

โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารงาน กระบวนการ และแนวโน้มในการจัดสรรทรัพยากร ของเทศบาลนครปากเกร็ด

ชัยรัตน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารกระบวนการการจัดสรรทรัพยากร และแนวโน้มในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ด โดยใช้การวิจัยเอกสาร

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ด ประกอบด้วย คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ประชาชน และหน่วยงานของเทศบาล ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกัน การวางแผนและการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นกระบวนการจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งมีขั้นตอนและระเบียบการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ จำนวนงบประมาณในแต่ละปี ปัญหาและความต้องการของประชาชน ผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา และอิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายต่างๆ ดังนั้น การจัดสรรทรัพยากรจึงเกี่ยวข้องกับการต่อรองผลประโยชน์ การประนีประนอม และการประสานความร่วมมือในหลายรูปแบบ

เทศบาลนครปากเกร็ดมีแนวโน้มที่จะมีงบประมาณลดลงและต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในขณะที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ จึงทำให้เทศบาลต้องให้ความสำคัญกับการวางแผนการจัดสรรทรัพยากร และการดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและรอบคอบ รวมทั้งปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคตมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การจัดสรรทรัพยากร, เทศบาลนครปากเกร็ด

Political and Administrative Structure, Process, and Trend of Pak Kret Municipality's Resource Allocation

Chairat Wongkitrungruang

Abstract

This paper aimed to study the political and administrative structure; process of Pak Kret Municipality's resource allocation, and its trends. Research method involved documentary research.

The research findings revealed the stakeholders on resource allocation of Pak Kret Municipality to be its executives, its councilors, the people, and various municipal departments—all with different roles in such allocation. Furthermore, the planning and scrutinizing of the annual expenditure budget was an important process in the Municipality's resource allocation, with clearly defined procedure. Resource allocation factors were the annual budget, public problems and needs, previous year operational outcome, and political power of interest groups. Such allocation, therefore, involved many negotiations, compromises, and co-ordinations.

It was likely that Pak Kret Municipality would have a smaller budget and would have to depend on government subsidies, while having to bear an increasing number of missions resulting from decentralization and mission transfers. Thus, it would have to pay more attention to the correct and careful planning, resource allocation, and operation, including adaptation to cope with future changes.

Keyword: Resource allocation, Pak Kret Municipality

บทนำ

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในพื้นที่เขตเมืองหรือชุมชนที่มีความเจริญและประชากรหนาแน่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ทำให้สามารถรับรู้ เข้าใจ และตระหนักถึงปัญหาภายในพื้นที่ได้ดีกว่า สามารถจัดบริการสาธารณะได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาที่น้อยกว่าการทำงานของหน่วยงานของรัฐในระดับอื่นๆ เทศบาลยังมีผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีช่องทางในการสื่อสารระหว่างประชาชนกับหน่วยงานได้โดยตรง เป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะเอง ส่งผลให้คนใน ท้องถิ่นรู้จักการพึ่งตนเอง แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง แทนที่จะรอให้รัฐเข้ามาจัดการ แก้ไขหรือช่วยเหลือ ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและสามารถอยู่ได้ด้วยตนเอง (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 370-371 และ บุญอริ ยีหมะ, 2550: 131)

ดังนั้นเทศบาลจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการจัดสรรและการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่นในด้านต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาบริการสาธารณะและคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่า เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นเทศบาลนคร 1 ใน 27 แห่งของประเทศไทย และมีพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร จึงได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของเมืองหลวงอย่างมากนั้น จะมีแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลอย่างไร โดยเป็นการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองและการบริหาร กระบวนการ และแนวโน้มในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ด โดยใช้การวิจัยเอกสาร

โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารงาน

โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารงานของเทศบาล เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงระบบการจัดสรรบุคลากรที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานของเทศบาลนครปากเกร็ด รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และบทบาทหน้าที่ของบุคลากรต่าง ๆ ในองค์กร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2551ก: 12-17 และ 2552)

1. **โครงสร้างทางการเมือง** ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกเทศบาลและนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่

1) **ฝ่ายบริหาร** ได้แก่ นายกเทศมนตรี ซึ่งปัจจุบัน คือ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ เป็นนายกเทศมนตรีจากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2551 และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2551 ซึ่งนายวิชัย บรรดาศักดิ์ นั้น เป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลปากเกร็ดมา 16 ปีแล้ว ตั้งแต่ยุคที่โครงสร้างของเทศบาลเป็นแบบคณะเทศมนตรี ซึ่งฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล จนมาถึงปัจจุบันที่โครงสร้างของเทศบาลเป็นแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล

นายวิชัย บรรดาศักดิ์ เป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทในการเป็นผู้บริหารเทศบาลมาอย่างยาวนาน อีกทั้งยังมีฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในพื้นที่ดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับคนท้องถิ่น จึงออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ทำให้นายวิชัยชนะเลือกตั้งจากฐานเสียงเดิมด้วยคะแนนเสียงจำนวนมาก ในขณะที่ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น นักการเมืองจากพรรคการเมืองระดับประเทศพยายามสร้างฐานเสียงในพื้นที่ แต่น่าจะยังมีฐานคะแนนเสียงในพื้นที่ไม่มากนัก โดยมักจะเป็นคะแนนเสียงจากคนในพื้นที่หมู่บ้านจัดสรร ซึ่งเป็นคนที่ย้ายมาจากถิ่นอื่นเข้ามาอยู่ในพื้นที่และไม่ค่อยให้ความสนใจในการเมืองท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีนโยบายที่อิงกับการเมืองระดับประเทศมาก

เกินไปประชาชนท้องถิ่นจึงไม่เข้าใจและคิดว่าเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะกับท้องถิ่น (เพชรดา เวชศรี, 2552)

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาล เพื่อออกเป็นเทศบัญญัติเทศบาลบังคับใช้ต่อไป

เทศบาลนครปากเกร็ดมีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน (ประกาศผลการเลือกตั้ง 3 กันยายน 2551) ซึ่งเป็นคนเก่าและคนใหม่จำนวนเท่า ๆ กัน ส่วนมากเป็นผู้ประกอบธุรกิจชุมชนหรือกรรมการชุมชนที่ลาออกมาสมัครเป็นสมาชิกสภา เป็นกลุ่มคนที่มีฐานะคະแนนเสียงดี มีส่วนน้อยที่เข้ามาเพื่อเป้าหมายทางการเมืองในอนาคตจริง ๆ สมาชิกชุดปัจจุบันมีจุดเด่นคือ มีความพร้อมเพรียงในการมาร่วมงานต่าง ๆ ในระดับชุมชนมาก แต่ยังมีบทบาทตามที่กฎหมายกำหนดของสมาชิกสภาเทศบาลน้อย เนื่องจากการดำเนินงานในสภาเทศบาลนั้นเป็นการดำเนินการผ่านระบบสภาซึ่งต้องมีความเข้าใจในบทบาทด้านการพิจารณาข้อกฎหมาย เทศบัญญัติ และการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร มิใช่การบริหารงานโดยตรง (เพชรดา เวชศรี, 2552)

2. โครงสร้างการบริหารงาน ประกอบด้วยส่วนราชการ จำนวน 1 สำนัก 7 กอง ได้แก่ สำนักงานปลัดเทศบาล (เทียบเท่ากอง) สำนักการช่าง หน่วยตรวจสอบภายใน กองการคลัง กองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองวิชาการและแผนงาน กองการศึกษา และกองสวัสดิการสังคม โดยมีจำนวนพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง จำนวน 171, 71 และ 539 คน ตามลำดับ (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2551ก)

ระบบการบริหารงานบุคคลของเทศบาลเป็นระบบที่ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับชาติ (คณะกรรมการพนักงานเทศบาล: ก.ท.) เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทั่วประเทศ ทั้งนี้ โดยคาดหวังที่จะให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงในการบริหาร

การปกครองประเทศเป็นสำคัญ ส่วนในระดับที่ต่ำกว่าลงไปนั้น ให้มีการจัดตั้ง อนุกรรมการบริหารงานบุคคลลดหลั่นกันลงไป (คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาล ประจำจังหวัด: อ.กท.) (โกวิทย์ พวงงาม, 2550ก: 201)

สำหรับเทศบาลนครปากเกร็ดนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คือ เมื่อมีตำแหน่งว่าง จะมีการขอย้ายของพนักงานเทศบาลมาจากเทศบาลแห่งอื่น เทศบาล จะต้องพิจารณาคัดเลือกพนักงานที่ขอย้ายมาอย่างรอบคอบ ถ้าเห็นว่าไม่เหมาะสม ก็สามารถปฏิเสธไม่รับได้ แต่เมื่อรับพนักงานเข้ามาทำงานแล้ว ถ้าทำงานไม่ดีก็ไม่สามารถย้ายหรือไล่ออกได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเทศบาลยังไม่มีอิสระในการบริหารงาน บุคคลอย่างแท้จริง แต่ส่วนกลางยังมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น อยู่มาก ดังนั้นในกรณีที่พนักงานไม่เพียงพอ เทศบาลจะใช้วิธีการรับพนักงานจ้างรายปี ซึ่งไม่ต้องมีข้อผูกพันระยะยาวเหมือนพนักงานเทศบาล แต่มีข้อเสียคือพนักงานจ้างที่มิ ได้รับความรู้ความสามารถจะได้รับผลตอบแทนไม่เต็มที่และไม่มีหลักประกันในการทำงาน ทั้งนี้ เทศบาลนครปากเกร็ดมีแนวโน้มในการจ้างเหมาบริการให้เอกชนรับช่วงไป ทำงานแทน (Outsource) มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะด้านระบบคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยี สารสนเทศต่าง ๆ ที่เทศบาลไม่มี ความชำนาญ (เพชรดา เวชศรี, 2552)

3. สถานะการคลัง เทศบาลนครปากเกร็ดมีรายได้มาจากการจัดเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับใบอนุญาต และ รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล ซึ่งถือเป็นรายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาล นอกจากนั้น เทศบาลนครปากเกร็ดยังได้รับการจัดสรรภาษีบางประเภทจากส่วนกลาง รวมทั้งเงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2551ก: 16-17)

เมื่อพิจารณาในส่วนของรายรับ พบว่าในปี พ.ศ.2550 เทศบาลนครปากเกร็ด มีรายรับจริงรวมทั้งสิ้น 982,282,442.78 บาท โดยเป็นรายได้ภาษีอากรมากที่สุด 753,999,908.18 บาท คิดเป็นร้อยละ 76.76 ของรายรับทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ เงินช่วยเหลือประเภทเงินอุดหนุน รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร และไม่มีรายได้จากทุน

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประมาณการปี พ.ศ. 2551 ที่มีรายรับรวม 946,887,720 บาท และ พ.ศ. 2552 ที่มีรายรับรวม 861,661,700 บาท พบว่ามีสัดส่วนของรายรับคล้ายคลึงกัน แต่ประมาณการรายรับรวมมีแนวโน้มลดลง ทั้งในส่วนของรายได้ภาษีอากรและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร จะมีเพิ่มขึ้นเพียงบางหมวดเท่านั้น ในขณะที่ประมาณการรายรับจากเงินช่วยเหลือประเภทเงินอุดหนุนปี พ.ศ. 2551 และ 2552 คาดว่าจะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น แสดงให้เห็นว่า แม้เทศบาลนครปากเกร็ดจะมีรายได้จากภาษีอากรและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 80 ของรายรับทั้งหมดก็ตาม แต่รายได้ดังกล่าวมีแนวโน้มที่ลดลงเนื่องจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้การลงทุนชะลอตัว ประชาชนมีรายได้ลดลง และระมัดระวังในการใช้จ่ายมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังของเทศบาล แต่รายรับจากเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้เทศบาลนครปากเกร็ดจะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่และมีศักยภาพค่อนข้างมาก แต่ก็ยังอยู่ในภาวะที่ต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นจำนวนมากและต่อเนื่อง อีกทั้งเงินช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ และเงินอุดหนุนทั่วไปฯ ประเภทกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งทำให้เทศบาลขาดอิสระในการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง ข้อมูลรายรับดังกล่าวจึงสะท้อนปัญหาการขาดอิสระทางการคลังของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สืบเนื่องมาอย่างยาวนาน

เมื่อพิจารณาในส่วนของการจ่ายตามหมวดรายจ่าย พบว่าในปี พ.ศ.2550 เทศบาลนครปากเกร็ดมีรายจ่ายจริงรวมทั้งสิ้น 795,643,926.19 บาท โดยเป็นรายจ่ายในส่วนของหมวดค่าตอบแทน ใช้จ่าย และวัสดุ มากที่สุด 258,470,737.97 บาท รองลงมา ได้แก่ หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง 251,283,593.58 บาท ส่วนหมวดที่น้อยที่สุด คือ หมวดค่าสาธารณูปโภค 6,320,362.57 บาท สำหรับประมาณการรายจ่ายปี พ.ศ.2551 และ 2552 พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในทุกรายการ โดยเฉพาะใน

หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากเป็น 375,102,000 บาท ใน พ.ศ. 2552 ยกเว้นหมวดหมวดค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มลดลง

ในส่วนของการใช้จ่ายตามแผนงานนั้น พบว่าใน พ.ศ.2550 เทศบาลนครปากเกร็ดมีรายจ่ายจริงรวมทั้งสิ้น 795,643,926.19 บาท โดยเป็นรายจ่ายในส่วนของการบริการชุมชนและสังคมมากที่สุด 592,012,597.95 บาท คิดเป็นร้อยละ 74.41 ของรายจ่ายทั้งหมด และเมื่อพิจารณาตามแผนงาน เป็นรายจ่ายในส่วนของการแผนงานเคหะและชุมชนมากที่สุด 344,253,877.97 บาท คิดเป็นร้อยละ 43.27 ของรายจ่ายทั้งหมด รองลงมาได้แก่ แผนงานสาธารณสุข 138,926,485.30 บาท และแผนงานบริหารงานทั่วไป 133,644,288.84 บาท ส่วนแผนงานสังคมสงเคราะห์มีรายจ่ายน้อยที่สุด 5,021,009.00 บาท สำหรับประมาณการรายจ่ายปี พ.ศ.2551 และ 2552 พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในทุกรายการ โดยเฉพาะแผนงานสาธารณสุข ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากเป็น 269,696,400 บาท ใน พ.ศ.2552 ยกเว้นแผนงานเคหะและชุมชนที่มีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน

การวิเคราะห์โครงการและงบประมาณตามยุทธศาสตร์ของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2551

เทศบาลนครปากเกร็ดได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “ที่อยู่อาศัยชั้นนำ รักษาวัฒนธรรมดั้งเดิม ส่งเสริมการค้าชุมชน” รวมทั้งพันธกิจ และจุดมุ่งหมายการพัฒนา เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการปฏิบัติภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยยึดถือประโยชน์ของประชาชนสำคัญ เน้นบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการมีส่วนร่วม ของประชาชน โดยมียุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล และจังหวัดนนทบุรีเป็นหลัก ในการกำหนด เพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 50, 53, 54, 56 และ 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 6 หมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2551ก: 34-37)

ตามแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551-2553) ของเทศบาลนครปากเกร็ด ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้ง 7 ด้าน¹ 29 แนวทางการพัฒนา และบรรจุโครงการพัฒนาสำหรับปี 2551 ไว้ทั้งสิ้น 299 โครงการ ซึ่งในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการพัฒนาต่าง ๆ จำนวน 252 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 84.28 ของจำนวนโครงการทั้งหมด ในปี 2551 โดยได้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 533,231,720 บาท (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2551ค: 16-62)

เทศบาลนครปากเกร็ดได้กำหนดโครงการตามแผนพัฒนาพัฒนา พ.ศ.2551 จำนวน 299 โครงการ เป็นงบประมาณ 850,967,020 บาท รวมโครงการตามแผนพัฒนา พ.ศ.2552 จำนวน 2 โครงการ จำนวน 1,060,000 บาท และเงินอุดหนุน จำนวน 36,647,980 บาท รวมทั้งสิ้นจำนวน 301 โครงการ เป็นงบประมาณทั้งสิ้น 888,675,000 บาท ทั้งนี้นำเสนอโครงการและงบประมาณดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาลนครปากเกร็ด ได้อนุมัติโครงการ พ.ศ.2551 จำนวน 250 โครงการ เป็นงบประมาณตามเทศบัญญัติ 533,124,720 บาท และโครงการ พ.ศ.2552 จำนวน 2 โครงการ เป็นงบประมาณ 1,060,000 บาท เป็นเงินอุดหนุน จำนวน 36,647,980 บาท และเงินสะสม จำนวน 33,000,000 บาท รวมทั้งสิ้นจำนวน 252 โครงการ (ไม่ได้งบประมาณ 49 โครงการ) เป็นงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรทั้งสิ้น 603,832,700 บาท

จากการติดตามและประเมินผลการดำเนินการในภาพรวม พบว่ามีโครงการที่แล้วเสร็จ จำนวน 189 โครงการ ใช้จ่ายงบประมาณเป็นเงิน 250,815,823.36 บาท

¹ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม ด้านการศึกษา และวัฒนธรรม ด้านโครงสร้างพื้นฐานและการจราจร ด้านเศรษฐกิจ ด้านการบริหารและการบริการ และด้านการประสานความร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

เป็นเงินอุดหนุน จำนวน 21,452,988.60 บาท รวมทั้งสิ้นจำนวน 189 โครงการ ใช้จ่ายงบประมาณเป็นเงิน 272,268,811.96 บาท เป็นโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการจำนวน 43 โครงการ ใช้จ่ายงบประมาณเป็นเงิน 22,765,045 บาท เป็นเงินสะสม จำนวน 750,000 บาท รวมทั้งสิ้นจำนวน 43 โครงการ ใช้จ่ายงบประมาณเป็นเงิน 23,515,045 บาท ทั้งนี้ มีการยกเลิกโครงการ พ.ศ.2551 จำนวน 18 โครงการ และ พ.ศ.2552 จำนวน 2 โครงการ รวมยกเลิกโครงการจำนวน 20 โครงการ

การยกเลิกโครงการนี้มีสาเหตุหลายประการ อาทิ วัดไม่ขอรับงบประมาณ เนื่องจากค่าก่อสร้างปรับตัวสูงขึ้นกว่าที่ประมาณการ (โครงการก่อสร้างโครงการหลังคาคลุมลานกิจกรรมวัดหรือหมู่บ้านต่าง ๆ) หน่วยงานแจ้งยกเลิกการขอเงินอุดหนุน (โครงการสนับสนุนงบประมาณด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) โรงพยาบาลแจ้งว่าไม่มีผู้ยื่นซองประกวดราคา (โครงการสนับสนุนงบประมาณด้านการสาธารณสุขแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ปัญหาการจัดทีมวิทยากร (โครงการแพทย์แผนไทยและแพทย์ทางเลือกเคลื่อนที่) ปัญหาข้อพิพาทที่ดินต้องปรับแบบอาคารจนเลิกกันไป (โครงการจัดตั้งศูนย์บริการแพทย์แผนไทยเทศบาลนครปากเกร็ด และโครงการจัดซื้อเวชภัณฑ์และยาสมุนไพรเพื่อให้บริการแพทย์แผนไทย) หน่วยงานเจ้าภาพไม่ดำเนินการ (โครงการแข่งขันกีฬาสัมพันธ์ท้องถิ่นนันท และโครงการสนับสนุนงบประมาณด้านการฝึกอบรมหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ หนึ่งทีมกู้ภัย (OTOS) ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ไม่มีนักเรียนสมัครทำงาน (โครงการจ้างนักเรียนนักศึกษาทำงานช่วงปิดภาคเรียนฤดูร้อน)

บางโครงการไม่มีการดำเนินงาน (โครงการพัฒนาปรับปรุงและซ่อมแซมศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) บางโครงการมีความเห็นที่ขัดแย้งในพื้นที่ (โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนน ค.ส.ล.และท่อระบายน้ำในบางพื้นที่) บางโครงการมีการปรับเปลี่ยนใหม่ ทำให้ราคาสูงกว่าที่ประมาณการไว้ (โครงการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้า ค.ส.ล.) บางโครงการมีการดำเนินการภายใต้โครงการอื่น (โครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนเชิงบูรณาการตามนโยบายของรัฐ) บางโครงการสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องใช้งบ

ประมาณ (โครงการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการพัฒนาระบบการให้ข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์) บางโครงการอยู่ระหว่างการรวบรวมข้อมูล (โครงการจัดพิมพ์สื่อประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ชุมชน) และในกรณีที่ไม่มีทางเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน จึงไม่มีการใช้งบประมาณในส่วนนี้ (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2551ค: 16-62) หรืออาจสรุปได้ว่า การยกเลิกโครงการหรือไม่ได้ดำเนินการในโครงการนั้น มีสาเหตุมาจากมีปัญหาในพื้นที่ที่ดำเนินการหน่วยงานวางแผนโครงการไว้มากเกินไป ทำให้ดำเนินการได้ไม่ทันเวลาที่กำหนด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการโครงการนั้น ๆ

กระบวนการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ด

ในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ดนั้น จะมีแนวทางในการจัดสรรจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ประชาชน และหน่วยงานของเทศบาล ซึ่งแต่ละหน่วยงานหรือภาคส่วนจะมีบทบาทหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลแตกต่างกัน ดังนี้ (เพชรดา เวชศรี, 2552)

1. **คณะผู้บริหาร** ในแต่ละปีนายกเทศมนตรีจะกำหนดว่าจะเน้นนโยบายพัฒนาอะไร เช่น การพัฒนาวัด หรือการปรับปรุงพื้นที่เอสาสายไฟฟ้าลงใต้ดิน เป็นต้น จากนั้นจะมอบหมายให้แต่ละหน่วยงานนำนโยบายไปดำเนินการจัดทำรายละเอียดของโครงการและแผนงานต่อไป ซึ่งปัจจุบันคณะผู้บริหารจะระมัดระวังในการกำหนดนโยบายไม่ให้ไกลเกินฝันหรือเกินกว่าความเป็นจริงมากนัก เนื่องจากจะต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

2. **สมาชิกสภาเทศบาล** เป็นกลุ่มที่สำคัญและมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ดมากเช่นกัน โดยสมาชิกสภาเทศบาลมักจะเสนอโครงการที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับพื้นที่ฐานคะแนนเสียงของตนเอง

3. **ประชาชน** ปัจจุบันภาคประชาชนหรือชุมชนมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลเพิ่มมากขึ้น จากเดิมที่มีชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดเพียง

34 ชุมชน ปัจจุบันมีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นเป็น 63 ชุมชน โดยประธานชุมชนมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในชุมชน (ถ้ามีการสมัครมากกว่า 1 คน) แต่ถ้ามีผู้สมัครเพียงคนเดียว ก็ไม่ต้องเลือกตั้ง หรือถ้าไม่มีคนสมัครเลย นายกเทศมนตรีจะเลือกจากผู้นำในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งประธานชุมชนมักเป็นผู้นำคนเดิม ทั้งนี้ ประธานชุมชนสามารถแต่งตั้งกรรมการชุมชน ๆ ละไม่เกิน 9 คน ประธานชุมชนจะมีบทบาทในการเป็นตัวแทนประชาชนในชุมชน รวบรวมปัญหาและความต้องการมาประชุมร่วมกับเทศบาลเป็นประจำ เพื่อผลักดันให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินโครงการในชุมชน นอกจากนี้ เทศบาลยังเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถเขียนโครงการมาของบประมาณจากเทศบาล เพื่อที่ชุมชนจะได้นำงบประมาณไปดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาพื้นที่เอง โดยที่จะต้องรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวด้วย ซึ่งมีบางชุมชนให้ความสนใจและเขียนโครงการมาของบประมาณไปดำเนินการแล้วหลายโครงการ

4. หน่วยงานของเทศบาล มีหน้าที่ในการศึกษารวบรวมผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา นโยบายของคณะผู้บริหาร ข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องของสมาชิกสภาเทศบาล ปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ในรูปแบบของการจัดประชุมประชาคม การประชุมร่วมกับประธานชุมชน การสำรวจด้วยแบบสอบถาม หรือการรับเรื่องร้องเรียนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งศึกษาโครงการตามนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ เพื่อนำมาจัดทำเป็นรายละเอียดของโครงการและแผนงาน กำหนดกลุ่มเป้าหมาย และประมาณการงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินงาน

จากนั้นกองวิชาการและแผนงานจะรวบรวมแผนงานและโครงการจากหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาล และนำรายละเอียดของโครงการมาพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน บางโครงการกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน ทำร่วมกันได้ จะช่วยลดค่าใช้จ่ายได้ ต่อมากองวิชาการและแผนงานจะนำมาข้อมูลปัญหา ความต้องการ และโครงการ/แผนงานดังกล่าว มาจัดลำดับความสำคัญและจัดทำเป็นแผนสามปี (ช่วงเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน ของแต่ละปี) หลังจากนั้นจึงทำเป็นแผนดำเนินการ

รายปี ขณะเดียวกัน กองคลังจะจัดทำข้อมูลประมาณการรายรับและรายจ่ายประจำปีวิเคราะห์งบประมาณสำหรับเป็นงบลงทุน เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายในช่วงเดือนสิงหาคม

ในทางหลักการแล้ว การจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลย่อมเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนและการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ และของเทศบาลอย่างใกล้ชิด เพราะเป็นขั้นตอนที่จะวางแผนกำหนดแผนงานหรือโครงการที่จะทำในปีต่อไป เพื่อผ่านเข้าสู่กระบวนการจัดเตรียมงบประมาณ และการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวก็สะท้อนถึงการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรทั้งด้านบุคลากร ด้านการดำเนินงาน ด้านการเงินการคลัง ทั้งที่มีอยู่แล้ว และที่ต้องจัดหาเพิ่มเติมเพื่อการดำเนินงานให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ในพื้นที่เทศบาลนั่นเอง

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกกำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เทศบาลจึงมีลักษณะของงบประมาณรายจ่ายประกอบด้วย 1) รายจ่ายประจำ ได้แก่ หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น และ 2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง (โกวิท พวงงาม, 2550ก: 129-130)

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีนั้น เทศบาลจะมีขั้นตอนในการจัดทำดังนี้

1. **การจัดเตรียมงบประมาณ** ก่อนวันที่ 15 สิงหาคมในแต่ละปี เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลจะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ ภายในเทศบาลเสนอข้อมูลที่จะต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณถัดไป เมื่อรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณ

ขอเสนอจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นข้อมูลเบื้องต้น เพื่อเสนอต่อคณะผู้บริหารพิจารณาและอนุมัติจัดตั้งงบประมาณรายจ่าย และจัดทำเป็นร่างงบประมาณเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล ภายในวันที่ 15 สิงหาคมของทุกปี

2. การอนุมัติงบประมาณ ร่างงบประมาณรายจ่ายที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลในรูปของร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการพิจารณาจะดำเนินการพิจารณาใน 3 วาระ ได้แก่ วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการของร่างงบประมาณ วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างงบประมาณ โดยสภาเทศบาลจะพิจารณาเรียงมาตราและทำการแก้ไขหรือตัดทอนงบประมาณ และวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาโดยไม่มีการอภิปราย ซึ่งเป็นการลงมติว่าจะให้ร่างงบประมาณผ่านเป็นเทศบัญญัติบังคับใช้ต่อไปหรือไม่

เมื่อสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบต่อร่างงบประมาณแล้ว เทศบาลต้องเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบให้นายกเทศมนตรีลงนามเพื่อใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับต่อไป โดยเมื่อเทศบัญญัติออกมาเรียบร้อยแล้ว ต่อไปเป็นหน้าที่ของคณะผู้บริหารเทศบาลในการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

สำหรับขั้นตอนการจัดทำแผนดำเนินการประจำปีงบประมาณต่าง ๆ นั้น มีขั้นตอนการดำเนินงาน 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) รวบรวมโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลนครปากเกร็ด ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยแสดงรายละเอียดของโครงการ ได้แก่ งบประมาณ เป้าหมายและ ตัวชี้วัด วิธีดำเนินการ พื้นที่ดำเนินการ ระยะเวลาดำเนินการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ 2) ชี้แจงแนวทางในการตรวจสอบโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ การบูรณาการโครงการที่สามารถดำเนินการร่วมกันได้ และจัดทำร่างแผนดำเนินการของแต่ละส่วนราชการ 3) รวบรวมและตรวจสอบรายละเอียดโครงการแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา จัดทำร่างแผนดำเนินการประจำปีของเทศบาล เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล

เพื่อพิจารณา และนำเสนอต่อนายกเทศมนตรีเพื่อประกาศใช้ และ 4) ปิดประกาศแผนดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน เป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวัน (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2551ข: 1)

การจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงเป็นการต่อรองและประสานผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ภาคประชาชนหรือชุมชน และหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาลนครปากเกร็ด โดยมีข้อมูลปัญหาความต้องการผ่านกระบวนการวางแผนพัฒนาและกระบวนการพิจารณางบประมาณในแต่ละปีนั่นเอง โดยกองวิชาการและแผนงานจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานความต้องการในการจัดสรรทรัพยากรของแต่ละฝ่ายตามที่มีความจำกัดของทรัพยากรในการพัฒนาและบริหารจัดการอยู่ ซึ่งข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณามีความสำคัญมาก ดังนั้น ฝ่ายต่าง ๆ ที่เสนอขอโครงการจะต้องมีรายละเอียดของโครงการที่ชัดเจน สามารถอธิบายถึงหลักการและเหตุผล ปัญหาและความจำเป็น วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน และจำนวนงบประมาณที่เสนอขอได้

บทบาทในการพิจารณางบประมาณของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น มีทั้งแบบที่เป็นทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) แบบเป็นทางการ คือ สมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนมีบทบาทในการเป็นกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ทำให้สามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการต่างๆ ตั้งแต่แรก และมีบทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะมีการซักถามเพื่อพิจารณาอนุมัติ เพิ่มหรือลดงบประมาณ หรือไม่อนุมัติโครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอมา ซึ่งรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ คือ การพูดคุยซักถามก่อนกำหนดโครงการประชุมแบบนอกรอบ จะมีบทบาทมากกว่า เพราะสามารถนำเสนอความต้องการโครงการได้อย่างตรงไปตรงมา (เพชรดา เวชศรี, 2552)

เมื่ออนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะต้องนำไปจัดทำรายละเอียดเป็นแผนดำเนินการประจำปีงบประมาณของเทศบาลนครปากเกร็ด และ

เผยแพร่แก่ประชาชนให้ทราบ รวมทั้งในกรณีที่ไม่อนุมัติบางโครงการที่ภาคประชาชนเสนอมา หรือโครงการที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน หรือการพิจารณางบประมาณในการดำเนินงานนั้น เทศบาลจะต้องมีการประชุมชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่ดำเนินการโครงการหรือลดงบประมาณให้ประชาชนได้ทราบและยอมรับ มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่เข้าใจได้ เนื่องจากชุมชนบางแห่งอาจไม่ได้มองในภาพรวมของการพัฒนาทั้งพื้นที่เทศบาล แต่มุ่งเน้นปัญหาและประโยชน์เฉพาะชุมชนของตนเท่านั้น

การดำเนินงานตามแผนดำเนินการประจำปีที่ได้รับอนุมัติงบประมาณแล้วนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรให้เป็นไปตามแผนงานโครงการที่วางไว้ ซึ่งปลัดเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นผู้ที่มีบทบาทในการบริหารงานโครงการของเทศบาลในภาพรวมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ถ้าโครงการใดประสบความสำเร็จ ปีต่อไปมีแนวโน้มจะได้งบประมาณเพิ่มมากขึ้น ส่วนโครงการที่ยกเลิกหรือไม่ได้ดำเนินการจะต้องมีเหตุผลรองรับที่อธิบายได้

สำหรับการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาลนครปากเกร็ด ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 หมวด 6 การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา โดยผู้บริหารเทศบาลนครปากเกร็ดได้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการพัฒนา เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติและจัดทำรายงานการติดตามและประเมินผลทุกไตรมาส โดยมีกองวิชาการและแผนงานทำหน้าที่รวบรวมและจัดทำรายงานสรุปผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาแต่ละไตรมาส และรายงานการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานรายปีเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นต่อผู้บริหารเทศบาล สภาเทศบาล คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2551ก: 219-222)

การติดตาม (Monitoring) เป็นการติดตามเพื่อให้ทราบความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามโครงการในแผนพัฒนาสามปี ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและได้บรรจุไว้ในแผนดำเนินการประจำปี และในกรณีที่พบปัญหา/อุปสรรคในการดำเนินงานจะได้พิจารณาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้โครงการต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การประเมินผล (Evaluation) เป็นการรวบรวมผลการติดตามความก้าวหน้าของโครงการและการประเมินผลโครงการของทุกส่วนราชการ เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานใน 4 มิติ ได้แก่ 1) การประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการ 2) การประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา 3) การประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหาร และ 4) การประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของเทศบาลนครปากเกร็ด

ปัจจุบัน คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาสามปี และการประเมินผลมากยิ่งขึ้น ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณได้อย่างถูกต้องตามสถานการณ์ ซึ่งนับได้ว่าเป็นแนวโน้มที่ดีในการนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง เทศบาลนครปากเกร็ดมีการประเมินผลการดำเนินงานในหลายรูปแบบ บางโครงการเป็นการประเมินผลโดยหน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการเอง บางโครงการเทศบาลนครปากเกร็ดได้จ้างสถาบันการศึกษา คือมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช มาประเมินผลส่วนมากเป็นการประเมินความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ในส่วนของโครงการสำคัญ ๆ นั้น ไม่ได้ประเมินผลทุกโครงการ จะมีคณะทำงานพิจารณาว่าจะประเมินโครงการใดที่สำคัญ เช่น การจัดงานสงกรานต์ ศูนย์บริการสาธารณสุข (ทำประเมิน เพราะหน่วยงานต้องการของบประมาณเพิ่ม) นอกจากนี้ ยังมีการประเมินผลตามยุทธศาสตร์การพัฒนา และการประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาลนครปากเกร็ดประจำปีงบประมาณด้วย ซึ่งเป็นการประเมินในภาพรวมเท่านั้น ถ้าจะพิจารณาในรายละเอียดต้องดูผลการดำเนินงานของแต่ละโครงการ (เพชรดา เวชศรี, 2552)

อาจกล่าวได้ว่า ตามหลักการแล้ว แนวคิดพื้นฐานในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ดคือ แผนนโยบายการบริหารงานที่นายกเทศมนตรีแถลงต่อสภาเทศบาลนครปากเกร็ด เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2551 นั่นคือ การพัฒนาเมืองไปพร้อมกับการควบคุมแก้ไขปัญหาของเมืองอย่างสมดุล ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นเป้าหมายการพัฒนาเมืองที่สำคัญ โดยผู้บริหารจะยึดประชาชนเป็นหลักสำคัญ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เป็นที่ไปตามความต้องการของประชาชน (วิชัย บรรดาศักดิ์, 2551) ซึ่งได้มีการดำเนินการในหลายรูปแบบ อาทิ การจัดตั้งชุมชน การเลือกตั้งประธานชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละชุมชนในการเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน การจัดประชุมประชาคมในชุมชน การรับเรื่องราวร้องเรียนและแก้ไขปัญหา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ดข้างต้น ยังพบว่าการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ดยังขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองในการต่อรองและประนีประนอมผลประโยชน์ของฝ่ายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ด ได้แก่ จำนวนงบประมาณในแต่ละปี (รายรับ-รายจ่าย) ซึ่งมีจำกัด ปัญหาและความต้องการของภาคประชาชน ผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา และอิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งคณะผู้บริหารที่ต้องการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นที่ไปตามนโยบายที่แถลงไว้ สมาชิกสภาเทศบาลที่ต้องการจัดสรรทรัพยากรให้เข้าสู่พื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงของตน ภาคประชาชนหรือชุมชนที่ต้องการให้จัดสรรทรัพยากรเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชุมชนของตน ส่วนหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาลก็ต้องการให้จัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้นการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนเพียงส่วนเดียว แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยในการบริหารและการเมืองจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม สำหรับเทศบาลนครปากเกร็ดยังไม่ประสบปัญหาความขัดแย้งทางการ

เมืองในการจัดสรรงบประมาณมากนัก เพราะฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถประสานความต้องการร่วมกันได้ (เพชรดา เวชศรี, 2552)

ผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่มีต่อการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ด

นอกจากปัจจัยข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ดด้วย ในภาพรวมคือผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำ ทำให้เกิดปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทย รวมทั้งในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ส่งผลให้มีการชะลอการลงทุน ประชาชนมีรายได้ลดลงและระมัดระวังการใช้จ่าย ทำให้เทศบาลจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ได้ลดน้อยลง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมต่าง ๆ เช่น ปัญหาที่สังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การพัฒนาทางด้านบริการสาธารณสุข ปัญหาสิ่งแวดล้อม และการขยายตัวของเมือง เป็นต้น ทำให้เทศบาลต้องจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมที่เกิดขึ้น

นโยบายของรัฐบาลเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างมากต่อการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ด เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลมีรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่พื้นที่แต่ละแห่งมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการได้ เช่น โครงการกองทุนต่างๆ และโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในขณะที่มีนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อเทศบาลนครปากเกร็ดเช่นกัน เช่น นโยบายการแจกเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ รัฐบาลมอบหมายให้เทศบาลดูแลการแจกเงิน รวมทั้งโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากรุงเทพมหานคร เช่น การสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ (เพชรดา เวชศรี, 2552)

การมีส่วนร่วมของประชาชนนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรและความสำเร็จในการพัฒนาของเทศบาล เทศบาลนครปากเกร็ดพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งให้ชุมชนสามารถเขียนโครงการมาเสนอ

ของงบประมาณเพื่อการพัฒนาในชุมชนได้ แต่ยังมีชุมชนที่ให้ความสนใจไม่มากนัก แต่จะเป็นความพยายามผลักดันผ่านสมาชิกสภาเทศบาลหรือให้เทศบาลดำเนินการมากกว่า ทั้งนี้การมีส่วนร่วมมากหรือน้อยยังขึ้นอยู่กับประเภท รูปแบบและช่วงเวลาในการจัดกิจกรรมนั้น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมส่วนมากเป็นกลุ่มเดิม ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่เทศบาลจะต้องพยายามสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนให้กระจาย หลากหลาย และทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

ภาคธุรกิจ/เอกชน ไม่ค่อยมีบทบาทหรือผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ดมากนัก บทบาทที่เห็นชัดเจนคือการหนุนเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การใช้พื้นที่จัดแสดงสินค้าและกิจกรรมบริเวณเมืองทองธานี ซึ่งนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดไม่มีนโยบายที่จะขอการสนับสนุนจากภาคธุรกิจ/เอกชน ในการดำเนินการพัฒนา ยกเว้นจะเป็นความต้องการของภาคธุรกิจ/เอกชน นั้นเอง ส่วนกลุ่มสมาคม มูลนิธิ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จะไม่มีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรมากนัก เป็นความสัมพันธ์ในการลักษณะการขอความร่วมมือในโครงการต่าง ๆ เป็นครั้งคราวไปเท่านั้น

แนวโน้มในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ด

จากการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา การจัดสรรทรัพยากร และผลกระทบจากปัจจัยภายนอกของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่ารูปแบบและกระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลจะยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันมากนัก คือ การให้ความสำคัญกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นหลักแล้ว ยังมีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนงบประมาณ และปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่มีแนวโน้มที่ดี คือ ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาสามปีและการประเมินผลการดำเนินงานมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการ

จัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เป็นการตัดสินใจที่มีข้อมูลทางวิชาการสนับสนุน ทำให้เป็นการพิจารณาจัดสรรด้วยหลักเหตุผล ช่วยลดปัญหาการต่อรองผลประโยชน์ และความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ (เพชรดา เวชศรี, 2552)

สำหรับวิสัยทัศน์ในการพัฒนานั้น เทศบาลนครปากเกร็ดจะเปลี่ยนจากเดิมที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป ไปเป็นการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในการจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ด จะประสบปัญหางบประมาณที่ลดน้อยลง เนื่องจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้จัดเก็บรายได้ได้ลดลง ขณะเดียวกันเทศบาลยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นข้อจำกัดในการจัดสรรทรัพยากรในอนาคต ในขณะที่รายจ่ายมีแนวโน้มสูงขึ้น ดังนั้น เทศบาลนครปากเกร็ดจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดสรรทรัพยากรเป็นอย่างมาก โดยต้องพิจารณาจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในโครงการที่มีความสำคัญและจำเป็น ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ ต้องมีการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล คำนึงในการลงทุน รวมทั้งต้องประหยัดและทำองค์กรให้เล็กลง เพื่อให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

สรุป

ปัจจุบัน นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีตำแหน่งมาอย่างยาวนาน จึงมีประสบการณ์สูงและเข้าใจการบริหารงานของเทศบาลเป็นอย่างดี ทำให้การบริหารงานโครงการพัฒนามีความต่อเนื่อง แต่อาจเป็นการผูกขาดการบริหารงานได้ สมาชิกสภาเทศบาลมักจะมาจากผู้นำชุมชน บางส่วนเป็นสมาชิกใหม่ ไม่มีประสบการณ์ ทำให้ต้องเรียนรู้การทำงาน อีกทั้งยังมีการจัดสรรงบประมาณโดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงอยู่ ในส่วนของพนักงานเทศบาลนั้น เทศบาลยัง

ไม่มีอิสระในการพิจารณาบุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริง ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะจ้างเหมาบริการ (Outsourcing) จากภาคเอกชน มากขึ้น โดยเฉพาะในงานที่เทศบาลไม่มีความชำนาญ

การวางแผนและการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นกระบวนการจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งมีขั้นตอนและระเบียบการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ จำนวนงบประมาณในแต่ละปี (รายรับ-รายจ่าย) ปัญหาและความต้องการของภาคประชาชน ผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา และอิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ จึงเป็นขั้นตอนที่มีการต่อรองผลประโยชน์ การประนีประนอม และการประสานความร่วมมือในหลายรูปแบบ

การตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลมีหลายรูปแบบ ทั้งจากการประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการ การประเมินผลโครงการ การประเมินผลตามยุทธศาสตร์ การประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวม และการตรวจสอบจากสภาเทศบาล ซึ่งปัจจุบันข้อมูลจากการประเมินผลได้มีการนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนและการพิจารณางบประมาณมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบจากภายนอก เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

เทศบาลนครปากเกร็ดมีแนวโน้มที่จะมีงบประมาณลดน้อยลงและต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในขณะที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้นจึงทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดต้องให้ความสำคัญกับการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและรอบคอบรัดกุม รวมทั้งปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคตมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. 2550ก. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
_____. 2550ข. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เทศบาลนครปากเกร็ด. 2551ก. แผนพัฒนาเทศบาลนครปากเกร็ด (พ.ศ.2552-2554)
เทศบาลนครปากเกร็ด. นนทบุรี: เทศบาลนครปากเกร็ด.
_____. 2551ข. แผนดำเนินการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 เทศบาลนคร
ปากเกร็ด. นนทบุรี: เทศบาลนครปากเกร็ด.
_____. 2551ค. ประกาศเทศบาลนครปากเกร็ด เรื่อง การรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีงบประมาณ พ.ศ.2551.
_____. 2552. โครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ด.
Online: <http://www.pakkretcity.go.th>, 15 มีนาคม 2552.
- บุญอริ ยี่หะ. 2550. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- เพชรดา เวชศรี (ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครปากเกร็ด). 2552.
สัมภาษณ์. วันที่ 6 มีนาคม 2552.
- วิชัย บรรดาศักดิ์. 2551. คำแถลงนโยบายนายกเทศมนตรี. Online: <http://www.pakkretcity.go.th>, 15 มีนาคม 2552.

