

## บทที่ 4

### เกณฑ์การตัดสินนโยบาย

ในการวิเคราะห์นโยบาย นักทฤษฎีจะมองว่า ผู้ตัดสินนโยบายบางครั้ง ก็ถือเกณฑ์ความสมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์ แต่บางครั้งกลับยึดเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเมือง และในหลายกรณีก็ปรากฏยึดหลักเกณฑ์ทั้งสองผสมผสานกันไป สำหรับเทศบาลตำบลข้างเผือก เท่าที่ผู้วิจัยได้ศึกษา ผู้ตัดสินนโยบายมักใช้เกณฑ์แบบหลัง คือแบบผสมผสาน ดังสะท้อนออกมาจากคำสัมภาษณ์ของข้าราชการเทศบาลตำบลข้างเผือกบางท่าน ดังต่อไปนี้

จากการสัมภาษณ์นายสุเมธ ฉลาดชัยภูกิจ หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน กล่าวว่า  
(จากการสัมภาษณ์นายสุเมธ ฉลาดชัยภูกิจ เมื่อวันที่ 1 พ.ค. พ.ศ.2545)

“... ถ้าคิดไปแล้ว การตัดสินนโยบายตรงจุดนี้ เข้าใจว่า เชื่อได้ว่าเอาคะแนนเสียง ว่าที่ไหนเป็นพื้นที่ที่เป็นคะแนนของตนเอง และเป็นพื้นที่ที่ประชาชนเรียกร้องมา สำหรับเรื่องงบประมาณมาที่หลัง ความแรงด่วนปกติต้องประกอบกัน แต่ถ้าจะให้เรียบร้อยแล้วจะมาอันดับหนึ่ง ก็คือพื้นที่ไหนที่เป็นคะแนนของตนเอง ที่ สอง คืองบประมาณมีเท่าไร ที่ สาม คือความแรงด่วน ...”

ซึ่งสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนางบุญครอง มหาแร่ หัวหน้ากองคลัง เทศบาลตำบลข้างเผือก ที่ให้ความเห็นว่า

(จากคำสัมภาษณ์ของนางบุญครอง มหาแร่ เมื่อวันที่ 25 เม.ย. พ.ศ.2545)

“... ก็มีหลายอย่าง เช่น งบประมาณ ความจำเป็นเร่งด่วน ความต้องการของประชาชนที่เดือดร้อน หรือกรณีของลานกีฬาต้านยาเสพติด ถ้ามว่าเร่งด่วนไหม ก็ไม่เร่งด่วน แต่เพื่อจะใช้เป็นสถานที่ร่วมพลังต้านยาเสพติด ก็จะมึงมาสนับสนุนตรงนี้ เช่นงบประมาณใช้ในการจัดการแข่งกีฬา...”

และจากคำสัมภาษณ์ของนายสมศักดิ์ อุปพันธ์ หัวหน้ากองสวัสดิการสังคม เทศบาลตำบลข้างเผือก กล่าวถึงเรื่องนี้ในทำนองเดียวกันว่า

(จากคำสัมภาษณ์ของนายสมศักดิ์ อุปพันธ์ เมื่อวันที่ 25 เม.ย. พ.ศ.2545)

“... การตัดสินใจนโยบายของเทศบาล อาศัยความสำคัญลำดับก่อนหลัง งบประมาณ หรือชื่อเรียกร้องประชาชน ชื่อเร่งด่วน ชื่อเรียกร้องของประชาชน เราลำดับตอบในหลักการโดยทั่ว ๆ ไป ตัวไหนมันสำคัญที่สุด เจ็บใจ น้ำหนัก สถานการณ์หนักเท่า ๆ กัน ความเร่งด่วนของปัญหานี้ งบประมาณไม่มี ปัญหาก็คือ บางทีชื่อเรียกร้องของประชาชน หรือหวังผลทางการเมือง ก็มีส่วนในการร่วมกำหนดนโยบายด้วย...”

และจากคำสัมภาษณ์ของ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลช้างเผือก ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายค้ำบงท่าน ดังต่อไปนี้

จากคำสัมภาษณ์ จ.ส.อ.ดวงฤทธิ์ จิโนรส เทศมนตรีเทศบาลตำบลช้างเผือก กล่าวว่า  
(จากคำสัมภาษณ์ จ.ส.อ.ดวงฤทธิ์ จิโนรส เมื่อวันที่ 24 เม.ย. พ.ศ.2545)

“...เราจะยึดตามความถูกต้องเป็นหลัก สมมติว่าถนนเส้นนี้ยังพอทำได้ พอเดินได้ยังไม่ชำรุดเกินพอ เราก็ละเว้น ถนนเส้นไหนที่ยังไม่สมบูรณ์ไม่ได้มีการดูแล เราจะทำเป็นจุดๆ ก่อน นโยบายของเทศบาลเราจะต้องทำไปก่อน เช่น น้ำท่วม หรือว่าผู้ยากไร้เกี่ยวกับลูก อัคริภัย เราจะให้ความช่วยเหลือ เป็นนโยบายหลักของนโยบาย และกับที่ประชาชนเรียกร้อง เราจะให้ความสำคัญ เราจะให้ความสำคัญทุกกรณี แล้วแต่ว่าอันไหนมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ....”

ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ นายณรงค์ พลประเสริฐ เทศมนตรีเทศบาลตำบลช้างเผือก  
กล่าวว่า

(จากคำสัมภาษณ์นายณรงค์ พลประเสริฐ เมื่อวันที่ 1 พ.ค. พ.ศ.2545)

“...ความต้องการเร่งด่วน ถ้าหากมีงบประมาณอุดหนุนมาให้ทำ เร่งด่วนภายในเวลาที่กำหนด เราต้องรีบปรึกษากัน ประชุมกัน ถ้า บางครั้งความเดือดร้อนของชาวบ้านที่ต้องการความเร่งด่วนนะครึบ ก็จะแก้ปัญหาลเฉพาะหน้าไป เช่น น้ำท่วมถนนหนทาง ก็จะมีการอนุเคราะห์ช่วยเหลือกันไป เพื่อความเร่งด่วนของชาวบ้าน ....”

จากคำสัมภาษณ์ นายวิเชียร พิมพ์ประเสริฐ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลข้างเฟือก ซึ่งเป็นฝ่ายค้าน ได้ให้ความเห็นว่า

(จากคำสัมภาษณ์นายวิเชียร พิมพ์ประเสริฐ เมื่อวันที่ 6 พ.ค. พ.ศ.2545)

“... ทุกคนเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ต้องคิดก่อนว่าเราทำมันคุ้มทุนไหม ทั้งมันอาจจะขัดแย้งกันบ้าง บางคนก็ขัดแย้งกัน บางคนก็คิดว่าทำไปขาดทุนปีสองปีไม่เป็นไร แล้วอีกสี่ห้าปีจึงได้กำไร บางคนก็ว่าถ้าทำไปทุกปี มันก็ต้องมีผลตอบแทน ไม่งั้นก็เอาเงินหลวงไปละลายน้ำ ผู้บริหารต้องคำนึงผลว่าเราลงทุนไปมันคุ้มค่าไหม คุ้มทุนไหม จากภาษีทางส่วนที่ลงไปนี้ เพราะทุกคนถ้ามันทำไปไม่คุ้มมัน มันเสียภาษีโดยเปล่าประโยชน์ก็อยากจะดึงตรงนี้ ผู้บริหารควรจะคำนึงตรงนี้หน่อย เงินทุกบาททุกสตางค์ควรจะทำให้มันคุ้มค่ามีประโยชน์กับท้องถิ่น อันนี้เทศบาลเป็นมาโดยการเลือกตั้ง แน่นนอนเทศบาลทำทุกอย่างครบ เพื่อให้เรียกร้องผลประชาชนให้ยอมรับของคณะผู้บริหารหรือคณะเทศบาล หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่ทำอยู่ขณะนี้ทุกคนต้องทำ มีส่วนตรงนี้เพื่อกลุ่ม เพื่อสมาชิก ที่จะเข้ามาอีกครั้งต่อไป เป็นธรรมดา เพราะตรงนี้เป็นสะพานเชื่อมโยงกับประชาชน ให้ประชาชนเห็นใจและเข้าใจถึงชีวิตทางการเมือง ....”

จากคำสัมภาษณ์ของ นายเสาร์ วงศ์ทอง สมาชิกสภาเทศบาลตำบลข้างเฟือก กล่าวว่า

(จากคำสัมภาษณ์ของ นายเสาร์ วงศ์ทอง เมื่อวันที่ 6 พ.ค. พ.ศ.2545)

“...เราก็มองถึงความสำคัญของประชาชน ต้องการส่วนไหน โครงการไหน โครงการเร่งด่วน เช่นน้ำท่วม ถนนหนทางชำรุด ตรงไหนที่มันหมดสภาพ เราจำเป็นต้องไปจัดการส่วนนั้นก่อน ....”

ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นางละเอียด พิมพ์ประเสริฐ ประธานสภาเทศบาลตำบลข้างเฟือก กล่าวว่า

(คำสัมภาษณ์ของนางละเอียด พิมพ์ประเสริฐ เมื่อวันที่ 6 พ.ค. พ.ศ.2545)

“...1 ความเรียกร้องของประชาชน 2. คืองบประมาณที่เรามีอยู่แล้ว เราจัดทำ ถนน ไฟฟ้า ถนนต่างระดับ ที่งบประมาณเรามีอยู่แล้ว

### 3. คือความเร่งด่วน จัดซื้อรถน้ำ รดดับเพลิง ที่เราเอามาใช้ในเทศบาล ตำบลช้างเผือก....”

จากคำสัมภาษณ์ นายบังเอิญ สุภาพ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลช้างเผือก ฝ่ายค้าน กล่าวไปในทำนองเดียวกันว่า

(จากคำสัมภาษณ์ นายบังเอิญ สุภาพ เมื่อวันที่ 4 พ.ค. พ.ศ.2545)

“...ผมคิดว่าความสำคัญคือ 1. ความเรียกร้องของประชาชน ประชาชนเดือดร้อน ต้องเร่งด่วน ไม่ว่าเรื่องเล็กหรือเรื่องใหญ่ จะต้องให้เร่งด่วน ไม่ว่าจะป็นน้ำท่วม อันดับ 2. กังบประมาณต่างๆ ที่ลงมาเนี่ย เราจะดูว่ามันมีประโยชน์กับประชาชนมากน้อยแค่ไหน เราถึงจะลงตรงนั้น ทุกวันนี้เรามีถนนหนทาง....”

จากคำสัมภาษณ์ ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า ผู้ตัดสินใจนโยบายของเทศบาลตำบลช้างเผือก ยึดหลักเกณฑ์ทั้งความสมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์ และเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเมือง ทั้งนี้ ได้คำนึงถึงความเร่งด่วนของปัญหา งบประมาณ และคะแนนเสียงที่จะได้รับ มาเป็นข้อพิจารณาตามแต่กรณีไป

ดังจะเห็นได้จากการพิจารณา นโยบายของเทศบาลตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) ที่จะยกมาเป็นตัวอย่างในที่นี้เป็นบางกรณี ซึ่งก่อนจะมีการกล่าวถึง ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงแนวคิดและวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ระยะ 5 ปี พ.ศ. 2545-2549 (แผนพัฒนาเทศบาลตำบลช้างเผือกระยะปานกลาง พ.ศ. 2545-2549)

แนวคิดและวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2545-2549)

แผนพัฒนานับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ เนื่องจากทำให้การบริหารงานมีระบบ มีกระบวนการที่แน่นอน ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนทำให้เกิดการประสานการดำเนินงานและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้น เทศบาลต่าง ๆ จึงต้องจัดให้มีการทำแผนพัฒนาเทศบาลขึ้นมา เพื่อให้การบริหารการจัดการในเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ.2545-2549) นับว่าค่อนข้างมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

จักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบาย พื้นฐาน แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด นั้น

และในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดไว้ใน หมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่ารัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จะเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบกับสภาวะการณ์ด้านการเมือง การเศรษฐกิจ และด้านสังคม ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ทำให้มีผลกระทบต่อประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

ดังนั้น แผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ.2545-2549) ซึ่งเป็นช่วงเวลาเริ่มต้นของการมีผลบังคับใช้ตามรัฐธรรมนูญ การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล จึงจะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์วิสัยทัศน์ในการพัฒนา ให้มีจุดมุ่งหมายแนวทางในการพัฒนาให้ชัดเจนมีความครอบคลุมภารกิจในทุกๆ ด้าน มีแผนการเตรียมพร้อมการรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ จึงจะทำให้การบริหารจัดการของเทศบาลสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ และสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดี

จากแนวคิดและวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ระยะ 5 ปี ดังกล่าวทำให้นำไปสู่การพิจารณากำหนดนโยบายของเทศบาลตำบลข้างเผือก ดังจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

กรณีแรก เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอกู้เงินเพื่อซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ใช้เป็นอาคารสำนักงานสถานธนาอนุบาล และเงินทุนหมุนเวียน หรือนโยบายการจัดตั้งสถานธนาอนุบาลของเทศบาลตำบลข้างเผือกพอจะสรุปได้คือ การจัดตั้งสถานธนาอนุบาลของเทศบาลตำบลข้างเผือกปรากฏอยู่ใน แผนหลักที่ 9 แผนงานกิจการเทศพานิชย์ แผนสาขาการพัฒนาการเมือง-การบริหาร

(แผนพัฒนาเทศบาลตำบลช้างเผือก ระยะปานกลาง พ.ศ.2545-2549) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ  
 ดำเนินธุรกิจของเทศบาลด้านต่าง ๆ เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาลและบรรเทาความเดือดร้อน  
 แก่ประชาชนในด้านเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งในแผนงานจัดตั้งสถานธนาอนุบาลช้างเผือกนี้ ได้ตั้ง  
 งบประมาณไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2545 มีกองคลังเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตั้งสถานธนา  
 อนุบาลของเทศบาลตำบลช้างเผือก (โรงรับจำนำ) ในประเด็นนี้มีทั้งกรณีที่มีความเห็นพ้องต้องกัน  
 และ มีความขัดแย้งดังกล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือ สามชิกทั้งหมดต่างเห็นพ้องต้อง  
 กันที่จะให้เทศบาลดำเนินกิจการสถานธนาอนุบาล ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นการช่วยบรรเทาความเดือด  
 ร้อนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่มีความจำเป็นทางการเงิน ให้มีแหล่งกู้เงินในอัตราดอกเบี้ย  
 ต่ำ โดยในประเด็นนี้ คณะเทศมนตรีได้ให้บรรลุในวาระการประชุม สมาชิกสภาเทศบาล สมัย  
 สามัญสมัยที่ 2 ประจำปี พ.ศ.2545 ซึ่งในการประชุมนายกเทศมนตรี ได้รายงานเสนอเหตุผลและ  
 ความจำเป็นโดยสรุปว่าจะต้องกู้เงินจาก ธนาคารกรุงไทย จำนวน 20 ล้านบาท เพื่อจัดซื้อที่ดิน  
 พร้อมอาคารจำนวน 2,500,000 บาท และเงินที่เหลือนำไปใช้ในการบริหารกิจการ ในการนี้ นาย  
 บังเอิญ สุภาพ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลช้างเผือก ให้ความเห็นแย้งว่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด  
 และไม่เป็นการแก่ประชาชนมากเกินไป เนื่องจากต้องใช้วิธีกู้เงินมาลงทุน จึงเสนอให้ขอกู้เงินมา  
 เพียง 8 ล้านบาท โดยใช้เงิน 4 ล้านบาท ก่อสร้างอาคารสถานธนาอนุบาลในที่ดินสาธารณะที่เทศ  
 บาลขอใช้อยู่ และอีก 4 ล้านบาท เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการบริหารกิจการ และปลัดเทศบาลได้  
 ชี้แจงว่าภายใน 5 ปีแรก การดำเนินงานทางเทศบาลคงต้องดูแลและอุดหนุนเงินงบประมาณช่วย  
 เหลือ จะทำให้การใช้งบประมาณไปพัฒนาด้านอื่น ๆ ลดลง เกี่ยวกับกรณีนี้ ที่ประชุมสภาได้มีมติ  
 ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 6 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง

กรณีนี้จากการสัมภาษณ์ สังกัดของผู้วิจัยและวิเคราะห์เอกสารรายงานการประชุมเทศบาล  
 ตำบลช้างเผือกสมัยวิสามัญ สมัยแรก ครั้งที่ 2 พ.ศ.2545 เมื่อวันที่ 10 เม.ย. พ.ศ. 2545 และ  
 แผนพัฒนาเทศบาลตำบลช้างเผือก พ.ศ.2545-2549 พบว่า ประการแรก การจัดตั้งสถานธนา  
 อนุบาลของเทศบาลเป็นไปตามแผนงานที่ได้วางไว้ ประการที่สอง การตัดสินใจให้จัดตั้ง  
 สถานธนาอนุบาลโดยการกู้ยืมเงินจำนวนมาก เป็นการใช้มติเสียงข้างมากในสภาเทศบาลโดยมิได้  
 คำนึงถึงความคุ้มทุนทางเศรษฐศาสตร์ ไม่ได้มีการอธิบายความที่กระจ่างถึงรายละเอียดการดำเนิน  
 การ รวมถึงปริมาณผู้ที่จะใช้บริการที่คาดว่าจะมี แต่ได้ใช้มติเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งฝ่ายนายก  
 เทศมนตรีสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้ ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์ของบุคคลดังต่อไปนี้

จากคำสัมภาษณ์นายพุดิ ปานนาค สมาชิกสภาเทศบาลตำบลข้างเผือก กล่าวว่า  
(จากคำสัมภาษณ์นายพุดิ ปานนาค เมื่อวันที่ 6 พ.ค. พ.ศ.2545)

“...เสียงข้างมากครับ ผมมีหัวเสียง สท.ฝ่ายค้านมี 5 เสียง ฝ่ายค้านมี  
เจ็ดเสียง นะครับผมก็เลยว่าจะยกมือก็มือก็นี้อีกแล้วแต่ครับ ไม่ชนะ  
หรือครับ...”

ซึ่งความเห็นดังกล่าวก็สอดคล้องกันกับคำสัมภาษณ์ของนายเสาร์ วงศ์ทอง สมาชิกสภา  
เทศบาลตำบลข้างเผือก กล่าวว่า

(จากคำสัมภาษณ์ของนายเสาร์ วงศ์ทอง เมื่อวันที่ 6 พ.ค. พ.ศ.2545)

“...ส่วนมากพวกชาวบ้านข้างนอกเขาก็จะนิทานายกคนนี้เป็นแบบ  
เปิดเสรี...”

และจากคำให้สัมภาษณ์ของนายวิเชียร พิมพ์ประเสริฐ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลข้างเผือก  
ที่ได้ให้ความเห็นว่า

(จากคำให้สัมภาษณ์ของนายวิเชียร พิมพ์ประเสริฐ เมื่อวันที่ 6 พ.ค. พ.ศ.2545)

“...ทุกคนเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องคิดก่อนว่า เราทำมันคุ้มทุน  
ไหม ทั้งมันอาจจะมีการขัดแย้งกันบ้างบางคนก็ขัดแย้งกัน บางคนก็  
คิดว่าทำไปขาดทุนปีสองปีก็ไม่เป็นไรแล้วอีกห้าปีถึงจะกำไร บาง  
คนก็ว่าถ้าทำไปทุกปีมันก็ต้องมีผลตอบแทนไม่นั้นก็เอาเงินหลวงไป  
ละลายแม่น้ำ ผู้บริหารต้องคำนึงผลว่าเราลงทุนไปมันคุ้มค่าไหม คุ้ม  
ทุนไหม จากภาษีทางส่วนที่ลงไปนี่ เพราะทุกคนถ้ามันทำไปไม่คุ้ม  
นั้นมันเสียภาษีโดยเปล่าประโยชน์ ก็อยากจะตั้งตรงนี้ ผู้บริหารควร  
จะคำนึงตรงนี้หน่อย เงินทุกบาททุกสตางค์ควรจะทำให้มันคุ้มค่า มี  
ประโยชน์กับท้องถิ่น...”

กรณีที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำเอนกประสงค์ ซึ่งนโยบายการจัด  
ซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำเอนกประสงค์อยู่ในแผนจัดซื้อจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการ  
ปฏิบัติงานกองช่าง แผนงานย่อยที่ 5.2 แผนงานหลักที่ 5 แผนงานปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือ  
เครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงาน (แผนพัฒนาเทศบาลตำบลข้างเผือก ระยะปานกลาง พ.ศ.2545-  
2549) ที่ทางเทศบาลได้บรรจุไว้ในแผนปีงบประมาณ 2546 ให้จัดซื้อจำนวน 1 คัน โดยตั้งงบ

ประมาณไว้ในราคาประมาณ 2,000,000 บาท มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะจัดหาและจัดใช้เครื่องมือเครื่องใช้ให้ทันสมัยและเหมาะสมเพื่อให้การปฏิบัติงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพสูงขึ้นไป และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน แต่คณะเทศมนตรีตำบลข้างเผือกเสนอญัตติขออนุมัติยืมเงินสะสมเพื่อจัดซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำเอนกประสงค์ในระเบียบวาระการประชุม (รายงานการประชุมเทศบาลตำบลข้างเผือก สมัยวิสามัญ สมัยที่ 4 ครั้งที่ 1 ประจำปี 2544 เมื่อวันที่ 19 ต.ค. พ.ศ.2544) ซึ่งในรายงานการประชุมมีรายละเอียดโดยสรุปคือ คณะเทศมนตรีเสนอญัตติเพื่อขออนุมัติยืมเงินสะสมเพื่อจัดซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำแบบเอนกประสงค์ ขนาดความจุ 6,000 ลิตร จำนวน 1 คัน ด้วยหลักการและเหตุผลว่า

เทศบาลตำบลข้างเผือก มีความจำเป็นต้องดำเนินการจัดซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำแบบเอนกประสงค์ ตามนโยบายของคณะเทศมนตรี และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล คือ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ซึ่งที่ผ่านมาเทศบาลตำบลข้างเผือกยังไม่มีเครื่องมือ เครื่องใช้ในการดับเพลิงแต่อย่าง คณะเทศมนตรี ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ารถยนต์บรรทุกน้ำเอนกประสงค์ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดซื้อไว้เพื่อใช้งานในกิจการของเทศบาล หากภารกิจด้านดับเพลิงไม่มีอาจใช้รถบรรทุกน้ำดังกล่าวในงานสาธารณสุข และงานกองช่างได้อีกด้วย

ในการดำเนินการดังกล่าว มิได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ จึงมีความจำเป็นต้องขออนุมัติยืมเงินสะสม จำนวน 1,850,000 บาท (หนึ่งล้านแปดแสนห้าหมื่นบาทถ้วน) ทั้งนี้ เทศบาลมีเงินสะสมในขณะนี้ จำนวน 4,965,075.54 บาท (สี่ล้านเก้าแสนหกหมื่นห้าพันเจ็ดสิบบห้าบาทห้าสิบบสี่สตางค์) โดยได้กั้นเงินไว้ตามข้อ 82 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แล้ว และอำนาจอนุมัติยืมเงินสะสมเป็นอำนาจของสภาเทศบาล ตามข้อ 82 ของระเบียบดังกล่าว และนายบังเอิญ สุภาพ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลข้างเผือก ให้ความเห็นแย้งว่า เรื่องการขออนุมัติยืมเงินสะสมเพื่อจัดซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำเอนกประสงค์ กระผมเห็นด้วย แต่อยากสอบถามว่า 1) ตามญัตตินี้มีอุปกรณ์พร้อมหรือไม่ 2) ราคาที่ไว้ 1,850,000 บาท ไม่ทราบว่าคณะผู้บริหารได้สอบถามราคามาแล้วหรือไม่ เพราะในปี พ.ศ. 2541 ราคาประมาณ 1,300,000 บาท ดังนั้นจึงขอให้ผู้บริหารได้สอบถามราคาด้วย และหัวหน้ากองช่างได้ชี้แจงว่า ราคานี้ได้มาจากหนังสือโฆษณาของบริษัท มีอุปกรณ์ครบถ้วน และประมาณเพิ่มไว้แล้ว เนื่องจากอาจมีการผันแปรทางอัตราแลกเปลี่ยนการเงิน หากเกิดสงครามราคาอาจจะเพิ่มขึ้น ส่วนการจัดซื้อจัดจ้างคงต้องเป็นไปตามระเบียบ ซึ่งเมื่อมีการลงมติและปรากฏคะแนนเสียงคือ อนุมัติให้ยืมเงินสะสมเพื่อดำเนินการตามญัตตินี้ จำนวน 10 ท่าน โดยไม่มีผู้คัดค้านหรือคัดค้านเสียง



จากกรณีดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ตามความเป็นจริงแล้วสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ช้างเผือกก็มีความร่วมมือกันในระดับหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในกิจการของเทศบาล แต่มีข้อสังเกตว่าผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายตามแผน 5 ปี อย่างจริงจัง เนื่องจากในแผน 5 ปี กำหนดจะจัดซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำแบบเอนกประสงค์ไว้ในปี พ.ศ.2546 แต่ฝ่ายบริหารก็เร่งมาจัดซื้อในปี พ.ศ.2545 แสดงให้เห็นว่า ในการจัดทำแผนพัฒนา ระยะปานกลาง พ.ศ.2545-2549 เทศบาลไม่ได้วิเคราะห์อย่างจริงจัง แผนงานใดควรอยู่ในลำดับความสำคัญก่อนหรือหลัง เพื่อที่จะกำหนดนโยบายประจำปี

ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวในการสัมภาษณ์นายชาญวิทย์ ตะริโย ปลัดเทศบาลตำบลช้างเผือก ที่ว่า

(จากคำสัมภาษณ์นายชาญวิทย์ ตะริโย เมื่อวันที่ 25 เม.ย. พ.ศ.2545)

“...ฟังแล้วก็เอามาเขียนเองทางคณะเทศมนตรีไม่ได้เอาเขียนไว้ เวลาหาเสียงก็จะมีการเขียนว่าพัฒนาโน้น พัฒนานี้ ไม่ได้เขียนเป็นนโยบายให้ชัดเจน โดยมีการแยกเป็นแต่ละด้านจะไม่มีเพราะว่าคิดอะไรทำอะไรจะอยู่ในสมองหมด แต่ไม่ได้เขียนออกมาให้ชัดเจนเหมือนนโยบายรัฐบาล เห็นในแผนเป็นฝ่ายประจำ จะไปถามแล้วก็มาสรุปเอง ไม่ได้เขียนโดยคณะเทศบาล การพิจารณานโยบายที่เขียนไว้แล้วทางคณะเทศมนตรีก็จะไม่พิจารณาอะไรเพราะนโยบายของท่านคณะเทศบาลจะอยู่ คือสรุปง่ายๆ ว่าอยู่ในสมองไม่ได้เขียนออกมา แล้วการพิจารณาก็จะพิจารณาตามสภาพปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สภาพปัญหาเร่งด่วน จะทำอะไรก่อนหลังแล้วจะตัดสินใจอะไรก่อนหลังก็จะอยู่ที่เอาปัญหาของชาวบ้านเป็นหลักว่ามีปัญหาขนาดไหน...”

เมื่อพิจารณาจากกรณีดังกล่าวทั้งสองกรณีแล้ว แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจนโยบายใช้ระบบเสียงข้างมากในสภาเทศบาล แม้จะไม่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนงบประมาณประจำปี อีกทั้งนโยบายดังกล่าวก็มีการเขียนไว้ในแผนพัฒนา ระยะปานกลาง ในปี พ.ศ.2546 ไว้แล้ว

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น พอจะเห็นแล้วว่าเกณฑ์การตัดสินใจนโยบายของเทศบาลตำบลช้างเผือกจะเป็นเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเมือง

อย่างไรก็ดีก็พบว่านโยบายบางอย่างก็ใช้เกณฑ์ความสมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ต้องมองถึงองค์ประกอบอื่น เช่น งบประมาณ ความเร่งด่วนของปัญหา มาประกอบด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลช้างเผือกตัดสินใจนโยบายในลักษณะผสมผสานทั้งสองอย่าง

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Chiang Mai University