมา กำลังทำแผนอยู่ยังไม่เสร็จ แล้วก็ป้าได้ SML มาสามแสน สตง.มาตรวจโปรงใส รอบสองให้สามแสนห้า โปรงใส มีที่มาที่ไปหมด แล้วรอบสามตอนนี้ให้ห้าแสน ห้าแสนอยู่ในธนาคารยังไม่ได้ทำอะไร เพราะขณะนี้ต้องไปให้เอกชนเขายินยอม เพราะที่ตรงที่ป้าจะทำถนนมันไม่ใช่ที่สาธารณะ มันเอียงแบบนี้เคยมีสามล้อขับไปแล้วตกถนนเสียชีวิต ป้าคิดว่าจะทำโครงการ SML มาทำถนนให้ได้ แต่รอเจ้าของที่เซ็นอนุมัติก่อน...”

²⁵ สัมภาษณ์ ฐายิกา ศัลยวุฒิ, ประธานชุมชนชอยสันติ, 9 กรกฎาคม 2555.

สำหรับเหตุผลที่ประธานชุมชนหลายชุมชนไม่ต้องการทำแผนชุมชน
เนื่องจาก

“...ปัญหาตอนนี้คือ ไม่มีใครทำกันเลย เพราะกองที่ให้เราทำไม่มีความจริงใจ
ปีที่ทำผ่านมานี้ นโยบายที่เราขอไป สมมติเราขอไปสิบเรื่องถ้าเขามาลงให้ซักหนึ่งหรือสองเรื่องก็
ยังเป็นที่พอใจของชุมชน คือชุมชนไม่ได้ต้องการว่าขอสิบเรื่องแล้วได้สิบเรื่องมันไม่ได้เข้าใจ แต่ไม่
เคยมาให้ความร่วมมือตรงนั้นเท่าไร คือ ไม่ให้เลย ชุมชนเขาก็เลยเบื่อกันมาก หลายชุมชนเขาไม่
ทำกันหรือ ปีที่แล้วปีไม่ทำ ปีนี้เขาก็ก่อนปีทำปียังไม่ได้ทำเลย...”

กล่าวโดยสรุป ในการประชุมประชาคมเมืองของเทศบาลนครนนทบุรี แม้ว่าฝ่ายบริหารจะ
เปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน แต่ประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมล้วนเป็นกลุ่ม
คณะกรรมการชุมชน ซึ่งอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประธานชุมชนไม่ต้องการมีส่วนร่วมกับการทำแผน
ชุมชน คือ การขาดการประสานงานระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์จากข้อมูลดังกล่าว เป็นการวิเคราะห์จากกระบวนการที่เป็น
ทางการ ซึ่งทำให้เห็นบทบาทของตัวแสดงต่างๆภายใต้กรอบการเมืองที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ใน
ความเป็นจริงจากข้อมูลเบื้องต้น จะพบว่าตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทต่างมีความสัมพันธ์ที่ไม่เป็น
ทางการระหว่างกัน

3.6 ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับชุมชนดั้งเดิม

3.6.1 การประชุมภายในชุมชนส่วนใหญ่จำกัดเฉพาะคณะกรรมการชุมชน

ในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เพิ่มเติม ประธานชุมชนต่างๆให้
ความเห็นในเรื่องการกำหนดนโยบาย และการมีส่วนร่วมในขั้นดังกล่าว เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการ
ประชุมคณะกรรมการชุมชนส่วนใหญ่จะพูดคุยเฉพาะคณะกรรมการ มิได้ จัดประชุมชุมชน

ในการประชุมภายในชุมชน ประธานชุมชนส่วนใหญ่จะกล่าวถึงประเด็นการ
ประสานงานกับชุมชน ที่สะท้อนให้เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนชุมชนส่วนใหญ่มี
เพียงคณะกรรมการชุมชนจำนวนหนึ่งเท่านั้น ดังที่ นางฐายิกา ศัลยวุฒิ ประธานชุมชนซอยสันติ
กล่าวว่า

“...การประชุมจัดทำแผนชุมชน เรียกเฉพาะคณะกรรมการ แล้วคณะกรรมการก็ให้
ความคิดเห็นกันว่าใครมีอะไรแลกเปลี่ยนกัน คือ เราให้สิทธิ์ทุกคน เพราะทุกคนเท่าเทียมกันหมด
ใหญ่เหมือนกันหมดเท่ากันหมด แต่อย่างคณะกรรมการชุมชนเป็นกันลึบกว่าคนจริง หนูรู้มึ้นว่า

ทำงานกันเต็มที่ไม่ถึงสามสี่คน ป้าก็อาศัยว่าป้ามีงานมีเงิน ก็ซื้อเสื้อผ้าให้ บางทีมีเหรียญในหลวงใหม่ๆ ก็เอามาให้ เพราะป้าจะรู้จักคนใหญ่ๆ ในวังเยอะมาก ป้าก็เอามาแจกเป็นของกำนัล คือ ป้าให้ทุกอย่าง เพื่อให้มาช่วยงาน แล้วประธานเก่าอะไรเขาหมาหมด แต่พอป้าเป็นป้าแบ่งงาน ประธานสตรี ก็พา อสม. แบ่งหมด ป้าเป็นประธานชุมชนอย่างเดียว แล้วให้ความสำคัญกับเพื่อนๆ ขอมเสียดตรงนั้นเพื่อ ชุมชน พอได้มาก็โอเค...”²⁶

สอดคล้องกับที่ นายสมจิตต์ วุฒิสุทธิ ประธานชุมชนซอยศิริชัย กล่าวถึงประเด็นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ตรงกันว่า

“...เรื่องการมีส่วนร่วมเป็นปัญหามากที่สุด คือ ตรงนี้แหละคนจะไม่ค่อยมา แต่คณะกรรมการชุมชนมากันทุกเดือนอยู่แล้ว เพราะมันมีกลุ่มออมทรัพย์ ต้องมาส่งเงินกัน เดือนละประมาณสองแสนเศษๆ ประชุมทุกเดือนก็จะเป็นกรรมการ เพราะเขาต้องมาเซ็นกลุ่มออมทรัพย์ ถ้าประชุมแผนชุมชน ผมจะทำปีหนึ่งทำครั้งนึง กางเต็นท์ แล้วก็เชิญประชุมแล้วก็จ่ายเงินปันผลด้วย ถามว่ามาเยอะมั๊ยเขาก็มากันเพราะได้เงินปันผล และผมจะเลี้ยงอาหารด้วย...”²⁷

สอดคล้องกับที่ นางพนารัตน์ ตรากิจจรกุล ประธานชุมชนสรรพยาฯ กล่าวว่า

“...ประชุมชุมชนเราจะจัดทุกเดือน เดือนละครั้ง ก็มีเฉพาะกรรมการชุมชน...”²⁸

หรือกรณีของนางราศรี ยุทธกิจกำจร รองประธานชุมชนโรคทรวงอกสี่ไชยทอง กล่าวว่า

“...ในชุมชนประธานเขาไม่ทำประชาคม...”²⁹

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า ชุมชนบางชุมชนไม่ให้ความสำคัญกับการประชุมประชาคมในชุมชน เพื่อรับฟังปัญหาของชาวบ้าน การประชุมประชาคมเป็นเพียงรูปแบบหรือพิธีการหนึ่งเท่านั้น โดยผู้เกี่ยวข้องในชั้นประชุมชุมชนส่วนใหญ่มีเฉพาะคณะกรรมการชุมชนจำนวนหนึ่งเท่านั้น ขณะที่บางชุมชนคณะกรรมการชุมชนก็มิได้เข้ามามีบทบาทประสานงานอย่างจริงจัง ดังนั้น กล่าวได้ว่า ในชั้นการประชุมชุมชนผู้ที่มีบทบาทในชุมชนส่วนใหญ่ คือ ประธานชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับแนวนโยบายมาจากเทศบาล

²⁶ สัมภาษณ์ ฐาธิกา ศัลยวุฒิ, ประธานชุมชนซอยสันติ, 9 กรกฎาคม 2555.

²⁷ สัมภาษณ์ สมจิตต์ วุฒิสุทธิ, ประธานชุมชนซอยศิริชัย, 15 กรกฎาคม 2555.

²⁸ สัมภาษณ์ พนารัตน์ ตรากิจจรกุล, ประธานชุมชนสรรพยาฯ, 10 เมษายน 2554.

²⁹ สัมภาษณ์ ราศรี ยุทธกิจกำจร, รองประธานชุมชนโรคทรวงอกสี่ไชยทอง, 9 เมษายน 2554.

3.6.2 บทบาทของประชาชนชุมชนกับการเสนอขอโครงการด้านการพัฒนา

สำหรับประเด็นการขอโครงการกับเทศบาล ชุมชนหลายชุมชนสะท้อนความเห็นต่างๆ ดังนี้

นางพนารัตน์ ตรากิจจรกุล ประธานชุมชนประชานิเวศน์ 3 กล่าวว่า

“...ปัญหาในชุมชนส่วนใหญ่เรื่องขโมยขยะ พี่ก็ขอกล้องกับเทศบาลไป จริงๆ ปัญหาก็มีหลายอย่าง อย่างขยะก็เป็นปัญหา คนต้องการถังขยะเยอะ เวลาขอโครงการกับเทศบาล เทศบาลเขาจะมีหนังสือมาให้ว่าจะขออะไร อย่างชุมชนที่มีกิจกรรมก็จะขอพวกของรางวัลให้เด็ก เวลาจัดงานวันเด็ก แต่เขาจะไม่ให้ครบตามที่เราขนะ อย่างเราขอไป 500 ชิ้น เขาก็ให้มา 250 ชิ้น เพราะชุมชนในเขตเทศบาลมันก็เยอะ มันต้องแบ่งๆกันไป ส่วนเรื่องคนในชุมชนเขาก็จะค้าอย่างเดียว เราเป็นประธานชุมชนต้องรับทุกอย่าง น้ำไม่ไหล ไฟไม่สว่างอะไรต่ออะไร บางทีเขาไม่เข้าใจว่ามันต้องรอ...”³⁰

นอกจากนี้ ประธานชุมชนคนดังกล่าว ยังกล่าวต่อว่า

“...ชุมชนสรรพาวุธ มีปัญหาคือ ขโมยขยะ ยาเสพติดเยอะ พี่เลยขอกล้อง CCTV ไป ตอนปี 53 กล้องวงจรปิด 24 ตัว เพื่อจะได้ดูจับตัวได้บ้าง เพราะตำรวจก็ไม่ได้มาดูให้เราเต็มที่ข้างบ้านโดนงัดไป ตำรวจจนที่มาแต่ไม่ทำอะไรให้ กล้อง 24 ตัว ใช้งบประมาณ 400,000 บาท แต่เทศบาลให้ไม่หมดหรอก ก็ต้องให้แค่ 10 ตัว ตามบที่เทศบาลมี ถ้าถามว่าเขาจัดสรรให้ชุมชนยังไง พี่ว่าเขาจัดเอาของเขาก่อน แล้วค่อยมาดูความต้องการชุมชน...”³¹

เช่นเดียวกันกับที่ นางราศรี ยุทธกิจกำจร, รองประธานชุมชนโรคทรวงอกสี่ไชยทอง กล่าวว่า

“...การมีส่วนร่วมกับเทศบาล ส่วนใหญ่จะของบกับเทศบาล คือ งบออกกำลังกาย เดือนละ 3,600 บาท ให้เป็นปีรวมๆก็ประมาณ 43,200 บาท ปีนี้ยังไม่ได้เขียนโครงการ กำลังจะเขียนขอไปทางเทศบาล ที่พี่ขอเพราะเพื่อนแนะนำมาให้ของบจากเทศบาล จะได้ไม่ต้องออกเอง ไม่งั้นต้องออกเอง 100 บาท...”³²

จากคำสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเฉพาะปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าปัญหาส่วนรวม อีกทั้งในการมีส่วนร่วมกับการขอโครงการกับเทศบาลส่วนใหญ่ขอ

³⁰ สัมภาษณ์ พนารัตน์ ตรากิจจรกุล, ประธานชุมชนสรรพาวุธ, 10 เมษายน 2554.

³¹ สัมภาษณ์ พนารัตน์ ตรากิจจรกุล, ประธานชุมชนสรรพาวุธ, 10 เมษายน 2554.

³² สัมภาษณ์ ราศรี ยุทธกิจกำจร, รองประธานชุมชนโรคทรวงอกสี่ไชยทอง, 9 เมษายน 2554.

งบประมาณได้บางอย่างเท่านั้น นอกจากนี้แต่ละชุมชนยังมีบทบาทในการผลักดันต่างกัน ส่งผลให้แต่ละชุมชนได้โครงการมากน้อยแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นกับความสนใจ และการติดตามข้อมูลของประธานชุมชนแต่ละชุมชน

โดยประเด็นนี้ นางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 กล่าวถึงบทบาทประธานชุมชนว่า

“...มีหน้าที่ขอ ก็ขอบริการอย่างเดียว แต่ก็อาจไม่เท่ากัน ขึ้นกับว่าชุมชนนั้นมีความสัมพันธ์อันดีกับ สท. กับ ฝ่ายบริหารหรือเปล่า ถ้าดีก็จะได้อะไรเยอะหน่อย แต่ถ้าชุมชนไหนไม่ไหว ก็จะได้อะไรน้อยหน่อย ขึ้นกับความสัมพันธ์ของชุมชนและฝ่ายการเมือง...”³³

นอกจากนี้ นางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ ยังกล่าวถึงเรื่องประธานชุมชนกับการมีส่วนร่วมกับเทศบาล

“...เวลาเชิญก็ไม่มา เวลาจัดงานอะไรก็ไม่ค่อยมา เวลาอยากได้อะไรร้องขออย่างเดียว ขนาดน้ำจะท่วมบ้านอยู่แล้วก็โทรมาเทศบาลนู่นนี่นั่น แต่ไม่เคยทำอะไรด้วยตัวเอง...”

อย่างไรก็ตามเมื่อสัมภาษณ์ประเด็นเดียวกันกับสมาชิกสภาเทศบาล กลับได้ข้อมูลที่สอดคล้องกัน ดังที่นายวุฒิชัย มะลี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...ในด้านการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน ชาวบ้านโดยภาพรวมคงไม่ถึงขนาดนั้น แต่ถ้าเขาต้องการสาธารณูปโภคเขาก็จะมารวมตัวกัน...”

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า ในด้านการมีส่วนร่วม พบว่าชาวบ้านในชุมชนส่วนใหญ่ไม่พยายามเข้ามามีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายของเทศบาลมากนัก

3.6.3 การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำชุมชนกับฝ่ายการเมือง

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริง ประธานชุมชนบางชุมชนที่พอจะมีบทบาทในการมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของเทศบาล มักจะติดต่อประสานงานผ่านสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรง เพื่อให้โครงการหรืองบประมาณที่ต้องการขอได้สะดวกมากขึ้น เพราะนอกจากประธานชุมชนจะอยู่ในฐานะผู้ประสานงานชุมชนแล้ว ประธานชุมชนบางชุมชนยังเป็นหัวหน้าให้กับการเมืองในเทศบาลอีกด้วย ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีการติดต่อประสานงานระหว่างประธาน

³³ สัมภาษณ์ อรอุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 9 กันยายน 2554.

ชุมชนกับเทศบาล ซึ่งมักติดต่อผ่านสภาเทศบาลในการขอโครงการต่างๆ หากเป็นโครงการใหญ่ ต้องใช้งบประมาณมากกว่า 100,000 บาท จำเป็นต้องบรรจุในแผนพัฒนาสามปี แต่หากเป็นความต้องการเล็กน้อยๆ ชาวบ้านมักใช้วิธีการติดต่อประสานงานกับส่วนราชการสำนัก หรือ กองต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับภาระงานนั้น เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องสัมภาษณ์เพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อมูลรอบด้านในการวิเคราะห์

ดังที่ นางราศรี ยุทธกิจกำจร รองประธานชุมชนโรคทรวงอกสี่ไชยทอง กล่าวว่า

“...สท.ในเขตก็มีท่านทองวิชัย ไกรกุล, ท่านสรวิทย์ สท.สองคนก็ดี ช่วยทุกอย่างมีปัญหาวะไรก็ช่วย เช่น เวลาต้นไม้หล่นมาทับสายไฟ โทรไปแจ้งไม่นาน สท.ก็จะหาคนมาจัดการให้...”³⁴

เช่นเดียวกันกับที่ นางพนารัตน์ ตรากิจจรกุล ประธานชุมชนสรรพยาฯ กล่าวว่า

“...ส่วนใหญ่ที่ติดต่อกับสท.เจียบ ก็จะคุยกันได้หมด...”³⁵

สอดคล้องกับนายสมจิตต์ วุฒิสุทธิ์ ประธานชุมชนซอยศิริชัย ที่กล่าวว่า

“...การประสานกับเทศบาล ส่วนใหญ่จะคุยกับสท.สาวาท ส่วนใหญ่ถ้าจะคุยเรื่องงานต้องคุยให้จบ ถ้าคุยกับท่านนายกฯ ท่านจะเรียกผอ.กองมาเลย...”³⁶

สำหรับประเด็นดังกล่าว นายวุฒิชัย มะสี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...การติดต่อ ส่วนใหญ่ผ่านสมาชิกสภาเทศบาล แต่ถ้าเป็นประธานชุมชนที่อยู่มานานก็จะติดต่อกับข้าราชการประจำได้เลย...”³⁷

เช่นเดียวกันกับที่นายประสิทธิ์พงษ์ ดีวาจิน สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...ส่วนใหญ่ประธานชุมชนจะโทรหาสท. ถ้าเป็นโครงการที่งบประมาณไม่ถึง 100,000 บาท ก็จะได้เลย สมมติถนนยาว 2-3 เมตร เราก็มีเทคนิค คือ ทำทีละเมตร (ทีละ 100,000 บาท) เพื่อจะได้เร็ว ไม่ต้องเข้าสภา ไม่ต้องเข้าแผน ไม่ต้องประชุมสภา เพราะมันทำได้เลยก็จะเร็ว...”³⁸

³⁴ สัมภาษณ์ ราศรี ยุทธกิจกำจร, รองประธานชุมชนโรคทรวงอกสี่ไชยทอง, 9 เมษายน 2554.

³⁵ สัมภาษณ์ พนารัตน์ ตรากิจจรกุล, ประธานชุมชนสรรพยาฯ, 10 เมษายน 2554.

³⁶ สัมภาษณ์ สมจิตต์ วุฒิสุทธิ์, ประธานชุมชนซอยศิริชัย, 15 กรกฎาคม 2555.

³⁷ สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะสี, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 4, 29 ธันวาคม 2554.

³⁸ สัมภาษณ์ ประสิทธิ์พงษ์ ดีวาจิน, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 4, 10 มิถุนายน 2554.

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนบางคน พบว่า การประสานงานมีการประสานข้ามเขตกันได้ขึ้นกับความสัมพันธ์ส่วนตัวและการติดตามงาน สะท้อนให้เห็นถึงการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลบางเขตที่ไม่ลงพื้นที่ติดตามงาน

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประธานชุมชนบางส่วนติดต่อขอโครงการบางอย่างกับนายกเทศมนตรีโดยตรง ดังที่ นางฐายิกา ศัลยวุฒิ ประธานชุมชนซอยสันติ กล่าวว่า

“...สท.ก็มีช่วย ส่วนใหญ่ก็มีท่านจกท. แล้วก็ท่านผู้พันสวาท เขาก็เป็นรุ่นเดียวกับนายกฯ เป็นรุ่นเดียวกับแฟนจบเขามาด้วยกัน เป็นเพื่อน ๆ กัน ก็มีสองท่านนี้แหละที่โอเค คนอื่นไม่ค่อยโอเท่าไร เวลาหาเสียงก็เหมือนเดิมมาเสนออะไรมาเยอะเยอะเลยแต่พอโทรไป บอกว่าเดี๋ยวนะ แล้วก็เงียบเลย แต่ถ้าเป็นท่านจกท. ก็จะโทรไป ท่านก็จะบอกเออผมสั่งให้แล้วนะมันยัง ใจกันละเนี่ย สักพักก็มาเลย อย่างเช่น ตัดต้นไม้ ท่อประปาแตก ติดอะไรก็แล้วแต่มาด่วนเลย วันนั้นติดงานอยู่ยังมาให้ปีก่อนเลย...”³⁹

นอกจากนี้ยังกล่าวถึงการประสานงานส่วนใหญ่ที่ติดต่อผ่านนายกเทศมนตรีโดยตรง

“...ติดต่อกับนายกฯ เองเลย ส่วนใหญ่ก็จะไม่ผ่านใคร ส่วนใหญ่เขียนโครงการไปบ่น ป้าจะถือไปหาป้าเลย แต่ป้ามองว่าทุกชุมชนมองเห็นเหมือนกับป้านะ คือ นายกฯท่านช่วยหมด ท่านไม่เลือกปฏิบัติ นี่แหละที่ชุมชนชอบแล้วเลือกท่านมา ยังไงท่านก็ไม่หลุด ยกเว้นมีคนมาแก่ง ท่านเพียงแต่ว่า ถ้าโครงการที่ขออาจจะได้ช้าหน่อยก็ต้องเข้าใจสิ คือ มันจำเป็น เราต้องให้อภัยกัน...”

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างประธานชุมชนและฝ่ายการเมืองในเทศบาล และวิธีการติดต่อสื่อสารระหว่างชุมชนกับเทศบาลที่มักเลือกติดต่อกับสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าติดต่อไปยังหน่วยงานสำนักต่างๆ โดยตรง ซึ่งหากชุมชนต้องการโครงการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค เช่น ถนน สามารถติดต่อกับสมาชิกสภาเทศบาล ยกเว้นในบางกรณีที่ประธานชุมชนมีความสัมพันธ์อันดีกับนายกเทศมนตรี ก็อาจติดต่อประสานงานกับนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยประเด็นนี้ มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือ การติดต่อกับนายกเทศมนตรีโดยตรงมีแนวโน้มจะได้รับความช่วยเหลือรวดเร็วมากกว่า

³⁹ สัมภาษณ์ ฐายิกา ศัลยวุฒิ, ประธานชุมชนซอยสันติ, 9 กรกฎาคม 2555.

ข้อสังเกต ประการสำคัญ คือ ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี มีบางชุมชนที่ประธานชุมชน ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลด้วย ทำให้เกิดข้อสังเกตในด้านการประสานนโยบายกับชาวบ้าน ในชุมชน และการมีส่วนร่วมของชาวบ้านว่ามาจากความต้องการของชาวบ้าน โดยแท้จริงหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยได้สัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานชุมชนด้วย ดังเช่น

นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 ที่กล่าวว่า

“...ผมใช้วิธีการกระจายคณะกรรมการชุมชนไปตามหมู่บ้านต่างๆ และผมจะให้เลขาฯของชุมชนประสานงานกับคณะกรรมการต่างๆในชุมชน เช่น เวลาที่มีหนังสือจากเทศบาลมาก็ให้เลขาฯประสานงาน ถ้าเป็นวาระสำคัญจะให้เลขาฯจัดประชุม กรรมการแต่ละคนจะนำมาจากตัวแทนของชาวบ้านอีกที ผมเลือกจากคณะกรรมการของซอยนั้นมาเป็นคณะกรรมการชุมชน...”⁴⁰

นอกจากนี้ นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล ยังกล่าวเพิ่มเติมว่า

“...ในการประสานกับเทศบาล เมื่อรับข้อมูลมา ก็จะมาทำคำร้อง ส่งตามกองต่างๆ จากนั้นเจ้าหน้าที่จะนัดหมายไปตรวจสอบว่ามีอะไรเกิดขึ้น เช่น ถนนชำรุด เขาก็จะไปประมาณการ เพื่อเอาเข้าแผนพัฒนา แต่ไม่ได้หมายความว่า จะได้ ซึ่งเราสามารถไปคุยด้วยได้ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของเรามากที่สุด...”

สำหรับข้อดีของการเป็นประธานชุมชนควบคู่กับการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล กล่าวไว้ว่า

“...ถ้าเราเป็นประธานด้วยเราจะเข้าใจปัญหาในเชิงลึก แต่ถ้าเราเป็นสมาชิก เราก็ไปผ่านๆ ไม่สามารถลงลึกได้ แต่ถ้าเราเป็นทั้งสองอย่างเราจะทราบความต้องการเบื้องต้นได้...”

ขณะที่ นายวุฒิชัย มะลี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...การเป็นสมาชิกสภาเทศบาลกับประธานชุมชนสองบทบาทได้เปรียบ เพราะนายกฯเกรงใจ ข้าราชการประจำเกรงใจ เรามีพื้นที่มีมวลชน...”⁴¹

เช่นเดียวกันกรณีที่ประธานชุมชนบางชุมชนดำรงตำแหน่งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลจากการสัมภาษณ์จะพบว่า ในการขอโครงการมีแนวโน้มจะขอโครงการได้สะดวกมากกว่าชุมชน

⁴⁰ สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

⁴¹ สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะลี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 29 ธันวาคม 2554.

อื่นที่ประธานมิได้ดำรงตำแหน่งกรรมการในเทศบาล ดังที่ นายสมจิตต์ วุฒิสุทธิ ประธานชุมชนชอยศิริชัย กล่าวว่า

“...แผนชุมชนที่ทำไปแล้ว คือ การทำแผนเนีย ของผมที่นี่ผมจะได้เปรียบ ตรงที่ผมเป็นคณะกรรมการพัฒนาแผนของเทศบาลด้วย เพราะฉะนั้นใครคิดจะทำอะไร คุยกันได้ตกลงตกลงผลึกแล้ว จะทำนู่นทำนี่ ผมก็จะเอาเข้าไป พอเราเอาเข้าไป เราจะได้เปรียบตรงที่เขารู้ว่าเราเป็นคณะกรรมการแผน เขาก็จะให้เกียรติเรา เกรงใจเรา อย่างผมจะทำหลังคาที่ศูนย์เด็กกับที่ลานกีฬา ผมทำลานกีฬาด้านยาเสพติด ทำหลังคาคลุมเรียบร้อย มีของเด็กเล่นเด็กเล็ก แล้วก็ของออกกำลังกาย กลางแจ้งของผู้ใหญ่ เวลาประชุมแผนเราต้องทำเอง แต่เวลาประชุมกับเทศบาลเราก็ต้องเอาที่เราประชุมเข้าไป คือ เป็นกรรมการแผนก็ง่ายขึ้น เพราะวันที่ประชุมแผน เราต้องดูก่อนว่าวันนี้จะประชุมเรื่องอะไร พอเราดูเราก็ทำตามได้ เช่น ของผมมีเขาริเปลา ของผมมีมัย ท่านปลัดก็จะดูเลยว่าอ่าวของพี่สมจิตต์ได้มัย เขาก็จะไปบอกกองที่เกี่ยวข้องให้เอาของผมเข้า อย่างนี้ เราตามงานเป็น คือระบบราชการเราจะรู้ว่าเขาจะประชุมแผนกันเมื่อไหร่ แผนทั้งหมดที่มีจะดึงอะไรมาทำก่อน...”⁴²

จากคำกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการช่วยเหลือฝ่ายบริหารในด้านการประสานนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารและภาคประชาชน ดังนั้นการที่สมาชิกสภาเทศบาลบางคนดำรงตำแหน่งควบคู่ทั้งประธานชุมชนและสมาชิกสภาเทศบาล หรือ กรณีที่ประธานชุมชนบางชุมชนดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการแผนของเทศบาล ย่อมส่งผลดีกับประธานชุมชนในอำนาจต่อรองเพื่อผลักดันนโยบายสู่ชุมชน แต่ขณะเดียวกันก็ส่งผลดีต่อฝ่ายบริหารเนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้จะกลายเป็นผู้ประสานนโยบายระหว่างชุมชนกับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารได้คะแนนเสียงขณะที่ชุมชนได้งบประมาณ เพื่อให้โครงการบางส่วนที่ฝ่ายบริหารกำหนดเป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการชุมชน เป็นการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันในทางการเมือง

3.6.4 ชุมชนไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหาได้

ในขั้นการจัดทำแผนชุมชน ประเด็นการเมืองที่เกิดขึ้นคือ ชุมชนมักไม่สามารถมีส่วนร่วมในขั้นการจัดลำดับความสำคัญได้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีผู้นำชุมชนกล่าวถึง เช่น

นายสมจิตต์ วุฒิสุทธิ ประธานชุมชนชอยศิริชัย กล่าวว่าขั้นการจัดลำดับความสำคัญว่า

⁴² สัมภาษณ์ สมจิตต์ วุฒิสุทธิ, ประธานชุมชนชอยศิริชัย, 15 กรกฎาคม 2555.

“...ตอนจัดลำดับโครงการ แผนมันมีแผนสามปีห้าปี เวลาเขาจะหยิบอะไรมาทำเราก็ตาม ประชุมสภา เขาต้องผ่านสภา สมาชิกสภาที่รู้ว่าแผนนี้ของผมนะ จดใส่กระเป๋าไปเลยอย่าลืมนะของผมนะ ซึ่งตรงนี้ไม่ทุกชุมชนที่จะรู้ ผมได้เปรียบอีกอย่างคือ ผมจะดูว่าใครว่าสมาชิกทั้งหมด...”

ขณะที่ ในประเด็นเดียวกัน นางพนารัตน์ ตรากิจจรกุล ประธานชุมชนประชานิเวศน์ 3 กล่าวว่า

“...โครงการที่นายกฯ เคยมาทำให้ชุมชน คือ ทำถนน ซึ่งจริงๆคนในชุมชนสรรพาวุธ ไม่ต้องการ เพราะส่วนใหญ่บ้านจะอยู่ต่ำอยู่แล้ว พอมาทำถนน บ้านก็ยิ่งต่ำกว่าถนน เวลาน้ำท่วมมันก็มีปัญหามากๆ น้ำท่วมเข้าบ้านหมด ถึงนายกฯจะทำรางตัววีไว้ก็เถอะ แต่รางตัววีมันอยู่หัวถนน แต่บ้านคนมันลาดลงไปเลย น้ำก็เข้าอยู่ดี คือ ชาวบ้านไม่ได้ขอถนน แต่เทศบาลมาทำให้เลย เพราะอยากให้ถนนดูดี พอเคหะยกให้เทศบาล เทศบาลก็อยากจะมาทำ อีกอย่างมีงบมาเทศบาลก็ต้องทำ อย่างนี้ก็รู้กันเราไม่มีส่วนไปเกี่ยวตอนจัดลำดับ...”⁴³

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบาทการมีส่วนร่วมของประธานชุมชนส่วนใหญ่ยังเป็นเพียงผู้ขอและผู้รับบริการมากกว่าผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพราะจากการสัมภาษณ์จะพบว่า มีบางโครงการที่ไม่ได้มาจากความต้องการของชาวบ้าน แต่มาจากความต้องการของฝ่ายบริหารในเทศบาล ดังนั้น อาจเป็นไปได้ว่าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองในเทศบาลอาจเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจ

แม้ว่าจะมีโครงการบางประเภทที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เช่น การจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับโครงการจัดงานประเพณี หรือ การติดตั้งกล้องวงจรปิดให้ชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนเห็นว่าฝ่ายการเมืองสนองตอบความต้องการของชุมชน แต่หากจะพิจารณาถึงประโยชน์ที่ฝ่ายการเมืองจะได้รับ คือ ฐานคะแนนเสียง ซึ่งเป็นสิ่งเดียวกันกับที่ประธานของแต่ละชุมชนจะได้รับเช่นเดียวกัน แต่ประเด็นหลักคือ การมีส่วนร่วมถูกจำกัดอยู่ภายใต้รูปแบบการบริหารของฝ่ายบริหารในเทศบาลเท่านั้น

3.7 ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับชุมชนหมู่บ้านจัดสรร

นอกจากนี้ ในปัจจุบันสภาพชุมชนในเขตเทศบาลนครนนทบุรี มีสภาพเป็นหมู่บ้านจัดสรรที่มีได้ยกพื้นที่ให้กับเทศบาลนครนนทบุรีมากขึ้น ทำให้น่าสังเกตว่าความสัมพันธ์ในเชิงนโยบาย

⁴³ สัมภาษณ์ พนารัตน์ ตรากิจจรกุล, ประธานชุมชนประชานิเวศน์ 3, 10 เมษายน 2554.

ระหว่างเทศบาลกับหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร ซึ่งประเด็นนี้ นายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง กล่าวว่

“...ถ้าเขาอยากได้อะไร ก็ให้ประชาชนเขียนคำร้องเข้ามา แต่ก็มีการเสียค่าบริการ...”⁴⁴

สำหรับประเด็นนี้ นางสาว อรุมา ศรีวาริรัตน์ พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผน กล่าวว่

“...ส่วนใหญ่ชาวบ้านจะเป็นผู้รับบริการมากกว่า ยกตัวอย่างเช่น น้ำจะท่วมบ้านอยู่แล้ว แต่ก็ยังโทรมาที่เทศบาล อยากได้น้ำ น้ น้ น้ ไม่ทำอะไรด้วยตัวเอง ไม่เหมือนในต่างจังหวัด...”⁴⁵

อย่างไรก็ตาม เมื่อสัมภาษณ์ในประเด็นดังกล่าวกับสมาชิกสภาเทศบาลที่เคยเป็นคณะกรรมการชุมชน สะท้อนข้อเท็จจริงในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับหมู่บ้านจัดสรร ได้น่าสนใจ ดังนี้

“...เรื่องการประสานงานระหว่างคณะกรรมการชุมชนกับหมู่บ้านจัดสรร แต่ก่อนเคยให้เขาเป็นกรรมการชุมชน แต่ว่าประชาชนเขาไม่ยอมรับ คือ เขาไม่มีมนุษยสัมพันธ์ เขาไม่ดีเท่าที่ควร แต่เวลาจะเก็บเงินค่าไฟ ค่าผ่านทางเก็บ เวลาทำบุญ เขาก็ไปเรียไรเงินชาวบ้านมาทำค่าบำรุงถนนหนทาง แต่ชาวบ้านเขาไม่ศรัทธา บางคนเขาก็แอนตี้ด้วยซ้ำว่าไม่น่าจะมี...”⁴⁶

สอดคล้องกับที่ นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่

“...การให้ความร่วมมือของหมู่บ้านจัดสรรจะเป็นอีกลักษณะหนึ่ง หมายความว่าเขาไม่อยากจะยุ่งอะไรกับเรามากมาย เราจะไปขอรุ่นขี้เขา เขาจะขอ พอถึงเวลาเขาจะขออยากให้เราทำอะไร เราเวลาเราจะเข้าไปหาเสียงไม่ให้เข้า แต่พอมีเรื่องต่อต้านมาหาเรา ชุมชนดั้งเดิมให้ความร่วมมือดีกว่า...”⁴⁷

จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองหรือระบบบริหารงานในเทศบาลกับหมู่บ้านจัดสรร มีความสัมพันธ์แบบแยกส่วนกัน แต่เนื่องจากมีพื้นที่ความดูแลในเขต

⁴⁴ สัมภาษณ์ เสฐียรพงษ์ เทียนทอง, หัวหน้างบประมาณ, 9 กันยายน 2554.

⁴⁵ สัมภาษณ์ อรุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 9 กันยายน 2554.

⁴⁶ สัมภาษณ์ ศ.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 23 พฤศจิกายน 2554.

⁴⁷ สัมภาษณ์ สมนึก ธนเดชากุล, นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี, 30 สิงหาคม 2555.

เดียวกันหรือทับซ้อนกัน จำเป็นต้องมีการประสานงานกันในบางด้าน โดยเฉพาะด้านการดูแลสาธารณูปโภค อีกทั้งประชาชนในหมู่บ้านจัดสรรยังถือเป็นคะแนนเสียงให้กับฝ่ายการเมืองได้ แต่ส่วนใหญ่หมู่บ้านจัดสรรจะมีการจัดการสาธารณูปโภคด้วยตนเองทำให้ลดทอนการพึ่งพาเทศบาล ส่งผลให้หมู่บ้านจัดสรรหลายหมู่บ้านไม่จำเป็นต้องติดต่อกับเทศบาล

ดังนั้น การแสดงบทบาทของชาวบ้านในหมู่บ้านจัดสรรส่วนใหญ่อยู่ในฐานะผู้ขอรับบริการจากเทศบาลมากกว่า อีกทั้งยังไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับเทศบาล ส่งผลให้ชุมชนหมู่บ้านจัดสรรไม่จำเป็นต้องช่วยเหลือฝ่ายการเมืองระหว่างการทำเสียงเลือกตั้ง ต่างจากชุมชนดั้งเดิมที่มีส่วนช่วยเหลือในด้านการหาเสียง และการสนองนโยบาย แต่กระนั้นก็ตาม จากข้อมูลจะพบว่า ผู้มีส่วนร่วมส่วนใหญ่จำกัดเฉพาะกลุ่มผู้นำชุมชน และ ฝ่ายการเมืองในเทศบาลเท่านั้น

4. แนวทางในการกำหนดนโยบาย

ตามหลักการในการกำหนดนโยบายของเทศบาล ฝ่ายบริหารจะต้องประสานภาคส่วนต่างๆ แต่ในความเป็นจริงในการกำหนดนโยบายตัวแทนชุมชนเป็นเพียงผู้ประสานนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหาร ดังนั้นในการกำหนดนโยบายตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องมากที่สุด คือ ฝ่ายบริหาร ซึ่งเมื่อสัมภาษณ์จากคณะผู้บริหาร ข้าราชการประจำ และ สมาชิกสภาเทศบาล ทำให้ทราบถึงแนวทางในการกำหนดนโยบายของเทศบาล ดังนี้

นายวุฒิชัย มะลี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวว่า

“...ท่านนายกฯเป็นคนมองภาพกว้าง มองการณ์ไกล นโยบายเมื่อท่านตั้งนโยบายมา พวกเราสมาชิกก็จะมาดู ส่วนมากตั้งมาสิบ ประมาณ แปด เก้า ผ่านหมด นโยบายตั้งมาก่อนแถลงเข้ารับตำแหน่ง เป็นภาพรวม ทำอะไรบ้าง แล้วก็ดึงที่แถลงมาใช้ บางครั้งหนึ่งสองสามสี่ไม่ได้ทำ ทำผิดพลาด เพราะความเร่งด่วน...”⁴⁸

ขณะที่ นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 กล่าวถึงโครงการของเทศบาลในภาพรวมว่า

“...คือเป็นที่เทศบาลยุ่งมากเลยอะ เคยไปเทศบาลอื่น เจียวอย่างกับวัด แต่ของเทศบาลนครนนท์โครงการเยอะ จำไม่หมด แต่ของเราคืออย่างหนึ่งคือ ในเรื่องสาธารณูปโภคส่วนใหญ่เราทำไปเยอะแล้ว ถ้าเหลือทำก็ไม่มาก เพราะเราทำตามแผนพัฒนาสามปีต่อเนื่องมาโดยตลอด ผมเคย

⁴⁸ สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะลี, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 4, 29 ธันวาคม 2554.

แนะนำท่านนายกฯว่า สาธารณูปโภคเราทำไป 90 เปอร์เซ็นต์แล้ว เราควรหันมาดูแลเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชน และด้านการศึกษา ผมเป็นคนชอบคิดนะ...”⁴⁹

สำหรับแนวทางในการกำหนดนโยบาย นายประสิทธิ์พงษ์ ศิวาจิน สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...เทศบาลจะมีการกำหนดโครงสร้างนโยบายหลัก เช่น สาธารณสุข มีนโยบายใด เช่น อาจมีการตรวจสุขภาพชุมชน หรือ สร้างโรงพยาบาล ซึ่งจะต้องถูกบรรจุไว้ในแผน แต่สมาชิกสภาเทศบาลจะมาเลือกโครงการทุกๆด้าน ทั้งด้านสาธารณสุขหรือด้านความปลอดภัย เพื่อจะเลือกว่าโครงการใดจะทำหรือไม่ ถ้าเป็นโครงการของส่วนกลางส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยไม่บอกกล่าวกับสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งการดำเนินโครงการของส่วนกลางจะเน้นการดำเนินการอย่างเป็นองค์รวม ไม่ลงในรายละเอียด...”⁵⁰

อย่างไรก็ตาม นางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 กล่าวถึงหลักการและข้อเท็จจริงในการกำหนดนโยบายของเทศบาล

“...การกำหนดนโยบายก็จะคงไว้หมดจากแผนปี 54 ดึงมาทั้งหมด อันเดิมก็จะเอา อันใหม่ก็จะเอา แต่เห็นเวลาแบ่งเงินแบ่งอะไรกันก็คิดใหม่ เขาดูจากความคิดผู้บริหาร และโดยปกติ แผนจะต้องเสร็จก่อนแล้วบทย่อยมาจากแผน แต่จริงๆเทศบาลเราก็ไม่ทันหรือกัะ เพราะบางครั้งการจะทำโครงการอะไรไม่ทำโครงการอะไรมันขึ้นกับข้างบนว่าจะเพิ่มลดเปลี่ยนแปลงอะไร มันเหมือนเป็นอะไรที่ใหม่ตลอดเวลา คิดใหม่ ทำใหม่ ตลอด บางทีโครงการที่ไม่ได้อยู่ในแผนพอเขาพูดมา เช่น สท.หรือผู้บริหารบอกว่าต้องเอาโครงการนี้ ก็ต้องใช้วิทยุทัณฑ์เพื่อบรรจุโครงการนั้นเข้าไปในแผนให้ได้ ใหม่ๆที่ประกาศมาแล้วด้วยซ้ำ โดยส่วนตัวก็ไม่ได้รู้สึกอะไร เขาให้ทำอะไรก็ทำ เพราะเราไม่ได้ไปทุจริต แค่อำโครงการเข้ามาบรรจุในแผนเท่านั้น...”⁵¹

ในประเด็นเดียวกัน นายส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวถึงหลักการกำหนดนโยบายตามความเป็นจริงของเทศบาลว่า

⁴⁹ สัมภาษณ์ สรวิตย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3,10 มกราคม 2555.

⁵⁰ สัมภาษณ์ ประสิทธิ์พงษ์ ศิวาจิน, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 10 มิถุนายน 2554.

⁵¹ สัมภาษณ์ อรอุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 18 เมษายน 2554.

“...ส่วนใหญ่จะประชุมนอกรอบก่อน คือ ประชุมเฉพาะคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาเทศบาล หมายถึงท่านรองนายกฯ พวกสมาชิกแต่ละเขตเรียกมาประชุม แล้วเอาแผนพัฒนาสามปีมา ดูว่าอันไหนมีความสำคัญก่อนหลัง แล้วก็ให้เราช่วยกันดูว่าจะเอาอันไหนหยิบขึ้นมาทำก่อน...”⁵²

กล่าวโดยสรุป แนวทางในการกำหนดนโยบายของเทศบาลจะมีนโยบายหลักที่มาจากภาระหลักของส่วนราชการต่างๆ เนื่องจากส่วนราชการสำนักต่างๆในเทศบาลต่างมีภาระงานที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า โครงการของเทศบาลมีค่อนข้างมากมีความจำเป็นเร่งด่วนต่างกัน แม้ว่าตามหลักการข้าราชการประจำจะต้องเป็นผู้มีบทบาทในด้านการกำหนดโครงการและแผนงานต่างๆตามภารกิจหน้าที่ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย แต่ในความเป็นจริงฝ่ายการเมืองจะมีการเพิ่มเติมโครงการด้วยเพื่อตอบสนองต่อกลุ่มผู้สนับสนุน

4.1 บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ถึงบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่สะท้อนมุมมองเดียวกัน ดังนี้

นายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง หัวหน้างบประมาณ กล่าวถึงบทบาทของข้าราชการประจำในด้านการเสนอแนะโครงการ ว่า

“...มันก็มีในส่วนของการเสนอแนะให้ท่านฟัง แต่นโยบายส่วนใหญ่ก็จะมาจากคณะผู้บริหารอยู่แล้ว เพราะท่านรับปากประชาชนมา คือ ท่านมาจากการเมือง ก็เหมือนโครงการรัฐบาลมันก็ต้องทำให้บรรลุนโยบาย เพราะเราต้องมีแถลงผลการดำเนินการทุกปี คือ เรื่องบทบาทของข้าราชการประจำส่วนใหญ่ด้านการผลักดัน เราจะได้แค่เสนอ แต่ถ้าจะไปสั่งช่างให้ทำอะไร ไม่ได้เพราะข้ามหน้าข้ามตาสห. แต่งานที่มันสำเร็จมาได้ ก็เพราะข้าราชการประจำทั้งนั้น เพราะท่านให้มาแต่นโยบาย มันไม่มีหรอกที่ผู้บริหารจะมานั่งอบรม มันก็ต้องมาจากผู้บริหารงานประจำ...”⁵³

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในความเป็นจริง ข้าราชการประจำควรมีบทบาทในการดำเนินนโยบาย เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้นทุกกรณี

ดังคำสัมภาษณ์ของนางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ ที่กล่าวว่า

⁵² สัมภาษณ์ ส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 23 พฤศจิกายน 2554.

⁵³ สัมภาษณ์ เสฐียรพงษ์ เทียนทอง, หัวหน้างบประมาณ, 9 กันยายน 2554.

“...เราก็ทำเท่าที่เราทำได้ เพราะถ้าไม่ทำก็จะหาว่าทำไมไม่ทำอีก มันก็พูดยาก แต่เราก็พยายามทำให้ได้ เพราะ คนมันมีหลายประเภทไม่ใช่ข้าราชการจะดีทุกคน บางทีมันก็หาช่องทางอะไรไปเรื่อย...”⁵⁴

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงยังมีข้าราชการประจำซึ่งอาจเป็นระดับสูงบางส่วน ที่สามารถมีส่วนร่วมผลักดันบางโครงการเข้าสู่แผนพิจารณางบประมาณได้

ดังที่ นายจنگกล ทองโอพาร กล่าวว่

“...ส่วนราชการ บางทีก็มีโครงการที่พวกส่วนราชการยึดเข้ามา เพราะเวลาผู้บริหารพิจารณาเขาก็จะต้องตัดงบ และผู้บริหารจะรู้เพราะเขามาขออนุญาตแบบ หรือไม่ก็ถามสท. ในเขตว่านี่โครงการใคร บางทีสท.บอกว่ามีก็แยเลย นี่ก็แสดงว่าพวกราชการที่จริงมีหน้าที่ปฏิบัติแต่ดันยึดโครงการที่เอื้อประโยชน์เข้ามา ทำให้บางครั้งต้องตัดออก แต่บางครั้งก็ปล่อยไปเพราะถ้าบอกตรงๆมันก็หยวนๆกันกับผู้บริหารได้...”⁵⁵

จากคำกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการที่ฝ่ายการเมืองยอมผ่อนผัน โดยการเอื้อประโยชน์ในบางโครงการที่ฝ่ายข้าราชการประจำได้ประโยชน์ ทั้งนี้เพราะเป็นฝ่ายบริหารเหมือนกัน อีกทั้งเพื่อเอาใจฝ่ายข้าราชการประจำ

การกล่าวเช่นนี้มีได้หมายถึงฝ่ายข้าราชการประจำจะสามารถชี้หรือกำหนดนโยบายส่วนใหญ่ได้ เพราะเป็นที่น่าสังเกตว่า บทบาทของข้าราชการประจำส่วนใหญ่ในเทศบาลอาจแสดงบทบาทเพียงการช่วยเหลือฝ่ายการเมืองมากกว่าการนำเสนอ ดังที่ นายจنگกล ทองโอพาร รองนายกเทศมนตรี กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวว่า

“...คือจริงๆช่วยอยู่แล้ว ข้าราชการประจำส่วนใหญ่จะสนองนโยบายผู้บริหารหมด เพราะว่า ณ วันนี้พูดจริงๆ นะครับ คือระบบการเมืองมันเป็นใหญ่ มันเหมือนผมเปรียบเหมือน ถ้าคุณไม่สนองนโยบาย มันไม่ถูกต้อง แต่จริง ผมถามว่าผมร่วมงานกับคุณ แต่คุณเป็นฝ่ายตรงข้าม เป็นฝ่ายคนอื่น ผมจะเอามาดูแลงานในส่วนไหนให้ผม พอผมทำอะไรไปส่งอะไรไปคุณก็ขวาง ทำอะไรไปคุณก็ขวาง เพราะฉะนั้นผมก็มีการเปลี่ยน พอเปลี่ยนถามว่าคุณพอใจมั๊ย ถามว่าผมทำผิดอะไร ผมจะบอกได้มั๊ยว่าสักๆว่าคุณอะไม่ใช่พวกผม ผมบอกได้มั๊ย ว่าคุณไม่สนองนโยบายผมบอกได้มั๊ยมันพูดไม่ได้ เพื่อความเหมาะสม ผมก็ต้องเอาคนที่จะมาทำงานด้านนโยบายมานั่งแทน จริงมั๊ย เพราะผมทำอะไรคุณก็ไม่เดิน ส่งอะไรไปก็เตะถ่วงอย่างนั้นอย่างนี้ จริงมั๊ย แต่ที่นี้การเมืองคุมได้

⁵⁴ สัมภาษณ์ อรุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 23 มิถุนายน 2554.

⁵⁵ สัมภาษณ์ จงกล ทองโอพาร, ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี, 28 มีนาคม 2554.

หมด เพราะในของเทศบาลนครนนท์เนี่ย ข้าราชการส่วนใหญ่จะไม่ออกนอกแถว ทำไม่ถึงไม่ออกนอกแถว เพราะท่านนายกฯอยู่มาแล้วแปดสมัย จนย้ายไปย้ายมาหลายคน อย่างผมอยู่มาสี่สิบปี ข้าราชการหลายคนย้ายไปย้ายมาหลายที่ เขาก็อยากย้ายกลับมา ย้ายกลับมาผมก็ยังมีอยู่ เราไม่ได้ใช้อำนาจไม่ได้เอาพระเดชพระคุณมาใช้ เขาก็สบายใจ...”⁵⁶

สอดคล้องกับที่นางสาวเจิว (นามสมมติ) เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน ที่กล่าวว่า

“...ที่นี่ นายกฯเก่งกว่าปลัด ปลัดเก่งเรื่องทำตามคำสั่ง สั่งผิดก็ต้องทำให้ถูก แต่เวลาโดนเรียกไปสอบข้าราชการ โคน นายกฯไม่โดน...”⁵⁷

กล่าวโดยสรุป ข้าราชการประจำส่วนใหญ่แสดงบทบาทในการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา คือ ปลัดเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลจะได้รับคำสั่งมาจากนายกเทศมนตรี รวมทั้งกระทรวงต่างๆของภาครัฐ เป็นต้น แต่จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงนัยยะทางการเมือง คือ แม้ว่าข้าราชการประจำจะพยายามแสดงบทบาทในขั้นตอนการกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพียงใดก็ตาม ในความเป็นจริงยังมีอุปสรรคขัดขวางอันมาจากข้าราชการระดับสูง หรือ ฝ่ายการเมืองท้องถิ่นที่สามารถแทรกแซงการปฏิบัติงานของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานส่งผลให้การดำเนินการบางประการ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาสามปีมิได้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยมากนัก สังเกตเห็นได้จากกรณีที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนต้องเพิ่มเติมโครงการหลายโครงการในช่วงที่ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีเรียบร้อยแล้ว ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า บรรดาข้าราชการประจำส่วนใหญ่แสดงบทบาทในฐานะผู้ช่วยเหลือทางด้านเอกสารให้กับฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองในเทศบาล

4.2 บทบาทของข้าราชการส่วนภูมิภาค

อย่างไรก็ดี ในขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี สามารถสะท้อนให้เห็นถึงอีกหนึ่งตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ ข้าราชการส่วนภูมิภาค ว่าเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในฐานะกรรมการอย่างไร เพราะตามอำนาจหน้าที่ภาคส่วนดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย ซึ่งจากการสังเกตและสัมภาษณ์ปรากฏว่าข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่น ตัวแทนท้องถิ่นจังหวัด, โยธาธิการและผังเมือง

⁵⁶ สัมภาษณ์ จงกล ทองโอฬาร, รองนายกเทศมนตรี, 29 มิถุนายน 2555.

⁵⁷ สัมภาษณ์ เจิว (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 9 กันยายน 2554.

จังหวัดนนทบุรี และธนารักษ์พื้นที่นนทบุรีเน้นการให้คำแนะนำในด้านการดำเนินงานของเทศบาล เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นอาจทำให้วิเคราะห์ได้ว่าเทศบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างอิสระ แต่ในความเป็นจริงแล้วเทศบาลไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัด เพราะมีการเมืองเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายประจำอยู่เสมอ สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนที่กล่าวว่า

“...เทศบาลเป็นอิสระมากพอสมควร เขาไม่มีสิทธิ์จะมาสั่งอะไร เขาแค่แนะนำ...”⁵⁸

หรือ จากคำสัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“...ที่นี้ส่วนภูมิภาคคุมได้ไม่มาก อย่างคุมรายจ่ายก็ไม่ค่อยทำตลอด แต่จะตรวจสอบทีหลังคือตอนหลังจากนำไปใช้...”⁵⁹

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่กล่าวไว้ในหน้า 158 ที่กล่าวในทำนองว่า แม้จะมีการจัดประชุมประสานแผนพัฒนาระหว่างของจังหวัดและท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจนั้นขึ้นกับฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ทั้งนี้อาจเพราะ ในความเป็นจริง ระหว่างเทศบาลกับจังหวัด ต่างมีความสัมพันธ์แบบช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกันในด้านงบประมาณ เพราะจากการสัมภาษณ์พบว่า ในแต่ละปีจะมีโครงการของจังหวัดที่ขอมากับเทศบาล ซึ่งในประเด็นดังกล่าวรองผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยอมรับเนื่องจากในความเป็นจริงบจังหวัดปีหนึ่งๆได้เพียง 150 ล้านบาท จึงไม่สามารถดำเนินโครงการได้มากนัก ดังนั้น ในปัจจุบันจังหวัดจึงมีการบูรณาการโครงการกับท้องถิ่น หรืออาจมีบางโครงการที่จังหวัดขอสนับสนุนงบประมาณจากเทศบาลในพื้นที่

ดังที่ นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวว่า

“...เขามาขอขบเราอยู่เรื่อย บางทีมันก็ไม่ถูก อย่างขอเองบไปปล่อยปลา เรามองดูมันก็ไม่ดีก็มีประมงจังหวัดแล้ว ทำไมประมงไม่ทำ ก็เรียกประมงมาปล่อย เมื่อก่อนเราให้ ขอไปสองล้าน

⁵⁸ สัมภาษณ์ อรุมา ศรีวาริรัตน์, พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5, 9 กันยายน 2554.

⁵⁹ สัมภาษณ์ อรุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 23 มิถุนายน 2554.

แล้วปลาไม่รู้ปล่อยเท่าไร? มองดูแล้วก็ไม่ค่อยดี หลังๆขอมาก็ไม่ค่อยให้ เพราะสดง.เขาไม่ค่อยให้ ...”⁶⁰

สอดคล้องกับที่ นางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 กล่าวว่า “...โครงการบางโครงการจังหวัดต้องเข้ามาขอกับเทศบาล เช่น โครงการปกป้องสถาบันฯ, โครงการพันธุ์ปลา, โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ ที่จังหวัดขอมมา ส่วนใหญ่มันก็จะมียางโครงการที่จังหวัดขอมมา เพราะเขาเห็นว่าเราจัดเก็บได้มาก แต่แต่ละปีจะมีขอมมาแค่ 3-4 โครงการ แต่ปัญหาคือบางที่เขาสั่งการมาตอนเราทำเสร็จไปแล้ว คือ สั่งมาไม่ถูกเวลา เพราะเราต้องเอาเข้าแผน เราก็ต้องใช้วิธีซิกแซกเอา แบบนี้เขาจะบอกว่าเราไม่ได้ว่าเราทำผิด เขาสั่งผิดเวลา เพราะเขาก็รู้อยู่แล้วว่าระเบียบเทศบาลต้องทำอะไรช่วงไหน...”⁶¹

ดังนั้น จะเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนภูมิภาคในปัจจุบันมีลักษณะช่วยเหลือเกื้อหนุนกัน ในด้านการประสานนโยบาย รวมถึงการสนับสนุนงบประมาณมากขึ้น ทำให้ลักษณะของการกำกับควบคุมเป็นไปอย่างเบาบางไม่เข้มงวดมากนัก

4.3 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการผลักดันนโยบาย

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงมีโครงการบางส่วน เช่น โครงการเกี่ยวกับการพัฒนา ที่มาจากการผลักดันของสมาชิกสภาเทศบาล เพราะสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ลงพื้นที่พบปัญหามากกว่าด้วยเหตุนี้ จึงทำให้นายกเทศมนตรีจำเป็นต้องประสานนโยบายกับฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งประเด็นการประสานนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล นายวุฒิชัย มะสี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...โครงการใหญ่ๆจะคุยกับท่านนายกฯ แต่ถ้าเป็นเรื่องเล็กๆ ก็จะประสานกับกองช่าง ที่ไม่ได้ใช้งบประมาณเยอะแยะ เช่น พวกถนนในซอย ก็จะประสานช่างโดยตรง ถ้าเป็นนโยบายโครงการใหญ่ๆ เช่น ถ้าเป็นถนนเส้นหนึ่ง ใช้เงินมาก ก็จะเข้าเป็นแผน แล้วตั้งงบประมาณ แต่แผนต้องอยู่ใน 3 ปี โครงการต้องผ่านแผนก่อน ผ่านสมาชิกสภาเทศบาลให้ยกมือ แล้วออกมาเป็นงบประมาณ...”⁶²

⁶⁰ สัมภาษณ์ สมนึก ธนเดชากุล, นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี, 30 สิงหาคม 2555.

⁶¹ สัมภาษณ์ อรอุมา ศรีวาริรัตน์, พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5, 22 กันยายน 2554.

⁶² สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะสี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 29 ธันวาคม 2554.

อย่างไรก็ตาม นายประสิทธิ์พงษ์ ดีวาจิน กล่าวถึงผู้ที่มิบทบาทหลักในการเลือกโครงการ คือ สมาชิกสภาเทศบาล เพราะสมาชิกสภาเทศบาลจะรู้พื้นที่ และกล่าวเพิ่มเติมว่า

“...โครงการส่วนใหญ่สท.เป็นคนเสนอ เราก็จะต้องมีข้อมูลของเรา ดังนั้นถ้าเราบอกให้เขาทำ เราก็ต้องมีข้อมูลดั้งเดิมของเราอยู่แล้ว แต่ในกรณีที่ส่วนราชการกองต่างๆจะเสนอนโยบาย ส่วนราชการจะต้องนำโครงการนั้นมาบรรจุในแผน และสมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกว่าโครงการใดจะทำหรือไม่อย่างไร ถ้าโครงการไหนไม่ทำก็จะปล่อยให้อยู่ในแผนต่อไป...”⁶³

นอกจากนี้ นายวุฒิชัย มะสี ยังกล่าวถึงประเด็นนี้เพิ่มเติมว่า

“...ทุกอย่างอยู่ที่สภา ถ้าสภารวมหัวกัน แต่บางครั้งด้วยความที่เป็นสภาที่ไม่มีฝ่ายค้าน พุดไปมันก็นะ แต่ถ้าอะไรที่มันจำเป็น เราก็ไม่ว่ากัน แต่จริงๆเราก็ไม่ค่อยเห็นด้วย แต่ท่านปลัดท่านแจ้แจ๊ง เราก็ไม่อยากจะอะไรมาก ยกตัวอย่างเช่น การประสานนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลในช่วงน้ำท่วมจริงๆเขาไม่ได้มาประสาน...”⁶⁴

ขณะที่เมื่อสัมภาษณ์นายจงดล ทองโอพาร อดีตสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...การปรึกษาจริงๆเขาก็ไม่ค่อยปรึกษาหรอก...”⁶⁵

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟัง เสนอความคิดเห็นในด้านการประสานนโยบาย แต่ในความเป็นจริงฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องปรึกษามemberสภาเทศบาลหรือที่ปรึกษานายกเทศมนตรีทุกโครงการ

อย่างไรก็ตาม เมื่อสัมภาษณ์ฝ่ายข้าราชการประจำ ในประเด็นบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการช่วยผลักดันโครงการ พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่จะเน้นการประสานโครงการเฉพาะโครงการในงบลงทุน

ดังคำสัมภาษณ์ของนางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ที่กล่าวว่า

“...ส่วนใหญ่สท.จะเน้นโครงการในพวกงบลงทุน แต่ก่อนให้เขามาติดต่อกับเรา แต่เดี๋ยวนี้ให้ไปติดต่อกับช่างเลย...”

⁶³ สัมภาษณ์ ประสิทธิ์พงษ์ ดีวาจิน, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 10 มิถุนายน 2554.

⁶⁴ สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะสี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 29 ธันวาคม 2554.

⁶⁵ สัมภาษณ์ จงดล ทองโอพาร, อดีตสมาชิกสภาเทศบาล, 28 มีนาคม 2554.

เมื่อสอบถามในประเด็นเดียวกันนายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง กล่าวว่า

“...สท.ท่านก็มีเรื่องคะแนนเข้ามาเกี่ยวข้อง มันก็ต้องมีการนอกรอบกันบ้าง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นพวกถนน โครงสร้างพื้นฐานที่เขาต้องการให้อาเข้าแผน...”

นอกจากนี้ นายจกกล ทอง โอปารยังสะท้อนประเด็นสมาชิกสภาเทศบาลบางเขตกับการช่วยประสานงานด้านนโยบายว่า

“...เบอร์ 1- เบอร์ 6 ไม่ค่อยเห็นทำเลย แต่พอจะให้เลือกก็มาบอกให้เลือก ปากก็บอกประมาณว่า ช่วยหน่อยนะครับเบอร์ 1 ถึง เบอร์ 6 แต่พอเอาเข้าจริงไม่เคยเห็นหัวเลย เราก็ทำตายเลย...”⁶⁶

ดังนั้น หากจะพิจารณาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการกำหนดนโยบาย จำเป็นต้องคำนึงถึงบริบททางสังคม รวมถึงบริบททางการเมืองเป็นสำคัญ เนื่องจากเทศบาลนครนนทบุรีมีสภาพความเป็นเมืองสูง ความต้องการมีหลากหลาย ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาสูง และถือเป็นตัวแทนของชุมชนในการประสานงานระหว่างประชาชนกับเทศบาล ขณะเดียวกันสมาชิกสภาเทศบาลต่างมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต แต่มีหัวหน้าทีมเดียวกันคือนายกเทศมนตรี ด้วยเหตุนี้จึงอาจต้องแสดงบทบาทนอกเหนืออำนาจหน้าที่ คือ สมาชิกสภาเทศบาลอาจมีการช่วยชุมชนผลักดัน โครงการที่เน้นเฉพาะเขตเลือกตั้งเพื่อผลคะแนนเสียงของกลุ่ม ขณะเดียวกันก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการประสานงานเพื่อช่วยฝ่ายบริหารเพราะมาจากทีมเดียวกันด้วย อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์จะพบว่า ในความเป็นจริงมีสมาชิกสภาเทศบาลบางคนในบางเขตเท่านั้นที่จะมีบทบาทในการประสานนโยบาย และการผลักดันนโยบาย

4.3.1 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการประสานนโยบาย

ดังที่ นาย ส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...ส่วนใหญ่สมาชิกสภาเทศบาลจะลงพื้นที่และประสานระหว่างเทศบาลกับชุมชน คือเราก็เป็นเหมือนเราเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็จริง แต่เราก็เข้าไปสัมผัสกับชาวบ้านด้วย ว่าเขาต้องการจริงหรือเปล่า ไม่ใช่เราไปยึดเยียดให้เขาโดยที่เขาไม่ยอมได้...”⁶⁷

⁶⁶ สัมภาษณ์ จกกล ทอง โอปาร, ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี, 28 กุมภาพันธ์ 2554.

⁶⁷ สัมภาษณ์ ส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 23 พฤศจิกายน 2554.

สอดคล้องกับที่ นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล ได้สะท้อนมุมมองในประเด็นบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการช่วยประสานนโยบาย

“...ผมคิดว่า ถ้าสมาชิกเป็นกระจก ผู้บริหารก็จะได้ไม่ต้องเหนื่อยว่าประชาชนคิดอะไร ต้องการอะไร...”⁶⁸

ขณะที่ประชาชนชุมชนต่างๆ กล่าวถึงประเด็นบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการช่วยเหลือด้านการประสานนโยบายไว้ต่างจากที่สมาชิกสภาเทศบาลกล่าว ดังนี้

นางฐายิกา ศัลยวุฒิ ประธานชุมชนซอยสันติ กล่าวถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการลงพื้นที่ว่า

“...สท.ลงพื้นที่ไม่บ่อย เขตป่าไม่ค่อยสนใจ เขตสองคูดีกว่าอีก เขตสองเหมือนคูทุกเขตเลย เขตสามเขตสี่เขาก็ไปนะ สท.ทุกเขตสู้เขตสองไม่ได้ กรรมการประชาชนชุมชนพูดเหมือนป่าทุกคน แต่ว่าแต่ละชุมชนอาจจะไม่เหมือนกัน เพราะเขาอาจจะไปรับเงินจากใครมาหรือเปล่าตอนหาเสียงเราก็ไม่รู้...”⁶⁹

สอดคล้องกับที่ นายสมจิตต์ วุฒิสุทธิ ประธานชุมชนซอยศิริชัย กล่าวว่า

“...พูดกันจริงๆคือสท.ไม่เคยมาเอื่องานให้เรา ไม่ลงพื้นที่หอรก ไม่เหมือนสท.ห้วย ทำงานพอสท.ห้วย ทำงาน พอสท.ห้วยนี่ลงมาทำงานกับผมเนี่ย แต่สท.ในเขตไม่ค่อยลงมา ก็มีชุมชนหนึ่งเขาก็โกรธกันว่าไอ้หคคนนี่ไม่ค่อยทำงานเลย พูดกันตรงๆสท.แต่ละคนไม่ต้องไฟท์เท่าไร เพราะเรื่องทั้งหมดนายกฯแต่เพียงผู้เดียววะ ที่นี้นะ แต่ถ้าที่อื่นต้องแข่งกันหน่อย แต่ที่นี้ นายกแต่เพียงผู้เดียว...”⁷⁰

ขณะที่ นางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5 กล่าวถึงบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการประสานนโยบายว่า

“...สท.มีบทบาทในการเสนอ แต่มันมีปัจจัย คู่อื่นๆอะไรหลายอย่าง ว่ามันคิดอะไรมีัยอะไรทำได้ไม่ได้...”⁷¹

⁶⁸ สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

⁶⁹ สัมภาษณ์ ฐายิกา ศัลยวุฒิ, ประธานชุมชนซอยสันติ, 9 กรกฎาคม 2555.

⁷⁰ สัมภาษณ์ สมจิตต์ วุฒิสุทธิ, ประธานชุมชนซอยศิริชัย, 15 กรกฎาคม 2555.

⁷¹ สัมภาษณ์ อรอุมา ศรีวาริรัตน์, พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5, 9 กันยายน 2554.

จากคำสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลบางเขตที่มีบทบาทในการลงพื้นที่ช่วยเหลือประชาชน โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ในขณะที่เขตอื่นๆไม่แสดงบทบาทการลงพื้นที่มาก และแม้ว่าจะประสานนโยบายส่วนใหญ่จะเน้นประสานเฉพาะโครงการในงบลงทุน ทั้งนี้ อาจเพราะการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่ หรือ การประสานแผน ส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างประธานชุมชนกับนายกเทศมนตรีโดยตรง อีกทั้งจากข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละเขตแบ่งงานกันทำ โดยการรับผิดชอบเฉพาะเขตของตนเอง การประสานงานระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละเขตไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งในการผลักดัน โครงการยังพบกับปัญหาเรื่องข้อกฎหมายหรือเรื่องพื้นที่สาธารณะ ทำให้สภาเทศบาลที่มีข้อมูลไม่มากนักเสียเปรียบในด้านนี้

ขณะที่บทบาทในด้านการเสนอผลักดัน โครงการ สมาชิกสภาเทศบาลสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ เช่น เมื่อรับคำร้องจากประธานชุมชน หรือ ลงพื้นที่ตรวจพบว่ามีปัญหาเกิดขึ้น สมาชิกสภาเทศบาลสามารถเขียนโครงการหรือประสานงานกับเทศบาลได้ และฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนร่วมกับการเสนอแนะได้อย่างเต็มที่ แต่ในการตัดสินใจจำเป็นต้องพิจารณาจากหลายปัจจัย เช่น ความเป็นไปได้ของการปฏิบัติโครงการ, เงื่อนไขทางระเบียบ กฎหมายที่สมาชิกสภาเทศบาลมักไม่ทราบในรายละเอียดมากนัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในความเป็นจริงสมาชิกสภาเทศบาลก็มีความเสียเปรียบในด้านความรู้เรื่องระเบียบและกฎหมาย ทำให้ฝ่ายบริหารอาจมีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากกว่า

อย่างไรก็ดี จากคำสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือ ในการประสานนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล คือ แม้ว่าฝ่ายบริหารจะพยายามประสานนโยบายกับฝ่ายสภาเทศบาล แต่มีสมาชิกสภาเทศบาลส่วนหนึ่งเท่านั้นที่มีบทบาทในการผลักดันนโยบาย โดยเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้เพราะ โครงการหรือนโยบายดังกล่าวจะทำให้ได้คะแนนเสียงจากประชาชน เพราะผลงานเห็นเป็นรูปธรรม

กล่าวโดยสรุป ในขั้นการกำหนดนโยบาย เริ่มจากการประสานแผนกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระบวนการที่ภาคประชาชนควรจะมีบทบาทมาก คือ ขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งจากข้อมูลเชิงประจักษ์จะเห็นว่า ชุมชนไม่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเข้มข้น เพราะมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การขาดการประสานงานระหว่างกัน การถูกกีดกันออกจากการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา แม้ว่าจะมีตัวแทนชุมชนบางชุมชนพยายามผลักดัน โดยการประสานงานกับสมาชิกสภาเทศบาล แต่ประเด็นที่น่าสังเกต คือ ชุมชนเสนอและผลักดันได้เฉพาะโครงการที่มาจาก

ปัญหาเล็กๆน้อยๆมากกว่าโครงการใหญ่ เช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาเทศบาลที่ส่วนใหญ่มักเสนอโครงการจำกัดอยู่เฉพาะโครงการในงบประมาณ ขณะที่บทบาทของข้าราชการประจำส่วนใหญ่มีเพียงการพยายามเสนอโครงการเข้าสู่แผนพัฒนาสามปี

ส่วนประเด็นทางการเมืองในขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะเห็นได้ว่า ฝ่ายการเมืองพยายามแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายข้าราชการประจำ เช่น การสั่งการให้เพิ่มเติมโครงการไว้ในแผน ทั้งที่ช่วงเวลาดังกล่าวควรดำเนินการจัดทำแผนเสร็จสิ้นแล้ว

ดังนั้น หากพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้นำแผนพัฒนาสามปีมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่า เทศบาลนครนนทบุรีอาจไม่ได้นำแผนพัฒนาสามปีมาใช้เป็นเครื่องมืออย่างรอบคอบ ข้อสังเกตที่ช่วยสนับสนุนแนวคิดนี้ คือ

ประการแรก เมื่อพิจารณาช่วงเวลาของการจัดเตรียมทำงบประมาณ และการจัดประชุมประชาคมเมือง พบว่า เทศบาลมีวิธีการทางการบริหารที่เน้นการจัดเตรียมทำงบประมาณรายจ่าย โดยให้ฝ่ายสำนักการช่างและสมาชิกสภาเทศบาลเสนอโครงการด้านการลงทุนก่อนในช่วงต้นเดือนมกราคม ซึ่งเป็นช่วงเดือนก่อนการจัดประชุมประชาคมเมืองที่จัดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม ประเด็นดังกล่าวหัวหน้าจัดทำงบประมาณ ให้เหตุผลว่า “เทศบาลจะต้องรีบทำโครงการลงทุนก่อน เพราะใช้เวลานาน เนื่องจากเป็นโครงการที่มีการตกลงปรับแบบ ระหว่างสำนักการช่าง และสมาชิกสภาเทศบาล ถ้าวางแผนก็ไม่ทันการ”⁷² แสดงให้เห็นว่า โครงการเกี่ยวกับงบลงทุนมีการพิจารณาก่อนการทำประชาคมเมือง มีแนวโน้มที่จะมาจากความคิดของชนชั้นนำในเทศบาล เช่น ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนมากกว่าความคิดของประชาชน

ประการที่สอง เห็นได้จากการที่เทศบาลนครนนทบุรีมิได้มีการปรับปรุงแผนชุมชนเป็นประจำทุกปี โดยกองวิชาการและแผนงานจะกำหนดให้ชุมชนส่งแผนชุมชนมาในช่วงระยะเวลา 3-5 ปี ส่งหนึ่งครั้ง⁷³ และเมื่อสังเกตจากการประชุมประชาคมเมืองที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายของเทศบาล จะเห็นถึงเนื้อหาสาระที่แท้จริง และ ความเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีไม่มาก หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาเทศบาลก็ทำหน้าที่ในการช่วยฝ่ายบริหารในการประสานนโยบายมากกว่า ขณะที่หน่วยงานอื่นทำหน้าที่เฉพาะการเสนอแนะเท่านั้น สะท้อนถึงประเด็นที่กล่าวว่า ชนชั้นนำมักจะใช้การประชาคมเพื่อเป็นเครื่องมือในการชี้แจงแนวนโยบายที่ชนชั้นนำคิดไว้แล้วนำเสนอให้ประชาชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องรับทราบมากกว่าการประสานนโยบายจากทุกภาคส่วนเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

⁷² สัมภาษณ์ เสฐียรพงษ์ เทียนทอง, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 9 กันยายน 2554.

⁷³ สัมภาษณ์ อรุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5, 9 กันยายน 2554.

ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึง “ขั้นการตัดสินใจ” ซึ่งหมายถึงขั้นการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อสามารถตอบคำถามในประเด็นขั้นตอน ตัวแสดงหลักที่มีบทบาทได้อย่างครบถ้วน ดังจะกล่าวต่อไป

การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครนนทบุรี

เมื่อนายกเทศมนตรีเข้าแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล นโยบายดังกล่าวจะถูกนำมาแปลงเป็นแผนพัฒนาหรือแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล แบ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว (5 ปี) และแผนพัฒนา 3 ปีที่ต้องมีการปรับปรุงอยู่ตลอดทุกๆ 1 ปี โดยแผนพัฒนาสามปี* มาจากแผนชุมชนอันมาจากความต้องการของชุมชน นโยบายรัฐบาล และนโยบายคณะผู้บริหารเทศบาล ซึ่งรายละเอียดของแผนพัฒนาสามปีจะเป็นการรวบรวมโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งหมายรวมถึงกิจกรรมที่เทศบาลคาดว่าจะดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ โดยจะคิดโครงการล่วงหน้าคราวละ 3 ปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

กล่าวได้ว่า แผนพัฒนาสามปีถือเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล โดยเทศบาลจะต้องนำแผนพัฒนามาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้กระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายเป็นไปด้วยความรอบคอบ และเป็นไปตามแนวทางแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจที่แผนพัฒนาสามปีจะต้องบรรจุความต้องการของชุมชน หรือ ให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อให้สามารถใช้ได้จริง ซึ่งจากข้อมูลในประเด็นการกำหนดนโยบายที่ผู้วิจัยได้กล่าวแล้วข้างต้น เห็นได้ว่า บทบาทของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายนั้นมีจำกัดเพียงแค่ขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาในขั้นตอนการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า ในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 ของเทศบาลนครนนทบุรีมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งการต่อรอง และการแย้งชิงงบประมาณ ดังจะกล่าวต่อไป

ในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มต้นขึ้นพร้อมกับขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยเทศบาลนครนนทบุรีจะเริ่มจากการประมาณการรายจ่ายต่างๆของหน่วยงานหรือส่วนราชการในเทศบาล ซึ่งโดยปกติกองวิชาการและแผนงานจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมการประมาณการรายจ่ายจากส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆในเทศบาล โดยกอง

* นิยามของแผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งต้องมีความครอบคลุม ต่อเนื่อง และต้องมีการปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

วิชาการและแผนงานจะทำหนังสือเชิญประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงเดือนมกราคมเช่นเดียวกัน จากนั้นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์กองวิชาการและแผนงานจึงจะจัดประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาคัดเลือกโครงการพัฒนา รายจ่ายเพื่อการลงทุน เขต 1-4 (อ้างอิงจากข้อมูลเอกสาร) ซึ่งเมื่อสอบถามหัวหน้าจัดทำงบประมาณพบว่า เหตุที่เริ่มพิจารณารายจ่ายเพื่อการลงทุนก่อนเพราะต้องใช้เวลาในการสำรวจ (จากสมาชิกสภาเทศบาล) และ ประเมินราคา (จากสำนักการช่าง) และปรับแบบ เมื่อได้รับการพิจารณาภายในแล้วกองวิชาการและแผนงานจะทำหนังสือส่งโครงการพัฒนา รายจ่ายเพื่อการลงทุน เขต 1-4 ที่ได้รับการคัดเลือกแล้วให้สำนักการช่างเพื่อดำเนินการสำรวจเขียนแบบ และประมาณการราคา โดยเทศบาลนครนนทบุรีมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคม พร้อมกันกับงบรายจ่ายเพื่อการลงทุน รายจ่ายประจำ เช่น รายจ่ายงบกลาง เช่น เงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว และหมวดค่าใช้สอยและวัสดุ ส่วนรายจ่ายพิเศษ เป็นรายจ่ายที่ท้องถิ่นตั้งจ่ายจากเงินสะสม เงินกู้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือเงินงบประมาณอื่นๆ นอกเหนือจากที่เป็นรายได้ประจำ

ดังคำสัมภาษณ์ของนายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง หัวหน้างบประมาณที่กล่าวว่า

“...เราจะเริ่มด้วยการประมาณการรายจ่ายประจำก่อนให้เสร็จ งบรายจ่ายประจำที่ต้องใช้ในสำนักงาน โดยเราจะดูจากสถิติการใช้จ่ายย้อนหลัง 3 ปี ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายที่แน่นอนอยู่แล้วไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงอะไร ขณะเดียวกันก็จะเริ่มดูโครงการพวกงบลงทุนด้วย ที่เทศบาลจะต้องรีบทำโครงการลงทุนก่อน เพราะใช้เวลาาน ถ้าวางแผนก็ไม่ทันการ...”⁷⁴

กล่าวโดยสรุป การประมาณการรายจ่ายของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ จะมีการกำหนดเงินที่มีจำนวนแน่นอน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เทศบาลนครนนทบุรียังให้ความสำคัญกับการประมาณการรายจ่ายงบลงทุนตั้งแต่ระยะแรกของช่วงต้นเดือนด้วย ทั้งนี้เนื่องจากความรวดเร็วในภายหลังเพราะโครงการในงบลงทุนส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาในการวัด ประเมินราคา ทั้งนี้เพราะเทศบาลนครนนทบุรีเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีงบประมาณมาก ปัญหาและความต้องการของกลุ่มที่พยายามเข้ามามีบทบาททั้งในส่วนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการย่อมมีหลากหลายเช่นกัน

⁷⁴ สัมภาษณ์ เสฐียรพงษ์ เทียนทอง, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 9 กันยายน 2554.

1. การเมืองในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประเด็นแรก ที่จะพิจารณาคือ เมื่อพิจารณาในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 ส่วนใหญ่หน่วยงานต่างๆมักของงบประมาณมากขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ทำให้หลายหน่วยงานถูกตัดทอนงบประมาณลง ขณะที่บางหน่วยงานได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบงบประมาณที่หน่วยงานต่างๆขอในแผนพัฒนาสามปี กับ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 จะพบว่า หลายหน่วยงานถูกตัดงบประมาณลง ขณะที่หลายหน่วยงานได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ดังตาราง

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบงบประมาณในแผนพัฒนาสามปีกับเทศบัญญัติงบประมาณ

หน่วยงานสำนัก/กอง ต่างๆ	โครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาสามปี เฉพาะปี 2555	งบประมาณที่ได้ในเทศบัญญัติประจำปี 2555
1. สำนักการช่าง	1,266,918,300	309,654,800
2. สำนักปลัดเทศบาล	312,706,135	167,702,800
3. สำนักการศึกษา	303,512,800	231,732,800
4. สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	153,235,500	276,706,400
5. กองสวัสดิการสังคม	33,700,000	40,329,200
6. สำนักการคลัง	7,774,000	40,949,700
7. กองวิชาการและแผนงาน	2,806,700	31,218,500

จากข้อมูล สะท้อนให้เห็นได้ว่า สำนักการช่างของงบประมาณมากที่สุด แต่ก็ถูกลดงบประมาณลงมากที่สุดเช่นกัน รองลงมาคือ สำนักปลัดเทศบาลที่ของงบประมาณมากเป็นอันดับสองและถูกลดงบประมาณมากเป็นอันดับสองเช่นเดียวกัน ส่วนสำนักการศึกษาของงบประมาณมากเป็นอันดับที่สามก็ถูกตัดงบประมาณมากเป็นอันดับสามเช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาในรายละเอียด ส่วนใหญ่ สำนักการช่างจะถูกตัดค่าใช้จ่ายในงบลงทุน ทั้งหมวดครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ยกตัวอย่างงบประมาณในหมวดครุภัณฑ์ที่ถูกตัด เช่น ขอรด 21 รายการ แต่ผ่านเข้าสู่เทศบัญญัติงบประมาณเพียง 3 รายการ หรือลดจำนวนครุภัณฑ์ที่ต้องซื้อลง เช่น แก้วพลาสติกที่ขอซื้อ 1,000 ตัว ลดลงเหลือซื้อ 500 ตัว เป็นต้น นอกจากนี้สำนักการช่างยังถูกตัดโครงการในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เห็นได้จาก การที่สำนักการช่างของงบประมาณ

ส่วนนี้มากถึง 187 โครงการ รวมเป็นเงิน 1,151,350,200 บาท แต่ผ่านเข้าสู่เทศบาลัญญัติเพียง 65 โครงการ คิดเป็นเงิน 171,938,000 บาท เท่านั้น

ส่วนสำนักปลัดเทศบาล ส่วนใหญ่ของงบประมาณในหมวดครุภัณฑ์มาก และ ถูกลดงบประมาณในหมวดนี้มากเช่นกัน เนื่องจากสำนักปลัดเทศบาลมีหลายฝ่าย เช่น ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฝ่ายบริหารงานทั่วไป รวมถึงฝ่ายทะเบียนฯ ซึ่งส่วนใหญ่ของกล้องวงจรปิด ตู้เหล็ก โต๊ะ เก้าอี้ คอมพิวเตอร์ แต่ก็ถูกตัดงบประมาณในส่วนนี้ลงมาก ทั้งนี้ส่วนใหญ่เน้นโครงการประเภทอบรมสัมมนา จัดงานพิธีต่างๆ

ขณะที่สำนักการศึกษา งบประมาณส่วนใหญ่ที่ถูกตัดออกส่วนใหญ่คืองบลงทุน คือ หมวดครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง สำนักการศึกษาขอไว้มากถึง 94,290,000 บาท แต่ผ่านเข้าสู่เทศบาลัญญัติเพียง 2 โครงการ ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ใช้งบประมาณมาก คือ โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและอาคารอนุบาลประจำเทศบาลนครนนทบุรี 35,000,000 บาท และ โครงการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ประวัติศาสตร์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี (อาคารศาลากลางหลังเก่า) 15,700,000 บาท รวมงบประมาณทั้งสองโครงการ 50,700,000 บาท

แม้ว่างบประมาณในส่วนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างของสำนักการศึกษาจะมาก แต่เมื่อพิจารณาจะเห็นว่า ฝ่ายบริหารเน้นโครงการเกี่ยวกับการจัดพิธีการ จัดนิทรรศการ งานประเพณีต่างๆ รวมถึงโครงการประเภทอบรมสัมมนาให้กับบุคลากรในโรงเรียนต่างๆ มากกว่าเห็นได้จากการที่งบประมาณส่วนดังกล่าวผ่านเข้าสู่เทศบาลัญญัติเป็นจำนวนเงิน 74,739,350 บาท เห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับโครงการประเภทงานประเพณี อบรมสัมมนา และโครงการก่อสร้างใหญ่ๆ แต่ไม่เน้นครุภัณฑ์ที่ใช้ในสำนักงาน

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่ถูกตัดทอนลงของสามหน่วยงานข้างต้น ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายบริหารนำงบประมาณของทั้งสามหน่วยงานที่ถูกตัดทอน มาเพิ่มให้กับหน่วยงานที่เหลือ คือ สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองสวัสดิการสังคม สำนักการคลัง และกองวิชาการและแผนงาน

จากข้อมูลจะเห็นว่า ฝ่ายบริหารค่อนข้างให้ความสำคัญกับส่วนราชการที่กล่าวข้างต้นมาก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นถึง 123,470,900 บาท ขณะที่สำนักการคลังที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น 33,175,700 บาท หรือกองวิชาการและแผนงานได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเพียง 28,411,800 บาท รวมถึงกองสวัสดิการสังคมได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นมาเพียง 10,629,200 บาท

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของแต่ละส่วนราชการ เช่น สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณหมวดครุภัณฑ์เพิ่มขึ้น (คิดเป็น 21%) เห็นได้จากกรณีที่มีรายการครุภัณฑ์ที่วางแผนว่าจะซื้อในปี 2556 เพิ่มเข้ามาหลายรายการ ส่วนรายการครุภัณฑ์ที่ค้างไว้ในปี 2555 ส่วนใหญ่เน้นซื้อรถบรรทุกขยะ รถครน และรถยนต์สูบล้างถัง เป็นที่น่าสังเกตว่า งบประมาณที่ตั้งซื้อ รถบรรทุกขยะมูลฝอยแบบอัดขยะด้านท้ายขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณมากถึง 30,000,000 บาท งบประมาณอีกส่วนต่อมาที่สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเน้น คือรายจ่ายค่าวัสดุ (คิดเป็น 19%) ส่วนใหญ่เป็นค่าเชื้อเพลิงและหล่อลื่น รองลงมาอันดับที่สามที่สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เน้น คือโครงการเกี่ยวกับการอบรมสัมมนาเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขที่ให้บริการประชาชน (คิดเป็น 15%)

ขณะที่สำนักงานคลัง กองสวัสดิการสังคมและกองวิชาการและแผนงาน เมื่อพิจารณารายละเอียดส่วนใหญ่ขอโครงการน้อย ทำให้ถูกตัดงบประมาณน้อย ส่วนงบประมาณที่เพิ่มขึ้น เช่น ครุภัณฑ์บางรายการที่มีการเพิ่มปริมาณ คุณภาพ ส่งผลให้ราคาเปลี่ยนไป หรือ โครงการบางอย่างที่ตั้งเร่งด่วนจากฝ่ายบริหาร ประเด็นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของฝ่ายบริหารที่เน้นอุปกรณ์หรือครุภัณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมาก

ประเด็นที่สอง เมื่อพิจารณารายละเอียดของรายจ่ายประจำในหมวดต่างๆของเทศบาลนครนนทบุรี ที่ได้รับการพิจารณาผ่านเข้าสู่เทศบาลัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 ดังตาราง (เลือกพิจารณาเฉพาะบางรายการสำคัญ)

ตารางที่ 4.2 รายจ่ายประจำในหมวดต่างๆของเทศบาลนครนนทบุรี

ค่าใช้จ่าย (แบ่งตามหมวด)	เทศบาลนครนนทบุรี
1. ค่าใช้สอย	222,245,600
1.1 รายจ่ายเพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะตามหมวดอื่น	159,308,350
1.2 รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ	1,100,000
2. ค่าวัสดุ	132,463,250
2.1 ค่าเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	52,576,000
2.2 วัสดุคอมพิวเตอร์	3,804,000
2.3 วัสดุสำนักงาน	5,065,000

2.4 วัสดุก่อสร้าง	13,244,300
2.5 วัสดุยานพาหนะ	7,424,700
2.6 ค่าโฆษณาและเผยแพร่	1,696,000
3. งบลงทุน	386,220,300
3.1 หมวดครุภัณฑ์	121,852,300
3.2 หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	264,368,000
4. เงินงบบุคลากร	33,330,600
5. งบกลาง	71,705,800

ที่มา : เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 เทศบาลนครนนทบุรี

จากการพิจารณารายจ่ายหมวดต่างๆ ในรายละเอียด ผู้วิจัยพบประเด็นที่น่าสังเกต คือ สัดส่วนของรายจ่ายประจำทั้งหมดของเทศบาลนครนนทบุรีมีจำนวนมากถึง 789,779,700 บาท และเมื่อพิจารณางบประมาณต่างๆ ในรายละเอียดตามตารางข้างต้น จะพบว่า ค่าใช้จ่ายสำหรับค่าวัสดุที่ใช้ในสำนักงานมีจำนวนรวมกันมากถึง 132,463,250 บาท (คิดเป็น 11.3% ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด) โดยฝ่ายบริหารตั้งงบประมาณเพื่อใช้เป็นค่าเชื้อเพลิงและหล่อลื่นมากที่สุด คิดเป็นเงิน 52,576,000 บาท (จากค่าวัสดุทั้งหมด) รองลงมาคือ ค่าวัสดุก่อสร้างที่ตั้งไว้จำนวน 13,244,300 บาท

อีกทั้งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า เทศบาลนครนนทบุรียังมีงบประมาณอีกประเภท คือ รายจ่ายประเภทค่ารับรองและพิธีการ ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีจำนวน 1,100,000 บาท และรายจ่ายอีกประเภทหนึ่ง คือ รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ เมื่อพิจารณาในตารางจะพบว่า เทศบาลนครนนทบุรีตั้งงบประมาณในประเภทดังกล่าวรวมทั้งสิ้น 159,308,350 บาท โดยรายจ่ายประเภทดังกล่าวเป็นประเภทหนึ่งในหมวดค่าใช้สอยส่วนใหญ่ตั้งไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม สัมมนา ฝึกอบรม ศึกษาดูงาน จัดงานหรือกิจกรรมต่างๆ ซึ่งหน่วยงานที่ตั้งงบประมาณประเภทนี้ไว้มากที่สุด คือ สำนักงานการศึกษา ที่ตั้งไว้จำนวน 74,839,350 บาท รองลงมาคือ สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ที่ตั้งไว้จำนวน 28,790,000 บาท โดยโครงการส่วนใหญ่เน้นโครงการการจัดงานประเพณีต่างๆ และโครงการเกี่ยวกับการอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ประเด็นสำคัญคือ งบประมาณดังกล่าวถือเป็นงบประมาณที่ไม่มีการตรวจโครงการ และง่ายต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

ข้อสังเกตประการแรก คือ รายจ่ายประจำมีจำนวนมากกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุน ถือเป็นงบประมาณในจำนวนมาก

คำถามสำคัญในประเด็นนี้ คือ (1) บทบาทของฝ่ายบริหารกับหลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมีหลักเกณฑ์ใด (2) มีตัวแสดงใดมีส่วนร่วมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ (3) ใครคือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดจัดสรรเงินงบประมาณในรายจ่ายประจำนี้ มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร

ประเด็นแรก บทบาทของฝ่ายบริหารกับหลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

สำหรับประเด็นแรกนางสาวเจียว (นามสมมติ) กล่าวว่า

“...หลักในการจัดสรรจะตั้งจากฐานที่ใช้อยู่เป็นประจำ เช่น โครงการจัดงานลอยกระทง เขาก็จะถามว่าที่ผ่านมาพอมั้ย ไม่พอก็จะขอตั้งเพิ่ม เพราะโครงการนี้ถือเป็นคะแนนเสียงเขาเลย...”⁷⁵

สอดคล้องกับคำกล่าวของนายเสด (นามสมมติ) ที่กล่าวว่า

“...โครงการอบรมต่างๆส่วนใหญ่มาจากนโยบายเดิมๆของนายกฯ ส่วนพวกงบดำเนินการโดยเฉพาะรายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะ เป็นงบบุคลากร มาจากนโยบายนายกฯ โดยเฉพาะ เช่น โครงการจัดงานประเพณี ถ้ามีรายละเอียดเพิ่ม ขยายตามความใหญ่โตของงานงบบก็เพิ่มขึ้น ขึ้นกับนายกฯเป็นสำคัญอย่างโครงการปีนี้จัดงาน 84 พรรษา ต้องเน้นจัดให้ใหญ่โต...”⁷⁶

เมื่อสัมภาษณ์กับนายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ถึงหลักในการบริหารงานโครงการเกี่ยวกับการจัดงานพิธี นายสมนึก กล่าวว่า

“...งานพิธีต่างๆส่วนใหญ่ไม่จ้างอแอกไนซ์ ผมใช้พนักงานเทศบาลทำเอง เพราะว่าถ้าจ้างอแอกไนซ์ทำพิธี ชาวบ้านจะรู้ได้ไง เช่น เราจัดแต่งงานเป็นคู่ มีการแจกหนังสือนะว่าหมั้นทำอย่างไร แต่งทำอย่างไร เราเลยรวบรวมรูปเล่มมาจากโรงพยาบาลสงฆ์...”⁷⁷

⁷⁵ สัมภาษณ์ เจียว (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 22 กันยายน 2554.

⁷⁶ สัมภาษณ์ เสด (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณ, 22 กันยายน 2554.

⁷⁷ สัมภาษณ์ สมนึก ธนเดชากุล, นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี, 30 สิงหาคม 2555.

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณารายละเอียดโครงการต่างๆในหมวดรายจ่ายประจำของเทศบาล เช่น รายจ่ายประเภทค่ารับรองและพิธีการ และรายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ ซึ่งรายละเอียดโครงการส่วนใหญ่ถือเป็น “โครงการที่ใช้ในการหาเสียง” เช่น โครงการพาชาวบ้านไปทัศนศึกษา, โครงการดูงานตามสถานที่ต่างๆทั้งในและต่างประเทศ โดยโครงการเหล่านี้มักการเมืองส่วนใหญ่อ้างว่ากำหนดขึ้นเพื่อให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมและรับประโยชน์จากงบประมาณส่วนนี้

แต่จากการสัมภาษณ์ ชาวบ้าน ที่ถือเป็นหัวหน้าคณะกรรมการเมืองให้กับฝ่ายการเมืองในเทศบาล เช่น นางพนารัตน์ ตรากิจจรกุล ประธานชุมชนประชาณีเวศน์ 3 กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่า

“...โครงการพาชาวบ้านไปเที่ยว ถามว่าพี่อยากไปมั๊ย ไม่อยากไป แต่ต้องไป...”⁷⁸

เช่นเดียวกันกับที่ นางฐายิกา ศัลยวุฒิ ประธานชุมชนชอยสันติ กล่าวว่า

“...ข้าบอกตรงๆว่าข้าไม่เคยไปกับเขาเลย เพราะเขาจัดไปทีหกคันรถ เก้าคันรถ ไปแย่งกันกิน แย่งกันซี้ แย่งกันเขี้ยว ป้ารับไม่ได้ แล้วพอไปถึงนะบางคนวิ่งกันแย่งไปกินเขาเลี้ยง โต๊ะจีน เธอรู้มั๊ยเหมือนยังกับแบบว่า มันดูไม่ดีไง ป้าเคยไปครั้งนึงไม่ไปอีกเลย จนเขาขอร้องมาว่าพี่ไปนะปีนี้เขาไปแค่สองคัน เขาจัดปีละครั้งเดียว มีครั้งนึงให้ไปเฉพาะประธานคันนี้ ผู้บริหารคันนี้ อย่างนี้เรารับได้ แต่ครั้งที่แล้วเก้าคันไปจับทุรี ลูกน้องกลับมาร้องไม่ไปแล้ว ไม่เอาแล้วกันทั้งนั้นเลย...”⁷⁹

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นการเมือง สองประเด็น ประเด็นแรกคือ ผู้เข้าร่วมโครงการมีเพียงคณะกรรมการชุมชน และ คณะผู้บริหารในเทศบาล ทั้งนี้เพราะโครงการประเภทนี้ไม่มีระบบการคัดเลือกบุคคลที่เข้าร่วมโครงการอย่างทั่วถึง ทำให้ชาวบ้านที่ได้เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่จำกัดเฉพาะคณะกรรมการชุมชนเท่านั้น ประเด็นที่สอง แม้จะให้ไปเฉพาะคณะกรรมการชุมชน แต่คณะกรรมการชุมชนส่วนหนึ่งไม่ต้องการไป

⁷⁸ สัมภาษณ์ พนารัตน์ ตรากิจจรกุล, ประธานชุมชนประชาณีเวศน์ 3, 18 เมษายน 2555.

⁷⁹ สัมภาษณ์ ฐายิกา ศัลยวุฒิ, ประธานชุมชนชอยสันติ, 9 กรกฎาคม 2555.

ข้อสังเกตคือ แม้ว่าโครงการนี้จะได้ไม่ได้รับการตอบรับที่ดีจากคณะกรรมการชุมชน แต่โครงการประเภทนี้ก็ยังคงถูกกำหนดอยู่ในแผนและผ่านเข้าสู่เทศบาลัญญัติทุกปี ทั้งนี้เป็นเพราะโครงการพวกนี้ส่วนใหญ่นายกเทศมนตรีเป็นผู้กำหนด เน้นฐานมวลชนเป็นส่วนใหญ่

สอดคล้องกับที่นางสาวเขียว (นามสมมติ) แสดงทรรศนะถึงเหตุผลในการจัดสรรงบประมาณในส่วนดังกล่าวว่า

“...เขาเล่นบริหารแต่เสียง หาแต่เสียง เขาคิดว่าที่นี่เงินเยอะใครก็อยากมา ไม้ง้อ เขาคิดว่าใหญ่ ใครๆก็อยากมา ถามว่าฐานเสียงให้ประโยชน์กับใคร ให้ประโยชน์กับเขาสิ เพราะเขาต้องเข้ามาอยู่ในระบบก่อน รายได้อะไรก็จะได้มาอยู่ที่เขา เพราะถ้าเขาไม่ได้เข้ามา มันจะมีโอกาสมี ถามว่าประธานชุมชนรู้มั๊ย ถามว่าเขาเป็นฐานเสียงมั๊ย เขาก็มาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน นายกฯเน้นชุมชนเพราะชุมชนเป็นฐานเสียงของเขา จะทำอะไร จะขออะไรก็ได้...”⁸⁰

จากคำสัมภาษณ์ เป็นที่น่าสังเกตว่า ชุมชนทั้งหมดอาจไม่ได้ต้องการมีส่วนร่วมกับการโครงการประเภทดังกล่าว ดังนั้นการมีส่วนร่วมกับการโครงการประเภทดูงาน อาจเกิดประโยชน์เฉพาะกับนักการเมืองในเรื่องคะแนนเสียงที่มีผลต่อการรักษาตำแหน่งทางการเมืองในการเลือกตั้งสมัยถัดไปมากกว่า เพราะโครงการประเภทดังกล่าวจะเป็นการเปิดพื้นที่ให้ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายการเมืองในเทศบาลได้พบปะกับประชาชนโดยตรง ส่วนสาเหตุที่โครงการเหล่านี้ยังคงถูกบรรจุอยู่ในเทศบัญญัติ มาจากการพิจารณาของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดอคติทางวิชาการ ผู้วิจัยสัมภาษณ์กับประธานชุมชนถึงการมีส่วนร่วมผลักดันงบประมาณรายจ่ายประจำ เช่น ค่าใช้จ่ายประเภทอบรมสัมมนา (โครงการประเภทพาชุมชนไปทัศนศึกษา) ที่อาจมีการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มประชาชน แต่จากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่กล่าวตรงกัน ดังเช่น กรณีของนางฐายิกา ศัลยวุฒิ ประธานชุมชนซอยสันติ ที่กล่าวว่า

“...เรื่องผลักดันงบส่วนนี้ไม่เคย คือ ขอครั้งเดียวไม่ได้ก็จบ เพราะเราก็ต้องเข้าใจเขานะ ถ้าได้เขาคงให้แล้ว เขาไม่เคยมีงบส่วนไหนมาให้เลย มันมีงบส่วนไหนมาให้ บอกตรงๆว่าป่าไม่เคยได้ อะไรจากงบพวกนี้เลย อย่างโครงการที่ทำไปห้าแสนเนี่ย ใ้ไปแค่สามเปอร์เซ็นต์เอง สามเปอร์เซ็นต์มันมีเล่มที่ทำเล่มถ่ายเอกสารเวลาประชุมซื้อน้ำเลี้ยง เบี้ยประชุมเราจะไปบอกแปดร้อย

⁸⁰ สัมภาษณ์ เขียว (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 9 กันยายน 2554.

เก้าร้อยหุ่ยเวอร์ไป เราก็ต้องบอกร้อยสองร้อย แต่จริงๆมันเป็นแปดร้อยเก้าร้อยพันนี่จริง ประชาคมอย่างประชาคมทั้งหมดบ้านอย่างวันนั้นป้าแจกหนังสือพิมพ์มาแจกร้อยแผ่น ที่เทศบาลสั่งมาว่าให้แจกไป เขาก็มากันแปดสิบกว่าคน ก็ถือว่าเกือบเต็มร้อย แล้วถามว่าป้าต้องทำอะไร ป้าต้องซื้อขนม นม เวลาประชุมเสร็จป้าต้องแจกเขา เขาจะได้มีแรงจูงใจ หูประชาชนชุมชนคุณแลชุมชนดีเว้ย ควักเงินตัวเองพันเจ็ดพันแปดซื้อมา งบเบิกตรงไหนอะ โครงการนี้จะไปเอาจากโครงการ SML ก็ไม่ได้มัน ผิดนโยบาย ผิดโครงการ...”⁸¹

สอดคล้องกับที่ นายสมจิตต์ วุฒิสุทธิ ประธานชุมชนซอยศิริชัย ที่กล่าวว่า

“...คืองานอย่างนั้นเทศบาลเขาทำอยู่แล้ว เขาไม่ให้ มันซ้ำซ้อน ยกเว้น งานเกี่ยวกับการพัฒนาเราพูดได้เต็มปาก สดง.เขาว่า ว่าจะใช้เงินซ้ำซ้อนกัน เวลาที่สนศึกษา ผมก็ไป บางทีให้ไปหลายคนก็ไปกัน...”⁸²

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงหลักในการจัดสรรงบกลางที่นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี กล่าวว่า

“...เราตั้งไว้เพื่อ เพื่อมีเหตุภัยพิบัติอะไรมา เช่น อุทกภัยมาเราก็เอามาใช้ได้เลย น้ำท่วมมาเลย ใช้เงินที่ 20 ล้าน 30 ล้าน เทศบาลบางแห่งเขาไม่ได้ทำตรงนี้ พอมีปัญหามาปั้งเลย แล้วจะเอาที่ไหนทำ แล้วบางที่น้ำท่วมกระสอบทรายสองแสนใบสั่งมาไม่มีขาย ที่นู่นมีอ้อมใหญ่ โรงงานบอกร้องเอาเงินสดวันนี้เลย ล้านหนึ่ง ผมก็ต้องเอาเงินสดไปเลยล้านหนึ่ง เพราะจะรอเบิกมันไม่ขายให้แล้ว มันขายคนอื่นไปแล้ว มันไม่รอหรอก ถึงบอกเวลาทำงานจริงๆมันนำลิ้นนำขวานเราก็ต้องเหมือนภาคเอกชน ถ้าเราไม่รอทำงานแบบราชการ เดี่ยวรอเบิก ใครจะขายเรา จม อย่างช่วงน้ำท่วมของคนอื่นประกาศ 27-31 ให้หยุดไปดูแลบ้าน แต่ของเรา 27-31 ให้มาทำงานไม่งั้นไม่มีคนทำงานน้ำก็ท่วมหมดสิ ต้องมองกลับ คือ เขาพูดอย่างนี้ถ้าเราเชื่อเราตาย เราก็ต้องคิดเอง ก็ช่วงวันที่ 6 สิงหาคม เขาให้ผมเอาอะไรต่ออะไรมาให้เยอะเยอะเลย ให้อื่นบางขุนศรีแตก ลำบากมากเลยอย่างกับทะเล มันบอกอยากได้ข้าวต้มมัด ผมก็บอกผมอยู่บนหลังคา ผมก็สั่งข้าวต้มมัดสามสี่พันมัด ผมก็พี่ขอสองถุงได้มัยครับ พอวันที่ 7 สิงหาคม เช้าเรียกประชุมเลย บอกว่าเฮ้ย เชื้อนป้องกันน้ำท่วมต้องสร้างสามเมตรห้าสิบเลยนะไม่งั้นไม่พอ...”⁸³

⁸¹ สัมภาษณ์ ฐาธิกา ศัลยวุฒิ, ประธานชุมชนซอยสันติ, 9 กรกฎาคม 2555.

⁸² สัมภาษณ์ สมจิตต์ วุฒิสุทธิ, ประธานชุมชนซอยศิริชัย, 15 กรกฎาคม 2555.

⁸³ สัมภาษณ์ สมนึก ธนเดชากุล, นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี, 30 สิงหาคม 2555.

จากข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารมีแนวโน้มที่จะมีอำนาจในการตัดสินใจในด้านงบประมาณประจำของเทศบาลซึ่งถือเป็นงบประมาณส่วนใหญ่ เมื่อเทียบกับสัดส่วนระหว่างงบรายจ่ายประจำกับงบพัฒนา อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดอคติทางวิชาการผู้วิจัย จึงได้สัมภาษณ์ตัวแสดงอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาชิกสภาเทศบาล และประธานชุมชนต่างๆ

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปในเบื้องต้นว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำในงบประมาณสัมมนา ทักษะศึกษา อาจมีเพียงฝ่ายบริหาร คือ ข้าราชการการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลบางคน และข้าราชการประจำระดับสูง เช่น ปลัดเทศบาล, ผู้อำนวยการสำนักต่างๆ รวมถึงบริษัทห้างร้านที่เป็นเครือข่ายหรือพวกพ้องของบรรดาข้าราชการการเมือง เป็นต้น ขณะที่ภาคส่วนประชาชนอยู่ในฐานะผู้รับบริการ หรือ ผู้รับสนองนโยบายจากฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้เทศบาลยังมีการตั้งงบประมาณอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า หมวดรายจ่ายอื่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา วิจัย ประเมินผล การพัฒนาระบบหรือการบริหารจัดการระบบต่างๆ โดยเทศบาลนครนนทบุรีตั้งงบประมาณในหมวดนี้ไว้รวม 3,100,000 บาท โดยสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตั้งงบหมวดนี้ไว้มากที่สุดรวม 2,200,000 บาท ส่วนใหญ่เป็นโครงการจ้างที่ปรึกษาตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของบ่อหมักปฏิจุล และ ตรวจสอบวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในเขตเทศบาล รองลงมาคือ สำนักการศึกษาที่ตั้งไว้ 500,000 บาท ส่วนสำนักปลัดเทศบาลกับกองวิชาการและแผนงานตั้งเท่ากัน คือ 200,000 บาท ซึ่งหากสังเกตจะพบว่างบประมาณส่วนนี้ผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่คือ ฝ่ายบริหาร เพราะเกี่ยวกับการช่วยเหลือในด้านการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ดี การกล่าวเช่นนี้อาจทำให้ตีความได้ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมกับนโยบายของเทศบาล แต่ในความเป็นจริงเทศบาลนครนนทบุรี มีการตั้งงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุน เพื่อใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดนนทบุรี หน่วยงานของรัฐ สถานศึกษา ชุมชน ชมรม สมาคม องค์กรเอกชน และหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินงานเพื่อสาธารณประโยชน์ตามนโยบายรัฐบาล ผู้บริหารเทศบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเทศบาลนครนนทบุรีตั้งงบประมาณจำนวนนี้ไว้รวม 33,330,600 บาท

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่าหน่วยงานต่างๆตั้งงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนไว้แตกต่างกันไป แต่ฝ่ายบริหารพิจารณาจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนให้กับสำนักการศึกษามากที่สุด คิดเป็นจำนวนเงินรวม 30,900,600 บาท ทั้งนี้เพื่อเป็นเงินอุดหนุนสนับสนุน

อาหารกลางวันให้สถานศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ถ่ายโอน 30,110,600 บาท นอกจากนี้ยังอุดหนุนให้กับมัธยม เป็นจำนวนเงิน 150,000 บาท อุดหนุนให้กับวัดเฉพาะวัดที่แจ้งขอมากับเทศบาล 240,000 บาท แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าเทศบาลนครนนทบุรีอุดหนุนให้กับมูลนิธิมนตรีตราโมท ในพระราชูปถัมภ์เป็นจำนวนถึง 400,000 บาท

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ เงินอุดหนุนที่เทศบาลนครนนทบุรีตั้งไว้เพื่ออุดหนุนเงินให้กับจังหวัด โดยสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนใหญ่ตั้งไว้ในโครงการป้องกันแก้ไข โรคเอดส์เป็นจำนวนเงินถึง 2,430,000 บาททุกปี แต่เมื่อพิจารณาเงินอุดหนุนที่เทศบาลนครนนทบุรีอุดหนุนให้กับชุมชนในด้านสาธารณสุข คิดเป็นเงินเพียง 930,000 บาท เพื่อตั้งไว้ให้ชุมชน 93 ชุมชน ชุมชนละ 10,000 บาท

กล่าวโดยสรุปตามปกติเทศบาลนครนนทบุรีจะมีการควบคุมรายจ่ายประจำ เบื้องต้นก่อน โดยการเรียกตัดงบประมาณ ซึ่งวิธีการพิจารณาตัดงบประมาณมีลักษณะแบบไม่เป็นทางการ กล่าวคือ มิได้มีระเบียบวาระการประชุม และ รายงานการประชุม ดังนั้นหากสมาชิกสภาเทศบาลมีความเข้มแข็งก็จะสามารถตัดหรือแสดงบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้

ประเด็นที่สอง ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

1.1 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลกับงบรายจ่ายประจำ

สำหรับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการกำหนดโครงการต่างๆในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำ เช่น หมวดเงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทน หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น รายจ่ายงบกลาง รวมถึงงบลงทุนทั้งหมดครุภัณฑ์ ตามกฎหมายสภาเทศบาลมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะผู้บริหารได้แถลงไว้ หากอยู่ในขั้นดำเนินการสภาเทศบาลจะมีบทบาทตามกฎหมายในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เนื่องจากผู้วิจัยศึกษาในขั้นการกำหนดงบประมาณ ซึ่งหากจะวิเคราะห์บทบาทของสภาเทศบาลในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำ ดังนั้นจำเป็นต้องศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองทั้งในทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การต่อรองงบประมาณก่อนตัดสินใจออกมาเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประเด็นนี้ผู้วิจัยพยายามหาคำตอบจากการสังเกตระหว่างการประชุม การวิเคราะห์เอกสาร รวมถึงการสัมภาษณ์บุคคลต่างๆ

“...ที่ผ่านมา สท. ไม่ค่อยยุ่งกับงบประจำ ส่วนใหญ่จะยุ่งแต่กับงบลงทุน เพราะเขามีฐานเสียงของเขา...”

“...เขาไม่ยุ่ง เขาเน้นที่งบลงทุนมากกว่า...”

“...เราไม่แบ่งงบประจำ เราแบ่งเฉพาะงบลงทุน...”

เมื่อสัมภาษณ์ นายประสิทธิ์พงษ์ ศิวาจิน สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...การตัดงบประมาณส่วนใหญ่ เทศบาลนครนนท์จะค่อนข้างให้เกียรติกัน เราจะไม่ตัดกันกลางสภา โดยเราจะพูดคุยกันนอกรอบ เช่น “เฮ้ย พี่ ทำไมอันนี้มันแพงจัง ทำไมมันเวอร์ คือ ถ้าไม่จำเป็นที่ตัดออกก่อนได้มั้ย” โดยจะพูดคุยกับผู้อำนวยการสำนักการช่าง หรือ เจ้าของโครงการที่เกี่ยวข้อง ผู้อำนวยการบางทีก็ไม่รู้ แต่ลูกน้องจะเป็นคนตั้งขึ้นมา แต่ส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาเพราะคุยกันได้ เพราะถ้าตัดกันกลางสภาหรือแปรญัตติกันกลางสภาตามระเบียบยุ่งยากมาก...”

ดังนั้น จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลอาจไม่มีผลประโยชน์ในส่วนนี้ ซึ่งทำให้คิดต่อได้ว่า “ข้าราชการประจำ” อาจจะมีบทบาทหรืออาจมีส่วนได้ส่วนเสียกับผลประโยชน์ในงบประมาณรายจ่ายประจำที่มีรายละเอียด เช่น วัสดุต่างๆ

1.2 บทบาทของข้าราชการประจำกับงบรายจ่ายประจำ

เมื่อผู้วิจัยยังศึกษาในประเด็นข้าราชการประจำกับผลประโยชน์ในงบประมาณรายจ่ายประจำ เช่น งบวัสดุต่างๆ โดยนางสาวเจิว (นามสมมติ) ให้ความเห็นว่า

“...ข้าราชการบางคนก็หาช่องทาง ถามว่ามีมียี่ห้อเครื่องเปเปอร์เช่นตัมมันมืออยู่แล้ว แต่ไม่รู้ว่าใครได้อะไรบ้าง แต่เทศบาลเรา ก็อย่างเครื่องเขียนเมืองนนท์ เทศบาลก็ติดต่อกับร้านนี้ร้านเดียว ลองไปถามว่าทำไมติดต่อกับร้านนี้ร้านเดียวเขาก็จะบอกว่าร้านนี้มันให้ราคาถูก ตอนประมูลเขาก็มีการเรียกคนมาคุนนะ แต่ของอย่างนี้รู้ๆกันอยู่แล้ว ถามว่ากองวิชาการฯ ได้อะไรมี่ย ะดับพอ.มีบ้างแต่ไม่ได้มากมายจนเอามาแบ่งกับลูกน้องได้...”⁸⁴

เห็นได้ว่า ในขั้นการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายประจำ เทศบาลนครนนท์บุรีจะมีวิธีการประมาณการตามรูปแบบเดิม ซึ่งข้าราชการประจำจะมีบทบาทในการเสนอโครงการและงบประมาณในสัดส่วนของงบรายจ่าย

⁸⁴ สัมภาษณ์ เจิว (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 22 กันยายน 2554.

ประจำ อย่างไรก็ตามก็ดี แม้ว่าข้าราชการประจำจะพยายามแสดงเหตุผลในการเสนอของบประมาณกับผู้บริหาร ส่วนใหญ่การเสนอขอต่อของบประมาณจะไม่สามารถทำได้มากนัก เพราะปลัดเทศบาลเป็นผู้ควบคุมงบประมาณอย่างเข้มงวด

2. การเมืองในงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนา

ต่อมา เมื่อพิจารณางบประมาณในส่วนของการรายจ่ายประจำ ในหมวดงบลงทุน ซึ่งแบ่งเป็นหมวดครุภัณฑ์ กับ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เมื่อพิจารณารายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ จะเห็นได้ว่าเทศบาลนครนนทบุรี จัดสรรงบประมาณในหมวดครุภัณฑ์มากถึง 121,852,300 บาท (คิดเป็น 10.4%) รองลงมาจากค่าวัสดุ โดยสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตั้งงบส่วนนี้ไว้มากที่สุดรวม 59,784,400 บาท รองลงมาลำดับที่สองคือ สำนักปลัดเทศบาลที่ตั้งรวม 34,010,700 บาท และสำนักงานช่างตั้งงบส่วนนี้มากเป็นลำดับที่สาม คือ 14,896,300 บาท

จากข้อมูลข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณหมวดครุภัณฑ์ในแผนพัฒนาสามปี กับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะพบว่า แม้ว่าข้าราชการประจำจะเสนอมามาก แต่ส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารจะตัดงบประมาณครุภัณฑ์ออก ดังนั้นการตัดสินใจตัดลดงบประมาณส่วนใหญ่ขึ้นกับฝ่ายบริหารระดับสูงจะพิจารณาเป็นสำคัญ

สำหรับหลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณหมวดครุภัณฑ์ นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวว่า

“...ทุกกองขอมาไม่เท่ากัน แต่ปลัดเขาจะคุมอีกที คือปลัดกรองมาแล้ว แต่เราจะช่วยคู่อีกทีหนึ่ง อย่างเรื่องรถส่วนใหญ่เราจะตัด ถ้าเป็นรถใช้งานเก็บขยะให้ได้ แต่พวกรถประจำตำแหน่งจะไม่ให้ เพราะหนึ่งมันต้องมีคนขับ มีค่าน้ำมัน ค่าสึกหรออะไรต่ออะไรเยอะแยะ เราจะไม่ค่อยให้ เพราะรัฐบาลกำหนดมาให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณพวกนี้ไม่เกิน 40% ของรายรับ แต่เทศบาลนนท์ใช้ประมาณ 29% 30% เอง...”⁸⁵

จากการสัมภาษณ์ตรงกับข้อเท็จจริงที่บรรดาข้าราชการประจำส่วนใหญ่มักตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้มากเกินไปกว่าความจำเป็น แต่อำนาจการควบคุมงบประมาณรายจ่ายส่วนนี้ขึ้นกับปลัดเทศบาลและนายกเทศมนตรี เนื่องจาก ตามอำนาจหน้าที่ ปลัดเทศบาลจะเป็นผู้ควบคุมการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำขณะที่ข้าราชการประจำ หรือ หัวหน้าหน่วยงานกองต่างๆจะพยายามหาเหตุผลมาเพื่อสนับสนุนมิให้งบประมาณที่ตั้งไว้ตามภาระหน้าที่ต้องถูกตัดทอนลง จากการพิจารณา

⁸⁵ สัมภาษณ์ สมนึก ธนเดชากุล, นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี, 30 สิงหาคม 2555.

งบประมาณรายจ่ายของปลัดเทศบาล ตามข้อเท็จจริงโดยส่วนใหญ่ข้าราชการประจำจะไม่สามารถต่อรองกับปลัดเทศบาลได้มากนัก ดังคำสัมภาษณ์ของนายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง หัวหน้างบประมาณ กล่าว

“...ถ้างบประมาณใดมากเกินไป ปลัดจะตัดงบประมาณจำนวนนั้นออก คือ ถ้าปลัดเทศบาลบอกว่าตัดก็คือตัด ข้าราชการประจำกองนั้นๆไม่สามารถต่อรองใดๆได้...”⁸⁶

อย่างไรก็ตาม นายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง หัวหน้าจัดทำงบประมาณ กล่าวเสริมอีกว่า

“...กองไหนจะได้งบมากบ่น้อยขึ้นกับนโยบายนายกฯ เช่น ถ้านายเล่น โครงสร้างพื้นฐานก็จะเน้นด้านนี้ แต่ถ้านายเน้นสิ่งแวดล้อมก็จะเน้นด้านนี้ ปีนี้ที่กำลังจะทำของปี 2555 นายจะเน้นกำลังระหว่างโครงสร้างพื้นฐาน, สิ่งแวดล้อม และโครงการป้องกันน้ำท่วม...”⁸⁷

ดังนั้นผู้ที่มีบทบาทหลักในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายส่วนนี้ คือ ปลัดเทศบาล ดังคำสัมภาษณ์ของนายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง หัวหน้างบประมาณ ที่กล่าวว่า

“...บส่วนนี้ปลัดเทศบาลจะเป็นคนตัดเงิน โดยเขาจะเรียกเข้าไปที่ละกอง แล้วถามว่าอันนี้มันต้องใช้มากน้อยแค่ไหน ถ้าไม่จำเป็นมาก ปลัดจะตัดก่อนเลย ส่วนใหญ่พวกงบประมาณรายจ่ายประจำปลัดจะเป็นคนตัดก่อน เพราะรู้ว่าหน่วยงานต้องใช้จ่ายอะไรบ้าง ส่วนนายกฯจะไม่ค่อยยุ่งเรื่องนี้แต่จะดูแลงบลงทุน...”⁸⁸

นอกจากนี้ นายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง หัวหน้างบประมาณ ยังกล่าวเสริมว่า

“...มันไม่มีการประชุมเป็นเรื่องเป็นราว แต่ท่านก็จะมาดู เช่น ขอรดไป ใช้งานไหน เอ๊ะยังมีอยู่ ก็เอาไปสองคันพอ คือ บางหน่วยงานก็เวอร์ขอแบบจะเอาใหม่อย่างเดียว ก็เอาไปเท่านี้พอ ประมาณนี้ ส่วนใหญ่ท่านจะดูว่ารดเอาไปทำอะไร เพราะบางคนก็ไม่ได้ใช้จอดไว้ ส่วนใหญ่การตัดสินใจอยู่ที่ท่านปลัด สท.จะไม่ยุ่ง...”

⁸⁶ สัมภาษณ์ เสฐียรพงษ์ เทียนทอง, หัวหน้างานจัดทำงบประมาณ, 23 มิถุนายน 2554.

⁸⁷ สัมภาษณ์ เสฐียรพงษ์ เทียนทอง, หัวหน้างานจัดทำงบประมาณ, 23 มิถุนายน 2554.

⁸⁸ สัมภาษณ์ เสฐียรพงษ์ เทียนทอง, หัวหน้างานจัดทำงบประมาณ, 23 มิถุนายน 2554.

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนางสาวเขียว (นามสมมติ) ที่กล่าวถึงอำนาจการตัดสินใจงบประมาณรายจ่ายประจำว่า

“...ปลัดจะเรียกไปตัดก่อนเลย แต่ส่วนใหญ่แต่ละกองจะขอไม่มากอยู่แล้ว เพราะรู้อยู่แล้วว่าถ้าขอมากจะโดนตัด ปลัดเทศบาลมีบทบาทในการพิจารณาจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง เพราะส่วนนี้ปลัดจะรู้อยู่แล้ว แล้วก็พวกจ่ายลงทุนหมวดครุภัณฑ์ เพราะเครื่องมือเครื่องใช้ปลัดจะรู้เหมือนกัน มันเป็นส่วนในสำนักงาน”⁸⁹

ดังนั้นจากการสัมภาษณ์ ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า ปลัดเทศบาลมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในขั้นการตัดสินใจงบประมาณรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะงบค่าวัสดุ, ครุภัณฑ์ เป็นต้น เนื่องจากปลัดเทศบาลจะเป็นผู้ชำนาญการในด้านเทคนิคมากกว่าฝ่ายการเมือง และฝ่ายการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี จะไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณในส่วนนี้มากนัก

นอกจากนี้อำนาจในการสั่งการเพื่อใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำ ยังขึ้นกับปลัดเทศบาล ดังคำสัมภาษณ์ของนางสาวเขียว (นามสมมติ) ที่กล่าวว่า

“...เงินในส่วนของปลัดจะมีไว้เพื่อ สมมติปลัดมีเงินก้อนหนึ่ง 50 ล้านบาท สมมติแก่ไปเห็นตรงไหนมาที่ควรจะทำ แก่ก็จะสั่งช่างให้ไปทำ...”⁹⁰

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยสังเกตว่า สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณหมวดครุภัณฑ์เพิ่มขึ้น (คิดเป็น 21%) เห็นได้จากการที่มีรายการครุภัณฑ์ที่วางแผนว่าจะซื้อในปี 2556 เพิ่มเข้ามาหลายรายการ ส่วนรายการครุภัณฑ์ที่ตั้งไว้ในปี 2555 ส่วนใหญ่เน้นซื้อรถบรรทุกขยะ รถครน และรถยนต์สูบล้างถัง เป็นที่น่าสังเกตว่า งบประมาณที่ตั้งซื้อ รถบรรทุกขยะมูลฝอยแบบอค์ขะด้านท้ายขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณมากถึง 30,000,000 บาท ซึ่งต่างจากหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นที่ส่วนใหญ่จะถูกตัดงบประมาณหมวดครุภัณฑ์ออก ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมในด้านการของงบประมาณ โดยนางสาวเขียว (นามสมมติ) กล่าวว่า

“...ปลัดขออะไรก็ได้หมด เขาเคยเป็นผอ.สาธารณสุขฯ ขออะไรนายกาก็ให้ทั้งนั้น...”⁹¹

⁸⁹ สัมภาษณ์ เขียว (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 26 พฤษภาคม 2554.

⁹⁰ สัมภาษณ์ เขียว (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 22 กันยายน 2554.

⁹¹ สัมภาษณ์ เขียว (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 19 พฤศจิกายน 2555.

สำหรับสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ อาจมาจากการที่สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมีภาระงานมาก แต่สามารถปฏิบัติงานได้ตรงตามเป้าหมาย ได้รับรางวัลสร้างชื่อเสียงให้กับเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีพอใจในผลงานเห็นได้จากการที่นายกเทศมนตรี กล่าวชื่นชมการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในวันประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2554 ที่กล่าวว่า

“...ผมขอชมเชยเลยว่า ฝ่ายสำนักงานสาธารณสุขพร้อมมากๆ เรียกบู๊มาบู๊เลย แก้ได้เลย คือเขาเรียกคนของเขามาใช้ได้ ไม่ได้ต้องการเปรียบเทียบ แต่ขอให้สำนักงานช่างปรับปรุงด้วย...”

ดังนั้น จากข้อมูล อาจวิเคราะห์ได้ว่า ตัวแสดงที่สามารถต่อรองงบประมาณในส่วนนี้ได้ไม่จำเป็นต้องต่อรองเท่าเทียมกัน ขึ้นกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน

อย่างไรก็ดี การที่หน่วยงานได้รับงบประมาณมากอาจหมายถึงผลประโยชน์ที่ตามมาด้วยเช่นกัน ทำให้จำเป็นต้องพิจารณาตัวแสดงที่สำคัญหนึ่งทีอาจมีความเกี่ยวข้องในเรื่องผลประโยชน์ เช่น บริษัทเอกชนต่างๆ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า ในความเป็นจริงเทศบาลยังมีรูปแบบการเหมาบริษัทเดียวตลอด ซึ่งอาจมีการฮั้วประมูล โดยหลักการการฮั้วประมูลนั้น นางสาวเขียว (นามสมมติ) เปิดเผยว่า

“...การฮั้วประมูล สมมติ มีสามบริษัท ไอ้ ก จะเอา ไอ้ ข ไอ้ ค ก็ตกลงกันไปสิ ไอ้ ข กับ ค ก็บอกราคาสูงไปสิ เพื่อให้ ก ได้...”⁹²

นอกจากนี้ยังกล่าวเสริมถึงการฮั้วประมูลว่า

“...ฮั้วประมูล มันไม่ได้หมดไปนะ ที่นี้ก็มี ถามว่ารถเทศบาลซื้อที่ไหนก็มีอยู่เจ้าเดียว สดง. มาตรวจเขาก็บอกว่า ประมูลถูก มันจะคิดอะไร อย่างเครื่องเขียนก็ซื้อที่ร้านเครื่องเขียนเมื่องนนท์ อยู่ตรงหน้า ตรงกสิกร เอ็งๆเมเจอร์ มันมีผลประโยชน์ทั้งนั้น...”

“...เรื่องผลประโยชน์ คลั่งกับพัสดุน่าจะได้เยอะ ผอ.กองน้ำจะได้ ก็อาจจะมีบ้าง บางโครงการเล็กๆน้อยๆ แต่ก็ไม่ได้เยอะจนถึงขนาดมาเจอถูกน้อยได้เยอะ...”

“...การประมูลมันต่ำสุด ก็เห็นเขาเปิดกันอยู่ มันก็เปิดเผย แต่มันก็รู้กันมาเป็นนัยแล้ว ตกलगันมาแล้ว...”

⁹² สัมภาษณ์ เขียว (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 9 กันยายน 2554.

เมื่อสัมภาษณ์นายทอง (นามสมมติ) ประธานชุมชนและคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล รวมถึงคณะกรรมการตรวจการจัดจ้าง กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“...เขาให้เข้าไปดูความโปร่งใส แต่ว่างานมันจัดสำเร็จมาหมดแล้ว ระหว่างงาน สมมติ งานถนนออกมาสามล้าน บางที่ผู้รับเหมาที่จะมา พอถึงเวลาเปิดซอง ใครต่ำสุดก็จะได้ไป เปิดมาอ่าว บริษัทที่ต่ำสุดก็ได้ไป คือ เขาจัดมาแล้วเรียบร้อย แต่ในภาพของความเรียบร้อย เอกสารเรียบร้อยเรา ไม่ว่าจะขอใ้งานมันเดิน ส่วนสิบเปอร์เซ็นต์ ยี่สิบเปอร์เซ็นต์ เราไม่ต้องไปพูด เขาจัดมาอยู่แล้ว ถ้าเราไปพูด เขาก็จะมาบอกว่า เฮ้ย นี่คุณไปอยู่ประเทศไหนมา...”⁹³

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นถึงตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำของเทศบาล อาจมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้จึงเกิดคำถามต่อมาว่าข้าราชการประจำได้รับผลประโยชน์ในด้านใด แต่นางสาวเจี๊ยว (นามสมมติ) กล่าวว่า

“...ขนาดสิทธิเสรีภาพของพนักงานยังไม่ได้ เขาจะมาแบ่งอะไรให้ละ บางทีปลัดชอบบอก อุทิส อุทิส พี่ก็ยังบอกว่าแล้วอุทิสเปอร์เซ็นต์ให้บ้างมัย...”⁹⁴

กล่าวได้ว่า งบประมาณในรายจ่ายประจำ แม้ว่าข้าราชการประจำบางส่วนอาจมีส่วนเกี่ยวข้อง แต่อาจมีเพียงบุคคลที่อยู่ในระดับสูงเท่านั้นที่จะสามารถผลักดันงบประมาณหรือมีส่วนร่วมกับผลประโยชน์นี้ได้

ต่อมา งบประมาณเพื่อการลงทุนหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นงบพัฒนาอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญและมักมีเรื่อง “การเมือง” เข้ามาเกี่ยวข้อง รวมถึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายการเมืองในการต่อรองผลประโยชน์ได้ ซึ่งจากข้อมูลจะเห็นได้ว่า งบลงทุนเฉพาะค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างของเทศบาลนครนนทบุรี ตั้งไว้มากถึง 264,368,000 บาท (คิดเป็น 22.6% ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด) ถือว่าเป็นงบประมาณที่ตั้งไว้ในสัดส่วนที่มากที่สุด

ดังนั้นการพรรณนาวิเคราะห์ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะเน้นการอธิบายวิเคราะห์ตามขั้นตอนเพื่อเป็นการตอบคำถามข้อที่ 1 รวมทั้งจะวิเคราะห์ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในขั้นของการกำหนดงบลงทุน

⁹³ สัมภาษณ์ ทอง (นามสมมติ), ประธานชุมชน ง, 15 กรกฎาคม 2555.

⁹⁴ สัมภาษณ์ เจี๊ยว (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 9 กันยายน 2554.

ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการไปพร้อมๆกัน โดยจะพยายามตอบคำถามว่า “ใครมีบทบาทหลักในการกำหนดงบประมาณ”

สำหรับหัวข้อดังกล่าว จะพิจารณา 5 ประเด็นด้วยกัน

ประเด็นแรก คือ ฝ่ายบริหารใช้หลักเกณฑ์ใดในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ประเด็นที่สอง คือ บทบาทของประชาชนกับการมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจ

ประเด็นที่สาม คือ บทบาทสภาเทศบาลกับการมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจ

ประเด็นที่สี่ คือ บทบาทของฝ่ายบริหารกับอำนาจในการตัดสินใจ

ประเด็นที่ห้า คือ เทคนิคของฝ่ายบริหารในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนา

ประเด็นที่หก คือ การเมืองในการต่อรองบประมาณเพื่อการพัฒนา

ประเด็นแรก ที่จะพิจารณาคือ ฝ่ายบริหารใช้หลักเกณฑ์ใดในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ หมวดงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

สำหรับหลักในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณในงบลงทุนนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อเปรียบเทียบกับนโยบายของนายกเทศมนตรีที่ได้แถลงไว้ในวันที่ 21 พฤษภาคม 2551 โดยผู้วิจัยได้นำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 มาวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงการตัดสินใจในการใช้งบประมาณในด้านต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีแบ่งตามแผนงาน

งบประมาณรายจ่ายตามด้าน/แผนงาน	ประมาณการ ปี 2555
ด้านบริหารงานทั่วไป	239,871,000.00
แผนงานบริหารงานทั่วไป	176,452,600.00
แผนงานรักษาความสงบภายใน	63,418,400.00
ด้านบริการชุมชนและสังคม	667,133,200.00
แผนงานการศึกษา	170,427,800.00
แผนงานสาธารณสุข	83,563,100.00
แผนงานสังคมสงเคราะห์	16,917,400.00

แผนงานเคหะและชุมชน	311,508,100.00
แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	21,611,800.00
แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและ นันทนาการ	63,105,000.00
ด้านการเศรษฐกิจ	191,290,000.00
แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา	190,304,200.00
แผนงานการพาณิชย์	985,800.00
ด้านการดำเนินงานอื่น	71,705,800.00
แผนงานงบกลาง	71,705,800.00
รวมงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น	1,170,000,000.00

จากรายละเอียดดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า เงินงบประมาณส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในแผนงานเคหะชุมชน ซึ่งเกี่ยวกับ โครงสร้างพื้นฐานมากกว่าโครงการพัฒนาด้านอื่น ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างถนน เขื่อน ฯลฯ มากกว่าโครงการประเภทอื่น

เมื่อศึกษาถึงประเด็นหลักในการพิจารณางบประมาณของส่วนราชการ ทำให้ทราบว่า โครงการส่วนใหญ่ที่ปรากฏในเทศบัญญัติขึ้นกับนโยบายของนายกเทศมนตรีเป็นหลัก เห็นได้จากการพิจารณาโครงการดังกล่าวตั้งแต่เดือนมกราคมตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนี้ในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างส่วนใหญ่จะมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องดังกล่าว

ดังเช่น ที่นายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง หัวหน้างบประมาณ กล่าวว่

“...ถ้านายเล่นโครงสร้างพื้นฐานก็จะเน้นด้านนี้ แต่ถ้านายเน้นสิ่งแวดล้อมก็จะเน้นด้านนี้ โดยในปีนี้ที่กำลังจะทำของปี 2555 นายจะเน้นกำลังระหว่างโครงสร้างพื้นฐาน, สิ่งแวดล้อม และโครงการป้องกันน้ำท่วม แต่โครงสร้างพื้นฐานตอนนี้ค่อยแล้วเพราะส่วนใหญ่จะดำเนินการก่อสร้างมานานแล้ว...”⁹⁵

สอดคล้องกับที่นายประสิทธิ์พงษ์ ดิวาจิน สมาชิกสภาเทศบาลเขต 5 กล่าวว่

⁹⁵ สัมภาษณ์ เสฐียรพงษ์ เทียนทอง, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 23 มิถุนายน 2554.

“...หลักการพิจารณา จะพิจารณาจากความเร่งด่วน อย่างถนนในซอยถ้าในซอยนี้เร่งด่วน เราก็จะทำ แต่ถ้าไม่เร่งด่วนเราก็จะรอ เช่น ถ้าเป็นถนนเส้นที่คนไม่ค่อยเข้าไปอยู่ก็จะยังไม่ทำ บางทีบางคนพอแบ่งที่ดิน พออยากทำถนนใหม่ก็ยกที่ดินให้เทศบาลเลยกะจะให้เทศบาลเข้ามาจัดการ แต่ถ้ามีย่านแค่ 2-3 หลังก็จะไม่ทำ เพราะมันไม่เร่งด่วน...”⁹⁶

เช่นเดียวกันกับ นางสาวอรุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 กล่าวถึงหลักการตัดสินใจว่า

“...โครงการเยอะมาก แต่เทศบัญญัติมีแค่นี้ คิดทำอะไรได้เยอะแยะ แต่ตั้งมีแค่นี้ มันก็ต้องจัดสรรที่สำคัญก่อน...”⁹⁷

อย่างไรก็ตาม นางสาวอรุมา กล่าวยอมรับว่า

“...หลักการพิจารณาไม่ได้มีเหตุผลเสมอไป เพราะจัดลำดับความสำคัญก็ส่วนหนึ่ง เอาแต่ใจก็ส่วนหนึ่ง ก็คือ สท.อยากจะทำอะไร โครงการเอาแต่ใจ ก็ต้องนำเรียนนายกฯ ก็จะดูว่ามีเงินเหลือมั๊ย ถ้าจะทำก็ทำ ถ้ามีย่านเหลือ...”

อีกทั้งจากข้อมูลยังพบว่า เหตุผลที่ฝ่ายบริหารยังมีการจัดสรรงบประมาณบางส่วนสำหรับชุมชน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาคะแนนเสียง ยกตัวอย่างจาก บทสนทนาหนึ่งระหว่างอดีตสมาชิกสภาเทศบาลกับรองปลัดเทศบาลในระหว่างการประชุมประชาคมเมือง ที่อาจสะท้อนให้เห็นถึงหลักในการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง

“...ผมบอกท่านนายกฯว่า ผมขอเลย 10 กว่าล้าน ผมจะมาทำตรงนี้ ป้าคิดดูผมอยู่ ซ.เรวดีนะ ผมอยู่เขต 2 นะ แต่ผมรู้ปัญหาช่วยท่านสัมฤทธิ์ ท่านนายกฯก็ถามผมว่า คุ้มมันจะได้คะแนนรีเปลา ทำตรงนี้ ผมก็บอกว่า แน่นนอน ไม่เชื่อ ไปถามจำลองก็ได้ เพราะจำลองก็ทำมากับผม...”

จากบทสนทนา สะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า แม้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนจะมีบทบาทในการผลักดันโครงการบางโครงการ แต่น่าสังเกตว่า สมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนผลักดันเฉพาะโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐาน หรือ งบลงทุนเท่านั้น ดังนั้นอาจเป็นไปได้ว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจมากที่สุดอาจเป็นนายกเทศมนตรี โดยปัจจัยสำคัญที่จะทำให้สมาชิกสภาเทศบาลได้รับงบประมาณ คือ โครงการดังกล่าวต้องเป็นโครงการที่ทำแล้วได้คะแนนเสียง

⁹⁶ สัมภาษณ์ ประสิทธิ์พงษ์ ศิวาจิน, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 10 มิถุนายน 2554.

⁹⁷ สัมภาษณ์ อรุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 9 กันยายน 2554.

หรืออาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาโครงการส่วนใหญ่มีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคะแนนเสียงมีผลอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจพิจารณาเลือกทำโครงการใดหรือไม่ทำ

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ เพื่อหาคำตอบว่าฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณางบประมาณ ผู้วิจัยยังพบว่า การตัดสินใจบางส่วนยังมีระบบพรรคพวกเข้ามาเกี่ยวข้อง

ดังที่ นายสุเมธ ทรงวัชรภรณ์ รองนายกเทศมนตรี กล่าวว่า

“...การอนุมัติโครงการ ขึ้นกับผู้บริหารว่าจะเซ็นหรือไม่เซ็น เช่น กรณีหมู่บ้านนิติบุคคลพวกอาคารชุด ขอโครงการเข้ามาเพื่อขอสนับสนุนขออุปกรณ์เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงความเป็นอยู่ เช่น ถังขยะ, ถังดับเพลิง, นีดยุงเดือนละครั้ง, เครื่องนียุง ฯลฯ กรณีเป็นอาคารชุด ถ้าขอการสนับสนุนจากเทศบาลมา เทศบาลจะพิจารณาว่าเป็นพวกหรือเปล่า ถ้าเป็นพวกก็จะเซ็นให้ง่าย แต่ถ้าไม่ใช่และถ้าทำให้เกิดการฟ้องร้องกับเทศบาลในภายหลัง ผู้บริหารจะไม่เซ็นอนุมัติ ต้องมีรายละเอียดพร้อมถึงจะเซ็นให้...”⁹⁸

หรือ กรณีของนายวุฒิชัย มะสี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 ที่กล่าวว่า

“...ตำรวจ บางครั้งขอมมา เวลาจะมาเอาก็จะตั้งมา แต่เวลาประสานไป ไม่ค่อยให้ความร่วมมือบางทีเวลาสมาชิกสภาเทศบาลมีปัญหาขังโดนปรับ แต่เวลาเขาขอกล้องวงจรทีวีมา สามสิบกว่าล้านเราก็ให้ บางทีรถขยะไปชน เขาไม่ได้ตั้งใจ ก็ยังจะปรับ หลังๆเลยแข่งกับมันมั่ง ชอบมีปัญหา...”⁹⁹

กล่าวโดยสรุป คือ หลักการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ซึ่งให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองในเทศบาลมีหลักการพิจารณาทั้งตามความจำเป็นเร่งด่วนและตามหลักความสมเหตุสมผลทางการเมืองโดยเน้นให้กลุ่มหรือพรรคพวกของตนเอง ประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่าแท้จริงในการตัดสินใจพิจารณาอนุมัติโครงการใดยังมีเรื่องของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ประเด็นที่สอง ที่จะพิจารณา คือ บทบาทของชุมชนกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการเพื่อพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ เช่น โครงการที่ชุมชนสามารถเสนอโครงการมีประเภทใดบ้าง และ ชุมชนสามารถเสนอขอ หรือผลักดันงบประมาณได้มากน้อยเพียงใด

⁹⁸ สัมภาษณ์ สุเมธ ทรงวัชรภรณ์, รองนายกเทศมนตรี, 10 มิถุนายน 2554.

⁹⁹ สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะสี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 29 ธันวาคม 2554.

สำหรับบทบาทของภาคประชาชน ซึ่งหมายถึงตัวแทนของชุมชนต่างๆ สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้ โดยการเสนอขอโครงการในงบประมาณผ่านการเขียนโครงการ เป็นต้น เห็นได้จากการสะท้อนความคิดเห็นของประธานชุมชนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

นางขาว (นามสมมติ) ประธานชุมชน ก กล่าวว่า

“...โครงการที่เทศบาลให้เรามา ถามว่าตรงกับความต้องการหรือไม่ มันไม่มีอะไรเป็นชิ้นเป็นอัน แต่ละอย่างรอนานมาก อย่างเสียงตามสาย มาคิดแล้ว เครื่องที่ให้เรามันห่วยแตก เครื่องคูแล้วไม่น่าจะเกินพัน ของโกโรโกโส เขาติดที่ศาลากลางค์พระให้เรา แต่กำลังส่งไม่พอ ชาวบ้านเขาก็ค่า เขาฟังไม่รู้เรื่อง เขาก็มาว่า พี่ก็โทรไปตามที่เทศบาล ปลัดขอกุญด้วย เขาบอกว่าให้พี่ไปหาช่างมาให้ช่างตีราคาให้ แล้วมาขอเงินเทศบาลทีหลัง แต่ช่างข้างนอกที่ไหนเขาจะมา เพราะเขาไม่ได้วางระบบเอง ส่วนเรื่องอะไรก็ได้เข้า อย่างทางเดินเท้า พี่ขอเสาปูนกันไม่ให้มอเตอร์ไซค์วิ่งบนทางเท้า ขอไป 3 ปีแล้ว จนไม่ขอแล้ว เปลี่ยนเป็นขอแป็บทำแป็บด้วยทาสีแดง สท.เขาก็บอกกับทางหัวหน้าไปแล้ว เขาก็บอกว่าจะเอามาให้ ตอนนี่เลยกลายเป็นพวกกลีลาศเอารัดมาเสียกัน เขาคอยแต่ให้เราไปบอก เวลาเราขอเขามันช้า ทำให้เราหมดกำลังใจ...”¹⁰⁰

ส่วนในด้านกรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ นางขาว (นามสมมติ) กล่าวว่า

“...เขาจะแจ้งมาว่า โครงการนี้ใช้งบประมาณเท่านี้ พอโครงการเสร็จเขาก็จะแจ้งมาให้เรารับทราบ เราไม่มีสิทธิ์ขนาดนั้นที่จะมาคว่ำโครงการไหนทำก่อนทำหลัง คนที่ตัดสินใจจริงๆก็มีแต่คนในเทศบาลทั้งนั้น...”¹⁰¹

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบข้อมูลที่อาจสนับสนุนได้ว่าการตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณนั้นขึ้นกับการตัดสินใจของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เช่น ประเด็นการแก้ปัญหาหน้าท่วม ซึ่งปัญหาน้ำท่วมนี้ภาคประชาชนบางชุมชนเคยร้องเรียนกับเทศบาลหลายครั้ง แต่อดีตเทศบาลได้เข้ามาทำโครงการถมถนนเพื่อหวังแก้ปัญหาหน้าท่วม โดยมีได้ขอความเห็นจากประชาชนจนทำให้ประชาชนได้ร้องเรียนผ่านสื่อออนไลน์ ดังนี้

“ดิฉันอยู่ในชุมชน... ขณะนี้ทางเทศบาลนทร์ มีโครงการถมผิวถนนให้สูงขึ้นอีกอย่างน้อย 30 ซม ทั้งนี้การถมถนนดังกล่าว จะทำให้เกิดน้ำท่วมหนักกว่าเดิม (ทั้งที่ถนนเดิมไม่ได้ชำรุดเสียหายเลย) จากที่เคยเกิดน้ำท่วมก่อนหน้านี้อันเกิดมาจากโครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย ที่ไปถมบ่อน้ำเดิมใน

¹⁰⁰ สัมภาษณ์ ขาว (นามสมมติ), ประธานชุมชน ก, 18 เมษายน 2555.

¹⁰¹ สัมภาษณ์ ขาว (นามสมมติ), ประธานชุมชน ก, 18 เมษายน 2555.

หมู่บ้าน ทำให้ไม่มีที่ระบายน้ำ มาถึงตอนนี้เทศบาลนทร์ เกิดโอเคียมถนนหน้าท่วมขึ้นมาอีก แล้วบ้านประชาชนที่อยู่ตามชอกชอยจะทำเช่นไรบ้านที่อยู่กันทุกวันนี้ มีจมน้ำกันหมดหรือจะอย่างไรเสีย ดิฉันอยากให้ทางเทศบาล ช่วยออกมาแถลง ถึงโครงการที่ทำสักหน่อยก็จะดีมากเลยจะไม่ใช่มุมมิบทำกัน โดยที่ประชาชนตาตา ๆ อย่างเราไม่รู้เรื่องอะไรเลย คนในชุมชน มีเป็นพัน ๆ คนที่ไม่เข้าใจการทำงานของเทศบาล และท่านมีนโยบายจะแก้ไขปัญหาวางไร ถ้าถนนที่ถมไปแล้วน้ำไปท่วมบ้านเรือน ร้องเรียนไป เพื่อให้เทศบาลมาชี้แจงเรื่องก็เงียบหาย ไม่ทราบว่าจะเพราะอธิบายไม่ได้จึงเงียบ หรือด้วยเหตุผลกลใดช่วยอธิบายด้วยค่ะ”¹⁰²

เมื่อผู้วิจัยสัมภาษณ์ถึงผู้เกี่ยวข้องในชุมชนดังกล่าวยังพบข้อมูลที่ตรงกันว่า ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อีกทั้งประธานชุมชนคนดังกล่าวยังกล่าวต่อว่า “พื้ถามแล้วโครงการนี้ นายกฯสั่งให้มาทำ พอทำแล้วช่วยอะไรไม่ได้ เขาก็ไม่พูดอะไรหน้าเงื่อนๆไป”¹⁰³

นอกจากนี้ยังกล่าวต่อว่า “...เมื่อวันก่อนพี่ไปเจอวิศวกร พี่ก็ถามว่าไอ้ตรงใกล้ทางด่วนทำไมไม่ทำให้มันกว้างใหญ่กว่านี้ เขาตอบว่า ไม่รู้สิพี่ แผนมันมาแบบนี้ผมก็ทำแบบนี้ นายกฯเขานั่งเทียน เขาไม่ได้มาลงพื้นที่อะไรอย่างไร บางทีเขาไม่ได้้อย่างไร เรามันพอน้ำท่วมมันก็ต้องเดินออกไปดู มันก็รู้มากกว่า...”

จากคำสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีส่วนร่วมในการกำหนดหรือตัดสินใจนโยบายสำคัญๆในระดับจำกัด เพราะแผนส่วนใหญ่มาจากฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

สำหรับประเด็นนี้ นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวถึง หลักการพิจารณาโครงการในส่วนของชุมชน ว่า

“...ชุมชนเสนอมา เสนอมาเสร็จเข้าเขตใคร เขตก็จะมาคู่อีกที่อันไหนสมควรทำ ให้เขาเรียงลำดับมาด้วย ก็จะดูว่าอันไหนสำคัญก่อนหลัง แล้วก็ให้เรียงลำดับมา ตอนเรียงลำดับชุมชนเรียงมา สมาชิกก็จะคู่อีกที่ว่าอันไหนสำคัญ...”¹⁰⁴

จากคำสัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรี เห็นได้ว่า ในขั้นการตัดสินใจโครงการพัฒนาในส่วนที่เป็นความต้องการของชุมชน ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมได้เฉพาะการเสนอขอเท่านั้น แต่ไม่สามารถมีส่วนร่วมในขั้นการจัดลำดับความสำคัญ หรือ ขั้นการตัดสินใจท้ายที่สุดได้

¹⁰² เรื่องร้องเรียนเทศบาลนครนนทบุรี, กระทั่ง ของวันที่ 10 มี.ค. 48 [ออนไลน์], 26 มกราคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.atriumtech.com/cgi-bin/hilightcgi?Home=/home/InterWeb2000&File=/home2/searchdata/Forums/http/www.pantip.com/cafe/torakhong/topic/C3342651/C3342651.html>

¹⁰³ สัมภาษณ์ ชาว (นามสมมติ), ประธานชุมชน ก, 10 เมษายน 2554.

¹⁰⁴ สัมภาษณ์ สมนึก ธนเดชากุล, นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี, 30 สิงหาคม 2555.

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาโครงการในแผนพัฒนาสามปีฉบับ พ.ศ. 2555 – 2557 ควบคู่กับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 เพื่อวิเคราะห์ว่าชุมชนได้รับประโยชน์ หรือ ได้รับโครงการที่มาจากความต้องการมากน้อยเพียงใด

โดยพบว่าโครงการที่มาจากแผนชุมชนมีทั้งสิ้น 78 โครงการ แบ่งเป็นช่วงปี ดังนี้

ปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 54 โครงการ

ปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 15 โครงการ

ปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 9 โครงการ

เมื่อพิจารณาจำนวนโครงการดังกล่าวเปรียบเทียบกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 เพื่อวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ พบว่าโครงการที่มาจากแผนชุมชนและผ่านเข้าสู่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายและปรากฏในเทศบัญญัติ ซึ่งถือเป็นโครงการที่วางแผนว่าจะดำเนินการในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวน 17 โครงการ จาก 54 โครงการ (มีโครงการที่ไม่ได้รับการพิจารณาเข้ามา 37 โครงการ)

จากข้อมูลจะพบว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพิจารณางบลงทุนนั้น ประชาชนในฐานะตัวแทนชาวบ้านไม่สามารถรับทราบข้อมูลทั้งหมด และไม่สามารถเข้าสู่ขั้นการตัดสินใจพิจารณางบประมาณได้ ทำให้ไม่ทราบรายละเอียดโครงการที่ชัดเจน ลักษณะการมีส่วนร่วมจึงอยู่ในฐานะการมีส่วนร่วมแบบรอรับบริการมากกว่า ทำให้พบความขัดแย้งหรือข้อข้องที่ปรากฏในข้อร้องเรียนต่างๆ ซึ่งอาจสนับสนุนได้ว่า ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมและใช้อำนาจในการตัดสินใจโดยที่ไม่ต้องขอความคิดเห็นจากตัวแสดงอื่นๆ ซึ่งประเด็นนี้ฝ่ายบริหารมักให้เหตุผลว่าคิดเรื่องพื้นที่สาธารณะ จึงทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้ได้ เป็นต้น แต่จากข้อเท็จจริงมีหลายโครงการของชุมชนที่สามารถดำเนินการได้ แต่ฝ่ายบริหารจะเลือกพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากความเร่งด่วน และ เหตุผลทางการเมืองของฝ่ายบริหารมากกว่า

อย่างไรก็ตามการกล่าวเช่นนี้อาจทำให้ตีความได้ว่าฝ่ายบริหารมีบทบาทมากที่สุดในการพิจารณางบลงทุน แต่ในความเป็นจริงสมาชิกสภาเทศบาลบางคนจะสามารถเข้ามามีบทบาทในงบประมาณส่วนนี้ได้ในการประชุมพิจารณางบประมาณนอกรอบซึ่งจะต้องพิจารณาต่อไปว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนร่วมกับงบประมาณในด้านใด มากน้อยเพียงใด เพื่อมุ่งตอบคำถามสำคัญว่าใครมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและงบประมาณ

ประเด็นที่สาม ที่จะพิจารณาคือ บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลกับการตัดสินใจพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

จากที่กล่าวมาเป็นการวิเคราะห์ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำ อย่างไรก็ตาม เทศบาลนครนนทบุรียังมีงบประมาณอีกประเภทหนึ่งที่สำคัญ คือ งบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตเทศบาล หรือ งบลงทุน ซึ่งงบประมาณในส่วนนี้ต้องระบุประเภทโครงการที่จะทำ รวมทั้งต้องมีการวัด และประเมินราคา และต้องนำมาบรรจุในแผนพัฒนาสามปี ส่วนใหญ่โครงการพัฒนาเหล่านี้จะเป็น โครงการ เช่น การปรับปรุงก่อสร้าง ถนน ค.ส.ล., สร้างสะพาน, หรือ ตึกอาคารต่างๆ โดยโครงการเหล่านี้มีนัยยะทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในด้านคะแนนเสียง เพราะหากพื้นที่เขตใดมีโครงการลักษณะนี้มากย่อมหมายถึงผลคะแนนเสียงที่ตามมาอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการแย่งชิงงบประมาณในส่วนดังกล่าว อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นคือ ตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับงบประมาณในส่วนนี้มีได้มีเพียงเฉพาะฝ่ายบริหาร และ สมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น แต่ยังไม่รวมถึงชุมชนบางชุมชนที่อยู่ในฐานะหวั่นไหวคะแนนให้กับฝ่ายการเมืองอีกด้วย

เมื่อพิจารณาข้อมูลเชิงเอกสาร ผู้วิจัยพบว่า การพิจารณางบประมาณของเทศบาลจะพิจารณา รายจ่ายเพื่อการลงทุนก่อน เนื่องจากต้องใช้เวลาในการสำรวจ ออกแบบ ประเมินราคามาก บางโครงการก็สามารถดำเนินการได้ บางโครงการก็ไม่สามารถทำได้ ซึ่งการพิจารณาในขั้นนี้การตัดสินใจจะอยู่ที่นายกเทศมนตรี โดยมีการพิจารณาร่วมกันกับสมาชิกสภาเทศบาล

จากรายงานการประชุมพิจารณาคัดเลือกโครงการรายจ่ายเพื่อการลงทุน พบว่า บุคคลที่เข้าร่วมการประชุมครั้งดังกล่าว คือ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ยกเว้น นายนิยม ประสงค์ชัยกุล ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล ยกเว้นนายวรวิทย์ ศรีนนท์ และส่วนราชการ เช่น ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการควบคุมการก่อสร้าง และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ แต่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดแนวทางและมีบทบาทในการตัดสินใจเลือกโครงการ ขณะที่ฝ่ายสภาเทศบาลส่วนใหญ่อยู่ในฐานะของผู้รับเอกสารและรับฟังข้อเสนอแนะ

ยกตัวอย่างเช่น ในเอกสารการประชุมเพื่อพิจารณางบลงทุน พบว่า โครงการส่วนใหญ่ในแต่ละเขตประกอบไปด้วยโครงการที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง เช่น ถนน, กำแพงคันดิน, ศาลา, ก่อสร้างทางระบายน้ำ, ขุดลอกคลอง ซึ่งมีโครงการแบ่งตามเขต และแบ่งตามเขตชุมชน ตามชื่อย่อยต่างๆ เขตละประมาณ 13 โครงการ และใช้งบประมาณรวมดังตาราง¹⁰⁵

¹⁰⁵ ข้อมูลเพิ่มเติมในภาคผนวก (รายงานการประชุมพิจารณารายจ่ายเพื่อการลงทุนของสมาชิกสภาเทศบาล เขต 1-4) วันที่ 21 มกราคม 2554.

ตารางที่ 4.4 โครงการในการประชุมพิจารณางบประมาณครั้งที่ 1

เขต	งบประมาณ (บาท)
1 (17 โครงการ)	23,747,000
2 (13 โครงการ)	33,910,000
3 (13 โครงการ)	30,004,500
4 (20 โครงการ)	41,353,200
รวม 63 โครงการ	รวม 129,014,700

เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลนำเสนอโครงการและงบประมาณดังกล่าวแล้วเห็นได้ชัดว่าโครงการเริ่มแรกที่เสนอเป็นโครงการที่แยกย่อยตามซอย ตามเขต และตามชุมชน แต่เมื่อผ่านการพิจารณาแล้ว สุดท้ายโครงการที่สมาชิกสภาเทศบาลเสนอขึ้นมา และพิจารณาร่วมกันกับส่วนราชการ ปรากฏให้เห็นโครงการที่ถูกพิจารณาแล้วเหลือเพียง 17 โครงการ เท่านั้น ดังนี้

ตารางที่ 4.5 โครงการที่เพิ่มขึ้นหลังการพิจารณางบประมาณครั้งที่ 1

ชื่อโครงการ	งบประมาณ (บาท)
1. โครงการจ้างเหมาก่อสร้างตกแต่งภายในอาคารสำนักงานใหม่	100,000,000
2. โครงการก่อสร้างศาลาปฏิบัติธรรมพุทธสถานเชิงท่า-หน้าโบสถ์	3,000,000
3. โครงการปรับปรุงห้องน้ำและปรับปรุงลานอเนกประสงค์ทำน่านนทบุรี	5,000,000
4. โครงการปรับปรุงเครื่องหมายจราจรบนพื้นทางในเขตเทศบาลนครนนทบุรี	4,000,000
5. โครงการก่อสร้างหลังคาโดมโรงเรียนนครนนทบุรี 1 วัดท้ายเมือง	3,750,000
6. โครงการก่อสร้างหลังคาโดมโรงเรียนนครนนทบุรี 3 วัดนครอินทร์	2,850,000
7. โครงการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดศูนย์	42,000,000

ราชการจังหวัดนนทบุรี และ ภายในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ประมาณ 60 จุด	
8. โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียศูนย์ราชการจังหวัดนนทบุรี	35,000,000
9. โครงการถนนไร้สายไฟฟ้าและปรับปรุงภูมิทัศน์ (ท่าน้ำนนทบุรี)	80,000,000
10. โครงการพัฒนาศูนย์เรียนรู้ประวัติศาสตร์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี (อาคารศาลากลางหลังเก่า)	15,700,000
11. โครงการติดตั้งป้ายสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (จอ LED) จำนวน 6 ป้าย	43,500,000
12. โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ (สำนักปลัด)	300,000
13. โครงการลอกท่อระบายน้ำและท่อลอดถนนติวานนท์ทั้ง 2 ฝั่ง ช่วงแยกถนนบุรีถึงคลองบางตลาด (เขต 2,3,4)	2,500,000
14. โครงการป้ายบอกทางไปสถานที่ราชการและหน่วยงานของรัฐ (เขต 1,2,3,4)	1,870,000
15. โครงการจัดทำแผนที่เขตเทศบาลนครนนทบุรี (เขต 1,2,3,4)	2,500,000
16. โครงการก่อสร้างพิทวาส์ว่บ่พักน้ำ จำนวน 8 จุด และซ่อมแซมปรับปรุงประตูน้ำพร้อมท่อระบายน้ำ จำนวน 2 จุด (เขต 1,3)	2,000,000
17. โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณเกาะกลางถนนติวานนท์และเกาะกลางถนนงามวงศ์วาน (เขต 3,4)	950,000
รวมงบประมาณทั้งสิ้น	355,420,000

จากตารางพบข้อสังเกตว่า งบประมาณที่สมาชิกสภาเทศบาลเสนอในขั้นแรกของการประชุมเป็นการเสนอโครงการที่เน้นการเสนอเพื่อตอบสนองต่อชุมชนเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การ

เสนองบประมาณจะเน้นการเสนอโครงการย่อยๆ เช่น โครงการละประมาณ 500,000 – 1,000,000 บาท โดยเมื่อพิจารณางบประมาณรวมทั้งสิ้นที่สมาชิกสภาเทศบาลเสนองบประมาณ พบว่า มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนงบประมาณที่ถูกพิจารณาแล้วในภายหลังคือ 129,014,700 บาท แต่เมื่อดำเนินการพิจารณาแล้วจำนวนงบประมาณกลับเพิ่มสูงขึ้นเป็น 355,420,000 บาท และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อโครงการให้ดูแล้วเป็นภาพรวมมากขึ้น อีกทั้งบางโครงการก็ไม่พบความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับโครงการที่สมาชิกสภาเทศบาลเสนอในขั้นแรก เช่น โครงการก่อสร้างศาลาปฏิบัติธรรมพุทธสถานเชิงท่า – หน้าโบสถ์ หรือ โครงการจ้างเหมาก่อสร้างตกแต่งภายในอาคารสำนักงานใหม่ และเมื่อพิจารณาถึงผู้ได้รับประโยชน์ พบว่า โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ข้าราชการประจำเสนอขึ้นต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจเป็นโครงการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง เพราะโครงการดังกล่าวมิได้มาจากความต้องการของประชาชนโดยตรงแต่อย่างใด

แม้ว่าในเอกสารรายงานการประชุมปลัดเทศบาลจะกล่าวว่า “ขอให้ทุกท่านดูโครงการรวมเขต ซึ่งมีความคาบเกี่ยวกันอยู่ ดูว่างานไหนมีความสำคัญคิดว่าจะต้องเอาเข้าโครงการ ขอให้ท่านสมาชิกพิจารณาคัดเลือกโครงการค่ะ” ซึ่งข้อมูลต่อไปคือ โครงการที่ได้พิจารณาเลือกแล้ว ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับหลักในการพิจารณาโครงการ โดยรวมขาดหายไป ผู้วิจัยจึงไม่เห็นภาพการต่อรองอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามการประชุมเพื่อพิจารณางบลงทุนของเทศบาลนครนนท์ที่จัดขึ้นนั้นยังไม่ถือเป็นการสรุปท้ายสุด เนื่องจากมีปัญหาเรื่องผู้ถือครองที่ดินที่ส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้ อีกทั้งยังประสบปัญหาความล่าช้าในการวัด และประเมินราคา

เหตุที่กล่าวถึงข้อมูลดังกล่าว เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ในขั้นการตัดสินใจ ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการกำหนดนโยบาย และการแปลงจากนโยบายมาสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ว่าใครมีบทบาทหลักในการกำหนดงบประมาณ ดังนั้นจำเป็นต้องทราบถึงการแสดงบทบาทของตัวแสดง (Actors) ต่างๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการพิจารณางบประมาณของเทศบาล

เมื่อสัมภาษณ์เพิ่มเติมจากหัวหน้าจัดทำงบประมาณทำให้ทราบว่า ในการพิจารณาคัดเลือกโครงการรายจ่ายเพื่อการลงทุน ส่วนใหญ่ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาโครงการคือ นายกเทศมนตรี โดยมีหลักในการพิจารณาตามแนวนโยบายของคณะผู้บริหาร ซึ่งนโยบายในปี 2554 เน้นการปรับปรุงภูมิทัศน์ แต่ส่วนใหญ่ที่นี้จะเน้นมวลชน เพราะเป็นเรื่องของฐานคะแนนเสียง เพราะถ้าเป็นรายจ่ายในการลงทุนที่มีภาระผูกพัน เช่น รถ ที่ต้องมีค่าน้ำมัน นายกฯจะไม่ค่อยสนับสนุน¹⁰⁶

¹⁰⁶ สัมภาษณ์ เสฐียรพงษ์ เทียนทอง, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 26 พฤษภาคม 2554.

เมื่อพิจารณาในประเด็น บทบาทสภาเทศบาลในขั้นการตัดสินใจเลือกโครงการมาสู่เทศบาล
บัญญัติ พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่สามารถมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจมากนัก แต่จะ
มีส่วนร่วมเสนอขอโครงการ ดังที่ นายส. สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...โครงการที่ขอ ก็มีที่ทำที่ปักโดยสารรณเมลล์ มีหลายโครงการเกี่ยวกับงบพัฒนา หรือ
ทางเข้าในซอย น่าจะผ่านเข้าไปประมาณ 10 โครงการ ของลุงคุณแลตำบลลาดขัวญ และตำบลบาง
กระสอบ...”¹⁰⁷

อย่างไรก็ดี ในขั้นตอนการตัดสินใจเลือกโครงการบรรจุในเทศบาลนั้น ส่วนใหญ่จะ
ดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ แต่จากคำสัมภาษณ์มีแนวโน้มว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่
สามารถมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจได้ ดังที่ นายส. สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์ สมาชิกสภาเทศบาล
เขต 2 กล่าวว่า

“...นายกฯก็มีมาปรึกษาว่าจะทำอะไรดีมัย แต่ส่วนใหญ่เราเห็นพ้องกันหมด เพราะโชคดี
ที่ว่าเทศบาลเราไม่มีฝ่ายตรงข้าม มีคนอื่นที่มาสมัครก็ไม่มีใครสู้เราได้...”

ส่วนนางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 กล่าวว่า

“...เวลาประชุมเลือกกันจริงๆ นายกจะเข้าไปกับปลัด คนอื่นไม่ได้เข้า สท.มีบทบาทใน
การเสนอ แต่มันมีปัจจัย คุณเงื่อนไขอะไรหลายอย่าง ว่ามันคิดอะไรมัย อะไรทำได้ไม่ได้...”¹⁰⁸

หรือที่นางสาว ศศิวิมล ทองโอฬาร สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 สะท้อนในประเด็นนี้ในช่วง
เตรียมการป้องกันน้ำท่วมว่า

“...หน้าที่เรา เราต้องลงพื้นที่ พี่บอกแล้วว่าให้ลงๆกันไป ถึงโดนค้ำหน่อยแต่มันก็จบ แต่เรา
ก็ต้องเลือกเวลาลงสิ ต้องลงตอนที่มันยังไม่ร้อนมาก เราก็เข้าไปฟังชาวบ้านเขาหน่อย ให้เขาคำมา
เราก็รับฟัง แล้วก็บอกไปว่าเดี๋ยวจะจัดการให้ แต่จริงๆก็ทำอะไรได้ยาก คือ เราทำไปเพื่อให้ชาวบ้าน
รู้ว่าเราพยายามแล้วนะ เพราะอำนาจจริงๆไม่ได้อยู่ที่สท. ...”¹⁰⁹

ประเด็นนี้ถูกข้ขาดจากคำกล่าวของฝ่ายบริหาร นายสุเมธ ทรงวัชรภรณ์ รอง
นายกเทศมนตรี ที่กล่าวว่า

“...สท.บางคนคิดว่าตัวเองรู้จริงแล้ว แต่จริงๆมันไม่ใช่...”¹¹⁰

¹⁰⁷ สัมภาษณ์ ส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 23 พฤศจิกายน 2554.

¹⁰⁸ สัมภาษณ์ ออรอุมา ศรีวาริรัตน์, พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5, 9 กันยายน 2554.

¹⁰⁹ สัมภาษณ์ ศศิวิมล ทองโอฬาร, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 19 พฤษภาคม 2554.

¹¹⁰ สัมภาษณ์ สุเมธ ทรงวัชรภรณ์, รองนายกเทศมนตรี, 19 พฤษภาคม 2554.

จากคำกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้สมาชิกสภาเทศบาลจะพยายามลงพื้นที่ และพยายามมีส่วนร่วมในการประชุมรอบนอก แต่การตัดสินใจแก้ปัญหา หรือ พิจารณาเลือกโครงการเร่งด่วน ยังขึ้นกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เพราะฝ่ายบริหารมีข้อมูลมากกว่า ซึ่งจากข้อสรุปเบื้องต้นนี้ทำให้เห็นถึงแนวโน้มการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตัดสินใจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงบทบาทของฝ่ายบริหารในการตัดสินใจ

ประเด็นที่สี่ บทบาทของฝ่ายบริหารกับอำนาจในการตัดสินใจ

สำหรับข้อมูลที่สนับสนุนว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจค่อนข้างมาก ยกตัวอย่างเช่น ในวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2554¹¹¹ เทศบาลนครนนทบุรี ได้มีการจัดประชุมเพื่อพิจารณาโครงการในหมวดงบประมาณ (เขต 1-4) โดยในการประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมเพิ่มเติมจากช่วงเดือนมกราคม ทั้งนี้เพราะมีการประมาณการรายรับเพิ่มขึ้นจากครั้งแรกประมาณการรายรับไว้ 900,000,000 บาท เพิ่มอีก 150,000,000 บาท เมื่อมีรายรับเพิ่มขึ้น เทศบาลนครนนทบุรีจึงจัดประชุมเพื่อพิจารณารายจ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งจากการสังเกตพบว่าผู้ที่ยังมีบทบาทหลักก็คือฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายการเมือง เพราะจากการสังเกตพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทเพียงการเพิ่มเติมโครงการบางอย่างเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการตัดทอนโครงการได้ เว้นแต่กรณีที่ยังมีปัญหาเรื่องที่ดินส่วนบุคคล แต่ก็ไม่ใช่เป็นอุปสรรคแต่อย่างใด เนื่องจากฝ่ายบริหารจะพยายามช่วยแนะนำวิธีการกับสมาชิกสภาเทศบาลบางคนเพื่อให้โครงการดังกล่าวสามารถทำได้ สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจมากในการกำหนดงบประมาณ เหตุที่กล่าวเช่นนี้เพราะจากการประชุมผู้วิจัยมีข้อสังเกต**ห้าประการ** คือ

ประการแรก ฝ่ายบริหารสามารถใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่อทำให้โครงการที่สมาชิกสภาเทศบาลต้องการสามารถทำได้ เช่นกรณีที่นายกเทศมนตรีกล่าวถามว่า “...ผมถามว่าไอ้ที่ไม่อนุญาต ใครไม่อนุญาต...” ด้วยน้ำเสียงที่จริงจังเด็ดขาด สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายการเมืองที่พยายามใช้อำนาจเหนือฝ่ายสภาเทศบาล

อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่านายกเทศมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารจะไม่ฟังเสียงประชาชน ยกตัวอย่างเช่น กรณีโครงการเกี่ยวกับการสร้างถนนค.ส.ล. ซึ่งมีประชาชนหรือชาวบ้านร้องเรียนกับนายกเทศมนตรีโดยตรงว่าไม่ควรทำ เพราะที่ดินต่ำมาก หากเทศบาลดำเนินการโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก กรณีนี้นายกเทศมนตรียอมกล่าวกับฝ่ายประจำและสมาชิกสภาเทศบาลที่สำรวจโครงการดังกล่าวให้ถอนโครงการนั้นออกไปจากร่างเทศบัญญัติ แต่มีข้อสังเกตคือ นายกเทศมนตรีสั่งให้เปลี่ยนเป็นโครงการสนับสนุนเครื่องออกกำลังกายแทน

¹¹¹ ข้อมูลจากการสังเกตการณ์และบันทึกการประชุมการพิจารณาโครงการงบประมาณ วันที่ 23 มิถุนายน 2554.

ทั้งๆที่โครงการดังกล่าวไม่ได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนา 3 ปี ถือเป็นโครงการใหม่ แต่เมื่อเป็นความต้องการของนายกเทศมนตรี ฝ่ายประจำจึงต้องรับไปดำเนินการบรรจุเข้าแผน โดยที่ฝ่ายสภาไม่พยายามแสดงบทบาทในการพูดหรือซักถามนายกเทศมนตรีแต่ประการใด

ประการที่สอง ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากในการผลักดันและควบคุมฝ่ายสภามากกว่า เช่น กรณีที่นายกเทศมนตรีทักท้วงฝ่ายสภาในเขต 2 เช่นว่าประมาณการรายจ่ายมากเกินไปหรือไม่ “39 ล้านเยอะไปรีเปลา”¹¹² หรือ กรณีที่ฝ่ายการเมืองกล่าวว่า “เนื่องจากมีงบประมาณเหลือจากการพิจารณาตกลงกันในวันนี้ ผมจะขอทำคลองเชื่อมคลอง คือ คลองบางพระณีกับคลองอู่ตะเภา” หรือ กรณีที่ปลัดเทศบาลกล่าวในที่ประชุมเพื่อเสนอให้ทำโครงการเชื่อมบ่อพักในบริเวณบ้านพักของรองนายกเทศมนตรีบางท่านแถวซอยประชาอุทิศ โดยที่ไม่มีฝ่ายสภาท่านใดกล่าวอภิปรายทักท้วงหรือซักถาม

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะนายกเทศมนตรีมีบทบาทเป็นอย่างยิ่งในการตัดสินใจผลักดันโครงการ และยังสะท้อนให้เห็นว่าแม้ฝ่ายการเมืองจะพยายามให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี แต่ไม่ให้ความสำคัญกับการทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย เพราะมีการคิดใหม่ ทำใหม่ ตลอดเวลา¹¹³

สำหรับสาเหตุที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก อาจเป็นเพราะฝ่ายบริหารโดยเฉพาะฝ่ายการเมืองก็อาจมีผลประโยชน์กับโครงการบางอย่าง หรือ อาจถูกการต่อรองจากบุคคลภายนอก เพราะระหว่างการประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณนอกรอบ ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่า แม้กระทั่งนายกเทศมนตรีก็ยังมี การพูดคุยต่อรองทางโทรศัพท์โดยกล่าวว่า

“...จาก 15 เป็น 20 จาก 20 เป็น 25 ยังไม่พอใจอีกหรือ...”¹¹⁴

สะท้อนให้เห็นว่าเรื่องการเมืองเกี่ยวกับงบประมาณคือการใช้อิทธิพลเพื่อการต่อรองเพื่อให้ได้มาในจำนวนงบประมาณที่ต้องการ และฝ่ายการเมืองมักจะเป็นผู้ที่ได้รับอำนาจและใช้อำนาจในการตัดสินใจว่าจะให้ใครหรือไม่ให้ใครได้มากกว่าฝ่ายอื่นๆ

¹¹² นายกเทศมนตรี, ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ระหว่างการประชุมพิจารณางบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน, 23 มิถุนายน 2554.

¹¹³ สัมภาษณ์ อรุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 23 มิถุนายน 2554.

¹¹⁴ นายกเทศมนตรี, ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ระหว่างการประชุมพิจารณางบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน, 23 มิถุนายน 2554.

ประการที่สาม สังเกตบทบาทสภาเทศบาลในการประชุมกรอบเพื่อเพิ่มเติมงบประมาณ แม้ว่าในวันดังกล่าวสภาเทศบาลจะสามารถเพิ่มเติมโครงการได้มากถึง 111 โครงการ แต่ก็มิได้หมายความว่า จะได้รับการดำเนินการทั้งหมด ซึ่งจากการสังเกตผู้วิจัยพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่จะมีการตกลงร่วมกันระหว่างเขต และ ยังมีการ โทรคูกัยกันกับบุคคลภายนอก เพราะบรรยากาศในวันดังกล่าวมีการใช้โทรศัพท์พูดคุยกัน ในที่ประชุมตลอดเวลา ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าสภาเทศบาลส่วนใหญ่แสดงบทบาทเป็นผู้เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์มากกว่าการร่วมพิจารณาเพื่อตรวจสอบ โครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอแนะ แม้จะมีสมาชิกสภาเทศบาลบางคนกล่าวทักท้วงกับปลัดเทศบาลว่าโครงการเกี่ยวกับการลอกท่อที่จ้างบริษัทให้ดำเนินการจะมีวิธีการควบคุมบริษัทเหล่านั้นอย่างไร ดังคำกล่าว “การลอกท่อ เราจ้างบริษัท แต่เรามีวิธีการควบคุมการดำเนินงานของเขาหรือไม่”*

แต่เมื่อพิจารณาจะพบว่า ฝ่ายสภาทักท้วงเพื่อควบคุมในระดับปฏิบัติการมากกว่าการควบคุมฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลว่างงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดสรรอย่างไรมีความโปร่งใสหรือไม่ นอกจากนี้สมาชิกสภาเทศบาลบางคนมักจะแสดงบทบาทเพื่อช่วยฝ่ายบริหารในการดำเนินงานมากกว่าการควบคุมตรวจสอบ เช่น โครงการเกี่ยวกับการลอกท่อที่ฝ่ายบริหารเสนอว่าจะดำเนินการซื้อ 1 คัน ฝ่ายสภากลับอภิปรายว่า “หากซื้อรถเล็กจะดีกว่าหรือไม่ เพราะถ้าเป็นขอยเล็กจะ *ได้ไม่เกิดปัญหา*”*

นอกจากนี้ในระหว่างการประชุม สภาเทศบาลบางคนได้กล่าวทักท้วงงบประมาณบางอย่างที่สะท้อนให้เห็นว่า แม้สมาชิกสภาเทศบาลบางคนจะแสดงบทบาทเหมือนผู้พยายามผลักดัน แต่ในความเป็นจริงเป็นเพียงการแสดงบทบาทคัดค้านบางโครงการ โดยปัจจัยสำคัญที่คัดค้านมีเรื่อง การเมืองเรื่องระบบพรรคพวกเกี่ยวข้อง

ยกตัวอย่างเช่น กรณีเรื่องการท้วงติงงบประมาณเกี่ยวกับ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ขอสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดสายตรวจจราจร ซึ่งขอสนับสนุนเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 3,720,000 บาท โดยขอรถจักรยานยนต์ สัญญาณไซเล็น กำหนดไว้ในบัญชีครุภัณฑ์ โดยในประเด็นนี้ นายสมพงษ์ เทียนเงิน ได้กล่าวทักท้วงในเชิงที่ว่า ปัญหาการจราจรสภ.เมืองนนท์ แก้ไขไม่ได้ อยากให้มาร่วมประชุมเพื่อชี้แจงถึงสาเหตุที่ทำให้แก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดไม่ได้ ดังที่ นายสมพงษ์

* บทสนทนาจากการสังเกตการประชุมของ ศศิวิมล ทอง โอฟาร, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 23 มิถุนายน 2554.

* บทสนทนาจากการสังเกตการณ์ประชุมของ สมพงษ์ เทียนเงิน, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3, 23 มิถุนายน 2554.

เทียนเงิน กล่าวในการประชุมสภาสามัญครั้งที่ 2 ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2554 ว่า “...ผมก็ไม่ได้ว่าจะไม่ให้ แต่ผมแค่อยากให้ สกอ.มาประชุมด้วย คือที่ผมพูดผมไม่ใช่ว่าจะไม่ให้ ผมให้ แต่ผมอยากให้ สกอ.มาชี้แจง เช่น ถนนทำไมมันยังมีรถติด รถติดเพราะป้ายชานชาลามันไม่มีหรืออะไร ผมจึงเรียนท่านแบบนี้เพื่อให้เข้าที่ประชุมประจำเดือนไว้...”

อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ นางสาว พรศรี กิจธรรม ปลัดเทศบาล กล่าวในที่ประชุมว่า

“...โดยปกติแล้ว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชนโดยตรง แต่เนื่องจากที่ตำรวจขอมาเป็นรถจักรยานยนต์ ตามกฎหมายไม่ได้เกิดผลประโยชน์โดยตรงกับประชาชน แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้ตั้งงบประมาณได้ แต่การอนุมัติอาจไม่ได้ตั้งเป็นงบเฉยๆ แต่อาจจะตั้งงบในช่วงประชุมพิจารณางบประมาณอีกครั้งหนึ่ง...”

สำหรับประเด็นนี้ในวันดังกล่าว สมาชิกสภาเทศบาลประชุมอนุมัติให้ผ่านงบประมาณเพียง 1,000,000 บาท (รถจักรยานยนต์ 10 คัน)

ประเด็นสำคัญ คือ เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลทักท้วงหรือคัดค้าน หรือ ตัดทอนงบประมาณบางโครงการ ฝ่ายบริหารจะรับฟัง ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารจะเตรียมข้อมูลหรือแสดงผลเพื่อมิให้งบประมาณที่เสนอถูกหักลดลงไปมากนัก

ประการที่สี่ สืบเนื่องจากอำนาจของฝ่ายบริหารกับงบประมาณเพิ่มเติม

เนื่องจาก เทศบาลนครนนทบุรี มีงบประมาณเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2* เพราะมีรายรับเข้ามาโดยที่มิได้มีการตั้งงบประมาณไว้ ซึ่งงบเพิ่มเติมนี้ส่วนใหญ่จะไม่แบ่งโควตาให้กับสมาชิกสภาเทศบาล แต่เป็นนโยบายของนายกเทศมนตรี

โดยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมพ.ศ. 2554 ฉบับที่ 1 ตั้งงบประมาณรวมทั้งสิ้น 391,283,000 บาท แต่ส่วนใหญ่นำงบประมาณ ให้กับแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา เน้นงานโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนโครงการมีทั้งสิ้น 40 โครงการ ใช้งบประมาณรวม 195,063,500 บาท รายละเอียดโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการป้องกันน้ำท่วม เช่น โครงการขุดลอกคลอง มากที่สุด 13 โครงการ ส่วนโครงการอื่นๆเช่น ก่อสร้างกำแพงกันดิน, ลอกท่อระบายน้ำ, ก่อสร้างบ่อสูบน้ำ เป็นต้น

* งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของปี 2554 มี 2 ฉบับ ฉบับแรก รวมงบประมาณ 391 ล้านบาท ส่วน ฉบับที่ 2 มีงบประมาณ 192 ล้านบาท เมื่อพิจารณาจากรายละเอียดงบประมาณเพิ่มเติมฉบับแรกมีการแจกแจงว่าจะทำโครงการใด ส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนค่าโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่ฉบับที่ 2 เน้นงบประมาณที่โครงการก่อสร้างกำแพงกันดินบางเขนระยะที่ 2 ใช้งบประมาณมากถึง 188 ล้านบาท ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า โครงการดังกล่าวมาจากนโยบายโดยตรงของนายกเทศมนตรี ส่วนอีก 4 ล้านบาทไปลงเป็นงบกลาง

โครงการส่วนใหญ่มาจากแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554-2556) เพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) รวมโครงการที่มาจากแผนเพิ่มเติมทั้งสิ้น 26 โครงการ คิดเป็นเงินรวม 173,084,000 บาท ในขณะที่โครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาสามปี 2554-2556 ฉบับแรก มีเพียง 14 โครงการ คิดเป็นเงิน 21,979,500 บาท เหตุที่กล่าวเช่นนี้เพราะเมื่อพิจารณารายละเอียดโครงการ แม้ว่าฝ่ายบริหารจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลบางเขตเสนอโครงการได้ว่าจะทำในเขตใด ซึ่งโครงการเหล่านี้บรรจุในแผนพัฒนาสามปีฉบับเดิมแล้ว แต่ส่วนใหญ่โครงการเหล่านี้จะได้รับงบประมาณเพียง 21,979,500 บาท ในขณะที่โครงการที่มาจากแผนพัฒนาสามปีฉบับเพิ่มเติมได้รับงบประมาณมากกว่า และจากการสัมภาษณ์พบว่าโครงการประเภทนี้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการสั่งการโดยตรง ดังที่ นางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กล่าวว่า

“...โครงการของนายก พวกคลองใหญ่ๆ พวกลอกคลองใหญ่ๆ งบเยอะๆ ของนายกฯ...”¹¹⁵

นอกจากนี้เมื่อสัมภาษณ์ นางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เกี่ยวกับประเด็นผู้มีบทบาทหลักในการตัดสินใจงบประมาณเพิ่มเติม ได้ข้อมูลที่สอดคล้องกัน คือ

“...ส่วนใหญ่จะไม่ใช่เป็น โควตา แต่เป็นนโยบาย เช่น มีเงินเหลือ นายกฯจะทำ นายกสั่งงบประมาณเพิ่มเติมจะไม่ใช่เป็น โควตา เพราะมันไม่เยอะ ถามว่าเรียกประชุมสภามันก็มีเรียกบ้าง แต่บางอันก็ไม่เรียก มาที่กองวิชาการเลย ซึ่งมันเป็นการประชุมนอกรอบไม่มีรายงานการประชุม นายกฯเขาต้องคุมเกมให้ได้...”¹¹⁶

เช่นเดียวกันกับที่นายประสิทธิ์พงษ์ ดีวาจิน สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...โดยปกติ เมื่อถึงช่วงที่เทศบาลได้รับงบประมาณเพิ่มเติม คณะผู้บริหารจะทำการประชุมกับสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อตกลงในเรื่องงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนา การตกลงเป็นแบบไม่เป็นทางการ เช่น หากได้รับงบประมาณมาจำนวนหนึ่ง ผู้บริหารจะแบ่งให้สมาชิกสภาเทศบาลเขตละประมาณ 15 ล้านบาท เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละเขตตกลงกันในการนำงบประมาณไปพัฒนา โดยปกติสมาชิกสภาเทศบาลจะมีการตกลงงบประมาณกันได้อย่างลงตัว เช่น ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 มีแผนการดำเนินโครงการมาก และไม่มีเงินงบประมาณมากพอ สมาชิก

¹¹⁵ สัมภาษณ์ อรอุมา ศรีวาริรัตน์, พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5, 22 กันยายน 2554.

¹¹⁶ สัมภาษณ์ อรอุมา ศรีวาริรัตน์, พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5, 9 กันยายน 2554.

สภาเทศบาลจะใช้วิธีการของงบประมาณจำนวนหนึ่งมาจากเขต 1 หรือ เขต 2 ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องดำเนินโครงการด้านการลงทุน เช่น ทำถนน หรือ อื่นๆมากเท่ากับเขต 4...¹¹⁷

สอดคล้องกับที่นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 กล่าวว่า

“...ไม่ได้แบ่งเป็นโควตา แต่เป็นความเดือดร้อนที่ตกค้างมาจากงบประมาณใหญ่ที่เราแบ่งกันไว้ เช่น ที่เราแบ่งกันไว้ 20 ล้านบาท ถ้าไม่พอจะทำยังไงให้เขาไม่ได้รับความเดือดร้อน นี้ก็จะจัดไว้ คือ นายกฯเขาจะเป็นคนดูเอง ว่าหลังจากที่งบประมาณปีไม่พอ แต่มีความจำเป็นต้องเบิกเงิน ก็จะดูโดยงบตรงนี้มาจากรายได้...”¹¹⁸

อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2554 เทศบาลนครนนทบุรียังมีโครงการที่เพิ่มเติมเข้ามาในช่วงเดือนกันยายน* ทำให้เทศบาลต้องจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 โดยตั้งยอดรวม 192,000,000 บาท แต่การจัดสรรงบประมาณเน้นที่แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา ประเภทงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อใช้เป็นโครงการก่อสร้างกำแพงกันดินคลองบางเขนระยะที่ 2 ช่วงคลองบางเขนใหม่ถึงคลองสวย โดยใช้งบประมาณมากถึง 188,000,000 บาท ประเด็นสำคัญ คือ โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่มาจากคำสั่งของนายกเทศมนตรี ดังที่

นางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 กล่าวว่า

“...โครงการที่เพิ่มเติมเข้ามาในแผน จะมีที่ทำแต่ไม่ทั้งหมด แต่มันจะส่งเข้ามา บางอันก็ได้ทำ บางอันก็ไม่ได้ทำ เขาก็ไม่เอาเล่มใหญ่มาทำ มีบางอันที่เลือกทำ แต่ไม่ทุกอัน บางอันก็เข้ามาได้เฉยๆ โดยโครงการพวกนี้นายกฯจะสั่งช่างเลยว่าจะใช้อะไรเท่าไร ช่างก็จะไปเขียนมา...”¹¹⁹

จากคำกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การพิจารณาตัดสินใจงบประมาณเพิ่มเติม ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องเรียกประชุมสภาทุกครั้ง ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากในการตัดสินใจ และมีอำนาจเต็มที่ในการพิจารณางบประมาณเพิ่มเติมทำโครงการในภาพรวม

ดังนั้น จากข้อมูลการประชุมพิจารณาบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนดังกล่าวอาจสรุปเบื้องต้นได้ว่าผู้ที่มีบทบาทมากในการผลักดันงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน คือ ฝ่ายบริหาร โดยที่บทบาท

¹¹⁷ สัมภาษณ์ ประสิทธิ์พงษ์ ศิวาจิน, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 10 มิถุนายน 2554.

¹¹⁸ สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

* งบเพิ่มเติมมาจากรายได้ หรือ ภาษีจัดสรรที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เงินจำนวนนี้จะเข้ามาในช่วงเดือนกันยายน ถึง เดือนตุลาคม

¹¹⁹ สัมภาษณ์ อรอุมา ศรีวาริรัตน์, พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5, 9 กันยายน 2554.

ของสภาจะเป็นผู้ช่วยหรือเป็นเครื่องประสานโครงการให้กับฝ่ายบริหารในเทศบาลมากกว่าการ
แสดงบทบาทในการถ่วงดุลตรวจสอบ (Check & Balance) ฝ่ายบริหาร

ประการที่ห้า จากคำสัมภาษณ์ของปลัดเทศบาล

ดังคำสัมภาษณ์ของนางสาวพรศรี กิจธรรม ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี กล่าวว่า

“...เรื่องนโยบายส่วนใหญ่ก็ขึ้นกับฝ่ายบริหาร...”¹²⁰

อย่างไรก็ตาม การกล่าวเช่นนี้ อาจทำให้ตีความได้ว่างบประมาณด้านการพัฒนาไม่มีการ
ต่อรอง แต่ในความเป็นจริงสมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละเขตจะได้รับการแบ่งงบประมาณเท่าๆกัน
แต่ต้องพยายามเข้ามาประสานงานกับฝ่ายบริหาร ทำให้ขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนของการต่อรอง
ทางการเมืองซึ่งมีลักษณะไม่เป็นทางการ

ประเด็นที่ห้า ที่จะพิจารณา คือ เทคนิคของฝ่ายบริหารในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนา

จากการศึกษา พบว่า เทศบาลนครนนทบุรี มีการแบ่งงบประมาณให้กับสมาชิกสภาเทศบาล
ให้แต่ละเขตเท่าๆกัน ซึ่งเทศบาลนครนนทบุรีจะเริ่มพิจารณางบประมาณเพื่อการพัฒนาตั้งแต่ช่วง
ต้นเดือนมกราคม โดยมีเหตุผล คือ โครงการประเภทงบลงทุนจะเสียเวลามากในการประมาณราคา
สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง ที่กล่าวว่า

“...งบลงทุนส่วนใหญ่จะประชุมรอบก่อนประชุมจริง ซักสองถึงสามครั้ง โดยนายกฯ
กับสท.จะมาคุยร่วมกันว่าใครจะเอาอะไรยังไง เพราะงบลงทุนเราจะแบ่งเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนของ
นายก, ปลัด และสมาชิกสภา...”

สำหรับขั้นตอนและประเด็นที่เกิดขึ้นในการประชุมเพื่อพิจารณางบลงทุน นายเสฐียรพงษ์
เทียนทอง หัวหน้างบประมาณ กล่าวว่า

“...เขาก็ต้องคุยกันก่อน คืองบลงทุน เป็นนโยบายของสมาชิกฯโดยตรง ก็ให้ไปคิวโดยตรง
กับช่าง ให้ไปเขียน ออกแบบ ตำรวจโครงการ แล้วก็เอาโครงการเข้าแผน พอเข้าแผนแล้วเราก็จะดึง
จากแผน โดยเขาจะดูว่าปีนี้จะทำอะไร ให้เขาเลือกมา จากนั้นโครงการที่เสนอมมาแล้ว ให้ช่างไป
สำรวจมา ส่วนใหญ่ที่สมาชิกฯเสนอมาก็เป็นโครงสร้างพื้นฐาน...”¹²¹

¹²⁰ สัมภาษณ์ พรศรี กิจธรรม, ปลัดเทศบาล, 3 มีนาคม 2554.

¹²¹ สัมภาษณ์ เสฐียรพงษ์ เทียนทอง, หัวหน้างบประมาณ, 9 กันยายน 2554.

นอกจากนี้ นายเสฐียรพงษ์ เทียนทอง กล่าวเพิ่มเติมว่า

“...ประเด็นคือ งบมันไม่พออยู่แล้ว คือจริงๆการทำงาน งบมันมีจำนวนจำกัดต้องแบ่งออกเป็นสี่เขต เราจะแบ่งงบเป็นสี่ส่วน ยกเว้นเขตไหนเยอะแล้วอย่างสวนใหญ่ไม่รู้จะทำอะไร ก็จะทำให้เขตอื่นทำไป เขาก็จะทำแค่สี่หรือห้าโครงการ เช่น เขาเจริญแล้ว ถนนก็ไม่ต้อง เขาก็จะหนีไปทางคุณภาพชีวิต การป้องกันน้ำท่วม เพราะเขาอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา เขตอื่นจะอยู่นอกๆออกไป สวนใหญ่จะอยู่กลางเมือง อยู่ใกล้แม่น้ำ เขาก็จะมองเรื่องภูมิทัศน์ เรื่องสิ่งแวดล้อมไป...”

จากคำสัมภาษณ์ของข้าราชการประจำสะท้อนให้เห็นว่า ในการแบ่งงบประมาณ โดยเฉพาะงบลงทุนถือเป็นงบประมาณที่มีความสัมพันธ์กับคะแนนเสียงของฝ่ายการเมือง ส่งผลให้การประชุมส่วนใหญ่จำเป็นต้องมีการเจรจาต่อรองกันก่อน โดยฝ่ายบริหารจะจัดประชุมนอกรอบเพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลสามารถเสนอโครงการที่ต้องการทำตามแผนเดิมที่เคยเสนอไว้ และเพื่อเป็นการตกลงร่วมกันก่อนการประชุมพิจารณางบประมาณทางการ ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลประสานโครงการ เพื่อตัดปัญหาความล่าช้าหากมีการแปรญัตติ

อีกทั้งเมื่อพิจารณาการแบ่งสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 พบว่า เทศบาลนครนนทบุรีตั้งงบประมาณจำนวนดังกล่าวไว้ 171,938,000 บาท โครงการส่วนใหญ่เกี่ยวกับการก่อสร้างกำแพงกันดิน, ขุดลอกคลอง, ปรับปรุงโคมไฟ ลานแอโรบิก และสวนหย่อม, ติดตั้งเครื่องออกกำลังกาย, ซื้อเครื่องเล่น, ก่อสร้างท่อระบายน้ำ และหลังคา โดยมีโครงการทั้งสิ้น 65 โครงการ ประเด็นที่น่าสังเกตคือ มีโครงการก่อสร้างหรือขยายฝิวถนนมากถึง 24 โครงการ

เมื่อพิจารณาในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 พบว่า มีการแบ่งงบประมาณเป็นรายเขต ดังนี้

ตารางที่ 4.6 การแบ่งงบประมาณเพื่อการพัฒนาเป็นรายเขต

เขต 1	เขต 2	เขต 3	เขต 4
2,270,000	265,000	500,000	500,000
480,000	1,856,000	300,000	14,000,000
380,000	350,000	1,300,000	6,000,000
1,850,000	940,000	400,000	1,614,000
928,000	4,470,000	500,000	1460,000

606,000	10,300,000	600,000	800,000
620,000	393,000	740,000	200,000
1,410,000	1,100,000	400,000	1,400,000
1975000	2,350,000	300,000	1,400,000
600,000	1,500,000	10,809,000	1,400,000
300,000	1,000,000	8,140,000	3,900,000
460,000	3,200,000	2,560,000	500,000
602,000	13,000,000	600,000	410,000
2,660,000		430,000	1,285,000
995,000		500,000	1,600,000
740,000			1,140,000
200,000			
1,000,000			
6,750,000			
รวม 24,826,000	รวม 40,724,000	รวม 28,079,000	รวม 37,609,000

หมายเหตุ โครงการ 2 โครงการที่เหลือไม่สามารถบ่งบอกได้แน่ชัดว่าเขตใดได้เท่าใด เนื่องจากความต่างสองประการ คือ โครงการก่อสร้างกำแพงกันดินคลองวัดสมร โภกจิ จำนวนเงินที่จัดสรร 36,500,000 บาท เป็นโครงการที่ทำพร้อมสองเขต คือ เขต 2 และ เขต 3 ส่วนโครงการอีกประเภทอาจมาจากความต้องการของปลัดเทศบาล คือ โครงการท้องถิ่นไทยรวมใจภักดิ์รักษ์พื้นที่สีเขียว เทศบาลนครนนทบุรี จำนวนเงินที่จัดสรร คือ 500,000 บาท แต่จากการสัมภาษณ์จากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ให้ข้อมูลสอดคล้องกัน คือ โครงการที่ทำระหว่างเขตส่วนใหญ่มาจากนายกเทศมนตรีสั่งการ

จากข้อมูลเชิงเอกสาร พบว่า งบประมาณในแต่ละเขตส่วนใหญ่จะแบ่งให้เท่าๆกัน แต่จะพบว่า เขต 2 ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด มีโครงการที่น่าสังเกต คือ โครงการก่อสร้างกำแพงกันดิน ค.ส.ล. คลองมะขามโพรง บริเวณซอยเรวดี 50 ที่ตั้งบ่ไว้มากถึง 13,000,000 บาท และโครงการก่อสร้างถนนพร้อมรางวิ และท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. ซอยประชาอุทิศฝั่งเชื่อมกับถนนเลี้ยวเมืองที่ตั้งบ่มากถึง 10,300,000 บาท

ส่วนเขต 4 ได้รับการจัดสรรงบประมาณรองลงมา คือ 37,609,000 บาท โดยมีโครงการที่ตั้งงบไว้มากที่สุด คือ โครงการก่อสร้างกำแพงกันดิน ค.ส.ล. ลำประโดงชุมชนทรายทอง ที่ตั้งงบประมาณไว้มากถึง 14,000,000 บาท ในขณะที่โครงการอื่นตั้งไว้จำนวนเพียงหลักแสนบาทเท่านั้น

สำหรับเขต 3 ได้รับการจัดสรรงบประมาณรองลงมาจากเขต 4 คือ 28,079,000 บาท โดยมีโครงการที่ตั้งงบประมาณไว้มากที่สุด คือ โครงการก่อสร้างปรับปรุงผิวถนนแอสฟัลท์ติกคอนกรีต และท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. ซอยนนทบุรี 48 (พงษ์สวัสดิ์) จำนวนเงินที่ตั้งมากถึง 10,809,000 บาท ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ในการพิจารณางบประมาณครั้งแรกไม่ได้เลือกเข้ามา แต่สุดท้ายกลับปรากฏในเทศบัญญัติ

สุดท้าย เขต 1 ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยที่สุด โดยตั้งงบประมาณรวม 24,826,000 บาท งบประมาณส่วนใหญ่ เกี่ยวกับการสร้างถนน, ศาลา, ทางเดินเท้า มีโครงการที่เกี่ยวกับกำแพงกันดิน และขุดลอกคลองอย่างละ 1 โครงการ เป็นที่น่าสังเกตว่าในเขต 1 ไม่มีงบประมาณที่ต้องใช้เงินเกินกว่า 10,000,000 บาท

อย่างไรก็ตาม หลักการแบ่งสรรงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะแบ่งสรรไว้ในแต่ละเขตได้รับงบประมาณเท่าๆกัน หากเขตใดได้รับงบประมาณมากกว่าเขตอื่น ส่วนใหญ่มาจากการตกลงประนีประนอมระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลร่วมกัน ทำให้ไม่พบเห็นประเด็นขัดแย้ง

เมื่อสัมภาษณ์ถึงประเด็นหลักการแบ่งงบประมาณกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่กล่าวสอดคล้องกัน ดังนี้

นายสมนึก ชนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวว่า

“...สมาชิกสี่เขตก็แบ่งกันสมมติมี 160 ล้านบาทก็แบ่งกันเขตละ 40 ล้านบาท ถ้างบมี 200 ล้านบาทก็แบ่งกันเขตละ 50 ล้าน แต่ก็มีอย่างให้ไป 50 ล้าน ทำไปแค่ 30 ล้าน ถ้าเขตไหนไม่พอ เขาก็ขอไป แต่เดิมนายกฯอยู่สวนใหญ่เดิม ทำให้ไว้เรียบร้อยแล้ว...”¹²²

สอดคล้องกับ นายประสิทธิ์พงษ์ ศิวาจิน สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 ที่กล่าวว่า

“...สท.จะแบ่งกันเขตละ 15 ล้านเท่าๆกัน โดยตกลงกันภายในว่าจะทำอะไร เช่น เขต 4 จะทำอะไรก็จะตกลงกัน...”¹²³

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเดียวกัน นายวุฒิชัย มะลี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

¹²² สัมภาษณ์ สมนึก ชนเดชากุล, นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี, 30 สิงหาคม 2555.

¹²³ สัมภาษณ์ ประสิทธิ์พงษ์ ศิวาจิน, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 10 มิถุนายน 2554.

“...งบประมาณ เราจะใช้วิธีการแบ่งงบประมาณ แล้วแต่ในแต่ละปี สมมติมี 400 ล้านบาท เราก็จะแบ่งไปเขตละ 100 ล้านบาท เขตแต่ละเขตก็ไปดูเอาว่าแต่ละเขตจะทำอะไร ดังนั้นในแต่ละเขตก็จะไปคุยกันเอง ปรึกษากันเอง...”¹²⁴

สอดคล้องกับที่ นายจงดล ทองโอฬาร อดีตสมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวไว้ว่า

“...หลักการแบ่งก็จะแบ่งเท่ากันเขตละ 25 ล้าน เช่น มาทำถนน ถ้าสท.เขตไหนไม่ค่อยทำอะไร ก็จะถูกดึงงบมาให้สท.ที่มีผลงานมากกว่า เช่น ถ้าโครงการมันเหลือ ผมก็จะบอกว่ามาทำเขตผมนี้ ผมอาจจะได้มา 30 ล้าน ก็มาทำในเขตผม...”

หรือ นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 ที่กล่าวว่า

“...สมมติ งบประมาณรายจ่ายแบ่งเป็นงบประจำไปแล้ว ต่อมาก็จะมีงบลงทุน และนายกฯ จะแบ่งเป็น 4 เขต เท่าๆกัน ปีนี้ได้เขตละ 20 ล้าน โดยในหนึ่งเขต สมาชิกจะไปเฉลี่ยกันเอง คือ ผมดูของผม เพื่อนสมาชิกก็ไปดูของเขา แล้วเราก็จะลงไปหมดเลย เพื่อไปจัดเรียงลำดับความสำคัญ ก่อนหลัง ซึ่งเราทั้งหกคนต้องมีใจแฟร์ เป็นสาธารณะ...”¹²⁵

จากการสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลจะมีส่วนร่วมกับงบประมาณในฐานะผู้ต่อรองหนึ่ง โดยงบประมาณส่วนหนึ่งจะถูกแบ่งให้กับสมาชิกสภาเทศบาลเขตละเท่าๆกัน โดยฝ่ายบริหารจะแบ่งงบให้ส่วนหนึ่ง จากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องเขียน โครงการและตั้งงบประมาณมา ส่วนใหญ่จากการสังเกตสมาชิกสภาเทศบาลมักจะเขียนโครงการไว้มากกว่าที่งบประมาณมี ทำให้โครงการบางส่วนต้องถูกตัดออกไป ซึ่งการพิจารณาหรือตัดสินใจตัดโครงการบางโครงการออกนั้นพบว่ามีการเมือง โดยเฉพาะเรื่องการต่อรองเพื่อมิให้โครงการถูกตัด ซึ่งโครงการที่มีแนวโน้มว่าจะได้รับงบประมาณจะมีเรื่องคะแนนเสียงเข้ามาเกี่ยวข้อง

ขณะที่ นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 กล่าวถึงการที่ฝ่ายบริหารให้ฝ่ายสภาเทศบาลมีงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อแบ่งกันทำโครงการของแต่ละเขตว่า

¹²⁴ สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะลี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 18 ธันวาคม 2554.

¹²⁵ สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

“...ผมว่าเป็นความดีของผู้บริหารมากกว่า ที่เหมือนจะให้สมาชิกตัดสินใจ จริงๆสมาชิกไม่มีสิทธิ์ตัดสินใจเรื่องนี้ แต่ท่านนายกฯใจกว้าง ก็ให้สมาชิกไปทำงาน โดยการไปจัดลำดับกันเอง ...”¹²⁶

จากข้อมูลการสัมภาษณ์จะพบว่า งบประมาณที่ฝ่ายบริหารแบ่งให้กับสมาชิกสภาเทศบาล อาจไม่จำเป็นต้องแบ่งเท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นกับความสามารถของสมาชิกสภาเทศบาลในการต่อรองกับนายกเทศมนตรี หรือ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ดังนั้นในความเป็นจริงอาจมีความขัดแย้งในการแย่งชิงงบประมาณ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนายวุฒิชัย มะสี สมาชิกสภาเทศบาล กล่าวว่า

“...ในเรื่องการแบ่งงบ ในเขต 4 เราเพิ่งขยายมาในปี พ.ศ. 2531 การที่เขต 1 เขต 2 ทำอะไรไปมากกว่า ก็เป็นเรื่องปกติ ดังนั้นในปี 55 เขต 4 ก็มาก แต่ในส่วนของเขตส่วนใหญ่ได้เท่ากัน ไม่มี ความขัดแย้ง เพราะเราก็เข้าใจตรงกันว่าเขต 1 ก็โตมานานแล้ว บางที่เขาไม่รู้จะทำอะไร เราก็ไปขอเงินส่วนของเขาทำในเขตเรา...”¹²⁷

สอดคล้องกับที่ นายจกกล ทองโอพาร อดีตสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวว่า

“...เรื่องความขัดแย้งไม่มี เพราะ สมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละเขตจะต้องตกลงกันให้ได้ในเรื่องงบประมาณเพิ่มเติม โดยบางเขตอาจต้องของบประมาณจากคนที่ไม่มีแผนการดำเนินโครงการมาก...”¹²⁸

เช่นเดียวกันกับที่นายประสิทธิ์พงษ์ ดีวาจิน สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...เรื่องการเถียงกัน ไม่มีถึงขนาดนั้น เพราะมันคุยกันได้ ไม่ต้องรุนแรงขนาดนั้น เพราะคนผิดจะรู้ตัวอยู่แล้ว หรือบางที่เราพูดชักเขาไป เขาได้กลับมาว่า มันไม่ใช่อย่างนั้นนะ เขามีข้อมูลได้กลับ เราก็หงายเหมือนกัน...”¹²⁹

หรือที่นายส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...เรารตกลงกันในหมู่พวกเราได้ บางทีเขตนี้อย่าเพิ่งทำ เอาให้เขตนี้ก่อน เพราะเขาเดือดร้อน ส่วนใหญ่เราคุยกันได้ เสร็จแล้วเราก็คุยกันภายในของเราก่อน เมื่อตกลงแล้วเราก็ให้เจ้าหน้าที่มาตรวจสอบ บางทีบางเขตทำมากมีตั้ง 30 - 40 รายการ บางเขตมีแค่ 10 รายการ ก็ไม่เป็นไรเพราะเราถือว่าเป็นชาวบ้านเหมือนกัน แบ่งอย่างนี้เราก็พอใจ เราไม่ค่อยมีปัญหาอะไร...”¹³⁰

126 สัมภาษณ์ สรวีย์ ฤกษ์จรัสจิตกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

127 สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะสี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 18 ธันวาคม 2554.

128 สัมภาษณ์ จกกล ทองโอพาร, ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี, 28 มีนาคม 2554.

129 สัมภาษณ์ ประสิทธิ์พงษ์ ดีวาจิน, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 10 มิถุนายน 2554.

130 สัมภาษณ์ ส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 23 พฤศจิกายน 2554.

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงสมาชิกสภาเทศบาลบางคนเท่านั้นที่ผลักดันโครงการ ดังคำสัมภาษณ์ของ นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 ที่กล่าวว่า

“...การต่อรองขึ้นอยู่กับตัวสมาชิก ที่ชี้แจงให้สภาทราบ คือ ถ้าสมาชิกบางคนถ้าไม่ชี้แจงอะไร ตัวนั้นมันก็จะตกไป ถ้าสมาชิกอีกคนชี้แจงได้ดีกว่า เหมือนตัวสมาชิกต้องทำหน้าที่ในการอธิบายความ ให้สภาเห็นถึงความจำเป็น เดือดร้อน เร่งด่วน เพื่อให้ผ่านงบนี้...”¹³¹

ดังนั้น ในประเด็นการแบ่งงบประมาณส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารจะใช้วิธีการกำหนดโควตาให้สมาชิกสภาเทศบาลสามารถเสนอโครงการให้อยู่ในจำนวนงบประมาณที่แบ่งสรรไว้ให้เขตละเท่าๆกัน ส่วนในด้านปัญหาความขัดแย้งไม่ปรากฏเนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละเขตสามารถเจรจาต่อรองข้ามเขตกันได้ เห็นได้จากมีบางโครงการที่ดำเนินการข้ามเขต ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มาจากพรรคพวกเดียวกัน ขณะที่ฝ่ายบริหารได้พยายามกำหนดรูปแบบการแบ่งสรรงบประมาณให้เป็นโควตาทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่พบว่า มีความเข้าใจถึงการดำเนินโครงการในภาพรวม แม้จะมีบางเขตที่พยายามรักษาผลประโยชน์เฉพาะเขต แต่สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีความเข้าใจและยอมรับในระบบที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้

ประเด็นที่หก คือ การเมืองในการต่อรองงบประมาณเพื่อการพัฒนา

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างแผนพัฒนาสามปี และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงเอกสารการประชุมพิจารณางบประมาณเฉพาะงบลงทุน เห็นได้ว่า “ในการพิจารณางบประมาณมีการเมืองเรื่องการต่อรองเข้ามาเกี่ยวข้อง”

ประการแรก การต่อรองอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร เพราะมีการปรับเพิ่ม และ ปรับลดงบประมาณหลายโครงการ แต่ส่วนใหญ่หลายโครงการได้รับการเพิ่มงบประมาณขึ้น

ประการที่สอง ในการประชุมพิจารณางบประมาณครั้งแรก บางโครงการไม่ได้ถูกพิจารณา แต่ท้ายที่สุดกลับปรากฏในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555

ประการแรก การต่อรองอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร เพราะมีการปรับเพิ่ม และ ปรับลดงบประมาณหลายโครงการ แต่ส่วนใหญ่หลายโครงการได้รับการเพิ่มงบประมาณขึ้น

¹³¹ สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

ยกตัวอย่างเช่น โครงการปรับปรุงลานแอโรบิก หมู่บ้านอัญชลี 1(เขต 3), ที่ตั้งงบประมาณครั้งแรกไว้เพียง 165,000 บาท แต่เพิ่มขึ้นเป็น 430,000 บาทในเทศบัญญัติ โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ ประชาณิเวศน์ 3 ซอย 8/3 แยก 12 ที่ตั้งงบประมาณครั้งแรกไว้เพียง 1,400,000 บาท แต่เพิ่มขึ้นเป็น 1,614,000 บาท, โครงการก่อสร้างหลังคาเอนกประสงค์ ประชาณิเวศน์ 3 ซอย 37 จาก 750,000 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 1,460,000 บาท, โครงการเทคอนกรีตบริเวณสนามบาสเก็ตบอล ชุมชนประชาณิเวศน์ 3 ส่วน 1 เนื้อจาก 630,000 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 800,000 บาท ,โครงการทำรั้วเหล็กรอบสนามพร้อมตาข่าย บริเวณสวนสาธารณะหมู่บ้านประชาณิเวศน์ 3 จาก 148,200 บาท เพิ่มขึ้น 200,000 บาท, โครงการก่อสร้างถนนพร้อมรางวี และท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. ซอยประชาอุทิศฝั่งเชื่อมกับถนนเลียยมือง จาก 7,640,000 บาท เพิ่มขึ้น 10,300,000 บาท และโครงการก่อสร้างถนนพร้อมรางวี และท่อระบายน้ำจาก ค.ส.ล. ตรงข้ามซอยทรายทอง 8 เข้าที่ทำการอาคารเอนกประสงค์ชุมชนทรายทอง ที่งบเพิ่มจาก 1,285,000 บาท เป็น 1,600,000 บาท เป็นต้น

จากข้อมูลผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า โครงการที่ได้ปรับงบประมาณเพิ่มขึ้นมีจำนวน 7 โครงการ ซึ่งจากข้อเท็จจริงจะพบว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลจะมีการประชุมนอกรอบเพื่อร่วมกันพิจารณางบประมาณที่ใช้ในการพัฒนา เมื่อมีงบประมาณเพิ่มขึ้นจากงบประมาณเดิมที่ตั้งไว้ในแผนพัฒนาสามปี สะท้อนให้เห็นถึงการต่อรองเพิ่มงบประมาณนอกรอบ

ขณะเดียวกันยังมีโครงการที่ถูกปรับลดงบประมาณลง เช่น โครงการก่อสร้างกำแพงกันดิน ค.ส.ล. คลองลัดขวาง บริเวณแยกคลองบางขุนเทียน (หลังวัดกำแพง) ถึงสะพานซอยวัดกำแพง (ช่วงที่ 1) (เขต 1) ที่งบประมาณลดลงจาก 2,980,000 บาท เหลือ 2,270,000 บาท (เป็นโครงการที่มาจากแผนชุมชน) โครงการดังกล่าวมีข้อสังเกตคือ เมื่อเทียบปริมาณงาน มีปริมาณงานเพิ่มขึ้น เช่น แผ่นสอดความยาวเพิ่มจาก 90 เมตร เป็น 150 เมตร แต่งบประมาณถูกตัดลดลง เป็นต้น หรือโครงการก่อสร้างกำแพงกันดินคลองวัดสมร โภภีที่ตั้งไว้ในแผนพัฒนาสามปี คือ 41,850,000 บาท ลดลงเหลือ 36,500,000 บาท (โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่เขต 2 และ เขต 3 ขอเหมือนกันทำให้ต้องรวมเขตกัน) ซึ่งมีข้อสังเกตว่าอาจมีการต่อรองผลประโยชน์ เพราะคุณภาพงาน ปริมาณงานไม่เปลี่ยนแปลงถูกตัดลดลง ประเด็นสำคัญคือ โครงการนี้มีได้มาจากแผนชุมชน หรือโครงการติดตั้งเครื่องออกกำลังกายกลางแจ้งบริเวณสวน 72 พรรษา (เขต 3) ที่ลดงบประมาณจาก 4,600,000 บาท เหลือ 600,000 บาท โดยโครงการนี้เป็นโครงการที่ เขต 3 เสนอมาปรากฏในเอกสารการพิจารณาขออนุมัติลงทุนในวันศุกร์ที่ 21 มกราคม 2554 ซึ่งแต่เดิมโครงการนี้มีชื่อโครงการว่าโครงการติดตั้งเครื่องออกกำลังกายกลางแจ้งและสนามเด็กเล่นบริเวณสวน 72 พรรษา ซึ่งตั้งงบไว้ 4,600,000 บาท โดยอาจเป็นไปได้ว่าโครงการนี้อาจถูกเสนอโดยฝ่ายข้าราชการประจำ เพราะโครงการดังกล่าวมิได้ถูก

เลือกจัดลำดับความสำคัญในครั้งแรก แต่ท้ายที่สุดกลับปรากฏในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 แต่ถูกตัดงบประมาณลงโดยเปลี่ยนชื่อเป็น โครงการติดตั้งเครื่องออกกำลังกายกลางแจ้งบริเวณสวน 72 พรรษา ซึ่งประเด็นสำคัญคือ โครงการนี้มีได้มาจากแผนชุมชน อีกเช่นกัน จากข้อมูลมีข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ โครงการส่วนใหญ่ที่ถูกตัดงบประมาณอยู่ในเขต 1 เขต 2 และ เขต 3 โดยที่เขต 4 มิได้ถูกปรับลดงบประมาณลงแต่อย่างใด สำหรับงบประมาณที่เขต 1 2 และ 3 ถูกตัดออกไปรวมกันมากถึง 10,060,000 บาท อย่างไรก็ตามจากข้อมูลดังกล่าว ยังสะท้อนให้เห็นถึง การต่อรองผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมือง คือ สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี รวมถึงฝ่ายบริหาร เช่น หัวหน้าหน่วยงาน ข้าราชการประจำ

เมื่อพิจารณาจำนวนงบประมาณที่ได้ปรับเพิ่มขึ้นว่าอยู่ในเขตใด เพื่อชี้ว่าการต่อรองงบประมาณไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันทุกเขต ขึ้นกับความสามารถของสมาชิกสภาเทศบาลบางคนในเขต โดยจะพิจารณาจากตารางข้างล่าง ดังนี้

ตารางที่ 4.7 โครงการที่มีการต่อรองงบประมาณ

ชื่อโครงการ	เงินที่ตั้งไว้ครั้งแรก (บาท)	เงินที่ปรากฏในเทศบัญญัติ (บาท)
1. โครงการปรับปรุงลานแอโรบิก หมู่บ้านอัญชลี 1 (เขต 3)*	165,000	430,000
2. โครงการเทคอนกรีตบริเวณสนามบาสเก็ตบอล ชุมชนประชานิเวศน์ 3 ส่วน 1 เหนือ (เขต 4)*	630,000	800,000
3. โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ ประชานิเวศน์ 3 ซอย 8/3 แยก 12 ส่วนที่เหลือ (เขต 4)	1,400,000	1,614,000
4. โครงการก่อสร้างหลังคาอเนกประสงค์ ประชานิเวศน์ 3 ซอย 37 (เขต 4)*	750,000	1,460,000
5. โครงการทำรั้วเหล็กกรอบสนามพร้อมตาข่าย บริเวณ	148,200	200,000

สวนสาธารณะหมู่บ้านประชา นิเวศน์ 3 (เขต 4)		
6. โครงการก่อสร้างถนนพร้อม รางวีและท่อระบายน้ำค.ส.ล. ตรงข้ามซอยทรายทอง 8 เข้าที่ ทำการอาคารเอนกประสงค์ ชุมชนทรายทอง (เขต 4)	1,285,000	1,600,000
7. โครงการก่อสร้างถนน พร้อมรางวี และท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. ซอยประชาอุทิศฝั่ง เชื่อมกับถนนเลี้ยวเมือง (เขต 2)	7,640,000	10,300,000

จากตารางข้อมูลสามารถวิเคราะห์ได้ 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก เขต 4 สามารถต่อรองงบประมาณเพิ่มขึ้นถึง 5 โครงการ ในขณะที่เขต 2 และเขต 3 ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเขตละ 1 โครงการ สะท้อนให้เห็นว่างบประมาณที่เขต 4 ได้รับส่วนใหญ่มากจากการตัดงบประมาณของเขต 1 เขต 2 และ เขต 3 โดยเขต 4 ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น 1,460,800 บาท อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับเขต 2 ถือว่าน้อยกว่าเพราะเขต 2 ต่อรองงบประมาณได้มากขึ้นถึง 2,660,000 บาท ขณะที่เขต 3 ต่อรองงบประมาณเพิ่มขึ้นมาได้ 265,000 บาทเท่านั้น ซึ่งจากข้อมูลจะเห็นว่า เขต 1 ไม่ได้ต่อรองงบประมาณเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากส่วนใหญ่เขต 1 ได้รับการพัฒนามาตั้งแต่แรกเริ่ม

ประเด็นที่สอง มีบางโครงการ สะท้อนถึงการต่อรองผลประโยชน์ เช่น โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ ประชานิเวศน์ 3 ซอย 8/3 แยก 12 ส่วนที่เหลือ (เขต 4) ไม่ได้มาจากความต้องการของชุมชน (เพราะไม่มีเครื่องหมาย * ในแผนพัฒนาสามปี) ซึ่งอาจมาจากความต้องการของสมาชิกสภาเทศบาลหรือฝ่ายบริหาร และโครงการก่อสร้างถนนพร้อมรางวี และท่อระบายน้ำจาก ค.ส.ล. ตรงข้ามซอยทรายทอง 8 เข้าที่ทำการอาคารเอนกประสงค์ชุมชนทรายทอง(เขต 4) ไม่ได้มาจากความต้องการของชุมชน รวมถึงโครงการก่อสร้างถนนพร้อมรางวี และท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. ซอยประชาอุทิศฝั่งเชื่อมกับถนนเลี้ยวเมือง (เขต 2) ที่ไม่ได้มาจากความต้องการของชุมชน* โดยประเด็นที่น่า

* โครงการดังกล่าว เป็นโครงการที่ถูกเพิ่มขึ้นอยู่ในแผนพัฒนาสามปี พ.ศ.2555-2557 เพิ่มเติม ฉบับที่ 1

สังเกตคือ โครงการดังกล่าวได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ทั้งที่รายละเอียดในการก่อสร้างเหมือนเดิม (คุณภาพงานเท่าเดิม แต่จำนวนงบเพิ่มขึ้น) ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นได้ว่า โครงการนี้อาจมีเรื่องการต่อรองผลประโยชน์ร่วมกัน โดยอาจเป็นการต่อรองระหว่างฝ่ายการเมือง คือ สมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี เพราะจากข้อสังเกต คือ มีเพียงสาม โครงการเท่านั้นที่มาจากแผนชุมชนแต่ได้รับงบประมาณเพิ่ม เช่น โครงการก่อสร้างหลังคาเอนกประสงค์ ประชานิเวศน์ 3 ซอย 37 (เขต 4), โครงการเทคอนกรีตบริเวณสนามบาสเก็ตบอล ชุมชนประชานิเวศน์ 3 ส่วน 1 เหนือ(เขต 4) และโครงการก่อสร้างหลังคาเอนกประสงค์ ประชานิเวศน์ 3 ซอย 37 (เขต 4) สะท้อนให้เห็นว่าอำนาจในการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองมีมากกว่าชุมชน

อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยสังเกตว่า เทศบาลมีการตั้งงบประมาณเกี่ยวกับบางโครงการเกี่ยวกับการสร้างถนน โดยไม่จำเป็นต้องตั้งให้ถึง 100,000 บาท แต่ใช้วิธีการทยอยทำทีละซอย ทำให้ไม่ต้องตั้งในแผน และสามารถทำได้รวดเร็ว เมื่อสัมภาษณ์ นายจنگล ทองโอพาร รองนายกเทศมนตรี กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“...ทางสตง.เขาจะมองว่าเราหลีกเลี่ยง แต่บางที่มันเร่งด่วนเราก็จะตัดตอน บางที่มันเหตุฉุกเฉิน สมมติถนนเส้นนี้สั้นกว่า ก็จะทยอยทำเส้นละแสน เส้นละแสนไป เราก็จะจัดจ้างโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ วิธีแก้ไขต้องมีการใช้เทคนิคบ้าง คือออกนอกระเบียบบ้าง แต่วิธีการก็จะถูก ตรงนี้สตง.เขาก็รู้ แต่เราก็จะชี้แจงได้...”¹³²

จากคำกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจ แม้จะมีการกระทำบางประการที่อาจเป็นการฝ่าฝืนระเบียบ แต่ฝ่ายบริหารก็มีข้อมูลที่สามารถชี้แจงให้กับฝ่ายตรวจสอบได้

ประการที่สอง ในการประชุมพิจารณางบประมาณครั้งแรก บางโครงการไม่ได้ถูกพิจารณา แต่ท้ายที่สุดกลับปรากฏในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555

ยกตัวอย่างเช่น

1. โครงการก่อสร้างกำแพงกันดินคลองวัดสมร โกฎิ (เขต 2 กับ เขต 3) จำนวนเงิน 36,500,000 บาท (ไม่ได้มาจากแผนชุมชน)
2. โครงการติดตั้งเครื่องออกกำลังกายกลางแจ้ง บริเวณสวน 72 พรรษา (เขต 3) จำนวนเงิน 600,000 บาท (ไม่ได้มาจากแผนชุมชน)

¹³² สัมภาษณ์ จงกล ทองโอพาร, รองนายกเทศมนตรี, 29 มิถุนายน 2555.

3. โครงการก่อสร้างปรับปรุงผิวถนนแอสฟัลท์ติกคอนกรีต และท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. ซอยนนทบุรี 48 (พงษ์สวัสดิ์) (เขต 3)* จำนวนเงิน 10,809,000 บาท
4. โครงการก่อสร้างถนนพร้อมรางวีและท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. ซอยทรายทอง 10 (เขต 4) จำนวนเงิน 1,140,000 บาท (ไม่ได้มาจากแผนชุมชน แต่เป็น โครงการที่วางแผนว่าจะทำในปี 2556)

จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่า ภายหลังจากที่เขต 2 และ เขต 3 ถูกตัดงบประมาณไปเพิ่มให้กับเขต 4 ท้ายที่สุด เขต 2 กับ เขต 3 ก็สามารถต่อรองงบประมาณเพิ่มในบางโครงการมาได้ เป็นจำนวนเงินรวม 47,909,000 บาท ขณะที่เขต 4 ก็ยังขอเพิ่มมาหนึ่งโครงการ เป็นจำนวนเงิน 1,140,000 บาท

ดังนั้น ในกระบวนการตัดสินใจงบประมาณ โดยเฉพาะงบลงทุนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ยังคงมีเรื่องการเมือง และการต่อรองงบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเอกสารหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละเขต ซึ่งจากข้อมูลจะเห็นว่า ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้ความสำคัญกับเขต 4 เขต 2 และ เขต 3 ตามลำดับ ส่วนในเรื่องผู้มีส่วนได้ผลประโยชน์จะเห็นได้ว่าโครงการส่วนใหญ่ที่ได้รับการพิจารณางบประมาณเพิ่มขึ้นมิได้มาจากแผนชุมชน ขณะที่โครงการที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่รายละเอียดโครงการก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลง สะท้อนให้เห็นถึงส่วนต่างผลประโยชน์จากโครงการที่มาจากข้อเสนอของฝ่ายการเมืองในเทศบาล

นอกจากนี้ นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 ยังกล่าวยอมรับว่าสมาชิกสภาเทศบาลสามารถผลักดันงบประมาณบางโครงการที่ฝ่ายบริหารต้องการให้ผ่านสภา โดยเป็นตัวแทนในการประสานระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลเขตอื่นกับฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน

“...พี่ลื้อบี่ตั้งหลายเรื่อง เช่น งบประมาณจ้างอาจารย์จากสถาบันมาวิเคราะห์พื้นที่ในเขต (วัดหาค่าระดับให้ได้มาตรฐาน) งบประมาณตั้ง 40 กว่าล้าน ผมก็ลื้อบี่ให้ท่านปลัด ท่านปลัดก็มากุยกั้มผม เพราะตอนนั้นเพื่อนสมาชิกไม่เห็นด้วย แต่ผมมองว่า ถ้าเรามีแผนแม่บท การไปขอเงินมันก็จะง่ายกว่า แต่ถ้าอ้างถึงแผนการศึกษาของคณาจารย์มันน่าจะได้เงินส่วนนี้ได้ง่ายกว่า...”¹³³

¹³³ สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

นอกจากนี้ นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล ยังกล่าวต่อว่า

“...แต่ไม่ใช่การลือขบปี๋ในทางที่ผิดนะ ส่วนใหญ่พีจะลือขบปี๋ทางแนวความคิดว่ามันจำเป็นต้องทำ โดยการพูดจะพูดเป็นกลุ่มบ้าง เรียงคนบ้าง การเป็นสมาชิก ไม่ใช่เป็นสมาชิกอย่างเดียว มันต้องผูกมิตรกับเขตอื่นด้วย เพราะถ้าเราไม่มีการผูกมิตร พูดอะไรเขาก็ไม่ฟัง ผมว่าทุกคนมีวุฒิภาวะสูง...”

กล่าวโดยสรุป ในการจัดสรรงบประมาณ สมาชิกสภาเทศบาลด้วยกันต้องพยายามพูดคุยทำความเข้าใจให้ตรงกัน รวมทั้งฝ่ายบริหารต้องสร้างความเข้าใจให้ตรงกันเพื่อให้การแบ่งงบประมาณทำได้ง่ายไม่มีข้อขัดแย้ง ประเด็นสำคัญคือ แม้จะมีการต่อรองของงบประมาณระหว่างเขตกัน แต่ก็มีได้หมายความว่าฝ่ายบริหารจะไม่สามารถต่อรองกับฝ่ายสภาได้ และเป็นที่น่าสังเกตว่าสมาชิกสภาเทศบาลบางคนกลับแสดงบทบาทในการผลักดันงบประมาณให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งหากวิเคราะห์ตามอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารแล้ว ถือว่าเป็นการแสดงบทบาทที่ขัดต่ออำนาจหน้าที่

ดังนั้น การแบ่งสรรงบประมาณเป็น โควตา สะท้อนให้เห็นถึง (1) เทคนิคในการบริหารทรัพยากรการเงินให้กระจายทุกเขต โดยเน้นการสร้างผลงานให้เป็นรูปธรรมทุกเขต เพื่อรักษาคะแนนเสียงในแต่ละเขตไว้ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อผลคะแนนของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี และ (2) นอกจากสมาชิกสภาเทศบาลจะเข้ามาเพื่อช่วยเหลือฝ่ายบริหารแล้ว อาจเข้ามาเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย เพราะหากพิจารณาจะเห็นว่าการแบ่งสรรงบประมาณในรูปแบบดังกล่าวทำให้เกิดผลเสียในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้กับเขตพื้นที่ที่มีความเจริญเติบโตไม่เท่ากันทำให้งบประมาณที่ลงไปในพื้นที่ที่พัฒนามากแล้วอาจไม่เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนก็เป็นได้

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อสอบถามถึงความพอใจในการจัดสรรงบประมาณในบริบททางการเมืองที่ไม่มีฝ่ายค้าน จากบุคคลต่างๆ พบว่าได้คำตอบในแนวทางเดียวกัน

ดังที่นายวุฒิชัย มะลี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...ดีในเรื่องของความราบรื่น เพราะถ้ามีฝ่ายค้าน ต้องมีการแปรญัตติ มันเสียเวลา มันสำคัญคือ ถ้าเทศบาลไหนมีกลุ่มเดิวกี่ไม่ดี คือ ไม่ดีในเรื่องการตรวจสอบ แต่การบริหารงานจะล่าช้า งบประมาณกว่าจะออกมา การตรวจสอบจะเข้มข้น การแปรญัตติจะใช้เวลา...”¹³⁴

สอดคล้องกับทัศนคติของนายประสิทธิ์พงษ์ ดีวาจัน สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 ที่กล่าวว่า

¹³⁴ สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะลี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 29 ธันวาคม 2554.

“...ดีนะ มันทำให้เร็ว แต่เรื่องของการตรวจสอบก็ว่ากันอีกเรื่องนึง...”¹³⁵

หรือที่นางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 กล่าวว่า

“...ก็ดีนะ มันดีในเรื่องไม่มีปัญหา การเมืองไม่แรงมาก ตกลงกันง่าย ถ้ามีปัญหาเยอะ ผ่านสภาก็ผ่านยาก แต่อะไรก็แล้วแต่ที่มันอยู่กันนานๆ อำนาจมันก็จะแผ่ออกไปๆ เหมือนราชการทำไมเขาถึงโยกย้าย เพราะเขาไม่ต้องการให้ไปสร้างฐานอำนาจ...”¹³⁶

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติที่ดีของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ ในบริบททางการเมืองที่ไม่มีฝ่ายค้านกับการตรวจสอบถ่วงดุลงบประมาณ โดยแม้ส่วนใหญ่จะเห็นว่าระบบการเมืองแบบนี้ดีในเรื่องความง่าย สะดวกในการผ่านงบประมาณ แต่หากพิจารณาจะพบว่าในด้านการถ่วงดุล อาจไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่นัก

กล่าวโดยสรุป ในการพิจารณาขบถทุนนั้น ฝ่ายบริหารจะมีวิธีการในการประสานโครงการกับฝ่ายสภาเทศบาลก่อนเพื่อเปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลได้ต่อรองเพิ่มเติมโครงการ ดังนั้นการต่อรองงบประมาณจึงเป็นเรื่องของการสื่อสารและมีเรื่องการเมืองเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง วิธีการดังกล่าวถือเป็นการตัดปัญหาของฝ่ายบริหาร เพราะหากสมาชิกสภาเทศบาลเขตใดต้องการงบประมาณมากกว่าที่ได้แบ่งไว้แล้ว สมาชิกสภาเทศบาลเขตนั้นจะต้องประสานตกลงกันระหว่างเขตให้ได้

ด้วยเหตุนี้จึงเกิดคำถามที่ว่า สมาชิกสภาเทศบาลในรูปแบบการเมืองทีมเดียวกันจะสามารถควบคุมและถ่วงดุลงบประมาณได้มากน้อยเพียงใด ประเด็นนี้เกิดขึ้นจากข้อสังเกตของผู้วิจัย คือโดยปกติ ในการประชุมสภาสามัญสามัญครั้งแรก จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาสามัญ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบร่างเทศบัญญัติหากเกิดข้อขัดแย้ง อย่างไรก็ตามจากการสังเกตและการสัมภาษณ์พบว่า เทศบาลนครนนทบุรีไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาสามัญแต่อย่างใด¹³⁷ สะท้อนให้เห็นภาพการต่อรองผลประโยชน์ เพื่อการรักษาอำนาจทางการเมืองของทั้งสองฝ่าย และสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีมากกว่าฝ่ายสภา ทำให้ฝ่ายสภาเทศบาลไม่สามารถทำหน้าที่ในการถ่วงดุลได้อย่างเต็มที่ตามบทบาทหน้าที่ที่พึงมี

¹³⁵ สัมภาษณ์ ประสิทธิ์พงษ์ ศิวาจิน, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 10 มิถุนายน 2554.

¹³⁶ สัมภาษณ์ อรอุมา ศรีวาริรัตน์, พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5, 9 กันยายน 2554.

¹³⁷ สัมภาษณ์ ศศิวิมล ทองโอฬาร, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 8 มิถุนายน 2554.

สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ให้ข้อมูลด้านการถ่วงดุลในฐานะเป็นฝ่ายสภาเทศบาล สอดคล้องกัน ดังนี้

นายจกกล ทองโอพาร อดีตสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวว่า

“...มันไม่มีหรือการถ่วงดุล เพราะก่อนที่จะมีงบฯ เขาก็ประชุมกรอบกันก่อน การถ่วงดุลของเทศบาลนครนนท์ มันไม่มีหรือ เพราะเป็นการเมืองบริหารกลุ่มเดียวกันหมดทั้ง 24 คน เพราะฉะนั้นการถ่วงดุลการบริหารก็คือประชาชน ถ้าอยากถ่วงดุลก็ไม่ต้องเลือกเข้ามาสิ แต่มันก็ทำยาก จริงๆฝ่ายค้าน บางอย่างการถ่วงดุลมันก็ไม่ได้เกิดมันเหมือนการเล่นละครมากกว่า ดังนั้นดูแลว่าการทำงานคุณพอใจมั๊ย ถ้าพอใจก็จบ...”¹³⁸

เมื่อสัมภาษณ์ถึงทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ที่สัมภาษณ์มองว่าเป็นเรื่องดี ดังคำสัมภาษณ์ที่นายประสิทธิ์พงษ์ ดีวจิน กล่าวว่า

“...แนวทางการบริหารถูกวางอย่างต่อเนื่องมาหลายปี เราก็ดูให้เป็นไปตามแนวทางการบริหาร มันก็จบ...”¹³⁹

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวจะพยายามตอบคำถามเพื่อแสดงถึงบทบาทของสภาที่มีอยู่ประมาณหนึ่ง ดังคำสัมภาษณ์ “แม้ว่าภาพอาจจะมองว่ารู้กัน แต่ฝ่ายบริหารในฐานะผู้เสนอโครงการจะต้องถูกฝ่ายสภาตัด โครงการออก 20-30%” ซึ่งเมื่อพิจารณาจะเห็นว่าจำนวนเปอร์เซ็นต์ที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถตัดได้นั้นมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมด อีกทั้งจากการสังเกตและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสารพบว่า โครงการส่วนใหญ่ที่สภาเทศบาลสามารถตัดได้ เป็นโครงการที่สมาชิกสภาเทศบาลนำเสนอด้วยตนเอง แต่มีปัญหาเรื่องที่ดินที่ไม่เป็นสาธารณะ เป็นต้น

นายวุฒิชัย มะสี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวถึงประเด็นการถ่วงดุล หรือ การทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ว่า

“...ส่วนใหญ่การพูดของสมาชิกสภาเทศบาลในที่ประชุม จะเป็นการพูด แบบไม่พูดว่าข้าราชการ แต่จะพูดเรื่องความเดือดร้อนของประชาชน แต่ถ้าเป็นเรื่องว่าใคร พูดไปมันก็ไม่

¹³⁸ สัมภาษณ์ จกกล ทองโอพาร, อดีตสมาชิกสภาเทศบาล, 29 มิถุนายน 2555.

¹³⁹ สัมภาษณ์ ประสิทธิ์พงษ์ ดีวจิน, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 10 มิถุนายน 2554.

ประโยชน์ เคยพูดแล้ว ค้านแล้วมันเหมือนแกะดำ แต่บางโครงการถ้าไม่เห็นด้วย พี่ก็ไม่ยกโครงการไหนที่ดูแล้วไม่ชอบมาพากล พี่ก็เฉยไม่ยกมือ แต่ส่วนใหญ่เขาก็ยกมือกัน ถึงพี่ไม่ยกมันก็ไม่มีความอะไร...”¹⁴⁰

ส่วนในด้านการถ่วงดุล เช่น การตัดงบประมาณ นายวุฒิชัย มะสี กล่าวว่า

“...เราตัด งบประมาณประจำมันเกินไป เราก็จะดูปรับเปลี่ยนไป มันไม่น่าจะสำคัญ แต่ส่วนมากไม่ค่อยได้ใส่ใจ เนื่องจากเป็นสภาที่ไม่มีฝ่ายค้าน ส่วนน้อยที่จะไปดูว่ามันเกินไป เพราะเราถือว่าทำนายกรฯเป็นหัวหน้าทีม เราเกรงใจ มันเป็นสภาที่ไม่มีคานอำนาจ แต่โดยส่วนตัวไม่ชอบ เพราะบางที่มันมีงบบางสมัยเข้ามา งบพันกว่าล้าน ประชุมกันไม่เกินครึ่งชั่วโมง มีท่านรองคนหนึ่งยกมือขึ้น แล้วก็บอกว่า ทำไมสภาเราทำไม่ยกมือเร็ว เขาก็กลายเป็นแกะดำ สุดท้ายไม่ได้เป็นรองฯแล้ว ปัจจุบัน...”¹⁴¹

นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 กล่าวว่า

“...การถ่วงดุล มันแทบจะไม่มี แต่พวกสมาชิกฯ ด้วยความสำนึก ก็มักที่จะติติง แต่ก็ไม่ได้ติติงชี้หน้าตลอด คือ ไม่ใช่ที่เราไม่มีฝ่ายค้านแล้วเราจะไม่พูด แต่การที่ทั้ง ส่วนใหญ่จะฟังเรื่องระยะเวลาการตรวจการประมุลจัดซื้อจัดจ้าง แต่ของผมก็มีไปเหมือนกัน ไปตรวจว่าตรงสเปคหรือเปล่า ไปดูคุณภาพงาน ไปดูเขาว่าถนนมีรอยร้าว รอยแยกหรือเปล่า ก็ต้องดีใจให้เขาซ่อม...”¹⁴²

กล่าวโดยสรุป สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่สามารถทำหน้าที่ในการถ่วงดุลได้เต็มที่นัก เนื่องจาก (1) ฝ่ายบริหารมีข้อมูลในการชี้แจงมากกว่า และ (2) ฝ่ายบริหารใช้เทคนิคในการแบ่งงบประมาณให้เป็นโควตาและเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลต่อรองงบประมาณได้ ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความเกรงใจนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าทีม ดังนั้นทำให้การถ่วงดุลเป็นไปอย่างเบาบาง

จากข้อมูลที่กล่าวข้างต้น สามารถทำให้วิเคราะห์เบื้องต้นได้ว่า ตัวแสดงที่มีบทบาทกับพัฒนาส่วนใหญ่เป็นฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายการเมือง แม้จะมีงบประมาณบางส่วนที่ฝ่ายบริหารให้ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลสามารถผลักดันงบประมาณได้ แต่การต่อรองอยู่ภายใต้ระบบที่ฝ่ายบริหารวางไว้

¹⁴⁰ สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะสี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 18 ธันวาคม 2554.

¹⁴¹ สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะสี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 29 ธันวาคม 2554.

¹⁴² สัมภาษณ์ สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล, สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีเขต 3, 10 มกราคม 2555.

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดความอคติทางวิชาการผู้วิจัยได้สังเกตและวิเคราะห์ตัวแสดงจากการประชุมเพื่อพิจารณาร่างงบประมาณประจำปีที่เป็นทางการร่วมด้วย ทั้งนี้ในรายละเอียดน่าสังเกตว่า การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ในฐานะผู้ตรวจสอบถ่วงดุลไม่ชัดเจนนัก ดังนี้

การพิจารณาร่างงบประมาณประจำปีของสภาเทศบาลนครนนทบุรี

ช่วงเดือนสิงหาคมถึงกันยายน กองวิชาการและแผนงานจะรายงานการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ให้จังหวัดทราบจนกว่าจะแล้วเสร็จ และภายในวันที่ 15 สิงหาคม 2554 คณะผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี) จะต้องนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เสนอต่อสภาเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

เมื่อได้ข้อสรุปการลดการเพิ่มโครงการจากนายกเทศมนตรีแล้ว หัวหน้าจัดทำงบประมาณจะต้องรวบรวมร่างเอกสารงบประมาณให้ปลัดเทศบาลเพื่อเสนอต่อสภาเทศบาลขอความเห็นชอบในการอนุมัติโครงการ กล่าวได้ว่าในขั้นเสนอสภาเทศบาล เพื่อขออนุมัติโครงการหรือร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้เป็นขั้นที่สำคัญที่สุดของกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะสะท้อนถึงอำนาจของสภาเทศบาลในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารว่ามีมากน้อยเพียงใด และสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารทั้งนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และผู้อำนวยการกองต่างๆ

ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารทำได้ในขั้นการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย คือ จะต้องแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ คือ

วาระที่ 1 วาระของการรับหลักการ

ในขั้นวาระของการรับหลักการนี้ เทศบาลนครนนทบุรีได้จัดการประชุมสภาขึ้นในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นการประชุมอย่างเป็นทางการ (ต่อเนื่องจากการประชุมนอกรอบอย่างไม่เป็นทางการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงต้นปี จนกระทั่งในวันที่ 1 สิงหาคม 2554) โดยวันที่ประชุมอย่างเป็นทางการมีผู้ที่เข้าร่วมการประชุมหลัก คือ นายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี (มาเพียง 1 คน) รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลในฐานะเลขานุการสภาเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการและหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ และคณะบุคคลสำคัญคือสมาชิกสภาเทศบาล อย่างไรก็ตาม

ตามจากการสังเกตพบว่าคณะผู้บริหารมากันเพียงสามคน ขาดรองนายกเทศมนตรีที่คุมฝ่ายสำนักการศึกษา

จากการประชุมในวันดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจดำเนินนโยบายใดขึ้นกับคณะผู้บริหารเป็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจมากในการตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายใดและไม่ดำเนินนโยบายใด เห็นชัดจากในการประชุมวันดังกล่าว ฝ่ายบริหารสามารถตอบคำถามหรือข้อสงสัยจากการอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลได้ครอบคลุม ประหนึ่งว่ามีการพูดคุยเพื่อให้กล่าวตามสคริปต์ทั้งสองฝ่าย

ประเด็นที่สอง ฝ่ายสภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญในการช่วยฝ่ายบริหารมากกว่าดำเนินการตรวจสอบ เพราะจากการสังเกตแม้ว่าจะมีสมาชิกสภาเทศบาลบางคนกล่าวทักท้วงในรายละเอียดงบประมาณแต่ก็ได้กล่าวในประเด็นข้อสงสัยมากนัก แต่จะกล่าวตามสคริปต์ที่วางไว้เพื่อช่วยให้สื่อมวลชนได้รับทราบถึงนโยบายของคณะผู้บริหารว่าจะดำเนินการอย่างไรในปี พ.ศ. 2555 มากกว่า เช่น กรณีที่นายสรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกร กล่าวว่า “จากที่เราดูประมาณการ เห็นว่า งบรายจ่ายตั้ง 1,170 ล้านบาท แต่ให้งบด้านการศึกษาน้อยไปหน่อยถ้าเทียบกับโยธา ผมว่าการศึกษาก็สำคัญนะครับ เพราะเทศบาลเรามีโรงเรียนถึง 5 แห่ง เทศบาลเราน่าจะให้ IPAD เราน่าจะซื้อ IPAD ให้กับเด็ก ป.1 – ป.6 ซึ่งใช้งบประมาณจำนวนประมาณ 5 ล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นงบจำนวนน้อยมาก”

สาเหตุที่ผู้วิจัยกล่าวถึงเหตุผลข้างต้น เพราะหลังจากที่สมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวกล่าวถึงในประเด็นนี้ฝ่ายบริหารสามารถตอบได้ว่า “เรื่อง IPAD นี้ทางคณะผู้บริหารได้วางนโยบายโดยตั้งงบประมาณไว้แล้ว” ซึ่งหากจะพิจารณาจะพบว่าการประชุมสภาเทศบาลนี้เป็นการจัดฉากขึ้นมากกว่า

หรือการอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวที่กล่าวไว้ในประเด็นแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธาของเทศบาลว่า “ร่างเทศบัญญัตินี้เน้นการระบายน้ำ ผมเห็นด้วยอย่างยิ่ง เพราะตอนนี้พื้นที่ฝนตกที่ไร น้ำท่วมทุกที่ ประชาชนมักมองว่าการระบายน้ำไม่ค่อยดี ผมอยากให้คุณประธานฝากท่านผู้บริหารด้วยว่า อยากให้ทำแบบเร่งด่วน และให้ทันเวลาเหมาะกับงานไม่ใช่ 6-8 เดือน มันก็ไม่ได้หรอกนานไป”¹⁴³

นอกจากนี้ยังมีสมาชิกสภาเทศบาล คือ นายนิพนธ์ สุกุลวิวรรธน์ ที่อภิปรายว่า “งบในภาพรวม งบตั้งไว้ 1,170 ล้านบาทมากกว่าปีที่แล้วที่ตั้งไว้ 795 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าถึง 330 ล้านบาท

¹⁴³ ข้อมูลจากการบันทึกเสียงในระหว่างการประชุมวาระที่ 1 เพื่อรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2555 เทศบาลนครนนทบุรี วันที่ 5 สิงหาคม 2554.

ซึ่งผมเห็นว่าผู้บริหารตั้งไว้มีวิสัยทัศน์มาก ผมว่าเหมาะสมครับ แต่อยากให้ดูหน้าการพิจารณา รายรับหน้า 12 ในเรื่องค่าธรรมเนียมจากการเก็บขยะมูลฝอย ที่การจัดเก็บของปีก่อนคือ 16 ล้านบาท แต่ปี 55 นี้คิดว่าตั้งต่ำไปนิดหน่อย ซึ่งในทางปฏิบัติควรจะไ้มากกว่านี้ ผมจึงอยากเสนอให้จัดเก็บ ค่าธรรมเนียมค่าจัดเก็บขยะมูลฝอย โดยเราน่าจะเพิ่มจากเดือนละ 20 บาทเป็น 25 บาท ถ้าไม่กระทบ ก็น่าจะเก็บให้มากขึ้น” และยังคงกล่าวต่ออีกว่า “ส่วนงบประมาณในแผนงานของสำนักต่างๆพบว่า สำนักการศึกษาตั้งน้อยไปหน่อย ส่วนด้านการโยธาถือว่าเหมาะสม”

ส่วนในแผนงานด้านอุตสาหกรรมโยธา สมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวอภิปรายใน ประเด็นที่ว่า “การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมในครั้งนี้ เป็นโครงการเกี่ยวกับการลอกคลองมากถึง 200 ล้าน บาท เป็นการขุดลอกคลอง ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นต้องได้ ถ้าทำแล้วเสร็จก็โอเค คราวนี้เราจ้างเขา ถ้าทำ แล้วไม่ดีผมเกรงว่าการใช้งบครั้งนี้อาจไม่สำเร็จเท่าที่ควร” และกล่าวต่อว่า “รถลอกท่อ ผมมี ความคิดว่าเรามี 4 คันในสมัย 10 ปีที่แล้ว มีเจ้าหน้าที่ลอกท่อ เราควรทำแผนทั้งปี เช่น เดือนนี้จะ ลอกจากตรงไหนถึงตรงไหน เพราะถ้าไม่มีแผนก็จะมีปัญหาชอยนี้ที่ต่อต้าน ผมคิดว่าน่าจะให้แต่ละ เขตมีแผนลอกท่อเลย โดยระบุว่าใครรับผิดชอบการลอกท่อชอยไหน ให้ทำก็จะดี”

จากการอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองเห็นได้ชัดถึงบทบาทของสภาเทศบาลที่แม้ จะพยายามมีส่วนร่วมในการอภิปราย แต่การอภิปรายดังกล่าวเน้นการตรวจสอบในเชิงการ ปฏิบัติงานของฝ่ายข้าราชการประจำและพนักงานเทศบาลมากกว่าการตรวจสอบผู้บริหารระดับสูง โดยตรง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการแสดงบทบาทดังกล่าวของสมาชิกสภาเทศบาลยังไม่สามารถสะท้อน ภาพของการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากนัก และเป็นที่น่าสังเกตว่าในการประชุมสภาเทศบาลแต่ ละครั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่มักจะทำอภิปรายหรือเสนอความคิดเห็นยังคงเป็นบุคคลเดิม คือ นายสร วิทย์ ฤกษ์จิรัฐติการ แต่ในครั้งนี้นายนิพนธ์ สกุลวิวรรธน์ ได้มีบทบาทอภิปรายขึ้นมา แต่หาก พิจารณาจะพบว่าการอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองจะเป็นการกล่าวเพื่อสนับสนุน นโยบายของฝ่ายบริหารมากกว่า ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลบุคคลอื่นไม่แสดงบทบาทในการ อภิปรายในเรื่องดังกล่าว แต่กลับอภิปรายเพื่อให้ฝ่ายบริหารเพิ่มค่าตอบแทนให้กับพนักงานใน เทศบาล แต่ท้ายที่สุดนายกเทศมนตรีก็กล่าวว่าเรื่องนี้ต้องพิจารณาให้ด้วยความเป็นธรรม ยังไม่ สามารถตอบชัดเจนได้ว่า จะเพิ่มให้หรือไม่อย่างไร

ดังนั้นจึงไม่แปลกที่การประชุมสภาเทศบาลเพื่อรับหลักการในวาระที่ 1 สมาชิกสภา เทศบาลส่วนใหญ่จะยกมือโดยมีคะแนนเสียงอนุมัติเป็นเอกฉันท์ ทั้งนี้เพราะกระบวนการต่อรอง นั้นผ่านการประชุมนอกรอบมาเป็นระยะๆแล้วส่งผลให้การแปรญัตติจึงเป็นเพียงการเปิดรอไว้ตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ.เทศบาล เท่านั้น ดังจะกล่าวต่อไป

กล่าวโดยสรุปการอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวหากพิจารณาเพียงผิวเผิน อาจทำให้ตีความได้ว่าฝ่ายบริหารในเทศบาลให้ความสำคัญกับภาคประชาชนโดยเน้นฐานคะแนนเสียงซึ่งหากวิเคราะห์ตามหลักประชาธิปไตยถือเป็นเรื่องดี แต่หากพิจารณาในด้านการมีส่วนร่วมและความเป็นธรรมในด้านการกระจายงบประมาณ พบว่าคณะผู้บริหารมักจะเน้นวิธีการเพื่อให้ยังสามารถรักษาฐานคะแนนเสียงไว้ได้มากกว่า การดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

วาระที่ 2 การแปรญัตติ

แม้ว่าเทศบาลนครนนทบุรีจะมีการกำหนดวันให้มีการแปรญัตติขึ้นในวันที่ 6-7 สิงหาคม 2554 ตั้งแต่เวลา 8.30 น. – 16.30 น. ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วพบว่าการกำหนดวันแปรญัตตินั้นเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น มิได้มีการแปรญัตติแต่อย่างใด เนื่องจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลมีการพูดคุยเจรจาต่อรองกันจนครบแล้ว คือ ในวันที่ 23 มิถุนายน 2554 และวันที่ 1 สิงหาคม 2554 โดยในวันที่ 23 มิถุนายน 2554 จัดขึ้น ณ ห้องประชุมสภาเทศบาลชั้น 3 ส่วนในวันที่ 1 สิงหาคม 2554 จัดขึ้น ณ ห้องประชุมเล็กชั้น 3

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ในวันที่ 8 สิงหาคม 2554 ซึ่งเป็นวันที่เทศบาลขอนแก่นอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายกับสภาเทศบาล สภาเทศบาลอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายอย่างรวดเร็ว (แต่ประเด็นที่เกิดขึ้นคือ แม้จะเป็นวันอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 แต่ผู้วิจัยยังพบว่าคณะผู้บริหารเทศบาลได้เสนอโครงการเพิ่มเติมเป็นการภายในมายังกองวิชาการและแผนงาน เช่น โครงการสนับสนุนเครื่อง IPAD เพิ่มจาก 1,500 เครื่องเป็นจำนวนที่มากกว่านั้นให้กับเด็กในโรงเรียนสังกัดเทศบาล โดยโครงการดังกล่าวเป็นโครงการของนายกเทศมนตรีที่ต้องการดำเนินนโยบายตามคณะรัฐบาลชุดใหม่ หรือกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานช่างได้เพิ่มโครงการคือ โครงการสร้างท่อลอกใหม่ให้กับเด็กในโรงเรียนสังกัดเทศบาล เป็นต้น)

จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายส่วนใหญ่ถูกผลักดันมาจากคณะผู้บริหาร หากผู้บริหารให้ความสำคัญกับนโยบายใด นโยบายนั้นย่อมถูกนำมากำหนดเป็นโครงการและงบประมาณต่อไป อีกทั้งในการเพิ่มเติมโครงการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเสนอต่อสภาเทศบาลอีกครั้งเพื่อรับทราบ

วาระที่ 3 การพิจารณาขออนุมัติ

เทศบาลนครนนทบุรีได้จัดขึ้นในวันจันทร์ที่ 8 สิงหาคม 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่คณะผู้บริหารเทศบาลได้เสนอขึ้น โดยตัว

แสดงหลักที่เข้าร่วมในการพิจารณาขออนุมัติมีดังต่อไปนี้ คือ นายกเทศมนตรี, รองนายกเทศมนตรี (3 คน), ปลัดเทศบาล, รองปลัดเทศบาล, หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ และสมาชิกสภาเทศบาล

สำหรับบรรยากาสนในที่ประชุมสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดอนุมัติผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างรวดเร็วโดยไม่มีการอภิปราย ส่งผลให้ร่างเทศบัญญัติดังกล่าวผ่านอย่างรวดเร็ว

ในชั้นดังกล่าว ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้คณะกรรมการสภาสามัญมีอำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติอย่างละเอียด โดยคณะกรรมการสภาสามัญประกอบด้วย นายวุฒิชัย มะสี, นายวีรวัฒน์ อินทรลักษณ์, นางสาวศศิวิมล ทองโอพาร และนายมนัส ทรัพย์วิเชียร อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ทำให้ทราบว่าคณะกรรมการสภาสามัญได้มีบทบาทในการพิจารณาอย่างละเอียด เนื่องจากมีการประชุมนอกรอบผ่านกระบวนการต่อรองมาแล้ว ดังนั้นบทบาทในการตัดงบประมาณรายจ่ายอื่นๆจึงไม่เกิดขึ้น อีกทั้งแม้ในที่ประชุมจะกล่าวว่คณะกรรมการสภาสามัญได้พิจารณาตรวจสอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงผู้ที่รับผิดชอบในส่วนนี้คือสำนักปลัดเทศบาล

หลังจากนี้ฝ่ายเลขานุการสภาเทศบาลจะต้องนำร่างเทศบัญญัติเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ลงนามอนุมัติร่างเทศบัญญัติถือเป็นการประกาศใช้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณปีพ.ศ. 2555 อย่างเป็นทางการ

การอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ ภายในเดือนสิงหาคมสภาเทศบาลนครนนทบุรี จะต้องส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ที่ผ่านความเห็นชอบแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนั้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ในเดือนกันยายนจึงเป็นช่วงเดือนที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว และเป็นช่วงการจัดทำประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 และปิดประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน พร้อมทั้งลงเผยแพร่ทางเว็บไซต์และศูนย์ข้อมูลข่าวสารของเทศบาล

ในชั้นดังกล่าวผู้ที่มีบทบาทสำคัญ คือ ฝ่ายสำนักปลัดที่เกี่ยวกับกิจการสภา เนื่องจากเป็นผู้ร่างเทศบัญญัติทำเป็นหนังสือส่งให้ท้องถิ่นจังหวัด โดยท้องถิ่นจังหวัดจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งก่อนนำส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติร่างเทศบัญญัติเพื่อประกาศใช้

ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจังหวัดในการงบประมาณท้องถิ่น คือ การตรวจสอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ แต่จากการสังเกตของผู้วิจัย พบว่ามีข้อสังเกตประการหนึ่งที่น่าจะทำให้กล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจไม่ได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบมากนัก เนื่องจาก ประการแรก เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 ของเทศบาลนครนนทบุรี ถูกส่งกลับมาอย่างรวดเร็ว โดยเทศบัญญัติงบประมาณได้มีการประกาศใช้ในวันที่ 15 กันยายน 2554

สำหรับขั้นดังกล่าวจากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้ว่าราชการเช่นอนุมัติให้กับเทศบาลโดยเร็ว ทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องความล่าช้า ทั้งนี้เพราะทุกๆปี จังหวัดจะส่งหนังสือเพื่อของบประมาณกับเทศบาล ยกตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2554 จังหวัดจึงงบ จากเทศบาล ทำให้เทศบาลต้องจัดการประชุมสภาเทศบาลเพื่อขออนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนให้กับจังหวัดเพื่อใช้ใน โครงการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถเพื่อนำไปซื้อพันธุ์ปลาเป็นจำนวนเงิน 2,000,000 บาท (เช่นเดียวกันกับเทศบาลนครปากเกร็ด) และผ่านการอนุมัติจากสภา จากการสัมภาษณ์สภาเทศบาลให้ความเห็นว่า “เราขอเราก็ต้องให้ ไม่ให้ก็น่าเกลียด” หรือ “เรากับจังหวัดก็ต้องพึ่งกัน เราขอเราก็ให้ เวลาเราจะให้เขาเช่นมันจะได้ง่ายๆ” กล่าวได้ว่า เทศบาลกับจังหวัดต่างมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้ไม่พบปัญหาความล่าช้า

จากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น อาจทำให้พอมองเห็นแนวโน้มว่าใครมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุด ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อย้ำชัดถึงคำตอบดังกล่าว จากบุคคลต่างๆ ดังนี้

นายจกกล ทองโอพาร รองนายกเทศมนตรี กล่าวว่า

“...ก็ขึ้นกับท่านนายกฯ แต่ละหน่วยงานที่รับมอบหมาย แต่บางงานเรื่องบุคลากร การโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่งขึ้นกับนายกฯ เราจะมาดูแลไม่ได้เรื่องการตัดสินใจ จริงๆท่านนายกเป็นคนบอก ไม่ใช่พวกผมหรอก พวกผมเป็นคนทำตามแผนที่ข้าราชการประจำนำเสนอมาอยู่แล้ว...”¹⁴⁴

นางสาวอรอุมา ศรีวาริรัตน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กล่าวว่า

“...อำนาจในการตัดสินใจมันก็ยังอยู่ที่นายกฯ เขาก็ต้องมีอะไรกัน ถึงเอามาอยู่ที่มเดียวกัน เขาเป็นผู้มีพระคุณ ผู้มีบารมีกันมาก่อน นำพึ่งเรือเสื่อพึ่งป่า เขาช่วยแต่อำนาจไม่ได้อยู่ที่สท. มันอยู่ที่ผู้บริหาร บางทีรองนายกฯพูดไป มันก็ทำอะไรไม่ได้ เพราะอำนาจมันอยู่ที่นายกฯ...”¹⁴⁵

¹⁴⁴ สัมภาษณ์ จกกล ทองโอพาร, รองนายกเทศมนตรี, 29 มิถุนายน 2555.

¹⁴⁵ สัมภาษณ์ อรอุมา ศรีวาริรัตน์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5, 22 กันยายน 2554.

นอกจากนี้เมื่อสัมภาษณ์ฝ่ายข้าราชการประจำ คือ นางสาวกัลยาณวุฒิ กลิ่นทอง อดีตหัวหน้าแขวงสวนใหญ่ กล่าวถึงในประเด็นดังกล่าวว่า

“...จริงๆเราต้องส่งหนังสือเวียนมาว่า ใช้เงินเท่าไร อะไร ยังไง ให้ทุกหน่วยงาน นี่เขาก็ไม่ส่ง พี่ก็ไม่ว่าเรามีเทคนิคอะไร ทำไม่สด.ตรวจไม่ได้ นายกฯท่านคุมสำนักคลังคนเดียวไม่แบ่ง คือสำนักการคลัง ส่วนใหญ่ท่านจะไม่มอบหมายให้ใคร ถ้าจะถามว่าฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทแค่ไหน ก็ไม่มีสิทธิ์เสนอ กำหนด ตัดสินใจ แต่ฝ่ายบริหารระดับสูงๆมีสิทธิ์ซึ่งได้ เช่น ปลัดชง เพราะเราจะไปเสนอข้ามหน้าข้ามตาเขาไม่ได้ บางทีท่านก็จะบอกให้เขียนตามเสนอ เราก็ไม่อยากจะทำ เขาชอบบอกตามเสนอ ตามเสนอ เราก็แบบทำไม่ได้จะ มันไม่ถูก แต่ถ้าทำให้เขาหมั่นไส้ก็โดน...”¹⁴⁶

นายส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...ถ้าว่ากันด้วยความรู้สึกจริงๆ ก็ท่านนายกนั้นแหละเป็นคนชี้ขาดว่าทำได้ไม่ได้ เราก็ถือว่าให้เกียรติท่าน เพราะท่านเป็นหัวหน้าทีม แต่ว่าท่านก็ฟังเป็นเหตุเป็นผลว่าอะไรทำได้ทำไม่ได้ แต่สามัญสำนึกทั่วไป ท่านนายกมีอำนาจในการชี้ขาดหน้าหัวนั้น แต่ด้วยความรู้สึกความรับผิดชอบร่วมกันส่วนมากเราจะเอาเสียงส่วนใหญ่ ดังนั้นเวลาประชุมจะง่าย เพราะเราไม่ต้องอภิปรายกันยืดเยื้อ...”¹⁴⁷

เช่นเดียวกันกับที่นายวุฒิชัย มะสี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4 กล่าวว่า

“...นายกฯมีอำนาจมากที่สุด เพราะสองสมัยที่ผ่านมา นายกฯมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเมื่อท่านนายกได้ขึ้นมา ท่านก็จะเลือกรองนายกฯที่ท่านสามารถควบคุมได้โดยตรง ไม่มีปากเสียง แต่สมัยก่อนนายกฯมาจากสภา ใครที่จะเป็นเทศมนตรี ก็ถือว่า ความสำคัญใกล้เคียงกัน มันต่างกันกับการที่นายกฯมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่มันคืออยู่อย่าง การที่สมาชิกเลือกเอง กับ ประชาชนเลือก คือ ประชาชนถูกใจ แต่นายกฯได้เปรียบที่ท่านไปเลือกรองเอง ก็ทำให้ท่านได้เปรียบ...”¹⁴⁸

เมื่อสัมภาษณ์ ประเด็นดังกล่าวกับ นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวว่า

“...ตัดสินใจได้บ้างแต่ไม่ทุกอย่าง อย่างกรณีน้ำท่วมทำเขื่อนขึ้นมาใหม่จะ มันจะติดตง. เพราะเราจะอ้างวิธีพิเศษเนี่ย มันทำไม่ได้ คือมันไม่สะดวกเหมือนภาคเอกชน ผมเลยไปหา สปอนเซอร์อย่างบริษัทไซโจเด็นกิ หรือ สมาคมพ่อค้า ให้มาช่วยทำเขื่อน ก็ทำเสร็จไปแล้ว ก็ต้องหา

¹⁴⁶ สัมภาษณ์ กัลยาณวุฒิ กลิ่นทอง, อดีตหัวหน้าแขวงสวนใหญ่, 29 มิถุนายน 2555.

¹⁴⁷ สัมภาษณ์ ส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 23 พฤศจิกายน 2554.

¹⁴⁸ สัมภาษณ์ วุฒิชัย มะสี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 4, 29 ธันวาคม 2554.

สปอนเซอร์เอา เนี่ยคือบางที่เราทำไม่ได้เราก็ต้องหาสปอนเซอร์มาช่วย เพราะถ้าจ้างทำเกณฑ์ก็เข้าข้างวิธีพิเศษก็จะหาว่าทุจริต...”

จากคำสัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรี สะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจในเรื่องของสมาชิกสภาเทศบาลไม่ถือว่าเป็นปัญหา แต่ปัญหาติดที่ตงเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป ผลพวงหนึ่งจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ ทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้นในการตัดสินใจ ทั้งในด้านนโยบาย และการตัดสินใจด้านงบประมาณ เช่น การตัดสินใจว่าจะนำเงินที่ได้มาจัดสรรให้โครงการใด โดยที่ไม่จำเป็นต้องสอบถามความคิดเห็นของประชาชน, สมาชิกสภาเทศบาล และ รองนายกเทศมนตรี ทุกครั้ง

แม้ฝ่ายบริหารจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนร่วมในการตัดสินใจผลักดันโครงการอย่างไม่เป็นทางการ แต่เห็นได้ว่า ส่วนใหญ่สมาชิกสภาเทศบาลจะมีส่วนร่วมเฉพาะงบประมาณ เช่น โครงการประเภทก่อสร้าง (โครงสร้างพื้นฐาน) เท่านั้น อีกทั้งในขั้นตอนดังกล่าวยังมีการเมืองเรื่องการต่อรองเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้กระทั่งนายกเทศมนตรียังถูกต่อรองจากบุคคลภายนอก และยังพบว่านายกเทศมนตรีสามารถขอบางโครงการกับสมาชิกสภาเทศบาลได้ ในระหว่างประชุมสถานอกรอบ หรือแม้ในช่วงงบประมาณเพิ่มเติม แม้จะมีการแบ่งสรรให้สมาชิกสภาเทศบาลบางคน แต่ส่วนใหญ่นายกเทศมนตรีสามารถนำเงินจำนวนนี้มาทำโครงการใหญ่ๆ ได้ โดยใช้เหตุผลในการอ้างถึงภาพรวม โดยมีฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้สนับสนุนข้อมูล ทั้งในเรื่องกฎระเบียบ หรือ การกระทำบางอย่างที่แม้ผิดระเบียบแต่จำเป็นต้องทำ ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาเทศบาลที่เข้ามารวมกลุ่มการเมืองล้วนมาจากการคัดสรรของนายกเทศมนตรี โดยพิจารณาจากเครือข่าย พ่อพี่ ลูกหลานของผู้มีพระคุณ หรือผู้สนับสนุนการเงิน ดังนั้นจึงถือเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทิศนคติทางการเมืองย่อมเหมือนกัน อีกทั้งนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มช่วยเหลือสนับสนุนเงินให้กับสมาชิกสภาเทศบาลในการหาเสียง ส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่เกรงใจ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการถ่วงดุลไม่มากเท่ากับการแสดงบทบาทช่วยเหลือฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบาย เพื่อประโยชน์ทางการเมือง ขณะที่กลุ่มข้าราชการประจำส่วนใหญ่ก็ใช้ระบบอุปถัมภ์ในการเข้าทำงาน เห็นได้จาก ข้าราชการประจำส่วนใหญ่เป็นบุตรหลานของผู้อำนวยการ ปลัดเทศบาล หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น ทำให้การปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นไปตามคำสั่งจากนายกเทศมนตรีผ่านปลัดเทศบาลลงมายังพนักงานฝ่ายต่างๆ แม้จะมีข้าราชการประจำบางส่วนที่พยายามผลักดันโครงการที่อาจมีผลประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงก็มีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ทางการเมืองของข้าราชการการเมือง ข้อค้นพบนี้เท่ากับ

เป็นการย้ำว่าฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะชนชั้นนำ สามารถคุมเกมทางการเมืองและการบริหารไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ

นอกจากนี้หลักในการตัดสินใจยังเน้นเรื่องฐานคะแนนเสียง เห็นได้จาก แม้จะมีบางโครงการที่ทำแล้วได้ประโยชน์แต่ต้องเป็นโครงการที่ทำแล้วมีผลต่อคะแนนเสียงในทางบวกด้วย ขณะที่ในขั้นการตัดสินใจไม่พบถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนชัดเจน เพราะชาวบ้านอยู่ในฐานะผู้ขอ และ รอคอบริการมากกว่า ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แม้จะมีประชาชนบางชุมชนที่พยายามผลักดัน โครงการเพื่อลงในชุมชน แต่น่าสังเกตว่าชุมชนแสดงบทบาทได้ในระดับการเสนอ และผลักดันผ่านกลุ่มการเมือง เช่น สมาชิกสภาเทศบาล หรือ ผ่านส่วนราชการ อีกทั้งโครงการที่ชุมชนได้รับ ส่วนใหญ่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน และถือว่ามีจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อเทียบกับประโยชน์แฝงที่บรรดาชนชั้นนำในเทศบาลได้รับ

ด้วยเหตุนี้จึงขอสรุปว่า ผู้ที่กำหนดนโยบายและมีอำนาจในการตัดสินใจของเทศบาลนครนนทบุรี คือ นายกเทศมนตรี

ส่วนที่ 2

การกำหนดนโยบายของเทศบาลนครปากเกร็ด

หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ในการบริหารงานในท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มาตรา 48 ทศ ที่กำหนดให้ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ก่อนที่จะแปลงนโยบายเป็นการงบประมาณได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด จากนั้นจึงทำแผนพัฒนาสามปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่น (ระยะ 5 ปี) ซึ่งในขั้นดังกล่าวถือเป็นสิ่งที่เทศบาลต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

ดังนั้นเพื่อพิจารณาถึงบทบาทของภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผู้วิจัยจำเป็นต้องพรรณนาวิเคราะห์ถึงขั้นตอนสำคัญ คือ การจัดทำแผนพัฒนาสามปีอันเป็นการตอบคำถามของการวิจัยในข้อแรกด้วย เพื่อให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและเห็นบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในขั้นดังกล่าวว่ามีบทบาทมากน้อยเพียงใด

1. นโยบายการพัฒนาของคณะผู้บริหารเทศบาลนครปากเกร็ด

สำหรับนโยบายของคณะผู้บริหารที่แถลงในวันที่ 1 ตุลาคม 2551 มีดังนี้

(1) นโยบายเร่งด่วน เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในระดับชุมชน ได้แก่ การเปิดทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ การสร้างความสามัคคีกันทั้งในชุมชน พี่นฟูประชาธิปไตย สร้างความเข้มแข็งของชุมชน แก้ไขปัญหาหาเสพติด ป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และส่งเสริมบทบาทของผู้นำชุมชนตามกระบวนการประชาสังคม

(2) นโยบายพัฒนาสังคม สาธารณสุข และคุณภาพชีวิต เพื่อส่งเสริมสุขอนามัยที่ดีแก่ประชาชน เน้นการเข้าถึงบริการด้วยหน่วยพยาบาลฉุกเฉิน สถานพยาบาล สุขอนามัยอาหารร้านค้า ตลาดสะอาดปลอดภัย เติร์มความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุด้วยสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส จัดให้มีบริการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญในชุมชน ปัญหาสัตว์จรจัดด้วยบ้านใหม่ให้สัตว์เลี้ยง

(3) นโยบายปรับปรุงฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเมือง ด้วยการเพิ่มพื้นที่สีเขียวลดภาวะโลกร้อน จัดเส้นทางจักรยานชุมชน ปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองปากเกร็ดสร้างบรรยากาศสดใส สะอาด จัดให้มีระบบกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดปริมาณขยะ เร่งรัดการพัฒนาระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียให้สามารถแก้ปัญหาขยะบะบายน้ำในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดได้อย่างยั่งยืน พัฒนาकुคลองสาธารณะ สร้างแนวเขื่อนพัฒนาภูมิทัศน์ป้องกันการทรุดตัวของดินและรักษาคุณภาพน้ำ

(4) นโยบายเศรษฐกิจและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยการจัดตลาดนัดชุมชน ลินค้าราคาประหยัด พัฒนากองทุนชุมชนเมือง การพัฒนาอาชีพ จัดกิจกรรมสาธารณะอันเป็นประโยชน์ภายในชุมชน รวมทั้งการประสานความร่วมมือในการพัฒนาชุมชนเพื่อสร้างชุมชนเมือง

(5) นโยบายพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อพัฒนาถนนสาธารณะในเขตชุมชนให้เป็นถนน ค.ส.ล. พร้อมระบบระบายน้ำและสาธารณูปโภคที่ได้มาตรฐานการบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง จัดให้มีเครื่องหมายบอกเส้นทางและสัญลักษณ์แจ้งสถานที่ที่ชัดเจน เชื่อมโยงโครงข่ายการคมนาคมระหว่างปากเกร็ดกับกรุงเทพมหานครและท้องถิ่นใกล้เคียง

(6) นโยบายการศึกษา ท่องเที่ยว และวัฒนธรรมท้องถิ่น สนับสนุนให้สถานศึกษาในเขตได้พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานทางการศึกษา เป็นศูนย์กลางแห่งการเรียนรู้ เด็กด้อยโอกาสได้รับการสนับสนุนการศึกษา เด็กเล็กได้รับการพัฒนาตามวัย ส่งเสริมให้เยาวชนมีพัฒนาการในการเรียนรู้ผ่านกิจกรรมที่หลากหลาย รักษาวัฒนธรรมท้องถิ่นด้วยการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวริมน้ำตามวิถีชาวมอญควบคู่กับการจัดกิจกรรมประเพณีวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง

(7.) นโยบายการบริหารจัดการที่ดี โดยการจัดบริการเทศบาลถูกต้อง รวดเร็ว ทั่วถึง โปร่งใส ด้วยบริการทะเบียนออนไลน์ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย ร้องเรียนร้องทุกข์ได้รับการแก้ไข จัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้บริการแก้ปัญหาชุมชน พร้อมให้บริการด้วยคุณภาพ

2. การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ และมีการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยกำหนดไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำความต้องการของประชาชนเข้ามาบรรจุในแผนพัฒนา 3 ปี และนำความต้องการนั้นไปปรับเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำหรับเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า ในรายละเอียดของขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี หรือ การปรับปรุงแผนพัฒนาสามปี มีความแตกต่างจากเทศบาลนครนนทบุรี เนื่องจาก เทศบาลนครปากเกร็ดเริ่มกระบวนการด้วยการประชุมอบรมจัดทำแผน ก่อนแล้วจึงมีการจัดประชุมประชาคมเมือง

กิจกรรมดังกล่าวเริ่มต้นในเดือนมกราคม ถึงเดือนกุมภาพันธ์ โดยผู้เกี่ยวข้องโดยตรง คือ ฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งต้องรวบรวมปัญหาจากประชาชนมาเพื่อบรรจุในแผนโครงการจากการทำแผนชุมชนโดยส่วนใหญ่กรรมการชุมชนจะเป็นผู้รวบรวมปัญหา เนื่องจากตามระเบียบร่างงบประมาณจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นโครงการที่บรรจุอยู่ในแผน โดยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ.2548) มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำประชาคม เพื่อเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยต้องนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมาพิจารณาและบรรจุให้อยู่ในแผนพัฒนาสามปี และควรมีการนำแผนนั้นไปบรรจุเป็นโครงการ ซึ่งผู้ที่ควรมีบทบาทหลักในขั้นนี้ควรเป็นประชาชน ดังนั้นผู้วิจัยจะขอลำรายละเอียดประเด็นการอบรมจัดทำแผน และการทำประชาคมเมือง และวิเคราะห์ความแตกต่างในประเด็นประชาชนกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการก่อตัวของนโยบายนี้ เพื่อให้เห็นว่าบทบาทของประชาชนหรือชาวบ้านมีมาก หรือ น้อยอย่างไร

จากข้อเท็จจริงกองวิชาการและแผนงานได้จัดการประชุมเพื่อจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี โดยมีการจัดประชุมใหญ่สองครั้งคือ การประชุมอบรมจัดทำแผน และ การประชาคมเมือง โดยเนื้อหาสาระแล้วขั้นการอบรมจัดทำแผนเป็นขั้นเริ่มต้นที่ทางเทศบาลจัดขึ้นเพื่อเป็นการชี้แจงให้ประชาชนชุมชนในแต่ละชุมชนได้รับทราบถึงโครงการที่สามารถเขียนโครงการได้เพื่อให้ได้รับงบประมาณ

จำนวนหนึ่งเสนบาทต่อชุมชน ดังนั้น บทบาทของประชาชนจึงมีเพียงการนำแผนชุมชนดังกล่าวไปเขียนโครงการมาเพื่อทำโครงการในชุมชน

จากการสัมภาษณ์โดยสุ่มเลือกชุมชนพบว่า ประชาชนชุมชนส่วนใหญ่ไม่มีการจัดประชาคมย่อยภายในหมู่บ้านหรือชุมชน แต่จะมีการพูดคุยกันเฉพาะประธานกรรมการชุมชนและคณะกรรมการชุมชนเพื่อเลือกโครงการที่จะเขียนในแผนชุมชนเพื่อเสนอของบประมาณ

2.1 การอบรมจัดทำแผน

สำหรับการจัดอบรมจัดทำแผนนั้นเทศบาลนครปากเกร็ดก็มีการจัดอบรมจัดทำแผนเพื่อเป็นการปรับปรุงแผนพัฒนาสามปี ซึ่งจัดขึ้นในช่วงเดือนปลายเดือนมีนาคมถึงต้นเดือนเมษายน* ผู้วิจัยได้เลือกการสังเกตการณ์การอบรมจัดทำแผน โดยเลือกสังเกตในวันที่ 25 มีนาคม 2554 ซึ่งเป็นวันอบรมจัดทำแผนของตำบลบางตลาด จากการสังเกตบรรยากาศในวันดังกล่าวเริ่มต้นด้วยการเปิดงานจากปลัดเทศบาล จากนั้นจึงเริ่มด้วยการอบรมจากคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นำโดยอาจารย์พรเทพ มีหน้าที่เป็นวิทยากรในการบรรยาย โดยเริ่มจากการอธิบายให้ประธานชุมชนหรือรองประธานบางชุมชนได้เข้าใจถึงนโยบายของรัฐ นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น และแผนยุทธศาสตร์

จากการสังเกตตัวแสดงในฐานะประชาชนพบว่า ชาวบ้านที่มาเข้าร่วมคือประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชนบางชุมชนเท่านั้น บางชุมชนไม่มาเข้าร่วม ส่วนบทบาทของกลุ่มข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องหลักๆ เช่น หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน หัวหน้ากองสวัสดิการพนักงานจากกองต่างๆส่งตัวแทนจากทุกกอง เช่น กองการศึกษา กองช่าง เข้าร่วมในการอบรมการจัดทำแผนในครั้งนี้ด้วย โดยบทบาทหลักคือ เพื่อรอให้ประธานชุมชนสอบถามหากมีปัญหาหรือข้อข้องใจใดๆที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของกองนั้นๆ

สำหรับบทบาทของประชาชนกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนซึ่งเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการนำเข้าสู่กระบวนการงบประมาณ พบว่า ชาวบ้านหรือประธานชุมชนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมไม่เสนอโครงการใหม่ๆ แต่จะเสนอปัญหาเดิมๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทางเทศบาลต้องจัดการดำเนินการให้อยู่แล้ว เช่น น้ำเสีย, น้ำเน่า, วัชพืช, ต้นไม้รกร, ขยะ เป็นต้น* หรือบางกลุ่มจะ

* จัดขึ้น 4 วัน แบ่งเป็นตำบล วันแรกจัดขึ้นในวันที่ 12 มีนาคม 2554 ตำบลปากเกร็ด วันที่สองจัดขึ้นวันที่ 24 มีนาคม 2554 ตำบลคลองเกลือ และวันที่สามจัดขึ้นในวันที่ 25 มีนาคม 2554 ตำบล บางตลาด และวันสุดท้ายจัดขึ้นในวันที่ 4 เมษายน 2554 เป็นของตำบลบางพูด บ้านใหม่

* อย่างไรก็ตามมีประธานชุมชนบางชุมชนที่พอจะมีบทบาทหรือแสดงความคิดเห็นอย่างชัดเจนในการเสนอโครงการ เช่น ประธานชุมชนประชาชื่น แต่กลับถูกจัดขึ้นจากประธานชุมชนกฤษดาครที่กล่าวว่า “วันนี้เป็นวันที่เทศบาลมาให้เพื่อเสนอ

เสนอปัญหาที่ไม่อยู่ในภาระหน้าที่ของเทศบาลที่สามารถจะทำได้ เช่น ปัญหาต้นไม้รก ต้องการให้เทศบาลตัดต้นไม้ให้ แต่พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่หรือที่ดินนิติบุคคล ไม่ใช่ที่ดินสาธารณะ เป็นต้น

ประเด็นการเมือง ประเด็นแรก คือ เอกสารที่นำมาแจกให้กับชาวบ้านเป็นเอกสารที่ทำขึ้นจากส่วนราชการ คือกองวิชาการและแผนงาน เช่น มีการทำแผนผังที่สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การกำหนดงบประมาณของเทศบาลยังถูกควบคุมจากส่วนราชการ อีกทั้งบทบาทของพนักงานเทศบาล เช่น หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์แผนและนโยบายต่างมีบทบาทในการช่วยเขียนและอธิบายในช่วงเวลาการสนทนากลุ่มย่อย (ภาคบ่าย) โดยส่วนใหญ่จะแนะนำกับชาวบ้านอีกทั้งยังมีการชี้แนะให้ทำโครงการที่มีงบประมาณสนับสนุน

ประเด็นการเมือง ประเด็นที่สอง มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าในขั้นการจัดทำแผนสมาชิกสภาเทศบาลอาจถูกกีดกัน โดยฝ่ายบริหารมิให้เข้าร่วมประชุม โดยนางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กล่าวในประเด็นดังกล่าวว่า

“...เราไม่อยากจะให้เขาเข้าร่วม เพราะบางคนมาแล้วก็ทำตัวไม่น่าไหว ทำตัวเหมือนคอยคุมชาวบ้านตลอดเวลา...”¹⁴⁹

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยขอวิเคราะห์เบื้องต้นได้ว่า ตัวแสดงหลักในการอบรมจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล คือ หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้ากองสวัสดิการ พนักงานเทศบาลประจำกองการศึกษา กองช่าง และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ปัจจัยสนับสนุนที่ได้จากการสังเกตและสัมภาษณ์คือ ในวันดังกล่าวไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลเข้าร่วมด้วย อีกทั้งนายกเทศมนตรีก็ไม่เข้าร่วมด้วยเช่นกัน จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานพบว่า ปีที่ผ่านมา เมื่อกองวิชาการและแผนงานจัดอบรมทำแผน สมาชิกสภาเทศบาลบางคนก็เข้าร่วมด้วย และมักจะมึบทบาทในการควบคุมประธานชุมชนที่อยู่ในเขตเดียวกันกับตนมาก

กล่าวโดยสรุปจากข้อสังเกตเบื้องต้นในการสังเกตการณ์การอบรมจัดทำแผนพบประเด็นที่น่าสนใจคือ (1) ประชาชนหรือชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจและไม่เห็นถึงความสำคัญในการจัดทำแผนซึ่งเป็นขั้นสำคัญในกำหนดงบประมาณที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมได้ (2) สมาชิกสภา

ปัญหาความต้องการมิใช่การเสนอโครงการสำเร็จรูป” ทำให้บรรยากาศในวันดังกล่าวมีสีสันขึ้นเล็กน้อยจากความขัดแย้งทางความคิดระหว่างประธานชุมชนสองชุมชนที่พยายามแสดงอำนาจทางความรู้ต่อกัน

¹⁴⁹ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 25 มีนาคม 2554.

เทศบาลถูกกีดกันออกไปจากขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และ (3) ฝ่ายบริหารมีบทบาทมากในการชี้แนะและเบี่ยงประเด็นบางอย่าง

อย่างไรก็ตามหากจะกล่าวสรุปเพียงเท่านี้อาจทำให้ผู้อ่านเกิดอคติทางข้อมูล ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องพรรณนาวิเคราะห์ที่ตัวแสดงต่างๆในขั้นการก่อตัวของนโยบายต่อไป คือ การทำประชาคมเมือง ที่ผู้วิจัยพบประเด็นการเมืองในการทำประชาคมเมือง ดังจะกล่าวต่อไป

2.2 การทำประชาคมเมืองเทศบาลนครปากเกร็ด

การทำประชาคมเมืองของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นขั้นที่สองของการก่อตัวของนโยบาย โดยพยายามกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด แต่จากการสังเกตข้อเท็จจริงพบว่าการประชุมประชาคมเมือง จัดขึ้นในวันที่ 25 พฤษภาคม 2554 (วันพุธ) ณ ห้องประชุมชั้น 9 ในเทศบาลนครปากเกร็ด เริ่มขึ้นในเวลา 13.30 น. – 16.30 น. ใช้เวลารวมทั้งสิ้น 3 ชั่วโมง*

การที่เทศบาลนครปากเกร็ดได้จัดประชุมประชาคมเมืองอีกครั้งหลังจากการจัดอบรมจัดทำแผน เพื่อเป็นการนำแผนชุมชนที่ประธานคณะกรรมการชุมชนเสนอขอโครงการในแต่ละด้านมารวบรวมและนำมาจัดลำดับความสำคัญ และทำการเลือกโครงการกันต่อไป ซึ่งจากการสังเกตบรรยากาศโดยรวมการทำประชาคมเมืองในวันดังกล่าวจึงเป็นการสรุปโครงการที่ประธานชุมชนเสนอขึ้นมาจากกรเขียนแผนชุมชน เพื่อมาช่วยกันพิจารณาเพิ่มเติม

ส่วนบรรยากาศในการประชุมคล้ายกับการประชุมประจำเดือนในแต่ละเดือนที่เทศบาลนครปากเกร็ดจัดขึ้นในสถานที่เดียวกัน และคล้ายคลึงกับการอบรมจัดทำแผนในแต่ละตำบลที่เทศบาลได้จัดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม ถึง เมษายน ดังที่กล่าวข้างต้น

การประชุมเริ่มต้นด้วยการที่นายกวิชัย เปิดประชุม และกล่าวประชุมตามระเบียบวาระ แบ่งออกเป็น 4 วาระการประชุม โดยในระเบียบวาระที่ 1 เป็นการแจ้งเรื่องให้ทราบ และวาระที่ 2 เป็นการคัดเลือกผู้แทนประชาคมเมืองเพื่อให้เป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาลชุดใหม่แทนชุดเดิม ซึ่งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาลชุดใหม่ประกอบด้วย นายบุญโฮม อินทร์ทอง (คณะกรรมการชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2) และ นาวาอากาศโทสมศักดิ์ เจริญวิทย์ (คณะกรรมการชุมชนหมู่บ้านลานทอง) ในการคัดเลือกเป็นการกล่าวนำของนายกฯ และฝ่ายตัวแทนประชาชนบางชุมชนเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลทั้งสอง และมีการลงคะแนนขอมติจากประธานกรรมการชุมชน

* ระยะเวลาในการจัดประชุมประชาคมเมืองต่างจากเทศบาลนครนนท์ที่เริ่มตั้งแต่เวลา 9.00 น. – 15.00 น.

จากนั้นเมื่อดำเนินการเลือกคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาแล้ว นายกเทศมนตรีจึงขอให้พิจารณาในระเบียบวาระที่ 3 ซึ่งผู้ที่กล่าวอธิบาย คือ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ซึ่งตามวัตถุประสงค์เป็นการพิจารณาปัญหาและความต้องการในการพัฒนา และการเสนอโครงการพัฒนาเพิ่มเติมตามด้านต่างๆ ที่เกิดจากการจัดแบ่งด้านของเทศบาล โดยเทศบาลจัดทำเอกสารรวบรวมความต้องการของประชาชนไว้โดยรวบรวมจากการอบรมจัดทำแผนที่กล่าวแล้วข้างต้นและจากการเสนอแผนชุมชนของชาวบ้านโดยมีการจัดแบ่งปัญหาความต้องการออกเป็นหมวดหมู่ เช่น ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม, ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ด้านพัฒนาระบบการคมนาคมและสาธารณูปโภค, ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม, ด้านเศรษฐกิจชุมชนและการท่องเที่ยว, ด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนซึ่งแต่ละด้านถือเป็นการเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนที่จะต้องบรรจุเข้าไว้ในแผนพัฒนาสามปีประจำปี 2555 – 2557

ข้อสังเกต คือ ความต้องการในแต่ละด้านมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันไป บางชุมชนที่เสนอความต้องการที่ใกล้เคียงกันจะถูกจัดให้อยู่เป็นประเด็นเดียวกัน โดยด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมมีปัญหาความต้องการที่เสนอจากชุมชน 9 ความต้องการ ส่วนด้านการส่งเสริมการอนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรมภายในชุมชน และด้านส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมมีความต้องการทั้งสิ้น 4 ความต้องการเท่ากัน โดยภาพรวมชุมชนมีความต้องการด้านการพัฒนาระบบการคมนาคมและสาธารณูปโภคมากที่สุด ซึ่งโครงการหรือความต้องการส่วนใหญ่ที่อยู่ในการประชาคมเมืองในวันนี้ เป็นโครงการที่เกิดจากการที่เทศบาลให้คณะกรรมการชุมชนกลับไปร่วมพิจารณาร่วมกับชุมชนว่าจะเสนอโครงการใด ในช่วงการอบรมจัดทำแผน (มีนาคม ถึง เมษายน)

เมื่อกล่าวถึงภาพรวมการทำประชาคมเมืองในวันดังกล่าวจึงเป็นการสรุปโครงการที่ประชาชนชุมชนเสนอขึ้นมาจาก การเขียนแผนชุมชน เพื่อมาช่วยกันพิจารณาเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า การทำประชาคมเมืองในวันนี้มีลักษณะคล้ายกับการประชุมประจำเดือนมากจนแทบจะเหมือนกัน อย่างไรก็ตามยังมีความแตกต่างกันหลายประเด็น คือ

ประเด็นแรก ตัวแสดงที่เข้าร่วม นอกเหนือจากคณะกรรมการชุมชนที่เข้าร่วมยังรวมถึงตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล เช่น อสม. ในตำบลต่างๆ, ตัวแทนบริษัทเอกชน (2 คน), ผู้แทนรถรับจ้างสาธารณะ (เชิญมา 2 คนแต่มา 1 คน), กลุ่มอาชีพแม่บ้าน หรือ OTOP (มาประมาณ 4 กลุ่ม), ประธานกองทุนชุมชนเมือง, ตัวแทนจากสถานศึกษา เช่น ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการของโรงเรียนหอวังนนทบุรี, โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย นนทบุรี, โรงเรียนปากเกร็ด, โรงเรียนโพธิ์นิมิตวิทยาคม และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล, ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัดในเทศบาล 3 โรงเรียน

ขณะที่ตัวแทนคณะผู้บริหารเทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี (นายวิชัย บรรดาศักดิ์) , รองนายกเทศมนตรี (นายนิพนธ์ หวังพราย) ส่วนรองนายกเทศมนตรีอีก 3 ท่านติดภาระงาน เช่น นายบุญเสริม ปีนกาญจนาวี ไปร่วมเปิดงานการดูงานในโครงการศูนย์รีไซเคิลขยะชุมชนพบสุข ส่วนนายมนตรี ตั้งเจริญถาวร เป็นไปได้ว่าการติดภารกิจเกี่ยวกับการลงสมัครเลือกตั้งส.ส.ในเขต เนื่องจากเป็นสมัยแรกที่ลงสมัคร ส.ส. และในช่วงการทำวิจัยเป็นช่วงที่กำลังมีการหาเสียงเลือกตั้ง หรือช่วงการลงพื้นที่ของส.ส.หลังจากคณะรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะประกาศยุบสภา และจะมีการเลือกตั้งในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554

นอกจากนี้ในที่ประชุมประชาคมหัวหน้าส่วนราชการก็เข้าร่วมด้วย เช่น ปลัดเทศบาล, รอง ปลัดเทศบาลทั้ง 3 ท่าน รวมถึงหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, ผู้อำนวยการสำนักการคลัง, สำนักปลัด, สำนักการช่าง (กองต่างๆ) รวมถึงพนักงานส่วนราชการ กองสวัสดิการก็เข้าร่วมประชุมประชาคมด้วย

อีกทั้งยังมีตัวแสดงที่ถือเป็นตัวแทนภาคประชาชนที่สำคัญ คือ สมาชิกสภาเทศบาล เข้าร่วมประชุมด้วย แต่จากการสังเกตพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลล้วนเป็นหน้าเดิมที่เข้าประชุมประจำเดือน ซึ่งเป็นการประชุมระหว่างคณะผู้บริหารกับคณะกรรมการชุมชน ดังจะกล่าวต่อไป และเป็นที่น่าสังเกตในประเด็นจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลที่เข้าร่วมประชุมประชาคมเมืองพบว่า มีเพียง 7 คนจาก 24 คนเท่านั้น คือ นายอดิศักดิ์ ทิพวรรณ, นายสมชาย บรรดาศักดิ์ (น้องชายนายกฯ), นายสมศักดิ์ พุ่มพวง, นายประยูร พักสังข์, นายสมพร เพรศพรวิง, นายสมพงษ์ หิรัญรัตน์ และ นายพิพัฒน์ วรวรรณปรีชา¹⁵⁰ เป็นต้น อีกทั้งการแสดงบทบาทในที่ประชุมก็แทบไม่มีการพูดหรือแสดงความคิดเห็นใดๆในที่ประชุมในฐานะเป็นตัวแทนภาคประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแต่อย่างใด

อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงบทบาทของภาคประชาชนซึ่งถือเป็นตัวแสดงที่สำคัญในขั้นตอนดังกล่าว จะพบว่า ตัวแทนประชาชนที่เข้าร่วมส่วนใหญ่มีเฉพาะคณะกรรมการชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่แสดงบทบาทได้เพียงการสะท้อนปัญหาให้กับเทศบาลเท่านั้น

2.2.1 บทบาทของภาคประชาชนในการสะท้อนปัญหาและความต้องการ

เมื่อพิจารณาในด้านความต้องการของชุมชนต่างๆ พบว่ามีความต้องการใหม่ๆที่ทางชุมชนเสนอขึ้น เช่น จัดตั้งลานธรรมในชุมชน (ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 4) หรือ การจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่างชุมชนกับเทศบาลเพื่อแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด หรือ จัดทำเทศบัญญัติเกี่ยวกับ

¹⁵⁰ สมาชิกสภาเทศบาล 4 คนแรก มักจะเป็นผู้เข้าร่วมการประชุมบ่อยครั้งที่สุด สืบเนื่องจากรายชื่อการประชุมประจำเดือน

สัตว์เลี้ยง (11 ชุมชนเสนอ) หรือควรมีการจัดกิจกรรมให้นายกเทศมนตรีพบประชาชนในชุมชนเดือนละครั้ง (ชุมชนลานทอง), ส่งเสริมสวนลุงหน่อมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว (บ้านใหม่สมานฉันท์ 4) แต่เห็นได้ว่าความต้องการที่เทศบาลเคยดำเนินการร่วมกับชุมชนอยู่แล้ว และโครงการใหม่ๆที่ถูกเสนอขึ้นมาก็มีไม่มากเมื่อเทียบกับความต้องการเดิมๆ อีกทั้ง ความต้องการหรือโครงการเหล่านี้ยังต้องผ่านกระบวนการพิจารณาโครงการเพื่อบรรจุเข้าแผนพัฒนา 3 ปี และ ประเมินเป็นงบประมาณจากการประชุมระหว่างคณะผู้บริหารต่อไป ซึ่งหากโครงการใดได้รับการอนุมัติจะได้รับงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนที่อยู่ในรายจ่ายประจำที่ทางเทศบาลสนับสนุนให้เป็นจำนวนเงินชุมชนละ 100,000 บาท โดยโครงการจะได้รับการอนุมัติเป็นโครงการมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของคณะผู้บริหารเป็นหลัก เห็นได้จากปัญหาที่แท้จริงในชุมชนกับการเสนอโครงการส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ชุมชนต่างๆ ดังนี้

นายสุทิน คลับคล้าย รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2 กล่าวว่า

“...ปัญหาน่าหนักใจ คือ ยาเสพติด ต้องตามดูตามจับ มีบ้าง สภาพที่พบเห็นคนขายไม่ค่อยได้จับ จับแต่คนเสพ...”¹⁵¹

นายปฐมพล คุณชนปกรณ์ ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 7 กล่าวว่า

“...ปัญหาจริงๆคือ การระบายน้ำ ท่อระบายน้ำถนนมันสูงกว่าถนนในซอย พอฝนตกเยอะน้ำ มันจะเอ่ออยู่นานประมาณครึ่งชั่วโมง บางทีน้ำเสียมันเอ่อเข้าบ้านเขาด้วย...”¹⁵²

นายเมียวชัน แซ่ฮ้อ ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 6 กล่าวว่า

“...ปัญหา ยาเสพติด เยอะนะถ้าพูดกันจริงๆ จับไปเยอะแล้ว มันก็ตัวแทนตัวตายเราก็เสนอเทศบาล ตำรวจ อะไรทำงานร่วมกันหมด ประชุมร่วมกัน...”¹⁵³

นายมนตรี จันทร์แดง ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 5 กล่าวว่า

“...ปัญหาขยะ แก้วไม่ตก มีมาทิ้งจากที่อื่น เราก็ไม่รู้...”¹⁵⁴

กล่าวโดยสรุปเมื่อพิจารณาปัญหาที่สะท้อนจากชุมชน ส่วนใหญ่เป็นปัญหา ยาเสพติด ขยะ แต่โครงการที่ชุมชนเหล่านี้ขอมักเป็น โครงการทำความสะอาด หรือ โครงการจัดงานประเพณี ซึ่งไม่สอดคล้องกับปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ ยกเว้น บางชุมชนที่สามารถขอโครงการที่ต้องการได้อย่างตรงไปตรงมา แต่ส่วนใหญ่จะเป็น โครงการการก่อสร้าง, ปรับปรุงถนนในชุมชน แต่ต้องดำเนินการ

151 สัมภาษณ์ สุทิน คลับคล้าย, รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2, 19 พฤศจิกายน 2554.

152 สัมภาษณ์ ปฐมพล คุณชนปกรณ์, ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 7, 19 พฤศจิกายน 2554.

153 สัมภาษณ์ เมียวชัน แซ่ฮ้อ, ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 6, 20 พฤศจิกายน 2554.

154 สัมภาษณ์ มนตรี จันทร์แดง, ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 5, 20 พฤศจิกายน 2554.

เป็นระยะๆ ให้เพียงพอกับงบประมาณที่จะต้องจัดสรรให้กับหมู่บ้านอื่นๆ ในชุมชนด้วย เป็นต้น ทั้งนี้การขอโครงการลักษณะดังกล่าวในประเภทเงินอุดหนุนที่เทศบาลจัดสรรให้กับทุกชุมชนนี้ ขึ้นกับความสัมพันธ์ระหว่างประธานชุมชนกับฝ่ายบริหารในเทศบาล

ประเด็นที่สอง การจัดรูปแบบโต๊ะที่นั่งประชุม ทั้งของคณะผู้บริหาร และ ส่วนราชการ คือ มีการแบ่งพากันอย่างชัดเจน ต่างกันตรงที่มีภาคส่วนอื่นๆ มาเพิ่มเติม และไม่มีรายชื่อชุมชนวางตามโต๊ะตามที่นั่ง

ประเด็นที่สาม ประเด็นการเสนอปัญหา เป็นประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่างๆ ที่เทศบาลจัดขึ้นอยู่แล้ว เหมือนเป็นการแถลงผลตามนโยบายของนายกฯ ว่าได้ปฏิบัติถึงระดับใด และชาวบ้านมักเสนอปัญหาที่เทศบาลจะต้องดำเนินการให้อยู่แล้วมาเป็นจำนวนมาก

ประเด็นที่สี่ การสื่อสารทางการเมืองที่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะนายกเทศมนตรีมีบทบาทมาก โดยการสื่อสารเป็นไปในลักษณะฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่าจะทำหรือไม่ทำ เป็นการสื่อสารในทางเดียว เพราะแม้ว่าจะมีการซักถามจากประชาชน ที่ประธานชุมชนบางชุมชนเสนอให้นายกฯ ตอบ เช่น โครงการที่เคยมีทำไม่ไม่มีในปี นี้แล้วจะทำอย่างไรต่อไป หรือ ปัญหาขยะจะใช้วิธีการเผาได้หรือไม่ ท้ายที่สุดผู้ที่มียุทธศาสตร์ในการตอบคำถามและคุมประเด็น ก็คือ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ (นายกเทศมนตรี) สืบเนื่องจากการเลี่ยงการตอบคำถามโดยใช้ภาษาที่อ่อนนุ่มลดทอนความขัดแย้ง เช่น มีกรณีที่ประธานชุมชนบางชุมชนเสนอขอให้มีการเผาขยะ โดยใช้เตาเผาโดยขอให้นายกฯ ตอบว่าทำได้หรือไม่ ซึ่งนายกฯ ก็ให้การตอบคำถามเลี่ยงเช่น “ถ้าจะใช้เตาเผา ภาระค่าใช้จ่ายที่ตามมาก็คือ ค่าน้ำมัน ซึ่งถือเป็นภาระหนักของเทศบาล และอาจกระทบกับชุมชนใกล้เคียง เวลาถูกฟ้องนายกต้องขึ้นศาลนะครับ ไม่ใช่ประธานชุมชน ถ้ายังงั้นอยากให้ใช้วิธีการเดิมดีกว่า คือ นำขยะไปทิ้งที่อบจ. ทรน้อยเหมือนเดิม แต่อาจลดปริมาณขยะลงมา โดยอาจไปคูที่ชุมชนพบสุข ชุมชนตัวอย่างที่เป็นหน้าเป็นตาให้กับเทศบาลนะครับ”¹⁵⁵ จนกระทั่งประธานชุมชนพยายามถามกลับว่า “ตกลงทำได้หรือไม่ได้ อยากให้ตอบแค่นี้” ซึ่งท้ายที่สุดนายกจึงต้องตอบตามตรงว่า “ทำไม่ได้ครับ เพราะไม่คุ้มทุน” หรือกรณีที่ประธานชุมชนการเคหะที่มีปัญหาเผาท่อหาย จึงขอร้องขอให้นายกช่วยดำเนินการ หรือ ประสานงาน แต่เนื่องจากหมู่บ้านการเคหะเป็นนิติบุคคลที่เทศบาลไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ ทำให้นายกกล่าวว่า “มันคงยาก แต่จะพยายาม” หรือ กรณีที่

¹⁵⁵ ข้อสังเกต คือ โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่เกิดขึ้นมานานและได้ผลเป็นรูปธรรม แต่กลุ่มอาสาทำงานในศูนย์ตัวหลัก คือ กลุ่มเดียวกับนายกเทศมนตรี ทำให้การเบิกจ่ายเงินเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว เพราะมีความไว้เนื้อเชื่อใจกัน และจากการสอบถามสมาชิกสภาเทศบาลพบว่า ไม่สามารถแก้ไขอะไรได้มากกับโครงการดังกล่าว และเป็นที่น่าสนใจว่าโครงการดังกล่าวได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จาก 200,000 เป็น 400,000 บาทในปี 2554

ตัวแทนจากสมาคมคนพิการกล่าวขอเสนอความต้องการเพิ่มเติมว่า “ผมอยากขอให้นายกช่วยจัดหาตลาดให้เพื่อคนพิการ” แต่นายกกล่าวตอบว่า “จริงๆเราก็เสียค่าใช้จ่ายมากให้กับคนพิการนะครับ อย่าคิดว่าเราไม่ดูแลนะครับ ในแต่ละปีเราต้องจ่ายเงินให้กับคนพิการประมาณ 1 ล้านบาท”

เห็นได้ชัดว่า นายกเทศมนตรีสามารถกล่าวคุ่มประเด็น ปิดประเด็น ตอบปัญหา และได้เถียงแทนส่วนราชการทั้งหมด ซึ่งหากจะวิเคราะห์ในด้านการชี้แนะประเด็น คุ่มประเด็นปัญหา จะพบว่านายกเทศมนตรีมีบทบาทอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะขั้นก่อตัวของประเด็นปัญหา เพราะสามารถพูดโน้มน้าว หรือ อ้างเหตุผลข้อมูลที่มีอยู่เพื่อนำมาสนับสนุนความคิดหรือนโยบายของตนเองได้อย่างละมุนละม่อม

อย่างไรก็ตามการกล่าวเช่นนี้อาจทำให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองมีอำนาจมาก จนอาจทำให้ละเลยบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่หากจะพิจารณาในข้อเท็จจริงจะพบว่า แม้จะมีตัวแทนประชาชนชุมชนบางชุมชนเสนอประเด็นต่างๆที่เป็นประโยชน์กับการบริหารจัดการของเทศบาล แต่ประเด็นที่เสนอกลับมาจากบุคคลเดิมที่มักแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมประจำเดือนของเทศบาล*

จากข้อมูล สะท้อนให้เห็นว่า บทบาทของตัวแสดงต่างๆที่มีส่วนร่วมในการทำประชาคมเมือง มีลักษณะคล้ายคลึงกับการประชุมประจำเดือนทั้งในลักษณะจำนวน และ บุคคล ส่วนประชาชนจากชุมชนอื่นมักจะเสนอปัญหาที่เทศบาลต้องดำเนินการให้อยู่แล้ว เช่น ปัญหาอุจจาระสุนัข หรือ ไฟสาธารณะไม่ติด ซึ่งสามารถเขียนใบคำร้องหรือเรื่องร้องเรียนกับเทศบาลได้ที่ศูนย์ดำรงธรรมเทศบาลนครปากเกร็ด ขณะที่ฝ่ายบริหารที่มีบทบาทมาก คือ นายกวิชัย บรรดาศักดิ์*

2.3 การประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล

อย่างไรก็ตามขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปียังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการ เนื่องจากภายหลังจากการรวบรวมปัญหาและความต้องการทั้งจากทุกภาคส่วนแล้ว ตามระเบียบ

* ข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัยได้สังเกตในการประชุมประจำเดือน บุคคลที่มักชอบเสนอประเด็นต่างๆในลักษณะผูกขาดการเสนอประเด็น และประเด็นที่เสนอมักจะเสนอในแนวทางเข้าใจการทำงานของเทศบาล และ ตอบแทนนายกเทศมนตรีหรือเสริมแทน ผอ.กองวิชาการและแผนงาน เช่น นายสุพจน์ จึงตระกูล (ประธานชุมชนกฤษดาคร ประกอบอาชีพทนายความ) จากการสัมภาษณ์พบว่า ประธานชุมชนคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์ในฐานะเป็นพวกหรือคนกลุ่มเดียวกันในด้านการปฏิบัติงานให้กับนายวิชัย บรรดาศักดิ์ (นายกเทศมนตรี)

* ส่วนปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาลไม่มีบทบาทในการเสนอประเด็นใดๆ ส่วนหัวหน้าส่วนราชการที่มีบทบาทมากที่สุด คือ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานซึ่งมีบทบาทเพียงการกล่าวนำการพิจารณาความต้องการเท่านั้น

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาล โดยต้องมีตัวแทนเข้าร่วมในการประชุมเพื่อร่วมพิจารณาวางแผนพัฒนาสามปีที่มีการปรับปรุงขึ้น ซึ่งถือเป็นขั้นตอนหลังจากที่ฝ่ายบริหารได้รวบรวมปัญหาและความต้องการของชุมชนบรรจุไว้ เพื่อให้กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในทางกฎหมาย เช่น ตัวแทนประชาคม, สมาชิกสภาเทศบาล, ผู้ทรงคุณวุฒิ (ส่วนใหญ่เป็นประธานชุมชน) รวมถึงฝ่ายบริหารตั้งแต่ฝ่ายการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนตัวแทนภาคส่วนอื่น เช่น ธารักษ์พื้นที่จังหวัดนนทบุรี, ท้องถิ่นจังหวัด และนักวิเคราะห์ผังเมือง ก็ถือเป็นผู้เกี่ยวข้องในฐานะผู้ให้คำแนะนำ ในระดับจังหวัด

สำหรับการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลของเทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดขึ้น 2 ครั้ง โดยการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลนครปากเกร็ดครั้งแรก จัดขึ้นในวันที่ 29 มิถุนายน 2554 โดยการประชุมดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และเทศบาลนครปากเกร็ดได้แต่งตั้งคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยบุคคลสำคัญ คือ นายกเทศมนตรี, รองนายกเทศมนตรี, สมาชิกสภาเทศบาล 3 ท่าน, ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน นอกจากนี้ยังมีตัวแทนจากท้องถิ่นจังหวัด โยธาธิการจังหวัด ธารักษ์พื้นที่นนทบุรี ตัวแทนประชาคมเมือง คือ ตัวแทนจากประธานชุมชนบางชุมชน ปลัดเทศบาล และ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เข้าร่วมด้วย

วัตถุประสงค์สำหรับการจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล เพื่อให้ตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ร่วมกันพิจารณา เสนอแนะความคิดเห็นในการปรับปรุงแผนให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ตัวแสดงในฐานะคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลบางคนไม่เข้าร่วมประชุม เช่น นายวิชชัย กฤษณ์มวก, คต. แจ่ม ชอบใช้ และนายชลิ เบิดชื่น รวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่มาร่วมประชุม 1 คน สำหรับบรรยากาศในการประชุมจะพบว่าเริ่มแรกผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดในส่วนที่สอง ซึ่งส่วนใหญ่จะกล่าวถึงรายละเอียดโครงการตามยุทธศาสตร์ต่างๆ มากกว่า เห็นได้จากกรณีที่หัวหน้าวิเคราะห์นโยบายและแผนอ่านโครงการตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ว่ามีโครงการใดบ้าง สลับกับการกล่าวชี้แจงนโยบายของนายกเทศมนตรี เช่นว่าโครงการนี้มีความสำคัญอย่างไร เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในเทศบาลนครปากเกร็ดนั้น ปลัดเทศบาลไม่มีบทบาทแต่อย่างใด แต่อำนาจหน้าที่จะตกอยู่ที่ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานมากกว่า *

* เมื่อสัมภาษณ์ในระดับลึก พบว่า ผู้ที่มีบทบาททรงลงมาจากนายกเทศมนตรีในกระบวนการทั้งหมด คือ รองปลัดเทศบาล (ปริญดา เชาวร์อัญ) และ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เนื่องจากเป็นบุคคลที่นายกเทศมนตรีไว้ใจในการ

น่าสังเกตว่าในวันดังกล่าวไม่มีบรรยากาศการวิพากษ์วิจารณ์มากนัก เนื่องจากการประชุมเป็นการอ่านโครงการตามยุทธศาสตร์ไปเรื่อยๆ หากกรรมการภาคส่วนใดมีความสงสัยจะต้องรอจนกว่าจะอ่านโครงการตามยุทธศาสตร์เหล่านั้นครบ มีเพียงบางยุทธศาสตร์ที่คณะกรรมการมีความสงสัย เช่น ตัวแทนโยธาธิการและจังหวัด ได้สอบถามนายกเทศมนตรีถึงโครงการด้านคลองว่าเพราะเหตุใดจึงตั้งโดยใช้ระยะเวลา 2 ปี แทนการตั้งครึ่งปี ซึ่งข้อสงสัยดังกล่าวนายกเทศมนตรีสามารถกล่าวอธิบายได้อย่างชัดเจนว่า “จะทำได้หรือเปล่า ยังไม่รู้งบประมาณมีรีเปล่ายังไม่รู้เลย” ทำให้ประเด็นดังกล่าวจบลง

ส่วนการแสดงบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลอื่นๆ เช่น ตัวแทนประชาคม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชาชนชุมชนที่เป็นหัวคะแนนสำคัญกับนายกเทศมนตรี จากการสังเกต ตัวแสดงเหล่านี้เน้นการพิจารณาเฉพาะโครงการในเขตหมู่บ้านหรือเขตชุมชนของตนเองว่านำมาบรรจุในแผนพัฒนาสามปีแล้วหรือไม่ โดยมีได้มีการกล่าวเสนอแนะใดๆกับฝ่ายบริหาร เพื่อพิจารณาโครงการเพื่อส่วนรวมแต่อย่างใด

3. การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การเมืองที่จะกล่าวถึงในประเด็นนี้ เช่น การที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดประเด็นนโยบายการที่ภาคประชาชนถูกกีดกันในช่วงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การไม่พยายามประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทำให้ชุมชนไม่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเข้มข้น และการเพิ่มเติมโครงการของฝ่ายการเมือง สังเกตได้จากช่วงการจัดทำแผนเพิ่มเติม

3.1 การที่ประชาชนถูกกีดกันในขั้นจัดลำดับความสำคัญ

สำหรับประเด็นดังกล่าว นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ที่กล่าวว่า

“...เวลาชุมชนเสนอแผนชุมชนขึ้นมา ส่วนราชการก็ต้องนำไปดูว่าโครงการที่ชุมชนเสนอขึ้นมาในความเป็นจริงทำได้หรือไม่ได้อย่างไร ถ้าทำได้ก็จะให้สำนักที่เกี่ยวข้องไปตรวจดูพื้นที่ บางโครงการไม่มีพื้นที่ก็ทำไม่ได้ พูดยากๆคือ เราให้เขามาทำแผนชุมชน เขาก็มีหน้าที่เสนอมา จากนั้นเราก็ต้องไปดูว่าเขาเสนอมามันทำได้หรือเปล่า...”¹⁵⁶

ปฏิบัติงานมากที่สุด (ต่างจากเทศบาลนครนนทบุรีที่ปลัดเทศบาลมีบทบาทมากในแทบทุกขั้นตอนเริ่มตั้งแต่กระบวนการทำประชาคมเมือง การประชุมแผนพัฒนาสามปี หรือการคัดงายจ่ายประจำ)

¹⁵⁶ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 30 กรกฎาคม 2554.

นางภารดี คงหุ่น หัวหน้าจัดทำงบประมาณ กล่าวว่า

“...ขั้นตอนนี้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมแล้ว เพราะเราถือว่าโครงการมาจากแผนของชุมชนซึ่งมันมาจากความต้องการของชุมชนอยู่แล้ว...”¹⁵⁷

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาชน นายเรืองศิษฐ์ รัตนวิจารณ์ เลขานุการชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี 1 ที่กล่าวว่า

“...เราเสนอไป เขาก็ต้องไปประชุมอีกที อันไหนจำเป็นกว่าเทศบาลเขาก็เข้าลำดับให้เรา เรามีสิทธิ์แค่เสนอเข้าไป เขาดูความจำเป็นความต้องการ...”¹⁵⁸

เห็นได้ว่า ในขั้นการจัดลำดับความสำคัญ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว ทำให้ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในขั้นนี้คือ ฝ่ายบริหารในเทศบาล

3.2 การขาดการประสานงาน

สำหรับการประสานงานด้านนโยบายระหว่างเทศบาลกับชุมชนจะมีลักษณะแบบบนลงล่าง (Top-down)

อีกทั้งเมื่อพิจารณาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารในเทศบาลและชุมชน โดยเฉพาะในด้านการขอ โครงการ ผู้วิจัยพบถึงความไม่เท่าเทียมในด้านความสามารถในการขอโครงการ ซึ่งนายสุพจน์ จึงตระกูล ประธานชุมชนกฤษดานคร¹⁵⁹ สะท้อนให้เห็นในประเด็นนี้ว่า

“...เราก็เขียนโครงการ แต่ก็ขึ้นกับวิสัยทัศน์ของประธานชุมชนว่าเป็นลูกช่างขอมัย ถ้าขอไปเยอะเขาก็ให้ ถ้าขอเขาไปเขาก็ให้ ถ้าคุณไม่ขอเขาก็ไม่ให้คุณ แต่มันก็จะมืองค์ประกอบอื่นๆในการขอด้วย เช่น กฤษดานคร ที่เป็นประธานชุมชนมาสิบกว่าปี ซึ่งมันต่อเนื่องกัน เพราะฉะนั้นนายกจะเกรงใจ เวลาขออะไรก็จะง่าย ซึ่งปัจจัยนี้เป็นปัจจัยหนึ่ง แต่ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือ ความร่วมมือกับเทศบาล ถ้าเทศบาลขอความร่วมมือมายังชุมชน แล้วชุมชนก็ให้ความร่วมมือกับเทศบาลด้วยดีมาโดยตลอด เวลาเราขออะไรเขาก็ให้ ความร่วมมือเช่น มีกิจกรรมอะไรก็ไป...”

เช่นเดียวกันกับที่นายสุพล แสนเขีย ประธานชุมชนประชานิเวศน์ 2 ระยะ 3 กล่าวว่า¹⁶⁰

¹⁵⁷ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าฝ่ายจัดทำงบประมาณ, 25 มีนาคม 2554.

¹⁵⁸ สัมภาษณ์ เรืองศิษฐ์ รัตนวิจารณ์, เลขานุการชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี 1, 22 มิถุนายน 2555.

¹⁵⁹ สัมภาษณ์ สุพจน์ จึงตระกูล, ประธานชุมชนกฤษดานคร, 23 พฤศจิกายน 2554.

¹⁶⁰ สัมภาษณ์ สุพล แสนเขีย, ประธานชุมชนประชานิเวศน์ 2 ระยะ 3, 21 ธันวาคม 2554.

“...ในการกำหนดนโยบายยังมีความสัมพันธ์ช่วยเหลือกัน แน่นอน พูดก็พุด เวลาในที่ประชุม เวลาพุดไป เขาก็พุดมาเลย เขาก็พุดในที่ประชุมว่า อ้อแน่นอนล่ะ ชุมชนประชาณีเวศน์ 2 ระยะ 3 ของอะไรไม่เคยไม่ได้เลย เราก็ตกใจ แต่เราจะทำในภาพรวม...”

ประเด็นดังกล่าวทำให้วิเคราะห์ได้ว่า ฝ่ายบริหารอาจมีวิธีการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับชุมชนโดยตรง เพื่อผลประโยชน์ในด้านคะแนนเสียง ซึ่งอาจมีผลให้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับสมาชิกสภาเทศบาลในด้านความร่วมมือในการผลักดันนโยบายของเทศบาลมีลักษณะแยกส่วน เนื่องจากฝ่ายบริหารมีกลวิธีในการติดต่อกับชุมชน โดยตรงผ่าน โครงการเงินอุดหนุน ทำให้ฝ่ายสภาเทศบาลที่อาจต้องการอำนาจฝ่ายบริหารไม่สามารถทำได้มากนัก

โดยในประเด็นดังกล่าว ประธานชุมชนหลายท่านสะท้อนถึงให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับชุมชนในด้านการร่วมมือประสานงานในการกำหนดโครงการ ซึ่งมีมากหรือน้อย แตกต่างกันไปตามลักษณะความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างกัน แต่ประเด็นสำคัญคือ สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่สามารถช่วยผลักดันโครงการได้มากนัก และประธานชุมชนส่วนใหญ่มักเลือกการติดต่อโดยตรงกับฝ่ายบริหารในเทศบาล ดังนี้

นายสุพจน์ จึงตระกูล ประธานชุมชนกฤษดานคร¹⁶¹ กล่าวว่า

“...ส่วนใหญ่จะขอกับเจ้าหน้าที่ตามกองที่เกี่ยวข้อง ไม่เคยเข้าไปขออนายกเทศมนตรี โดยตรงส่วนใหญ่ที่จะประสานโดยตรง...”

นอกจากนี้ประธานชุมชนคนดังกล่าวยังกล่าวถึงความสัมพันธ์หรือการประสานงานระหว่างชุมชนกับสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการผลักดันโครงการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการทำหน้าที่ช่วยผลักดันโครงการ ดังนี้

“...พี่ว่าพี่ขอได้มากกว่าสท. ไม่เคยใช้บริการจากสท. คือส่วนใหญ่ถ้าจะทำอะไรก็จะประสานกับเจ้าหน้าที่โดยตรง สท.แถวนี้ก็มีสท.สมบัติ ยิ่งเจริญ ส่วนใหญ่เขาจะไม่ค่อยมาอยู่กับพี่ เพราะสมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติ ส่วนใหญ่สท.จะไปช่วยดูแลในชุมชนที่ประธานชุมชนไม่ค่อยสนใจ ถ้าประธานชุมชนเข้มแข็ง เขาก็จะไม่ค่อยมาอยู่กับเราขอกับเจ้าหน้าที่โดยตรงได้มากกว่า...”

¹⁶¹ สัมภาษณ์ สุพจน์ จึงตระกูล, ประธานชุมชนกฤษดานคร, 23 พฤศจิกายน 2554.

สอดคล้องกับคำกล่าวของ นายสุทิน คล้ายคล้าย รองประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 2¹⁶² ที่กล่าวว่า

“...สท.ในเขตชุมชนบางพูด 2 มี สท.เบิ้ม จันทร์ฉาย, เชิด คลังศรี, สุนิพนธ์ นุยกิ้น ส่วนใหญ่ก็ให้ความร่วมมือดี สท.มันก็เหมือนกำนัน ประธานชุมชนเปรียบเหมือนผู้ใหญ่บ้าน มันประสานกันอยู่ ตรงนี้เหมือนเดิม แต่เปลี่ยนระบบเท่านั้น แต่จริงๆ งานทั้งหมดเป็นของประธานชุมชนอยู่แล้ว สท. เขามีหน้าที่ดูแลเรื่องทุกข์ไปหน่อย ผ่านสท. ไม่ผ่านเราก็ไปถึง อย่างรองเฮงอยู่ เราก็ผ่านรองเฮงเลยก็ได้ถึงเลย เพราะสท.ก็ต้องผ่านรองเฮง ที่นี้สท.เขาอาจจะมีย่อจำกัดเรื่องเวลา หรือ ไม่สนใจอะไร มันก็พูดยาก แต่รองเฮงเขาให้นามบัตรไว้เลยทุกคน แล้วก็ไม่มีเวลานะ 24 ชั่วโมง...”

เช่นเดียวกันกับ นายปฐมพล คุณชนปกรณ์ ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 7¹⁶³ กล่าวว่า

“...สท.ที่อยู่ในเขตพื้นที่ก็มี สท.อดิศักดิ์, สท.เจริญ นาคน้อย (เคยเป็นประธานชุมชนมาก่อน แล้วออกมาเป็นสท.เพิ่งเป็นสมัยแรกสมัยที่แล้ว) เวลามีปัญหาอะไรก็โทรหาเขา เขาช่วยฉันให้อาจจะไม่เต็มร้อย แต่ก็ช่วยฉันให้ บางทีก็ต้องรอ ถ้าถามเรื่องการลงพื้นที่ สท.ก็ไม่ค่อยลงพื้นที่ ลงบ้างบางครั้ง ส่วนใหญ่เราจะโทรคุยกันมากกว่า เขาจะลงมาบ้างก็น้อยครั้งไม่ค่อยมีเท่าไร...”

สอดคล้องกับที่ นายเมียวชัน แซ่อ้อ ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 6¹⁶⁴ กล่าวว่า

“...สท. เบิ้ม จันทร์ฉาย, เชิด คลังศรี ติดต่อได้ทั้งหมด แต่ถ้าถามความคลุกคลีกับชาวบ้าน เรานี้แหละที่อยู่กับชาวบ้านมากกว่า เพราะแต่ละคนเขาก็มีธุรกิจของเขาทั้งนั้น แต่ก็ติดต่อได้...”

หรือ นายนวรรตน์ ตามชั้น คณะกรรมการชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ที่กล่าวว่า

“...สท.ในเขตก็มีนะ ไม่ลงพื้นที่หรอก แต่จะมาต่อนหาเสียงเลือกตั้ง พอใกล้ๆเลือกตั้งถึงจะมากัน โครงการก็ไม่ได้ผลักดัน บอกไปก็หายเงียบ พอบอกต่ออีกอย่างลับหลังอีกอย่าง ตอนบอกก็ครบๆแต่ตอนลับหลังก็ช่วยอะไรไม่ได้...”¹⁶⁵

โดยในประเด็นดังกล่าว นายเรืองศิษฐ์ รัตนวิจารณ์ เลขานุการชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี 1 ที่กล่าวสรุปถึงบทบาทของสภาเทศบาลในการทำหน้าที่ประสานนโยบายกับชุมชน ว่า

¹⁶² สัมภาษณ์ สุทิน คล้ายคล้าย, รองประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 2, 19 พฤศจิกายน 2554.

¹⁶³ สัมภาษณ์ ปฐมพล คุณชนปกรณ์, ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 7, 19 พฤศจิกายน 2554.

¹⁶⁴ สัมภาษณ์ เมียวชัน แซ่อ้อ, ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 6, 20 พฤศจิกายน 2554.

¹⁶⁵ สัมภาษณ์ นวรรตน์ ตามชั้น, คณะกรรมการชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2, 12 พฤษภาคม 2554.

“...สภาพคนที่นี่ทั้งหมดมีบทบาทน้อย ไม่ค่อยเป็นตัวแทนประชาชนในเรื่องว่าจะทำอะไร ไม่ลงพื้นที่ คุยว่าพื้นที่ไหนจะทำอะไร ไม่ทำอะไร พื้นที่ไหนทำแล้วมีอะไรจะทำมี่ย ไม่ดู ก็ต้องเข้าใจว่าสท.ส่วนใหญ่มาจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเก่า สท.ใหม่ๆอายุน้อยก็มาจากพวกคหบดี เจ้าสัว มันไม่ได้ว่าอยากจะทำงานให้ชุมชนจริงๆ...”¹⁶⁶

จากคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนต่างๆ ส่วนใหญ่สะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีความสัมพันธ์ในด้านการติดต่อประสานงานกันได้ แต่ในความเป็นจริงประธานชุมชนกลับเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มักไม่ลงพื้นที่

ขณะเดียวกันเมื่อสัมภาษณ์ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประธานชุมชนกับบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการประสานงาน ส่วนใหญ่สะท้อนความเห็น ดังนี้

นายวิฑูรย์ สังข์ทอง สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 กล่าวว่า

“...จุดนี้เราไม่มีสิทธิ์ เราเสนอแนะได้ แต่เป็นสิทธิ์ของประธานชุมชนเต็มที่...”¹⁶⁷

นายสมบัติ ยิ่งเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...ส่วนใหญ่ปัญหาของชุมชนจะมีการประชุมประจำเดือนของเทศบาล โดยมีหน่วยงานอื่นมาเข้าร่วมด้วย เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น เรื่องพวกนี้ก็จะมีการพูดคุยกัน ส่วนเรื่องการพัฒนา ก็จะมีการพูดคุยกัน เหมือนเราเป็นพี่เลี้ยง บางทีก็กระจายกันดู เหมือนเราแบ่งงานกันทำในเขต ไครสนิทกับไครก็จะโทรหากัน...”¹⁶⁸

อย่างไรก็ดี นายสมหวัง ลามอ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...ประธานชุมชนนี้ไม่เคยขออะไรเลย ไม่ขอ ไม่อะไร ไม่มาถามมาคุยว่าจะเอาอะไร ทำอะไร...”¹⁶⁹

¹⁶⁶ สัมภาษณ์ เรื่องศิษฐ์ รัตนวิจารณ์, เลขานุการชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี 1, 11 สิงหาคม 2554.

¹⁶⁷ สัมภาษณ์ วิฑูรย์ สังข์ทอง, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1, 5 มกราคม 2555.

¹⁶⁸ สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

¹⁶⁹ สัมภาษณ์ สมหวัง ลามอ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 3 สิงหาคม 2554.

เมื่อสัมภาษณ์ประเด็นดังกล่าวกับ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ทำให้ได้ข้อสรุปประการหนึ่งว่า

“...ปัญหาอีกอย่างคือ สท.กับชุมชนไม่ค่อย ซึ่งมันอาจทำให้อาจเกิดผลในระยะยาว เงินตรงนี้บางชุมชนก็ทำงานแข่งกับสท. บางทีสท.ก็จะเข้ามาบอกว่าไม่เห็นเขามอบอกผมเลย จริงๆชุมชนกับสท.ไม่ค่อยถูกกัน เพราะเขามองว่าเหมือนมาแย่งงานกัน...”¹⁷⁰

ซึ่งเมื่อสัมภาษณ์ประเด็นดังกล่าวกับสมาชิกสภาเทศบาล เช่น นายยุทธนา จิตรบรรเทา สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...นโยบายส่วนใหญ่เป็นของท่านนายกอยู่แล้ว เพราะระบบบริหารวางมาแล้ว...”¹⁷¹

เป็นที่น่าสังเกตว่าคำสัมภาษณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายสมบัติ ยิ่งเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ที่กล่าวถึงการประสานนโยบายว่า

“...การประสานนโยบายไม่มีหรอก เพราะเขาก็ทำหน้าที่ของเขา แต่มาขออนุมัติกับสภาเทศบาล...”¹⁷²

กล่าวโดยสรุป ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับสมาชิกสภาเทศบาลในเขตพื้นที่ส่วนใหญ่มีการติดต่อประสานงานกันอย่างไม่เป็นทางการ และชุมชนมักเลือกวิธีการติดต่อกับฝ่ายบริหารโดยตรงมากกว่า เพราะในความเป็นจริงชุมชนต่างถือเป็นหัวคะแนนสำคัญของฝ่ายการเมืองในเทศบาล โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี ขณะที่ฝ่ายบริหารก็มีวิธีการจัดการความขัดแย้ง และการจัดการด้านคะแนนเสียงของฝ่ายการเมือง โดยใช้วิธีการประสานงานระหว่างฝ่ายบริหารและคณะกรรมการชุมชนได้โดยตรง คือ การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับงบประมาณจำนวน 100,000 บาท โดยตรง ขณะที่ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มักไม่ให้ความสำคัญกับการลงพื้นที่เพื่อถามปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน ขณะที่ประธานชุมชนบางชุมชนไม่พยายามประสานงานกับสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและ

¹⁷⁰ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

¹⁷¹ สัมภาษณ์ ยุทธนา จิตรบรรเทา, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

¹⁷² สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

คณะกรรมการชุมชนบางชุมชนไม่มีการประสานนโยบายร่วมกัน โดยเฉพาะโครงการการสนับสนุนเงินงบบุคคลชุมชน

ดังนั้น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในขั้นการแปลงปัญหาและความต้องการเพิ่มในแผนพัฒนาสามปีนั้น คือ ฝ่ายบริหารในเทศบาล ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่แสดงบทบาทในฐานะผู้ขอรับบริการ แม้จะมีการเขียนโครงการเพื่อขอสนับสนุนเงินงบประมาณกับเทศบาล แต่ความต้องการเหล่านั้นจะต้องเป็นความต้องการที่สอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหารด้วย อีกทั้งความต้องการของชุมชนที่สะท้อนออกมาส่วนใหญ่เป็นความต้องการเล็กๆ น้อยๆ เช่น ทำความสะอาดถนน, ลอกท่อ ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานประจำที่เทศบาลต้องดำเนินการให้อยู่แล้ว ขณะที่แนวนโยบายของฝ่ายบริหารเน้นการจัดนโยบายที่พยายามกระจายผลประโยชน์ให้ทุกฝ่าย

3.3 การเพิ่มเติมโครงการจากฝ่ายการเมือง

นอกจากปัจจัยในเชิงการบริหารแล้วยังมีปัจจัยการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การที่ฝ่ายการเมืองได้แทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ ทำให้ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคมเทศบาลนครปากเกร็ดยังคงมีการแก้ไขเพิ่มเติมแผนพัฒนาสามปีอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้หัวหน้าจัดทำงบประมาณจะต้องคอยเพิ่มโครงการที่สำนักหรือกองต่างๆ เพิ่มเข้ามาในภายหลัง ทั้งที่ความเป็นจริงกำหนดการในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีควรเสร็จสิ้นภายในเดือนมิถุนายน โดยเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ดังคำสัมภาษณ์ “ที่นี้บางทีแผนประกาศใช้ไปแล้ว แต่ก็ยังไม่เสร็จ ยังมีการเพิ่มเติมโครงการมาตลอด”¹⁷³ (ปัญหานี้เป็นปัญหาเดียวกันกับเทศบาลนครนนทบุรี) ทั้งนี้ในการเพิ่มเติมโครงการหรือค่าใช้จ่ายบางอย่างยังมาจากการต่อรองทางการเมืองภายหลัง เห็นได้จากระหว่างการสัมภาษณ์หัวหน้าจัดทำงบประมาณผู้วิจัยพบว่า มีการเพิ่มโครงการของนายกเทศมนตรี คือ การเพิ่มรถขยะเป็น 6 คัน โดยนายกฯ ได้บอกผ่านมาทางหัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผนงาน ดังนั้นแผนพัฒนาสามปีอาจมิได้เป็นเครื่องมือที่ดีให้กับฝ่ายบริหารในการพิจารณาคัดเลือกโครงการได้

4. การแสดงบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

4.1 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการผลักดันนโยบาย

เนื่องจากการประชุมอย่างเป็นทางการผู้วิจัยไม่เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการช่วยผลักดันโครงการ เพื่อมิให้เกิดอคติทางวิชาการจึงสัมภาษณ์ในประเด็นดังกล่าวกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

¹⁷³ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 29 มิถุนายน 2554.

สำหรับประเด็นดังกล่าว นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กล่าวว่า

“...สท.เขาก็จะมีหน้าที่เสนอโครงการมา โดยพวกพี่ก็จะต้องไปดูว่าที่เขาเสนอมานั้นทำได้มั้ย แต่ก่อนพี่ให้เขามาเสนอที่พี่ แต่เดี๋ยวนี้ให้เขาไปเสนอกับช่างโดยตรง...”¹⁷⁴

ขณะที่ นายสมหวัง ลามอ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...เราก็พยายามเอาโครงการเข้าแผนไว้ เช่น ทำถนนอะไรต่ออะไร...”¹⁷⁵

หรือ นายยุทธนา จิตรบรรเทา สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ที่กล่าวว่า

“...เราจะมีการประชุมชุมชน โดยประชุมร่วมกันกับคณะผู้บริหาร พหุศาสตร์ที่สองของเดือน ส่วนการประสานนโยบายจะมีการประชุมแผน โดยมีตัวแทน คือ สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจดูแผนพัฒนาสามปี แต่ส่วนใหญ่เราจะใช้เวทีการประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน เพราะผู้นำชุมชนจะสามารถสื่อสารโดยตรงกับเทศบาลได้ หรืออาจผ่านสมาชิกก็ได้ ...”¹⁷⁶

เมื่อสัมภาษณ์ในประเด็นเดียวกันกับ นายวิฑูรย์ สังข์ทอง สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ได้กล่าวถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการประสานนโยบายกับฝ่ายบริหารว่า

“...เสนอเข้าที่ประชุม มีมติ ประธานชุมชนจะเป็นคนเสนอ เราเป็นฝ่ายผ่านงบประมาณ ส่วนรองนายกฯจะมีหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร สท.อยู่ฝ่ายผ่านงบประมาณ ว่าเห็นชอบไม่เห็นชอบ ฝ่ายบริหารจะเสนอ เริ่มแรกจะเริ่มมาจากประธานชุมชน เพราะเดือนหนึ่งจะมีประชุมครั้งหนึ่ง เขาก็จะเสนอว่ามีอะไรที่ชุมชนต้องการ เขาก็จะเป็นฝ่ายเสนอเข้ามา แล้วฝ่ายบริหารคือนายกฯกับรองนายกฯก็จะทำเรื่องเข้าแผน แล้วสมาชิกจะเห็นชอบไม่เห็นชอบ นี่คือหน้าที่ที่แท้จริง แต่บทบาทเราทำๆไปไม่ใช่ เพราะสมาชิกจะใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทำให้เราประสานกับประธานชุมชน และเราก็จะช่วยประชาชนในการเสนอปัญหา ส่วนใหญ่จะทำงานร่วมกัน คือ ถ้าประธานชุมชนไม่มีบทบาทเลย สมาชิกก็จะไม่มีบทบาทมากในการเสนอปัญหาและประสานนโยบาย ...”¹⁷⁷

174 สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 30 กรกฎาคม 2554.

175 สัมภาษณ์ สมหวัง ลามอ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 3 สิงหาคม 2554.

176 สัมภาษณ์ ยุทธนา จิตรบรรเทา, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

177 สัมภาษณ์ วิฑูรย์ สังข์ทอง, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1, 5 มกราคม 2555.

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้พบข้อเท็จจริง คือ ในการประชุมคณะกรรมการชุมชน กับฝ่ายบริหารนั้น ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีส่วนร่วมมากนัก สืบเนื่องจากการไม่เข้าร่วมประชุม ทุกครั้งพร้อมเพรียง แต่จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า ในด้านการประสานนโยบายหรือบทบาท ของฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลในการกำหนดนโยบายนั้น ส่วนใหญ่จะเน้นการประสานงานอย่างไม่ เป็นทางการมากกว่า เห็นได้จาก การที่สมาชิกสภาเทศบาลบางคนพยายามต่อรองบประมาณผ่าน เวทีการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล

โดยสมาชิกสภาเทศบาลบางคนพยายามเข้ามาทักท้วง ตีรวนแนวทางการบริหารนโยบาย ของฝ่ายบริหาร เห็นได้จากการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล ครั้งที่ 2 โดยเทศบาลนคร ปากเกร็ด ได้จัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลครั้งที่สองในวันที่ 19 สิงหาคม 2554 ซึ่งใน รูปแบบ นายกเทศมนตรีจะต้องเป็นประธาน ส่วนราชการภาคส่วนอื่นจะต้องเข้ามาเพื่อรับทราบ ปรีกษาหารือ ในด้านแผนนโยบายของเทศบาล แต่จากความเป็นจริงในวันดังกล่าว ผู้ที่เข้าร่วม ประชุมมีเพียงข้าราชการประจำ (หัวหน้าส่วนราชการ), สมาชิกสภาเทศบาล และข้าราชการส่วน ภูมิภาค กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองระดับนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีไม่ได้เข้าร่วมประชุม

โดยในครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่าการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากสภาพการเมืองในเทศบาล ขณะนั้นเป็นช่วงของการต่อรองบประมาณควบคู่กันไปด้วย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สมาชิกสภา เทศบาลบางคนที่ใช้ช่วงเวลาดังกล่าวแสดงบทบาทในเชิงชกถาม และขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร ซึ่ง ผู้วิจัยสังเกตว่าสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวซึ่งมีเพียงจำนวนหนึ่ง มักจะถูกฝ่ายบริหารกล่าวถึงใน ทำนองที่ว่า “เป็นตัวปัญหา”^{*} สำหรับบรรยากาศในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลในครั้งที่ สอง มีประเด็นที่เกิดขึ้นคือ สมาชิกสภาเทศบาลบางคนพยายามใช้กลยุทธ์ในการสร้างความ ขัดแย้งและชกถามข้อสงสัยในประเด็นต่างๆเกี่ยวกับนโยบายกับฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดอำนาจใน การต่อรองเรื่องงบประมาณมากขึ้น

ประเด็นที่น่าสังเกต คือ เมื่อสัมภาษณ์ประเด็นนี้กับฝ่ายข้าราชการประจำ ส่วนใหญ่แสดง ทักษะที่ไม่ค่อยพอใจกับพฤติกรรมดังกล่าวของสมาชิกสภาเทศบาลบางคน ดังที่ได้สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานและหัวหน้าวิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งอยู่ในฐานะฝ่าย บริหาร ทั้งสองให้ข้อมูลในประเด็นพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลบางคนในการกำหนด นโยบาย สอดคล้องกัน ดังนี้

^{*} โดยสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าว คือ นายสมบัติ ยิ่งเจริญ และ นายยุทธนา จิตรบรรเทา

นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กล่าวว่า สมาชิกสภาเทศบาล บางท่านได้พยายามแสดงบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยการซักถามถึงโครงการใน แผนพัฒนาเป็นรายหน้า แต่ประเด็นการซักถามส่วนใหญ่ ดังบทสนทนาหนึ่ง เช่น

“...ทำไมโครงการนี้ไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณ...” ผู้อำนวยการส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็ พยายามชี้แจงว่า “...โครงการนี้กำลังส่งเรื่องให้ผู้บริหารพิจารณาอยู่นะคะ...”

นอกจากนี้ในประเด็นเดียวกันผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานให้ความเห็นว่า

“...สท.ที่นี้บางคนพยายามทำตัวเหมือนสตง. แสดงบทบาทจริงจัง ชิงขัง ให้ที่อื่นเขาเห็น” และยังคงกล่าวต่อว่า “วันนั้นพี่รู้นะ อยากจะตอบมาก แต่ตอบไม่ได้ ตอบแทนนายกฯไม่ได้ ใจ อคทน มากวันนั้นนะ...”¹⁷⁸

สอดคล้องกับที่นางสุดฤทัย มุขวงศา หัวหน้าวิเคราะห์นโยบายและแผน กล่าวถึงบทบาท สมาชิกสภาเทศบาลในการผลักดันนโยบายว่า

“...ก่อนข้างสะเปะสะปะไปนิดนึง คือ เขาไม่ดูว่านโยบายเรื่องนี้มันเป็นยังไง เช่น ถึงแควดล้อมทำอะไรไปบ้าง เขาน่าจะเสริมเพิ่มเติม ถ้าเขาทำแล้ว แต่ส่วนใหญ่จะไปลงโครงการ เล็กๆ เขายังไม่ค่อยดูในภาพรวม ซึ่งอาจเพราะเขาไม่ชัดเจนในบทบาทตัวเอง...”¹⁷⁹

นอกจากนี้ยังกล่าวถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลบางคน ซึ่งอาจเป็นการกล่าวถึง พฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลในเขตบางตลาด หรือ นายยุทธนา จิตรบรรเทา ดังนี้

“...คนที่มึนบทบาทพูดบ่อย พี่ก็ว่าดีนะ แต่เขาจะมีท่าทีชิงขัง แต่พี่ว่ายังดีกว่าคนที่ไม่มี ความเห็น เพราะไม่รู้ว่าเขารู้บทบาทตัวเองหรือเปล่า หรือเขาอาจจะมองว่าเขาอยู่ฝั่งเดียวกับนายกฯ ผู้บริหารทำอะไรก็ดีหมด ยกมือให้หมด มันก็ไม่น่าใช้ ที่จริงเขาน่าจะพูดเรื่องดีๆก็ได้ที่เป็นการช่วย ฝ่ายบริหาร สงสัยเขาคิดว่าถ้าเขาออกความเห็นอาจจะหมายถึงการ โจมตีฝ่ายบริหารหรือเปล่า...”

การซักถามหรือทักท้วงในช่วงการประชุมคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาลครั้งที่สอง ส่งผลให้ในช่วงเวลาดังกล่าว เทศบาลนครปากเกร็ดยังไม่สามารถสรุปบัญชีโครงการได้เรียบร้อย ทั้งนี้เนื่องจากสภาพการเมืองภายในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดมีการแบ่งพรรคพวกทั้งในระดับฝ่าย บริหารและฝ่ายสภาเทศบาลรวมทั้งฝ่ายประชาชนชุมชน ซึ่งเมื่อสภาพการเมืองภายในเป็นเช่นนี้ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า การประสานงานกันตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบายไปจนถึงขั้นการจัดสรร

¹⁷⁸ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 19 สิงหาคม 2554.

¹⁷⁹ สัมภาษณ์ สุดฤทัย มุขวงศา, หัวหน้าวิเคราะห์นโยบายและแผน, 16 กันยายน 2554.

งบประมาณจะเป็นอย่างไร และเมื่อมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกทางการเมือง อาจเป็นไปได้ว่าอาจมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนหนึ่งที่พอจะมีบทบาทในด้านการผลักดัน โครงการ

สำหรับประเด็นนี้จากการสัมภาษณ์นางน้ำตาล (นามสมมติ) ในประเด็นดังกล่าว

“...สท.ที่อยู่เขตบางตลาดบางคนมีบทบาทมาก แต่เป็นบทบาทในการพยายามสร้างความสนใจให้ตนเอง แล้วก็ประเมินตัวเองผิด เขาคิดว่าที่ตัวเองได้เสียงมันมาจากตัวเอง แต่ว่าส่วนหนึ่งมันมาจากการที่คนเขาเห็นว่าอยู่กลุ่มเดียวกันกับนายกฯ คือ ถ้าลองไปดูคะแนนเลือกตั้ง คะแนนเขาแก่หลักพัน คะแนนนายกฯหลักหมื่น คือ ถ้าคุณแน่จริง คนในพื้นที่ต้องเลือกคุณเยอะกว่านี้ อย่างเรื่องงบประมาณเขาพยายามเอานู่นเอานี้มาต่อรองนายกฯ เขาเองแฉเรื่องงบประมาณ นายกฯเขาก็เรื่องของคุณ ก็ผมไม่ให้ ก็แล้วแต่เลือกตั้งใหม่ก็เลือกตั้งใหม่...”¹⁸⁰

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวยังกล่าวไว้ว่า “...เขาเอาเงินมาลงโครงการตัวเองด้วย...”*

จากคำสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นได้ว่า แม้สมาชิกสภาเทศบาลบางคนจะพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณ แต่ลักษณะการมีส่วนร่วมเป็นการต่อสู้เกมการเมืองที่มีการต่อรองผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าการต่อรองเพื่อส่วนร่วม ซึ่งการต่อรองเป็นการทำระห่างฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนหนึ่งกับนายกเทศมนตรี อย่างไรก็ตามจากข้อมูลจะเห็นประเด็นสำคัญ คือ (1) จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่พยายามเข้ามาต่อรองอย่างชัดเจนมีจำนวนไม่มาก และ (2) ท้ายที่สุดการตัดสินใจว่าจะให้หรือไม่ให้ยังคงอยู่ที่นายกเทศมนตรี

ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเมืองในการพยายามช่วงชิงโอกาสในการต่อรองงบประมาณผ่านการประชุมแผนของเทศบาล แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามีสมาชิกสภาเทศบาลบางคนเท่านั้นที่ใช้วิธีการดังกล่าว และประเด็นสำคัญคือ ท้ายที่สุดฝ่ายบริหารจะพยายามใช้วิธีการต่างๆ ในการปกป้องแผนและนโยบายเดิมๆ เพื่อมิให้สมาชิกสภาเทศบาลต่อรองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในการกำหนดนโยบายของเทศบาล ผู้ที่มีบทบาทหลักคือฝ่ายบริหารในเทศบาล

4.2 บทบาทของฝ่ายบริหาร (ฝ่ายการเมือง) ในการกำหนดนโยบาย

ดังจะเห็นได้จาก ในขั้นตอนการประชุมเพื่อพิจารณาแผนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดโครงการ มีการกำหนดคณะกรรมการเพื่อให้แต่ละบุคคลรับทราบบทบาทหน้าที่ซึ่งมีความ

¹⁸⁰ สัมภาษณ์ น้ำตาล (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน, 15 พฤศจิกายน 2554.

* คำสัมภาษณ์ดังกล่าว มาจากคำถามของผู้วิจัยที่ถามว่า “เขาเอาเงินมาลงโครงการของชุมชนหรือคะ” น่าสังเกตว่า คำตอบกลับออกมาเป็นเช่นนั้น

แตกต่างกันไป แต่จากการสังเกตพบว่า บทบาทของนายกเทศมนตรีมีค่อนข้างมากในขั้นตอนดังกล่าวทั้งในด้านการตอบคำถาม และ โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบาย รองลงมาคือ ฝ่ายข้าราชการประจำ ระดับผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน โดยมีหลักฐานสนับสนุน 2 ประการ ดังนี้

1. นายกเทศมนตรีครองการสนทนาในการประชุม เช่น การตอบคำถามที่ทางโยธาธิการจังหวัดกล่าวถามเรื่องการเขียนแผนโครงการ หรือตอบคำถามตัวแทนประชาคมที่กล่าวถามถึงโครงการที่หายไปในพื้นที่จริงแล้ว โครงการดังกล่าวมิได้หายไปเพียงแต่เรียงลำดับผิดเท่านั้น

2. บทบาทนายกเทศมนตรีในการวางแนวทางนโยบาย มีทั้งที่กล่าวในที่ประชุม และ นอกกรอบการประชุม เช่น นายกเทศมนตรีกล่าวในที่ประชุมว่า “เทศบาลเน้นด้านการศึกษาเหมือนกัน แต่จะเน้นการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนในสังกัดเทศบาลมากกว่าโรงเรียนที่อยู่ในเขต เพราะในปีนี้ครุ้มักจะขอโครงการอบรมสัมมนามาเยอะ แต่จะให้เท่าๆกัน ไม่ใช่ไม่ให้ โดยกำหนดไว้ว่าโครงการประเภทนี้จะให้หัวละไม่เกิน 3,500 บาท”¹⁸¹ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเทศบาลนครปากเกร็ดได้รับการถ่ายโอนโรงเรียนเข้ามาสังกัดเทศบาล 3 โรงเรียน ด้วยเหตุนี้นายกเทศมนตรีจึงมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้กับโรงเรียนในสังกัดเทศบาล ก่อนโครงการจัดอบรมที่จะจัดให้กับโรงเรียนนอกเขตเทศบาล ส่วนบทบาทของนายกเทศมนตรีแบบไม่เป็นทางการ คือ ในปีนี้นายกเทศมนตรีได้กำหนดนโยบายโดยเน้นโครงการก่อสร้างเพื่อความปลอดภัย ซึ่งจะถูกรายจ่ายในงบรายจ่ายเพื่อการลงทุน ส่วนใหญ่เป็นโครงการเพื่อการป้องกันน้ำท่วม เช่น โครงการสร้างเขื่อนกันน้ำเขาระิมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณสะพานพระราม 4 ถึงวัดสนามเหนือ และโครงการก่อสร้างสถานีสูบน้ำ ค.ส.ล. บริเวณปากคลองบางพุด ซึ่งเป็นโครงการรวมมูลค่าประมาณ 102 ล้านบาท¹⁸²

ประเด็นสำคัญต่อมาที่จะพิจารณา คือ แม้ว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ที่คุ้นเคยกับงานด้านการปฏิบัติ คือ ฝ่ายข้าราชการประจำสำนักหรือกองต่างๆในเทศบาล ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่าฝ่ายข้าราชการประจำในส่วนราชการของเทศบาลแสดงบทบาทในการช่วยฝ่ายการเมืองประสานนโยบาย หรือ เป็นฝ่ายกำหนดนโยบายส่วนใหญ่

¹⁸¹ สรุปรายจากการบันทึกการสังเกตการณ์ประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล วันที่ 29 มิถุนายน 2554.

¹⁸² สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 29 มิถุนายน 2554.

4.3 บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของข้าราชการประจำ (ในเทศบาล) ในการกำหนดนโยบาย จะเห็นว่า นอกจากฝ่ายข้าราชการประจำจะมีบทบาทในการเสนอขอโครงการแล้ว ฝ่ายข้าราชการประจำยังมีบทบาทในด้านการเสนอแนะนโยบายนำเสนอฝ่ายบริหารระดับสูงด้วย

ดังคำสัมภาษณ์ของ นางสุดฤทัย มุขวงศา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ที่กล่าวว่า

“...แน่นอน ข้าราชการต้องมีบทบาทอยู่แล้ว เพราะผู้บริหารจะมีหน้าที่ดูว่านโยบายที่ประกาศออกมา เจ้าหน้าที่ทำมากน้อย ทำได้อย่างไร เช่น ผู้บริหารอาจมีนโยบายลดพื้นที่เสี่ยง เรื่องน้ำท่วม โดยจะกันทำเขื่อน ถ้าข้าราชการไม่คิดอะไรขึ้นมาใหม่ ก็จะไม่มีการใหม่...”¹⁸³

ขณะเดียวกันฝ่ายข้าราชการประจำยังมีบทบาทในการชี้แนะ เสนอแนะ และชี้แจง เพื่อเป็นการประสานนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารกับคณะกรรมการชุมชน ดังที่ นายนวรรตน์ ตามชั้น คณะกรรมการชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 กล่าวว่า

“...ฝ่ายข้าราชการประจำ ส่วนใหญ่มีบทบาท คือ คอยนำแผนชุมชนมาเสนอให้ชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้าน แนะนำชาวบ้าน เพราะมองว่าชาวบ้านไม่ค่อยรู้เรื่อง ไม่มีความเข้าใจ ก็จะชี้แนะอย่างเดียว...”¹⁸⁴

จากคำสัมภาษณ์ เห็นได้ว่า ฝ่ายข้าราชการประจำส่วนใหญ่มีบทบาทในการประสานงานเพื่อการกำหนดนโยบายและโครงการต่างๆ แม้จะมีลักษณะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปีที่กำหนดให้ภาคส่วนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ในความเป็นจริงการมีส่วนร่วมยังถูกจำกัดด้วยข้อจำกัดบางประการ เช่น ปัญหาเรื่องพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น เนื่องจากสภาพชุมชนส่วนใหญ่ในเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นหมู่บ้านจัดสรร ทำให้การดำเนินโครงการใดต้องมีการประสานงาน มีการขออนุญาต หากจะทำโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐานจะต้องเป็นพื้นที่สาธารณะ โดยฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินการในด้านเอกสารและข้อมูลต่างๆ

¹⁸³ สัมภาษณ์ สุดฤทัย มุขวงศา, หัวหน้าวิเคราะห์นโยบายและแผน, 16 กันยายน 2554.

¹⁸⁴ สัมภาษณ์ นวรรตน์ ตามชั้น, คณะกรรมการชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2, 12 พฤษภาคม 2554.

4.4 บทบาทของข้าราชการส่วนภูมิภาคกับการกำหนดนโยบาย

อย่างไรก็ดี ในขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี สามารถสะท้อนให้เห็นถึงอีกหนึ่งตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ ข้าราชการส่วนภูมิภาค ว่าเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในฐานะกรรมการอย่างไร เพราะตามอำนาจหน้าที่ภาคส่วนดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย ซึ่งจากการสังเกตและสัมภาษณ์ปรากฏว่าข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่น ตัวแทนท้องถิ่นจังหวัด และโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เน้นการให้คำแนะนำในด้านการดำเนินงานของเทศบาลเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นอาจทำให้วิเคราะห์ได้ว่าเทศบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างอิสระ แต่ในความเป็นจริงแล้วเทศบาลไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัด เพราะมีการเมืองเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายประจำอยู่เสมอ

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานที่กล่าวว่า

“...เทศบาลมีอิสระมากกว่าจังหวัด แต่บางที่จังหวัดเขาก็จะมาข่มขู่เอากับเรา เช่น ปีนี้ เขาขอเงินมาซื้อพันธุ์ปลาให้งานพระราชินี ตามจริงตามระเบียบมันทำไม่ได้ เราก็ต้องหาวิธีเปลี่ยนซื้อพันธุ์ปลาเป็นการจ้างเหมาอะไร แต่บางที่เราก็ต้องยอมซิกแซกเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบ เพราะเราก็ต้องพึ่งเขา ดังนั้นเราก็ต้องใช้เทคนิค ซึ่งเงินตรงนี้เขาขอทุกเทศบาลเทศบาลละ 2 ล้านบาท และถามว่าเงินตรงนี้ผู้ว่าฯไปรงใสมั้ย...”

เช่นเดียวกันกับที่ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของตัวแสดงอื่นๆ เช่น จังหวัด อำเภอ ว่า

“...ก็ขอ จังหวัดก็ขอหมดนะ แต่เราก็ให้เท่าที่เราจะให้ได้ เราให้แต่ประชาชนต้องได้ประโยชน์ เหมือนตำรวจที่ผมไปซื้อรถให้เขาอ้างว่าเขาไม่มีรถจะใช้ เนื่องจากชาวบ้านร้องว่า เนี่ยสายตรวจไม่มาตรวจเลย ไม่เห็นสายตรวจเลย ไร่ตำรวจก็ไม่มียงบประมาณก็จะขอมอเตอร์ไซค์ปิ้งสิบล้าน จราจรบ้างอะไรบ้าง ขอรถปิ๊กอัพ แต่เราให้ได้เฉพาะเครื่องหมายจราจร แผงกั้น ดีเส้นกรวยอะไรอย่างนี้ ซื้อให้ตามระเบียบ แต่ถ้าขออนอกเหนือจากนั้นเราต้องยกเว้นระเบียบ เข้าที่ประชุมขออนุมัติยกเว้นระเบียบ สดง.ก็จะบอกว่าจะให้ทำไม เราก็ชี้แจงว่าก็เมืองมันเป็นเมืองเรื่องปัญหาหารถติดมันก็เกี่ยวพันกันหมดเราก็ต้องช่วยเหลือดูแลเขา เราอยากให้เราดูแลประชาชนด้วย คือ อยากให้เขาดูแลอำนวยความสะดวก เรื่องการคมนาคม เรื่องความปลอดภัย ก็อาจจะสนับสนุนให้เขา เพราะบางที่เขานำปรับปีหนึ่งเขาก็เอามาคืนให้เราแล้ว ปรับหนึ่งส่วนคืนบท้องถิ่นมาด้วยตามระเบียบ แต่ว่าเขาไม่ได้ให้มากเท่าที่เราอุดหนุนเขาหรอก เขาคืน 8 แสน เราอุดหนุนไปตั้งหลายล้าน เราก็ให้คุณ

ปรับมาบ้างสิ ปรับบ้างไม่ปรับบ้าง แต่ถึงเวลาไม่ได้ซั๊กที ถึงเวลารถคันสิบคัน เครื่องหมายจราจร ...¹⁸⁵

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง หน่วยงานอื่น ๆ กับการพยายามเข้ามามีส่วนร่วมกับงบประมาณของเทศบาล ซึ่งถือเป็นความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ซึ่งกันและกันระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานนั้น ๆ

4.5 บทบาทของหน่วยงานอิสระกับการกำหนดนโยบาย

หน่วยงานอิสระ เช่น สตง. ที่แสดงบทบาทในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งส่งผลให้แผนพัฒนาสามปีต้องปรับปรุงแก้ไข ยกตัวอย่างเช่น ชื่อโครงการควรมีการเปลี่ยนแปลง เพราะหากใช้ชื่อเดิมจะสื่อให้เห็นว่าเทศบาลมีการดำเนิน โครงการที่เกินอำนาจหน้าที่ เป็นต้น โดยฝ่ายข้าราชการประจำในเทศบาลอ้างว่าการทักท้วงของสตง. เป็นเหตุให้การจัดทำแผนพัฒนาสามปีล่าช้า

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตจากการสัมภาษณ์ คือ บทบาทของหน่วยงานอิสระ เช่น สตง. มีเพียงการทักท้วง ดิดัง ความผิดเล็กน้อยมากกว่า และไม่สามารถควบคุมหรือบังคับให้พนักงานในเทศบาลดำเนินการตามได้ทั้งหมด เพราะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเป็นสำคัญ ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2554 สตง. ได้เข้าตรวจสอบเทศบาล ทำให้มีการเรียกประชุมส่วนราชการเพื่อตรวจสอบร่างแผนพัฒนาสามปี ที่ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนบางอย่างในรายละเอียดเพื่อให้ตรงตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เช่น โครงการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อนที่เทศบาลจัดขึ้นในปี พ.ศ. 2553 และจัดต่อเนื่องเรื่อยมา สตง. ทักท้วงว่ามีใช้หน้าที่ของเทศบาล แต่ควรเป็นการให้เงินอุดหนุนกับวัดเพื่อให้วัดดำเนินการด้วยตนเองมากกว่า ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เทศบาลอาจมีการปรับเปลี่ยนแผนดำเนินงาน โดยการให้เงินสนับสนุนกับวัดแทน หรือโครงการบางโครงการที่ต้องมีการปรับชื่อ เช่น โครงการประกวดร้องเพลง ต้องมีการปรับชื่อเป็นโครงการอบรมลูกทุ่งไทย เพราะสตง. ทักท้วงว่าเทศบาลไม่มีอำนาจหน้าที่จัดการประกวด หรือ โครงการถนนเด็กเดินที่สตง. ให้ปรับแก้เป้าหมายกับวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนว่าเป็นกิจกรรมที่เด็กต้องการมีใช้ โครงการที่เทศบาลจัดทำให้เด็ก เป็นต้น

จากรายละเอียดข้างต้นทำให้พอสะท้อนภาพบทบาทของหน่วยงานอิสระกับการตรวจสอบที่อาจส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของเทศบาลว่า ไม่มีบทบาทมากนัก เพราะเป็นเพียงการทักท้วง

¹⁸⁵ สัมภาษณ์ วิชัย บรรดาศักดิ์, นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด, 5 ตุลาคม 2555.

เพื่อให้แก้ไขคำ หรือ ข้อความเล็กๆน้อยๆมากกว่า ดังนั้นถือว่าการกำหนดนโยบายของเทศบาล จึงมีความเป็นอิสระมากพอสมควร

ขณะที่ตัวแสดงอื่นๆ เช่น ประชาชน สมาชิกสภาเทศบาล ทำหน้าที่เพียงการเสนอขอโครงการเล็กๆหรือขอโครงการตามกรอบนโยบายของคณะผู้บริหารที่วางไว้ หากมีการทักท้วงส่วนใหญ่จะทักท้วงในประเด็นเล็กๆน้อยๆเท่านั้น ประเด็นสำคัญ คือ ฝ่ายบริหารยังคงเป็นผู้กำหนดประเด็น และมีบทบาทหลักในการผลักดันนโยบายมาก เพราะมีความได้เปรียบเรื่องข้อมูลมากกว่า

ดังนั้น ประเด็นที่สำคัญที่จะพิจารณาต่อไปจึงเป็น “ขั้นการตัดสินใจ” โดยจะพิจารณาจากแผนพัฒนาสามปีประกอบกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 ว่าชุมชนใดได้รับงบประมาณมากน้อยเพียงใด และการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ขึ้นกับผู้ใด

การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครปากเกร็ด

1. ขั้นตอนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

โดยการประมาณการรายจ่ายเริ่มต้นขึ้นในช่วงเดือนพฤษภาคม โดยกองวิชาการและแผนงานเป็นผู้รับผิดชอบโดยจะมีการส่งหนังสือ ไปยังส่วนราชการกองหรือสำนักต่างๆเพื่อทำการซักซ้อม และส่วนราชการต่างๆต้องส่งงบประมาณมาทั้งงบรายจ่ายประจำและงบรายจ่ายเพื่อการลงทุนมาภายในเดือนพฤษภาคม การซักซ้อมนั้นสามารถดำเนินการก่อนกระบวนการแผนพัฒนาสามปีจะดำเนินการเสร็จ เพราะเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำ สำหรับการประมาณการรายจ่ายประจำของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ นั้น จะมีการกำหนดจำนวนเงินตามหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค โดยส่วนใหญ่หน่วยงานต่างๆจะคำนวณสถิติตัวเลขรายจ่าย ในขณะที่งบรายจ่ายเพื่อการลงทุนจะหมายถึง ค่าครุภัณฑ์ กับค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำที่ผู้วิจัยเน้นศึกษานั้นคือ งบรายจ่ายประจำทั้งหมดยกเว้นเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายส่วนนี้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาตั้งอย่างมีหลักเหตุและผลสมควรเป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

สำหรับการจัดทำงบประมาณ นอกจากจะคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยแล้ว ยังต้องดำเนินการตั้งงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหาร โดยคณะผู้บริหารเทศบาลนครปากเกร็ดมีนโยบายในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำโดยเป็นไปตามหลักประหยัด แต่

ส่วนราชการส่วนใหญ่จะตั้งงบประมาณเกินกว่ารายรับ สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานที่กล่าวว่า

“...เทศบาลเราเริ่มต้นด้วยการชักซ้อมการตั้งงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย โดยเทศบาลเราจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำ กับงบรายจ่ายผูกพันก่อน ส่วนงบลงทุนไว้หลังสุด สำหรับเงินเดือน ค่าจ้างไม่ค่อยมีปัญหาเพราะมีกฎและหลักเกณฑ์ในการตั้งงบประมาณแล้ว แต่โดยปกติแต่ละส่วนราชการจะตั้งงบประมาณมากกว่างบประมาณรายรับที่เทศบาลมี ยกตัวอย่างเช่น กองสวัสดิการเขาจะตั้งรอไว้ เพราะเราพิจารณาจากร่างบัญชีงบประมาณ ก็จะทำให้เขาตั้งรอไว้ แต่งบรายจ่ายประจำปกติเทศบาลจะต้องสนใจงบรายจ่ายที่มันมากเกินไป หน้าที่ของกองวิชาการและแผนงานไม่ได้ช่วยตัด แต่จะช่วยท่านปลัดพิจารณาว่ากองไหนของบอะไรแบบตั้งรอ ซึ่งส่วนใหญ่พอ.ส่วนนั้นก็จะพยายามแย้งที่ว่า มันจำเป็น แต่อย่างไรก็ตามเราก็จะพยายามคุมงบรายจ่ายประจำไว้ให้เป็นไปตามหลักประหยัดมากที่สุด เพื่อจะได้เหลือเงินไปไว้ในงบลงทุน...”¹⁸⁶

ประเด็นดังกล่าว สอดคล้องกับที่ นางการดี คงหุ่น หัวหน้างบประมาณ กล่าวว่า

“...การดำเนินการต้องเริ่มจากการกำหนดแนวทางชักซ้อม คือ ทำหนังสือชักซ้อมส่งให้ส่วนราชการทุกกอง เพื่อให้รับทราบแนวทางการทำงานงบประมาณ เมื่อส่วนราชการรับทราบส่วนราชการจะเริ่มตั้งงบประมาณ หากเป็นงบรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ก็สามารถตั้งงบประมาณส่วนนั้นไว้ได้ แต่ถ้าหากเป็นงบประมาณเพื่อการลงทุนหรือเพื่อการพัฒนาที่ต้องรอแผนพัฒนาสามปี จากนั้นก็จะส่งงบประมาณรายจ่ายทั้งงบรายจ่ายประจำและงบรายจ่ายการลงทุนมายังกองวิชาการและแผนงาน (หัวหน้าจัดทำงบประมาณ) ซึ่งตามปกติแต่ละกองจะส่งงบประมาณมาเกินกว่างบประมาณรายรับที่มีอยู่จริง ดังนั้นกองคลังจะต้องประมาณการรายรับเพื่อส่งมาให้กองต่างๆได้รับทราบด้วย จากนั้นนายกฯจะเรียกประชุมพิจารณา...”¹⁸⁷

ส่วนการพิจารณาตั้งงบประมาณ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานกล่าวต่อว่า

“...ปี 54 ค่าใช้จ่าย ที่ตั้งไว้เท่านี้มันถูกใช้ไปเท่าไร ดังนั้นในปี 55 หากจะตั้งเท่า ตั้งเพิ่มหรือตั้งน้อยลง ก็จะดูจากปี 54 อย่างบอกคุณ ปีนี้อีกต้องดูว่า ปีหน้าจะมีเงินอะไรยังไง ซึ่งมียอดชัดเจน และทุกกองจะคล้ายๆกัน นอกจากจะมีเงินบุคลากร ก็จะมีเงินประจำตำแหน่ง ก็ขึ้นกับแต่ละ

¹⁸⁶ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

¹⁸⁷ สัมภาษณ์ การดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 18 เมษายน 2554.

กอง ซึ่งตรงนี้คำนวณได้เพราะมีอัตราการจัดถูกจ้างที่แน่นอนอยู่แล้ว ซึ่งตรงนี้เราจะไม่ดู เราจะไม่ดูแค่ตรวจสอบตัวเลขเฉยๆ หรือ รายจ่ายประจำ จะมีเกณฑ์ในการตั้งชัดเจน...”¹⁸⁸

ประเด็นเดียวกัน นางภารดี คงหุ่น ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า

“...สำหรับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำ เช่น งบเงินเดือน ค่าจ้าง หัวหน้าจัดทำงบประมาณกล่าวว่าไม่มีปัญหา แต่การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน ที่ต้องมีการระบุ สเปกครุภัณฑ์ และที่ดิน ซึ่งถือเป็นการระบุรายละเอียดในการทำงานงบประมาณ หัวหน้าจัดทำงบประมาณจะใช้วิธีการลดความลำบากให้กับส่วนราชการ คือ ช่วงก่อนพิจารณาโครงการว่าจะได้รับงบประมาณหรือไม่ หากเป็นงบลงทุน โดยเฉพาะค่าครุภัณฑ์ให้ตั้งงบประมาณเป็นรายการ โดยยังไม่ต้องระบุสเปกของครุภัณฑ์ หรือ ที่ดินนั้นๆ สำหรับเหตุผลในการอนุญาตให้ส่วนราชการตั้งงบประมาณเพื่อการลงทุน โดยยังไม่ระบุรายละเอียดว่า เนื่องจากหากไม่ได้รับการพิจารณาจะไม่ได้ไม่เสียเวลา”¹⁸⁹

กล่าวโดยสรุป คือ หลักในการประมาณการรายจ่ายประจำจะมีการกำหนดจำนวนเงินแน่นอน ตามระเบียบกฎเกณฑ์ โดยเทศบาลนครปากเกร็ดเริ่มจากการประมาณการรายจ่ายประจำก่อนการประมาณการรายจ่ายเพื่อการลงทุน

จากประเด็นที่กล่าวมา เห็นได้ว่า ในขั้นการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญ คือ ฝ่ายข้าราชการประจำ เพราะนอกจากจะเป็นฝ่ายเทคนิค รวบรวมงบประมาณแล้ว ยังอาจต้องดำเนินการตามคำสั่งของฝ่ายการเมืองด้วย

2. บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดงบประมาณ

สำหรับบทบาทของข้าราชการประจำส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำ เช่น งบดำเนินการ หรือ ครุภัณฑ์ต่างๆ แต่จากข้อเท็จจริงหน่วยงานต่างๆในเทศบาล บางส่วนยังไม่เข้าใจกฎเกณฑ์หรือกฎระเบียบในการตั้งงบประมาณ ทำให้มีบางส่วนที่ตั้งงบประมาณแฝงขึ้นมา เพื่อให้โครงการนั้นผ่าน ยกตัวอย่าง การตั้งค่าใช้จ่ายประเภทครุภัณฑ์ที่บางหน่วยงานมักจะตั้งไว้มาก เช่น สำนักปลัดเทศบาล ที่ตั้งงบประมาณดังกล่าวไว้มากถึง 12,880,800 บาท หรือสำนักการช่าง ที่ตั้งงบประมาณดังกล่าวไว้มากถึง 4,040,000 บาท เป็นต้น

¹⁸⁸ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

¹⁸⁹ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 15 มิถุนายน 2554.

ดังนั้น ในขั้นการตั้งงบประมาณ เห็นได้ว่าข้าราชการประจำมีบทบาทอย่างยิ่งในการเสนอ และผลักดัน โครงการของส่วนราชการให้ผ่าน เพราะหากโครงการมีมากเท่าใด งบประมาณที่จะ ได้รับการจัดสรรก็จะเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานแต่ละหน่วยงานจะพยายามตั้ง งบประมาณให้มากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา

ในประเด็นนี้ นางสุดฤทัย มุขยวงศา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กล่าวว่า

“...บางหน่วยงาน ครุภัณฑ์เราก่อนข้างฟุ่มเฟือย หรือบางหน่วยงานในด้านโครงการเขียนมา เยอะมาก ซึ่งไม่จำเป็นต้องแยกเป็น โครงการขนาดนั้น เช่น โครงการส่งเสริมสุขภาพ ก็แยกย่อยเป็น สุขภาพฟัน สุขภาพจิต บางครั้งมันก็มากไป ไม่จำเป็นต้องแยกย่อยขนาดนั้น ซึ่งในส่วนนี้ปลัดจะตัด ออก...”¹⁹⁰

จากคำสัมภาษณ์จะเห็นถึงความคาดหวังของหน่วยงานต่างๆที่มักเสนอของงบประมาณเป็น จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม งบประมาณรายจ่ายประจำส่วนใหญ่ที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานขอมาจะ ถูกตัดออกในขั้นต้น

สำหรับหลักในการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายประจำ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด กล่าวว่า

“...ในส่วนราชการเราก็แบ่งกันว่าในกองหนึ่งค่าใช้จ่าย ตั้งจ่ายประจำ ในอัตราจ้างในกรอบ อยู่แล้ว เตรียมไว้ให้ในกรอบ เครื่องใช้ในสำนักงานมีอะไรบ้าง แต่ส่วนที่ปรับค่าตอบแทนเพราะ บางทีเก็บขยะมีค่าตอบแทน ค่าล่วงเวลา เพราะการปรับมันมีการปรับเพิ่มขึ้น ฝ่ายประจำก็จะดูแล เรื่องนี้อยู่ ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายประจำก็ให้รวมมาทั้งหมดว่ามีอะไร เราก็พิจารณาฝ่ายนี้ อย่างสำนัก การช่างมีชื่ออุปกรณ์ ดูแลสวน อะไรต่างๆมีเท่าไรเราก็ให้เขาตั้งมา ตั้งรายจ่ายเท่ากับปีที่ผ่านๆมา พวกค่าซ่อมบำรุง ส่วนใหญ่ประเมินไม่ได้ สมมติปีหนึ่งมีงบประมาณมา 800 ล้านบาท มีจ่ายประจำ ไม่เกิน 40% ค่าน้ำ ค่าไฟ เราฝั่งระบบใต้ดิน สายอะไรต่างๆเนี่ยมันเยอะมันเข้าไปตั้ง 6 เกือบ 7 ร้อย ล้าน เหลือประมาณร้อยกว่าล้านสองร้อยล้าน บางทีบางปีเหลือแค่ 70 ล้าน 60 ล้าน เราก็ต้องคิดว่า เราจะทำยังไง บางทีหน่วยงานขอเงินอุดหนุนมาอย่าง โรงเรียน วัด แล้วชุมชนอีก 63 ชุมชน แล้วต้อง ไปจ่ายค่ากำจัดขยะที่อบจ.อีกตันละ 150 บาท วันหนึ่ง ประมาณ 200 กว่าตัน ก็เป็นค่าใช้จ่าย เราจะ เหลือเงินไปทำสาธารณูปโภคที่คิดจะไปทำเขื่อน อะไรต่ออะไร ลำบากแล้วก็ได้ไม่ก็โครงการ แต่ว่าตั้งโครงการไว้เยอะ เป็นพันๆโครงการ เราก็คิดว่าเหลือจากจ่ายประจำเท่าไร แล้วค่อยนำมา

¹⁹⁰ สัมภาษณ์ สุดฤทัย มุขยวงศา, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 16 กันยายน 2554.

พัฒนา แต่เราก็ไม่เชื่อว่าจ่ายประจำมันจ่ายไปเท่าไร เราก็ไปดูซิว่าจริงๆแล้วจ่ายประจำจ่ายอะไรไปบ้าง มันจำเป็นมั้ย ก็ให้ฝ่ายประจำตัด ให้เหลืองบลงทุนไว้ให้เยอะที่สุด...”

อย่างไรก็ดี การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำในลักษณะดังกล่าวมิได้หมายความว่าทุกหน่วยงานจะสามารถของบประมาณจำนวนมากได้โดยไม่ถูกตัดงบประมาณออกก่อน ทั้งนี้ในประเด็นดังกล่าว นางสาว เพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานได้ให้ความเห็นว่า

“...ปลัดเทศบาลเขาจะต้องสนใจอยู่แล้ว โดยเขาจะเรียกกองที่เขาสนใจมาถามเพื่อให้ชี้แจง ซึ่งมันไม่ใช่เรื่องเปิดเผย แต่เขาจะไม่ให้กองไหนมากกว่ากันเพราะเดี๋ยวอีกกองรู้จะโดนว่าเอาได้...”

สอดคล้องกับคำกล่าวของ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ที่กล่าวว่า

“...หลักการพิจารณาจ่ายประจำเราจะเน้นให้เป็นไปตามหลักประหยัดมากที่สุด เพราะอย่าลืมว่า งบประมาณส่วนใหญ่ถูกแบ่งเป็นงบประจำมากกว่างบลงทุน ซึ่งหน่วยงานใหญ่เขาก็จะทำในลักษณะโครงการใหญ่ เช่น ถนนใหญ่, สะพานข้ามถนนใหญ่ แต่พวกถนนซอยเขาไม่ได้ทำ และถ้าเรามีเงินให้ชาวบ้านน้อยในส่วนนี้ เขาอาจจะมีปัญหา ดังนั้นเราก็ต้องเปิดเงินตัวนี้ไว้ให้ชาวบ้านเขาบ้าง ซึ่งงบลงทุนมีประมาณ 20% ของงบรายจ่ายทั้งหมด...”¹⁹¹

จากคำสัมภาษณ์ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานหลายหน่วยงานมักของบประมาณมาเป็นจำนวนมากกว่าปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำขึ้นกับการให้ความสำคัญของผู้บริหาร และการชี้แจงข้อมูลของหน่วยงานนั้นๆถึงความสำคัญ ความจำเป็น และการดำเนินโครงการนั้น โดยประเด็นนี้ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กล่าวว่า

“...เราไม่มีหน้าที่คุย กองวิชาการฯมีหน้าที่ให้ข้อมูลดูเฉยๆ เช่น พี่ปลัดคะคุณตั้งเงินอีกแล้วปีที่แล้วกับปีที่ผ่านมาใช้แค่ 7 แสนก็อยู่ได้แล้ว ปี 55 ตั้งงบตั้ง 9 แสน เพราะฉะนั้นหน่วยงานต่างๆ เขาก็จะต้องบอกว่า โอ๊ย พี่โตเข้าใจผิดแล้ว ปีหน้าหนูจะมีคนเพิ่มเข้ามา เขาก็จะมีข้อมูลมาสนับสนุนมาแย้งกับเรา แต่ถ้าไม่มีท่านปลัดจะขอให้ลดลงหน่อยเพื่อจะได้เหลือเงินให้กองอื่นๆไว้ลงทุนกัน ดังนั้น กองวิชาการและแผนงานจะเป็นหน่วยงานรวบรวมงบประมาณทั้งหมดของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเราก็จะเห็นแค่ยอดเงินเดือนของเขา แต่ถ้าท่านปลัดสนใจยอดไหน เขาจะเปิดดูในยอดบัญชีนี้ ซึ่งปลัดต้องสนใจแน่นอน เพราะทุกงบมีผลต่องบลงทุน ถ้าปลัดเกิดผลให้งบกองนี้มาก อีกกองหนึ่งก็ไม่ยอม เพราะมันเป็นการประชุมเปิด ทุกคนให้ข้อมูลชัดเจน ถ้าท่านปลัดต้องการข้อมูลในการ

¹⁹¹ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

ประกอบพิจารณา แล้วอีกอย่างในการตัดงบประมาณเราจะไม่ตัดมั่ว เรามีข้อมูล เช่น กองสาธารณสุข ที่ตั้งเงินจาก 7 แสน ในปี 54 มาตั้งทำไมตั้ง 9 แสน แสดงว่าคุณตั้งเงินรอสิ มาตั้งรอทำไม ในเมื่อระหว่างปีมันมีการโอนกันได้อยู่แล้ว มันมีผลกับบงบลทน...”¹⁹²

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังของหน่วยงานต่างๆที่ต้องการงบประมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ยกตัวอย่างเช่น สำนักปลัดเทศบาล หรือ สำนักการช่าง เป็นต้น แต่ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ท้ายที่สุดการพิจารณางบประมาณจำเป็นต้องควบคุมงบประมาณ เพื่อสามารถนำงบประมาณไปใช้ในโครงการด้านการพัฒนา แต่ในความเป็นจริงในการปรับลดงบประมาณหน่วยงานหนึ่งอาจนำไปเพิ่มให้อีกหน่วยงานที่ฝ่ายบริหารเห็นว่ามีความสำคัญจำเป็น ดังนั้นในการปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยที่แม้ปลัดเทศบาลจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในด้านการตัดลดงบประมาณ แต่ฝ่ายการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี จำเป็นต้องเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย

ซึ่งจากคำสัมภาษณ์ข้างต้นส่วนใหญ่จะพบว่า ฝ่ายบริหารในเทศบาลใช้หลักการตัดงบประมาณว่าเป็นไปตามหลักเหตุและผล แต่เนื่องจาก ผู้วิจัยยังพบประเด็นที่น่าสังเกตอีกประการคือ มีบางส่วนราชการที่ในเบื้องต้นถูกตัดงบประมาณออกไป แต่ท้ายที่สุดก็ได้รับการพิจารณาเพิ่มงบประมาณในหมวดนั้น เช่น กองวิชาการและแผนงาน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สังเกตประเด็นดังกล่าวจากการเก็บข้อมูลในวันที่ 8 กันยายน 2554 ที่มีการพิจารณาตัดทอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีในเบื้องต้นแล้ว และมีเอกสารการตัดงบประมาณดังกล่าว ซึ่งเห็นชัดว่ากองวิชาการและแผนงานของบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าครุภัณฑ์รวมทั้งสิ้น 1,446,500 บาท และถูกลดลงเหลือเพียง 288,100 บาทเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณากับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 กลับพบว่ากองวิชาการและแผนงานได้งบประมาณในหมวดดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น 708,800 บาท

3. การเมืองในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำหรับหัวข้อดังกล่าว ผู้วิจัยจะขอพิจารณา 4 ประเด็นด้วยกัน ดังนี้

ประเด็นแรก คือ หน่วยงานต่างๆของบมก บางหน่วยงานถูกตัดแต่บางหน่วยงานได้รับบ
เพิ่ม

ประเด็นที่สอง คือ สัดส่วนงบรายจ่ายประจำปีมากกว่างบลงทุนใครเกี่ยวข้องกับงบจำนวนนี้

ประเด็นที่สาม คือ การเมืองในเงินอุดหนุนชุมชน

¹⁹² สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

ประเด็นที่สี่ คือ บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลกับการถ่วงดุลงบประมาณรายจ่ายประจำ

ประเด็นแรก ที่จะพิจารณา คือ ส่วนใหญ่หน่วยงานต่างๆมักของงบประมาณรายจ่ายประจำเป็นจำนวนมาก ทำให้หลายหน่วยงานต้องถูกพิจารณาตัดงบประมาณลง แต่ในความเป็นจริงมีบางหน่วยงานถูกปรับลดงบประมาณในช่วงแรก แต่มีการเพิ่มงบประมาณขึ้นในช่วงหลัง จึงเกิดข้อสังเกตว่า หน่วยงานต่างๆได้รับงบประมาณเท่ากันหรือไม่ และมีการต่อรองงบประมาณกันอย่างไร

เมื่อพิจารณาในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 ส่วนใหญ่หน่วยงานต่างๆมักของงบประมาณมากขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ทำให้หลายหน่วยงานถูกตัดทอนงบประมาณลง โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบงบประมาณที่หน่วยงานต่างๆขอในแผนพัฒนาสามปีกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 จะพบว่า หลายหน่วยงานถูกตัดงบประมาณลง ขณะที่หลายหน่วยงานได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ดังตาราง

ตารางที่ 4.8 เปรียบเทียบงบประมาณในแผนพัฒนากับเทศบัญญัติงบประมาณ

หน่วยงานสำนัก/กอง ต่างๆ	โครงการที่ขอในแผนพัฒนาสามปี เฉพาะปี 2555	งบประมาณที่ได้ในเทศบัญญัติประจำปี 2555
1. สำนักการช่าง	950,311,200	383,653,400
2. สำนักปลัดเทศบาล	106,875,800	193,794,800
3. กองการศึกษา	112,827,000	144,246,100
4. กองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	65,034,900	139,672,000
5. กองสวัสดิการสังคม	120,610,000	23,927,700
6. สำนักการคลัง	5,320,000	40,235,400
7. กองวิชาการและแผนงาน	30,779,500	39,877,300

จากข้อมูล สะท้อนให้เห็นได้ว่า สำนักการช่างของงบประมาณมากที่สุด แต่ก็ถูกลดงบประมาณลงมากที่สุดเช่นกัน รองลงมาคือ กองสวัสดิการสังคมที่ของงบประมาณมากเป็นอันดับสองและถูกลดงบประมาณมากเป็นอันดับสองเช่นเดียวกัน ขณะที่หน่วยงานอื่นๆ เช่น สำนัก

ปลัดเทศบาล กองการศึกษา กองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำนักการคลัง และกองวิชาการ และแผนงาน ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น

เมื่อพิจารณาในรายละเอียด ส่วนใหญ่ หน่วยงานต่างๆมักถูกตัดงบประมาณโดยเฉพาะหมวดครุภัณฑ์ เช่น ค่าครุภัณฑ์โดยสำนักปลัดเทศบาล ตั้งงบประมาณหมวดครุภัณฑ์ไว้มากถึง 12,880,800 บาท แต่เมื่อผ่านการพิจารณาจากฝ่ายบริหารงบประมาณดังกล่าวถูกตัดลดลงเหลือเพียง 122,400 บาท เท่านั้น หรือ กรณีของสำนักการช่าง ที่ตั้งงบประมาณดังกล่าวไว้มากถึง 4,040,000 บาท แต่เมื่อผ่านการพิจารณาจากฝ่ายบริหารงบประมาณ สำนักการช่างถูกตัดค่าใช้จ่ายในงบลงทุน ทั้งหมวดครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยครุภัณฑ์ถูกตัดออกไป 3,827,400 บาท ทำให้เหลืองบประมาณเพื่อซื้อครุภัณฑ์เพียง 212,600 บาท เท่านั้น ในขณะที่บางหน่วยงานแม้จะมีการขอตั้งงบประมาณเพื่อเป็นครุภัณฑ์ แต่ท้ายที่สุดกลับไม่ได้ตั้งงบประมาณที่ใช้เป็นค่าครุภัณฑ์ ยกตัวอย่างเช่น สำนักการคลัง กองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และ กองสวัสดิการสังคม เป็นต้น โดยกองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นขอซื้อครุภัณฑ์รวมเป็นเงิน 843,400 บาท แต่มีข้อสังเกตคือ ท้ายที่สุดโครงการซื้อครุภัณฑ์ถูกตัดออกไป เพื่อนำไปเพิ่มเป็นค่าที่ดินและการก่อสร้างแทน เป็นต้น

จากข้อมูลเห็นได้ว่ามี หลายหน่วยงานถูกตัดงบประมาณหมวดครุภัณฑ์ออกไปทั้งหมด เช่น สำนักการคลัง และ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสังเกตคือ ในช่วงแรกของการพิจารณา สำนักการช่างถูกตัดครุภัณฑ์ที่ปรากฏในแผนออกทั้งหมด แต่เพิ่มครุภัณฑ์ที่มีได้อยู่ในแผน 2 รายการ คือ พัดลมไอเย็นขนาดใหญ่ และ พัดลมไอเย็นขนาดเล็ก หรือ กองวิชาการ และแผนงานที่ถูกตัดครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่ เช่น กล้องถ่ายวิดีโอ, กล้องถ่ายรูปดิจิทัล, ครุภัณฑ์สำนักงาน เช่น เครื่องโทรสาร เป็นต้น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่ากองวิชาการและแผนงานสามารถของบประมาณในหมวดครุภัณฑ์เพิ่มขึ้นได้ เนื่องจากพบครุภัณฑ์บางอย่างที่เพิ่มขึ้นมาภายหลัง ทั้งที่รายการครุภัณฑ์นั้นมิได้บรรจุในแผนพัฒนาสามปี เช่น เครื่องสำรองไฟฟ้า, ชุดโปรแกรมระบบปฏิบัติการ, อุปกรณ์กระจายสัญญาณ เป็นต้น

ดังนั้น ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ หน่วยงานต่างๆพยายามต่อรองเพิ่มลดงบประมาณร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับหน่วยงานต่างๆ

ส่วนหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่าง กองการศึกษา เป็นที่น่าสังเกตว่า ในหมวดครุภัณฑ์กองการศึกษาขอเก้าอี้เพียง 20 ตัว ในแผนพัฒนาสามปี แต่เมื่อพิจารณาในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 ปรากฏว่ามีครุภัณฑ์เพิ่มขึ้น เช่น เครื่องปรับอากาศ 6 เครื่อง, ชุดเครื่องเสียง, จอรับภาพ, รถจักรยานยนต์, กลอง, เมโลเดียน, คอมพิวเตอร์, เครื่องสำรองไฟฟ้า, วิทยุสื่อสาร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหลายโครงการเดิมที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น เช่น โครงการจัดงาน

วันเด็ก เพิ่มงบประมาณจาก 300,000 บาท เป็น 2,000,000 บาท, โครงการสายใยสัมพันธ์ เพิ่มงบประมาณจาก 200,000 บาท เป็น 750,000 บาท, โครงการพัฒนาการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย เพิ่มงบประมาณจาก 100,000 บาท เป็น 150,000 บาท เป็นต้น

ในประเด็นนี้ นางภารดี คงหุ่น หัวหน้างบประมาณ กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...ยอดเงินรวมตอนแรก พ้นกว่าล้าน แต่ถูกตัดงบบุออก ส่วนใหญ่เป็นพวกครุภัณฑ์ ปลัดเป็นคนตัดก่อน แล้ว นายฯมาตัดอีกที ถ้าจะถามว่าแต่ละหน่วยงานได้เท่ากันมั๊ย จะว่าตอนนี้มากกว่าตอนนี้มันก็เอามาเปรียบเทียบกันไม่ได้ เพราะความจำเป็นมันต่างกัน บางกองมีคนเยอะมีอะไรเยอะเขาก็จำเป็นต้องใช้มากกว่าจะไปคิดกว่ากองไหนได้มากกว่าน้อยกว่าก็ไม่ได้...”¹⁹³

ขณะที่เมื่อผู้วิจัยสัมภาษณ์ในประเด็นดังกล่าวกับ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ได้ให้เหตุผลว่า

“...กองวิชาการฯไม่ค่อยถูกตัด เนื่องจากแต่ละส่วนราชการบอกเลยว่ากองวิชาการและแผนงานไม่ต้องไปยุ่งเลย เขาตั้งน้อยอยู่แล้ว...”¹⁹⁴

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์ในเชิงลึกผู้วิจัยพบว่า ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เป็นเสมือนมือขวาของนายกเทศมนตรี โดยเฉพาะในด้านนโยบายและแผน ซึ่งอาจทำให้สามารถเจรจาต่อรองงบประมาณกับฝ่ายการเมืองได้มากกว่าหน่วยงานอื่น

จากประเด็นนี้ ผู้วิจัยเกิดข้อสงสัยถึงการต่อรองงบประมาณ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานยังอธิบายถึงการต่อรองระหว่างหัวหน้าหน่วยงานกับ ปลัดเทศบาล ดังนี้

“...หลักในการพิจารณาเราก็มีบัญชีว่างงบประมาณอยู่แล้ว โดยเราจะดูบัญชีรายจ่ายย้อนหลัง 3 ปี ว่าใช้งบประมาณไปเท่าไร ซึ่งเราก็จะไม่ชี้ชีวิต มันมีเหตุผล โดยหน้าที่ของกองวิชาการฯคือเราจะช่วยชี้แจงให้ท่านปลัดเห็นว่าส่วนราชการไหนขอมาเท่าไร ปีที่แล้วใช้เท่าไร ปี 52 53 ใช้เท่าไร ทำให้ปีนี้ตั้งมากจั่ง ตั้งรอนี้นา แต่ว่าเขาก็จะต่อรองกัน ซึ่งผอ.ส่วนที่เกี่ยวข้องเขาก็จะพยายามบอกว่า โอ๊ย พี่เข้าใจผิดแล้วของหนูมีพนักงานเข้ามามาก อะไรก็ว่าไป...”¹⁹⁵

193 สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 29 มิถุนายน 2554.

194 สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

195 สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 มิถุนายน 2554.

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงปลัดเทศบาลมีบทบาทหลักในการตัดงบประมาณรายจ่ายประจำ แต่เนื่องจากผู้วิจัยได้ศึกษาถึงโครงสร้างอำนาจภายในเทศบาลที่แท้จริงว่ามีใ้อยู่ที่ ปลัดเทศบาล โดยจากการสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่กล่าวตรงกันว่าอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายคือนายกเทศมนตรี

สอดคล้องกับที่นางภารดี คงหุ่น หัวหน้างบประมาณ กล่าวถึงการต่อรองระหว่างข้าราชการประจำกับนายกเทศมนตรีว่า

“...ส่วนใหญ่ท่านนายกฯจะเป็นคนตัดงบประมาณ ท่านนายกฯก็จะบ่นๆเรื่องโอที บ่นๆไปไม่ให้ ไม่ให้ สุดท้ายท่านก็ให้ พนักงานขอโอที สมมติเทศบาลตั้งไว้ล้าน แล้วจะโอนไปที่อื่น สุดท้ายท่านก็ให้...”¹⁹⁶

เช่นเดียวกันกับที่นางสุดฤทัย มุขวงศา ได้กล่าวว่า

“...นายกฯจะพิจารณาขงบประมาณก่อน แล้วค่อยพิจารณางบอื่น เช่น งบลงทุน เวลาพิจารณา รองนายกฯก็ไม่ให้เข้ามา เพราะเหมือนส่งตัวแทนอยู่แล้ว คนที่เข้าไปได้ก็มีฝ่ายวิเคราะห์นโยบาย และแผน คนอื่นคงเข้าไปไม่ได้ เพราะนายกฯเขาอาจมีการพิจารณาดูว่าโครงการไหนดี โครงการไหนไม่ดี ก็ตัดออก หรือมีการต่อรองกัน เขาก็คงไม่ให้คนอื่นเข้า เพราะเป็นเรื่องภายใน...”¹⁹⁷

กล่าวโดยสรุป เทศบาลนครปากเกร็ดเริ่มกระบวนการตั้งงบประมาณจากการให้ส่วนราชการส่งรายจ่ายประจำภายใน 18 กรกฎาคม 2554 จากนั้นจึงให้หน่วยงานต่างๆจัดทำรายการครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ภายใน 29 กรกฎาคม 2554 โดยในขั้นตอนดังกล่าวพนักงาน และข้าราชการประจำมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมโครงการที่เข้าสู่แผนพัฒนาสามปีมาทำร่างเทศบาลบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แต่ในความเป็นจริงความต้องการของแต่ละหน่วยงานมีมากกว่ารายรับของเทศบาล ทำให้ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีการประชุมภายในเพื่อพิจารณาปรับลดงบประมาณของแต่ละหน่วยงานลง แต่ประเด็นการเมืองที่เกิดขึ้นคือ บางหน่วยงานถูกลดงบประมาณลง ขณะที่บางหน่วยงานได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ขึ้นกับการให้ความสำคัญของฝ่ายบริหารและการชี้แจงถึงเหตุผลความจำเป็นของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งในเรื่องผลประโยชน์ของส่วนราชการเห็นได้จากงบประมาณบางรายการที่ได้รับงบประมาณมากทุกปี โดยมักไม่ถูกตัดงบประมาณลง อีกทั้งในระหว่างการจัดทำร่างเทศบาลบัญญัติ ยังมีการเพิ่มเติมโครงการเข้ามาอย่างต่อเนื่อง แม้ในช่วงระยะเวลาที่แผนพัฒนาสามปีควรดำเนินการเสร็จแล้วก็ตาม บางโครงการมีการ

¹⁹⁶ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 29 มิถุนายน 2554.

¹⁹⁷ สัมภาษณ์ สุดฤทัย มุขวงศา, หัวหน้าวิเคราะห์นโยบายและแผน, 11 เมษายน 2554.

เพิ่มขึ้นมาในร่างเทศบัญญัติงบประมาณก่อนแล้วจึงมีการแทรกการนั้นไว้ในแผนพัฒนาสามปี ดังนั้นการเมืองในขั้นนี้คือการต่อรองระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายการเมือง

จากคำสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นว่า ในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีการต่อรองระหว่างข้าราชการประจำ กับ ปลัดเทศบาล และ นายกเทศมนตรี โดยใช้วิธีการชี้แจงในห้องประชุมถึงความจำเป็นด้วยเหตุและผล ทำให้บางหน่วยงานที่มีผลงานมากอาจต้องงบประมาณในขั้นสุดท้ายได้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสังเกต คือ แม้ปลัดเทศบาลจะมีอำนาจในการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีเบื้องต้น แต่ท้ายที่สุดผู้ที่มิบทบาทมากที่สุดในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี คือ นายกเทศมนตรี

ประเด็นที่สอง ที่จะพิจารณา คือ สัดส่วนรายจ่ายประจำปีมีมากกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุน คำถามสำคัญคือ ใครที่เข้ามามีส่วนร่วมหรือรับผลประโยชน์กับงบประมาณจำนวนนี้ และใครคือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดจัดสรรเงินงบประมาณในรายจ่ายประจำปี มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร

สำหรับผู้เกี่ยวข้องกับงบรายจ่ายประจำปี หรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับงบรายจ่ายประจำปี เช่น นายกเทศมนตรี, ข้าราชการประจำ, สมาชิกสภาเทศบาล, บริษัทต่างๆที่เข้าร่วมประมูล และชุมชนบางชุมชน

เมื่อพิจารณารายละเอียดของรายจ่ายประจำปีในหมวดต่างๆของเทศบาลนครปากเกร็ด ที่ได้รับการพิจารณาผ่านเข้าสู่เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 ดังตาราง (เลือกพิจารณาเฉพาะบางรายการสำคัญ)

ตารางที่ 4.9 รายจ่ายประจำปีในหมวดต่างๆของเทศบาลนครปากเกร็ด

ค่าใช้จ่าย (แบ่งตามหมวด)	เทศบาลนครปากเกร็ด
1. ค่าใช้สอย	254,737,100
1.1 รายจ่ายเพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะตามหมวดอื่น	48,798,800
1.2 รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ	114,680,700
2. ค่าวัสดุ	118,568,600
2.1 ค่าเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	31,230,000
2.2 วัสดุคอมพิวเตอร์	5,230,000

2.3 วัสดุสำนักงาน	6,705,000
2.4 วัสดุก่อสร้าง	10,755,000
2.5 วัสดุยานพาหนะ	5,675,000
2.6 ค่าโฆษณาและเผยแพร่	17,025,200
3. งบลงทุน	270,042,000
3.1 หมวดครุภัณฑ์	1,992,000
3.2 หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	268,050,000
4. เงินبودหนุน	36,036,500
5. งบกลาง	32,811,100

ที่มา : เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 เทศบาลนครปากเกร็ด

จากการพิจารณารายจ่ายหมวดต่างๆ ในรายละเอียด ผู้วิจัยพบประเด็นที่น่าสังเกต คือ ค่าใช้จ่ายสำหรับค่าวัสดุที่ใช้ในสำนักงานมีจำนวนรวมกันมากถึง 118,568,600 บาท โดยฝ่ายบริหารตั้งงบประมาณเพื่อใช้เป็นค่าเชื้อเพลิงและหล่อลื่นมากที่สุด คิดเป็นเงิน 31,230,000 บาท (จากค่าวัสดุทั้งหมด) รองลงมาคือค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ ที่ฝ่ายบริหารตั้งงบประมาณดังกล่าวมากถึง 17,025,200 บาท ซึ่งกองวิชาการและแผนงาน ตั้งงบประมาณดังกล่าวมากถึง 14,000,000 บาท จากงบประมาณที่ใช้เป็นค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ทั้งหมด ซึ่งงบประมาณรายจ่ายที่มักถูกทักท้วงจากสมาชิกสภาเทศบาลมากที่สุด คือ งบประมาณรายจ่ายค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ เนื่องจากงบประมาณในหมวดดังกล่าวตั้งงบประมาณไว้เป็นจำนวนมากทุกปี

ข้อสังเกตสำคัญคือ งบประมาณที่ใช้จ่ายเป็นค่าโฆษณาและเผยแพร่ ใครคือผู้ได้รับประโยชน์ รวมทั้งค่าเชื้อเพลิงและหล่อลื่น ใครคือผู้ได้รับผลประโยชน์*

สำหรับประเด็นดังกล่าว นางภารดี คงหุ่น หัวหน้าจัดทำงบประมาณ กล่าวยอมรับว่า

“...พวกวัสดุ คอม ของสำนักงาน ส่วนใหญ่เขาก็จะถามว่าทำไมต้องตั้งสูงกว่าปีที่แล้ว คุณมีภารกิจอะไร ในงบรายจ่ายประจำ เพื่อทำเป็นบัญชีงบประมาณรายจ่ายก่อนตั้งเป็นเทศบัญญัติ ซึ่งบางทีก็ยอมรับว่าเราก็ใช้ฟุ่มเฟือยจริงๆ อย่างพวกวัสดุเยอะอยู่ เทศบาลเราจ่ายค่าไฟก็เยอะ...”¹⁹⁸

* เนื่องจากฝ่ายการเมืองในเทศบาล คือ รองประธานสภาเทศบาล (ปัจจุบัน) เป็นเจ้าของปั้มน้ำมัน

¹⁹⁸ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 8 กันยายน 2554.

เมื่อสัมภาษณ์ในประเด็นดังกล่าวกับผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“...กองวิชาการและแผนงานมักจะถูกทักท้วงเรื่องค่าโฆษณา แต่เขาไม่คิดว่า ค่าเขียนหนังสือเราจะให้แต่ค่าเขียนหนังสืออย่างเดียวก็ไม่ได้ มันมีค่าหัวคิด ค่าออกแบบอะไรอีกตั้งเยอะ อย่างหนังสือเล่มนี้ เขาจะให้สิทธิบาทเป๊าะมันก็ไม่ได้ มันมีค่าอื่นๆอีก คือ ถ้าจะถามถึงบทบาทของสวด. ส่วนใหญ่เขาจะเป๊าะมาก อย่างค่าทำวารสารประชาสัมพันธ์ ที่ต้องคอยชี้แจง เพราะเขาคอยท้วงอย่างเดียว ไม่สนใจว่าจะร้ายังไง ทำให้ที่ที่ต้องคอยมาอธิบายว่า ที่มันเป็นสิทธิบาทนั้นไม่ใช่ค่ากระดาษอย่างเดียว มันยังมีค่าหัวสมองอีกด้วย...”¹⁹⁹

จากคำสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นว่า พนักงานและข้าราชการประจำในเทศบาลยอมรับถึงการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย โดยเฉพาะค่าวัสดุต่างๆ แต่ประเด็นสำคัญคือ แม้ว่าจะได้รับการทักท้วงจากสวด. แต่เมื่อฝ่ายข้าราชการประจำชี้แจงเหตุผล สวด. ก็ไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก

นอกจากนี้เมื่อพิจารณารายจ่ายประเภทค่ารับรองและพิธีการ พบว่า ค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีจำนวนมากถึง 114,680,700 บาท โดยรายจ่ายประเภทดังกล่าวเป็นประเภทหนึ่งในหมวดค่าใช้สอยส่วนใหญ่ตั้งไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม สัมมนา ฝึกอบรม ศึกษาดูงาน จัดงานหรือกิจกรรมต่างๆ โดยหน่วยงานที่ตั้งงบประมาณประเภทนี้ไว้มากที่สุด คือ กองการศึกษา ที่ตั้งไว้จำนวน 58,887,700 บาท รองลงมาคือ สำนักปลัดเทศบาล ที่ตั้งไว้จำนวน 31,523,000 บาท และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ตั้งไว้จำนวน 10,040,000 บาท

คำถามสำคัญในประเด็นนี้ คือ ตัวแสดงใดที่มีส่วนร่วมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการประกอบไปด้วยบุคคลกลุ่มใด

สำหรับประเด็นตัวแสดงที่เข้าร่วมอย่างเป็นทางการ เมื่อสอบถามในประเด็นดังกล่าวกับนางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานกล่าวว่า

“...โครงการพวกอบรมนี้ จริงๆพี่ก็ไม่เห็นด้วย เพราะเราไม่เคยถามว่าชาวบ้านอยากอบรมหรือเปล่า และส่วนใหญ่คนที่อบรมมักจะเป็นพวกหน้าเดิมๆ...”²⁰⁰

สอดคล้องกับที่ นายสุทิน คล้ายคล้าย รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2 กล่าวว่า

¹⁹⁹ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

²⁰⁰ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

“...เขาใช้คำว่าไปสัมมนาหรือไปดูงาน แต่จริงๆก็คือการไปเที่ยว การไปกับเทศบาลไม่ได้ไปทุกคน แต่จะไปเป็นหน่วยๆ โดยพาคณะกรรมการชุมชนไปดูงาน เขาจะพาไปดูชุมชนในจังหวัดต่างๆว่าเขาทำอะไรแล้วเรายังไม่ทำอะไร สนุกแต่ได้ประโยชน์...”²⁰¹

นายปฐมพล คุณธนปกรณ์ ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 7 กล่าวว่า

“...ไปทุกครั้ง ถ้าติดจริงๆก็จะให้คณะกรรมการไป...”

สำหรับ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับงบประมาณของประธานชุมชน นางจันทนา ประวาลปีทมกุล ประธานชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี 1 กล่าวว่า

“...การไปดูงาน ตอนแรกก็ให้ประธานเลือก ซึ่งประธานก็อยากไปได้ แต่สุดท้ายเขาก็ฟังงออกมาเองเลยว่าไปจันทบุรี...”²⁰²

กล่าวได้ว่า ผู้เข้าร่วมโครงการประเภทดังกล่าวส่วนใหญ่มีแต่คณะกรรมการชุมชน หรือตัวแทนประชาชนเดิมที่เคยเข้าร่วม และแม้ว่าประธานชุมชนจะได้เข้าร่วมกิจกรรม แต่ในด้านการตัดสินใจหลัก เช่น สถานที่หรือจังหวัดที่จะไปดูงาน ส่วนใหญ่ขึ้นกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

ส่วนประเด็นการเมืองสำคัญต่อมาก็คือ งบประมาณจำพวกอบรม สัมมนา ทัศนศึกษาถือเป็นงบประมาณที่ไม่มีการตรวจโครงการ และง่ายต่อการทุจริตคอร์รัปชัน ประเด็นนี้สามารถสะท้อนให้เห็นถึงตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการที่มีส่วนร่วมกับงบประมาณในส่วนนี้ ซึ่งเมื่อสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าวให้ความเห็นว่า

“...เทศบาลร้อยละ 60-70% ส่วนใหญ่เป็นงบประจำ งบพัฒนามีแค่ 100 กว่าล้านบาท ซึ่งงบประจำส่วนใหญ่ไปอยู่ที่บัสสัมมนา ซึ่งงบสัมมนาของเราตกเกือบร้อยล้านเกือบสองร้อยล้าน และมันก็เป็นงบที่กินกันง่าย เพราะเวลาทำเสร็จมันไม่มีอะไรจะต้องมาตรวจ แต่ถ้าบก่อสร้างมันมีหลักฐานให้ดูมาตรวจ งบสัมมนาเยอะ บางทีจัดสัมมนาเรื่องกระจัดริต ล้านกว่า อาหารก็บุฟเฟต์ อาหารก็ให้พนักงานเขานั้นแหละ ลูกหลานพนักงานเขานั้นแหละ...”²⁰³

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดอคติทางวิชาการ ผู้วิจัยสัมภาษณ์กับประธานชุมชนถึงการมีส่วนร่วมผลักดันงบประมาณรายจ่ายประจำ เช่น ค่าใช้จ่ายประเภทอบรมสัมมนา (โครงการประเภทพาชุมชนไปทัศนศึกษา) ที่อาจมีการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มประชาชน แต่จากการสัมภาษณ์

201 สัมภาษณ์ สุทิน คลับคล้าย, รองประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 2, 19 พฤศจิกายน 2554.

202 สัมภาษณ์ จันทนา ประวาลปีทมกุล, ประธานชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี 1, 29 พฤษภาคม 2554.

203 สัมภาษณ์ น้ำเงิน (นามสมมติ), ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554.

คณะกรรมการชุมชนที่เคยเป็นกรรมการตรวจการจัดซื้อจัดจ้าง เช่นกรณีของนายน้ำเงิน (นามสมมติ) ประธานชุมชน ข กล่าวว่

“...ที่เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของกรมอนามัย ฉะนั้นปีนี้เป็นร้อยๆล้าน ในส่วนของเทศบาลที่ก็จะรู้แต่ที่พูดไม่ได้ เพราะมันเป็นการบริหารงานของเทศบาล แต่ที่บอกได้เลยว่า คุณวิรัตน์เดิมที่เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ แล้วก็ลาออกมาเป็นเลขานายก แล้วก็มาทำเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะ อย่างเวลาเทศบาลจัดกิจกรรม หรือ Event ต่างๆส่วนใหญ่ก็จะให้บริษัทบ้านผู้นำทำ เมื่อก่อนไปเที่ยวก็ให้โกลด์แอนด์ไอซ์ของสาธิต มันก็ได้อยู่ในกลุ่มนี้ แต่เขาฉลาดเขาจะพยายามแบ่งสรรงบประมาณให้ไม่เกินสองล้านเพื่อที่จะไม่ต้องไม่ต้อง e-Auction ซึ่งหมายถึง ถ้าโครงการใดที่เกิน 2 ล้านจะต้องเปิด TOR ทำสเปคซ์ เปิด TOR ขายแบบ เมื่อขายแบบเสร็จจะต้องมากดล็อยคอมพิวเตอร์ผู้ประมูลกัน ส่วนถ้าไม่ถึง 2 ล้าน เขาเรียกสอบราคา สอบราคาก็ให้แต่บริษัทยื่นราคา มา ใครยื่นราคาถูกกว่าก็ได้ ที่นี้การประกาศมันประกาศในวงแคบ ก็คือ บริษัทยื่นบริษัทเดียว แต่ก็ไปจดบริษัทอื่นๆอีก 4-5 บริษัท ซึ่งตัวกำหนดราคานี้เขากำหนดไว้ในใจอยู่แล้ว ก็แค่เอาราคาต่ำกว่าราคากลางหน่อยหนึ่ง นอกนั้นก็เอาราคาสูงกว่าราคากลาง ซึ่งตรงนี้มันจะมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทุกโครงการมันจะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง 5% หรือ 10% เจ้าหน้าที่ไม่เท่าไร แต่ตัวข้างบนจะได้ เช่น ปีที่แล้วซื้อที่ดินเงินล่วงหน้าเทศบาล 40 ล้านบาท...”

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสาร และจากการสัมภาษณ์ ทำให้ทราบว่างบประมาณประเภทรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะหมวดค่าใช้สอย ประเภทค่ารับรองและพิธีการนั้น โครงการส่วนใหญ่ที่หน่วยงานต่างๆตั้งไว้มักเป็น โครงการเกี่ยวกับการอบรม จัดงานพิธีการ ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งโดยทั่วไปเทศบาลจะจัดสรรงบประมาณส่วนนี้เป็นจำนวนมาก

การที่เทศบาลตั้งงบประมาณในโครงการประเภทอบรมสัมมนาเยอะ สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองมุ่งเน้นการเอาใจฝ่ายข้าราชการประจำ หรือ อีกนัยหนึ่งคือ ฝ่ายบริหารมีผลประโยชน์ในส่วนนี้ร่วมกัน โดยการที่หน่วยงานได้รับงบประมาณมากอาจหมายถึงผลประโยชน์ที่ตามมาด้วยเช่นกัน ทำให้จำเป็นต้องพิจารณาตัวแสดงที่สำคัญหนึ่งที่มีอาจมีความเกี่ยวข้องในเรื่องผลประโยชน์ เช่น บริษัทเอกชนต่างๆ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า ในความเป็นจริงเทศบาลยังมีรูปแบบการเหมาบริษัทเดียวตลอด ซึ่งอาจมีการฮั้วประมูล โดยหลักการการฮั้วประมูลนั้น นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรี กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“...ในการทำงานมันทำกันยากขึ้น ถามว่าประมูลกัน ไ้ระบบใหม่เขาเนีย ถามว่าฮั้วกันได้มัย ก็ฮั้วกันได้ บริษัทกับบริษัทก็คุยกันแล้ว แล้วบริษัทตัวแทนที่มารับทำ 9 บริษัทที่มารับของ

ส่วนราชการต้องเสียเปอร์เซ็นต์นะ ถามว่ารู้มั๊ย มาเปิดกันรู้หมดแหละ ข้อมูลเอกสารยากกว่า เพราะมันลงลายลักษณ์อักษรกรรมการเปิดยากกว่า ตรวจสอบง่ายด้วย แต่เนี่ยมันโทรไม่เอากันได้ แล้วไปได้บริษัทเล็กๆที่ไปลงทุนแค่ 2 แสน ฮู้กันหมดทุกอย่าง แล้วถามว่าไ้บริษัทที่ได้ไปมันทำงานดีมั๊ย มันก็ต้องคอยไปจับ บางทีที่งานไว้เต็มหมด ทำไม่เสร็จ แล้วเหนื่อยมากพวกอย่างเงี้ย มันยาก ผมบอกว่า เฮ้ย คุณหาบริษัทเนี่ย ถ้าไม่จดทะเบียนต่ำกว่าห้าสิบล้านเนี่ยเราไม่รับได้มั๊ย บอกไม่ได้ จดทุนสองแสน ไม่เคยทำงานรับฮู้หมด 20 บริษัทอย่างเงี้ย ใ้งานสมมติ 2 ล้าน ฮู้ 20 บริษัท คิดดูเท่าไรแล้วละ มันอยากได้ บางทีไ้มันไปน้อยงานก็ไม่อยากทำอะไร เกิดปัญหาขึ้นมา...”²⁰⁴

จากคำสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับการมีอยู่ของการฮู้ประมวล ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการส่งงานล่าช้า

อย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญ คือ ในขั้นการพิจารณางบประมาณในส่วนนี้ ส่วนใหญ่มาจากการพิจารณาของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเพียงผู้รับประโยชน์ หรือผู้รับบริการเท่านั้น แม้จะมีหลายโครงการได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น เช่น โครงการจัดงานวันเด็ก, โครงการสายใยสัมพันธ์, โครงการพัฒนาการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย, โครงการอบรมสัมมนา ด้านการพัฒนาชุมชน, โครงการส่งเสริมความรู้และการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น แต่น่าสังเกตว่าโครงการที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นโครงการหาเสียง เช่น โครงการประเพณีพาทรรดาห้วคะแนนทางการเมืองไปอบรม หรือ ทัศนศึกษา กล่าวคือ หลักในการพิจารณามีเรื่องคะแนนเสียงเข้ามาเกี่ยวข้อง

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปในเบื้องต้นว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำในงบประมาณประเภทสัมมนา ทัศนศึกษา อาจมีเพียงข้าราชการการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลบางคน และข้าราชการประจำระดับสูง เช่น ปลัดเทศบาล, ผู้อำนวยการสำนักต่างๆ รวมถึงบริษัทห้างร้านต่างๆ เป็นต้น ขณะที่ภาคส่วนประชาชนอยู่ในฐานะผู้รับบริการ หรือ ผู้รับสนองนโยบายจากฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ เทศบาลนครปากเกร็ดยังมีการตั้งงบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่อยู่ในหมวดค่าใช้จ่าย คือ รายจ่ายเพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะตามหมวดอื่น โดยตั้งไว้ 48,798,800 บาท ส่วนใหญ่ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง, ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ, ค่าใช้จ่ายตามนโยบายรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ, ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน*, ค่าใช้จ่ายในการ

²⁰⁴ สัมภาษณ์ วิชัย บรรดาศักดิ์, นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด, 5 ตุลาคม 2555.

* ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานกล่าวถึง ความจำเป็นในการตั้งค่าสินไหมทดแทนว่า “...บางทีเราเป็นความกับชาวบ้าน สมมติส่วนราชการเราไปเกี่ยวข้องกับใคร เช่น พี่ไปขับรถเฉี่ยวใคร แม้ผู้กระทำจะเป็นบุคคล แต่ในเบื้องต้นเทศบาลจะต้องมี

สนับสนุนการบริหารงานของสถานศึกษา, ค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอย (12,000,000 บาท) เป็นต้น

ข้อสังเกต คือ ค่าใช้จ่ายของสำนักปลัดเทศบาลส่วนใหญ่จะเน้นจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และ ค่าใช้จ่ายของกองการศึกษาที่ส่วนใหญ่จะเน้นจัดสรรให้โครงการที่เทศบาลสนับสนุนการบริหารงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หรือ โรงเรียนในสังกัดเทศบาล เช่น ค่าใช้จ่ายเป็นค่าอาหาร และเป็นค่าวัสดุต่างๆ เป็นต้น โดยตั้งรวมเป็นเงิน 12,698,800 บาท หรือ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ที่ตั้งงบประมาณในหมวดนี้ไว้ถึง 12,220,000 บาท โดยเน้นใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอย 12,000,000 บาท ส่วนที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ และ ค่าเช่าใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน

จากการสังเกตและการสัมภาษณ์ พบว่า โครงการส่วนใหญ่มาจากนโยบายและการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ดี การกล่าวเช่นนี้อาจทำให้เกิดอคติทางวิชาการ ทั้งนี้เนื่องจากในความเป็นจริงเทศบาลนครปากเกร็ดยังมีการตั้งงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุน เพื่อใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดนนทบุรี หน่วยงานของรัฐ สถานศึกษา ชุมชน ชมรม สมาคม องค์กรเอกชน และหน่วยงานต่างๆ โดยใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพื่อสาธารณประโยชน์ตามนโยบายรัฐบาล ผู้บริหารเทศบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ดตั้งงบประมาณจำนวนนี้ไว้รวมทั้งสิ้นเป็นเงินจำนวน 36,086,500 บาท แม้ว่าตามหลักเกณฑ์เงินอุดหนุนที่เทศบาลสนับสนุนส่วนอื่นจะให้ได้ไม่เกิน 2% ของรายรับจริงในปีที่ผ่านมา แต่เมื่อพิจารณาในแต่ละปีส่วนใหญ่เทศบาลนครปากเกร็ดจะอุดหนุนเกิน 2% ทุกปี

ประเด็นนี้ นางภารดี คงหุ่น หัวหน้าจัดทำงบประมาณ กล่าวว่า

“...เงินอุดหนุน 250 ล้าน เงินอุดหนุนจะได้มากขึ้นกับเศรษฐกิจประเทศ เงินส่วนนี้จะตั้งหมวดเงินเดือนไม่ได้ ตาม พ.ร.บ. มาตรา 35 ส่วนใหญ่จะตั้งงบลงทุน ยกเว้นถ้าเหลือก็ตั้งค่าวัสดุได้...”²⁰⁶

หน้าที่รับผิดชอบด้านเงินทดแทน เทศบาลจะต้องจ่ายเงินไปก่อน แล้วค่อยสืบสวนว่าจะอะไรอย่างไร เงินส่วนนี้จะให้ภาคประชาชนก่อน เพราะภาครัฐถ้าไปทำความเสียหายให้ภาคเอกชนก็ต้องจ่ายไปก่อน...”

²⁰⁶ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 8 กันยายน 2554.

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่าหน่วยงานต่างๆตั้งงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนไว้แตกต่างกันไป โดยกองการศึกษาตั้งงบอุดหนุนไว้มากที่สุด โดยตั้งจำนวน 24,278,500 บาท โครงการส่วนใหญ่เน้นโครงการสนับสนุนงบประมาณให้กับโรงเรียนนอกสังกัดเทศบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการการศึกษาของครูและนักเรียน หรือกองวิชาการและแผนงานที่ตั้งงบอุดหนุนเพื่อสนับสนุนศูนย์รีไซเคิลขยะชุมชนพบสุข เป็นจำนวนเงิน 568,000 บาท หรือ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมที่ตั้งงบอุดหนุนเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายติดตั้งเตาเผาศพไร้มลพิษ รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการบริการสาธารณสุขในชุมชน 62 ชุมชน ชุมชนละ 10,000 บาท รวมทั้งกองสวัสดิการสังคมที่ตั้งงบเงินอุดหนุนให้กับชุมชนเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในด้านการพัฒนาชุมชนโดยตั้งไว้ 6,200,000 บาท ทั้งนี้เพื่ออุดหนุนให้กับชุมชน 62 ชุมชนในเขตเทศบาล

สำหรับหลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุน นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด กล่าวว่า

“...ต่อไปนี้มีหนังสือระเบียบกรม กระทรวงมหาดไทย ว่าไม่ให้อุดหนุนเกิน 2% ตามที่เราจัดเก็บได้เองนะ ซึ่ง 2% ก็ประมาณ สิบล้าน สิบล้านผมไปอุดหนุนค่าทิ้งขยะอบจ.ปีละ 12 ล้านแล้ว แล้วผู้นำชุมชนผมที่ตั้งเงินอุดหนุนชุมชนที่เขียน โครงการถูกต้อง อีกว่าประชาชนต้องการอะไรอีก 63 ชุมชนก็ไปอีก 6,300,000 แล้วโรงเรียนสถานศึกษาขอมาเรื่องไปอบรมครู ระดับประถม มัธยม ให้หมดสามแสนสี่แสนอะไรต่างๆ คือ โรงเรียนขอมาสามร้อยกว่าล้าน ให้เงินเรามีแค่บนนั้นมีแค่ห้าสิบล้าน ยังไม่ได้ทำถนนหนทางเลย โรงเรียนขอมาสามร้อยล้านจะเป็นลม เราไม่ให้ก็ไม่ได้เลย เอาเป็นว่าเราให้ต่อเนื่องจาก หนึ่ง เอาที่ดูแลลูกหลานเราได้ อาจจะเป็นที่โรงเรียนนี้เป็นนักกีฬาที่เก่งที่ขึ้นอยู่กับสังกัดชมรมนี้ที่ขอนี้ต่อยอดให้เด็ก ถ้าได้ถึงเด็กผมให้ เลือกว่าทำแล้วได้ชื่อเสียงกลับมาผมให้ ไม่ใช่ตั้งแล้วเพื่อจะเอาเงินอย่างเดียวผมไม่ให้ เหมือนที่ตั้งมาส่งแล้วไม่ได้ประโยชน์ทำแล้วไม่เคยได้อะไรกลับมาที่เปลี่ยนหน่วยมี ชมรมตั้งกันมาเยอะมาก คุณก็ต้องไปหาตัวนี้บ้าง ไม่งั้นคนนี่ไปส่งไปไม่ได้ซักทีแล้วก็เรียกค่าใช้จ่าย...”²⁰⁷

เห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาล แต่ประเด็นสำคัญคือ หลักในการพิจารณา คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองต้องได้ประโยชน์ เช่น การพิจารณาคัดเลือกอนุมัติงบประมาณให้กับโครงการที่มีแนวโน้มจะได้รางวัล เป็นต้น อีกทั้งหลักการพิจารณา คือ ฝ่ายการเมืองจะเน้นโครงการที่สามารถรักษาคะแนนเสียง เห็นได้จากเทศบาลนครปากเกร็ดมีโครงการเพื่อชุมชน วัด โรงเรียน แม้จะมีการ

²⁰⁷ สัมภาษณ์ วิชัย บรรดาศักดิ์, นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด, 5 ตุลาคม 2555.

หักหักจากสดง. ถึงบทบาทภารกิจของเทศบาล (ดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อบทบาทหน่วยงานอิสระ) แต่โครงการลักษณะดังกล่าวก็ยังคงดำเนินการได้จนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น ประเด็นสังเกตต่อมาคือ โครงการที่บรรจุในหมวดเงินอุดหนุนนี้ส่วนใหญ่อาจมาจากความต้องการของฝ่ายบริหาร

ประเด็นที่สาม ที่จะพิจารณา คือ การเมืองในเงินอุดหนุนชุมชน

เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของงบประมาณที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอขอโครงการตามความต้องการได้อย่างแท้จริง จะพบว่าสัดส่วนงบประมาณมีเพียง 6,210,000 บาท เท่านั้น แต่เพื่อมิให้เกิดอคติทางวิชาการ ผู้วิจัยได้ศึกษารายละเอียดในเชิงลึกในประเด็นบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ จากข้อเท็จจริงพบว่า ฝ่ายบริหารจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายผ่านการจัดสรรเงินงบอุดหนุน ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักสองหน่วยงานคือกองสวัสดิการสังคมและกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม แต่เงินอุดหนุนที่ชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุดคือ เงินที่เทศบาลอุดหนุนให้กับชุมชนในเขตเทศบาล รวมทั้งสิ้น 62 ชุมชน ชุมชนละ 100,000 บาท * ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกองสวัสดิการสังคม โดยเงินจำนวนนี้ชุมชนจะต้องเขียนหรือเสนอโครงการไว้ในแผนชุมชนของเทศบาลนครปากเกร็ด กำหนดได้ 4 รูปแบบ คือ²⁰⁸

รูปแบบที่ 1 โครงการที่ชุมชนทำเอง

โดยโครงการประเภทนี้ ชุมชนสามารถดำเนินการเอง โดยความร่วมมือในชุมชนหรืออาจดำเนินการโดยไม่ได้ของงบประมาณจากเทศบาล ตัวอย่างโครงการ เช่น กิจกรรมจัดงานปีใหม่ในชุมชน กิจกรรมประชุมกรรมการชุมชน กิจกรรมทำบุญในหมู่บ้าน กิจกรรมทำความสะอาดชุมชน ฯลฯ

รูปแบบที่ 2 โครงการที่ชุมชนทำร่วมกับเทศบาล

เป็นโครงการที่ชุมชนสามารถดำเนินการโดยจัดส่งคนในชุมชนเข้าอบรม เข้าร่วมกิจกรรมหรือดำเนินการโดยปฏิบัติงานร่วมกับเทศบาล ตัวอย่างโครงการ เช่น โครงการอบรม ที่จัดโดยเทศบาลเช่นอบรมกรรมการชุมชน อสม. ฝึกอาชีพ มัคคุเทศก์ เป็นต้น

* ปัจจุบันเทศบาลนครปากเกร็ดอุดหนุนเงินจำนวนดังกล่าวให้กับชุมชนเพียง 62 ชุมชน เท่านั้น เนื่องจากมีบางชุมชน คือนิชดาธานี ที่เจ้าของโครงการ ไม่ต้องการมีส่วนร่วมด้านนโยบายกับเทศบาล

²⁰⁸ เอกสารคู่มือประกอบการจัดทำโครงการแผนชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด ประจำปี 2555, กองวิชาการและแผนงาน, หน้า 1-2.

รูปแบบที่ 3 โครงการที่ชุมชนทำ โดยของงบประมาณจากเทศบาล

โดยชุมชนสามารถดำเนินการได้ แต่ต้องเขียนรายละเอียดโครงการ เพื่อของบประมาณจากเทศบาล และจะต้องนำงบประมาณไปดำเนินการ ตามโครงการและเงื่อนไขของงบประมาณ ตัวอย่างโครงการ เช่น โครงการเงินอุดหนุนในการพัฒนาชุมชน 100,000 บาท โครงการเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุข 10,000 บาท โครงการอุดหนุนค่าไฟเลี้ยงตามสาย 6,000 บาท

รูปแบบที่ 4 โครงการที่เทศบาลดำเนินการให้

โดยชุมชนจะต้องดำเนินการเสนอปัญหา เป้าหมายในชุมชน เพื่อให้เทศบาลไปสำรวจดำเนินการให้ โดยเทศบาลจะบรรจุโครงการเข้าแผนพัฒนาเทศบาลพิจารณาตั้งงบประมาณดำเนินการตัวอย่างโครงการ เช่น โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนน ท่อระบายน้ำ ป้ายชอยทางเดินเท้า ฯลฯ (พื้นที่ต้องเป็นสาธารณะ)

อย่างไรก็ตามเทศบาลนครปากเกร็ดได้กำหนดเงื่อนไขโครงการและกิจกรรมที่ชุมชนจะเสนอเข้าไว้ในแผนชุมชน โดยมีเงื่อนไขที่ชุมชนจะต้องพิจารณาดังนี้ คือ

1. โครงการที่เสนอ ต้องเป็นโครงการที่ประชาชนในชุมชนได้รับประโยชน์ เป็นโครงการที่อยู่ในภาระหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมาย สอดคล้องกับนโยบายในระดับต่างๆ และต้องดำเนินการตามเงื่อนไขเฉพาะของโครงการนั้นๆ
2. โครงการที่เสนอในแผนชุมชน หากเป็นโครงการที่อาจเกิดผลกระทบในชุมชน ประชาชนในชุมชนต้องรับทราบและยินยอมให้ดำเนินการ
3. โครงการที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน อาคารสถานที่และที่ดิน ต้องอยู่ในความครอบครองของชุมชนของราชการหรือเป็นสาธารณะ
4. โครงการหรือกิจกรรมที่เป็นลักษณะ การขอความช่วยเหลือหรือขอรับบริการจากเทศบาล ให้พิจารณาเขียนเป็นคำร้องหรือแจ้งในการประชุมคณะกรรมการชุมชนประจำเดือน

จากเงื่อนไขดังกล่าวจะพบว่าเทศบาลนครปากเกร็ดพยายามกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผลักดันโครงการ แต่จะเห็นได้ว่าโครงการแต่ละประเภทคณะผู้บริหารจัดวางไว้ตามกรอบแนวทางของคณะผู้บริหารแล้ว ส่งผลให้ชุมชนที่ต้องการเข้าร่วมต้องเขียนแผนชุมชน และ เสนอโครงการที่ชุมชนต้องการตามแนวทางของคณะผู้บริหาร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวคิดการกำหนดนโยบายถือเป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (Top-down)

เหตุผลที่กล่าวเช่นนี้เนื่องจาก โครงการเงินงบบุคคลดังกล่าวเป็น โครงการที่มาจากนโยบายของนายกเทศมนตรี (นายวิชัย บรรดาศักดิ์) ที่มีต่อการดำเนินงานของชุมชนอันส่งผล

ประโยชน์ในด้านการมีส่วนร่วมของเทศบาลโดยตรง แต่หากจะพิจารณาในด้านการประสานงานระหว่างชุมชนและสมาชิกสภาเทศบาลจะพบว่าองค์กรทั้งสองมิได้มีการติดต่อประสานงานร่วมกันเพื่อของงบประมาณในส่วนนี้ ซึ่งทำให้วิเคราะห์ได้ว่า การประสานงานเพื่อดำเนินการของบประมาณส่วนนี้เป็นการกระทำแยกส่วนเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถมีฐานมวลชนซึ่งหมายถึงกลุ่มประชาชนได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม จากการสังเกตของผู้วิจัย แม้งบประมาณส่วนนี้จะส่งผลดีต่อเทศบาลในด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน แต่เมื่อศึกษาในเชิงลึกจะพบว่างบประมาณจำนวนนี้เป็นงบที่ฝ่ายการเมืองใช้เพื่อการรวบรวมฐานเสียง หรือ เพื่อหาเสียงโดยเฉพาะ

ดังเช่นที่ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กล่าวว่า²⁰⁹

“...งบส่วนนี้เป็นงบที่มาจากนโยบายของนายกฯ โดยตรง ท่านนายกฯมองว่าเราควรดึงชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของเทศบาล แต่จริงๆตง.เขาไม่ค่อยเห็นด้วย เพราะมีบางชุมชนที่มีการทุจริต แต่พี่ก็มองว่าเราให้เขาทำอะไรให้ เราจะไม่ให้อะไรเขาเลยหรือ คิดดูถ้าไม่มีชุมชนใครจะมาทำให้เทศบาล ซึ่งข้อดีที่เราได้ก็คือเรื่องการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับเรื่องความสะอาด...”

ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ แม้ว่าตง.จะตรวจสอบและท้วงติงงบประมาณจำนวนนี้ แต่ในปัจจุบันโครงการเงินอุดหนุนชุมชนก็ยังได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณลงมาสู่ชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยประเด็นนี้ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กล่าวเสริมว่า

“...ทางตง.ไม่ค่อยจะอยากให้เราเอาเงินอุดหนุนให้ชุมชน เขาต้องการวัดเป็นมูลค่า แต่พี่ว่าเราได้มากกว่านั้น 1 แสน ก็ให้เป็นค่าแรงเขา เพราะเรามีใบเสร็จรับเงิน แต่ถามว่ามันมีมูลค่า 100,000 ได้ยังไง ถ้าเราไปจ้างคนอื่นเราเสียมากกว่านี้ แต่เราเสียแค่ค่าไม้กวาด ซึ่งเขาก็จะวัดว่าค่าไม้กวาดเท่านี้ บั้งก็ เท่านี้ ซึ่งบางอย่างมันประเมินค่าไม่ได้ เพราะฉะนั้น ตง.ก็แก้โดยถ้าห้กลับมาแล้ว เขาให้เรียกเงินคืน และนี่จะทำให้ต่อไปน่าเป็นห่วงว่าต่อไปชุมชนจะไม่มาช่วยเหลือเรา ...”²¹⁰

ทั้งนี้ นายม่วง (นามสมมติ) คณะกรรมการชุมชน ง กล่าวถึงเหตุผลที่งบส่วนนี้ยังคงได้รับการจัดสรรอย่างต่อเนื่องว่า

“...งบนี้เป็นงบหาเสียง เขียนไปยังไงก็ได้...”²¹¹

เช่นเดียวกันกับคำสัมภาษณ์ของนายสมบัติ ยิ่งเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ที่กล่าวถึงประเด็นเงินอุดหนุนชุมชนว่า²¹²

²⁰⁹ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

²¹⁰ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

²¹¹ สัมภาษณ์ ม่วง (นามสมมติ), คณะกรรมการชุมชน ง, 18 กุมภาพันธ์ 2554.

“...มันเป็นเงินย่ำใจให้ชุมชน แต่ถามว่าเอาไปทำจริงหรือเปล่า ก็ไม่รู้ เพราะจริงๆเงินนี้เป็นเงินเพื่อให้ประชาชนชุมชนมีผลประโยชน์บ้าง บางอย่างก็ที่ต้องลับตามองเห็นบ้างไม่เห็นบ้าง ซึ่งกรณีนี้จริงๆนายกฯท่านอยากให้ชุมชนมองให้ออกว่า บางโครงการที่เทศบาลทำให้ไม่ได้ เช่นเทศบาลจัดปีใหม่ให้ไม่ได้ ชุมชนก็สามารถทำได้...”

สำหรับประเด็นดังกล่าวเมื่อผู้วิจัยสัมภาษณ์กับประชาชนชุมชนผู้เกี่ยวข้องโดยตรง พบว่าประชาชนชุมชนส่วนใหญ่มีหน้าที่ในการเขียนโครงการเพื่อของบประมาณส่วนนี้ในฐานะผู้รับบริการมากกว่า ดังเช่นที่

นายสุทิน คลับคล้าย รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2²¹³ กล่าวว่า

“...โครงการเกี่ยวกับไข่เลือดออกเขามีอุดหนุนให้อยู่แล้ว เช่น โครงการเกี่ยวกับไข่เลือดออก สิ่งแวดล้อม ชุมชนต้องทำเรื่องเข้าไป เทศบาลจะมาให้เองไม่ได้ โดยประชาชนชุมชนจะรู้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องเกาะตามบ้าน อย่างน้อยโครงการตอนนี้ เขาไม่ทิ้ง เขาย้ายมาปีต่อไป...”

นายปฐมพล คุณชนปกรณ์ ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 7²¹⁴ กล่าวว่า

“...ส่วนใหญ่ของงานในหลวง งานวันเด็ก งานปรับปรุงสนามเด็กเล่น เทศบาลเขาจะไม่ให้ขอเช่น พวกลอกท่อ เขาจะอ้างว่ามันซ้ำกับหน้าที่เทศบาล แต่จริงๆถ้าให้มันจะเร็วกว่าเพราะเขามีชุมชนตั้งเยอะ แต่การเขียนโครงการค่อนข้างยุ่งยาก ข้าราชการจะช่วยเหลือแนะนำให้เขียนแบบนี้ๆ ให้มันตรง มันต้องเขียนรายละเอียด มันยุ่งสำหรับชาวบ้าน ที่เขาไม่ได้เป็นข้าราชการ มันยุ่งเช่น เรื่องใบเสร็จ เวลาเราซื้อไม้กวาด ถ้าเราอยากได้หลายอันเราจะซื้อในราคาถูกลงกับร้านค้าที่ไม่มีใบเสร็จ พอเขาขอใบเสร็จเราก็เลยต้องไปซื้อแพงๆในห้างให้มันมีใบเสร็จ หลายคนบอกบางที่ไม่อยากขอเพราะมันยุ่งตอนที่พอเวลาเราใช้เงินเสร็จเราต้องไปหาใบเสร็จมาให้เขา โครงการไม่ขอก็ได้ แต่เทศบาลเขาบอกว่าขอไปหอะ...”

นายเมียวชัน แซ่ฮ้อ ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 6²¹⁵ กล่าวว่า

212 สัมภาษณ์ สมบัติ ชัยเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

213 สัมภาษณ์ สุทิน คลับคล้าย, รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2, 19 พฤศจิกายน 2554.

214 สัมภาษณ์ ปฐมพล คุณชนปกรณ์, ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 7, 19 พฤศจิกายน 2554.

215 สัมภาษณ์ เมียวชัน แซ่ฮ้อ, ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 6, 20 พฤศจิกายน 2554.

“...อุดหนุน ขอไว้คือ กวาดขยะในชุมชน แล้วก็เทปูนในสนามเด็กเล่น เพราะมันทำไปแล้วงบมันน้อยมันก็ยังไม่จบ ทำทีละนิด เราได้สองหมื่นเราก็แค่สองหมื่น ทำทีละจุดเดียวครบแสนมันไม่ได้ เงินอุดหนุนตรงนี้ ถ้าเราเขียนไปตามหลักการ ทำไปตามระเบียบมันก็ไม่ยุ่งยาก แต่ปัญหาที่พบมากคือ คนมันอมกันเยอะ เช่น เวลาเขาเข้ามาแล้วเขาก็ไม่ยอมทำแล้วเขาก็อมเงินไป หรือ ทำนิดเดียวแต่แจ้งยอดไปเยอะๆ ปี 54 ผมไม่ขอ เพราะผมขอเทพื้นไป แต่ทีนี้เขามีปัญหาภายในบอกว่าเทพื้นไม่ได้ ผมก็บอกว่าถ้าเทพื้นไม่ได้ผมก็ไม่เอา เพราะปัญหามันคือเรื่องนั้น จุดประสงค์คือต้องการทำสนามเด็กเล่น แต่พอปีนี้ได้ (หมายถึงปี 55)...”

นายมนตรี จันทรแดง ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 5²¹⁶ กล่าวว่า

“...ขอโครงการทำความสะอาดชุมชนไป เรื่องขั้นตอนก็ไม่ยุ่งยาก แต่ต้องเขียนให้ชัดเจนแต่จริงๆไม่ได้อยากจะขอ แต่เทศบาลเขาให้ขอ เขาบอกว่า นายกรัฐมนตรีมาแล้ว ถ้าไม่มีอะไรทำก็เอาไปทำเรื่องความสะอาดอะไรก็ได้...”

หรือกรณีของ นางจันทนา ประवालปีทมกุล ประธานชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี 1 ที่กล่าวว่า

“...จริงๆเราก็ไม่อยากจะขอ เพราะขั้นตอนมันลำบาก ต้องจ่ายเงินไปก่อนด้วย...”²¹⁷

ขณะที่ นายธำรง จันทรสุกรี ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 9 กล่าวว่า

“...โครงการที่ลุงขอ เป็นโครงการทำความสะอาดชุมชน โดยลุงจะต้องทำรายงานเสนอให้เทศบาลรับรู้เป็นระยะๆตามที่เขากำหนดไว้ เราถูกหลอกใช้มากกว่า จริงๆมันเป็นแบบนี้ แต่ที่พูดไม่ได้...”²¹⁸

จากคำสัมภาษณ์ ทำให้พบข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ชุมชนส่วนใหญ่มักขอโครงการเกี่ยวกับการทำความสะอาด โดยฝ่ายข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องจะผลักดันให้ชุมชนขอโครงการประเภทนี้ แม้ในความเป็นจริงมีชุมชนบางส่วนไม่ต้องการขอโครงการประเภทดังกล่าวก็ตาม แม้ว่าฝ่ายบริหารในเทศบาลจะให้อำนาจกับประธานชุมชนในการเบิกจ่ายค่าอุปกรณ์ทำความสะอาด และค่าจ้างบุคคลที่จะทำความสะอาดในชุมชน อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการในลักษณะดังกล่าวได้รับข้อครหาถึงเรื่องการทุจริตงบประมาณเงินอุดหนุน

สำหรับประเด็นนี้ เมื่อสัมภาษณ์ นายนำเงิน (นามสมมติ) ได้ให้ทรรศนะว่า

²¹⁶ สัมภาษณ์ มนตรี จันทรแดง, ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 5, 20 พฤศจิกายน 2554.

²¹⁷ สัมภาษณ์ จันทนา ประवालปีทมกุล, ประธานชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี 1, 9 มิถุนายน 2554.

²¹⁸ สัมภาษณ์ ธำรง จันทรสุกรี, ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 9, 9 มิถุนายน 2554.

“...โครงการเรื่องกวาดถนน ซึ่งโครงการนี้ 62 ชุมชนทำกวาดถนนซะเกือบครึ่ง ซึ่งปัญหาการกวาดถนนเป็นปัญหาทุจริตมากที่สุด ยกตัวอย่างให้ฟังว่า บางชุมชนทำกวาดถนน 4 คนแต่กวาดจริงๆแค่ 2 คน บางชุมชนค่าจ้าง 200 บาทต่อวันแต่จ่ายจริงๆแค่ 150 บาทต่อวัน บางชุมชนเป็นนิติบุคคลบ้านจัดสรร ก็เบิกทั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรร และเบิกทั้งเทศบาลในงบเงินอุดหนุน แต่พอคณะกรรมการชุมชนจับได้ไล่ทันก็ลาออก หมูบ้านไหนก็รู้ๆกันอยู่ แต่เทศบาลเขาไม่อยากจะสนใจ เขาไม่อยากจะทะเลาะกับชุมชน เพราะชุมชนเป็นฐานเสียง เพราะฉะนั้นเขาก็ปล่อยปะละ ตรงนี้ถือเป็นจุดบอดของเทศบาลที่เทศบาลไม่กล้าเข้าไปแตะ มีประธานชุมชนบางชุมชนทุจริต เช่น บางพุด 2 ประธานชุมชนไปแจ้งกลุ่มแอโรบิกว่าพวกคุณมาเดินกันน้อย เทศบาลไม่ให้เงินค่าครูฝึกเดินแอโรบิก ปรากฏว่าเทศบาลเขาให้ ตัวเองก็ไปเบิกมา สุดท้ายเขาจับได้ เลยต้องทำหนังสือยอมรับสภาพ หน้าที่ยินยอมจะชดใช้สองหมื่นกว่าบาท ต้องยอมรับว่าประธานชุมชนบางคนมาทำตรงนี้ด้วยความสุจริตใจจริงๆแต่บางคนก็มาเพื่อผลประโยชน์ แต่ 63 ชุมชน กว่าครึ่งหนึ่งทำโครงการกวาดถนนนี้...”²¹⁹

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยนายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด กล่าวยอมรับในประเด็นนี้ว่า

“...นายกฯยกตัวอย่าง 63 ชุมชนให้เห็นว่า เอาแค่ชุมชนหนึ่งชุมชนจะพัฒนาอะไร จะให้ออกมาร่วมมืออะไรยังยากเลย ลอกท่อ กวาดถนน ยากมาก คือ ตัวเองก็ไม่มีเวลา ยกเว้นคุณไปหา มาเอาตั้งไป นายกฯเลยคิดว่าคุณมีปัญหาอะไร คุณก็ไปจ้างคนในหมู่บ้านทำ ที่นี้ก็มีปัญหาเราก็ก่อนไป ดูว่า ให้ประธานชุมชนหัดทำแผนสามปี เอาสดงเอาไครมาอบรม นายกฯก็ให้เงินไป ให้เงินไปแสนหนึ่ง คุณต้องประชุมกับชาวบ้านก่อนว่าเดือดร้อนอะไร แล้วก็ว่ากันหนึ่งสองสามเอาอะไรบ้าง แต่ไม่รู้จะไปเรียกชาวบ้านมานั่งคุยด้วยหรือเปล่า แต่รู้ว่ามีกรเอากรรมการมา 8 คนมาคุยกันว่าทำอะไรแค่นั้น เวลาทำไปแล้วชาวบ้านไม่ต้องการ ซึ่งตรงนี้ยังเป็นปัญหาที่ยังแก้ไม่ได้ เราอยากจะแก้ไข อาจจะกระจายให้เขามีส่วนร่วม แต่หาทางที่เป็นชุมชนที่ดีน้อยมาก แต่ก็มีชุมชนบางชุมชนที่นายกฯพยายามให้เขาเป็นแบบอย่างที่ดีอย่างหมู่บ้านพบสุขดีมาก คือ เขาพยายามจะเก็บขยะเอง เราก็ให้จัดการเอง ที่นี้บางครั้งเราอุดหนุนไป สดงก็ทักท้วงว่าไม่ใช่หน้าที่เขา เราก็ให้เงินไม่ได้ เมื่อสองสามวันที่ผ่านมาเราก็กองมาตั้งเปลี่ยนกองใหม่ แต่ว่าถ้าเอาอะไรออกมาเราจะไปจัดซื้อจัดจ้าง แต่วิธีการให้คุณไปทำเอง แต่ว่าการสร้างงบประมาณก็ต้องคุยกันใหม่ ต้องสร้างความเข้าใจว่า เอ๊ะฉันคนทำ ฉันซื้ออย่างนี้ถูก ทำไมเทศบาลไม่ได้ แต่เทศบาลซื้อเองทำไมมันแพง การประกาศซื้อของหลวงมันต้องแพงกว่านั้นอยู่แล้ว เราจะควบคุมยังไง ที่นี้การจัดซื้อจัดจ้างมันมีระเบียบเราก็กอง

²¹⁹ สัมภาษณ์ น้ำเงิน (นามสมมติ), ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554.

จัดซื้อจัดจ้างมันก็จะบีบเราหมดทุกอย่างเราให้ตามความต้องการใครไม่ได้ ทีนี้เขาก็บอกว่าเอาอย่างนี้ได้มั้ยถ้าเดือนก่อนอย่าให้มาเสียหายมากนักนะ ต้องดูว่าตรงนี้ถ้าเกิดซื้อเกินแสนเนี่ย คือซื้อปุ๋ยซื้ออะไรมาผสมกับไอ้ตรงนั้นเนี่ย ก็พยายามสร้างความเข้าใจกัน...”²²⁰

ประเด็นสำคัญคือ แม้จะมีข้อครหาและเคยมีการตรวจสอบจากสดง.ว่าบางชุมชน โกงเงินอุดหนุนชุมชน แต่นายกเทศมนตรียังคงดำเนินนโยบายดังกล่าวมาได้หลายปี ซึ่งประเด็นนี้ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ได้สะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่จะได้รับในเรื่องคะแนนเสียง รวมถึงได้ในเรื่องการมีส่วนร่วมว่า

“...เงินอุดหนุนชุมชนมีทั้งข้อดีและข้อไม่ดีทั้งสองทาง อย่างสท.ถ้าเขาเสนอมา เขาก็ได้ของเขา แต่โครงการที่เทศบาลทำ เทศบาลจ้างชุมชน ขณะที่ชุมชนทำโครงการแล้วก็ได้เงินจากเราไป แต่ทีนี้เราจะได้เรื่องการมีส่วนร่วมด้วย แต่นายกฯก็จะได้เรื่องชาวบ้านชอบ เขาก็จะหาเสียงไป เพราะบางที่บางชุมชนได้เงินไปก็ไม่ได้ทำไปตามโครงการที่เสนอมา...”²²¹

กล่าวโดยสรุป โครงการเงินอุดหนุนที่เทศบาลจัดสรรให้กับชุมชน เป็นโครงการที่มาจากนโยบายของนายกเทศมนตรีโดยตรง และมีแนวโน้มการจัดสรรเพื่อผลประโยชน์ในด้านคะแนนเสียงของฝ่ายการเมือง แม้จะมีปัญหาคือการทุจริตของประชาชนชุมชนบางชุมชนในโครงการประเภททำความสะอาด แต่ฝ่ายบริหารพยายามหลีกเลี่ยงที่จะไม่กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชน โดยตรง และแม้ว่าโครงการดังกล่าวอาจทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะของการมีส่วนร่วมแบบเทียมปลอมมากกว่า

ดังนั้นหากวิเคราะห์ถึงตัวแสดงหลักที่มีบทบาทหลักในขั้นตอนการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำ ประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการประจำ และ ฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในด้านเทคนิคที่มีส่วนช่วยฝ่ายการเมืองในด้านข้อมูลเพื่อเตรียมไว้ในกรชี้แจงต่อสภาเทศบาลในการประชุมสภา แต่จากการสังเกตและการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจมากที่สุดคือ ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี เห็นได้จากโครงการส่วนใหญ่ที่ผ่านเข้าสู่เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำจึงเน้น โครงการเดิมๆที่เคยดำเนินการและประสบผลสำเร็จ และเป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการส่วนใหญ่เน้น โครงการเพื่อกระจาย

²²⁰ สัมภาษณ์ วิชัย บรรดาศักดิ์, นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด, 5 ตุลาคม 2555.

²²¹ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

ฐานคะแนนเสียง เช่น โครงการจัดอบรม สัมมนา ที่จัดให้ทั้งข้าราชการประจำ ฝ่ายการเมือง หรือชุมชน รวมถึงโครงการที่ให้ประโยชน์กับเทศบาล เช่น โครงการเงินอุดหนุนหน่วยงานต่างๆ เช่น ชุมชน วัด โรงเรียน เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารมีแนวโน้มที่จะมีอำนาจในการตัดสินใจในด้านงบประมาณประจำของเทศบาล ซึ่งถือเป็นงบประมาณส่วนใหญ่เมื่อเทียบกับสัดส่วนระหว่างงบรายจ่ายประจำกับงบพัฒนา อย่างไรก็ดี เพื่อมิให้เกิดอคติทางวิชาการผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ตัวแทนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาชิกสภาเทศบาล และประธานชุมชนต่างๆ โดยได้ตั้งประเด็นสังเกตเกี่ยวกับสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลในชุดปัจจุบันมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน จึงมีข้อสงสัยถึงการแสดงบทบาทตามอำนาจในการควบคุมและถ่วงดุลงบประมาณว่าทำได้มากน้อยเพียงใด และมีส่วนร่วมเช่น การต่อรองงบประมาณซึ่งเป็นการแสดงบทบาทนอกอำนาจหน้าที่หรือไม่อย่างไร

ประเด็นที่สี่ ที่จะพิจารณา คือ บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการถ่วงดุลงบรายจ่ายประจำ ทั้งนี้เห็นได้จาก ตามปกติเทศบาลนครปากเกร็ดจะมีการควบคุมรายจ่ายประจำเบื้องต้น โดยการเรียกตัดงบประมาณ ซึ่งวิธีการพิจารณาคัดงบประมาณมีลักษณะแบบไม่เป็นทางการ กล่าวคือ มิได้มีระเบียบวาระการประชุม และ รายงานการประชุม ดังนั้นหากสมาชิกสภาเทศบาลมีความเข้มแข็งก็จะสามารถตัดหรือแสดงบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้

สำหรับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการกำหนดโครงการต่างๆในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำ เช่น หมวดเงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทน หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น รายจ่ายงบกลาง รวมถึงงบลงทุนทั้งหมดครุภัณฑ์ ตามกฎหมายสภาเทศบาลมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะผู้บริหารได้แถลงไว้ หากอยู่ในขั้นดำเนินการสภาเทศบาลจะมีบทบาทตามกฎหมายในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เนื่องจากผู้วิจัยศึกษาในขั้นการกำหนดงบประมาณ ซึ่งหากจะวิเคราะห์บทบาทของสภาเทศบาลในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำ ดังนั้นจำเป็นต้องศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองทั้งในทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การต่อรองงบประมาณก่อนตัดสินใจออกมาเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประเด็นนี้ผู้วิจัยพยายามหาคำตอบจากการสังเกตระหว่างการประชุม การวิเคราะห์เอกสาร รวมถึงการสัมภาษณ์บุคคลต่างๆ

เมื่อพิจารณาบทบาทของสภาเทศบาลกับงบประมาณรายจ่ายประจำประเภทดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายประจำในหมวดต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นกลับพบว่าไม่มีมากนัก

ดังคำสัมภาษณ์ของนายสมหวัง ลามอ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ที่กล่าวว่า

“...จริงๆถ้าเราสงสัยอะไร เราก็พูด อย่างคำว่าวัสดุของเทศบาลมันเยอะ ก็มีพูดกัน แต่ส่วนใหญ่ไม่ค่อยแก้ ก็ให้เกียรติกัน...”²²²

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นายยุทธนา จิตรบรรเทา สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า²²³

“...เราจะตัดงบประมาณประจำ แต่ปีนี้เราไม่แน่ใจว่าตัดไปเท่าไร ถามว่าเราตัดได้มัย เราจะพูดหมด เช่น บางกองมีการตั้งงบประมาณบางอย่างสูงไป เราก็จะท้วงเขา โดยเราจะมีตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาล แต่เราก็จะท้วงอย่างให้เกียรติ เพราะสุดท้ายเขาก็จะชี้แจงมา เราก็เกรงใจนายกฯ เพราะเรามาจากกลุ่มเดียวกัน ไม่มีฝ่ายค้าน แต่บางที่ถ้าเราท้วงขนาดนั้นฝ่ายบริหารก็ต้องฟังกันบ้าง บางครั้งนายกฯก็จะเข้ามาฟังเราด้วย แต่ท้ายที่สุดเราก็เกรงใจนายกมากกว่า ยกตัวอย่างง่ายๆ เช่น งาน 5 ชันวา เขาก็จัดไป เราจะไปตรวจสอบอะไรได้ เรื่องแบบนี้มันเป็นเรื่องที่เราไปเขียนไม่ได้ แต่มันเป็นระบบกันมาแบบนี้...”

แม้กระทั่งนายสมบัติ ยิ่งเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวตรงกันว่า²²⁴

“...ในมารยาททางการเมือง เราตัดไม่ได้ เพราะเราอยู่ทีมเดียวกัน ถ้าเราตัดมันต้องใช้สมาชิกเกินกึ่งหนึ่ง ถามว่าใช้ได้มัยมันได้ แต่ถ้าใช้นายก็จะไม่มองหน้าแล้ว แต่ที่เราท้วงดึงเพราะให้รู้ว่าเรามีการตรวจสอบเขา อะไรที่มันเกินไป คุณชี้แจงให้ทราบหน่อย ทำให้ไม่ได้ค่อยว่ากัน...”

หรือ นายวิฑูรย์ สังข์ทอง สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ที่กล่าวว่า²²⁵

“...ส่วนใหญ่จะเป็นการถามไถ่กันมากกว่า คือ เราจะพูดเพื่อให้เขารู้ว่าเราดูคุณอยู่นะ แค่นั้น ซึ่งอย่างนี้ไม่ได้เรียกค้าน ถ้าคุณค้านก็เป็นแะคำ อีกอย่างถ้าค้านสมัยหน้านายกก็จะไม่ให้เข้าร่วมกลุ่มการเมืองแล้ว...”

²²² สัมภาษณ์ สมหวัง ลามอ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 3 สิงหาคม 2554.

²²³ สัมภาษณ์ ยุทธนา จิตรบรรเทา, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

²²⁴ สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

²²⁵ สัมภาษณ์ วิฑูรย์ สังข์ทอง, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1, 5 มกราคม 2555.

นอกจากนี้ นายน้ำเงิน (นามสมมติ) ในฐานะอดีตรกรรมการตรวจการจัดจ้างของเทศบาล กล่าวถึงประเด็นสมาชิกสภาเทศบาลกับบทบาทในการตรวจสอบ ถ่วงดุล ว่า

“...ไม่มีอำนาจ เพราะสท.ต่างต้องใช้เงินทุนในการเลือกตั้งจากนายกทั้งสิ้น อีกทั้งนายวิชัย ยังมีเครือข่ายทางการเมืองของตนเอง คือนายกเทศมนตรีประมาณ 20 กว่าคน ทั่วประเทศไทย โดยมี ข้อตกลงว่าถ้าใครเลือกตั้งต้องช่วยคนละ 1 ล้านบาท เช่น นายกฯบ้านใหม่ หรือ นายกฯในเครือข่าย ก็ต้องช่วยกัน...”²²⁶

จากคำสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้จะพบว่า งบประมาณรายจ่ายประจำส่วนใหญ่ผู้ที่มิบทบาทในการตัดสินใจหรือควบคุมงบประมาณ คือ ฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลที่ควรมีบทบาทในการควบคุมและถ่วงดุลงบประมาณกลับไม่สามารถแสดงบทบาทนี้ ได้อย่างชัดเจน

กล่าวโดยสรุป ในการประมาณการรายจ่ายประจำของเทศบาลนครปากเกร็ดจะมีวิธีการประมาณการตามรูปแบบเดิมที่เคยดำเนินการ แม้ว่าบทบาทที่เป็นทางการของข้าราชการประจำจะ แสดงออกในการเสนอขอของงบประมาณหากต้องการงบประมาณเพิ่ม โดยจะมีเหตุผลชี้แจง แต่เนื่องจากนโยบายของคณะผู้บริหารเน้นการประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งผู้ควบคุมรายจ่ายในส่วนนี้ในเบื้องต้น คือ ปลัดเทศบาล แต่อำนาจในการลดทอนงบประมาณที่แท้จริงขึ้นกับนายกเทศมนตรี

ส่วนวิธีการพิจารณาตัดงบประมาณมีลักษณะแบบไม่เป็นทางการ กล่าวคือ มิได้มีระเบียบวาระการประชุม และ รายงานการประชุม ตามปกติในชั้นดังกล่าวข้าราชการประจำ หรือ หัวหน้าหน่วยงานกองต่างๆจะพยายามหาเหตุผลมาเพื่อสนับสนุนในการพิจารณาของปลัดเทศบาล แต่โดยส่วนใหญ่ข้าราชการประจำจะไม่สามารถต่อรองกับปลัดเทศบาลได้มากนัก

นอกจากนี้ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และชุมชนในการกำหนดนโยบายที่อยู่ในหมวดรายจ่ายประจำหรือรายจ่ายตามแผนงาน เน้นการประสานงานแยกส่วน คือ เน้นเฉพาะฝ่ายบริหารกับชุมชนโดยตรง มากกว่า การกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และชุมชน ทำให้โครงการและการจัดสรรเงินอุดหนุนหลายส่วนมาจากการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีโดยคำนึงถึงผลคะแนนเสียง ส่วนบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบาย มีเพียงการเสนอขอโครงการในเบื้องต้นในฐานะผู้ขอรับบริการมากกว่าการมีส่วนร่วมในฐานะผู้เป็นเจ้าของ (Sense of belonging) ในขณะที่ในชั้นการ

²²⁶ สัมภาษณ์ นายน้ำเงิน (นามสมมติ), ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554.

ตัดสินใจประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวได้ ดังนั้นผู้ที่มิบทบาทหลักในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำ คือ นายกเทศมนตรี

4. การเมืองในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนา

สำหรับงบประมาณเพื่อการลงทุน หรือ งบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นนี้จะต้องเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่ในแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล เช่น โครงการซ่อมแซมถนน ขุดลอกคลอง ก่อสร้างเขื่อน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งตามปกติโครงการเหล่านี้มักจะกระจายไปในทุกเขตพื้นที่ของเทศบาล การได้รับงบประมาณมากขึ้นกับว่าในแต่ละเขตมีโครงการที่เสนอเข้ามาในแผนมากน้อยเพียงใด และตัวแสดงที่เกี่ยวข้องสามารถผลักดันโครงการได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้นในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณในส่วนดังกล่าวจึงมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีตัวแสดงที่หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้องในด้านการผลักดันโครงการด้านการพัฒนา ตั้งแต่ ประธานชุมชน สภาเทศบาล รวมทั้งฝ่ายบริหาร

สำหรับช่วงการพิจารณาโครงการของฝ่ายบริหาร เทศบาลนครปากเกร็ดจะทำขึ้นในช่วงเดือนสิงหาคม เพื่อวิเคราะห์หลักในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณในงบลงทุนนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครปากเกร็ด โดยเปรียบเทียบกับนโยบายของนายกเทศมนตรีที่ได้แถลงไว้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2551 ซึ่งผู้วิจัยได้นำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 มาวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงการตัดสินใจในการใช้งบประมาณในด้านต่างๆ มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.10 งบประมาณรายจ่ายประจำปีแบ่งตามแผนงาน

งบประมาณรายจ่ายตามด้าน/แผนงาน	ประมาณการ ปี 2555
ด้านบริหารงานทั่วไป	241,096,400.00
แผนงานบริหารงานทั่วไป	194,894,600.00
แผนงานรักษาความสงบภายใน	46,201,800.00
ด้านบริการชุมชนและสังคม	681,843,200.00
แผนงานการศึกษา	132,186,100.00
แผนงานสาธารณสุข	139,672,000.00
แผนงานสังคมสงเคราะห์	3,650,000.00
แผนงานเกษตรและชุมชน	373,997,400.00

แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	20,277,700.00
แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	12,060,000.00
ด้านการเศรษฐกิจ	9,656,000.00
แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา	9,656,000.00
ด้านการดำเนินงานอื่น	32,811,100.00
แผนงานงบกลาง	32,811,100.00
รวมงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น	965,406,700.00

จากรายละเอียดดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า เงินงบประมาณส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในแผนงานทะเลชุมชน ซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าโครงการพัฒนาด้านอื่น และจากข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกทำโครงการพัฒนาในรูปแบบของการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานเป็นโครงการที่ง่ายต่อการจัดสรรและกระจายผลประโยชน์

เมื่อพิจารณางบประมาณในส่วนของรายจ่ายประจำ ในหมวดงบลงทุน ซึ่งแบ่งเป็นหมวดครุภัณฑ์ กับ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เทศบาลนครปากเกร็ด จัดสรรงบประมาณในหมวดครุภัณฑ์เพียง 1,992,000 บาท (คิดเป็น 10.4%) ซึ่งถือว่าน้อยมาก* เมื่อเทียบกับงบประมาณในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กับ ค่ารับรองและพิธีการ กล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหาร ไม่ให้ความสำคัญกับงบครุภัณฑ์มากนัก แต่ให้ความสำคัญกับงบพัฒนามากกว่า

เนื่องจากงบพัฒนาเป็นงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้โครงการต่างๆ ต้องบรรจุในแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล โดยโครงการพัฒนาจะต้องกระจายไปทุกพื้นที่ของเทศบาล ดังนั้นหากพื้นที่เขตใดมีโครงการพัฒนามาก ย่อมมีโอกาสได้รับงบประมาณเข้ามาในพื้นที่มาก และในฐานะที่สมาชิกสภาเทศบาลต่างเป็นตัวแทนของประชาชน สมาชิกสภาเทศบาลจึงต้องแย่งชิงงบประมาณการพัฒนาเข้ามาในพื้นที่แต่ละเขต

* โดยกองการศึกษาได้รับค่าครุภัณฑ์มากที่สุด คือ 948,200 บาท รองลงมาคือกองวิชาการและแผนงาน ที่ได้รับการจัดสรรค่าครุภัณฑ์ 708,800 บาท ลำดับที่สามได้แก่สำนักการช่างได้รับการจัดสรรค่าครุภัณฑ์ 212,600 บาท ส่วนสำนักปลัดเทศบาลได้รับการจัดสรรครุภัณฑ์เพียง 122,400 บาท ขณะที่สำนักการคลัง กองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และกองสวัสดิการสังคม ไม่ได้รับการจัดสรรหมวดครุภัณฑ์

จากข้อเท็จจริงที่สะท้อนให้เห็นในสภาพการเมืองในบทที่ 3 จะเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาล แม้จะมีการรวมตัวทางการเมืองเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันแล้ว แต่ในความเป็นจริงยังมีสมาชิกสภาเทศบาลบางเขตที่นายกเทศมนตรีมีคะแนนเสียงในเขตนั้นไม่มากนักมักอาศัยข้อเสียเปรียบดังกล่าว ในการใช้ต่อรองผลประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันการเมืองภายในเทศบาลในความเป็นจริงหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงส่งผลให้นายกเทศมนตรีมีฐานคะแนนเสียง เช่น ประธานชุมชน ที่มีความสัมพันธ์อันดีกับนายกเทศมนตรี และสามารถติดต่อกับนายกเทศมนตรีได้โดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณในส่วนดังกล่าว จึงมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งประเด็นที่จะพิจารณาให้เห็นมีสามประเด็น คือ

ประเด็นแรก ฝ่ายบริหารมีหลักการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้อย่างไร มีตัวแสดงใดเข้ามาเกี่ยวข้อง มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร มีความขัดแย้งหรือไม่

ประเด็นที่สอง ฝ่ายบริหารใช้วิธีใดในการประนีประนอม และใช้วิธีใดในการผลักดันงบประมาณในส่วนที่เป็นนโยบายของนายกเทศมนตรีโดยตรง

ประเด็นที่สาม สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการผลักดันต่อรองงบประมาณในส่วนนี้มากน้อยเพียงใด หากมีบทบาทมากเป็นไปเพื่ออะไร และสามารถแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลมากน้อยเพียงใด

ประเด็นแรก ฝ่ายบริหารมีหลักการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้อย่างไร และมีตัวแสดงใดเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร มีความขัดแย้งหรือไม่อย่างไร

ประเด็นดังกล่าว ในทรงสนะของนายสุพจน์ จึงตระกูล ประธานชุมชนกฤษดานคร ได้กล่าวถึงหลักการพิจารณาของเทศบาลว่า

“...หลักในการพิจารณาของเทศบาล เทศบาลจะพิจารณาสองส่วนคือ 1. ความจำเป็นเร่งด่วนว่ามีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหน 2. เกิดจากการผลักดันของประธานชุมชน มันก็อยู่ที่ว่าฐานคะแนนเสียงเขานั้นแหละ ถ้าตรงไหนเป็นฐานคะแนนเสียงเขาก็ไปทำมากหน่อย แต่มันก็ขึ้นกับประธานชุมชนด้วย ถ้าประธานชุมชนไม่เอาเรื่องเอาราวเขาก็ไม่สนใจ แต่ประธานชุมชนที่เขา Active หน่อย หรือ พูดเยอะหน่อย ข้าราชการประจำก็เกรงใจ เพราะบางเรื่องเราก็สามารถโทรไปที่ส่วนราชการให้เขามาทำได้เลย เช่น การฝังกลบกิ่งไม้ชอย 30 เราก็ขอจากเจ้าหน้าที่โดยตรง หรือแม้กระทั่งการฉีดขยะอะไรต่างๆ ซึ่งในอดีตถ้าจะให้เทศบาลมาฉีดมันต้องรอคิว มันต้องใช้งบประมาณ แต่ชุมชนที่ส่วนใหญ่จะขอน้ำยา แล้วก็ขอเครื่องพ่นยุง ส่วนค่าน้ำมันก็นานๆที ส่วนคน

คิดที่จะเป็นคนจัดหาเอง ถ้าบ่ไม่พอก็มีเงินชุมชนที่ภายในบริหารจัดการกันเอง ทำให้สามารถทำได้ตลอด โดยที่จะขอสองทางคือ นำมาจากเทศบาล และสาธารณสุขอำเภอที่วัดหงส์ทอง...”

ขณะเดียวกันเมื่อสัมภาษณ์ นายสุพล แสนชัย ประธานชุมชนประชาณีเวศน์ 2 ระยะ 3 กล่าวว่²²⁷

“...หลักการพิจารณางบประมาณ อยู่ที่ทีมงานของคณะผู้บริหาร คือ เขาก็จะพิจารณาว่าตรงไหนที่เขาจะได้ฐานเสียงเขา เขาก็จะเอาลงไปตรงนั้น คือยังมีการเมือง อาจจะมีให้บ้างนิดหน่อย แต่ถ้าเป็นงานใหญ่เร่งๆของเขาเขาก็จะเอาของเขา แต่เขาจะไม่ดูแลทางอื่นเลยมันก็ไม่ได้...”

นอกจากนี้ นายสุพล แสนชัย ยังกล่าวเพิ่มเติมในประเด็นความไม่เท่าเทียมในการแบ่งสรรงบประมาณว่

“...การแบ่งงบประมาณมันไม่เท่ากัน สังเกตดูสมัยก่อนเขตบ้านใหม่ น้องชายเขาเป็นส.ส. งบประมาณลงไปทางนั้นเยอะ เพิ่งจะมาตอนหลังๆที่บางตลาดได้เยอะ เพราะผมก็บอกว่า ผมรวมกลุ่มกันนะ ถ้าไม่มาทางผมบ้าง คราวหน้าคุณก็เสียงหน่อยละกัน นายกฯพยายามเกลี้ยงบเพื่อประสานให้ได้...”

ส่วน นายน้ำเงิน (นามสมมติ) ประธานชุมชน ข กล่าวถึงประเด็นเดียวกันว่²²⁸

“...บางตลาดได้น้อย บางพูด บ้านใหม่ได้เยอะกว่า ซึ่งบางพูด บ้านใหม่ น่าจะใช้โครงที่รองเฮงวางไว้เดิม เพราะเพิ่งลาออกตอนมิถุนายน ส่วนเขตปากเกร็ด รongภาสกร และ ต้อย (สท.อ้วนๆ) สนทนกับนายกฯจะขอโครงการกับนายกฯได้ นายกฯรักเขามาก...”

จากคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนคนดังกล่าวในฐานะหัวหน้าคณะ ดำรงตำแหน่งประธานชุมชนกว่าสิบสมัย และ อดีตคณะกรรมการตรวจการจ้้าง สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยประเด็นสำคัญคือ ชุมชนในเขตบางตลาดมีเพียงไม่กี่ชุมชนที่มีบทบาทในการเสนอขอโครงการประเภทการพัฒนา รวมทั้งอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของนายกเทศมนตรี โดยมักจะจัดสรรให้เท่าเทียมกันในทุกเขต แม้ฝ่ายบริหารจะใช้เทคนิคในการบริหาร โดยให้ฝ่ายสภาเทศบาลสามารถเสนอโครงการเข้ามาในแผนพัฒนาได้ อย่างไรก็ดี ท้ายที่สุดอำนาจในการตัดสินใจคัดเลือกโครงการในงบพัฒนายังขึ้นกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

²²⁷ สัมภาษณ์ สุพล แสนชัย, ประธานชุมชนประชาณีเวศน์ 2 ระยะ 3, 21 ธันวาคม 2554.

²²⁸ สัมภาษณ์ น้ำเงิน (นามสมมติ), ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554.

เพื่อมิให้เกิดอคติทางวิชาการ ผู้วิจัยจึงสัมภาษณ์ตัวแทนชุมชนในประเด็นบทบาทของชุมชนกับการมีส่วนร่วมในโครงการเพื่อพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ เพื่อต้องการทราบถึงโครงการที่ชุมชนสามารถเสนอว่าโครงการมีประเภทใดบ้าง และ ชุมชนสามารถเสนอขอ หรือผลักดันงบประมาณ ได้มากน้อยเพียงใด

สำหรับบทบาทของภาคประชาชน ซึ่งหมายถึงตัวแทนของชุมชนต่างๆ สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้ เช่น การเสนอขอโครงการในงบพัฒนาผ่านการเขียนโครงการ เป็นต้น เห็นได้จาก การสะท้อนความคิดเห็นของประธานชุมชนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

โดยนายสุทิน คลับคล้าย รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2²²⁹ กล่าวว่า

“...งบพัฒนา เราก็ขอได้ แต่รายละเอียดอยู่ที่ประธานชุมชน แต่โครงการพัฒนา เวลาเราจะพัฒนาอะไรมันมีอุปสรรคเยอะ ก่อนจะพัฒนาจะต้องมีประชุม มีการให้ข้อมูล ต้องอธิบายละเอียดถึงประโยชน์ที่ได้และที่เสีย กว่าเขาจะยอมรับ...”

นายปฐมพล คุณชนปกรณ์ ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 7²³⁰ กล่าวว่า

“...ปีนี้พี่ขอโครงการบ่อกักน้ำ มันมีปัญหาเรื่องน้ำเอ่อขึ้นมาเลยขอไป แต่ปีนี้เขาบอกว่ามันมีปัญหาเรื่องงบประมาณ คือ โครงการมันผ่านแล้ว แต่งบประมาณมันยังไม่มี ก็เลยต้องรอไป...”

นายมนตรี จันทร์แดง ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 5²³¹ กล่าวว่า

“...โครงการมีแค่ทำเขื่อนคลองโพธิ์ งบมา แต่ว่าจะถูกยืมงบนั้น ไปอีกหรือเปล่า ก็แล้วแต่เขาก็จะแจ้งมาว่า งบทำแล้วมันไม่พอ หรือ ประมูลไม่ได้ก็ว่าไป โครงการทุกโครงการจะต้องเข้าแผน แต่ไม่ใช่ว่าทุกโครงการจะได้ทำ...”

อย่างไรก็ตาม เมื่อสัมภาษณ์กับประธานชุมชนที่มีบทบาทในการเสนอขอโครงการพัฒนาท้องถิ่น คือ นายน้ำเงิน (นามสมมติ) ประธานชุมชน ข²³² ได้ให้ความเห็นว่า

229 สัมภาษณ์ สุทิน คลับคล้าย, รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 2, 19 พฤศจิกายน 2554.

230 สัมภาษณ์ ปฐมพล คุณชนปกรณ์, ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 7, 19 พฤศจิกายน 2554.

231 สัมภาษณ์ มนตรี จันทร์แดง, ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 5, 20 พฤศจิกายน 2554.

232 สัมภาษณ์ น้ำเงิน (นามสมมติ), ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554.

“...โครงการเกี่ยวกับงบประมาณที่พี่ขอไปหลายโครงการ แต่คนตัดสินใจจริงๆว่าจะผ่านก็โครงการไม่ใช่ที่ ปีนี้ของเขตบางตลาด นายกฯเขาให้สท.วัตร เป็นคนดูโครงการในเขตบางตลาดทั้งหมด เขาก็ตัดโครงการของพี่ออกไป แล้วเอาไปทำของเขาตรงชอยประเสริฐอิสลาม...”

นอกจากนี้นายน้ำเงิน (นามสมมติ) ยังกล่าวต่อในประเด็นบทบาทของภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการหรือตัดสินใจด้านงบประมาณเกี่ยวกับการพัฒนาว่า

“...ชุมชนกับสท.จริงๆไม่มีบทบาทมาก เพราะการจัดสรร โครงการก็จะมีกลุ่มกำนันแข่งกับนายกฯ แต่กำนันแข่งจะเป็นคนวาง ซึ่งบส่วนใหญ่จะไปตกที่บ้านใหม่ บางพูด คลองเกลือ เมื่อก่อนบางตลาดได้น้อย สมัยที่กำนันแข่งยังเป็นรองอยู่ ฐานใครฐานมัน เขาช่วยนายกฯ แต่เขามีกำลังมากพอที่จะผลักดัน บางตลาดส่วนใหญ่ที่จะได้ก็คือ กฤษดานคร กับ ประชาานิเวศน์ 2 ระยะ 3 ส่วนชุมชนอื่นก็ไม่ค่อยได้ ของปี 2555 บางตลาดได้ไม่มาก ที่จริงอย่างของพี่พี่ขอไปสามถนน แต่สุดท้ายเขาตัดที่เหลือถนนเดียว คนตัดไม่ใช่ นายกฯแต่นายสมศักดิ์ ลามอ* ตัดออกไปสองชอย แล้วไปทำแถวบ้านเขาตรงชอยประเสริฐอิสลาม โดยอ้างว่าป้องกันน้ำท่วม...”

อย่างไรก็ตามในประเด็นเดียวกัน นายสุพล แสนเย็บ ประธานชุมชนประชาานิเวศน์ 2 ระยะ 3 กล่าวว่

“...บางอย่าง ต้องเข้าใจว่าหน่วยงานราชการ อันไหนเขาเร่งด่วน เขาจะปิดของเราทิ้ง เขาจะเอาโครงการเข้ามาแทรกเรา ของผมก็มี ผมก็พูดอยู่ แต่เขาก็บอกว่าพี่เอาอย่างอื่นไปก็แล้วกัน เราก็ไม่ว่าอะไร เขาบอกอันนี้ผมเร่งด่วน ผมขอไปตรงนี้ก่อน ก็คุยกันก่อนให้รู้เรื่อง...”

สอดคล้องกับ คำกล่าวของนายเรืองศิษฐ์ รัตนวิจารณ์ เลขานุการชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี 1 ที่กล่าวว่า

“...โครงการของหมู่บ้านที่สรุปเดือนเป็นปี 56 ตอนแรกจะทำปี 55 เวลาเขาจะเลื่อนเขาก็เรียกประธานชุมชนกับสท.ในเขตไปชี้แจง...”²³³

อีกทั้ง นายวรรัตน์ ตามซัน คณะกรรมการชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ที่กล่าวว่า

* เนื่องจากในขั้นสุดท้ายพอนายวิชัย บรรดาศักดิ์ ต้องการดึงนายสมศักดิ์ ลามอไปเป็นพวก นายกฯ จึงให้อำนาจการตัดสินใจกับนายสมศักดิ์ ลามอ ทั้งหมดเรื่องโครงการในปี 2555 โดยเบื้องหลังนายสมศักดิ์ ลามอ มีอาชีพเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง อย่างไรก็ดีจากการสัมภาษณ์พบว่านายสมศักดิ์ ลามอ ได้ซื้อตัวนาย (แป้น) ไปอยู่ด้วย

²³³ สัมภาษณ์ เรืองศิษฐ์ รัตนวิจารณ์, เลขานุการชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี 1, 22 มิถุนายน 2555.

“...โครงการถ้าไม่มีใครเป็นเครือข่ายนายกฯ ก็ไม่ได้ง่ายๆ บางทีขออะไรไป แต่มันก็ยังเงียบ ส่วนประชาชนชุมชนเขาจะรู้ว่ามันบออะไรมา แต่ก็บอกแต่ไม่เท่าไรหรอก คือบอกแต่ว่ามันยังงี้ยังงั้นนะ แต่ก็ได้บออะไรมา อย่างเช่น หลังคา ผมบอกไปว่าต้องทำทรงโปร่ง จะได้มีอากาศเข้า เขาก็ทำทรงทึบ อากาศเข้าไม่ได้ พอมีประชุมตอนแรกก็บอกไปว่ามัน ไม่มีอากาศเข้า พอบอกเขา เขาก็ตอบว่า ถ้ามันจะเข้าก็เข้า ถ้าไม่เข้าก็คือไม่เข้า สุดท้ายก็ออกมาอย่างที่เห็น ผมไม่อยากพูดว่ารองอะไร คือพูดง่ายๆ โครงการในชุมชนไม่เกิดแน่ถ้าไม่มีใครผลักดัน ถ้าสท.ไม่ผลักดัน โครงการก็ไม่เกิด ชาวบ้านที่มีใจจริงๆมันก็ไม่ค่อยมี ส่วนผู้บริหารชอบทำโครงการที่เห็นเป็นรูปธรรมมากกว่า ทำให้ชาวบ้านเห็นเป็นรูปธรรม ต่อให้ไม่ดีแต่ก็อยากเน้นให้เป็นรูปธรรมว่าเราก็ทำนะ คือ ถ้าทำดีเกินไปเมื่อไหร่จะได้สร้าง ถ้าทำไม่ค่อยดีมาก มันก็จะเร็วหน่อย...”²³⁴

สำหรับประเด็นนี้ นายธำรงค์ จันทร์สุกรี ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 9 กล่าวว่

“...ผมว่าเทศบาลเขาครอบงำจริงๆนะ บางทีบอกโครงการนี้ได้ บางทีก็บอกว่าทำไม่ได้ แขนเหมือนอุปโลกน์ขึ้นมา เหมือนเราเดินไปแล้วเอาปัญหาไปบอกเขา เหมือนเราเป็นเครื่องมือมากกว่า ทำให้ผู้นำชุมชนเป็นแค่เครื่องมือเท่านั้นแหละ บางทีเขาไม่ต้องทำอะไร ก็เหมือนใช้เป็นเครื่องมือ เรากลายเป็นว่าต้องคล้อยตามเขามากกว่า...”²³⁵

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาโครงการในแผนพัฒนาสามปีฉบับ พ.ศ. 2555 – 2557 ควบคู่กับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 เพื่อวิเคราะห์ว่าชุมชนได้รับประโยชน์ หรือ ได้รับโครงการที่มาจากความต้องการมากน้อยเพียงใด

โดยพบว่าโครงการที่มาจากแผนชุมชนรวมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 – 2557 มีทั้งสิ้น 102 โครงการ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2555 มีโครงการที่จัดลำดับไว้ทั้งสิ้น 50 โครงการ เมื่อพิจารณาจำนวนโครงการดังกล่าวเปรียบเทียบกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 เพื่อวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ พบว่า โครงการที่มาจากแผนชุมชนและผ่านเข้าสู่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายและปรากฏในเทศบัญญัติ ซึ่งถือเป็นโครงการที่วางแผนว่าจะดำเนินการในปี พ.ศ. 2555 มีเพียง 17 โครงการ จาก 50 โครงการ

สำหรับประเด็นนี้ นายธำรงค์ จันทร์สุกรี ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 9 กล่าวว่

²³⁴ สัมภาษณ์ นวรัตน์ ตามชั้น, คณะกรรมการชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2, 12 พฤษภาคม 2554.

²³⁵ สัมภาษณ์ ธำรงค์ จันทร์สุกรี, ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 9, 29 พฤษภาคม 2554.

“...โครงการที่ชุมชนเสนอ ต้องผ่านการทำให้เป็นภาพรวมก่อนอีก ซึ่งลู่กว่า การทำแผนเป็นเหมือนถูกรอบงำจากภาครัฐมากกว่า เพราะแผนมีแต่การให้ระบุโครงการที่เป็นโครงการที่เทศบาลต้องทำอยู่แล้ว ฝ่ายบริหารก็ทำไปยั้งนั้น ไม่ได้จริงจิงอะไร...”²³⁶

กล่าวโดยสรุป จากคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนต่างๆจะพบว่า แม้ชุมชนจะมีบทบาทในการเสนอขอโครงการด้านการพัฒนา แต่ยังไม่สามารถมีบทบาทในด้านการตัดสินใจหรือการผลักดันให้โครงการในงบพัฒนาผ่านเข้าสู่เทศบาลฯ หรือ ขึ้นการนำไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการในการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆที่ชุมชนเสนอกับเทศบาล ชุมชนเป็นเพียงตัวแสดงหนึ่งที่เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะห้วกะแนนให้กับฝ่ายการเมือง แม้ว่าจะมีบางชุมชนที่มีส่วนร่วมในฐานะผู้ผลักดัน โครงการ แต่จากข้อเท็จจริงจากการสะท้อนความคิดเห็นของประธานชุมชนบางชุมชน เช่น ประเด็นการรอโครงการพัฒนาบางโครงการ หรือ การได้รับข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน แสดงให้เห็นว่าแท้จริงอำนาจในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณมีได้อยู่ที่ตัวแทนภาคประชาชน เพราะจากข้อเท็จจริงจากการวิเคราะห์แผนพัฒนาสามปี และเทศบาลฯ ผู้วิจัยพบว่าโครงการของชุมชนมักจะถูกคัดตอนลง โดยที่ชุมชนไม่สามารถต่อรองหรือผลักดันโครงการในด้านการพัฒนาได้มากนัก

ดังนั้นประเด็นคือ เมื่อชุมชนมิใช่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ แต่มีบทบาทเฉพาะการเสนอขอโครงการพัฒนาท้องถิ่น ตัวแสดงใดที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุด และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณางบประมาณอย่างไร

เพื่อมิให้เกิดอคติทางวิชาการ ผู้วิจัยได้โดยสัมภาษณ์ในประเด็นเดียวกันกับ สมาชิกสภาเทศบาลในเขตต่างๆ เช่น นายวิฑูรย์ สังข์ทอง สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ซึ่งกล่าวว่า²³⁷

“...หลักการพิจารณางบประมาณ เราจะดูความเดือดร้อนของชาวบ้าน ชาวบ้านเสนอแนะเราเป็นฝ่ายบริหารว่าอันไหนเดือดร้อนมาก เดือดร้อนน้อย ถ้าไม่พอเราตัดไปเป็นปีหน้า...”

เช่นเดียวกันกับคำสัมภาษณ์ของ นายสมบัติ ยิ่งเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ที่กล่าวว่า²³⁸

“...การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่แล้วแต่นายกฯ การแบ่งส่วนใหญ่ก็จะกระจาย อย่างเป็นปีแรกๆบ้านใหม่บางพวกก็จะได้เยอะ แต่ปีหลังๆบางตลาดก็ได้เยอะ...”

²³⁶ สัมภาษณ์ ช่างค์ จันทร์สุกรี, ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 9, 29 พฤษภาคม 2554.

²³⁷ สัมภาษณ์ วิฑูรย์ สังข์ทอง, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1, 5 มกราคม 2555.

²³⁸ สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายสมหวัง ลามอ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ที่กล่าวว่า

“...เราพิจารณาว่าอันไหนจำเป็น เพราะงบบมีแค่ 200 ล้านบาทไม่พอ อย่างถนนบางเส้นไม่จำเป็นก็ชะลอไว้ก่อน ไว้ทำปี 56 แต่ส่วนใหญ่อย่างพวกถนนก็จะพยายามกระจายให้ทั่วทั้งเทศบาล เพราะถ้าทำหมู่บ้านเดียวหมู่บ้านอื่นเขาก็ว่าแย แต่ไม่ได้แบ่งเท่ากันทุกเขต...”²³⁹

ในประเด็นเดียวกันนางภารดี คงหุ่น หัวหน้าจัดหางบประมาณ ที่กล่าวว่า

“...การแบ่งงบแต่ละเขตไม่เท่า ความจำเป็น บางเขตไม่มีประชาชนร้องเรียนอะไรก็ไม่มีอะไรมาก เพราะงบประจำมันก็ 80% งบลงทุนเหลือแค่ 20% ทั้งพื้นที่ สท.คนไหนเขตไหนเดือดร้อน ก็ต้องขอให้มาตั้งในแผนก่อน แล้วค่อยคุยกับท่านนายก...”²⁴⁰

สอดคล้องกับที่นางสุดฤทัย มุขวงศา หัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน ที่กล่าวว่า

“...นายกพยายามกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึง ถึงแม้ว่าตำบลปากเกร็ดจะประสบปัญหาน้ำท่วมมาก แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะนำงบประมาณมาลงที่ตำบลปากเกร็ดเพียงตำบลเดียว นายกจะกระจายงบมากกว่า...”²⁴¹

เนื่องจากการพัฒนามักจะต้องกระจายไปทุกพื้นที่ของเทศบาล แต่สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มักเสนอขอโครงการเฉพาะเขตของตน เช่น โครงการทำถนนซอย ขณะที่ฝ่ายบริหารจะเน้นโครงการที่ได้ประโยชน์ในภาพรวม เช่น การก่อสร้างเขื่อน การแบ่งสรรงบประมาณในแต่ละเขตจึงไม่เท่ากัน แต่เน้นการกระจายงบประมาณ ดังนั้นในขั้นตอนดังกล่าวจึงมีการต่อรองงบประมาณระหว่างนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล²⁴² ดังนั้นในการตัดสินใจพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนนี้ จึงมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในขั้นดังกล่าวตัวแสดงหลักที่เข้ามามีบทบาทในขั้นดังกล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาล และ นายกเทศมนตรี ซึ่งประเด็นการเมืองที่น่าสังเกต คือการที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับงบประมาณได้

ดังนั้น ในการพิจารณาการลงทุน สมาชิกสภาเทศบาลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ ซึ่งประเด็นนี้ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กล่าวว่า

“...นายกจะเปิดโอกาสให้สท.ต่อรอง แต่ไล่ตามลำดับเรียงตามรายชื่อ เรียงตามลำดับเขต คือ เขต 1 เขต 2 เขต 3 เขต 4 โดยนายกจะไม่ใช้วิธีการแบ่งบให้เท่ากันทุกเขต เพราะนายกจะใช้วิธี

²³⁹ สัมภาษณ์ สมหวัง ลามอ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 3 สิงหาคม 2554.

²⁴⁰ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดหางบประมาณ, 29 มิถุนายน 2554.

²⁴¹ สัมภาษณ์ สุดฤทัย มุขวงศา, หัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน, 29 มิถุนายน 2554.

²⁴² สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

ให้ สท.เขต 1 เบอร์ 1 เรียงไปจนถึงเบอร์ 24 ให้ขอโครงการได้ก่อน ทำให้งบลงทุนที่เหลือประมาณ 200 ล้านบาทต้องถูกหักไปเรื่อยๆ...”²⁴³

อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กล่าวเสริมว่า

“...โดยปกติ เทศบาลเราจะพิจารณางบประมาณที่เดียวทุกเขตไปเลย ซึ่งคณะผู้บริหารก็ต้องเข้า เพราะเขาต้องมาอธิบายว่าเขาจะแบ่งเงินตัวนี้ให้ใคร ซึ่งส่วนใหญ่คนที่แบ่งแก้ก่อนนี้จะเป็นนายกเทศมนตรี ดังนั้นเขาจะเอาบัญชีมาวาง แล้วมันระบุไว้ว่าทำปีนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องถอดโครงการพวกนี้ออกมา ซึ่งเขตปากเกร็ด ก็จะมาดูกัน เขาก็จะเรียงมาเลย นายกฯก็จะถามพวกสท.ว่า จำเป็นมั๊ย สท.ต่างๆก็ต้องอธิบาย เขตใครเขตมัน ในเขตพื้นที่ตนเอง ถ้าสท.อธิบายดีก็จะได้โครงการนั้นก็เรียงๆกันไป ประเด็นที่เกิดขึ้นเมื่อวันเสาร์ก็คือ เงินไม่พอ คือ มีโครงการมากกว่าเงิน ก็จะกลับมาดูใหม่ ซึ่งเขาก็จะมีการต่อรองกัน ซึ่งตรงนี้ถ้าถามพี่ว่ามันมีวิธีการอย่างไร เราไม่สามารถจะนำไปลงได้ว่าอะไร อย่างไร ฉะนั้นคุณก็ลงไปแค่ว่าขึ้นกับเทศบาลว่าเขามีนโยบายจัดสรรตรงนี้อย่างไร แต่เทศบาลนครปากเกร็ด คือ ให้ทุกเขต ตามความสำคัญจำเป็น แต่ไม่ได้แบ่งเท่าๆกันเหมือนเทศบาลอื่น...”²⁴⁴

เมื่อสัมภาษณ์ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด กล่าวว่า

“...การแบ่งงบ ปล่อยให้แบ่งเท่ากันไม่ได้ สมมติ ปากเกร็ดนะ มันทำถนนหมดแล้วไม่มีอะไรจะให้ทำแล้ว เราต้องตั้งสมมติฐานว่า เราต้องให้คุณเป็นสท.เขตนี้ แต่ไอ้ความเดือดร้อนของเขตอื่นที่ยังไม่ได้ทำ สมมติผมยกตัวอย่างอย่างถนนผมทำหมดทุกอย่างแล้ว ไม่ว่าจะป็นตำบลปากเกร็ด บางพูด บางตลาด คลองเกลือ ทำทุกอย่างแล้ว ไอ้ที่ไม่ทำอยู่ชายแดนบ้านใหม่ ถนนยังเป็นลูกรังอยู่ โดยที่ไม่ทำ ที่ไม่ทำเพราะอะไร บ้านยังน้อยอยู่ก็ไม่ทำ เข้ามาได้ก็เริ่มทำแบบเนี้ย แล้วก็เห็น พอตอนหลังๆเริ่มมีฝ่ายค้านเข้ามา หาวว่าผมไปทำถนนแถวบ้านใหม่หมดเลย แต่ถนนสาธารณะไม่มีที่ให้ทำแล้วในปากเกร็ด ในบางตลาดก็ไม่มี บางพูดก็ไม่มี คลองเกลือก็ไม่มี แล้วงบประมาณที่เขายังไม่เคยได้รับเลย ไม่เคยได้ทำถนนค.ส.ล.เลยมันก็ต้องไปลงที่บ้านใหม่ซะมั๊ย แล้วคุณไปบอกว่าปากเกร็ดให้ผมไปเป็นนายกฯเปลี่ยนนายกฯใหม่ได้แล้ว ไปเป็นนายกฯนครบ้านใหม่ไปเลย เวลาที่มีฝ่ายค้านนะนะ เราก็บอกว่าแถง เขาก็พยายามจะล้มผมไม่ผ่านงบประมาณให้ได้ เมื่อสองสมัยที่แล้วนะผมบอกว่าไม่ใช่ ผมไม่ได้ดูว่าตรงไหน แต่ท่านเห็นมั๊ยว่าท่านเป็นสมาชิกผมก่อนเป็นผู้หวังดึงเนี้ย

²⁴³ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

²⁴⁴ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

ถามท่านประธานก็ได้ว่าหนึ่งในปากเกร็ดมีถนนสาธารณะที่ผมยังไม่ทำมีมี บางพุดมีมีมี บางตลาดมีมีมี คลองเกลือมีมีมี หยิบมาให้ผมดูซักสาธารณะได้มีมี ถ้าผมไม่ทำผมยอมรับ แต่ต้องเป็นถนนสาธารณะไม่ใช่ถนนชาวหมู่บ้านที่ขอมมา หมู่บ้านไม่ใช่สาธารณะมันก็ทำไม่ได้ เพราะมันแพงไม่ได้ ต้องยกให้เป็นสาธารณะก่อนแล้วค่อยว่ากัน แต่บ้านใหม่มันติดเขตชายแดน ถึงจะเป็นบ้านเกิดผม แต่ผมก็เป็นคนปากเกร็ด บ้านใหม่ไม่ใช่อำเภอปากเกร็ดหรือ ผมเป็นคนบ้านใหม่ก็จริงแต่ผมก็เป็นคนปากเกร็ด หรือบางตลาดไม่ใช่คนปากเกร็ดหรือ หรือ ต้องคนเกิดตำบลปากเกร็ดถึงจะเป็นคนปากเกร็ดที่เดียว เราก็พูดอย่างนี้เลย พูดแรงผมก็แรง คุณไปเปิดดูเลยตั้งแต่ผมเข้ามาเป็นผู้บริหาร มีตรงไหนที่ถนนในตำบลปากเกร็ด บางตลาด บางพุด คลองเกลือที่เป็นสาธารณะแล้วผมยังไม่ทำมีมี เราต้องเอาเหตุผลมาคุยกัน ไม่ใช่ว่ามาตีอย่างที่ว่าทำให้ชาวบ้านจะพูดสื่่อออกไปนะใช่มีมี ต้องเอาหลักฐานมาคุยกับผม ผมเป็นคนเดียวที่ตรงไหนได้คะแนนน้อยแล้วเดือดร้อนกว่าผมทำก่อน ตั้งแต่เป็นกำนันแล้ว ผมอยู่บ้านใหม่ อยู่หมู่ 3 ผมไม่ทำหมู่ 3 ผมไปทำหมู่ 1 หมู่ 2 ที่เขาแข่งกับผมหมดเลยนะ ผมบอกผมค่อยตรงไหนที่ยังไม่ได้ทำ ผมยังไม่ได้ปิดรอยตรงไหน เขายังหาว่าผมรักแต่หมู่ผม หมู่ผมตอนเป็นเทศบาลนครถนนในบ้านใหม่ยังไม่ทำเยอะเยอะไม่เคยทำ แต่ผมตอบชาวบ้านได้ว่าเรามีบ้านแค่สามสี่ห้าหลัง แล้วต้องสร้างถนนไปสิบล้าน แต่เดือดร้อนอะไรผมหาทางแก้ไขให้ปรับให้เอาที่เขาเดือดร้อนมากกว่าก่อนดีมีมี ผมก็คุยอย่างนี้ ผมก็อบรมสมาชิก ไม่ใช่หนึ่งปีแบ่งกันเหมือนเขตทท. คือ สมาชิกมันมาจากหลายฝ่ายหลายพรรค เพื่อให้งบประมาณมันผ่านก็แบ่งไปเป็นเขตๆ แต่ถ้าผู้บริหารมาในกลุ่มเดียวกัน มันคุยได้ง่ายกว่า จะขัดต้องเอาเหตุผลมาว่าเขาเดือดร้อนอะไร อย่าถือว่าคุณเป็นสมาชิกเขต 2 คุณต้องดูภาพรวมว่าเขตอื่นเขาเดือดร้อนกว่าหรือเปล่า ถ้าเงินคุณอยู่อยู่กับผมเลย ปัญหาว่าใครเดือดร้อนหนึ่งสองสามว่ามา ถ้ามีงบประมาณเราก็ไล่ไปให้ มีงบประมาณเราก็ให้ อาจจะไม่ได้หมดเลยก็ได้ อาจจะไม่ได้หมดเลยก็ได้ ถ้ามีก็หนึ่งสองสามว่ามา หนึ่งก็ห้ามผู้บริหาร สมาชิกมีส่วนได้เสียในเทศบาล...”²⁴⁵

จากประเด็นนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าการแบ่งสรรงบประมาณเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน และในความเป็นจริงการจัดสรรงบประมาณอาจไม่ได้พิจารณาจากความจำเป็นได้ทั้งหมด เนื่องจากในความเป็นจริงยังมีการพยายามแย่งชิงงบประมาณระหว่างสมาชิกสภาที่เป็นฐานคะแนนเสียงของนายกเทศมนตรีโดยตรง กับ เขตที่นายกเทศมนตรีไม่มีฐานคะแนนเสียงมากนัก ด้วยเหตุนี้จึงเกิดประเด็นคำถามต่อมาว่า ในที่สุดการจัดสรรงบประมาณในงบลงทุนในปี พ.ศ. 2555 นี้จะมีหลักการจัดสรรอย่างไร

²⁴⁵ สัมภาษณ์ วิชาญ บรรดาศักดิ์, นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด, 5 ตุลาคม 2555.

เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 แบ่งตามเขตพบว่าเขตบ้านใหม่ และบางพูด ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนามากที่สุดในขณะที่เขตอื่น เช่น บางตลาด และ ปากเกร็ด คลองเกลือ ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่มากนัก ดังตาราง

ตารางที่ 4.11 การแบ่งงบประมาณเพื่อการพัฒนา

ตำบลบางตลาด	ตำบลปากเกร็ด	ตำบลคลองเกลือ	ตำบลบางพูด	ตำบลบ้านใหม่
5,650,000	70,000,000	20,000,000	980,000	490,000
660,000	1,000,000		400,000	2,390,000
840,000	3,000,000		32,000,000	3,840,000
6,000,000			4,500,000	2,470,000
1,600,000			65,000	56,000,000
1,440,000				8,370,000
3,310,000				4,000,000
930,000				6,000,000
1,200,000				300,000
760,000				1,550,000
1,400,000				
1,200,000				
1,500,000				
3,000,000				
29,490,000	74,000,000	20,000,000	37,450,000	85,410,000

จากตาราง จะเห็นได้ว่า ในแต่ละเขตได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นกับการตัดสินใจของนายกเทศมนตรี และ ฝ่ายบริหารมากที่สุด โดยคำนึงถึงโครงการในภาพรวมมากกว่าโครงการย่อยๆ เช่น ก่อสร้างถนนในซอย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2555 เขตตำบลบางตลาดมีโครงการประเภทก่อสร้างถนนมากกว่าเขตอื่น เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลบางคนมาจากฝ่ายค้าน และมีแนวโน้มเข้ามาเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ทำให้สามารถเสนอหรือต่อรองโครงการได้มากกว่าเขตอื่น

สำหรับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณเช่นนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้เช่น

“...มีประเด็นไม่พอใจกันเรื่องใครเสนอก่อนได้มากกว่า เพราะเราไม่ได้จับเบอร์กันว่าให้เขตไหน ได้ก่อน และไม่ได้ให้เท่ากันทุกเขต เพราะฉะนั้นเงิน 200 ล้านบาท ก็จะถูกตัดลงไปเรื่อยๆ เพราะฉะนั้น คนที่อยู่เขตสุดท้ายก็จะบอกว่า ฮ้าวเดียวเหลือถึงฉันน้อย แล้วสุดท้ายก็จะลงที่ท่านนายกฯว่า ไม่เป็นไรนะ เดียวถ้าไม่พอจริงๆก็จะไปตัดโครงการให้ ซึ่งก็จะวนอยู่อย่างนี้สามารถรอบ...”²⁴⁶

สอดคล้องกับคำกล่าวของนายสมหวัง ลามอ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ที่กล่าวถึงประเด็นความขัดแย้งในระหว่างการประชุมสภาอนุกรอบว่า

“...ความขัดแย้งก็มี คราวที่แล้ว คุยกันนาน คือ สท.เขตอื่นๆเขาก็อยากดึงงบประมาณเขตเขาเยอะๆ แต่ละเขตก็ดึง เช่น ปีนี้บางตลาดน่าจะได้มาทางนี้เยอะนะ สท.คนอื่นก็จะพยายามมันก็ต้องดึงไปตรงนี้ๆ คือ เขาก็จะพยายามดึงกัน...”²⁴⁷

อีกทั้งจากการสังเกตการณ์ในช่วงที่มีการต่อรองงบประมาณ ผู้วิจัยพบความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลระหว่างเขตที่ต้องต่อรองของงบประมาณระหว่างกัน สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการแย่งชิงงบประมาณระหว่างเขต ซึ่งประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยสังเกตเห็นก่อนการประชุมอนุกรอบในวันประชุมสภาวันที่ 4 มิถุนายน 2554 โดยผู้วิจัยจับบทสนทนาของสมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ท่านหนึ่งที่กำลังคุยกับสมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ท่านหนึ่ง ได้ใจความคร่าวๆว่า

นาย สัม (นามสมมติ) : “...คุณไม่ทำเดี๋ยวผมทำเองนะ เอาให้จบวันนี้แหละ...”

จากนั้นสมาชิกสภาทั้งสองก็เดินไปคุยกันในบริเวณทางแคบใกล้บันไดทางขึ้นว่า

“...เรื่องงบประมาณมันอะไรยังไงเนี่ย...”

และไม่นานสมาชิกสภาเทศบาลสองคนก็เริ่มขัดแย้งกัน จนสมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 คนดังกล่าวกล่าวว่า

²⁴⁶ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

²⁴⁷ สัมภาษณ์ สมหวัง ลามอ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 30 เมษายน 2554.

นาย ส้ม (นามสมมติ) : “...ก็พี่เทา (นามสมมติ) จะเปลี่ยน จะเปลี่ยนทำไม...”

ส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลคนที่ถูกถามเช่นนี้ไม่พอใจรีบลงบันไดไป ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 คนดังกล่าวรีบตะโกนว่า

นาย ส้ม (นามสมมติ) : “...เดี๋ยวก่อนดี พี่เทา (นามสมมติ) ฟังก่อนดี...”

หลังจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวก็กลับเข้าห้องประชุมนอกรอบไป ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลที่ลงบันไดไปไม่กลับขึ้นมาอีกเลย ส่งผลให้การประชุมสภาเทศบาลอย่างเป็นทางการในวันนั้นมีสมาชิกสภาเทศบาลเพียง 23 คนเท่านั้น

จากเหตุการณ์ดังกล่าวแม้ผู้วิจัยจะไม่สามารถจับใจความทั้งหมดระหว่างการสนทนาได้ เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองมีความระมัดระวังกันเป็นอย่างมาก แต่จากบทสนทนาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างการต่อรองงบประมาณที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลอย่างชัดเจน

เมื่อเกิดประเด็นขัดแย้งขึ้นระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนใหญ่นายกเทศมนตรีจะอยู่ในฐานะผู้ประนีประนอม หรือ ไกล่เกลี่ย โดยส่วนใหญ่นายกเทศมนตรีจะใช้วิธีการเจรจาต่อรองกับสมาชิกสภาเทศบาล

ประเด็นที่สอง ฝ่ายบริหารใช้กลวิธีใดในการประนีประนอม และใช้วิธีใดในการผลักดันงบประมาณในส่วนที่เป็นนโยบายของนายกเทศมนตรีโดยตรง

1. การต่อรองประนีประนอมนอกรอบ

สำหรับการประนีประนอม ส่วนใหญ่นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้ประนีประนอมความขัดแย้งให้กับบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลที่ขัดแย้งกันในเรื่องงบประมาณ ประเด็นดังกล่าว นางภารดี คงหุ่น หัวหน้าจัดทำงบประมาณ กล่าวว่า

“...ปีนี้ ท่านนายกฯของบให้กับอีกกลุ่มมากกว่า โดยบอกว่า กลุ่มนี้ได้เยอะแล้ว คุณได้โครงการนี้ไปแล้ว คุณเสนอมมา 10 โครงการ เอาไป 3 โครงการนะ ให้คนอื่นบ้าง เพราะถ้าให้กลุ่มอื่นมากกว่าอีกฝ่ายก็ต้องค้าน ท่านไม่ยอมให้แตกแยก ท่านก็ต้องไกล่เกลี่ยเพื่อไม่ให้แตกแยก เพราะทุกคนมันก็เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ก็เหมือนรัฐบาลแหละมันต้องประนีประนอมเอาใจกัน ถ้าเป็น

พวกเราก็พูดกันง่ายเลย เช่น เฮีย เอ็ง เคี้ยวเอาไว้ก่อนสิ สรูปคือ นายก็จะพยายามจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความขัดแย้งให้ได้...”²⁴⁸

ขณะเดียวกัน นายสมหวัง ลามอ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ที่กล่าวถึงวิธีการที่ฝ่ายบริหารใช้วิธีการชี้แจงเหตุผลเพื่อลดความขัดแย้ง ว่า

“...โครงการที่จะล่อไว้ก็ไม่ได้ตัดไปเลย แต่จะเก็บไว้ในแผนเพื่อเอาไว้พิจารณากันใหม่คราวหน้า...”²⁴⁹

หรือ จากคำสัมภาษณ์ของ นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ที่กล่าวถึง การแสดงบทบาทด้านการตัดสินใจของนายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรี ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงวิธีการในการประนีประนอมกับสมาชิกสภาเทศบาลที่ต่อรองงบประมาณว่า

“...ท่านรู้เยอะ แต่ถ้าไม่ค่อยสรุป มันก็จะมีปัญหาในด้านการตัดสินใจ คือ ท่านจัดลำดับไม่ถูก รู้ทุกอย่าง แต่ไม่ได้ทุกอย่าง มันก็ต้องทำให้ลดลง ซึ่งตรงนี้ทำให้เวลายันเคลื่อนไป คือนอกกรอบตรงนี้นั้นหลายรอบแล้ว ซึ่งตรงนี้คือข้อเสีย ผลตกที่เจ้าหน้าที่ในด้านความล่าช้า และในด้านความไม่ชัดเจน เช่น สมมติมีคนมาพูด อ้าว เปลี่ยนอีกแล้ว อย่างนี้ คือ ท่านไม่เด็ดขาด อย่างเช่น เวลาท่านพูดกับสท. ท่านจะพูดประมาณว่า ตรงนี้ มันทำแล้วหรือเปล่า โดยที่ท่านไม่พูดไปเลยว่า ตรงนี้ทำแล้วไม่ทำแล้ว สรุป ท่านเป็นคนใจดี ซึ่งมีทั้งข้อดี และ ข้อเสีย เพราะแทนที่เอกสารจะเสร็จ มันก็ไม่เสร็จ...”²⁵⁰

โดยคำกล่าวเหล่านี้นายกเทศมนตรีจะใช้กล่าวกับบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 และ 2 ที่ไม่ค่อยมีฐานคะแนนเสียง ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นคนของนายกเทศมนตรีโดยตรงจะสามารถต่อรองกันง่ายกว่า ดังคำสัมภาษณ์ที่หัวหน้าจัดทำงบประมาณกล่าวว่า

“...พวกเราพูดกันง่ายกว่าพวกอื่น เขาก็จะยอม เพราะเขาต้องเข้าใจนาย...”²⁵¹

248 สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 8 กันยายน 2554.

249 สัมภาษณ์ สมหวัง ลามอ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 3 สิงหาคม 2554.

250 สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

251 สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 8 กันยายน 2554.

สำหรับวิธีการเจรจายกเทศมนตรีจะเจรจากับสมาชิกสภาเทศบาลในเขตที่ตกลงกันง่ายกว่า เช่น “สท.พวกเราที่ขอโครงการมา นายกฯบอกเลยว่า รอปีหน้า พี่เอาไปก่อน อีกปีเดียวชาวบ้านก็รอได้ แต่บางทีมันก็มีคิว มันก็จำเป็นทั้งนั้นแหละ” สอดคล้องกับที่ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานกล่าวว่า “นายกฯจะคอยบอกว่า เดี่ยวไม่เป็นไรนะ เดี่ยวเราจะตัดโครงการที่ไม่ใช่เอามาให้ตอนเพิ่มเติมก็ได้”²⁵²

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า นายกเทศมนตรีมีแนวโน้มในการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลในเขต 3 และ 4 บางคนไม่พอใจที่นายวิชัยให้งบประมาณในเขตแรกๆก่อน ทั้งนี้หากพิจารณาให้ลึกซึ้งถึงการแสดงบทบาทเช่นนี้ของฝ่ายบริหารก็เพื่อผลประโยชน์ของตนในด้านผลคะแนนเสียง

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ในประเด็นเดียวกันกับนางภารดี คงหุ่น หัวหน้าจัดทำงบประมาณ ที่สะท้อนว่าการพิจารณางบลงทุนนั้นแม้นายกเทศมนตรีจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลต่อรองงบประมาณได้ในการประชุมงบลงทุนนอกรอบ แต่ท้ายที่สุดการตัดสินใจยังคงอยู่ที่นายกเทศมนตรี ดังคำสัมภาษณ์

“...การจัดสรรเงินขึ้นกับท่านนายกฯ ท่านดูปัญหาความต้องการ และความจำเป็น ซึ่งการจัดสรรจะไม่เท่ากัน มันจะเท่าได้ไง โครงการแต่ละโครงการมันก็ราคาไม่เท่ากัน พื้นที่ไม่เท่า ความต้องการก็ไม่เหมือนกันอยู่แล้ว แต่ปีนี้เน้นพวกเจ็อน และระบบป้องกันน้ำท่วมทั้งหมด โดยนายกฯมีอำนาจมากที่สุดว่าจะเอาอะไรมา...”²⁵³

กล่าวโดยสรุป จากคำสัมภาษณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในประเด็นการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล สะท้อนให้เห็นว่า หลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ แม้จะมีบางส่วนที่ดูความเดือดร้อนของชาวบ้าน และเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาเสนอโครงการ แต่ในด้านการตัดสินใจที่แท้จริงขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ เห็นได้จากการแบ่งสรรงบประมาณในแต่ละเขตแบบเรียงตามความสำคัญจำเป็น ซึ่งส่วนใหญ่มาจากเหตุผลของฝ่ายบริหาร หากจะมีการต่อรองสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับนายกเทศมนตรี

เห็นได้ว่าในความเป็นจริง การพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการลงทุนยังคงมีความขัดแย้ง และมีการแย่งชิงงบประมาณในแต่ละเขต นายกเทศมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละเขตสามารถเสนอ ต่อรองงบประมาณได้โดยเฉพาะใน

²⁵² สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

²⁵³ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 8 กันยายน 2554.

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 นายกษมิเนวโน้มจะจัดสรรงบประมาณ โดยกระจายงบให้เขตที่นายกเทศมนตรีมีฐานคะแนนเสียงน้อย เช่น เขตบางตลาด ให้สามารถต่อรองงบประมาณจำนวนนี้ได้ก่อน ซึ่งเขตบางตลาดมีเนวโน้มจะได้โครงการมากกว่าเพื่อลดความขัดแย้ง และป้องกันมิให้เกิดการตีรวนในสภา ขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลในเขตเดียวกันกับบ้านนายกเทศมนตรี สามารถใช้วิธีการพูดคุยกันได้เพื่อให้เกิดการประนีประนอมกัน

ขณะที่ เมื่อถามถึงความพอใจในการจัดสรรงบประมาณลักษณะนี้ กับนายสมบัติ ยิ่งเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า

“...ไม่ค่อยพอใจ เทศบาลน่าจะมีการพัฒนามากกว่านี้...”²⁵⁴

แต่เมื่อผู้วิจัยสัมภาษณ์ประเด็นดังกล่าวกับผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กลับกล่าวว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่มีบทบาทนั้นมีความไม่พอใจที่ไม่ได้รับงบประมาณตามที่ขอไว้

“...คนที่เขาพูดเขาไม่ยอมมองว่า ถนน เขตนั้นได้ แต่มันก็อยู่ในอำเภอปากเกร็ดเหมือนกัน เขาไม่มองอย่างนั้น มันก็เลยไม่จบ...”²⁵⁵

จากคำสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งกันในเชิงความคิดระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร

ประเด็นนี้ทำให้คิดต่อได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่มีบทบาทในการเสนอผลักดัน และต่อรองงบประมาณนั้น อาจมีเนวโน้มที่จะเข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเองมากกว่าการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลหรือไม่ เพราะจากการสังเกตพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ พบว่า มักจะเรียกร้องหรือผลักดันโครงการย่อยๆ ทำเฉพาะในเขตตนเองมากกว่า และจากการสังเกตการดำเนินโครงการของสมาชิกสภาเทศบาลบางเขตยังพบว่า การดำเนินโครงการเป็นไปแบบขยักขยอน เช่น ทำถนนทีละ 1 เมตร ทำช่วงถนนละ 1 ปี ซึ่งน่าสังเกตว่าสมาชิกสภาเทศบาลอาจมีผลประโยชน์อื่นใดหรือไม่ โดยในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยได้สัมภาษณ์กับหัวหน้าจัดทำงบประมาณ ทำให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นว่า การเมืองยังคงไม่พ้นเรื่องผลประโยชน์ และพฤติกรรมดังกล่าวของสมาชิกสภาเทศบาลมีเนวโน้มจะเป็นเช่นนั้น

“...เทศบาลเราไม่มีสภาผู้รับเหมา แต่จะมีก็คือบริษัทฯประจำ เขาเคยบอกว่า ใช้น้ำมันให้เยอะ จ้างมันดีกว่า มันเป็นการคอร์ปชั่น มันฝังรากลึกแล้ว...”²⁵⁶

²⁵⁴ สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

²⁵⁵ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 23 สิงหาคม 2554.

สอดคล้องกับที่นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานกล่าวว่า

“...สท.ขอเสนอ โครงการยับยั้ง เป็นลักษณะที่กลัวว่าจะไม่ได้เงิน ก็เลยขออน้อยๆว่าพอให้มีผลงาน แล้วก็แบ่งทำย่อยๆเป็นพื้นที่ เช่น ปีนี้ก็จะทำแค่นี้ แล้วปีหน้าทำต่อ ทั้งที่จริงๆ คนที่ใช้ถนนมันก็ต้องใช้ทั้งเส้น แถวๆวัดชลประทาน มันมีขอยเล็กขอยน้อย ปีนี้ทำขอยนี้ ปีหน้าทำขอยนั้น มันจะได้กว่าสท.เขตนี้มีผลงาน ซึ่งจริงๆมันก็น่าจะทำเป็นด้านๆไปเลยก็ได้ บางเขต แถวขอยต้นสน ลองไปดูสิบางที่ทำขยักขย่อน...”²⁵⁷

เช่นเดียวกันกับที่นางสุดฤทัย มุขยวงศา ที่กล่าวว่า

“...มันก็มีคนที่ต่อรอง แต่พี่ว่ามันก็ทำเน้นผลประโยชน์ตัวเองมากกว่า...”²⁵⁸

ขณะที่นายสมบัติ ยิ่งเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ให้ทรรศนะในเรื่องดังกล่าวว่า

“...ใครมีส่วนได้เสีย แต่คนส่วนใหญ่จะคิดว่าบางครั้งคิดว่าไม่เป็นไร ถึงเขาจะโกงกินแต่มีผลงาน ไอ้เรื่องนี้มันมีทุกหน่วยงานทุกองค์กร ต่อให้ตั้งสวด. กกด. มันก็ทำอะไรไม่ได้ มันเป็นระบบไปแล้ว...”²⁵⁹

กล่าวโดยสรุป ฝ่ายบริหารใช้วิธีการในการประนีประนอมกับสมาชิกสภาเทศบาลที่มีความขัดแย้งกันในเรื่องการแย่งชิงงบประมาณ โดยพยายามหว่านล้อมโน้มนำด้วยคำพูดที่ละมุนละม่อม รวมถึงการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลที่พยายามตีรวนได้รับงบประมาณหรือโครงการเฉพาะเขตมากกว่ากลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลกลุ่มเดียวกัน

อย่างไรก็ดี งบประมาณเพื่อการพัฒนาจะต้องแบ่งเป็นงบประมาณของนายกเทศมนตรีเพื่อไว้ใช้สำหรับโครงการที่นายกเทศมนตรีหาเสียงไว้ หรือ โครงการในภาพรวม ดังนั้น ในขั้นตอนการประชุมรอบจึงมีประเด็นการเมือง คือ การต่อรองระหว่างนายกเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อให้โครงการของนายกเทศมนตรีผ่านเข้าสู่เทศบาลด้วย ดังนั้นประเด็นที่น่าสังเกตต่อมาคือ ฝ่ายบริหารใช้กลวิธีใดในผลักดันงบประมาณในส่วนที่เป็นนโยบายของนายกเทศมนตรีโดยตรง

²⁵⁶ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 8 กันยายน 2554.

²⁵⁷ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

²⁵⁸ สัมภาษณ์ สุดฤทัย มุขยวงศา, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 15 พฤศจิกายน 2554.

²⁵⁹ สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

2. วิธีการที่ฝ่ายบริหารใช้ในผลักดันงบประมาณในส่วนที่เป็นนโยบายของนายกเทศมนตรีโดยตรง

โดยปกติการพิจารณาขอยกจ่ายดังกล่าวตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาเพื่อการพิจารณาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นควรเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่มีการแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ แต่จากข้อเท็จจริงพบว่าเทศบาลนครปากเกร็ดยังใช้วิธีการประชุมนอกรอบหรือการประชุมอย่างไม่เป็นทางการก่อนการประชุมสภาอย่างเป็นทางการก่อนทุกครั้งที่มีการประชุมสภาในเรื่องสำคัญ เช่นเดียวกันกับการประชุมเพื่อพิจารณาขอยกจ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งโดยนัยยะสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้แย่งชิงและการต่อรองบประมาณ เพื่อนำมาพัฒนาในเขตของตนให้มากที่สุด

สำหรับบทบาทของฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะนายกเทศมนตรีกับการผลักดันโครงการพัฒนาจะพบว่า ในความเป็นจริงงบพัฒนาหรืองบลงทุนยังถูกแบ่งออกเป็นอีกหนึ่งส่วนสำหรับโครงการที่มาจากนโยบายของนายกเทศมนตรีโดยตรง เนื่องจากในปีนี้นายวิชัย บรรดาศักดิ์มีโครงการเร่งด่วนที่ตั้งไว้ว่าจะดำเนินการในปี 2556 คือ โครงการก่อสร้างเขื่อนคลองบางพูด โดยใช้งบประมาณ 80 ล้านบาท และโครงการก่อสร้างเครื่องสูบน้ำใช้งบประมาณรวม 40 ล้านบาท²⁶⁰ เมื่อพิจารณาจะเห็นว่างบประมาณจำนวนดังกล่าวมีมากเกินไปเกินครึ่งของงบประมาณเพื่อการลงทุนทั้งหมด ขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละเขตมีโครงการที่ขอไว้รวมงบประมาณแล้วเกินกว่างบประมาณที่เทศบาลมีเพื่อใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการต่อรองบประมาณเกิดขึ้น

โดยการประชุมนอกรอบเพื่อพิจารณาขอยกจ่ายวันแรกจัดขึ้นในวันเสาร์ที่ 30 กรกฎาคม 2554 โดยผู้เข้าร่วมการประชุมหลักคือ นายกเทศมนตรี, สมาชิกสภาเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จากการสัมภาษณ์พบว่ารองนายกเทศมนตรีไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วยซึ่งตรงกับคำสัมภาษณ์ที่หัวหน้าจัดทำงบประมาณได้ให้สัมภาษณ์ไว้ สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของนายกเทศมนตรีที่มีมากกว่ารองนายกเทศมนตรีอย่างเด็ดขาด

การประชุมพิจารณาขอยกจ่ายดังกล่าว เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาว่าโครงการใดควรมาก่อนมาหลังตามลำดับความสำคัญ เพราะงบประมาณมีจำนวนจำกัด แต่เนื่องจากงบลงทุนหรืองบพัฒนามีจำนวนไม่มากนักในสัดส่วนขอยกจ่ายประจำทั้งหมดส่งผลให้เกิดการแย่งชิงงบประมาณจำนวนนี้เพื่อมุ่งหวังในการรักษาฐานคะแนนเสียง ซึ่งผู้มีบทบาทสำคัญหลักในขั้นการพิจารณาขอยกจ่ายคือ นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีจะมีบทบาทในการผลักดันโครงการและการตัดสินใจ ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการผลักดันบางโครงการที่ตรงกับนโยบายของนายกเทศมนตรีเท่านั้น

²⁶⁰ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 มิถุนายน 2554.

จากการสัมภาษณ์ พบว่า นายกเทศมนตรีจึงมีการประชุมเพื่อพิจารณาขอแบ่งบงลงทุนอีก
 หนึ่งส่วนที่มาจากนโยบายของนายกเทศมนตรีโดยตรง ทำให้มีการต่อรองประเด็นนี้ในวันประชุม
 บงลงทุนนอกรอบ โดยตัวแสดงสำคัญคือ นายกเทศมนตรี และ สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งประเด็นนี้
 นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน กล่าวว่า

“...ท่านก็ต้องพูด เรื่องโครงการเขื่อน 80 ล้าน ซึ่งวิธีง่ายๆ ที่เจ้านายพีเพอญูใช้วิธีนี้ ก็คือ คุณ
 ต้องบอกเลยว่า เขื่อนตัวนี้ทำแล้วได้ทุกเขต แค่นั้นเอง แต่คุณต้องอธิบายว่า มันได้ประโยชน์ทุกเขต
 เพื่อให้ทุกเขตยอม จริงๆเขาไม่ต้องขอก็ได้ เพราะโดยอำนาจนายกเทศมนตรีสามารถทูปโต๊ะได้เลย
 แต่หลักที่ถูกต้องมันต้องอธิบาย แต่โดยหลักมีทั้งการอธิบายและไม่อธิบาย เขาทำได้ทั้งสองวิธี
 ขึ้นกับว่าเขาคุมเกมการเมืองได้หรือเปล่า...”²⁶¹

เมื่อสัมภาษณ์ประเด็นดังกล่าวกับสมาชิกสภาเทศบาลเขตต่างๆ พบว่า ได้ข้อมูลตรงกัน เช่น
 คำกล่าวของนายยุทธนา จิตรบรรเทา สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า²⁶²

“...ก่อนที่จะมีประชุมสภา เราจะมีการประชุมนอกรอบ คั้งนั้นถ้าเรามีอะไรจะทะเลาะกันก็
 ไปทะเลาะกันนอกรอบก่อน แต่เวลาประชุมจริงเราจะไม่พูดอะไรมาก...”

อย่างไรก็ตาม นายยุทธนา จิตรบรรเทา ได้กล่าวเพิ่มเติมในประเด็นการประสานงาน
 เกี่ยวกับโครงการพัฒนาว่า

“...ยังไงเราก็จะประสานกับนายกก่อนว่าเราจะทำอย่างนี้ได้มั้ย ต้องคุยกันก่อน ขึ้นกับเขต
 พื้นที่แต่ละเขต...”

อีกทั้งเมื่อสัมภาษณ์กับหัวหน้าจัดทำงบประมาณในประเด็นที่เกิดขึ้นในการประชุมบง
 ลงทุนนอกรอบ กล่าวตรงกันว่า

“...จริงๆสท.ก็อยู่ในกลุ่มการเมืองเดียวกัน แต่ผลประโยชน์ไม่ลงรอยกัน ก็พยายามตีตัว
 ออกไป เพราะสิงหาหน้าเดี๋ยวกี้ต้องเลือกตั้งกันใหม่แล้ว เขาก็จะแบบทำเพื่อให้นายกแคร้ ว่าถ้าไม่
 ง้อ เดียวจะไม่เป็นหัวคะแนนให้...”²⁶³

261 สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

262 สัมภาษณ์ ยุทธนา จิตรบรรเทา, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

263 สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 8 กันยายน 2554.

อย่างไรก็ตาม นายสมบัติ ยิ่งเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวถึงบทบาทของสภาในการประชุมนอกรอบว่า

“...สมาชิกบางคนนอกรอบยังไม่กล้าพูดเลย เราพูดกันได้เพราะไม่มีวาระการประชุม...”

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากบุคลิกลักษณะของนายวิชัย ในเวลาปฏิบัติงานโดยเฉพาะเวลาที่มีการซักถามนายวิชัย จะใช้วิธีการทั้งตอบและไม่ตอบ หรือ การใช้ความเงียบเข้าสู่²⁶⁴ ทำให้เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลซักถาม นายวิชัยมักแสดงบทบาทโดยไม่กล้าตัดสินใจเด็ดขาดเพื่อระงับความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล ถือเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งโดยตรง แต่การกล่าวเช่นนี้มีได้หมายความว่านายวิชัยจะไม่ต่อรองกับสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเสนอโครงการของตนเอง ดังนั้นบรรยากาศในที่ประชุมนอกจากจะมีความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกันแล้ว ยังมีบรรยากาศของการพยายามใช้เหตุผลของฝ่ายบริหารเพื่อให้งบประมาณของตนผ่านอีกด้วย

สำหรับวิธีการของนายกเทศมนตรีเพื่อให้โครงการในงบลงทุนของตนผ่าน จากการสัมภาษณ์พบว่า นายกเทศมนตรีจะใช้วิธีการปรึกษากับบุคคลสำคัญที่ถือเป็นที่ปรึกษาในการพูด เช่น ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน โดยให้เหตุผลสนับสนุนโครงการของตนว่า ทำแล้วได้ทุกเขต เป็นต้น หากโครงการใดที่นายวิชัยต้องการกล่าวเหตุผลด้วยตนเองส่วนใหญ่จะมีวิธีการกล่าวอย่างประนีประนอมในกรณีที่ไม่ต้องการให้โครงการใดของสมาชิกสภาเทศบาลผ่าน เช่น “งบไม่พอ ปีหน้าได้มัยพี” หรือ “โครงการนี้เราทำไปแล้วหรือเปล่า” สะท้อนให้เห็นถึงการพยายามลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นท่ามกลางบรรยากาศการต่อรองงบประมาณในที่ประชุม

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในท้ายที่สุดนายกเทศมนตรีได้ใช้วิธีการกล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่า

“...เรื่องของคุณ ผมไม่ให้ ก็แล้วแต่เลือกตั้งใหม่ก็เลือกตั้งใหม่...”

แต่หากโครงการใดที่นายวิชัยไม่ต้องการสื่อสารกับสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง นายวิชัยจะใช้วิธีการสื่อสารภายในกับปลัดเทศบาลและผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานก่อน โดยโครงการใดที่นายวิชัยต้องการให้ผ่านก็มักจะบอกกับปลัดเทศบาล ในขณะที่โครงการที่ไม่ต้องการให้ผ่านมักจะบอกกับผู้อำนวยการกองวิชาการเพื่อให้หาเหตุผลมาสนับสนุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่นายวิชัยตั้งไว้เพื่อชี้แจงกับบุคคลที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น

²⁶⁴ สัมภาษณ์ เพชรดา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 2 สิงหาคม 2554.

กล่าวได้ว่าฝ่ายบริหารมักมีกลวิธีหรือวิธีการคุมเกมการเมืองด้วยการตอบและไม่ตอบ แต่ท้ายที่สุดฝ่ายบริหารจะใช้วิธีการเจรจาอย่างประนีประนอม เพื่อต่อรองผลประโยชน์ให้เป็นที่พอใจกับทั้งสองฝ่ายให้ได้ โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีที่เป็นผู้มีบทบาทมากทั้งในการผลักดันและตัดสินใจโครงการในงบรายจ่ายพัฒนาหรืองบรายจ่ายเพื่อการลงทุน แม้นายกเทศมนตรีจะเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลมีการต่อรองงบประมาณจำนวนดังกล่าวก็ตาม แต่ก็เป็นไปได้อย่างจำกัด คือ มีการเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลดำเนินการร่วมผลักดันและพิจารณาโครงการดังกล่าวในช่วงต้นเดือนสิงหาคมเท่านั้น (ต่างจากเทศบาลนครนนทบุรีที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลผลักดันโครงการอย่างต่อเนื่อง) อีกทั้งโครงการที่นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเสนอยังมีความแตกต่างกันอย่างมาก สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งและทัศนคติในการบริหารที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญคือ ท้ายที่สุดการตัดสินใจยังขึ้นกับนายกเทศมนตรี โดยโครงการส่วนใหญ่ที่ได้รับงบประมาณมากมาจากนโยบายของนายกเทศมนตรี เพื่อให้เกิดผลทางคะแนนเสียงที่เห็นเป็นรูปธรรมในภาพรวม แม้ว่าในความเป็นจริงสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มักเสนอโครงการยับยั้งก็ตาม ทั้งนี้อาจเพราะอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริงขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรี เพราะจากการสัมภาษณ์ในเชิงลึก นางสาวสุทธัย มุขยวงศา หัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผนกล่าวว่า

“...ปีนี้ นายฯเขาก็พูดเลยว่า เลือกตั้งใหม่ก็เลือกตั้งใหม่ เขาไม่สน...”²⁶⁵

สำหรับสาเหตุที่ทำให้งบประมาณปี 2555 ผ่าน นายน้ำเงิน (นามสมมติ)²⁶⁶ ให้ทรงสนะว่า

“...เหตุที่งบประมาณปี 55 ผ่าน เพราะ ถ้าไม่ผ่าน ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ แต่การเลือกตั้งจะเลือกตั้งนายกเทศมนตรีก่อน ในขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจะไปเลือกในช่วงเดือนกรกฎาคม ไม่พร้อมกัน ถ้านายฯได้ สท.ก็ไม่มีหัวแล้ว การจ่ายก็ต่างคนต่างจ่าย แต่ถ้าเลือกพร้อมกันสท.มีหัวคือนายฯเวลาจ่ายก็จ่ายเป็นทีม เลือกตั้งปีหนึ่งนายฯหมด 30 กว่าล้าน 60 กว่าล้านก็มี ส่วนใหญ่เขาไปซื้อพวกนมแม่ น้ำ พวกคนจนๆ หรือถ้าตามหมู่บ้านก็จะมีพวกที่เคยได้เขาก็จะให้ บางที่หัวคะแนนก็ไปเสนอเขา...”

นอกจากนี้ ยังมีข้อครหาบางประการที่ช่วยสนับสนุนให้เห็นถึงอำนาจในการผลักดันที่แท้จริง ว่าส่วนใหญ่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร เช่น เช่น กรณีการผลักดันโครงการเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งมีมูลค่า

²⁶⁵ สัมภาษณ์ สุทธัย มุขยวงศา, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, 8 กันยายน 2554.

²⁶⁶ สัมภาษณ์ น้ำเงิน (นามสมมติ), ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554.

ประมาณ 40,000,000 บาท นายกเทศมนตรีจะใช้วิธีการ Lobby ให้สมาชิกสภาเทศบาลยกมือให้ตามปกติต้องมีการแบ่งเปอร์เซ็นต์ให้กับสมาชิกสภาเทศบาล แต่นายกเทศมนตรีกลับไม่มีการแบ่งเปอร์เซ็นต์ให้มาเป็นระยะเวลาหลายสมัย ส่วนวิธีการในการปกปิดคือ การไม่ตอบคำถามเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลถามในประเด็นดังกล่าว กรณีดังกล่าวอาจมีเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นที่น่าสังเกตว่า การเสนองบประมาณดังกล่าวอาจมีความไม่ชอบมาพากล เพราะอาจมีผลประโยชน์แอบแฝงอยู่เบื้องหลัง

“...สท. เป็นคนยกมือให้โครงการที่ดินแทบทั้งหมด นายกกฯกินประมาณ 40 ล้าน แต่จริงๆ ต้องแบ่งเปอร์เซ็นต์ให้สท. แยกก็ไม่ให้เลย หลายสมัยแล้ว ทุกคนอึดอัดมาก แยกใช้วิธีกินเจียบตลอดถามมาแต่ไม่ตอบ...”²⁶⁷

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สภาเทศบาลจำเป็นต้องยกมือผ่านให้กับฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารมีข้อมูลชี้แจงชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น ข้อครหาในหน้าต่างๆ ในช่วงดำเนินการป้องกันน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ที่มีการกล่าวหาว่าเทศบาลได้รับเงินจากภาคธุรกิจเอกชนมาเป็นจำนวนหลายสิบล้านบาท นำสังเกตว่า ประเด็นนี้ถูกชี้แจงเหตุผลผ่านเอกสารประชาสัมพันธ์ของเทศบาล โดยนายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรี กล่าวว่า

“...มีคำถามว่าเทศบาลไปรับเงินจากภาคธุรกิจบ้างล่ะ ซึ่งผมก็คงต้องขอบอกว่า พื้นที่ตรงนี้รอดจนทุกวันนี้ เพราะชุมชนร่วมกันครับ ไม่ได้มีใครให้เงิน และเราไม่ได้ทำเพื่อใคร ท่วมก็ท่วมด้วยกัน รอดก็รอดด้วยกัน...”²⁶⁸

จากข้อมูลจะเห็นว่า ฝ่ายบริหารมีวิธีการและมีช่องทางในการชี้แจงเหตุผลหลากหลายช่องทาง ทำให้การประสานความเข้าใจให้ตรงกันระหว่างเทศบาลกับชุมชนทำได้ง่ายขึ้น ส่งผลดีต่อการรักษาตำแหน่งทางการเมืองของนายกเทศมนตรี และอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถติรวนฝ่ายบริหารได้มากนัก เพราะหากขัดแย้งกับนายกเทศมนตรี หรือ ประชานชุมชนก็อาจส่งผลต่อการรักษาตำแหน่งทางการเมือง (สมาชิกสภาเทศบาล) ในการเลือกตั้งสมัยถัดไปด้วยเช่นกัน

²⁶⁷ สัมภาษณ์ นุ่ม (นามสมมติ), ประชาชนชุมชน ค, 28 มิถุนายน 2554.

²⁶⁸ กองวิชาการและแผนงาน, “แผนป้องกันน้ำท่วม...นครปากเกร็ด โมเดล พลังปากเกร็ด ป้องเมืองพันภัยน้ำ,” เอกสารประชาสัมพันธ์ (มีนาคม, 2554): 5

ประเด็นที่สาม สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการผลักดันต่อรองงบประมาณในส่วนนี้มากน้อยเพียงใด การแสดงบทบาทเป็นไปเพื่ออะไร และสามารถแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลมากน้อยเพียงใด

สำหรับการผลักดันต่อรองของสมาชิกสภาเทศบาล จากผลการศึกษาในประเด็นข้างต้นพบว่าสภาไม่มีบทบาทในการผลักดันมากนัก ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทบาทในการควบคุมงบประมาณก็พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถใช้อำนาจแสดงบทบาทเหล่านั้นได้อย่างเต็มที่ หลักฐานสนับสนุนประเด็นดังกล่าว เห็นได้จาก (1) การสังเกตระหว่างการประชุมสภาเทศบาลในช่วงที่มีการกำหนดพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และ (2) การสัมภาษณ์

จากการสังเกตระหว่างการประชุมสภาเทศบาล แม้ว่าผู้วิจัยจะพบเห็นการอภิปรายเพื่อซักถามฝ่ายบริหารในร่างเทศบัญญัติงบประมาณ เช่น ในช่วงวาระรับหลักการที่มีสมาชิกสภาเทศบาลหลายคนซักถามฝ่ายบริหารในประเด็นต่างๆ เป็นที่น่าสังเกตว่า ส่วนใหญ่จะเป็นการซักถามเพื่อให้ฝ่ายบริหารชี้แจงรายละเอียดความกว้าง ความยาว ที่สำนักการช่างได้ออกแบบ หรือ บางคนก็ซักถามว่าเหตุใดส่วนราชการบางส่วนจึงตั้งงบประมาณจำนวนนี้ไว้มาก เช่น กองวิชาการและแผนงานที่ตั้งงบประมาณใช้เป็นค่าประชาสัมพันธ์ไว้มาก แต่สมาชิกสภาเทศบาลทักท้วงว่า “...ตั้งไว้มาก มีรายละเอียดประชาสัมพันธ์อะไรบ้าง ทำไมประชาชนไม่ค่อยรู้จักสมาชิกสภาเทศบาล...” เป็นต้น แต่จากการสังเกตในช่วงการชี้แจงฝ่ายบริหารสามารถตอบคำถามชี้แจงฝ่ายสภาเทศบาลได้แทบทั้งหมด

หรือจากการสังเกตในการประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณในช่วงที่มีการทำวิจัย เช่น งบประมาณเพิ่มเติม และ งบประมาณป้องกันน้ำท่วม หรือ โครงการอื่นๆที่มีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นที่น่าสังเกตว่าอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ขึ้นกับนายกเทศมนตรี เพราะแม้ว่าจะมีสมาชิกสภาเทศบาลบางคนไม่เห็นด้วย แต่ท้ายที่สุดก็ต้องอนุมัติงบประมาณให้กับฝ่ายบริหาร

สำหรับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม ส่วนใหญ่ขึ้นกับคำสั่งของของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ กระทรวงต่างๆ แต่ในด้านการอนุมัติขึ้นกับฝ่ายบริหารมีข้อมูลชี้แจงสมาชิกสภาเทศบาล

โดยจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาล ได้ให้ทรรศนะในประเด็นดังกล่าวว่า

“...งบประมาณเพิ่มเติมส่วนใหญ่เก็บของเก่าที่ยังไม่ได้ทำ หรือมีโครงการใหม่ก็มีบ้าง ส่วนใหญ่มาจากตรงนี้เงินเหลือ เช่น ตั้งไว้แล้วทำไม่ได้ เราก็เอาที่ตั้งไว้แล้วเอามาทำในงบเพิ่มเติม ส่วนใหญ่โครงการจะอยู่ในแผน...”²⁶⁹

²⁶⁹ สัมภาษณ์ สมบัติ ชิงเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังได้ศึกษาในประเด็นการแบ่งสรรงบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครปากเกร็ด มิได้มีงบประมาณเพิ่มเติมแบ่งตามเขต แต่มีโครงการที่บรรจุอยู่ในงบประมาณเพิ่มเติม คือ โครงการจัดกิจกรรมส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตั้งไว้ในหมวดเงินอุดหนุนเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 40 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดงานมหกรรมการจัดการศึกษาท้องถิ่น ระดับประเทศ ประจำปี 2554 และเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาท้องถิ่นร่วมกับสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

สำหรับประเด็นดังกล่าว นางภาวดี คงหุ่น หัวหน้าจัดทำงบประมาณ กล่าวว่

“...กรมฯ ไม่ยอมประสานเราก่อน ที่จริงบนี้เขาก็ให้เรามา แต่ไม่พอ เราต้องเบิกเงินสะสมของเราไปจ่ายด้วยซ้ำ...”

อย่างไรก็ตามในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยพบข้อสังเกตบางประการที่อาจสนับสนุนว่าฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการตัดสินใจดำเนิน โครงการใดหรือไม่ เพราะในระหว่างการประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี 2555 มีสมาชิกสภาเทศบาลบางคนถามถึงเหตุผลและความจำเป็นของการจัดโครงการดังกล่าว โดยกล่าวว่าทำไมจึงไม่สนับสนุนโครงการให้กับโรงเรียนในเขตเทศบาลดีกว่าการสนับสนุนเงินให้กับโครงการดังกล่าว ซึ่งนายกเทศมนตรีได้ให้เหตุผลในที่ประชุมว่า

“...โครงการดังกล่าว ถ้าเราไม่ทำ เขาก็ต้องให้เราช่วยสนับสนุนเงินอยู่ดี เพราะงานดังกล่าวจัดขึ้นในอิมแพ็ค เมืองทองธานี ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของทางเทศบาล...”*

จากประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจในการตัดสินใจของนายกเทศมนตรี โดยเฉพาะการพิจารณาโครงการและงบประมาณที่มีมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาล

หรือแม้กระทั่งบป้องกันน้ำท่วม ที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 เทศบาลนครปากเกร็ดมีโครงการป้องกันน้ำท่วม โดยเทศบาลได้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อป้องกันน้ำท่วมรวมทั้งสิ้นประมาณ 150 ล้านบาท เพื่อใช้เป็นค่ากระสอบทรายเพื่อสร้างเขื่อนให้กับชุมชนบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา สำหรับงบประมาณจำนวนนี้เทศบาลได้นำเงินสะสมที่ตั้งไว้มาใช้จ่าย โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติงบประมาณจากสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนี้ยังพบว่ามีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง

เมื่อสัมภาษณ์ประเด็นดังกล่าวกับ นายเข้ม (นามสมมติ) ให้ความเห็นว่า

* ข้อมูลจากการสังเกตการณ์การประชุมสภาเทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 วันที่ 23 สิงหาคม 2554.

“...ในปี พ.ศ. 2526 เราใช้งบประมาณแค่ 30 ล้านบาท แต่ปีนี้เราใช้งบประมาณ 150 ล้านบาท ทรายนับได้มัย มันนับไม่ได้ แล้วเราก็ตรวจสอบไม่ได้ทำอะไรไม่ได้ เดียวเขาเหม็นหน้าเราเปล่าๆ ทั้งที่จริงบางอย่างเราก็ไม่เห็นด้วย นี่คือการเมืองท้องถิ่น...”²⁷⁰

อย่างไรก็ตามในประเด็นเดียวกัน นายน้ำเงิน (นามสมมติ) ประธานชุมชน ข ได้สะท้อนทรรศนะว่า

“...นายสมศักดิ์ ลามอ (วัตร) อดีตเป็นมือขวาของนายมนตรี ตั้งเจริญถาวร ซึ่งนายสมศักดิ์ ลามอ เป็นบุคคลที่มีรถบรรทุก รถยก รถลาก ปัจจุบันไม่สนับสนุนรองเฮง เพราะถูกนายวิชัย ดึงตัวไปด้วยเรื่องผลประโยชน์ที่ได้จากการที่นายวิชัย ให้นายสมศักดิ์ ลามอ มาดูแลเรื่องการป้องกันเรื่องน้ำท่วมคันดินกั้นน้ำในปากเกร็ดทั้งหมด...”²⁷¹

ดังนั้น จากคำสัมภาษณ์ แสดงให้เห็นว่า แม้สมาชิกสภาเทศบาลบางคนจะมีส่วนได้เสียกับโครงการป้องกันน้ำท่วมในครั้งนี้ แต่เป็นกลยุทธ์ของฝ่ายบริหารในการดึงบุคคลที่มีแนวโน้มฝักฝ่ายตรงข้ามให้เข้ามารวมกลุ่มใหม่ด้วยการจัดสรรผลประโยชน์ให้ กล่าวได้ว่าฝ่ายบริหารใช้เทคนิคในการจัดการกับฝ่ายตรงข้ามเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง ขณะที่ชุมชนส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมเฉพาะการขอกระสอบทราย หรือขอการอำนวยความสะดวกเล็กๆ น้อยๆ จากเทศบาลเท่านั้น

หรือในกรณีที่ฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลบางคนบางเขตสามารถต่อรองงบประมาณได้ แต่จากการสังเกตและสัมภาษณ์ตลอดการทำวิจัย ผู้วิจัยพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่แสดงบทบาทเช่นนี้มีจำนวนไม่กี่คน คือ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 จะมีแสดงบทบาทต่อรอง ทักท้วง ทวงถามฝ่ายบริหารมากที่สุด โดยที่การต่อรอง ทักท้วง ทวงถามเป็นไปเพื่อผลักดันโครงการในเขตของตนเองเท่านั้น ในขณะที่สภาพการเมืองในความเป็นจริงยังมีกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลอีกจำพวกที่เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหาร โดยตรงหรืออยู่พวกเดียวกันกับฝ่ายบริหารตั้งแต่แรกเริ่ม มักจะไม่แสดงบทบาทใดๆ ทั้งการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย อีกทั้งยังไม่แสดงบทบาทในการช่วยผลักดันโครงการด้วยเช่นกัน*

²⁷⁰ สัมภาษณ์ เข้ม (นามสมมติ), สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

²⁷¹ สัมภาษณ์ น้ำเงิน (นามสมมติ), ประธานชุมชน ข, 23 พฤศจิกายน 2554.

* ทั้งนี้มาจากการที่ฝ่ายบริหารมีกลวิธีโดยการแบ่งแยกงบประมาณ เพราะในความเป็นจริง ประธานชุมชนหลายคนเคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านเก่า และถือเป็นฐานคะแนนเสียงโดยตรงให้กับนายกเทศมนตรี เมื่อมีการเปลี่ยนรูปแบบเป็นคณะกรรมการชุมชนทำให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นได้รับเลือกจากลูกบ้านเป็นประธานชุมชน ซึ่งทำให้นายกเทศมนตรีสามารถควบคุมได้โดยตรงเพราะเคยช่วยเหลือกันมาก่อน จึงมีการแบ่งงบประมาณให้ประธานชุมชนได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย โดยเรียกกันว่า เงินอุดหนุนชุมชน ซึ่งเป็นนโยบายของนายกเทศมนตรีโดยตรง กลวิธีดังกล่าวแม้จะทำให้เห็นภาพของการมีส่วนร่วมแต่แท้จริงชุมชนกลับถูกใช้

สำหรับหลักฐานที่สนับสนุนประเด็นที่ว่า สมาชิกสภาเทศบาลบางคนต่อรองงบประมาณเพื่อผลประโยชน์เฉพาะตน เห็นได้จากในรายละเอียดของเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีหลายโครงการที่มีการเพิ่มงบประมาณขึ้น ทั้งที่รายละเอียดปริมาณงานในเทศบัญญัติเหมือนกับในแผนพัฒนาสามปี เช่น โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนน ค.ส.ล. และท่อระบายน้ำ ซอยเวชคาม แยก 13 ที่จากเดิมงบประมาณตั้งไว้เพียง 640,000 แต่เพิ่มในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็น 660,000 บาท, โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนน ค.ส.ล. และท่อระบายน้ำ ซอยชูชาติอนุสรณ์ 3 แยกซ้าย (ส่วนที่เหลือ), โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนน ค.ส.ล. และท่อระบายน้ำ หมู่บ้านจรรยาณิเวศน์ ซอยเมน จากเดิมในแผนตั้งไว้ 15,000,000 บาท เพิ่มเป็น 20,000,000 บาท, โครงการก่อสร้างปรับปรุงเชื่อมบริเวณคลองโพธิ์ จากเดิมในแผนตั้ง 366,000 บาท เพิ่มเป็น 400,000 เป็นต้น ซึ่งเมื่อผู้วิจัยพิจารณารายละเอียด พบว่า เขตที่มีแนวโน้มว่าสามารถต่อรองเพิ่มงบประมาณได้มากที่สุด คือ เขตตำบลบางตลาด (8 โครงการ) รองลงมา คือ เขตตำบลบ้านใหม่ (5 โครงการ) ลำดับสุดท้าย คือ เขตตำบลคลองเกลือและบางพุด (1 โครงการเท่านั้น)

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเมืองเรื่องการต่อรองเพิ่มงบประมาณ โดยฝ่ายบริหารใช้หลักการประนีประนอม โดยเปิดโอกาสให้เขตที่ได้คะแนนเสียงน้อยได้รับงบประมาณมากกว่าเขตฐานคะแนนเสียงของนายกเทศมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลเกิดความเกรงใจไม่ตีรวนสภา

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้วิจัยจะพบเห็นพฤติกรรมหรือการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีท่าทีในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร จนอาจทำให้ตีความได้ว่ามีบทบาทในสภาในด้านการตรวจสอบถ่วงดุล แต่แท้จริงการแสดงบทบาทเหล่านั้นอาจเป็นไปเพื่อการตีรวนเท่าที่จะสามารถมีอำนาจต่อรองในช่วงดังกล่าวซึ่งใกล้ฤดูการเลือกตั้งก็เป็นได้ เพราะจากการสังเกตพบว่าการแสดงบทบาทดังกล่าวเพิ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผู้วิจัยเข้าไปทำวิจัย หลักฐานที่สนับสนุนว่าอาจเป็นเช่นนั้น คือ รายงานการประชุมที่ผ่านมาไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลท่านใดแสดงบทบาทในการซักถามฝ่ายบริหารในเวลารประชุมสภาอย่างเป็นทางการ และ หากมีการซักถามกันนอกรอบก็เป็นที่น่าสังเกตว่าท้ายที่สุดฝ่ายบริหารจะสามารถเจรจาและค้อมเกมการเมืองได้ทุกครั้ง ซึ่งผู้วิจัยได้พบข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่สนับสนุนว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถทำหน้าที่ตามบทบาท

หน้าที่ในสภาได้มากนัก เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลที่พยายามดีตัวออกห่างจากฝ่ายบริหารนั้นมีเพียงหนึ่งถึงสองคนเท่านั้น

สำหรับบทบาทของสภาเทศบาลกับการถ่วงดุลฝ่ายบริหาร หากพิจารณาจะพบว่าการแสดงบทบาทของสภาเทศบาลส่วนใหญ่เป็นการเล่นเกมการเมืองกับฝ่ายบริหารมากกว่าความตั้งใจทำตามอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล เนื่องจากเมื่อพิจารณาบทบาทในการตัดทอนงบรายจ่ายของสมาชิกสภาเทศบาล พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่พยายามแสดงบทบาทในการตัดทอนงบส่วนนี้ได้มากนัก สอดคล้องกับที่นางภารดี คงหุ่น หัวหน้าจัดทำงบประมาณ ได้กล่าวถึงบทบาทของสภาในประเด็นนี้ว่า

“...ส่วนใหญ่สภาจะตรวจดูว่าโครงการไหนมากไปน้อยไป ตรวจทุกงบ สภาจะทักท้วง แต่โดยส่วนใหญ่สภาจะไม่แปรญัตติ เขาท้วงพอเป็นพิธี เพราะที่นี่มีสท.อยู่ฝ่ายนายฯหมด สภาไม่แรง ไม่มีฝ่ายค้าน...”²⁷²

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายสมหวัง ลามอสมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ที่กล่าวว่า

“...เราไม่มีฝ่ายค้าน จะประชุมจริงๆก็จะประชุมนอกรอบกันก่อน ใครมีปัญหาอะไรก็คุยกันนอกรอบ เพื่อเวลาประชุมจริงๆจะได้ไม่ต้องเถียงกันในนั้น โดยเราจะประชุมนอกรอบกันที่เทศบาลส่วนใหญ่เราจะซักไซ้กันข้างนอกก่อน การถามก็แล้วแต่ว่าจะถามนายฯกัน ใครมีปัญหาก็กถามเรื่องงาน เรื่องก่อสร้าง ถ้าอันไหนใครสงสัยก็ถามนายฯก่อน สรุปลงก่อนข้างนอก เขต 2 ค้านกันมากที่สุด เช่น ทำไม่ทำอันนี้ไม่เสร็จ งบประมาณอันนี้แพงไปเราก็จะคัดลดลงมา หรือซื้อเครื่องมือซื้อรถซื้ออามันแพงไปเราก็ต้องไปคุยกันในนั้น แต่พวกงบครุภัณฑ์เราจะไม่ยุ่งมาก เพราะพูดไปก็ตรวจสอบอะไรไม่ได้มาก เช่น รถแพงไปม๊ย เราก็ได้แค่พูด แต่ไม่สามารถลดทอนงบประมาณส่วนนั้นได้...”²⁷³

แม้กระทั่ง นายสมบัติ ยิ่งเจริญ ที่มักมีการสอบถามหรือทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างละเอียด ยังคงกล่าวว่า

“...ถ้าพี่ทำอะไรมาก พี่ก็ตายทางการเมือง ในการเมืองเราอย่าไปยึดติดอะไรเป๊าะๆ บางทีวิกฤติต่างๆ เราเอาแค่เอาตัวรอดได้ในสังคม แค่นั้นพอ...”²⁷⁴

272 สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 18 เมษายน 2554.

273 สัมภาษณ์ สมหวัง ลามอ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 3 สิงหาคม 2554.

274 สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

อีกทั้งเมื่อพิจารณาในเอกสารการประชุมสภาเทศบาล เพื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทสภาเทศบาล ที่สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายบริหารสามารถคุมเกมการเมืองได้มากกว่า จะพบว่าในปี พ.ศ.2553 ที่ผ่านมา สมาชิกสภาเทศบาลได้อนุมัติงบประมาณหลายรายการ เช่น อนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อดำเนินโครงการปรับปรุงระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด, เห็นชอบใช้และถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงหนองบอน สำหรับก่อสร้างโรงเรียนเทศบาล, อนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อดำเนินโครงการด้านการป้องกันน้ำท่วมในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง, อนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อดำเนินการก่อสร้างสถานีสูบน้ำในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และเห็นชอบกู้เงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.) เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนกิจการสถานธนาภิบาล เป็นต้น

กล่าวได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลบางคนที่มีบทบาทที่ไม่สามารถชักท้วงหรือทำหน้าที่ในการตรวจสอบงบประมาณของฝ่ายบริหารได้มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายบริหารใช้วิธีการควบคุมงบประมาณ และ ใช้วิธีการชี้แจงในการประชุมจนครอบคลุมถึงความจำเป็น โดยเน้นเรื่องผลคะแนนเสียง กอปรกับสมาชิกสภาเทศบาลในชุดปัจจุบันล้วนมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน จึงเกิดความเกรงใจและกลัวในเรื่องตำแหน่งหน้าที่ ส่งผลให้ไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลงบประมาณได้มากนัก

กล่าวโดยสรุป ในขั้นการตัดสินใจพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนา ตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาท คือ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ในฐานะฝ่ายการเมืองที่ต้องคำนึงถึงเรื่องผลคะแนนเสียง ส่วนข้าราชการประจำจะอยู่ในฐานะผู้สนองนโยบาย โดยเมื่อได้ข้อสรุปการลดการเพิ่มโครงการจากนายกเทศมนตรีแล้ว หัวหน้าจัดทำงบประมาณจะต้องรวบรวมร่างเอกสารงบประมาณให้ปลัดเทศบาลเพื่อเสนอต่อสภาเทศบาลขอความเห็นชอบในการอนุมัติโครงการ กล่าวได้ว่าในขั้นเสนอสภาเทศบาล เพื่อขออนุมัติโครงการหรือร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้ เป็นขั้นที่สำคัญที่สุดของกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะสะท้อนถึงอำนาจของสภาเทศบาลในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ฝ่ายบริหารมีวิธีการในการต่อรองประนีประนอมกับสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลงบประมาณได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะมีความเกรงใจ และ กลัวผลกระทบในเรื่องตำแหน่งหน้าที่การงาน

เพื่อมิให้เกิดอคติทางวิชาการ และเพื่อตอบคำถามข้อแรก คือ ขั้นตอนในการกำหนดงบประมาณ ผู้วิจัยจึงได้สังเกตการณ์ในขั้นการรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย เพื่อย้ำให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายบริหารที่สามารถควบคุมงบประมาณให้เป็นไปตามที่

เสนอไว้ให้มากที่สุด ขณะที่ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถควบคุมงบประมาณได้มากนัก เพราะขาดข้อมูล ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารทำได้ในชั้น การพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ กระทรวงมหาดไทย คือ จะต้องแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ คือ

วาระที่ 1 วาระของการรับหลักการ

สำหรับวาระรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครปากเกร็ดนั้นจัดประชุมขึ้นในวันที่ 23 สิงหาคม 2554 โดยการประชุมเริ่มในเวลา 15.00 น. – 16.30 น.²⁷⁵ การประชุมดังกล่าวตามหลักการ กล่าวว่า ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติวาระที่หนึ่งให้ที่ประชุม ปรีกษาในหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ และลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้นหรือไม่ หากมีสมาชิกประสงค์จะอภิปรายห้ามมิให้ลงมติก่อนที่จะสมาชิกได้อภิปรายในเรื่องนั้นพอสมควร แล้ว

บุคคลที่เกี่ยวข้อง คือ ฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี) และ ที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี รวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ นอกจากนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าฝ่ายสภาเทศบาลที่ เข้าร่วมประชุมมีเพียง 22 คนเท่านั้น (ไม่ครบองค์ประชุม)

จากการสังเกต พบว่า ในวันดังกล่าวมีการประชุมสภาวาระอื่นๆด้วย เนื่องจากฝ่ายบริหาร ขออนุมัติก่อนนี้ผูกพันในโครงการก่อสร้างเขื่อนกันน้ำเขาระบริเวณสะพานพระราม 4 ถึงวัดสนาม เหนือ ที่ต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น 144 ล้านบาท แต่ฝ่ายบริหารขอให้แบ่งการตั้งงบประมาณเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกในปี พ.ศ. 2555 จะตั้งเงินงบประมาณทั้งสิ้น 70 ล้านบาท และ ในปี พ.ศ. 2556 จะตั้งเพื่อใช้งบประมาณทั้งสิ้น 74 ล้านบาท โดยในประเด็นดังกล่าวมีสมาชิกสภาเทศบาลเพียงท่าน เดียวที่อภิปราย โดยรายละเอียดในการอภิปรายเป็นการทักท้วงในรายละเอียดการเขียนความกว้าง ความยาวของเขื่อนที่จะสร้าง ซึ่งนายกเทศมนตรีสามารถอภิปรายตอบกลับได้โดยใช้เหตุผลว่า เพื่อ ป้องกันการตรวจสอบจากสดง.เพราะหากกำหนดความกว้างความยาวไว้เท่าจำนวนเดิมในความเป็น จริงอาจสร้างไม่ถึงก็เป็นได้ เพราะมีปัญหาเรื่องที่ดินที่มีใช้สาธารณะ ส่งผลให้อาจเกิดปัญหาจึง กำหนดความกว้างยาวไว้ตามร่างเทศบัญญัติ

ต่อมาเมื่อประธานสภาเทศบาลให้ฝ่ายบริหารแถลงถึงสถานะทางการคลัง คือ รายรับ รายจ่ายของเทศบาล เพื่อให้ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลรับหลักการ ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาเทศบาล 4

²⁷⁵ ข้อมูลจากการสังเกตการณ์และบันทึกเสียง ณ ห้องประชุมสภาเทศบาลชั้น 3, เทศบาลนครปากเกร็ด, วันที่ 23 สิงหาคม 2554.

คนทำการอภิปรายในประเด็นต่างๆ แต่โดยรวมจะอภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของรายละเอียดในร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และขอให้ฝ่ายบริหารชี้แจงเพิ่มเติมในบางโครงการ

แต่ประเด็นที่น่าสนใจ คือ สมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 4 คนอภิปรายร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีในแนวทางเดียวกัน โดยเปิดเป็นรายหน้าตามรายละเอียดของโครงการแต่ละส่วนราชการที่สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนมีความสงสัยในประเด็นต่างๆ แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่อภิปรายมากที่สุด คือ กรณีของนายสมบัติ ยิ่งเจริญ เพราะมีการทักท้วงถึงความไม่ชัดเจนหรือความผิดพลาดของการเขียนร่างเทศบัญญัติงบประมาณมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาลบุคคลอื่น โดยนายสมบัติ ยิ่งเจริญตั้งข้อสังเกต คือ

จากรายละเอียดทุกส่วนราชการมีค่าวัสดุสำนักงานเป็นจำนวนมาก ไม่ทราบว่าฝ่ายบริหารเคยรวมค่าวัสดุสำนักงานทั้งหมดหรือไม่ว่าใช้งบประมาณจำนวนเท่าไร ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวได้รวมงบประมาณที่ใช้เป็นค่าวัสดุสำนักงาน เช่น คอมพิวเตอร์ วัสดุโฆษณาเผยแพร่ รวมทั้งสิ้นใช้งบประมาณทั้งหมด 29 ล้านบาท โดยนายสมบัติ กล่าวในที่ประชุมว่า “ผมอยากฝากผู้บริหารว่าถ้าเราตัดลดอะไรได้ ก็คงจะมีประโยชน์”

นอกจากนี้ นายสมบัติ ยังตั้งข้อสังเกตในแต่ละส่วนราชการเริ่มจากกองวิชาการและแผนงาน กับ สำนักการช่าง สำหรับกองวิชาการและแผนงานนายสมบัติตั้งข้อสังเกตว่ากองวิชาการและแผนงานตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าโฆษณาและเผยแพร่ว่า เงินจำนวน 14 ล้านบาทนี้กองวิชาการและแผนงานใช้จ่ายในรายละเอียดอย่างไร ดังคำกล่าว

“กองวิชาการและแผนงานมีค่าวัสดุเผยแพร่ตั้งไว้ 14 ล้านบาท ไม่ทราบว่า 14 ล้านบาท เราใช้เท่าไร ยังไง ฝากท่านประธาน ผู้บริหารช่วยจัดส่งรายละเอียดด้วยว่าใช้อะไร เพราะวัสดุโฆษณาเผยแพร่ ไม่ทราบว่าเผยแพร่ยังไง เพราะบางชุมชนยังไม่รู้จักสท.เลย”

จากนั้นนายสมบัติ ยิ่งเจริญ ยังกล่าวอภิปรายในรายละเอียดของสำนักช่างอีกหลายโครงการ ดังนี้

“ส่วนสำนักการช่าง มีรายละเอียดเยอะมาก ส่วนมากเป็นค่าจ้างเหมา รายการมันมีเยอะมาก ผมไม่ทราบว่าไอ้ 34 ล้านบาท ใช้อะไรยังไง เช่น หน้า สข. 18 เป็นโครงการปรับปรุงค.ส.ล. วัดช่องลม ตั้งไว้ 56 ล้านบาท แต่แยกย่อยเป็น โครงการที่ 1, 2, 3, 4, 5 ไม่ทราบว่าแต่ละโครงการแยกย่อยแล้วใช้งบประมาณเท่าไร และแบบถนน ค.ส.ล. ตอนแรกเป็น 15 ซม. ตอนนี้นำเพิ่มเป็น 20 ซม. ไม่ทราบว่าพิมพ์ผิดหรือเปล่า”

“ส่วนหน้า สช. 20 เป็นโครงการก่อสร้าง ปรับปรุง หมู่บ้านจรรยาภิเวศน์ ใช้งบประมาณตั้ง 20 ล้านบาท ตรงนี้เวลาเขียนรายจ่ายงบประมาณดูแล้วไม่เข้าใจ ถ้าวัดจริงคงรวมความยาวได้ ซึ่งเขียนมา 700 เมตร ถนนเมน จำเป็นหรือไม่ที่ต้องวางทั้งหมด เพราะถ้าทำแล้วหมู่บ้านได้ประโยชน์ก็คงดี เพราะหมู่บ้านนี้ทั่วพื้นที่ไรท์ท่วมหนักตลอด”

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าภายหลังจากที่สมาชิกสภาเทศบาลกล่าวอภิปรายแล้ว ฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึงนายกเทศมนตรีสามารถกล่าวตอบด้วยเหตุผลได้ทุกประเด็น ยกเว้นในกรณีที่มีสมาชิกสภาเทศบาลขอรายละเอียดเพิ่มเติมจากฝ่ายบริหาร

ต่อมาภายหลังจากที่นายสมบัติ ยิ่งเจริญ อภิปรายเสร็จสิ้น ยังมีสมาชิกสภาเทศบาลอภิปรายอีก 3 คน คือ นายเริงเกียรติ ศักดิ์ณรงค์เดช นายเชิด คลังศรี และนายบุญเลิศ ลินลอย ซึ่งนายเริงเกียรติ อภิปรายในประเด็นขอสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม 2 โครงการ คือ โครงการสนับสนุนงบประมาณอพท. 35 ล้าน และ โครงการด้านการประชาสัมพันธ์ 5 ล้าน ซึ่งนายกเทศมนตรีสามารถตอบคำถามได้ จากนั้นนายเชิด คลังศรี ได้อภิปรายโดยตั้งข้อสังเกตเรื่องค่าวัสดุเชื้อเพลิงที่ตั้งไว้ 20,800,000 บาท โดยขอรายละเอียดเพิ่มเติม แต่นายกเทศมนตรีสามารถชี้แจงฝ่ายสภาได้อีกเช่นกัน ส่วนนายบุญเลิศ ลินลอย ได้อภิปรายเพื่อขอรายละเอียดค่าใช้จ่ายสองโครงการของสำนักงานคลังและ สำนักปลัด คือ โครงการปรับปรุงบริเวณทางเก็บเงินใต้ทางด่วน (สค.9) และ รายละเอียดค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีกับสท. ในปี 2551 (สป. 18) ซึ่งในประเด็นแรกนั้นนายกเทศมนตรีสามารถชี้แจงได้ แต่ในประเด็นที่สองนายกเทศมนตรีให้ปลัดเทศบาลชี้แจง แต่ไม่สามารถชี้แจงได้ครบถ้วน

จากข้อมูลการประชุมสภาเทศบาลเพื่อรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 สะท้อนให้เห็นว่า สภาเทศบาลที่มีบทบาทในการทักท้วง ควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างเปิดเผยมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด อีกทั้งประเด็นที่อภิปรายส่วนใหญ่เป็นการขอรายละเอียดเพิ่มเติม แม้จะมีสมาชิกสภาเทศบาลบางท่านอภิปรายเพื่อให้ฝ่ายบริหารตัดงบประมาณบางรายการออก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสมาชิกสภาเทศบาลอาจไม่สามารถตัดทอนงบประมาณของฝ่ายบริหารได้มาก เนื่องจากภายหลังการปิดประชุมฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีสามารถชี้แจง โดยมีฝ่ายข้าราชการประจำช่วยในด้านเอกสารเพื่อให้งบประมาณจำนวนนั้นผ่านการพิจารณาจากสภาเทศบาล

ท้ายที่สุดเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลอภิปรายเสร็จสิ้น ประธานสภาเทศบาลได้มีการกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลกำหนดวันเวลาในการแปรญัตติ ซึ่งโดยสรุปในวันดังกล่าวมีสมาชิกสภาเทศบาล 2 คน ที่เสนอวันเวลาต่างกัน คือ นายอดิศักดิ์ ทิพวรรณ เสนอวันแปรญัตติวันที่ 24 -26

สิงหาคม 2554 ในขณะที่นายสมบัติ ยิ่งเจริญ เสนอวันแปรญัตติวันที่ 12-15 กันยายน 2554 โดยเสนอเวลาเดียวกัน คือ 08.30 น. – 16.30 น. อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ 13 เสียงลงมติให้ใช้กำหนดวันแปรญัตติที่นายสมบัติ ยิ่งเจริญเสนอ

จากการประชุมในวันดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจดำเนินนโยบายใดขึ้นกับคณะผู้บริหารเป็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจมากในการตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายใดและไม่ได้ดำเนินนโยบายใด เห็นชัดจากในการประชุมวันดังกล่าว ฝ่ายบริหารสามารถไม่สามารถตอบคำถามหรือข้อสงสัยจากการอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยการกล่าวให้ผู้อำนวยการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงแทน

ประเด็นที่สอง ฝ่ายสภาเทศบาลมีบทบาททั้งทั้งในรายละเอียดงบประมาณ แต่ไม่ได้กล่าวในประเด็นข้อสงสัยมากนัก

จากการอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองเห็นได้ชัดถึงบทบาทของสภาเทศบาลที่แม้จะพยายามมีส่วนร่วมในการอภิปราย แต่การอภิปรายดังกล่าวเน้นการตรวจสอบเพื่อถามรายละเอียดเพิ่มเติม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการแสดงบทบาทดังกล่าวของสมาชิกสภาเทศบาลยังไม่สามารถสะท้อนภาพของการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากนัก ดังนั้นจึงไม่แปลกที่การประชุมสภาเทศบาลเพื่อรับหลักการในวาระที่ 1 สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่จะยกมือโดยมีคะแนนเสียงอนุมัติเป็นเอกฉันท์ ทั้งนี้เพราะกระบวนการต่อนั้นผ่านการประชุมนอกรอบมาเป็นระยะๆ แล้วส่งผลให้การแปรญัตติจึงเป็นเพียงการเปิดรอไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ.เทศบาลเท่านั้น ดังจะกล่าวต่อไป

วาระที่ 2 การแปรญัตติ

แม้ว่าเทศบาลนครนนทบุรีจะมีการกำหนดวันให้มีการแปรญัตติขึ้นในวันที่ 12 – 15 กันยายน 2554 ตั้งแต่เวลา 8.30 น. – 16.30 น. ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วพบว่ามีการกำหนดวันแปรญัตตินั้นเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น มิได้มีการแปรญัตติแต่อย่างใด เนื่องจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลมีการพูดคุยเจรจาต่อรองกันนอกรอบแล้ว คือ ในวันที่ 30 กรกฎาคม 2554 และ วันที่ 22 สิงหาคม 2554 โดยในวันที่ 22 สิงหาคม 2554 จัดขึ้น ณ ห้องประชุมสภาเทศบาลชั้น 3 อีกทั้งเป็นที่น่าสังเกตว่าในวันที่ 1 – 10 กันยายน 2554 ฝ่ายบริหารในเทศบาลนครปากเกร็ด ทั้งนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการหน่วยงานต่างๆ รวมถึง สมาชิกสภาเทศบาล ไปดูงานต่างประเทศแถบยุโรป ซึ่งคาดว่ามีการเจรจาต่อรอง

งบประมาณนอกกรอบ ประเด็นที่น่าสังเกต คือ ในการประชุมกรอบส่วนใหญ่ ตัวแสดงที่เข้าร่วม มีเพียงนายกเทศมนตรี และ หัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น ส่วนใหญ่นายกเทศมนตรีจะไม่เชิญรองนายกเทศมนตรีเข้าร่วมการประชุม

วาระที่ 3 การพิจารณาอนุมัติ

เทศบาลนครปากเกร็ดได้จัดขึ้นในวันจันทร์ที่ 16 กันยายน 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่คณะผู้บริหารเทศบาลได้เสนอขึ้น โดยตัวแสดงหลักที่เข้าร่วมในการพิจารณาอนุมัติมีดังต่อไปนี้ คือ นายกเทศมนตรี, รองนายกเทศมนตรี (3 คน), ปลัดเทศบาล, รองปลัดเทศบาล, หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ และสมาชิกสภาเทศบาล

สำหรับบรรยากาศในที่ประชุมสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดอนุมัติผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างรวดเร็วโดยไม่มีการอภิปราย ส่งผลให้ร่างเทศบัญญัติดังกล่าวผ่านอย่างรวดเร็ว

ในขั้นดังกล่าว ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้คณะกรรมการสภาสามัญมีอำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติอย่างละเอียด โดยคณะกรรมการสภาสามัญประกอบด้วย นายอดิศักดิ์ ทิพวรรณ, นายพิพัฒน์ วรวรรณปรีชา และนายสมพร เพรศพริ่ง อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ทำให้ทราบว่าคณะกรรมการสภาสามัญได้มีบทบาทในการพิจารณาอย่างละเอียด เนื่องจากมีการประชุมกรอบผ่านกระบวนการต่อรองมาแล้ว ดังนั้นบทบาทในการตัดงบประมาณรายจ่ายอื่นๆจึงไม่เกิดขึ้น อีกทั้งแม้ในที่ประชุมจะกล่าวว่คณะกรรมการสภาสามัญได้พิจารณาตรวจสอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงผู้ที่รับผิดชอบในส่วนนี้คือสำนักปลัดเทศบาล

หลังจากนี้ฝ่ายเลขานุการสภาเทศบาลจะต้องนำร่างเทศบัญญัติเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ลงนามอนุมัติร่างเทศบัญญัติถือเป็นการประกาศใช้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณปีพ.ศ. 2555 อย่างเป็นทางการ

การอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ ภายในเดือนสิงหาคมสภาเทศบาลนครนนทบุรี จะต้องส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ที่ผ่านความเห็นชอบแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนั้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ในเดือนกันยายนจึงเป็นช่วงเดือนที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่า

ราชการจังหวัดแล้ว และเป็นช่วงการจัดทำประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 และปิดประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน พร้อมทั้งลงเผยแพร่ทางเว็บไซต์และศูนย์ข้อมูลข่าวสารของเทศบาล

ในขั้นดังกล่าวผู้ที่มีบทบาทสำคัญ คือ ฝ่ายสำนักปลัดที่ทำเกี่ยวกับกิจการสภา เนื่องจากเป็นผู้นำร่างเทศบัญญัติทำเป็นหนังสือส่งให้ท้องถิ่นจังหวัด โดยท้องถิ่นจังหวัดจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งก่อนนำส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติร่างเทศบัญญัติเพื่อประกาศใช้ ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจังหวัดในการงบประมาณท้องถิ่น คือ การตรวจสอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ โดยเทศบาลนครปากเกร็ดได้นำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 นำส่งให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจังหวัดเพื่อนำส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ ซึ่งนำส่งในวันที่ 19 กันยายน 2554 และผู้ว่าราชการจังหวัดได้เซ็นอนุมัติในวันที่ 27 กันยายน 2554 แต่การประกาศใช้ได้นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้เซ็นกำกับอีกครั้ง แต่เนื่องจากในช่วงดังกล่าวนายกเทศมนตรีไปราชการและจะกลับมาเซ็นในวันที่ 30 กันยายน 2554

จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้คือ เลขาสภาเทศบาล ที่ต้องดำเนินการนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีส่งให้กับท้องถิ่นจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการดำเนินการอนุมัติ โดยอาจดำเนินการเป็นขั้นตอนโดยเลขาสภาเทศบาลอาจเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง หรืออาจให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีจะต้องส่งตามขั้นตอน เช่น อาจส่งไปที่รับหนังสือของจังหวัด เพื่อรอให้ผู้ว่าราชการดำเนินการอนุมัติ²⁷⁶ อย่างไรก็ตามเมื่อสัมภาษณ์ในประเด็นเดียวกัน พบว่า บางกรณีอาจส่งไปยังหน้าห้องของผู้ว่าราชการจังหวัด²⁷⁷

ในขั้นดังกล่าวผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ซึ่งจากการสัมภาษณ์หัวหน้าจัดหางบประมาณกล่าวว่า “ปีนี้ผู้ว่าฯเซ็นเร็ว เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเขาไม่ค่อยตรวจเช็ค ปกติเขาน่าจะโทรมาถามว่านโยบายรัฐตั้งงบไว้ตรงไหน แต่ไม่โทร เขาไม่ค่อยตรวจเช็คว่าตรงตามระเบียบหรือเปล่า จำนวนเงินอะไรยังไง”²⁷⁸

สำหรับขั้นดังกล่าวจากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดให้เทศบาลโดยเร็ว ทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องความล่าช้า ทั้งนี้เพราะทุกๆปี จังหวัดจะส่งหนังสือเพื่อของบประมาณกับ

²⁷⁶ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดหางบประมาณ, 21 มิถุนายน 2554.

²⁷⁷ สัมภาษณ์ สมหวัง ลามอ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 21 มิถุนายน 2554.

²⁷⁸ สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดหางบประมาณ, 28 กันยายน 2554.

เทศบาล ยกตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2554 จังหวัดคิงบ จากเทศบาล ทำให้เทศบาลต้องจัดการประชุมสภาเทศบาลเพื่อขออนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนให้กับจังหวัดเพื่อใช้ในโครงการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถเพื่อนำไปซื้อพันธุ์ปลาเป็นจำนวนเงิน 2,000,000 บาท (เช่นเดียวกันกับเทศบาลนครปากเกร็ด) และผ่านการอนุมัติจากสภา จากการสัมภาษณ์สภาเทศบาลให้ความเห็นว่า “เขาขอเราก็ต้องให้ ไม่ให้ก็น่าเกลียด” หรือ “เรากับจังหวัดก็ต้องฟังกัน เขาขอเราก็ให้ เวลาเราจะให้เขาเช่นมันจะได้ง่ายๆ” กล่าวได้ว่า เทศบาลกับจังหวัดต่างมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้ไม่พบปัญหาความล่าช้า

จากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น อาจทำให้พอมองเห็นแนวโน้มว่าใครมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุด ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อตอบคำถามในการวิจัย ว่า ใครคือผู้มีบทบาทหลักมากที่สุดในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจงบประมาณ จากบุคคลต่างๆ ดังนี้

เมื่อศึกษาในด้าน โครงสร้างอำนาจ พบว่า นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดและตัดสินใจโครงการในงบลงทุนหรืองบพัฒนามากที่สุด แม้ว่าจะให้สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการผลักดันโครงการจำนวนหนึ่งก็ตาม

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองแผนงานและวิชาการ ที่กล่าวว่า

“...นายกฯเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดงบประมาณ เพราะแม้ว่านายกฯจะพยายามจัดสรรงบประมาณให้เท่ากันในแต่ละเขต แต่จะต้องมีงบประมาณไว้สำหรับโครงการของนายกฯก่อน โดยนายกเทศมนตรีจะมีวิธีการคัดเลือกโครงการคือ หากเป็นโครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างจะใช้วิธีการตัดออกหากงบประมาณมีไม่เพียงพอ แต่หากเป็นโครงการเกี่ยวกับการอบรมจะใช้วิธีการลดเงินลง...”²⁷⁹

เช่นเดียวกันกับที่ นางภารดี คงหุ่น หัวหน้าจัดทำงบประมาณ กล่าวว่า

“...รองไม่มีบทบาท แคร์รักษาการแทน เข้าร่วมประชุมเฉยๆ เพราะท่านนายกฯเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด นายกฯมาจากการเลือกตั้ง แต่รองฯมาจากการแต่งตั้ง...”²⁸⁰

สอดคล้องกับคำกล่าวของนายสมบัติ ยิ่งเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ที่กล่าวว่า

279 สัมภาษณ์ เพชรา เวชศรี, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, 29 มิถุนายน 2554.

280 สัมภาษณ์ ภารดี คงหุ่น, หัวหน้าจัดทำงบประมาณ, 29 มิถุนายน 2554.

“...บางครั้งร้องนายกฯทำเท่านี้ ร้องนี้ทำเท่านี้ แต่พอ.กองช่างยิงตรงนายกฯเลยซึ่งบางที่นายกฯก็ไม่อยู่ แต่ร้องนายกฯส่วนใหญ่ก็มาเซ็นๆแล้วก็ไม่อยู่แล้ว ต้องเข้าใจนะว่าร้องนายกฯมา โดยการแต่งตั้ง คังนั้นจะมี power ได้ม๊ย ไม่อย่างนั้นเดี๋ยวจนปลดออก...”²⁸¹

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่มีบทบาทและมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุด คือ นายกเทศมนตรี

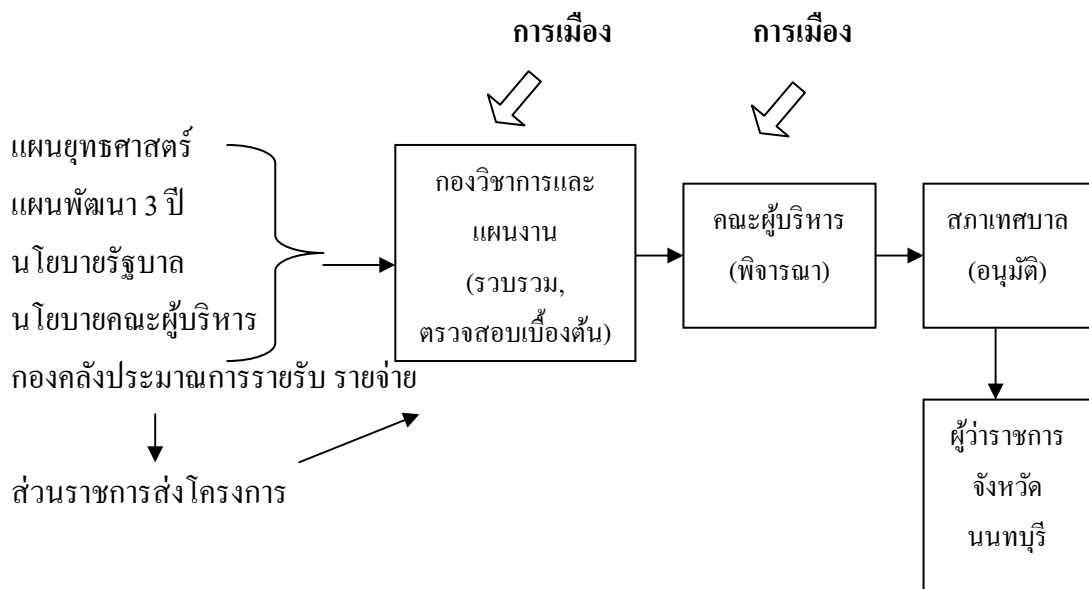
²⁸¹ สัมภาษณ์ สมบัติ ยิ่งเจริญ, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 27 ธันวาคม 2554.

บทที่ 5

วิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

ในบทนี้จะกล่าวถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบขั้นตอนและบทบาทของตัวแสดงหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายของสองเทศบาล และอภิปรายผลการวิจัย

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี



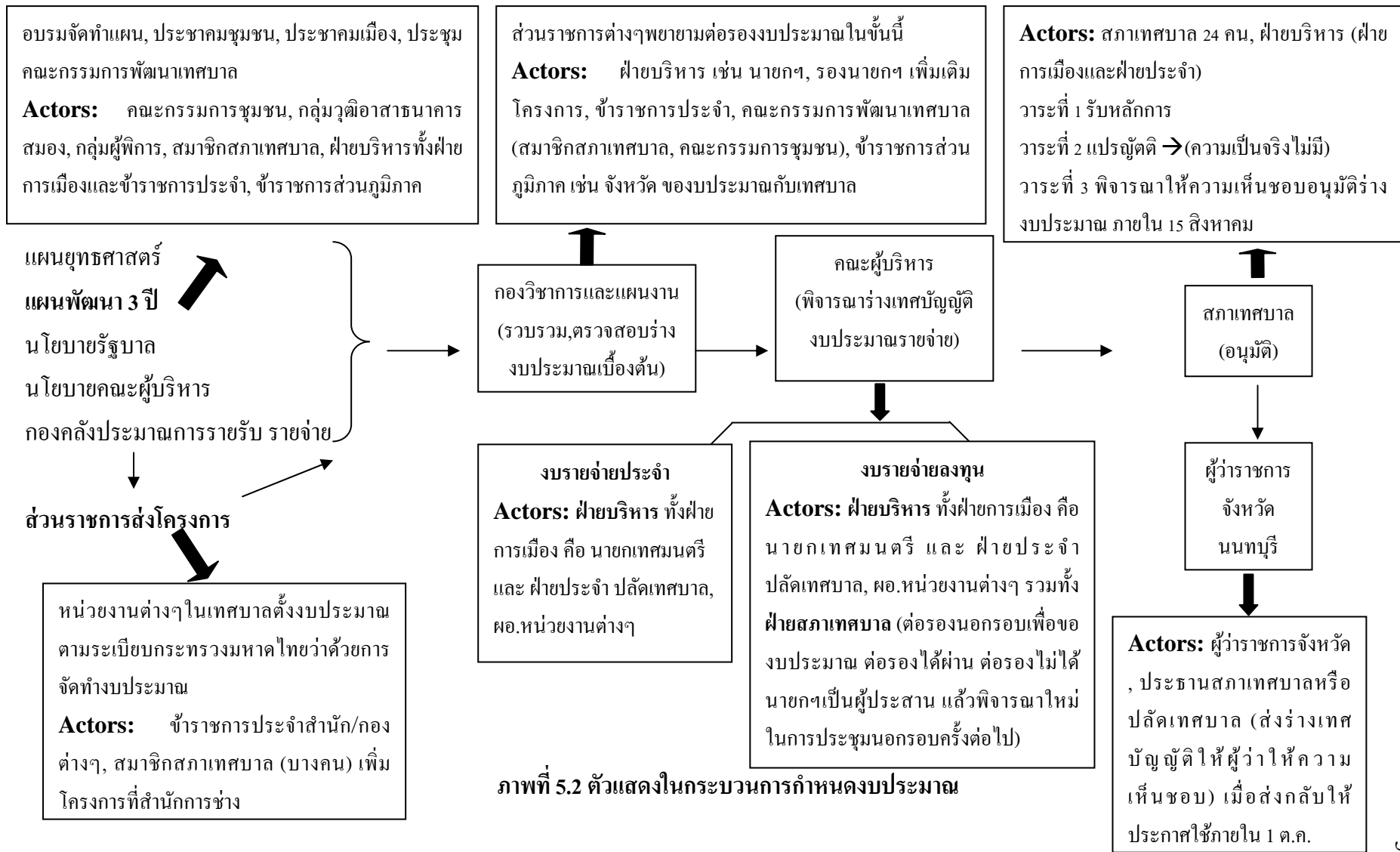
ภาพที่ 5.1 การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณ

จากภาพดังกล่าว เป็นการอธิบายถึงขั้นตอนกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงขั้นตอนเหล่านี้มิได้แยกส่วนกันอย่างเด็ดขาด อีกทั้งในความเป็นจริงยังมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการกำหนดงบประมาณ

เปรียบเทียบขั้นตอน	เทศบาลนครนนทบุรี	เทศบาลนครปากเกร็ด
1. <u>แผนพัฒนาสามปี</u> 1.1 การประชุมชุมชน 1.2 แบบสอบถาม 1.3 อบรมจัดทำแผน 1.4 แผนชุมชน	เทศบาลนครนนทบุรีเริ่มกระบวนการรวบรวมปัญหาความต้องการจากการประชาสัมพันธ์โดยมีการจัดทำแบบสอบถามให้คณะกรรมการชุมชนที่เข้าร่วมประชุมเป็นผู้รวบรวมปัญหาความต้องการ	เทศบาลนครปากเกร็ดเริ่มกระบวนการด้วยการเรียกอบรมจัดทำแผนที่เทศบาลแบ่งเป็นตำบลจากนั้นจึงมีการประชุมชุมชนภายในชุมชนของตนเองเพื่อจัดทำแผนชุมชนเสนอโครงการเงินอุดหนุนชุมชน
2. <u>การประชุมภาคเมือง</u>	เทศบาลนครนนทบุรีมีการจัดประชุมภาคเมืองในเดือนกุมภาพันธ์ มีการแบ่งกลุ่มย่อยสองกลุ่มเพื่อพูดคุยในประเด็นการปรับปรุงภูมิทัศน์	เทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดประชุมภาคเมืองในเดือนพฤษภาคม มีการประชุมคล้ายการประชุมประจำเดือนที่จัดขึ้นทุกวันพฤหัสบดีที่สองของทุกเดือน ประเด็นในการพูดคุยส่วนใหญ่เน้นเสนอแนะความคิดเห็น
3. <u>การประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล</u>	เทศบาลนครนนทบุรีมีการจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลสองครั้งเพื่อพิจารณาแผนเพิ่มเติม	เทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลสองครั้งเพื่อพิจารณาแผนเพิ่มเติม
4. <u>การเมืองในขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี</u>	ประชาชนส่วนใหญ่ถูกกีดกันในขั้นจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และมีการเพิ่มเติมโครงการจากฝ่ายบริหารในเทศบาล ส่งผลให้มีการเพิ่มโครงการเข้าสู่แผนพัฒนาสามปีแม้ในช่วงเดือนมิถุนายน	ประชาชนส่วนใหญ่ถูกกีดกันในขั้นจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และมีการเพิ่มเติมโครงการจากฝ่ายบริหารในเทศบาล ส่งผลให้มีการเพิ่มโครงการเข้าสู่แผนพัฒนาสามปีแม้ในช่วงเดือนกรกฎาคม

<p>5. <u>การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี</u></p> <p>5.1 งบรายจ่ายประจำ</p> <p>5.2 งบรายจ่ายเพื่อการลงทุน</p>	<p>เทศบาลนครนนทบุรีเน้นประมาณการรายจ่ายเพื่อการลงทุนก่อนรายจ่ายประจำ การประมาณการรายจ่ายประจำส่วนใหญ่เป็นไปตามรูปแบบที่เคยดำเนินการ คำนึงถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหารพยายามคุมงบประมาณรายจ่ายประจำให้มากที่สุด</p> <p>การประมาณการรายจ่ายเพื่อการลงทุนเริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคม เนื่องจากมีโครงการมาก สำนักการช่างจึงต้องมีเวลาในการปรับแบบ</p>	<p>เทศบาลนครปากเกร็ดเน้นประมาณการรายจ่ายประจำก่อนรายจ่ายเพื่อการลงทุน การประมาณการรายจ่ายประจำไม่ค่อยมีการซักซ้อมจริง ทำให้เกิดความล่าช้าในการส่งงบประมาณมาที่กองวิชาการและแผนงาน หน่วยงานต่างๆ พยายามของงบประมาณมากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา</p> <p>การประมาณการรายจ่ายเพื่อการลงทุนเริ่มขึ้นภายหลังจากประมาณการรายจ่ายประจำเสร็จ ทำให้เกิดความล่าช้าในการรวบรวมโครงการ</p>
<p>6. <u>การเมืองในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย</u></p>	<p>มีการต่อรองงบประมาณจากทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล</p>	<p>มีการเพิ่มเติม ต่อรองงบประมาณ โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร</p>
<p>7. <u>การประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณางบประมาณ</u></p>	<p>การประชุมสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีการประชุมนอกรอบกันก่อนเพื่อประสานนโยบาย โดยฝ่ายบริหารจะจัดประชุมพูดคุยทุกวันพุธ (บ่อยครั้ง) ทำให้การประชุมสภาเพื่อพิจารณางบประมาณเป็นไปด้วยความเรียบร้อยไม่มีความขัดแย้ง</p>	<p>การประชุมสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีการประชุมนอกรอบกันก่อนประชุมสภาที่เป็นทางการเพียง 1 ชั่วโมงก่อนการประชุมจริง ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลบางคนพยายามตีรวน เนื่องจากไม่มีการประสานนโยบายบ่อยครั้ง เกิดความขัดแย้งระหว่างเขต</p>
<p>8. <u>การอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด</u></p>	<p>ไม่มีความล่าช้า โดยประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันวันที่ 1 ตุลาคม</p>	<p>ไม่มีความล่าช้า โดยประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันวันที่ 1 ตุลาคม</p>



ภาพที่ 5.2 ตัวแสดงในกระบวนการกำหนดงบประมาณ

1. การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลนครนนทบุรี

เทศบาลเริ่มต้นด้วยการจัดประชุมประชาคมเมืองเพื่อรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้าน โดยการแบ่งกลุ่มประชาชนเป็นสองกลุ่มย่อย ประกอบด้วย กลุ่มแรก กลุ่มข้าราชการภาคส่วนต่างๆ เช่น กลุ่มคลังสมองจังหวัด และกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มประชาชนชุมชน อย่างไรก็ตาม ประเด็นในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกำหนดจากฝ่ายบริหารในเทศบาล สำหรับการประชุมชุมชนพบว่า มีชุมชนจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่จัดประชุมชุมชนก่อนรวบรวมปัญหาเข้าสู่การประชุมประชาคมเมือง ซึ่งรูปแบบการประชุม ส่วนใหญ่เป็นการพูดคุยเฉพาะคณะกรรมการชุมชน จากนั้นฝ่ายข้าราชการประจำจะนำปัญหามาจัดลำดับความสำคัญบรรจุในแผนพัฒนาสามปี ในขั้นดังกล่าวพบว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญว่าโครงการที่เสนอขอควรบรรจุในแผนปีใด ทั้งนี้ขึ้นกับการพิจารณาของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายข้าราชการประจำ (กองวิชาการและแผนงาน) จะต้องรวบรวมโครงการทั้งหมดเพื่อเสนอในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลอีกครั้ง ประเด็นสำคัญที่พบในขั้นนี้ คือ มีบางโครงการที่เพิ่มเข้ามาในแผนพัฒนาสามปี (ฉบับที่ 2) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มาจากฝ่ายบริหาร

สำหรับประเด็นการเมืองในการจัดทำแผนนั้น มีหลายประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก คือ การกำหนดประเด็นในการประชุมประชาคมเมืองส่วนใหญ่มาจากฝ่ายบริหาร เห็นได้จาก ประเด็นการปรับปรุงภูมิทัศน์ ที่ฝ่ายบริหารกำหนดกรอบการพูดคุยในวันประชุมประชาคมเมือง รวมทั้งยังมีการกล่าวเบี่ยงเบนประเด็นปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาน้ำท่วม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจ และการใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารในการโน้มน้าประเด็นนโยบาย

ประเด็นที่สอง คือ ในขั้นการจัดลำดับความสำคัญ ส่วนใหญ่ประชาชนไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้ ดังนั้นจึงมีบทบาทเพียงการเสนอขอโครงการเท่านั้น แม้จะมีบางชุมชนพยายามผลักดันโครงการผ่านสมาชิกสภาเทศบาล หรือ นายกเทศมนตรี แต่ในด้านการตัดสินใจยังขึ้นกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เห็นได้จาก เมื่อพิจารณาจำนวนโครงการดังกล่าวเปรียบเทียบกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 เพื่อวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ พบว่าโครงการที่มาจากแผนชุมชนและผ่านเข้าสู่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายและปรากฏในเทศบัญญัติ ซึ่งถือเป็นโครงการที่วางแผนว่าจะดำเนินการในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวน 17 โครงการ จาก 54 โครงการ (มีโครงการที่ไม่ได้รับการพิจารณาเข้ามา 37 โครงการ) นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในงบประมาณรายจ่ายหมวดอื่น เช่น โครงการอบรมทัศนศึกษา ส่วนใหญ่เป็นเพียงผู้รับบริการหรือการชักชวนจากฝ่ายบริหารในเทศบาลมากกว่าการเสนอแนะได้โดยตรง

ประเด็นที่สาม คือ การที่ฝ่ายการเมืองในเทศบาลใช้อำนาจแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ เช่น การสั่งการให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการประจำเพิ่มเติมโครงการที่มีใ้ได้อยู่ในแผน ทั้งที่ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่จัดทำแผนควรเสร็จสิ้นกระบวนการ เช่น โครงการสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม หรือ โครงการซื้อเครื่องออกกำลังกาย ประเด็นนี้นอกจากจะสะท้อนถึงการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงการต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองอีกด้วย

กล่าวได้ว่า ในการจัดทำแผน ตัวแสดงที่มีส่วนร่วมส่วนใหญ่ คือ ฝ่ายบริหาร เห็นได้จากการกำหนดประเด็นวาระนโยบาย จนถึงการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ

2. การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครนนทบุรี

ในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มต้นขึ้นพร้อมๆกับขั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยเทศบาลนครนนทบุรีจะเริ่มจากการประมาณการรายจ่ายต่างๆของหน่วยงานหรือส่วนราชการในเทศบาล ซึ่งโดยปกติกองวิชาการและแผนงานจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมการประมาณการรายจ่ายจากส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆในเทศบาล โดยกองวิชาการและแผนงานจะทำหนังสือเชิญประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงเดือนมกราคมเช่นเดียวกัน จากนั้นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์กองวิชาการและแผนงานจึงจะจัดประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาคัดเลือกโครงการพัฒนา รายจ่ายเพื่อการลงทุน เขต 1-4 เหตุที่เริ่มพิจารณารายจ่ายเพื่อการลงทุนก่อนเพราะต้องใช้เวลาในการสำรวจ (จากสมาชิกสภาเทศบาล) และ ประเมินราคา (จากสำนักการช่าง) เพื่อปรับแบบ เมื่อได้รับการพิจารณาภายในแล้วกองวิชาการและแผนงานจะทำหนังสือส่งโครงการพัฒนา รายจ่ายเพื่อการลงทุน เขต 1-4 ที่ได้รับการคัดเลือกแล้วให้สำนักการช่างเพื่อดำเนินการสำรวจเขียนแบบ และประมาณการราคา โดยเทศบาลนครนนทบุรีมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคม พร้อมกันกับงบรายจ่ายเพื่อการลงทุน รายจ่ายประจำ เช่น รายจ่ายงบกลาง เช่น เงินเดือน หอมวดค่าจ้างประจำ หอมวดค่าจ้างชั่วคราว และหอมวดค่าใช้สอยและวัสดุ ส่วนรายจ่ายพิเศษ เป็นรายจ่ายที่ท้องถิ่นตั้งจ่ายจากเงินสะสม เงินกู้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือเงินงบประมาณอื่นๆ นอกเหนือจากที่เป็นรายได้ประจำ

สำหรับประเด็นการเมืองในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายนั้น พบหลายประเด็น

ประเด็นแรก คือ การที่ฝ่ายการเมืองในเทศบาลใช้อำนาจแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ เช่น การลดหรือเพิ่มงบประมาณ ซึ่งโครงการส่วนใหญ่ที่มีการลด การเพิ่มงบประมาณมาจากการ

เสนอของฝ่ายการเมือง สะท้อนให้เห็นถึงบรรยากาศการต่อรองงบประมาณของฝ่ายการเมืองเพื่อจัดสรรผลประโยชน์

ประเด็นที่สอง คือ การที่ภาคประชาชนไม่มีสิทธิรับรู้จำนวนงบประมาณ และ ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณางบประมาณได้ ทำให้ในขั้นดังกล่าว ชุมชนอาจถูกคัดลดยุทธศาสตร์โครงการลงไป ซึ่งอาจทราบอีกครั้งจากการชี้แจงของฝ่ายบริหาร เช่น ไม่มีงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น แม้ว่าตัวแทนชุมชนบางชุมชนจะรับรู้ช่วงเวลาการพิจารณางบประมาณ และสามารถผลักดันโครงการได้ แต่มิใช่ตัวแทนประชาชนส่วนใหญ่หรือเกือบทุกชุมชนที่จะสามารถผลักดันงบประมาณได้ ส่วนใหญ่จะต้องรอการดำเนินการจากฝ่ายบริหารในเทศบาล

ประเด็นที่สาม คือ หลักในการพิจารณางบประมาณของฝ่ายบริหาร แม้จากการสัมภาษณ์จะพยายามกล่าวถึงหลักในเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ในความเป็นจริงก็ยังมีโครงการบางประเภทที่ใช้หลักความสมเหตุสมผลทางการเมือง เช่น การแบ่งงบประมาณเป็นโควตาให้กับบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละเขต เพื่อจัดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา หรือการใช้ความเป็นพรรคพวกเป็นเกณฑ์ ยกตัวอย่างเช่น โครงการสนับสนุนรถจักรยานยนต์ที่ตำรวจขอสนับสนุนงบประมาณมาประมาณ 10 ล้าน แต่ถูกปรับลดเหลือเพียง 1 ล้านกว่าบาท โดยจากการสัมภาษณ์พบว่า เหตุที่ตัดเพราะตำรวจไม่ค่อยอำนวยความสะดวกให้กับบรรดาผู้นำการเมืองในเวลาทำผิดกฎจราจร

เมื่อศึกษาถึงตัวแสดงหลักในกระบวนการดังกล่าวพบว่า ฝ่ายบริหารมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากผลการศึกษาพบประเด็นที่น่าสังเกตสองประการ คือ

ประการแรก บทบาทภาคประชาชน ส่วนใหญ่มีบทบาทในการเสนอบางประเด็นปัญหา โดยมีภาคประชาชนบางกลุ่มที่ยกมือตามประเด็นหลักที่ผู้นำกลุ่มเสนอขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนส่วนใหญ่ต้องการขอโครงการเล็กน้อยๆที่อยู่ในภาระหน้าที่ของเทศบาลมากกว่าการคิดโครงการใหม่ๆ สำหรับการประชุมคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาล ตัวแทนชุมชนแสดงบทบาทตามกฎระเบียบ คือ การแสดงความคิดเห็นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งหรือมีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายการเมืองในเทศบาลบางส่วนจะติดต่อดำเนินงานกับสมาชิกสภาเทศบาลในเขต เพื่อให้โครงการหรืองบประมาณที่ต้องการขอได้สะดวกมากขึ้น แต่บทบาทของภาคประชาชนมีเฉพาะการเสนอโครงการและรอรับบริการ โดยประชาชนไม่มีส่วนรับรู้ถึงจำนวนงบประมาณ กล่าวคือประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจพิจารณาโครงการเข้าสู่เทศบาลผู้จัดงบประมาณรายจ่าย

ประการที่สอง บทบาทของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายข้าราชการประจำเป็นเพียงผู้เสนอแนะโครงการ ให้กับฝ่ายการเมือง เนื่องจากข้าราชการประจำส่วนใหญ่คลุกคลีอยู่กับงาน

ประจำและถือเป็นผู้ชำนาญการด้านระเบียบ กฎหมาย มากกว่าฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม ข้าราชการประจำส่วนใหญ่ยังปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายการเมือง เช่น การเพิ่มเติมโครงการที่ไม่อยู่ในแผน ซึ่งส่วนใหญ่รับคำสั่งมาจากฝ่ายบริหารระดับสูง และฝ่ายการเมือง เป็นต้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า บรรดาข้าราชการประจำส่วนใหญ่แสดงบทบาทในฐานะผู้ช่วยเหลือทางด้านเอกสารให้กับฝ่ายการเมืองในเทศบาล

ประการที่สาม บทบาทของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี หรือ รองนายกเทศมนตรี ส่วนใหญ่จะแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายข้าราชการประจำ เช่น การสั่งการให้เพิ่มเติมโครงการเร่งด่วน

กล่าวโดยสรุป ในขั้นดังกล่าว แม้เทศบาลจะมีการประชุมประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็น แต่ตัวแสดงหลักที่มีบทบาทกำหนดประเด็น คือ ฝ่ายบริหาร โดยใช้วิธีการรวบรวมปัญหาทั้งจากฝ่ายข้าราชการประจำ และจากสมาชิกสภาเทศบาลผ่านการประสานงานนอกรอบ เพื่อให้โครงการบางส่วนที่ชุมชนเสนอสอดคล้องกับนโยบายของเทศบาล รวมทั้งในด้านการตัดสินใจขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ยกตัวอย่างเช่น การที่ชุมชนหลายชุมชนเสนอแผนโครงการแต่ไม่สามารถผลักดันโครงการเข้าสู่เทศบาลได้ เป็นต้น

3. การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลนครปากเกร็ด

เทศบาลนครปากเกร็ดเริ่มกระบวนการด้วยการประชุมอบรมจัดทำแผนก่อนเพื่อชี้แจงให้ประชาชนชุมชนจัดประชุมชุมชน จากนั้นจึงจัดการประชุมประชาคมชุมชน ซึ่งมีชุมชนจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ประชุมชุมชน อีกทั้งในการประชุมชุมชนประชาชนชุมชนจะเป็นผู้กำหนดประเด็นปัญหาและโครงการ ทำให้ชาวบ้านที่เข้าร่วมประชุมบางคนมีบทบาทเพียงการยกมือเห็นด้วยเท่านั้น เนื่องจากการประชุมในชุมชนส่วนใหญ่เน้นเฉพาะกรรมการชุมชนเท่านั้นที่แสดงความคิดเห็นได้ ขั้นตอนต่อมาเทศบาลจะจัดประชุมประชาคมเมือง เพื่อเป็นการนำเสนอปัญหาที่บางชุมชนส่งแผนชุมชนให้เทศบาลจัดลำดับความสำคัญแล้วเพื่อพิจารณาร่วมกันอีกครั้งในเวทีนี้ ตัวแทนที่เข้าร่วมส่วนใหญ่คือ คณะกรรมการชุมชน กับ ฝ่ายบริหารในเทศบาล ประเด็นสำคัญคือรูปแบบการประชุมและประเด็นโครงการที่ชุมชนสามารถขอได้ถูกกำหนดจากฝ่ายบริหารในเทศบาล จากนั้นจึงรวบรวมโครงการทั้งหมดเพื่อเสนอในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลอีกครั้ง ปัญหาสำคัญที่พบคือ ฝ่ายข้าราชการประจำไม่สามารถรวบรวมบัญชีโครงการได้เรียบร้อย เนื่องจากยังมีการเพิ่มลดโครงการอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่มาจากคำสั่งของฝ่ายบริหาร

สำหรับประเด็นการเมืองในการจัดทำแผนนั้น มีหลายประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก คือ การกำหนดประเด็นในการประชุมประชาคมเมืองส่วนใหญ่มาจากฝ่ายบริหาร เห็นได้จากรูปแบบการประชุม เอกสารการประชุม และประเด็นในการพูดคุย ส่วนใหญ่เน้นการประชุมเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด โครงการเงินอุดหนุนชุมชน (ชุมชนละ 100,000 บาท) ที่มาจากนโยบายของนายกเทศมนตรี ซึ่งโครงการในหมวดนี้มักเป็นโครงการเล็กน้อยๆ มิใช่ โครงการในภาพรวม ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายบริหารสามารถชักนำชุมชนได้ตั้งแต่เริ่มกระบวนการ

ประเด็นที่สอง คือ ในขั้นการจัดลำดับความสำคัญ ส่วนใหญ่ประชาชนไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้ แม้จะมีตัวแทนบางชุมชนที่สามารถผลักดันโครงการเข้าสู่แผนพัฒนาสามปีได้ แต่การพิจารณาว่าสำคัญหรือไม่ ควรดำเนินการหรือไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารมักอ้างถึงปัญหาเรื่องพื้นที่สาธารณะ เห็นได้จากเมื่อพิจารณาโครงการในแผนพัฒนาสามปีฉบับ พ.ศ. 2555 – 2557 ควบคู่กับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 เพื่อวิเคราะห์ว่าชุมชนได้รับประโยชน์ หรือ ได้รับ โครงการที่มาจากความต้องการมากน้อยเพียงใด น่าสังเกตว่าโครงการที่มาจากแผนชุมชนรวมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 – 2557 มีทั้งสิ้น 102 โครงการ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2555 มีโครงการที่จัดลำดับไว้ทั้งสิ้น 50 โครงการ แต่โครงการที่มาจากแผนชุมชนและผ่านเข้าสู่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายและปรากฏในเทศบัญญัติ มีเพียง 17 โครงการ ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการตอบสนองของฝ่ายบริหารกับฝ่ายชุมชนที่มีอยู่ในระดับหนึ่ง

ประเด็นที่สาม คือ การที่ฝ่ายการเมืองในเทศบาลใช้อำนาจแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ เช่น การสั่งการให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการประจำเพิ่มเติมโครงการที่มีได้ในแผน ทั้งที่ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่การจัดทำแผนควรเสร็จสิ้นกระบวนการ เช่น โครงการสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม หรือ โครงการซื้อครุภัณฑ์บางอย่าง เช่น รถบรรทุก เป็นต้น ประเด็นนี้นอกจากจะสะท้อนถึงการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงการต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองอีกด้วย

4. การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครปากเกร็ด

ในการประมาณการรายจ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ดจะเริ่มจากการพิจารณารายจ่ายประจำก่อน จากนั้นจึงเริ่มพิจารณางบลงทุน สำหรับการประมาณการรายจ่ายประจำของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ได้มีการกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค โดยส่วนใหญ่หน่วยงานต่างๆ จะคำนวณสถิติตัวเลขรายจ่าย ขึ้นดังกล่าว ปลัดเทศบาลเป็นผู้ควบคุมรายจ่ายขั้นต้น แต่การตัดสินใจท้ายสุดขึ้นกับนายกเทศมนตรี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายบริหารมีการจัดสรรเงินอุดหนุนชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในด้านการกำหนด

นโยบายกับเทศบาล แต่ลักษณะโครงการกลับถูกกำหนดขึ้นจากฝ่ายบริหาร ส่วนการประมาณการรายจ่ายเพื่อการลงทุน จะดำเนินการหลังจากที่มีการกำหนดรายจ่ายประจำเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งขึ้นดังกล่าว ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการผลักดันงบประมาณ ทั้งนี้ขึ้นกับฝ่ายการเมืองที่เน้นพิจารณางบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น โครงการซ่อมแซมถนน ขุดลอกคลอง ก่อสร้างเขื่อน ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับประเด็นการเมืองในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายนั้น พบหลายประเด็น

ประเด็นแรก คือ การที่ฝ่ายการเมืองในเทศบาลใช้อำนาจแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ เช่น การลดหรือเพิ่มงบประมาณ ซึ่งโครงการส่วนใหญ่ที่มีการลด การเพิ่มงบประมาณมาจากการเสนอของฝ่ายการเมือง สะท้อนให้เห็นถึงบรรยากาศการต่อรองงบประมาณของฝ่ายการเมืองเพื่อจัดสรรผลประโยชน์

ประเด็นที่สอง คือ การที่ภาคประชาชนไม่มีสิทธิรับรู้จำนวนงบประมาณ และ ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้ ทำให้ในขึ้นดังกล่าว ชุมชนอาจถูกตัดขาดโครงการลงไป ซึ่งอาจทราบอีกครั้งจากการชี้แจงของฝ่ายบริหาร เช่น ไม่มีงบประมาณสนับสนุน หรือคิดเรื่องพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น

ประเด็นที่สาม คือ หลักในการพิจารณางบประมาณของฝ่ายบริหาร แม้จากการสัมภาษณ์จะพยายามกล่าวถึงหลักในเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การแบ่งสรรงบประมาณให้กับบรรดาสมาชิกสภาเทศบาล โดยเน้นจัดสรรตามความสำคัญจำเป็น แต่หากสมาชิกสภาเทศบาลคนใดที่มีแนวโน้มจะแข็งข้อ ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีจะใช้วิธีการซื้อตัวโดยเสนอให้ทำงานที่สามารถเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเองได้ เช่น กรณีของนายสมศักดิ์ ลามอ ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับที่ จุมพล นิมพานิช กล่าวว่าการเมืองตามความเป็นจริงเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ทั้งนี้เพื่อการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงมีหน้าที่จัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยประการที่หนึ่ง สร้างกฎเกณฑ์ กติกาการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ประการที่สอง ประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่างๆ ประการที่สาม การประนีประนอม จัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าวทำได้ในรูปของการกำหนดนโยบาย และ ประการที่สี่ ได้มีการนำนโยบายที่เกิดจากการประนีประนอมไปปฏิบัติให้บรรลุผล¹

¹ จุมพล นิมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, พิมพ์ครั้งที่ 4. (นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), หน้า 145.

เมื่อศึกษาถึงตัวแสดงหลักในกระบวนการดังกล่าวพบว่า ฝ่ายบริหารมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากผลการศึกษาพบประเด็นที่น่าสังเกตสองประการ คือ

ประการแรก บทบาทของประชาชนกับการมีส่วนร่วม ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมเฉพาะชั้นการเสนอปัญหาในกระบวนการจัดทำแผน และมีชุมชนบางชุมชนเท่านั้นที่ประชุมประชาคมชุมชน ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมประชาคมเมืองไม่เสนอโครงการใหม่ๆ แต่จะเสนอปัญหาเดิมๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทางเทศบาลต้องจัดการดำเนินการให้อยู่แล้ว เช่น น้ำเสีย, น้ำเน่า, วัชพืช, ต้นไม้รก, ขยะ เป็นต้น ขณะที่บทบาทของตัวแทนชุมชนที่เป็นคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลก็ไม่แสดงบทบาทการผลักดันนโยบาย กล่าวคือ ประชาชนอยู่ในฐานะผู้ขอบริการและรอรับบริการมากกว่า เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นประชาชนในเขตหมู่บ้านจัดสรร ทำให้ชาวบ้านมีความสัมพันธ์ห่างเหินกับเทศบาล

ประการที่สอง บทบาทของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายข้าราชการประจำส่วนใหญ่จะช่วยเหลือด้านข้อมูลให้กับฝ่ายการเมือง เพื่อไม่ให้โครงการที่เสนอถูกคัดถอน ขณะที่ฝ่ายบริหาร เช่น ฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่มุ่งเน้นการเสนอโครงการใหญ่ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะโครงการที่เห็นเป็นรูปธรรมเน้นรักษาสถานะแน่นอนเสี่ยง อย่งไรก็ดี เหตุที่กล่าวเช่นนี้เพราะ แม้จะมีการประชาสัมพันธ์โครงการและมีผู้คัดค้านก็ตาม แต่หลักการตัดสินใจดำเนินการของฝ่ายบริหารจะเน้นเสียงข้างมาก มากกว่าเสียงส่วนน้อยที่ไม่เห็นด้วย ดังนั้นจึงสนับสนุนได้ว่าในด้านการตัดสินใจส่วนใหญ่ขึ้นกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่าการแสดงบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำส่วนใหญ่มักอยู่ในฐานะช่วยเหลือฝ่ายการเมือง สอดคล้องกับงานวิจัยของ บุญเดิม เรณูมาศ² ที่ศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ที่กล่าวถึงประเด็นข้าราชการกับการกำหนดนโยบายว่า ในปัจจุบันได้มีการยอมรับกันว่าราชการ ซึ่งโดยที่จริงจะต้องมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น กลับมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุ 3 ประการคือ

1. กลุ่มราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น จึงเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิด และสามารถประเมินผลของนโยบายได้ว่า สอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือไม่

2. กลุ่มข้าราชการประจำจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ ฝ่ายการเมืองจึงต้องปรึกษาขอความเห็นของข้าราชการก่อนถึงความเป็นไปได้แห่งนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น

² บุญเดิม เรณูมาศ, “การกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 7.

3. กลุ่มข้าราชการประจำเป็นกลุ่มอาชีพใหญ่ที่มีความต่อเนื่องกัน และเป็นผู้มีความชำนาญงานเฉพาะอย่างในทางเทคนิคต่างๆ เพราะฉะนั้นกลุ่มข้าราชการประจำจะช่วยเสนอแนะข้อคิดเห็นหรือข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่แก่การวินิจฉัยในหลายทาง เพื่อเสนอให้กลุ่มการเมืองเป็นผู้เลือก หมายถึง กลุ่มข้าราชการประจำอาจจะมีส่วนช่วยในการร่างนโยบาย โครงการต่างๆ

บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

1. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลนครนนทบุรี

1.1 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการประสานแผน

สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่จะช่วยเหลือฝ่ายบริหารในด้านการประสานนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารและภาคประชาชน ดังนั้นการที่สมาชิกสภาเทศบาลบางคนดำรงตำแหน่งควบคู่ทั้งประธานชุมชนและสมาชิกสภาเทศบาล ย่อมส่งผลดีในด้านการประสานนโยบายระหว่างชุมชนกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้โครงการบางส่วนที่ฝ่ายบริหารกำหนดเป็นไปตามความต้องการของชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่จะเน้นการประสานโครงการเฉพาะ โครงการในงบลงทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐาน

ประเด็นสำคัญ คือ ฝ่ายการเมืองในเทศบาลมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาโครงการ โดยพิจารณาโครงการที่ทำเป็นประจำ ซึ่งงบประมาณจำนวนหนึ่งจะถูกแบ่งให้โครงการของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลก่อนที่จะพิจารณาโครงการที่มาจากความต้องการของชุมชน แสดงให้เห็นว่าแท้จริงในการตัดสินใจพิจารณาอนุมัติโครงการฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญ โดยมีกลุ่มข้าราชการประจำช่วยเหลือด้านเอกสารและข้อมูล เช่น หากชุมชนหรือสมาชิกสภาเทศบาลเสนอโครงการใด ฝ่ายบริหารจะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในด้านพื้นที่ งบประมาณ และความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งส่วนใหญ่ประเด็นดังกล่าวคือเหตุผลที่ฝ่ายบริหารชี้แจงกับฝ่ายสภาหรือประชาชน หากไม่ตัดสินใจเลือกโครงการนั้น

1.2 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เช่น การตรวจสอบถ่วงดุลงบประมาณ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้ฝ่ายสภาเทศบาลประชุมรอบเพื่อร่วมพิจารณางบประมาณ อันเป็นการกระจายผลประโยชน์และลดความขัดแย้ง อีกทั้งยังทำให้งบประมาณที่จะจัดสรรเกิดผลดีต่อกลุ่มการเมืองในด้านผลประโยชน์ โดยฝ่ายบริหารใช้วิธีแบ่งเงินเป็นโควตาให้สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละเขตเท่าๆกัน ทำให้ไม่พบปัญหาการแย่งชิงงบประมาณลงเขตพื้นที่ ทั้งนี้หากสมาชิกสภาเทศบาล

เขตใดต้องการงบประมาณเพิ่มเติมสามารถเจรจาต่อรองกับสมาชิกสภาเทศบาลเขตอื่นเพื่อขอ งบประมาณเพิ่มเติมได้ อย่างไรก็ตามการจะได้รับโครงการเพิ่มในเขตขึ้นกับอำนาจการต่อรอง และ ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร หรือสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน ประเด็นสำคัญคือ ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของสมาชิกสภาเทศบาล

2. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลนครปากเกร็ด

2.1 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการประสานแผน ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในรูปแบบไม่ เป็นทางการ โดยจะประสานงาน เพื่อนำโครงการเข้าแผนผ่านสำนักช่างเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกสภา เทศบาลส่วนใหญ่ผลักดันนโยบายเฉพาะในเขตพื้นที่ แต่ไม่พยายามผลักดัน โครงการในภาพรวม ยกเว้นสมาชิกสภาเทศบาลบางเขตที่มีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหาร ที่จะแสดงบทบาทช่วยเหลือ ฝ่ายบริหารในการประสานกับสมาชิกสภาเทศบาลเขตอื่น

2.2 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่สามารถแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ได้เต็มที่ แม้จะมี สมาชิกสภาเทศบาลบางคนพยายามอภิปรายเสนอแนะในการประชุมสภาก็ตาม เพราะก่อนการ ประชุมสภาสามัญฝ่ายบริหารจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละเขตสามารถต่อรอง งบประมาณนอกรอบ เพื่อลดความขัดแย้ง ขึ้นดังกล่าวจึงมีการต่อรองประนีประนอมเกิดขึ้น ซึ่ง งบประมาณจำนวนหนึ่งจะถูกแบ่งให้โครงการของนายกเทศมนตรีก่อน ทำให้การประชุมนอกรอบ เป็นการเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลก่อนการประชุมสภาเพื่อ พิจารณางบประมาณตามวาระ นอกจากนี้ยังพบการแย่งชิงงบประมาณของสมาชิกสภาเทศบาล ระหว่างเขต เนื่องจากฝ่ายบริหารใช้หลักการแบ่งสรรงบประมาณตามความจำเป็นมิได้แบ่งตาม โควตา ขณะที่บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการคัดค้านโครงการที่มาจากคำริชของฝ่ายบริหาร นั้นไม่สามารถกระทำได้มาก เพราะฝ่ายบริหารมีเหตุผลสนับสนุนครบถ้วน

ประเด็นการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล สะท้อนให้เห็นว่า หลักในการพิจารณาจัดสรร งบประมาณ แม้จะมีบางส่วนที่พิจารณาความต้องการของชาวบ้าน แต่ฝ่ายบริหารมีวิธีจำกัด งบประมาณที่มาจากความต้องการของชุมชนให้อยู่ในงบอุดหนุนชุมชน แต่ในด้านการตัดสินใจที่ แท้จริงขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ โดยยังมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในประเด็น ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีความสำคัญต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันการ ตัดสินใจจัดสรรงบประมาณยังจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักประ โยชน์ทางการเมืองของนายกเทศมนตรี ด้วย

กล่าวโดยสรุปการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ดไม่มีความแตกต่างกัน เพราะส่วนใหญ่เน้นการประสานนโยบายเพื่อช่วยเหลือฝ่ายบริหาร แม้จะมีบางส่วนพยายามต่อรองงบประมาณกับฝ่ายบริหารและสามารถเพิ่มลดงบประมาณได้ในระหว่างการประชุมกรอบ แต่เห็นได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่มีบทบาทดังกล่าวมีอยู่จำนวนหนึ่งเท่านั้น และการต่อรองนี้ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายบริหารด้วย ขณะที่เมื่อพิจารณาบทบาทในการถ่วงดุลงบประมาณซึ่งเป็นบทบาทตามอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลกลับปรากฏว่าไม่สามารถทำได้มากนัก สอดคล้องกับงานวิจัยของอศวิน ตีระวัฒนพงษ์³ ที่ศึกษาวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครในกรณีที่มาจากพรรคเดียวกัน โดยมุ่งเน้นถึงผลที่เกิดขึ้นต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในด้านต่างๆ และเน้นการศึกษาว่ามีการตรวจสอบถ่วงดุลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผลการวิจัยพบว่าลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความคล่องตัว และไม่ปรากฏความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกัน แต่ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลเป็นไปอย่างเบาบาง และเกิดการผูกขาดอำนาจโดยอาศัยระบบพรรคการเมือง

เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลสองแห่งมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของขั้นตอน ดังนี้

ตารางที่ 5.2 เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี	กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ด
<p>1. ขั้นการทำแผนพัฒนาสามปี</p> <p>1.1 ประชุมชุมชน (รูปแบบไม่ชัดเจน) ขึ้นกับความเข้มแข็งของแต่ละชุมชน</p>	<p>1. ขั้นการทำแผนพัฒนาสามปี</p> <p>1.1 อบรมจัดทำแผน จัดขึ้นในเทศบาล มีฝ่ายข้าราชการประจำเป็นตัวแสดงหลักในการชี้แจงเหตุผลและความสำคัญในการจัดทำแผนให้กับ</p>

³ อศวิน ตีระวัฒนพงษ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครในกรณีที่มาจากพรรคเดียวกัน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), บทคัดย่อ.

<p>1.2 ประชาคมเมือง ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีหลากหลาย เช่น กลุ่มมูลนิธิอาสาสมัครสมอง, ส่วนราชการ, หน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะกรรมการชุมชน</p> <p>1.3 การประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล เป็นการชี้แจง โครงการทั้งหมดที่เทศบาลรวบรวมเข้าสู่แผนพัฒนาสามปี ตัวแสดงที่เข้าร่วมคือฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งตัวแทนคณะกรรมการชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล</p> <p>2. ขั้นตอนการจัดลำดับความสำคัญ ขั้นดังกล่าว ขึ้นกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะข้าราชการประจำ ซึ่งมีส่วนช่วยในการรวบรวมแก้ไขพิจารณาข้อมูลโครงการเพื่อความเป็นไปได้ตามหลักระเบียบ กฎหมาย และ สอดคล้องกับนโยบายผู้บริหารเป็นสำคัญ เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารระดับสูงต่อไป</p> <p>3. ขั้นตอนพิจารณาตัดสินใจ ขึ้นกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองโดยประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการ</p>	<p>ชุมชน</p> <p>1.2 ประชาคมชุมชน เกิดขึ้นเฉพาะบางชุมชน ประเด็นการประชุมเน้นเฉพาะการแสดงความคิดเห็น โครงการเงินอุดหนุนชุมชน ตัวแสดงหลักคือประธานชุมชน</p> <p>1.3 ประชาคมเมือง เกิดขึ้นในเทศบาลมีรูปแบบคล้ายคลึงกับการประชุมประจำเดือนระหว่างคณะผู้บริหารและประชาชนที่เทศบาลจัดขึ้น ตัวแสดงส่วนใหญ่ คือ ฝ่ายบริหาร, คณะกรรมการชุมชน, หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง, ตำรวจ, ตัวแทนผู้พิการ เป็นต้น</p> <p>1.4 การประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล เนื่องจากเทศบาลยังไม่สามารถรวบรวมบัญชีโครงการเสร็จสิ้นจึงมีการจัดประชุมเกิดขึ้นสองครั้ง ครั้งแรก ตัวแสดงที่เข้าร่วมคือฝ่ายบริหารทั้งหมด รวมทั้งตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งคณะกรรมการชุมชน ครั้งที่สอง มีเฉพาะฝ่ายบริหาร ตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาลและตัวแทนคณะกรรมการชุมชน</p> <p>2. ขั้นตอนการจัดลำดับความสำคัญ ขั้นดังกล่าว ขึ้นกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะข้าราชการประจำ ซึ่งมีส่วนช่วยในการรวบรวมแก้ไขพิจารณาข้อมูลโครงการเพื่อความเป็นไปได้ตามหลักระเบียบ กฎหมาย และ สอดคล้องกับนโยบายผู้บริหารเป็นสำคัญ เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารระดับสูงต่อไป</p> <p>3. ขั้นตอนพิจารณาตัดสินใจ ขึ้นกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ โดยประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการเสนอ</p>
--	--

<p>เสนอโครงการเฉพาะงบบุคลากรตามรูปแบบที่เทศบาลกำหนด ซึ่งประชาชนไม่สามารถรับรู้ถึงจำนวนงบประมาณที่จะได้รับ</p> <p>4. ขั้นตอนอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>เมื่อผ่านการอนุมัติจากสภาเทศบาลแล้ว จะต้องนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปส่งให้ผู้ว่าราชการเซ็นอนุมัติ ขึ้นดังกล่าวไม่พบความล่าช้าเนื่องจากในแต่ละปีทางจังหวัดจะขอสนับสนุนงบประมาณกับทางเทศบาล</p>	<p>โครงการงบบุคลากรอุดหนุนชุมชน แม้ชุมชนจะทราบถึงจำนวนงบประมาณที่ได้รับแน่นอน แต่ลักษณะโครงการที่จะขอได้ถูกจำกัดตามรูปแบบที่เทศบาลกำหนด ส่วนโครงการในงบบุคลากรส่วนใหญ่ขึ้นกับการตัดสินใจของฝ่ายบริหารตามหลักความจำเป็นเร่งด่วน</p> <p>4. ขั้นตอนอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>เมื่อผ่านการอนุมัติจากสภาเทศบาลแล้ว จะต้องนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปส่งให้ผู้ว่าราชการเซ็นอนุมัติ ขึ้นดังกล่าวไม่พบความล่าช้าเนื่องจากในแต่ละปีทางจังหวัดจะขอสนับสนุนงบประมาณกับทางเทศบาล</p>
--	---

สำหรับประเด็นที่พบในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสองเทศบาล มีประเด็นที่พบเห็นเหมือนกัน คือ

ประเด็นแรก ลักษณะเครือข่ายทางการเมือง เหมือนกัน คือมีการรวมกลุ่มการเมืองจากเครือข่ายภาคี พวกพ้อง ส่งผลให้มีการต่อรอง ผลัดเปลี่ยนกันดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเหมือนกันทั้งสองเทศบาล

ประเด็นที่สอง ตัวแสดงที่มีบทบาทและไม่บทบาท

1. ตัวแสดงหลักที่มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายของสองเทศบาลเหมือนกัน คือ ฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารมีความได้เปรียบในเชิงข้อมูล รวมทั้งมีเครือข่ายทางการเมืองที่สามารถช่วยในการกำหนดนโยบาย
2. ตัวแสดงที่ไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของสองเทศบาลเหมือนกัน คือ ภาคประชาชน เนื่องจากส่วนใหญ่สภาชุมชนอยู่ในลักษณะหมู่บ้านจัดสรร ทำให้ขาดการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานในเทศบาล แม้จะมีบางชุมชนที่พอจะมีบทบาท แต่เป็นบทบาทการมีส่วนร่วมภายใต้รูปแบบที่ฝ่ายบริหารจัดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีการรวมกลุ่มระหว่างชุมชนกับชุมชน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ชุมชนอยู่ในลักษณะห่างเหิน
3. ตัวแสดงที่ควรจะมีบทบาทในการควบคุมงบประมาณ เช่น สมาชิกสภาเทศบาล ไม่สามารถทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ได้ เนื่องจากถูกระบบการบริหารของฝ่ายบริหารครอบงำ เห็นได้จากการประชุมนอกรอบของทั้งสองเทศบาล

4. ตัวแสดงอื่นๆ เช่น ข้าราชการประจำ อยู่ในฐานะช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในการกำหนด และ ประสานนโยบาย ขณะที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เพียงการทักท้วงในประเด็น นโยบายกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเหมือนกัน

ประเด็นที่สาม การเมืองในการกำหนดนโยบาย พบว่า ลักษณะการกำหนดนโยบายของทั้งสองเทศบาลส่วนใหญ่เน้นนโยบายคณะผู้บริหารเป็นหลัก และมีการกีดกันประเด็นนโยบายเหมือนกัน ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่เป็นการมีส่วนร่วมแบบเทียมปลอม ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนที่พอจะมีบทบาทในการผลักดันโครงการ เห็นได้ว่าโครงการส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ โดยเฉพาะเรื่องคะแนนเสียงทางการเมือง

ประเด็นที่สี่ ลักษณะโครงการในงบรายจ่ายประจำส่วนใหญ่มีไว้เพื่อการหาเสียง เช่น โครงการอบรม ทักษะศึกษา สนับสนุนวัด โรงเรียน ฯลฯ โดยโครงการเหล่านี้มาจากนโยบายของนายกเทศมนตรี

สำหรับประเด็นที่พบในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสองเทศบาล มีประเด็นที่พบเห็นต่างกัน คือ

ประเด็นที่หนึ่ง คือ ลักษณะการเริ่มต้นในการกำหนดนโยบายแตกต่างกัน โดยเทศบาลนครนนทบุรีเริ่มจากกระบวนการประชาคมเมือง ในขณะที่เทศบาลนครปากเกร็ดเริ่มจากกระบวนการจัดทำแผน

ประเด็นที่สอง บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลนครนนทบุรีในการช่วยประสานแผน มีมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด

ประเด็นที่สาม ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารของเทศบาลนครนนทบุรีไม่ปรากฏเด่นชัด ขณะที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดมีความขัดแย้ง โดยเฉพาะประเด็นการแย่งชิงงบประมาณเด่นชัด

ประเด็นที่สี่ บทบาทของประชาชนชุมชน ในด้านการผลักดันโครงการด้านการพัฒนาของเทศบาลนครนนทบุรีมีมากกว่าเทศบาลนครปากเกร็ด แต่การผลักดันยังสามารถทำได้ภายใต้การกำหนดรูปแบบของฝ่ายบริหาร

ประเด็นที่ห้า ลักษณะการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาที่มีความแตกต่างกัน โดยเทศบาลนครนนทบุรีเน้นการจัดสรรแบบโควตา คือ เท่ากันทุกเขต ขณะที่เทศบาลนครปากเกร็ดเน้นการจัดสรรโดยพิจารณาจากสำคัญความจำเป็น สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองของสองเทศบาลมีนโยบายและแนวทางในการจัดสรรผลประโยชน์ต่างกัน คือ เทศบาลนครนนทบุรีเน้นการ

สร้างและขยายฐานคะแนนเสียง แต่เทศบาลนครปากเกร็ดเน้นการดำเนินการเพื่อภาพรวม ทั้งนี้ เพราะเทศบาลนครนนทบุรีมีงบประมาณเพื่อการพัฒนามากกว่า สังเกตได้จากที่มีงบประมาณเพิ่มเติมเข้ามาในช่วงเดือนตุลาคม ขณะที่เทศบาลนครปากเกร็ดไม่มีงบประมาณเพิ่มเติม สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์คลังที่มีความแตกต่างกัน

การอภิปรายผลการวิจัยทางทฤษฎี

จากการศึกษาการเมืองในการกำหนดนโยบายกรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลสองแห่ง ปรากฏข้อค้นพบไม่แตกต่างกัน ดังนี้

1. สภาพการเมืองของทั้งสองเทศบาล

จุดเปลี่ยนทางการเมืองของทั้งสองเทศบาล เริ่มจากภายหลังการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองของเทศบาลตามกฎหมาย โดยใช้รูปแบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด หรือการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กลับทำให้อำนาจของนายกเทศมนตรีมีมากขึ้น สะท้อนให้เห็นจากการที่นายกเทศมนตรีหรือฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมทีมการเมืองที่มีแนวโน้มเป็นกลุ่มเดียวกันได้มากขึ้น ซึ่งจากข้อเท็จจริงจะพบว่าการรวมกลุ่มการเมืองของทั้งสองเทศบาลส่วนใหญ่มาจากเครือข่าย พวกเขาบางส่วนมาจากการชักชวนของนายกเทศมนตรี เช่น กรณีตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจเต็มในการแต่งตั้ง ซึ่งประเด็นที่พบ คือ มีการต่อรองผลัดเปลี่ยนกันขึ้นดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี หรือ กรณีสมาชิกสภาเทศบาลบางคนที่เป็นบุตรหลานเครือข่าย พรรคพวก เพื่อนฝูงของนายกเทศมนตรี ทำให้แม้จะมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างกัน เพื่อหวังจะให้เกิดการถ่วงดุลที่ดี แต่ในความเป็นจริงผลจากการรวมกลุ่มการเมืองแบบเครือข่าย พวกเขาล้วนทำให้การถ่วงดุลเป็นไปได้ยาก อีกทั้งหากต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์การถ่วงดุลจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ประเด็นดังกล่าวถือเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของสองเทศบาล

2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายงบประมาณของเทศบาลสองแห่ง ประกอบไปด้วยขั้นตอนหลักคือ การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งขึ้นดังกล่าวอาจแตกต่างกันในรายละเอียดเช่น รูปแบบการจัดประชุม หรือ ผู้เข้าร่วมประชุม แต่ทั้งสองเทศบาลได้จัดประชาคมเมืองเพื่อรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ เพื่อรวบรวมความคิดเห็นให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามประเด็นที่เหมือนกันคือ การประสานนโยบายส่วนใหญ่เกิดเฉพาะกลุ่มฝ่ายบริหารในเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลบางคน โดยมีประธานชุมชนเป็นผู้ประสานงาน

หากวิเคราะห์จากหลักการกำหนดนโยบาย เทศบาลสามารถดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่กำหนดระเบียบเรื่องระยะเวลา ในข้อ 18 ว่า แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาสามปีจำเป็นต้องดำเนินการตามช่วงเวลา ดังนี้ คือ

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. การเตรียมการจัดทำแผนและจัดเก็บข้อมูล | ภายในเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ |
| 2. การจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น | ภายในเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม |
| 3. การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี | ภายในเดือนเมษายน |
| 4. การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี
ของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น | ภายในเดือนเมษายน |
| 5. การเสนอขอความเห็นชอบ อนุมัติ และ
ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี | ภายในเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน |

แต่จากการสังเกตพบว่าทั้งสองเทศบาลไม่สามารถดำเนินการจัดทำแผน โดยเฉพาะการจัดทำร่างแผนพัฒนาได้เสร็จตามเงื่อนไข เนื่องจากมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการกำหนดนโยบาย ที่แม้ในการกำหนดนโยบายจะมีลำดับขั้น แต่ก็ไม่อาจแยกส่วนออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด และมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้กระบวนการนโยบายส่วนใหญ่ไม่ค่อยเป็นไปตามหลักเหตุผล แต่ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามตัวแบบการเมืองมากกว่า⁴ ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลนครนนทบุรีมีการเพิ่มเติมโครงการและมีการจัดทำแผนพัฒนาเพิ่มเติมแม้ในช่วงเดือนมิถุนายนที่ควรเป็นช่วงที่ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีแล้วก็ตาม เช่นเดียวกับเทศบาลนครปากเกร็ดที่ไม่สามารถทำร่างแผนพัฒนาสามปีได้ทันในช่วงเดือนมิถุนายน สะท้อนให้เห็นถึงการที่ฝ่ายบริหารอาจไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีมากนัก และอาจมาจากการเมืองที่เข้ามาแทรกแซง ทำให้การจัดทำแผนเกิดความล่าช้า อีกทั้งเมื่อพิจารณาข้อมูลเอกสารพบว่า โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการเดิมๆที่เคยปฏิบัติมาแล้วในปีที่ผ่านมา สอดคล้องกับงานวิจัยของวีระศักดิ์ เจริญเทพ ที่ตั้งประเด็นที่น่าสนใจคือ บ่อยครั้งที่พบว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ส่วนตนของนักการเมืองท้องถิ่น หรือ เพื่อตอบสนองต่อ

⁴ พิทยา บวรวัฒนา, วิชาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า

ความต้องการของพนักงานส่วนท้องถิ่นมากกว่ามุ่งตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนงบประมาณที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีเป็นแผนงานเดิมๆที่ยึดถือปฏิบัติกันมา โดยมีได้วิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วนว่าปัญหาของประชาชนนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามสถานะเศรษฐกิจและสังคมมากน้อยเพียงใด⁵

ส่วนในขั้นการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา พบว่า ฝ่ายข้าราชการประจำของทั้งสองเทศบาลมีบทบาทในการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากมีข้อมูล เช่น เรื่องพื้นที่สาธารณะ หรือ ข้อมูลเรื่องกฎหมายต่างๆ ซึ่งในขั้นนี้ฝ่ายการเมืองอาจแทรกแซงได้หากกลุ่มที่ต่อรองมีพลังมากพอในการผลักดัน หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำอาจเกิดจากความต้องการของฝ่ายการเมืองด้วยกัน

สำหรับขั้นตอนการประชุมสภาเพื่อพิจารณางบประมาณ พบว่า แม้ว่าทั้งสองเทศบาลจะมีการจัดประชุมสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่เป็นทางการ แต่ก่อนการประชุมดังกล่าวทั้งสองเทศบาลมีการจัดประชุมรอบ ทำให้บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการประชุมสภาที่เป็นทางการสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถอภิปราย คัดค้าน ได้มากนัก แม้ว่าจากการสังเกตจะพบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลบางคนที่ใช้เวทีการประชุมสภาทางการในการอภิปราย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเด็นในการอภิปรายส่วนใหญ่ จะเน้นการสอบถามในประเด็นที่ฝ่ายบริหารสามารถชี้แจงได้ เสมือนมีการเตรียมการพูดไว้ล่วงหน้า อีกทั้งบางคนยังกล่าวในเชิงสนับสนุนและชื่นชมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ทำให้กล่าวได้ว่า การทำหน้าที่ในการถ่วงดุลของสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถทำได้มากนัก

ส่วนในขั้นการส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้ผู้ว่าราชการอนุมัติ ไม่พบปัญหาเรื่องความล่าช้า เนื่องจากทั้งจังหวัดและเทศบาลมีความสัมพันธ์แบบช่วยเหลือพึ่งพากัน โดยสองเทศบาลจะจัดงบประมาณให้จังหวัดทุกปี ตามที่จังหวัดขอโครงการมา เช่น กรณีของเทศบาลทั้งสองที่ทางจังหวัดได้ของงบประมาณเทศบาลละ 2 ล้านบาท ไว้เพื่อใช้จ่ายในโครงการอนุรักษ์พันธุ์ปลาเพื่อถวายเป็นพระราชกุศลแด่สมเด็จพระนางเจ้าฯ ฯลฯ ซึ่งทั้งสองเทศบาลก็ต้องจัดสรรงบประมาณไว้ให้ทางจังหวัด แม้ว่าตามระเบียบในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่ไม่สามารถ

⁵ วีระศักดิ์ เกรือเทพ, การเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: ส. เจริญการพิมพ์, 2550), หน้า 21.

กระทำได้อีกตาม ทำให้เมื่อเทศบาลสร้างเทศบัญญัติงบประมาณให้ทางจังหวัด ผู้ว่าราชการจะเซ็นอนุมัติตามกรอบเวลาที่กำหนด ทั้งนี้เพราะมีความสัมพันธ์ช่วยเหลือกันในด้านงบประมาณ

3. การแสดงบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องของเทศบาลสองแห่ง

เมื่อศึกษาในประเด็นตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่ได้กำหนดให้ตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องในชั้นตอนนี้ให้ประกอบด้วย

- (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
- (2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- (3) ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานกรรมการ
- (4) รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน กรรมการ
- (5) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- (6) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- (7) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน กรรมการ
- (8) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ
- (9) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการและเลขานุการ
- (10) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน

โดยตัวแสดงที่สำคัญ เช่น ตัวแทนภาคประชาชน ฝ่ายบริหารในเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการภูมิภาค และข้าราชการท้องถิ่น จากข้อเท็จจริงพบว่า บทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการดังกล่าว เช่น คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล ไม่ค่อยมีบทบาทในการตรวจสอบเสนอแนะ แต่มักจะทักท้วงเฉพาะบางโครงการของชุมชนตนเองที่ตกหล่นไปมากกว่า สะท้อนให้เห็นว่าถึงแม้ตัวแทนภาคประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะตัวแสดงที่ควรมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ และจากประเด็นการถูกตัดทอนโครงการที่เสนอขอ ต่างสะท้อนให้เห็นว่าในความเป็นจริงประชาชนเหล่านี้กลับไม่มีบทบาทในการตัดสินใจ

ขณะที่การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนใหญ่มักจะประสานเฉพาะโครงการเกี่ยวกับการพัฒนา และมักเป็นการประสานอย่างไม่เป็นทางการกับฝ่ายบริหารของเทศบาล ซึ่งมีเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่แสดงบทบาทดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร และ

ความไม่ใส่ใจในการลงพื้นที่ ส่วนบทบาทของสภาเทศบาลในฐานะคณะกรรมการแผนพัฒนาเทศบาล ส่วนใหญ่เน้นดูแลเฉพาะโครงการที่จะลงมาพัฒนาเขตเลือกตั้งของตนเองมากกว่า

ส่วนบทบาทของข้าราชการภูมิภาคส่วนใหญ่ทำหน้าที่ในการท้วงติงบางโครงการที่เห็นว่ามิใช่หน้าที่ของเทศบาล เช่น เทศบาลนครนนทบุรีถูกท้วงติงเรื่องโครงการจัดงานสมรสหมู่ว่ามีใช้หน้าที่ของเทศบาล หรือ กรณีของเทศบาลนครปากเกร็ดที่ถูกท้วงติงเรื่องโครงการเงินอุดหนุนให้วัด โรงเรียน และเงินอุดหนุนชุมชน ว่ามิใช่หน้าที่หรือให้งบประมาณมากเกินไป แต่ประเด็นที่น่าสังเกตคือ โครงการทั้งหลายที่ถูกท้วงติงทั้งสองเทศบาลยังสามารถดำเนินการได้ เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนชื่อโครงการให้เข้าตามวัตถุประสงค์เท่านั้น

อีกทั้งเมื่อพิจารณาบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำในเทศบาล ส่วนใหญ่มีหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในด้านนโยบาย และปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายการเมือง เช่น หากฝ่ายการเมืองต้องการให้เพิ่มโครงการใด แม้จะมีได้อยู่ในช่วงที่จะปรับแก้ได้ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นต้น อาจมีในกรณีที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทเฉพาะการเสนอโครงการบางโครงการ แต่โดยส่วนใหญ่หน้าที่สำคัญ คือ การปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี เช่น การช่วยเหลือในด้านข้อมูลให้เป็นไปตามระเบียบ

อย่างไรก็ตาม สำหรับบทบาทที่ไม่เป็นทางการของข้าราชการประจำในเทศบาลนั้น อาจมีประเด็นที่ข้าราชการประจำส่วนหนึ่งพยายามต่อรองหรือผลักดันนโยบายหรือโครงการที่อาจมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ประเด็นที่น่าสังเกตคือ โครงการในลักษณะดังกล่าวหากข้าราชการประจำได้รับผลประโยชน์ ฝ่ายการเมืองจะต้องได้รับผลประโยชน์ด้วย เพื่อให้การผลักดันโครงการเหล่านั้นผ่านเข้าสู่เทศบาลโดย เฉพาะ โครงการประเภทพาชุมชนมาอบรมหรือไปทัศนศึกษา ที่ฝ่ายข้าราชการประจำอาจได้ประโยชน์จากส่วนต่างของค่าใช้จ่ายในรายละเอียด แต่หากพิจารณาจะเห็นว่าฝ่ายการเมืองจะได้ประโยชน์ในด้านคะแนนเสียงด้วย

ดังนั้น บทบาทของข้าราชการประจำในอีกแง่หนึ่ง นอกจากจะเป็นผู้มีผลประโยชน์แล้วยังต้องช่วยเหลือในทุกด้านให้ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบาทของตัวแสดงอื่นๆ เช่น กลุ่มภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มผู้พิการ ฯลฯ ส่วนใหญ่มักไม่แสดงบทบาทมาก แต่มีประเด็นที่น่าสังเกตในกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ดที่ตัวแทนกลุ่มผู้พิการต้องการให้เทศบาลสนับสนุนงบประมาณมากกว่านี้ แต่นายกเทศมนตรีกลับตอบว่าโดยปกติเทศบาลจะสนับสนุนงบประมาณให้ปีละเป็นจำนวนหลายล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของนายกเทศมนตรีในการที่จะเลือกหรือไม่เลือกที่จะพิจารณาประเด็นใดๆก็ตาม

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าประเด็นนโยบายถูกกำหนดขึ้นมาจากฝ่ายบริหารในเทศบาล โดยมีฝ่ายสภาเทศบาล ข้าราชการประจำ และประชาชนชุมชนเป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยประสานนโยบาย

ระหว่างชุมชนกับเทศบาล เพื่อให้ปัญหาความต้องการของชุมชนสอดคล้องกับนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น ส่วนใหญ่เป็นแผนงานเดิมที่เคยปฏิบัติในปีที่ผ่านมา แม้จะมีบางโครงการได้รับงบประมาณเพิ่ม ส่วนใหญ่มาจากการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย คือ ฝ่ายนายกเทศมนตรี

ส่วนในกระบวนการตัดสินใจในขั้นการแปลงนโยบายไปสู่การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ตามหลักการภาคประชาชนควรมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ แต่จากข้อเท็จจริง พบว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำโครงการใด แม้มีการชี้แจงเหตุผล แต่การตัดสินใจขึ้นกับความต้องการของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

ประเด็นนี้เห็นได้จาก การตัดสินใจเพิ่มลดงบประมาณในรายจ่ายประจำ แม้จะมีการต่อรองบประมาณระหว่างหัวหน้าหน่วยงานต่างๆกับนายกเทศมนตรี แต่ส่วนใหญ่ปลัดเทศบาลจะเป็นผู้ควบคุมงบประมาณรายจ่ายประจำ ขณะที่งบประมาณเพื่อการพัฒนาส่วนใหญ่ขึ้นกับความต้องการและการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ

แม้ว่าโดยหลักการในขั้นนี้ฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องมีบทบาทหลักในการเรียกให้หน่วยงานต่างๆเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบ และหลักเกณฑ์พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยงานต่างๆ และสั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแล เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณ และรวบรวมเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ในความเป็นจริงกลับพบอุปสรรคหลายประการทั้งในเชิงการบริหารและการเมืองที่ส่งผลให้การจัดทำร่างแผนรวมถึงร่างเทศบัญญัติล่าช้า เช่น การที่หน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะสำนักงานช่างไม่มีการรวบรวมข้อมูลที่ดีพอ และการที่หน่วยงานต่างๆ ไม่พยายามรวบรวมข้อมูลไว้อย่างสม่ำเสมอเพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการทบทวนแผน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กับหัวหน้างบประมาณ มักถูกกดดันหรือสั่งการจากหัวหน้าส่วนราชการ หรือ ฝ่ายการเมืองให้เพิ่มเติมโครงการ แม้ว่าช่วงเวลานั้นไม่สามารถกระทำได้ เพราะถือเป็นการขัดกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย

หรือตามหลักการที่สภาเทศบาลจะต้องกำกับดูแลการบริหารงานของนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามที่ได้แถลงต่อสภาเทศบาลโดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติก็ตาม แต่จากข้อเท็จจริงในขั้นการตัดสินใจเพื่อจัดสรรงบประมาณนี้ พบว่า ฝ่ายบริหารของทั้งสองเทศบาลจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจ โดยการจัดประชุมนอกรอบเพื่อพิจารณางบประมาณ ซึ่งแม้ว่าเทศบาลนครนนทบุรีจะจัดสรรงบประมาณให้สภาเทศบาลแบบ โควตา คือ ทุกเขตเท่าๆกัน หรือ กรณีของเทศบาลนครปากเกร็ดที่แม้จะอ้างว่าจัดสรรงบประมาณตามความสำคัญจำเป็นมิได้แบ่งให้สภาทุก

เขตเท่านั้นเหมือนเทศบาลนครนนทบุรี แต่ก็มิได้หมายความว่า จะปราศจากการต่อรอง เพราะสมาชิกสภาเทศบาลที่มีความสัมพันธ์อันดีกับนายกเทศมนตรีจะสามารถผลักดันต่อรองเพื่อขอโครงการหรือเพิ่มงบประมาณได้เหมือนกัน ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงเทคนิคหรือวิธีการจัดการกับความขัดแย้งที่อาจส่งผลต่อการไม่ผ่านงบประมาณให้กับฝ่ายบริหาร ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถถ่วงดุลตามอำนาจหน้าที่ได้ อาจเพราะความเกรงใจ หรือ ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์เท่าๆกัน ระบบการถ่วงดุลในการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบกลุ่มการเมืองเดียวกันจึงเกิดขึ้นยาก

อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงพบว่าตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการกำหนดงบประมาณ โดยเฉพาะในขั้นการตัดสินใจท้ายสุด คือ นายกเทศมนตรี เห็นได้จากการประชุมกรอบที่นายกเทศมนตรีสามารถชี้แนะ หรือ ขอให้สภาผ่านโครงการที่เพิ่มเติมลงมาได้ หรือ การที่นายกเทศมนตรีไม่จำเป็นต้องให้ทุกโครงการที่สมาชิกสภาเทศบาลขอมาทั้งหมด หรือกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ดที่นายกเทศมนตรีกล่าวในที่ประชุมในทำนองว่าหากลี้มงบประมาณ ก็แค่เลือกตั้งใหม่ ซึ่งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้ไม่เกิดผลเสียหาย แต่สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องระดมทุนด้วยตนเอง หรือ อาจไม่ได้รับเลือกให้อยู่ในกลุ่มการเมืองเดียวกันอีก เป็นต้น

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งเห็นได้ชัดว่ามีอำนาจค่อนข้างมาก เริ่มตั้งแต่การชักชวนบุคคลเข้าร่วมทีมการเมือง การกำหนดประเด็นนโยบาย การรักษาโครงการที่เป็นประโยชน์ในเรื่องคะแนนเสียง แม้โครงการดังกล่าวจะถูกท้วงติงจากส่วนราชการภูมิภาค การเพิ่มเติมโครงการโดยการสั่งการกับข้าราชการประจำ รวมถึงการใช้เทคนิควิธีการประชุมกรอบกับสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อลดความขัดแย้งก่อนเข้าสู่การประชุมสภาสามัญ

ดังนั้นอำนาจในการจัดทำงบประมาณประจำปีส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจึงเป็นของฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายสภาหรือสมาชิกสภาเทศบาลอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการได้บางกรณี เช่น การวิ่งเต้น (Lobby) เข้าหานายกเทศมนตรีของงบประมาณไปลงในพื้นที่ต่างๆของเทศบาล หรือ ของงบประมาณทำโครงการต่างๆที่ตนคิดว่าจำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น

ส่วนภาคประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการเสนอของงบประมาณจากเทศบาลเล็กๆน้อยๆ เช่น ขอถังขยะ, ตัดต้นไม้, เสียงตามสาย เป็นต้น ดังนั้น ประชาชนจึงอยู่ในฐานะผู้เสนอขอบริการมากกว่าผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แม้ฝ่ายบริหารอาจพยายามกำหนดนโยบายบางอย่างเพื่อสะท้อนการมีส่วนร่วมการตัดสินใจของชุมชน แต่เงื่อนไขการได้รับงบประมาณ จำนวนงบประมาณที่ควรได้รับ หรือการตัดสินใจท้ายสุดยังขึ้นกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ สอดคล้องกับ

ข้อสังเกตของ Mark Considine⁶ ที่มองว่า ผู้คนทั่วไปไม่ได้มีส่วนร่วมในทางการตัดสินใจนโยบาย เนื่องจากเป็นเรื่องของนักเทคนิคหรือผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง หากจะให้มีส่วนร่วมบ้างก็ในทำนองที่เป็นส่วนหนึ่งของเทคนิควิธีที่ถูกใช้ นั่นคือ มีส่วนร่วมภายใต้กรอบบางประการ ทำให้ถูกมองได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบปลอมๆ (Pseudo participation) หรือแนวรับ (Passive participation) หรือการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเครื่องมือ (Instrumental activity/value)

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของอนันตชัย นาระถิ⁷ ที่พบว่า ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาล จะต้องเริ่มจากการที่ประชาชนมีส่วนร่วมคิด วางแผน ร่วมดำเนินงานและร่วมตรวจสอบติดตาม ประเมินผล แต่ผลการศึกษากลับพบว่า ประชาชนให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมด้านการมีส่วนร่วมคิดและวางแผนน้อย เช่น การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการจัดทำประชาคมหมู่บ้านไม่มาก ทำให้แผนงานและโครงการไม่ตอบสนองต่อความต้องการและไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ส่วนมากแผนงานและโครงการเกิดจากความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาล

อย่างไรก็ตามแม้จะมีตัวแทนชุมชนบางชุมชน เช่น ตัวแทนชุมชนที่ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาล (ในกรณีเทศบาลนครนนท์) หรือตัวแทนที่ดำรงตำแหน่งประธานชุมชนควบคู่กับคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล (ในกรณีเทศบาลนครปากเกร็ด) ประเด็นสำคัญคือ ตัวแทนเหล่านี้มาจากการชักนำ ชักชวนของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองในเทศบาล ส่งผลให้มีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน บทบาทในการผลักดันจึงเป็นการผลักดันโครงการในลักษณะช่วยเหลือฝ่ายบริหารในเทศบาลมากกว่าผลักดันเพราะต้องการเช่นนั้นจริง สอดคล้องกับงานวิจัยของ เฉลิมพล คงจิตต์⁸ ที่กล่าวว่า ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประชาสัมพันธ์ สื่อ เอกสารเผยแพร่ เสียงตามสาย และอื่นๆเกี่ยวกับการมีบทบาท การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้ชุมชนมีพลังในการต่อรองหรือเรียกร้องถึงความต้องการของชุมชนต่อภาครัฐมากขึ้น แต่ในด้านความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองยังคงเป็นไปในลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน และรูปแบบความสัมพันธ์มีความซับซ้อนมากขึ้นภายใต้ระบบอุปถัมภ์ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ

⁶Considine, Mark, Public Policy: A critical Approach. Melbourne: Macmillan Education Australia, 1994, p.130-163.

⁷อนันตชัย นาระถิ, คู่มือระเบียบกฎหมายของส่วนราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต./เทศบาล/อบจ.) (กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล, 2553), หน้า 43.

⁸เฉลิมพล คงจิตต์, “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตชุมชนสันติธรรมต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่”, (การศึกษาแบบอิสระปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 72.

ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล⁹ ที่กล่าวถึงประเด็นการเมืองภาคประชาชนว่ามีบทบาทในเขตเทศบาลมากขึ้น แต่งานวิจัยดังกล่าวยังตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการชุมชนส่วนใหญ่ได้รับการเลือกจากหมู่สมาชิกให้ไปดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การรู้จักคุ้นเคยกัน และความเคารพนับถือซึ่งกันและกันมา การรวมกลุ่มนี้เทศบาลให้การสนับสนุนอย่างเป็นทางการด้วยการมอบความช่วยเหลือ

ดังนั้นแม้ว่าตัวแทนชุมชนจะพยายามเข้ามามีส่วนร่วม ผลักดัน หรือ ต่อรองแต่จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมยังอยู่ภายใต้ระบบหรือรูปแบบที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น

ดังนั้นจากการศึกษาวิเคราะห์ด้วยแสดงหลัก ผลการศึกษาพบว่า ผู้ที่มีบทบาทหลักในการตัดสินใจส่วนใหญ่ขึ้นกับนายกเทศมนตรี สอดคล้องกับ งานวิจัยของมรุต วันทนากกร¹⁰ ที่ให้เหตุผลว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่งผลกระทบในทางการเมือง คือทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นในกระบวนการทางการเมือง เช่น อำนาจในการจัดงบประมาณ อีกทั้งยังมีการสร้างกลไกการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เช่น การที่ฝ่ายบริหารประนีประนอมกับฝ่ายสภาเทศบาลเพื่อให้ฝ่ายสภาเทศบาลผ่านร่างงบประมาณประจำปี หรือการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นหรือกำหนดนโยบายโดยอาจไม่ฟังเสียงประชาชน เพราะฝ่ายสภาเทศบาลไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ฝ่ายบริหารค่อนข้างมีอิสระในระดับหนึ่งในการจัดงบประมาณ เนื่องจากกระบวนการจัดทำแผนใช้จ่ายเงินรายปีมีรายละเอียดที่เป็นกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ในเทศบาลที่กระทำกันเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในส่วนของรายจ่ายประจำ

เช่นเดียวกับ แนวคิดของอนุสรณ์ ลิมมณีที่กล่าวว่า ท้ายที่สุดการตัดสินใจกำหนดนโยบายมักถูกรอบงำโดยอำนาจของชนชั้นนำ เพราะชนชั้นนำควบคุมองค์กรหลักทั้งหลายในสังคมรวมทั้งเป็นผู้ครอบครองทรัพยากรซึ่งเป็นฐานที่มาของอำนาจ¹¹ เห็นได้จากการที่ฝ่ายบริหารของเทศบาลมีทั้งเครือข่าย พรรคพวกที่คอยสนับสนุนและช่วยเหลือกัน ในกรณีนี้หมายถึงการที่ฝ่ายการเมืองมีฝ่ายข้าราชการประจำ สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ รวมถึงประธานชุมชนที่ส่วนใหญ่

⁹ ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล, “การสร้างทายาทการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541), หน้า 412.

¹⁰ มรุต วันทนากกร, การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม, (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็อปปี, 2549), หน้า 36.

¹¹ อนุสรณ์ ลิมมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลงการพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์ (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2542), หน้า 70.

เป็นพรรคพวก เพื่อนฝูงกันคอยช่วยเหลือ หรือการที่ฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และอยู่ในตำแหน่งที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ ขณะที่กลุ่มอื่นๆ เช่น ประชาชนทั่วไป หรือภาคธุรกิจทั่วไปไม่มีเครือข่าย หรือ ทรัพยากรที่จะใช้ในการต่อรองเพื่อจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ ทำให้การตัดสินใจส่วนใหญ่ขึ้นกับชนชั้นนำ

อย่างไรก็ตาม การที่บุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่เป็นบุคคลคนเดียว อาจไม่มีความผิด แต่หากการตัดสินใจดังกล่าวมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง อาจส่งผลให้ลักษณะ โครงการที่เกิดขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของฝ่ายการเมือง หรือ กลุ่มพวกพ้องด้วยกันมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งเห็นได้จากหลักการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ ที่พบว่าทั้งสองเทศบาลใช้หลักการตัดสินใจที่มีทั้งหลักสมเหตุสมผลและหลักผลประโยชน์ทางการเมือง เพราะฝ่ายบริหาร และฝ่ายการเมืองในเทศบาล ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มชุมชน บริษัทห้างร้านที่เป็นฐานคะแนนเสียงและแหล่งทุน ส่งผลให้การกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มเหล่านี้ด้วย เพื่อการรักษาคะแนนเสียง

ตารางที่ 5.3 สรุปประเด็นความแตกต่าง

สรุปประเด็นความแตกต่าง	เทศบาลนครนนทบุรี	เทศบาลนครปากเกร็ด
1. สภาพสังคม	มีชุมชนดั้งเดิมมากกว่า	มีหมู่บ้านจัดสรรมากกว่า
2. ฝ่ายบริหาร	มีที่มาจาก การชักนำของอดีต คณะผู้บริหารเทศบาล หรือ เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล	มาจากการชักชวนของนายกเทศมนตรี เช่น กรณีรองนายกเทศมนตรี
3. ฝ่ายสภาเทศบาล	มีที่มาจาก การเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตั้งแต่เริ่มต้น และมาจากการชักชวนของอดีตคณะผู้บริหารเทศบาล / ในด้านการเมือง มีสพ.บางคนมาจากกลุ่มการเมืองอื่น แต่ปัจจุบันสามารถประสานผลประโยชน์กันได้	มีที่มาจาก การเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตั้งแต่เริ่มต้น บางคนอดีตเคยเป็นผู้ใหญ่บ้าน และเคยร่วมงานกับนายกเทศมนตรี เมื่อครั้งยังเป็นกำนัน ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลที่อายุน้อยส่วนใหญ่มาจากตระกูลคหบดีเก่าในเขตเทศบาล (ตระกูลพ่อค้า) / ในด้านการเมือง สท.

		บางคนมาจากกลุ่มการเมืองอื่นที่เข้ามาแข่งขันกับกลุ่มนายวิชัย แต่ถูกประสานผลประโยชน์แล้วในปัจจุบัน
4. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล	ประนีประนอม (พูดคุยต่อรองกันได้) Compromise , ฝ่ายบริหารสามารถคุมเกมการเมืองได้ ฝ่ายบริหารสามารถชี้แจงข้อมูลได้ทุกครั้ง	มีความขัดแย้งภายใน โดยเฉพาะในเรื่องผลประโยชน์ ส่งผลให้ลักษณะความสัมพันธ์เป็นไปแบบขัดแย้งเบื้องต้น ประนีประนอมในตอนท้าย แต่ฝ่ายบริหารไม่ใช้วิธีเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลพูดคุยกับฝ่ายบริหารได้บ่อยครั้ง ซึ่งฝ่ายบริหารใช้วิธีการชี้แจงข้อมูลในภายหลังนอกรอบหากมีกรณีการทักท้วงจากสภาเทศบาล
5. ประชาชนชุมชน	ส่วนใหญ่มาจากการผลักดันของฝ่ายการเมืองในเทศบาล อีกทั้งมีบางส่วนที่ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภาเทศบาลควบคู่กันด้วย	ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง มีผู้นำชุมชนทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่ ผู้นำชุมชนเก่าที่อยู่ในตำบลบ้านใหม่ บางพูด เป็นฐานคะแนนเสียงให้กับนายกเทศมนตรีมาตั้งแต่ต้น ส่วนประชาชนชุมชนในเขตปากเกร็ด และ บางตลาด ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีส่วนร่วมมากนัก
6. ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนชุมชนกับฝ่ายการเมืองในเทศบาล	บางส่วนเป็นไปแบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน บางส่วนยังมีความขัดแย้ง แต่เป็นความขัดแย้งที่	ส่วนใหญ่มักจะติดต่อกับฝ่ายข้าราชการประจำ ประชาชนชุมชนส่วนใหญ่ไม่ติดต่อกับสมาชิกสภาเทศบาล โดยเฉพาะ

	ไม่แสดงออกอย่างเปิดเผย	ในเรื่องงบประมาณ เพราะมีนิสัยของการแย่งงานกัน
7. การกำหนดงบประมาณ	เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย แต่ในด้านความเป็นไปตามแผน พบว่ายังมี การแทรกบางโครงการขึ้นในภายหลัง	เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย แต่ในด้านความเป็นไปตามแผน พบว่ายังมี การแทรกบางโครงการขึ้นในภายหลัง
8. บทบาทสภาเทศบาลกับงบประมาณ	ส่วนใหญ่โจมตีการบริหารของฝ่ายบริหารมากกว่า และเป็นการ ทักถามในสิ่งที่สงสัยมากกว่า มีบางคนเสนอแนะความคิดเห็น แต่ส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารจะสามารถตอบกลับได้ทุกครั้ง ไม่ปรากฏความขัดแย้งชัดเจน - บรรยากาศในการประชุมมีการต่อรองผลประโยชน์	สท.บางคนตีรวนและทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารมาก ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารมีทัศนคติไม่ชอบฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่มากเกินไป ในขณะที่สท.หลายคนไม่แสดงบทบาทใดๆในการเสนอแนะ ทักท้วง เห็นด้วย - ด้านความขัดแย้งปรากฏชัดเจน มีภาวะของความตึงเครียดเข้ามาในบรรยากาศการประชุม และมีการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร
9. บทบาทของประชาชนชุมชนกับงบประมาณ	มีบทบาทมากในชั้นการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะแผนชุมชน แต่มีบทบาทจำกัดเพียงการเสนอปัญหา ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่มิใช่ปัญหาสาธารณะ เพราะเป็นปัญหาที่อยู่ในหน้าที่ของเทศบาลอยู่แล้ว - ประชาชนชุมชนถูกจำกัดบทบาทเพียงการเป็นผู้ประสานงานระหว่างเทศบาล	มีบทบาทมากในชั้นการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะแผนชุมชน แต่มีบทบาทจำกัดเพียงการเสนอปัญหา ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่มิใช่ปัญหาสาธารณะ เพราะเป็นปัญหาที่อยู่ในหน้าที่ของเทศบาลอยู่แล้ว - แต่มีบทบาทเพิ่มในการดำเนินงานของเทศบาล คืองบอุดหนุนชุมชนละ 100,000

	<p>กับชาวบ้าน เช่น โครงการ อบรมต่างๆ ชาวบ้านมิได้มี ส่วนร่วมในการคิด ส่วนชุมชน บางชุมชนแม้จะมีบทบาทใน งบลงทุน แต่ต้องเป็นพื้นที่ที่ ฝ่ายบริหารเห็นว่ามีความสำคัญ</p>	<p>บาท เป็นเครื่องมือของเทศบาล มากขึ้นในกิจการงานของ เทศบาล</p> <p>- ประธานชุมชนถูกจำกัด บทบาทเพียงการเป็นผู้ ประสานงานระหว่างเทศบาล กับชาวบ้าน เช่น โครงการ อบรมต่างๆ ชาวบ้านมิได้มี ส่วนร่วมในการคิด ส่วนชุมชน บางชุมชนแม้จะมีบทบาทใน งบลงทุน แต่ต้องเป็นพื้นที่ที่ ฝ่ายบริหารเห็นว่ามีความสำคัญ</p>
--	--	--

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาถึงข้อเท็จจริงภายหลังการเก็บข้อมูลในประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องในเรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของ เทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด โดยผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า

กระบวนการในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลทั้งสองอยู่ภายใต้การกำหนด ของฝ่ายบริหารเทศบาล ส่วนสภาเทศบาลและประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดน้อย และบทบาท สภาเทศบาลในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายไม่มีความแตกต่างกัน

จากสมมติฐาน ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายของเทศบาลทั้งสองแห่ง อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และ มาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้งยังอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ จัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังกำหนดว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำ แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังกำหนดระเบียบเรื่องระยะเวลา ในข้อ 18 ว่า แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

โดยในด้านขั้นตอนการกำหนดนโยบาย นายกเทศมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภา เทศบาลก่อน เพื่อนำนโยบายมาแปลงเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น และมีการปรับปรุงพัฒนาแผนพัฒนา สามปี เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนและการพัฒนาตามแผนอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งในการกำหนด นโยบายระดับเทศบาลส่วนใหญ่มาจากคำริของคณะผู้บริหารในเทศบาล โดยการเมืองระดับชาติไม่ สามารถเข้าถึงหรือมีส่วนในการกำหนดนโยบายได้

2. ในด้านการมีส่วนร่วมของตัวแสดงต่างๆ เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดถึงตัวแสดงหลักที่ต้องเข้า มาเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อสนองนโยบายการมีส่วนร่วม

ของภาคชุมชนตามกระแสการกระจายอำนาจภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตัวแสดงหลัก เช่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น, คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, ผู้บริหารท้องถิ่น, รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่น, กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่น, ผู้แทนภาคราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่น, ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น, ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน จะเข้ามามีส่วนร่วมตามอำนาจหน้าที่ และในขั้นการจัดทำแผนพัฒนา ภาคประชาชนควรมีบทบาทที่ชัดเจน แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากเทศบาลทั้งสองเป็นเทศบาลในเขตเมือง สภาพปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และมีปัญหาเรื่องความทับซ้อนในด้านหน้าที่ระหว่างองค์กรด้วยกัน และแม้ว่าตัวแทนประชาชนที่พยายามเข้ามามีส่วนร่วมส่วนใหญ่ก็ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารชัดเจน อีกทั้งยังมีการถูกรอบงำทางวิชาการ ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนจึงมีอยู่ในระดับจำกัด โดยผู้มีส่วนร่วมที่แท้จริงมีเฉพาะเครือข่ายหรือ พวกพ้องของฝ่ายการเมือง ทำให้ลักษณะการกำหนดนโยบายเป็นไปตามรูปแบบของฝ่ายบริหารในเทศบาลมากกว่าความต้องการของภาคประชาชนแท้จริง

อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์กับตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มที่มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่สะท้อนดุลยภาพของการคืบร่นแข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมประชาธิปไตยที่มีลักษณะการเมืองเป็นพหุสังคม (Pluralist society) ซึ่งเชื่อว่า หัวใจของการเมืองก็คือ การต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองที่สำคัญที่สุดก็คือ การประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม โดยมีวิธีการต่างๆ เช่น การตั้งกฎ กติกาการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ การแสวงหาช่องทางในการประนีประนอม รวมทั้งสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ นอกจากนี้ยังต้องแสดงผลของการประนีประนอมผ่านมาในรูปของนโยบายสาธารณะ¹ จะเห็นว่าในขั้นตอนต่างๆ ของการกำหนดนโยบายจะเห็นถึงการต่อสู้ ต่อรอง ประนีประนอมกันของตัวแสดงทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

3. ในด้านการเมือง การกำหนดนโยบายโดยเฉพาะการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ว่าจะมีข้อกฎหมาย เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเงื่อนไขเวลาในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ในความเป็นจริงเทศบาลมีภารกิจที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังต้องรับคำสั่งการจากกระทรวงต่างๆ รวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมกับงบประมาณของเทศบาลจากองค์กรภาครัฐและเอกชนอื่นๆ ซึ่งทำให้วิธีการตัดสินใจส่วนใหญ่ที่ผู้บริหารเทศบาลเลือกใช้ คือ การจัดสรร

¹ศุภชัย ยาวะประกาย. นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 10.

งบประมาณที่เน้นการกระจายฐานคะแนนเสียง โดยให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้ง ทำให้ลักษณะการกำหนดนโยบายของเทศบาลในปัจจุบันไม่เกินไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 11) ที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อสภาเทศบาลสามารถทำหน้าที่ในการถ่วงดุลได้มากขึ้น แต่จากข้อมูลจะเห็นว่า ฝ่ายบริหารยังคงเน้นการกระจายงบประมาณเท่าๆกัน แม้ว่าจะมีงบประมาณบางส่วนถูกแบ่งไว้เพื่อโครงการที่มาจากนโยบายของนายกเทศมนตรีที่เป็นภาพรวม แต่หากมีการต่อรองจากสมาชิกสภาเทศบาลก็สามารถเจรจากันได้ ส่งผลให้การแย่งชิงงบประมาณอย่างรุนแรงไม่เกิดขึ้นในสองเทศบาล เนื่องจากฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลได้มีการประชุมตกลงนอกกติกา (ประชุมนอกรอบ) กันก่อนที่จะมีการอภิปราย หรือ ประชุมสภาเพื่อพิจารณางบประมาณในทุกครั้ง ส่งผลให้การประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายผ่านพ้นไปด้วยดี ซึ่งวิธีการดังกล่าวถือเป็นเทคนิควิธีการของฝ่ายบริหารในเทศบาลเท่านั้น

ดังนั้น งานวิจัยดังกล่าวจึงเป็นไปตามสมมติฐานที่กล่าวว่า กระบวนการในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลทั้งสองอยู่ภายใต้การกำหนดของฝ่ายบริหารเทศบาล ส่วนสภาเทศบาลและประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดน้อย และบทบาทสภาเทศบาลในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายไม่มีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลจะเห็นว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสอดคล้องกับตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม เนื่องจากในความเป็นจริงฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรียังฟังเสียงประชาชนอยู่ในระดับหนึ่ง หรือ การที่นายกเทศมนตรีพยายามจัดสรรงบประมาณในรูปแบบกระจายทุกเขตเท่ากัน หรือ การโอนงบประมาณให้สภาแต่ละเขตภายหลัง ประเด็นนี้คือการพยายามประนีประนอมกับตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้เนื่องจากนายกเทศมนตรีสามารถรักษาดำเนนงทางการเมืองได้ก็เพราะกลุ่มหรือตัวแสดงอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการชุมชน, สมาชิกสภาเทศบาล

ด้วยเหตุนี้การกำหนดนโยบายจึงเป็นไปตามแนวคิดดุลยภาพระหว่างกลุ่มแบบไทย กล่าวคือ กลุ่มมิได้มีพลังมากพอที่จะต่อสู้ เพียงแต่ฝ่ายการเมืองจำเป็นต้องสร้างระบบการเมืองที่มีบรรยากาศของการต่อรองให้เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อความชอบธรรมและเพื่อเสถียรภาพในการดำรงและรักษาดำเนนงทางการเมือง ดังนั้นจึงขอสรุปว่า การกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น ในระดับเทศบาลนครเป็นไปตามตัวแบบดุลยภาพแบบไทย ตามคำโบราณที่กล่าวว่า “บัวไม่ให้ช้ำ น้ำไม่ให้ขุ่น”

ข้อเสนอแนะ

1. ในด้านโครงสร้างทางการเมือง

เนื่องจากงานวิจัยดังกล่าวมิได้ศึกษาถึงโครงสร้างทางการเมือง แต่ผู้วิจัยตั้งประเด็นสังเกตคือ ผู้บริหารมีอำนาจมาก เพราะโครงสร้างทางการเมืองตามอำนาจหน้าที่ และ การที่ฝ่ายการเมือง เช่น นายกเทศมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งมาได้อย่างยาวนาน ส่งผลให้มีบุญญาบารมีบางอย่าง และการที่กลุ่มการเมืองชนะการเลือกตั้งเป็นผลมาจากตัวนายกเทศมนตรี ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือสภาเทศบาล ข้าราชการประจำ รวมถึงประชาชน ประเด็นดังกล่าวนี้อาจใช้เป็นประเด็นคำถามในการวิจัยครั้งต่อไปได้

2. ในด้านขั้นตอนการกำหนดนโยบายและงบประมาณ

เนื่องจากผู้วิจัย ศึกษาวิจัยเฉพาะขั้นการก่อตัวของนโยบายจนถึงขั้นการตัดสินใจเท่านั้น ดังนั้น ประเด็นในการศึกษาในครั้งต่อไปอาจจะศึกษาทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายหมายถึงถึงขั้นการปฏิบัติและการประเมินผล เพื่อสามารถวิเคราะห์ห้ตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเห็นถึงความเชื่อมโยงกันได้มากขึ้น

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยพอจะเห็นถึงจุดอ่อนบางประการในพื้นที่กรณีศึกษา ดังนั้นจึงขออภิปรายข้อเสนอแนะแยกเป็นกรณี ดังนี้

2.1 เทศบาลนครนนทบุรี

ควรเริ่มต้นจากการประชาคมชุมชน โดยเริ่มจากการกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการเสนอหรือ กำหนดนโยบาย ซึ่งรูปแบบควรมาจากความคิดของประชาชนในชุมชน ขณะที่ตัวแสดงหลัก เช่น ฝ่ายบริหารควรให้ความสำคัญในการประสานภาคส่วนต่างๆ เพื่อรวบรวมปัญหาและความต้องการอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการพิจารณาแผนพัฒนาสามปีและงบประมาณอย่างครบถ้วนเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการ อีกทั้งควรเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ เช่น กลุ่มวุฒิสภา อาสาสมัครสมอง, กลุ่มอาชีพ, กลุ่มธุรกิจ รวมทั้งประชาชนในชุมชนที่แท้จริงที่มีใจเฉพาะ คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมทั้งในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ รวมถึงควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจให้มากขึ้น โดยจะต้องยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน เพราะกลุ่มต่างๆเหล่านี้ในอนาคตอาจเป็นกลุ่มที่จะสามารถช่วยเหลือในด้านการประสานนโยบายมากขึ้นก็เป็นได้

2.2 เทศบาลนครปากเกร็ด

ควรเริ่มจากการประชาคมชุมชน โดยการกระตุ้นจิตสำนึกการมีส่วนร่วมและสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงผลประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งควรเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ รวมทั้งประชาชนในชุมชนที่แท้จริงที่มีใช้เฉพาะคณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมทั้งในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ รวมถึงควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจให้มากขึ้น นอกจากนี้ยังมีแนวทางในการกระตุ้นหรือเปิดพื้นที่ให้กลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มผู้พิการ, กลุ่มชมรมจักรยานยนต์รับจ้าง, กลุ่มอาสาสมัครต่างๆ รวมถึงกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่ในปัจจุบันได้เข้ามา มีบทบาทกับการกำหนดนโยบายมากขึ้น โดยยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน กล่าวคือ ควรเพิ่มวิธีการดึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้มากขึ้น ขณะที่ฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำควรกำหนดกรอบเวลาในการรวบรวมปัญหาความต้องการให้ชัดเจน ครอบคลุมกับปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ให้มากขึ้น

3. ในด้านบทบาทหน้าที่ของฝ่ายสภาเทศบาล

ควรมีการอบรมให้สมาชิกสภาเทศบาลทำความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะด้านการตรวจสอบถ่วงดุลให้มากขึ้น ขณะเดียวกันเทศบาลควรสนับสนุนในด้านข้อมูลข่าวสาร หรือความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบาย ควรมีการเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ให้ชัดเจนผ่านช่องทางต่างๆ เช่น เว็บไซต์ของทางเทศบาล เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลมีข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้ ถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ใช้ในการตัดสินใจว่าโครงการในลักษณะดังกล่าวมีผลดีผลเสียอย่างไร ควรดำเนินการต่อไปหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นมีกลไกการถ่วงดุลที่เข้มแข็งมากขึ้น

4. ในด้านบทบาทของภาคประชาชน

ควรมีการกระตุ้นให้ภาคประชาชนมีกิจกรรม หรือ การรวมกลุ่มอย่างต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ตามระบอบประชาธิปไตย โดยเทศบาลจะต้องเป็นสื่อกลางในการประสานงานกับหน่วยการศึกษา หรือจัดโครงการเกี่ยวกับการปลูกฝังให้เยาวชนเข้าใจถึงการพัฒนาท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น หรืออาจมีการประชาสัมพันธ์ถ่ายทอดความรู้เรื่องประชาชนกับภาชในการพัฒนาท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน อันจะช่วยส่งเสริมให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กุลธน ธนาพงศธร. “การศึกษารัฐศาสตร์แนวทงนโยบายสาธารณะ”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527.
- กุลธน ธนาพงศธร. “แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ,” ใน เอกสารประกอบวิชานโยบายสาธารณะ และการวางแผน. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532.
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- ขาว (นามสมมติ). ประธานชุมชน ก (นามสมมติ). สัมภาษณ์, 30 พฤษภาคม 2555.
- เจียว (นามสมมติ). เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน. สัมภาษณ์, 8 สิงหาคม 2554.
- คู่มือคณะกรรมการชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด. นนทบุรี: กองวิชาการและแผนงาน, 2554.
- จกกล ทองโอพาร. รองนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2555.
- จรัส สุวรรณมาลา. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน (ระบบ พี.พี.บี.เอส) ของสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- จรรยา สุภาพ. ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย: เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519.
- จุมพล หนิมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตั้งาร่า สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2552.
- จุมพล หนิมพานิช. ผู้นำ อำนาจ และการเมืองในองค์กร, พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2551.
- เจ็ดหกห้า. “ตะกร้าความคิด ชายชื่อ สมนึก ธนเดชากุล,” สยามนันท (25 พฤษภาคม – 15 มิถุนายน 2555): 3.
- เฉลิมพล คงจิตต์. บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตชุมชนสันติธรรมต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่. การศึกษาแบบอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- ชวลิต ฐปตาท้อง. รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี. สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2554.

- ชาญวิทย์ ตะริโย. การเมืองในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลตำบลช้างเผือกในช่วงปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.
- ชัยอนันต์ สมุทวนิช. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (กรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 รายงานการวิจัย) กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2520.
- ฉานิกา สุขวัฒนวิจิตร. วิวัฒนาการเมืองและแบบรูปการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาภูมิศาสตร์การวางแผนการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ภาควิชาภูมิศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546.
- ฐายิกา ศัลยวุฒิ. ประชาชนชุมชนซอยสันติ. สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2554.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. บทบาทสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน (ทั้งหมด): ศึกษากรณีสองเทศบาลนครในเขตภาคเหนือตอนบน. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- คำ (นามสมมติ). สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 29 ธันวาคม 2554.
- เดชะ สิทธิสุทธิ. การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองในการเมืองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่ม “สันติธรรม” ในเทศบาลเมืองนครปฐม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- ตระกูล มีชัย. เปิดข้อเสนอปรับโครงสร้างสภาท้องถิ่น เพิ่มระบบตัวแทน. ใน สัมภาษณ์พิเศษ, สยาม เจริญอินทร์พรหม บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: บ้านผู้นำ, 2553.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. เทคนิคการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- ที่ระลึก 24 ปี 2517 – 2541 กลุ่มพลังหนุ่มนนทบุรี. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2542.
- เทศบาลนครนนทบุรี. โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลนครนนทบุรี [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา :<http://www.nakornnont.com/data/data2/> [2554, เมษายน 12]
- เทศบาลนครปากเกร็ด. โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลนครปากเกร็ด [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา : <http://www.pakkretcity.go.th/index.php?pageid=23> [2554, เมษายน 12]
- ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล. การสร้างทายาทการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

- ธารรงค์ จันทร์สุกรี. ประชานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 9. สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2554.
- ชนสวรรค์ เจริญเมือง. เทศบาลในศตวรรษที่ 21. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น, 2541.
- นวรรตน์ ตามชั้น. คณะกรรมการชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2. สัมภาษณ์, 24 มีนาคม 2554.
- นวลน้อย ตริรัตน์. “การกระจายอำนาจมุมมองทางค่านงบประมาณรัฐบาล,” ใน กระจายอำนาจ
อย่างไรสร้างประชาธิปไตย, สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ.
กรุงเทพฯ: 179 การพิมพ์, 2537.
- น้อม (นามสมมติ). ประชานชุมชน ค (นามสมมติ). สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2554.
- น้ำเงิน (นามสมมติ). ประชานชุมชน ข (นามสมมติ). สัมภาษณ์, 23 พฤศจิกายน 2554.
- น้ำตาล (นามสมมติ). เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน. สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2554.
- บุญเต็ม เรณูมาศ. การกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขวาระการดำรง
ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- บุญอริ ยีหะมะ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- ปฐมพล คุณชนปกรณ์. ประชานชุมชนบางพูดสามัคคี 7. สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2554.
- ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ. นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2552.
- ประหยัด หงส์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการ
บริหารเทศบาลไทย. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529.
- ประสิทธิ์พงษ์ ดิวาจิน. สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 10 มิถุนายน 2554.
- ปัทมา สุปคำปิง. “การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา: สภาพปัญหาและ
ความท้าทายในอนาคต,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 7 (พฤษภาคม 2552): 47.
- ปิยะพงษ์ บุญบงก์. การกำหนดนโยบายสาธารณะ: กระบวนการที่สนับแนวทาง ตัวแบบ กรอบ และ
เทคนิค. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2552.
- ปิยะพงษ์ บุญบงก์. “นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมบนฐานของทุนทางสังคมขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและวิธีการบริหารงานที่เป็นเลิศ (Best Practices),” วารสารสถาบัน
พระปกเกล้า 7 (พฤษภาคม 2542): 85.
- แผนพัฒนาสามปีเทศบาลนครนนทบุรี (พ.ศ. 2555-2557)

- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2550.
- พรศรี กิจธรรม. ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2554.
- พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี และแนวการศึกษา ค.ศ. 1970 – 1980. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- พิทยา บวรวัฒนา. วิชาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- เพชรดา เวชศรี. ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน. สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2554.
- ภูสิต สมจิตต์. การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มติชนออนไลน์. ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ยกคำร้อง กกต. ใบเหลืองนายกฯปากเกร็ดแจกข้าว [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1259150418&grpId=03 [2552, พฤศจิกายน 25]
- มนตรี จันทร์แดง. ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 5. สัมภาษณ์, 20 พฤศจิกายน 2554.
- มรุต วันทนากร. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2549.
- มรุต วันทนากร. ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- มาโนช พลอยแก้ว. หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด. สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2554.
- เมียวชัน แซ่ฮ้อ. ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 6. สัมภาษณ์, 20 พฤศจิกายน 2554.
- แมนรัตน์ รัตนสุคนธ์. ความขัดแย้งทางการเมืองในกำหนดนโยบาย ศึกษาเฉพาะกรณีการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- ยุทธนา จิตรบรรเทา. สมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด. สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2554.
- ระดม วงษ์น้อม. แนวความคิดชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป., 2527.

- ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ การทบทวนและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2553-2556.
- สำนักงานจังหวัดนนทบุรี: โกลบอลที เฮ็ดคูเคชั่น แอนด์ เทคโนโลยี จำกัด, 2554.
- รายงานการศึกษาเรื่อง การป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐและกิจกรรมของรัฐกับชุมชน เล่มที่ 1. สถาบันดำรงราชานุภาพ และ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2546.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2550.
- วรวุฒิ ศรีนนท์. สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2555.
- วาสิทธิ์ นนทสิน. การบังคับใช้กฎหมายการจัดสรรที่ดิน : ศึกษากรณีปัญหาการจัดตั้งและการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- วิชัย บรรดาศักดิ์. นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด. สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2555.
- วิฑูรย์ สังข์ทอง. สมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด. สัมภาษณ์, 5 มกราคม 2555.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2546.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. การเสริมสร้างคุณภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ส. เจริญการพิมพ์, 2550.
- วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: เอพีกราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2548.
- ศศิวิมล ทองโอฬาร. สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2554.
- ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์. ประชาธิปไตยก็เรื่องของ “เรา”?. กรุงเทพฯ: ศยาม, 2554.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- สกนธ์ วรรณวุฒินา. การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กชเปอร์เน็ท, 2551.
- สมจิตต์ วุฒิสุทธิ. ประธานชุมชนซอยศิริชัย. สัมภาษณ์, 15 กรกฎาคม 2555.
- สมนึก ธนเดชากุล. นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 30 สิงหาคม 2555.

- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราเรียนคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540.
- สมบัติ ยิ่งเจริญ. สมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด. สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2554.
- สมพงษ์ พุฒิช้อน. ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี. สัมภาษณ์, 23 สิงหาคม 2554.
- สมหวัง ลามอ. สมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด. สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2554.
- สมศักดิ์ ชันดีวิริยะ โยธิน. กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- สมศักดิ์ ต่างใจ. ประธานชมรมวินมอเตอร์ไซค์. สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2554.
- สรวิทย์ ฤกษ์จิรัฐติกาล. สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2555.
- ส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์. สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 23 พฤศจิกายน 2554.
- สิวาพร ชมกรด. ภาวะผู้นำของผู้นำชุมชนต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น: ศึกษากรณีในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, ภาควิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550.
- สุจิต บุญบงการ. บทบาทของสภานิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- สุทิน คลับคล้าย. รองประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 2. สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2554.
- สุนัย เศรษฐ์บุญสร้าง. “การเมืองในกระบวนการงบประมาณ,” ใน การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร, พัชรี สีโรรส และ อรทัย ก๊กผล, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- สุพรรณิ เกื่อนกลาด. กลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- สุพล แสนชัย. ประธานชุมชนประชานิเวศน์ 2 ระยะ 3. สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2554.
- สุพิชญา จารุพันธ์. การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

- สุรเชษฐ์ เนียมทัง. ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่ระหว่าง พ.ศ. 2517 – 2537. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538.
- สุวิสถิติ โกชนพันธ์. เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- สุเมธ ทรงวัชรารักษ์. รองนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 10 มิถุนายน 2554.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2553.
- เสฐียรพงษ์ เทียนทอง. หัวหน้างบประมาณเทศบาลนครนนทบุรี. สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2554.
- เสมอกลิ่น เทียงธรรม. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542-2547. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ลำเร็จ อัจฉริยะประสิทธิ์. การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- พรรณพ พุกจันทร์. สมาคมจีนกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง: ศึกษากรณีสมาคมจีนจังหวัดพิษณุโลกกับการเลือกสมาชิกสภาเทศบาล ปี พ.ศ. 2528. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- อนันตชัย นาระถิ. คู่มือระเบียบกฎหมายของส่วนราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบต./เทศบาล/อบจ. กรุงเทพฯ: สุตรไฟศาล, 2553.
- อนุสรณ์ ลิมมณี. รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลงการพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2542.
- อัจฉราวดี นิมิตรชัย. กระบวนการตัดสินใจในการจัดตั้งงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ : ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

อัศวิน ตีระวัฒนพงษ์. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครในกรณีที่มาจากพรรคเดียวกัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549.

เอนก หอมหวาน. คณะทำงานศูนย์วิจัยและพัฒนาระบบราชการ. สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2554.

ภาษาต่างประเทศ

Chandra Mahakanjana. "Municipal governments and the role of Cooperative Community Groups in Thailand," in Local organizations and Urban governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society. London: Routledge, 2009.

Considine, Mark. Public Policy: A critical Approach. Melbourne: Macmillan Education Australia, 1994.

Dror, Yehezkel. Public Policy Making Reexamined. Scranton: Chadler, 1968.

Drysek, John S. Discursive Democracy: Politics, policy, and political Science. New York: Cambridge, University press, 1994.

Dunn, William N. Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1981.

Dye R., Thomas. Politics in States and Communities, 9 th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall, 1997.

Dye R., Thomas. Understanding Public Policy, 6th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

Dye R., Thomas. Understanding Public Policy. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall, 2002.

Earl Latham. The Group Basis of Politics. New York: Octagon Books, 1965.

- Easton, David. The Political Systems: An Inquiry into the Study of Political Sciences.
New York: Alfred A. Knoff, 1953.
- Easton, David. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science,
2nd ed. New York : Knopf, 1971.
- Gerston N. Larry. Public Policy Making. New York: M.E.Sharpe, 1997.
- James E., Anderson. Public Policy Making: An Introduction (New York: Houghton
Mifflin, Company, 2000.
- James E., Anderson. and James S., Coleman. The politics of the Developing Areas.
Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Keating, Michael. Comparative Urban Politics: Power and The city in United States,
Canada, Britain and France. United States: Great Britain, 1950.
- Lasswell, Harold D. The Decision Process. College Park, Maryland: Bureau of
Governmental Research, The University of Maryland, 1956.
- Lindblom, Charles E. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, New Jersey:
Prentice Hall, 1968.
- Riggs W. Fred. Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic
Society. Boston: Houghton Mifflin, 1964.
- Sharkansky, Ira. "The Political Scientist & Policy Analysis," in Policy Analysis in
Political Science, ed. Ira Sharkansky Chicago : Markham, 1970.
- Taylor, Marilyn. Public Policy in Community. United States: Pal grave
Macmillan, 1946.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวชมพูนุท ทองสุโชติ เกิดวันที่ 26 ธันวาคม 2529 ภูมิลำเนาจังหวัดนนทบุรี สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) จากคณะสังคมศาสตร์ ภาควิชาสังคมวิทยา เอกการพัฒนารัฐบาลเมือง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ในปี พ.ศ. 2552 และสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2555