

บทที่ 1

บทนำ

1. สภาพปัญหา

เป็นที่ยอมรับในหลักการโดยทั่วไปว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของ การบริหารราชการแผ่นดินที่จำเป็นและถูกกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนโยบายหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการปกครองดังกล่าว แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่ม จัดตั้งและดำเนินงานติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วก็ตาม แต่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ก็มีได้เจริญรุดหน้าเท่าที่ควร อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งขัดขวางการเจริญเติบโตของการ ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนักวิชาการหลายท่านกำลังทำการศึกษาเพื่อค้นคว้าหาแนวทางแก้ไข คือ ปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น งานวิจัยของไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ² และจรัส สุวรรณมาลา³ ได้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญซึ่งทำให้การบริหาร งานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ได้แก่ ปัญหาเรื่องการคลังของ หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้ของหน่วยงาน กล่าวคือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่สามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นเป็นจำนวนน้อย ในขณะที่รายจ่ายของหน่วยงานในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้มีมากเกินไป

¹ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, แนวทางปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528), หน้า 3.

²จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ความสามารถในด้านการเงินของเทศบาล : กรณี เทศบาลนครกรุงเทพฯ ก่อนการเปลี่ยนแปลงเป็นกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ : สถาบันนิติคิด พัฒนบริหารศาสตร์, 2519).

³จรัส สุวรรณมาลา, ความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังของเทศบาล (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529).

สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลให้การบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพและไม่เจริญเติบโตเท่าที่ควร^๔ ด้วยเหตุนี้ การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาของนักวิชาการซึ่งมีความสนใจในเรื่องนี้ จึงมุ่งประเด็นไปที่วิธีการปฏิรูปรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญ ส่วนงานศึกษาของทวีทอง หงษ์วิวัฒน์^๕ ได้เสนอประเด็นปัญหาที่แตกต่างออกไปจากกลุ่มแรก โดยชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานของหน่วยงานท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเป็นผลเนื่องมาจากหน่วยงานต้องรับภาระในการให้บริการสาธารณะที่เกินกำลังความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการแบ่งแยกขอบเขตภาระหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐบาลกลางและของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจน

ส่วนปัญหาการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกประการหนึ่งซึ่งไม่ค่อยได้รับความสนใจไม่มากนัก คือ ปัญหาในเรื่องงบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การศึกษาในเรื่องของงบประมาณนี้ นับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษาการคลังของหน่วยงาน ทั้งนี้เพราะงบประมาณจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ^๖ ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์งบประมาณของหน่วยงานแล้วจะสามารถสะท้อนให้เห็นบทบาทของงบประมาณในมิติต่าง ๆ ดังเช่น บทบาทในเชิงเศรษฐกิจและการพัฒนา โดยแสดงให้เห็นว่ารายจ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณจะส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร

^๔โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน ชนะ บุญรัตน์พันธ์, "การคลังกับความก้าวหน้าขององค์การบริหารส่วนจังหวัด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 25).

^๕โปรดศึกษารายละเอียดใน Hongvivatana Thavitong, "Local Government Finance in Thailand," (Master Thesis, Faculty of Economics Thammasat University, 1972).

^๖Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Processes (Boston : Little Brown and Company, 1964), p.1.

นั่นหมายความว่า การใช้จ่ายงบประมาณต้องคำนึงว่าจะตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มากน้อยแค่ไหน ในอีกมิติหนึ่งของบทบาทงบประมาณจะเป็นการวิเคราะห์งบประมาณในฐานะที่เป็นกลไกในการบริหาร โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานให้คุ้มค่าและมีประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้

จากการวิเคราะห์บทบาทของงบประมาณดังกล่าวถึงข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า งบประมาณที่ดีจะต้องกำหนดรายการใช้จ่ายต่าง ๆ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน เป้าหมายเหล่านี้จะต้องสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์ปัญหาด้านการคลังของท้องถิ่น โดยศึกษางบประมาณของหน่วยงานท้องถิ่น ก็คือ การวิเคราะห์การกำหนดรายการใช้จ่ายงบประมาณหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดสรรงบประมาณซึ่งการวิเคราะห์ประเด็นนี้ จำเป็นต้องทราบว่า "ใคร" เป็นผู้มีบทบาทในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณนี้มีวิธีการอย่างไร วิธีการเหล่านี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการในการจัดสรรงบประมาณอย่างไร เป็นต้น

2. ความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จำเป็นต้องการบริหารราชการแผ่นดินและมีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาชนบท ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ประชากรในเขตพื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจน มีรายได้ได้น้อย และประสบปัญหาในด้านมาตรฐานการดำรงชีพที่ด้อยกว่าประชากรในเขตพื้นที่อื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ภารกิจที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และสนองต่อความต้องการอันหลากหลายของราษฎร โดยการให้บริการสาธารณะตามความจำเป็นทำให้ต้องนำเงินรายได้ต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเองมาใช้จ่ายในบริการเหล่านี้แต่ภายใต้สภาวะขีดจำกัดในการแสวงหารายได้ของหน่วยงานเพื่อนำมาใช้จ่าย จึงทำให้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากการมุ่งแสวงหา มาตรการในการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานให้สูงขึ้นแล้ว มาตรการที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่ง คือ จะต้องทำให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำเป็นต้องอาศัยหลักทางวิชาการ เทคนิคในการพิจารณาความ คุ่มค่าของรายการใช้จ่ายต่าง ๆ มาเป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณด้วย นั่นคือการวิเคราะห์ กระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในมิติทางวิชาการ

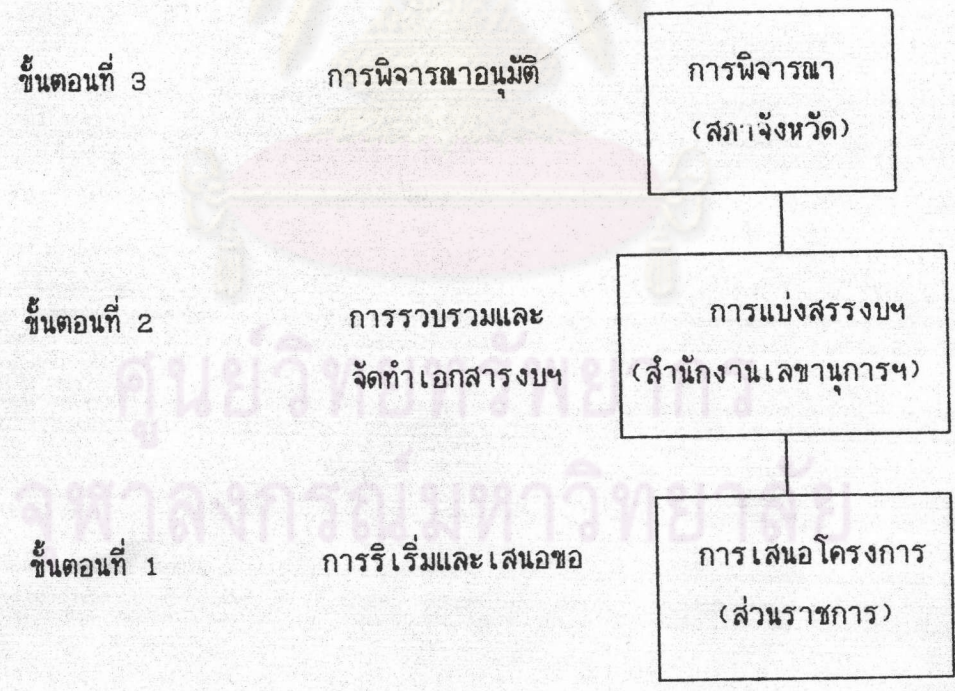
ประเด็นสำคัญประการแรก ที่ผู้ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการกำหนดงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำเป็นต้องทราบ คือคำถามที่ว่า "ใครเป็นผู้ที่มีบทบาทในการพิจารณา ตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของหน่วยงาน" ภายใต้อันตอนของการกำหนดงบประมาณขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด โดยหลักการแล้วฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้โดย เหตุผลที่ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่ทราบถึงปัญหา ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนประสบการณ์ใน การบริหารงานเป็นอย่างดี เมื่อจัดทำเอกสารงบประมาณเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ก็จำเป็นต้อง เสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติเสียก่อน ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้นหาก พิจารณาในระดับกว้างแล้ว คำถามที่สำคัญก็คือ ในกระบวนการกำหนดงบประมาณ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้กำหนดงบประมาณ ผลงานของถาวร พรหมมีชัย⁷ และไพรัตน์ สุนทรวิวงศ์กมล⁸ ได้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ภายใต้การ ครอบงำของฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจเพียงพอในการตรวจสอบหรือถ่วงดุลย์ ในลักษณะเช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารคือผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดงบประมาณของ

⁷โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน ถาวร พรหมมีชัย, "ปัญหาองค์การบริหารส่วน จังหวัดกาฬสินธุ์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

⁸โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน ไพรัตน์ สุนทรวิวงศ์กมล, "บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามข้อสรุปจากผลการศึกษาของถาวร พรหมมีชัย และไพรัชต์ สุนทรวิวงศ์กมล ต่างก็มีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะในขั้นตอนของการ พิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาจังหวัดภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภา จังหวัดได้แสดงบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบร่าง เอกสารงบประมาณของฝ่ายบริหารความ เป็นจริงที่ปรากฏก็คือ สมาชิกสภาจังหวัดอาจเข้ามามีบทบาทในการผลักดัน โครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เพราะเป็นปัญหาซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดนั้น ๆ ให้ความสนใจเอาใจใส่ก็ได้ ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์ถึงกระบวนการกำหนดงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงจำเป็นต้องพิจารณาทุกขั้นตอนในกระบวนการกำหนดงบประมาณ เพื่อหาข้อสรุปที่ครอบคลุมและชัดเจนในประเด็นของผู้มีบทบาทในการกำหนดงบประมาณของ หน่วยงาน

ภายใต้กระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถแบ่ง ออกเป็น 3 ขั้นตอนที่สำคัญ กล่าวคือ



แผนภาพแสดงการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและเสนอของบประมาณ

ภายใต้กระบวนการกำหนดงบประมาณ การริเริ่มและการเสนอของบประมาณ จะกระทำในระดับหน่วยปฏิบัติการ (ส่วนราชการต่าง ๆ) โดยเสนอของบประมาณไปยังสำนักงานเลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำเอกสารงบประมาณ โดยปกติงบประมาณส่วนใหญ่ที่หน่วยงาน (ส่วนราชการต่าง ๆ) เสนอไป สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ งบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารสำนักงาน และงบประมาณสำหรับการพัฒนา (ในการศึกษานี้จะให้ความสำคัญต่องบประมาณประเภทนี้) ซึ่งงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนานี้จะต้องเสนอในรูปโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการเพื่อเสนอของบประมาณสนับสนุน ดังนั้นการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณในขั้นตอนนี้จึงจำเป็นต้องกำหนดหรือชี้ให้เห็นว่า ใครเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนเหล่านี้ ทั้งนี้เพราะบุคคลเหล่านี้ย่อมเข้าไปมีบทบาทในการผลักดันโครงการที่ตนเองเห็นชอบหรือให้การสนับสนุน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาว่าการกำหนดโครงการต่าง ๆ นี้มีวิธีการอย่างไร ตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของประชาชนแค่ไหน

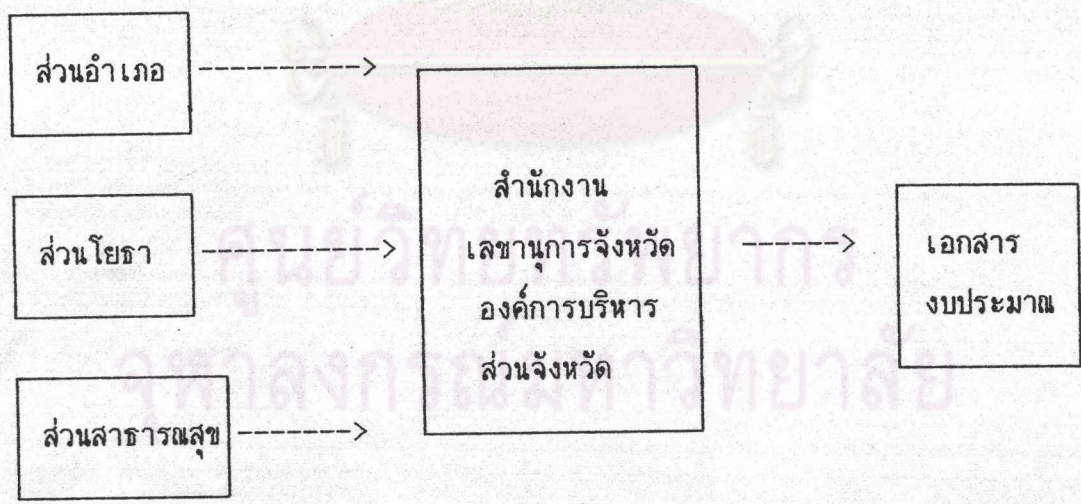
ปัญหาที่สำคัญซึ่งปรากฏในขั้นตอนนี้ ก็คือ หน่วยราชการต่าง ๆ จะแบ่งสรรโครงการพัฒนาต่าง ๆ เหล่านี้ลงในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนอย่างไร เช่น ในเขตอำเภอจะจัดสรรจำนวนโครงการต่าง ๆ ลงในเขตตำบลอย่างไร โดยคำนึงถึงเงื่อนไขอะไรบ้าง หรือสำนักงานเลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะจัดสรรเงินเพื่อการซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สิน เช่น ถนน สะพาน ฯลฯ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอต่าง ๆ อย่างไร เป็นต้น สิ่งเหล่านี้นับเป็นประเด็นสำคัญที่น่าจะนำไปสู่ "การเมือง" ในระดับท้องถิ่น

การศึกษาในประเด็นเหล่านี้ ภายใต้ขั้นตอนการเสนอของบประมาณ จะนำไปสู่การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการต่าง ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการพิจารณาคัดเลือกโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือส่วนราชการโดยคำนึงถึงเหตุผลในมิติทางวิชาการในการแบ่งสรรงบประมาณมากน้อยอย่างไร ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับในหลักการจัดสรรงบประมาณในแง่ที่ว่าโครงการต่าง ๆ ซึ่งมุ่งแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของประชาชนที่จำเป็นและเร่งด่วนมากที่สุด ย่อมได้รับการพิจารณาเรียงตามลำดับความสำคัญแตกต่างกันไป โดยหลักการเช่นนี้ ส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ สามารถยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินการได้มากน้อย

เพียงใดในการเสนอโครงการเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณ และหากหน่วยราชการต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้ เพราะมีอุปสรรคอย่างไร เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ดังนั้นหน่วยงานเหล่านี้ จะใช้วิธีการอย่างไรในการแบ่งสรรงบประมาณและวิธีการเหล่านี้ สอดคล้องกับหลักวิชาการอย่างไร ประเด็นปัญหาเหล่านี้ คือเป้าหมายที่สำคัญในการศึกษา วิเคราะห์ให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในความเป็นจริงที่ปรากฏ

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีของสำนักงานเลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อส่วนราชการต่าง ๆ ได้เสนอโครงการมายังสำนักงานเลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว สำนักงานเลขานุการฯ จะทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเสนอหรือ งบประมาณการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อจัดทำเป็นเอกสารงบประมาณเสนอเข้าสู่การพิจารณา ของสภาจังหวัดต่อไป ประเด็นที่สำคัญในการศึกษาการกำหนดงบประมาณในขั้นตอนนี้ ก็คือ วิธีการในการจัดทำเอกสารงบประมาณ กล่าวคือ สำนักงานเลขานุการจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจะแบ่งสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ อย่างไร



ตัวอย่าง สมมติให้หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เสนอของบประมาณ 3 หน่วยงาน ได้เสนอของบประมาณต่อสำนักงานเลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งใน ข้อเท็จจริงมักปรากฏเสมอว่า วงเงินงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดขึ้นจะไม่

เพียงพอสำหรับสนองตอบต่อความต้องการงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ ดังนั้น การศึกษาถึงการแบ่งสรรงบประมาณให้หน่วยงานเหล่านี้ในชั้นตอนนี้ จึงจำเป็นต้องรู้ว่าใครเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และวิธีการที่ใช้ในการจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างไร ภายใต้เงื่อนไขหรือหลักการอย่างไร นอกจากนี้ภายใต้การเสนอของงบประมาณของหน่วยงาน จะปรากฏให้เห็นเสมอว่าการเสนอของงบประมาณของส่วนราชการตามวิธีการหรือช่องทางที่กำหนดอย่างเป็นทางการเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถที่จะให้หลักประกันว่าการเสนอของงบประมาณเหล่านั้นจะประสบผลสำเร็จ ด้วยเหตุนี้ส่วนราชการมักใช้ช่องทางที่ไม่เป็นทางการ เสริมประสิทธิภาพในการเสนอของงบประมาณของตนเอง ซึ่งได้แก่ การใช้วิธีการเชิงการเมืองเป็นเครื่องสนับสนุน (political support) ลักษณะดังกล่าว ทำให้กระบวนการกำหนดงบประมาณมีลักษณะของการใช้กลยุทธ์ (strategies)^๑ เข้ามาเกี่ยวข้อง สิ่งเหล่านี้ย่อมสะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้งบประมาณด้วย

ขั้นตอนที่ ๓ การพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี

เอกสารงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะสามารถนำมาเป็นแผนการดำเนินงานได้ จะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากสภาจังหวัด ในฐานะตัวแทนของประชาชน สิ่งเหล่านี้เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย^{๑๐} ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสภาจังหวัดเป็นองค์กรซึ่งมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดจะมีมากน้อยแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับการพิจารณาร่างงบประมาณในสภาจังหวัด ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์การกำหนดงบประมาณในชั้นตอนนี้ จึงมุ่ง

^๑Aaron Wildavsky, The Politics of The Budgetary Processes, p.2.

^{๑๐}โปรดศึกษารายละเอียดใน Vincent J. Browne, The Control of the Public Budget (Washington D.C. : Public Affairs Press, 1949), pp.160-163.

เน้นพฤติกรรมของสมาชิกสภาจังหวัดในสภาจังหวัด ผลงานวิจัยของ ประวิทย์ กาญจนโอภาส¹ และประเภท ศรีวิชัย² ได้อธิบายถึงการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ข้อสรุปที่ได้จึงชี้ให้เห็นว่า ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายไหนจะมีบทบาทในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่ากัน

ปัญหาเรื่องการแสดงบทบาทในฐานะตัวแทนของสมาชิกสภาจังหวัด เป็นที่กล่าวถึงโดยทั่วไป ในประเด็นที่ว่า การเป็นตัวแทนในฐานะสมาชิกสภาจังหวัดจะมีลักษณะเป็นตัวแทนผลประโยชน์เฉพาะเขตเลือกตั้งของตนมากกว่าการเป็นตัวแทนของส่วนรวมทั้งจังหวัด³ ลักษณะเช่นนี้ กล่าวได้ว่าเป็นแบบแผนพฤติกรรมของตัวแทนในทุกระดับของการเมืองไทย⁴ เมื่อเป็นเช่นนี้ พฤติกรรมของตัวแทนที่ปรากฏมักจะมีลักษณะของการคำนึงถึงผลประโยชน์ของเขตเลือกตั้ง

¹โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน ประวิทย์ กาญจนโอภาส, "การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยสภาจังหวัด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508).

²โปรดศึกษารายละเอียดใน ประเภท ศรีวิชัย, "บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในการควบคุมงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513).

³ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความรับผิดชอบของสมาชิกสภาจังหวัดต่อท้องถิ่นและบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดต่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย," นิตยสารท้องถิ่น 30 (มิถุนายน 2533) : 9.

⁴โปรดศึกษารายละเอียดในการเป็น "ตัวแทน" ใน กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 107-172.

ของตนเองเป็นสำคัญ (บทบาทของตัวแทนในลักษณะนี้จึงมีลักษณะของการปกป้องหรือแสวงหาผลประโยชน์เพื่อเขตเลือกตั้ง) แต่ความสามารถในการเป็นตัวแทนของสมาชิกแต่ละบุคคลยังมีระดับแตกต่างกันออกไป ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการแสดงบทบาทในฐานะตัวแทน ก็คือ การดำรงตำแหน่งที่สำคัญในสภาจังหวัด เช่น ตำแหน่งประธานสภาจังหวัด สมาชิกในคณะกรรมการการคลังสภาจังหวัด ด้วยตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมให้อำนาจและเปิดช่องทางในการแสดงบทบาทตัวแทนของสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ดีกว่าสมาชิกท่านอื่น ๆ¹⁵ ภายใต้กระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งมีบทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะแสดงบทบาทในการปกป้องหรือแสวงหาประโยชน์ให้เขตเลือกตั้งหรือไม่ อย่างไรนั้น จัดเป็นประเด็นสำคัญภายใต้การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดงบประมาณในขั้นตอนนี้

การศึกษากระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อตอบคำถามดังกล่าวข้างต้น (ในทุกขั้นตอน) ภายใต้เงื่อนไขความถูกต้องตรงกับสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ ดังนั้นการเลือกพื้นที่ศึกษาจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ผู้ศึกษาไม่อาจละเลยได้ ด้วยเหตุนี้การศึกษาในครั้งนี้จึงเลือกศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ของจังหวัด พิจิตร ทั้งนี้เพราะ

1) คำนิยามถึงการได้ข้อมูลที่เป็นจริง กล่าวคือ ในการจัดเก็บข้อมูลนั้น หากปราศจากความไว้วางใจของผู้ให้ข้อมูลต่อผู้ศึกษาแล้ว การจัดเก็บข้อมูลที่สมบูรณ์เพียงพอกระทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ผู้ให้ข้อมูลบางท่านเป็นข้าราชการประจำ การให้ข้อมูลจะมีข้อจำกัดด้วยผู้ให้ข้อมูลเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อตำแหน่ง หน้าที่การงานหรือสร้างความเสียหายให้กับหน่วยงาน แต่ด้วยผู้ศึกษาเป็นข้าราชการ ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จังหวัด พิจิตร มีความคุ้นเคยกับผู้ให้ข้อมูลแต่ละท่าน ดังนั้นปัญหาในการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวข้างต้น อาจไม่เป็นอุปสรรคมากนักและไม่ส่งผลกระทบต่อข้อสรุปที่ได้รับจากการศึกษานี้เพราะสาเหตุเนื่องจากการเลือกพื้นที่ศึกษาของผู้วิจัย นอกจากนี้ การที่ผู้เขียนเลือกศึกษาในเรื่องดังกล่าวก็

¹⁵ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความรับผิดชอบของสมาชิกสภาจังหวัดต่อท้องถิ่นและบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดต่อการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย," หน้า 15.

ด้วยมีเจตนาดีและมุ่งประโยชน์ในทางสร้างสรรค์

2) ผลการศึกษาที่ได้รับจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ศึกษา

3. แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

3.1 นิยามความหมายศัพท์

3.1.1 "การเมือง" (Politics)

เดวิด อีสตัน (David Easton) กล่าวว่า การเมืองเป็นกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าภายในสังคม¹⁶

แฮโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) ให้ความหมายว่า การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ อิทธิพลและการใช้อำนาจหรืออิทธิพล¹⁷

กนก วงษ์ตระหง่าน ให้ความหมายว่า การเมือง หมายถึง การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ กล่าวคือ การเมืองเกี่ยวข้องกับ 1) อำนาจ 2) การจัดสรรผลประโยชน์¹⁸

จากความหมายของ "การเมือง" ที่เสนอมานี้เป็นการให้ความหมายอย่างกว้าง ๆ และเป็นความหมายของการเมืองในเชิงพฤติกรรม กล่าวคือ เป็น

¹⁶David Easton, The Political System (New York : Alfred A. Knopf, 1960), p.129.

¹⁷Harold D. Lasswell, Politics : Who gets what, when, how (New York : Meridian, 1958), p.13.

¹⁸กนก วงษ์ตระหง่าน, "ข้อสังเกตทางการเมืองในชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพฯ แห่งหนึ่ง," ใน มิติทางการเมืองในปรากฏการณ์ทางสังคมไทย รวบรวมและวิเคราะห์โดย กนก วงษ์ตระหง่าน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 6.

การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรืออิทธิพล โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ จากประเด็นที่กล่าวมานี้ นำไปสู่การขยายความขอบเขตของการวิเคราะห์ "การเมือง" กล่าวคือ ประการแรกในเรื่องของการใช้อำนาจหรืออิทธิพล ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ใครเป็นผู้ใช้อำนาจ ตามปรากฏการณ์ทางการเมืองเราพบว่าผู้ใช้อำนาจอาจเป็นบุคคล กลุ่มหรือองค์กรก็ได้ และผู้ใช้อำนาจแต่ละบุคคล กลุ่มหรือองค์กรต่างก็มีระดับของอำนาจที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จึงวิเคราะห์ "การเมือง" ในเรื่องอำนาจและความสามารถในการใช้อำนาจของแต่ละบุคคล กลุ่มหรือองค์กรที่มีในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างกัน (interaction) ในการจัดสรรผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม

จากการที่ผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมมีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอในการจัดสรรให้กับทุก ๆ ฝ่ายได้ ดังนั้นการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้เป็นที่พอใจของทุก ๆ ฝ่าย หรือกลุ่มองค์กร ย่อมเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้ประเด็นคำถามที่สำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์เหล่านี้ ก็คือ ใครเป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ภายใต้ปรากฏการณ์ทางสังคม เราพบว่าผู้ที่มีอำนาจหรืออิทธิพลมาก จะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรและมักจะจัดสรรโดยคำนึงถึงผลประโยชน์หรือคุณค่าที่ตนเองหรือพรรคพวกจะได้รับ นั่นหมายความว่าอำนาจมีส่วนสัมพันธ์กับผลประโยชน์หรือคุณค่าในสังคม ดังนั้นในกระบวนการการจัดสรรผลประโยชน์จึงมีบางกลุ่มหรือองค์กรได้รับประโยชน์มาก ในขณะที่บางกลุ่มหรือองค์กรอาจได้รับประโยชน์น้อยหรือเสียประโยชน์ (ในเชิงเศรษฐศาสตร์ การที่บุคคล กลุ่มหรือองค์กรไม่ได้รับการตอบสนองในสิ่งที่ตนเองต้องการ ถือเป็นการเสียประโยชน์ด้วย) กระนั้นก็ตามบุคคล กลุ่มหรือองค์กรต่างก็มีความสามารถที่จะต่อรองในขั้นการจัดสรรได้ในระดับหนึ่ง โดยขึ้นอยู่กับสภาพทรัพยากรทางการเมืองของแต่ละบุคคล กลุ่มหรือองค์กร และสถานการณ์แวดล้อมที่จะเอื้ออำนวยให้¹⁹ ด้วยเหตุนี้ การเมืองจึงเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มหรือองค์กรภายใต้กระบวนการจัดสรรและต่อรอง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมภายใต้สถานการณ์แวดล้อม

¹⁹ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 280-293.

ขณะนั้น ดังนั้นในการวิเคราะห์ "การเมือง" จึงให้ความสำคัญแก่ตัวแสดงทางการเมือง (political actors) ซึ่งได้แก่ปัจเจกบุคคล หรือกลุ่ม องค์กรต่าง ๆ เป็นต้น

ภายใต้กระบวนการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ของตัวแสดงทางการเมือง จะสะท้อนผลลัพธ์ให้เห็นอย่างชัดเจนในรูปของงบประมาณ Aaron Wildavsky กล่าวว่า ขนาด (size) และรูปร่าง (shape) ของงบประมาณ จะเป็นการต่อสู้อย่างดุเดือดตามวิถีทางการเมืองของทุกฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร พรรคการเมืองต่าง ๆ สมาชิกสภา กลุ่มผลประโยชน์และประชาชน ฯลฯ ซึ่งต่างเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้สิ่งที่ตนต้องการปรากฏอยู่ในงบประมาณ ดังนั้น ชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ การประนีประนอมหรือการต่อรอง การยอมรับหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลต่อสังคมจะปรากฏอยู่ในงบประมาณ เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว "งบประมาณ" จึงเป็นหัวใจสำคัญของการเมือง²⁰

3.1.2 "งบประมาณ" (Budgets)

Jesse Burkhead กล่าวถึง งบประมาณ (budgets) โดยกำเนิด หมายถึง ถุงเงิน (money bag) หรือเงินเพื่อการใช้จ่ายสาธารณะ (Public purse) ซึ่งจะประกอบด้วยรายรับ (revenues) และรายจ่าย (expenditures) ของรัฐ แต่ต่อมาความหมายของงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงไป หมายถึง เอกสาร (Documents) ซึ่งเป็นแผนทางการเงินของรัฐบาล (government finances) ที่ต้องผ่านการยอมรับจากฝ่ายนิติบัญญัติ²¹ ในลักษณะเช่นนี้งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมฝ่ายบริหาร ที่สามารถสะท้อนให้เห็นอำนาจขั้นสุดท้ายของฝ่ายนิติบัญญัติ²²

²⁰ Aaron Wildavsky, The Politics of The Budgetary Processes, pp.3-5.

²¹ Jesse Burkhead, Government Budgeting (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1966), p.1.

²² Ibid., pp.83-84.

Aaron Wildavsky ได้อธิบายว่า โดยทั่วไปแล้ว งบประมาณ (budgets) เป็นเอกสารซึ่งประกอบไปด้วย "คำ" (words) จำนวนตัวเลข (figures) ต่าง ๆ โดยมุ่งหมายที่จะเสนอรายจ่าย (expenditures) ต่าง ๆ ตามรายการ (items) และจุดมุ่งหมายต่าง ๆ (purposes)

คำ (words) เหล่านี้ จะกล่าวถึงรายการต่าง ๆ ของรายจ่าย (เงินเดือน วัสดุอุปกรณ์ ค่าเดินทาง) หรือจุดมุ่งหมาย (การป้องกันประเทศ ปรับปรุงสุขภาพ ยกระดับรายได้ของประชาชน) และตัวเลข (figures) จะถูกกำหนดไว้ในแต่ละรายการ (items) หรือจุดมุ่งหมาย (purposes)

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่จัดทำงบประมาณ มีจุดมุ่งหมายเพื่อ ใ้ทั้งงบประมาณเป็นเครื่องมือแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรายการต่าง ๆ ที่ถูกเขียนไว้และแสดง สถานการณ์ในอนาคต ดังนั้น งบประมาณจึงกลายเป็นตัวเชื่อม (link) ระหว่างทรัพยากรทางการเงิน (financial resources) และพฤติกรรมของบุคคล (human behaviors) ที่มุ่ง ทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลสำเร็จ²³

หากจะกล่าวในความหมายกว้าง ๆ (in general) แล้วการ งบประมาณ (budgeting) เกี่ยวข้องกับการแปรรูป (translations) ทรัพยากรทางการเงิน ไปเป็นจุดมุ่งหมายของมนุษย์ (human purposes) งบประมาณ (budgets) อาจมีการแสดง ลำดับเป้าหมาย (Series of Goals) ต่าง ๆ ที่มีค่าใช้จ่ายกำกับไว้²⁴

²³ Aaron Wildavsky, "The Politics of The Budgetary Processes,"

p.22.

²⁴ Ibid., p.2.

ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ กล่าวถึง นิยาม (concept) ของ งบประมาณ (budgets) ว่าเป็น แผนที่ครอบคลุมทุก ๆ ขั้นตอน (Phases) และลักษณะของการ ปฏิบัติงานสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ที่กำหนดแน่นอนลงไป²⁵

Glenn A. Welsch กล่าวว่า งบประมาณเป็นข้อความอย่างเป็น ททางการของแผนการจัดการ และนโยบายดำเนินงานสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ เพื่อให้เป็น เครื่องชี้ทางหรือเป็นพิมพ์เขียวสำหรับการปฏิบัติงานขององค์การสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง²⁶

งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่ช่วยให้หน่วยงานบรรลุ วัตถุประสงค์ที่ปรารถนาโดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนเงิน (funds) ที่มีอยู่จำกัด และต้องมีการแบ่งปันให้กับส่วนต่าง ๆ งบประมาณจึงเป็นกลไกในการคัดเลือกรายการใช้จ่าย ต่าง ๆ (alternative expenditures)²⁷

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า "งบประมาณ" เป็นแนวทาง ในการดำเนินงาน ในการจัดเก็บและใช้ทรัพยากรทางการเงิน (Financial resources) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ นั่นหมายความว่า "งบประมาณ" จะมีลักษณะดังนี้

1. เป็นแผนการดำเนินกิจกรรม ซึ่งเป็นแนวทางนำไปสู่การบรรลุ เป้าหมายที่กำหนดไว้

²⁵ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า 7.

²⁶Glenn A. Welsch, Budgeting : Profit Planning and Control (Japan : Prentics Hall, 1957) อ้างใน ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน, หน้า 7.

²⁷Aaron Wildavsky, The Politics of The Budegtary Processes, p.22.

2. เป็นแผนการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ซึ่งได้แก่บริการ สาธารณะต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้เอกสารงบประมาณจะสะท้อนให้เห็นว่า "ใครจะได้อะไรจากการ ดำเนินงานของผู้ปกครอง (Who gets what the government has to give)²⁸

ด้วยเหตุนี้การศึกษาของงบประมาณจึงนำไปสู่คำถามที่ว่า ใครเป็นผู้ กำหนดงบประมาณหรือมีบทบาทในการตัดสินใจ (decision-making) และกลไกต่าง ๆ ของ การตัดสินใจเป็นอย่างไร

3.1.3 การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณ

หาก "การเมือง" หมายถึง การใช้อำนาจเพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าใน สังคมแล้ว ผลลัพธ์ของการจัดสรรเหล่านี้จะปรากฏในเอกสารงบประมาณ ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์ กระบวนการในการกำหนดงบประมาณในเชิงการเมืองแล้ว ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นก็คือ ใคร เป็นผู้กระทำทางการเมือง (participants) และบุคคลเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์ (interactions) กันอย่างไร เพื่อให้สิ่งที่พวกเขาต้องการปรากฏในเอกสารงบประมาณ

Aaron Wildavsky กล่าวว่า งบประมาณ อาจถูกกล่าวถึง ในลักษณะความตกลง (contracts) ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่สัญญาจะให้เงิน กองทุน (funds) ภายใต้เงื่อนไขตามรายละเอียดต่าง ๆ และข้อตกลงของหน่วยงานต่าง ๆ (agencies) ที่จะจ่ายเงินในแนวทางที่ได้รับการเห็นพ้องร่วมกัน²⁹

จากทัศนะของ Wildavsky แสดงให้เห็นการวิเคราะห์กระบวนการ ในการกำหนดงบประมาณใน 2 ระดับด้วยกัน คือ

²⁸ Ibid., pp.1-6.

²⁹ Ibid., p.2.

ประการแรก หากศึกษาวิเคราะห์ในระดับสถาบันหรือองค์กรแล้ว กล่าวได้ว่า กระบวนการกำหนดงบประมาณในเชิงการเมืองก็คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าองค์กรใดมีบทบาทมากกว่ากันในการจัดสรรงบประมาณ

ส่วนอีกประการหนึ่ง เป็นการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดสรรงบประมาณ จึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ "การเมือง" โดยตรง

อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการกำหนดงบประมาณหรือการจัดสรรงบประมาณ เป็นการต่อสู้ทางการเมือง Wildavsky ได้ชี้ให้เห็นว่า หาก "การเมือง" เป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบปรากฏในนโยบายของประเทศ (national policies) แล้ว ผลของการต่อสู้และการขัดแย้ง (struggle) นั้น จะปรากฏให้เห็นในงบประมาณ^{๑๐} ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณในระบอบประชาธิปไตย จะมีกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการได้หรือเสียประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรด้วยเสมอ

เมื่อพิจารณางบประมาณในเชิงการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่าการเสนอของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังของหน่วยงานหรือความทะเยอทะยานของหน่วยงานที่จะได้เห็นกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ปรากฏยอดเงินงบประมาณที่หน่วยงานจะได้รับเพื่อใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้การจัดสรรงบประมาณจึงเป็นการต่อสู้ แข่งชิง ทรัพยากรทางการเงินระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้

ภายใต้กรอบการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดงบประมาณ ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ก็คือการวิเคราะห์การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของหัวหน้า

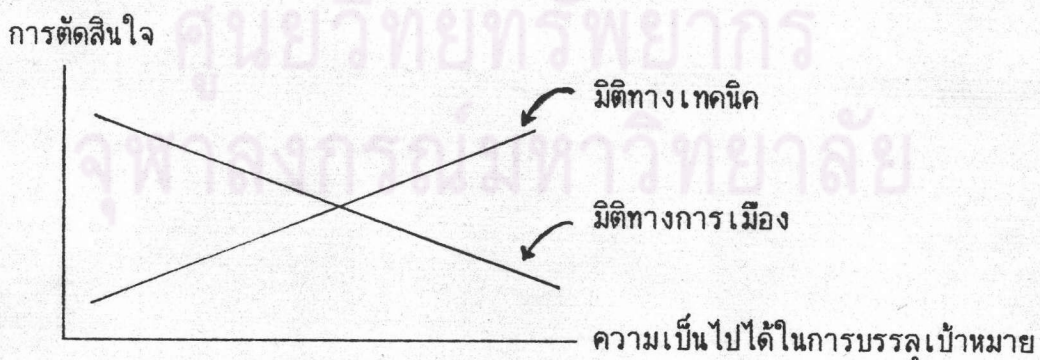
^{๑๐} Ibid., pp.3-5.

ฝ่ายบริหาร กนก วงษ์ตระหง่าน ได้กล่าวถึงการวิเคราะห์การตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ทางนโยบาย (งบประมาณก็เป็นนโยบายอย่างหนึ่ง) ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 มิติ³¹ คือ

1. มิติทางเทคนิค (Technical Dimention) เป็นการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจโดยอาศัยวิชาการและเทคนิคของเรื่องนั้น ๆ การตัดสินใจนี้มีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือมีความเป็นวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถยืนยันได้ (verifiable knowledge) นั้นหมายความว่า การตัดสินใจเหล่านี้กระทำภายใต้ กฎเกณฑ์ หลักการ หรือทฤษฎีทางเทคนิคของเรื่องนั้น ๆ เช่น การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณโดยยึดหลักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายเป็นแนวทางจัดสรรงบประมาณ

2. มิติทางการเมือง (Political Dimention) การตัดสินใจในลักษณะนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลของผู้ตัดสินใจ ซึ่งอยู่นอกเหนือเหตุผลทางเทคนิคที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ นั้นหมายความว่า คุณค่า (values) ของผู้ตัดสินใจเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ เช่น การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือกระบวนการต่อรองในทางการเมือง เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ

จากมิติของการตัดสินใจที่กล่าวถึง สามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจและความเป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน ได้ดังนี้



³¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, "กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ," เอกสารทางวิชาการ (อัดสำเนา).

3.2 แนวทางในการจัดสรรงบประมาณ : หลักเศรษฐศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์

อาจกล่าวได้ว่าภายใต้สถานการณ์การขาดแคลนทรัพยากรที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน นั้น นอกจากการแก้ไขปัญหาโดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้แล้ว การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อบำบัดความต้องการในสังคมโดยให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า นับได้ว่าเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาได้อีกประการหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีความพยายามที่จะศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสร้างหลักเกณฑ์ทางทฤษฎีหรือหลักวิชาการ และสามารถนำไปปฏิบัติได้ในความเป็นจริง แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏว่าจะมีทฤษฎีใดที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณได้อย่างถูกต้องแท้จริง^{๓๒}

ก) การจัดสรรงบประมาณกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์

Verne B. Lewis ได้เสนอหลักการซึ่งเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ เรียกว่า "ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ" (an economy Theory of Budgeting)^{๓๓} ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การใช้จ่ายเงินทุกอย่างต้องให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่างับต้นทุนและการใช้ต้นทุนให้เป็นประโยชน์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น สามารถทำได้หลายทาง ฉะนั้นจึงควรเปรียบเทียบว่าจะนำไปใช้จ่ายทางใดจึงจะเป็นประโยชน์มากกว่ากัน

^{๓๒}V.O.Key, "The Lack of a Budgetary Theory," American Political Science Review 34 (December, 1944) : 1137-1147. อ้างถึงใน ไพบูลย์ ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 67.

^{๓๓}Vern B. Lewis, "Toward a Theory of Budgeting," Public Administration Review 13 (Winter, 1952) : 42.

(2) การใช้จ่ายเงินส่วนที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากจำนวนเดิมที่กำหนดไว้ โดยคาดหมายว่าจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นนั้นจะต้องวิเคราะห์ให้ดี เพราะอาจจะประสบกับปัญหา "การลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์"

(3) การเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ นั้น จะกระทำด้วยการเปรียบเทียบประสิทธิผลของทางเลือกแต่ละทางที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน

จากแนวความคิดของ Lewis ที่กล่าวมาข้างต้น³⁴ สะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณตามทฤษฎีของ Lewis นั้นให้ความสำคัญต่อต้นทุน (costs) ที่ใช้ในแต่ละทางเลือก และผลประโยชน์ (benefits) ที่จะได้รับจากการเลือกทางเลือกนั้น ๆ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็น การคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณในแนวทางนี้เราเรียกว่า "การวิเคราะห์เชิงต้นทุนผลประโยชน์" (benefit-costs analysis) ภายใต้แนวทางการวิเคราะห์ในเชิงดังกล่าวมักจะเริ่มต้นด้วยประเด็นคำถามที่ว่า "จะจัดสรรงบประมาณอย่างไรจึงจะให้ประโยชน์สูงสุด" ลักษณะเด่นของทฤษฎีการจัดสรรงบประมาณ ตามแนวความคิดของ Lewis อยู่ที่การพยายามสร้างหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีในเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อนำมาใช้ในการจัดสรรงบประมาณอย่างมีเหตุผล ด้วยเหตุนี้ แนวทางการจัดสรรในเชิงนี้จึงได้รับการยอมรับในเชิงวิชาการ

ข) การจัดสรรงบประมาณกับหลักทางรัฐศาสตร์

Wildavsky ได้พยายามแสดงให้เห็นว่า การนำหลักการวิเคราะห์ต้นทุนและผลกำไร (benefit-costs analysis) มาใช้ในการจัดสรรงบประมาณอย่างเดียวไม่ได้ เพราะการจัดสรรงบประมาณของรัฐมิใช่การเลือกโครงการที่ดีที่สุด แต่เป็นการ

³⁴โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, "การจัดสรรงบประมาณ : ความขัดแย้งระหว่างหลักเศรษฐศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์," รัฐสภาสาร 32 (กันยายน 2527) : 48-52.

คัดเลือกโครงการที่เลวที่สุดออกไปมากกว่า ดังนั้นความถูกต้องในการจัดสรรงบประมาณจึงมิใช่คำนึงถึงแต่เรื่องต้นทุนและผลกำไรเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงคำนึงถึงเหตุผลในทางการเมือง (political rationality) เป็นสำคัญอีกด้วย ทั้งนี้เพราะการจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงต้นทุนและผลกำไร อาจก่อให้เกิดการสูญเสียต้นทุนทางการเมือง (political costs) ได้

Wildavsky ได้อธิบายถึง การเสียต้นทุนทางการเมืองไว้ 2 ประเภท คือ

1. Exchange cost หมายถึง เมื่อผู้นำทางการเมืองต้องการความสนับสนุนจากประชาชน เขาก็จะต้องจัดงบประมาณให้เอื้ออำนวยประโยชน์กับคนบางพวก บางกลุ่มที่สนับสนุนตนเป็นการตอบแทน เพราะมิฉะนั้นเขาจะไม่ได้รับการสนับสนุนต่อไป
2. Reputation cost คือ การสูญเสียความนิยม ยกย่องจากนักการเมืองด้วยกัน รวมทั้งการสูญเสียการยกย่องหรือความนิยมอย่างกว้างขวางจากประชาชน³⁵

Charles Schultze กล่าวว่า การจัดงบประมาณเป็นเรื่องทางการเมือง เพราะการพิจารณางบประมาณมิได้พิจารณาจากประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงความสำเร็จทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยยกตัวอย่างว่า ในกรณีการจัดงบประมาณโดยมีการเสนอโครงการใหม่ ๆ ก็อาจจะมีปัญหาและความยุ่งยาก ด้วยไม่อาจคาดคะเนได้ว่าจะจะเป็นไปในรูปใด ด้วยเหตุนี้ หากกระทรวงหรือหน่วยงานจะเสนอโครงการ

³⁵ Aaron Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency : Cost-Benefit Analysis, System Analysis and Program Budgeting," in Government Budgeting : Theory, Process, Politics, Albert C. Hyde and J.M. Shafritz, ed (Illinois Moore Publishing Company, 1978), pp.185-187 อ้างถึงใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์, "การจัดสรรงบประมาณ....," หน้า 54.

ใหม่ ๆ หรือโครงการใหญ่ ๆ ก็ควรเชิญผู้เชี่ยวชาญของรัฐสภาเข้าร่วมพิจารณาโครงการด้วย เพราะจะทำให้ได้รับการสนับสนุนด้วยดี³⁶

ดังนั้น หากฝ่ายบริหารไม่ต้องการเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการเมือง เมื่อส่วนราชการมุ่งหวังจะได้งบประมาณตามคำเสนอขอ ก็จะต้องพยายามจัดงบประมาณในลักษณะเดิมที่ผ่าน ๆ มา หรือถ้ามีโครงการใหม่ ๆ ก็จะต้องวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณ

Wildavsky ได้อธิบายว่า การกำหนดลักษณะและรูปร่างของงบประมาณที่พึงปรารถนา มีอุปสรรคอยู่ที่การถกเถียงกันว่ากิจกรรมไหนที่จะดำเนินการในระดับใด ภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัด ปัญหาจึงมิใช่เพียงคำถามที่ว่า จะทำอย่างไรที่จะจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ยังคงคำนึงถึงคำถามที่ว่า ใครจะได้รับประโยชน์จากงบประมาณและได้เท่าไร³⁷

Wildavsky ได้อธิบาย ถึงการจัดสรรงบประมาณในระบบ Program Budgeting ว่า ในระบอบประชาธิปไตย หากตัดสินใจจัดสรรงบประมาณโดยอาศัยหลักทางเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวจะกระทำมิได้ เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ จนทำให้กฎหมายงบประมาณอาจไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ด้วยเหตุนี้การจัดสรรงบประมาณจึงเป็นเรื่องยากที่จะทำให้ทุกฝ่ายบรรลุเป้าหมายที่ตนต้องการ กลวิธีอย่างหนึ่งที่อาจทำให้ทุกฝ่ายเกิดความพอใจได้ ก็คือ การใช้การต่อรองและการประนีประนอม ซึ่ง Wildavsky ได้ชี้ให้เห็นเหตุผล 3 ประการ ที่ทำให้การเจรจาต่อรองมีความเป็นไปได้ทางการเมือง คือ

³⁶ Charles L. Schultze, The Politics and Economics of Public Spending (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1989), pp.78-89.

³⁷ Aaron Wildavsky, The Politics of The Budgetary Processes, p.7.

- 1) แม้จะมีทางเลือกหลายทางในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณก็จริง แต่ทางเลือกที่จะเลือกได้จริงมีอยู่เพียงไม่กี่ทาง
- 2) แม้จะมีความเห็นแตกต่างกัน แต่ก็ไม่แตกต่างจากนโยบายงบประมาณเดิมมากนัก
- 3) ผู้ที่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง มักมุ่งสิ่งที่จะพิจารณาเฉพาะในส่วนที่ตนต้องการ และพิจารณาในส่วนที่ขัดแย้งกับความต้องการของตนอย่างตรงกันข้าม^{๑๑}

Mcken กล่าวถึง การจัดสรรงบประมาณในแง่ของการเมืองว่า กลยุทธ์ที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณก็คือ การต่อรอง (bargaining) ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุม (unseen hand) ทั้งนี้ เพราะอำนาจการต่อรองของแต่ละฝ่ายหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดสรรงบประมาณรวมทั้งวิธีการต่อรอง ไม่มีลักษณะที่เป็นระบบแน่นอนหรือสามารถคาดคะเนได้ ลักษณะของการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณ ทำให้กลุ่มต่าง ๆ มองประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ ขาดการมองเป้าหมายรวมของสังคม แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการต่อรอง จะทำให้ข้อเสนอของทุกฝ่ายได้รับการพิจารณาอย่างทั่วถึง ภายใต้เงื่อนไขที่กลยุทธ์ในการต่อรองต้องมีความสมบูรณ์ (กล่าวคือ อำนาจในการต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ เท่าเทียมกัน) ทั้งนี้เพราะการประนีประนอมเป้าหมายของแต่ละกลุ่ม ดังนั้นหากกลยุทธ์ในการต่อรองไม่สมบูรณ์แล้ว ก็จะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณได้^{๑๒}

กนก วงษ์ตระหง่าน ได้อธิบายว่า การต่อรองประนีประนอมไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นโดยปริยายเมื่อมีการเผชิญหน้า แต่หากเกิดจากการร่วมมือกัน สร้างขึ้นระหว่างคู่กรณี ถ้าการประนีประนอมไม่ได้เกิดจากความร่วมมือระหว่างคู่กรณีหรือผู้เกี่ยวข้องแท้จริง การประนีประนอมนั้นก็จะมีลักษณะชั่วคราว จากนั้นความขัดแย้งก็จะกลับขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง การประนีประนอมในลักษณะหนึ่งซึ่งมีความถาวรมากกว่าแบบแรก นั่นคือ การประนีประนอมที่เกิด

^{๑๑} Ibid., pp. 130-131.

^{๑๒} Roland N. Mckean, Public Spending (New York : Mc Graw-Hill Book Company, 1968), pp.19-30.

จากการที่คูกรณี ได้ตระหนักว่าตนเองไม่สามารถที่จะได้ทั้งหมดตามที่ตนต้องการในทางเลือกนั้น ๆ เพราะตนไม่มีอำนาจมากพอที่จะเข้าไปจัดการหรือทำลายอำนาจของคู่แข่งได้ ดังนั้น การที่ตนเองจะผลักดันทางเลือกให้ไปในทิศทางที่ตนต้องการมากกว่าที่เป็นอยู่ ตนก็ต้องพบกับ การคัดค้านด้วยอำนาจของคูกรณี ซึ่งการคัดค้านนั้นสามารถทำให้ตนเสียหายได้ และเมื่อนำความเสียหายที่จะเกิดขึ้นมาหักลบกับผลที่จะได้จากการใช้อำนาจที่จะผลักดันแล้ว ผลที่ได้มีน้อยกว่า ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เมื่อคูกรณีมองเห็นภาพเช่นนี้ แต่ละฝ่ายจะยอมรับจุดของการ ประนีประนอม ที่จะทำให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งไม่ได้หมายความว่า ณ จุดนั้นทุกฝ่ายที่ได้ประโยชน์เท่าเทียมกัน จุดของการประนีประนอมนี้ เรียกว่า จุดพอดีทาง ผลประโยชน์ (optimal point) ดังนั้น ณ จุดพอดีทางผลประโยชน์นี้เองที่ทุกฝ่ายเห็นว่าตน จะได้รับประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะฉะนั้นทุกฝ่ายก็จะพยายามรักษาจุดพอดี ทางผลประโยชน์นี้ไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้การประนีประนอมที่มีความมั่นคงมากขึ้นก็จะเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อดุลยภาพของอำนาจแต่ละฝ่ายเปลี่ยนแปลงไป ก็จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง ของจุดพอดีทางผลประโยชน์⁴⁰

สำหรับในการศึกษาคั้งนี้ มุ่งศึกษากระบวนการกำหนดงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเชิงการเมือง กล่าวคือ "งบประมาณ" จะถูกกล่าวถึงในแง่ของ "ผลประโยชน์" หรือ "คุณค่า" ที่พึงปรารถนา ด้วยเหตุนี้การจัดสรรสิ่งที่ถือเป็นผลประโยชน์ หรือคุณค่าเหล่านี้ให้เกิดความพอใจกับทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และการจัด สรรเหล่านี้เมื่อพิจารณาในมิติทางวิชาการหรือเทคนิคในเรื่องงบประมาณแล้ว ก็คือการใช้ งบประมาณให้คุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ นั่นเอง อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงมักปรากฏให้เห็น เสมอว่า ผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณไม่สามารถจะใช้หลักการทางเทคนิคหรือวิชาการ มาใช้เป็นแนวทางได้ ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้กระบวนการในการกำหนดงบประมาณขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายกลุ่ม เช่น นักการเมืองท้องถิ่น

⁴⁰ กนก วงษ์ตระหง่าน, "กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ," เอกสารทาง วิชาการ (อัสสัมชัญ).

ข้าราชการประจำจากหน่วยงานต่าง ๆ หลาย ๆ หน่วยงานซึ่งเข้ามารับผิดชอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ การจัดสรรงบประมาณ โดยอาศัยหลักการทางเทคนิค ซึ่งจะสามารถทำให้ทุกฝ่ายยอมรับยอมเป็นเรื่องที่ยากด้วยเหตุนี้หากฝ่ายบริหารจัดสรรงบประมาณ โดยอาศัยหลักทางเทคนิคแล้วก็อาจจะต้องเผชิญกับการคัดค้านหรือต่อต้าน ในลักษณะเช่นนี้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายบริหารก็จะไม่ได้รับการยอมรับซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียหายตามมา ด้วยเงื่อนไขที่เกิดขึ้นนี้จึงจำเป็นที่ฝ่ายบริหารต้องจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เพื่อจัดการต่อต้านหรือคัดค้านร่างงบประมาณ โดยอาศัยกลไกวิธีการต่อรอง ผลการต่อรองจะปรากฏให้เห็นในลักษณะของการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของฝ่ายใด ขึ้นกับอำนาจหรืออิทธิพลของแต่ละฝ่ายมีอยู่ ด้วยเหตุนี้รายการงบประมาณที่ปรากฏจะสะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายไหนมีอิทธิพลมากกว่ากัน

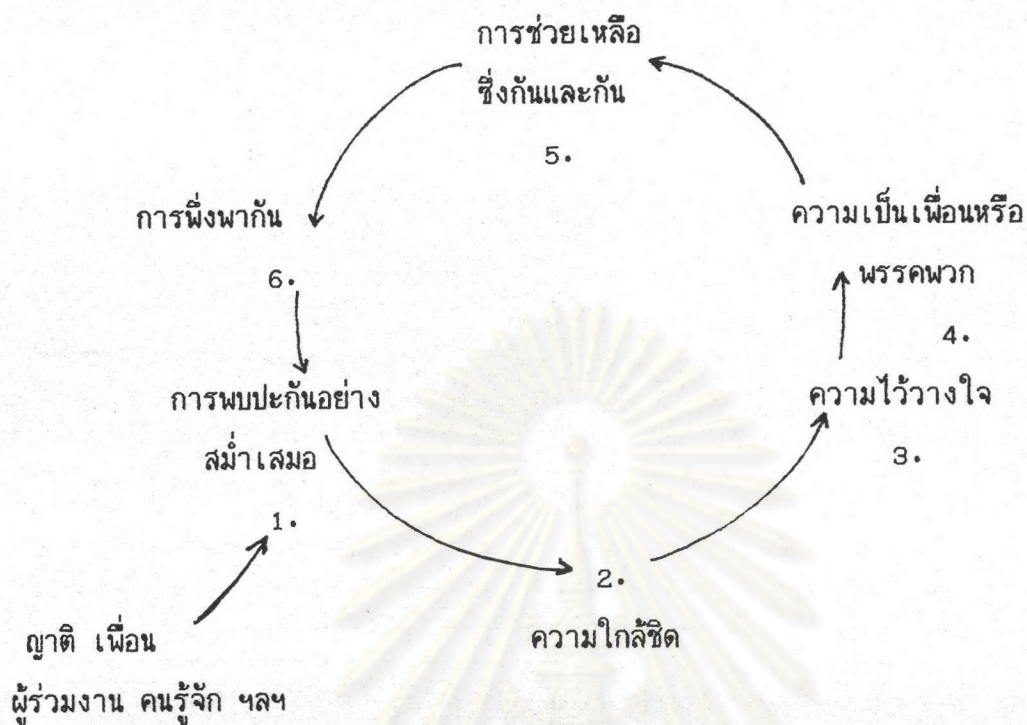
การจัดสรรงบประมาณภายใต้วิธีการต่อรองที่กล่าวมานี้ เรียกว่าเป็นการจัดสรรงบประมาณในมิติทางการเมือง อย่างไรก็ตามผลการจัดสรรงบประมาณในมิติทางการเมืองที่ปรากฏนี้ ไม่จำเป็นต้องเหมือนกับการจัดสรรงบประมาณในเชิงวิชาการหรือเทคนิค

3.3 ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับการเมืองในการกำหนดงบประมาณ

กนก วงษ์ตระหง่าน ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึง ลักษณะค่านิยมในสังคมไทยในเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องหรือกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ในทุกระดับของสังคมไทย⁴¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴¹โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 335-339.



จาก กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย, หน้า 336.

ในการวิเคราะห์อำนาจและการจัดสรรผลประโยชน์ จะต้องดำเนินการภายใต้โครงสร้างหรือเงื่อนไขของสังคมนั้น ๆ นั้นหมายความว่า ค่านิยม (values) ต่าง ๆ ของบุคคลในสังคมนั้น ย่อมมีบทบาทสำคัญต่อการใช้อำนาจและการจัดสรรผลประโยชน์เหล่านี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้อำนาจและการจัดสรรผลประโยชน์จะต้องกระทำภายใต้ระบบความคิดหรือค่านิยม (system of values) ของคนในสังคม จึงจะมีความถูกต้องและเป็นที่ยอมรับ และด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามามีบทบาทในการกำหนดงบประมาณ ทั้งนี้ เพราะการกำหนดงบประมาณ ก็คือการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมนั้น ๆ⁴²

⁴²โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน กนก วงษ์ตระหง่าน, "ข้อสังเกตทางการเมืองในชีวิตและจุดจบ...", หน้า 1-20.

3.4 กระบวนการในการกำหนดงบประมาณ

การศึกษาวิเคราะห์การกำหนดงบประมาณในครั้งนี้ จะกระทำโดยการแบ่งลักษณะต่าง ๆ ของการกำหนดงบประมาณออกเป็น 3 ขั้นตอน เพื่อสะดวกและให้ความชัดเจนในการศึกษารายละเอียดในแต่ละขั้นตอน ภายใต้อันตอนต่าง ๆ เหล่านี้ ในบางครั้งอาจพบว่าการกำหนดงบประมาณแท้จริงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขรายละเอียดของขั้นตอนหนึ่งเท่านั้น

Jesse Burkhead ได้กล่าวว่ากระบวนการกำหนดงบประมาณ แบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ 3 ขั้นตอน คือ

- 1) การจัดเตรียมและเสนอของงบประมาณของหน่วยงาน
- 2) การจัดทำเอกสารงบประมาณโดยสำนักงบประมาณกลาง
- 3) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ⁴³

(1) การจัดเตรียมและเสนอของงบประมาณของหน่วยงาน

เริ่มจากหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ (operating levels) ได้ริเริ่มวางแผนเสนอของงบประมาณในรูปของ "budget call" โดยการรวบรวมข้อมูล ข่าวสารที่จำเป็นให้กว้างขวางและครอบคลุมภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงาน ภายใต้อันตอนสำคัญ ๆ ของข้อมูล ข่าวสารเหล่านี้ ช่องทางการติดต่อสื่อสาร (channels of communication) จึงถูกให้ความสำคัญอย่างมาก ช่องทางเหล่านี้อาจมีได้หลายทิศทาง กล่าวคือ

⁴³ รายละเอียดในขั้นตอนต่าง ๆ โปรดอ่าน ใน Jesse Burkhead, Government Budgeting, p.

1) ช่องสื่อสารเบื้องบนติดต่อกับหน่วยงาน ในฐานะที่เจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานทำหน้าที่สตาฟ (staff) จึงมีความรับผิดชอบที่จะต้องแจกแจงนโยบาย เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานได้วินิจฉัยและติดตามการตัดสินใจของหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติ

2) ช่องสื่อสารเบื้องล่างติดต่อกับส่วนงานต่าง ๆ (operating bureaus) เจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานจำเป็นต้องเข้าใจปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารงานและการแปรเปลี่ยน (translating) แผนงาน (programs) ต่าง ๆ ให้เป็นความต้องการทางการเงิน

3) ช่องสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่สตาฟอื่น ๆ เจ้าหน้าที่งบประมาณต้องติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่สตาฟอื่น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่วางแผน เจ้าหน้าที่บุคคลากร เป็นต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข่าวสารที่สำคัญ

ช่องทางทั้ง 3 ประการ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นช่องทางสื่อสารภายในหน่วยงาน (internal to the agencies) อย่างไรก็ตามภายใต้วงจรงบประมาณหน่วยงานจำเป็นต้องมีการติดต่อกับหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ช่องทางสื่อสารกับหน่วยงานภายนอกก็เป็นช่องทางสื่อสารที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่ง ช่องทางเหล่านี้ ได้แก่

4) ช่องทางสื่อสารติดต่อกับสำนักงานประมาณกลาง เจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงานที่ตนสังกัดกับสำนักงานประมาณกลางเกี่ยวกับปัญหางบประมาณ และจะคอยเป็นผู้ดูแล ปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานที่สังกัด

5) ช่องทางสื่อสารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงาน ยังต้องติดต่อสื่อสารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อปกป้องงบประมาณรายจ่ายที่หน่วยงานเสนอตลอดจนผลักดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติยอมรับในกิจกรรมของหน่วยงาน⁴⁴

⁴⁴ ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน, หน้า 35-36.

อย่างไรก็ตาม ด้วยขั้นตอนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัตินี้เอง จึงปรากฏปัญหาที่เกิดขึ้นประการหนึ่งก็คือ ในทางปฏิบัติหน่วยงานมักจะทำให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่งบประมาณในประเด็นเรื่องทักษะทางการเมือง มากกว่าความเชี่ยวชาญในการจัดทำงบประมาณ จึงอาจก่อให้เกิดผลเสียในแง่ของการจัดทำงบประมาณได้

จากความสำคัญของข้อมูล ข่าวสาร ดังนั้นการสื่อสารและช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากต่อกระบวนการกำหนดงบประมาณของหน่วยงาน Wildavsky ได้กล่าวว่า "งบประมาณมีลักษณะเป็นข่ายของการสื่อสาร"⁴⁵ (network of communication)

(2) การจัดทำเอกสารงบประมาณของสำนักงบประมาณกลาง

เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ (department and agencies) ได้เสนอของบประมาณ (dudget call) มาให้สำนักงบประมาณกลางพิจารณา สำนักงบประมาณกลางจะพิจารณารายการเหล่านี้อย่างหยาบ ๆ ทั้งนี้เพราะโดยปกติแล้ว จำนวนเงินที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอขอ จะมีจำนวนมากกว่าที่จะสามารถให้การสนับสนุนได้เพียงพอ ด้วยเหตุนี้ก่อนที่จะพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ สำนักงบประมาณจำเป็นต้องทราบเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณในบิงงบประมาณที่จะถึง เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจของประเทศ รายรับของรัฐบาล อัตราภาษี แผนพัฒนาประเทศ เป็นต้น การที่สำนักงบประมาณกลางจะสามารถทราบรายละเอียด เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ได้เป็นอย่างดี จำเป็นต้องมีการร่วมปรึกษากับหน่วยงานสต๊าฟอื่น ๆ (ในกรณีของประเทศไทย ได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น)

⁴⁵ Aaron Wildavsky, The Politics of The Budgetary Processes,

เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว สำนักงานงบประมาณกลางก็จะจัดทำนโยบายบริหารการเงิน (administration financial policy) พร้อมทั้งเสนอฝ่ายบริหารรับทราบ ต่อจากนั้นจึงแจ้งรายละเอียดดังกล่าวไปยังหน่วยงานต่อไป ซึ่งจะมีการกำหนดวงเงินงบประมาณของแต่ละหน่วยงานเอาไว้ (budget ceiling)

เพดานวงเงินงบประมาณ (budget ceiling) จะสะท้อนให้เห็นการริเริ่มทบทวน ความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อหน่วยงานได้รับทราบวงเงินงบประมาณแล้ว การทบทวนและปรับปรุงรายการต่าง ๆ ที่หน่วยงานเสนอในครั้งแรกจะถูกดำเนินการภายใต้คำแนะนำอย่างใกล้ชิดจากเจ้าหน้าที่วิเคราะหฺ์ จากสำนักงานงบประมาณ (budget examiners) การปรับปรุงอาจพิจารณาในเรื่องวงเงินงบประมาณที่เสนอขอหรืออาจจะหาข้อมูลที่เป็นจำเป็นสำหรับรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานมายืนยันเพิ่มเติม

บทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่งของเจ้าหน้าที่วิเคราะหฺ์งบประมาณ ก็คือ การทำหน้าที่เป็นสตาฟของหัวหน้าสำนักงานงบประมาณกลาง (Director of the Bureau of the Budget) ซึ่งมักปรากฏเสมอว่าการปรึกษาและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหัวหน้าสำนักงานงบประมาณและเจ้าหน้าที่วิเคราะหฺ์ จะเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการเสมอ ๆ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่วิเคราะหฺ์เหล่านี้จะต้องจัดเตรียมรายงานในการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานเสนอต่อหัวหน้าสำนักงานงบประมาณกลางอย่างเป็นทางการอีกด้วย จากบทบาทที่สำคัญดังกล่าว จึงมักจะพบเสมอว่าหน่วยงานต่าง ๆ ยินดีที่จะให้ความร่วมมือ และให้การสนับสนุนด้านข้อมูลและข่าวสารอย่างเพียงพอ โดยคาดหวังว่า เจ้าหน้าที่วิเคราะหฺ์เหล่านี้จะช่วยให้การสนับสนุนหรือปกป้องรายการงบประมาณต่าง ๆ ของหน่วยงาน ในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณกลาง

เมื่อแต่ละหน่วยงานได้พิจารณาปรับปรุง รายการงบประมาณต่าง ๆ ของหน่วยงานแล้ว ก็จะนำเสนอต่อสำนักงานงบประมาณกลางต่อไป

ในการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ โดยสำนักงานงบประมาณกลาง ปกติจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา อาจประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนต่าง ๆ

ของสำนักงานงบประมาณ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ในบางครั้งอาจมีหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่เสนอของบประมาณเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง เมื่อได้ข้อสรุปในการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว สำนักงานงบประมาณกลาง จะทำหน้าที่จัดเตรียมเอกสารงบประมาณ (budget messages) พร้อมทั้งแจกจ่ายเอกสารไปยังส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อหาข้อเสนอนั้น (comment) ต่อจากนั้นจึงเสนอร่างงบประมาณให้ฝ่ายบริหารพิจารณา เมื่อฝ่ายบริหารเห็นชอบ ก็จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติในขั้นตอนต่อไป

(3) การพิจารณาอนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

Gulabbhai Navanji Joshi กล่าวว่า "รัฐบาลประชาธิปไตย คือ รัฐบาลที่ประชาชนของประเทศให้ความยินยอมเห็นชอบ หลักการพื้นฐานของการปกครองประชาธิปไตย คือ การจัดเก็บภาษีและนำเงินที่จัดเก็บได้นี้มาใช้จ่าย ต้องดำเนินการภายใต้หน้าที่ของกฎหมายเท่านั้น"⁴⁶ สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชน จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาจากผู้แทนราษฎร (representators) เพื่อออกเป็นกฎหมายต่อไป ในด้านหนึ่งจะสะท้อนให้เห็นหลักการตรวจสอบซึ่งกันและกัน (balance of power) ระหว่างอำนาจบริหาร (executive) และอำนาจนิติบัญญัติ (legislative)

ในขั้นตอนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณาในรูปคณะกรรมการ (committee) โดยปกติโครงสร้างภายใน (Internal Organization) จะมีอิทธิพลต่อการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ หากฝ่ายนิติบัญญัติมีโครงสร้างสภาเพียงสภาเดียว การพิจารณาก็จะประกอบไปด้วยคณะกรรมการ เพียงคณะเดียว ในขณะที่ระบบสองสภาก็จะมีคณะกรรมการของแต่ละสภาพิจารณา และการพิจารณาก็จะต้องดำเนินการที่ละสภา และเมื่อดำเนินการพิจารณาโดยทั้งสองสภาแล้วหากมีกรณีขัดแย้งกัน ก็จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม (conference committee) ขึ้นพิจารณาด้วย

⁴⁶Gulabbhai Navanji Joshi, The Constitution of India (London : Macmillan Co., Ltd., 1956), p.291 อ้างใน จำนงค์ สายโสภา, บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ (เอกสารการศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 3.

นอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการ (committee) ขึ้นพิจารณาเป็นการเฉพาะแล้ว ในระบบการบริหารงบประมาณที่มีความซับซ้อน คณะกรรมการก็อาจจะแบ่งแยกการพิจารณาออกไปอีกเป็นคณะอนุกรรมการ (sub-committee) เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างละเอียด รอบคอบและมีประสิทธิภาพ ด้วยลักษณะเช่นนี้โดยภาพรวมแล้ว รัฐสภาและคณะกรรมการ เกือบจะไม่มีบทบาทโดยตรงต่อการพิจารณาเลย ในขณะที่บทบาทในการพิจารณางบประมาณในขั้นตอนนี้จะขึ้นอยู่กับคณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น

ในการแบ่งแยกย่อยหน้าที่ ความรับผิดชอบเหล่านี้ จึงทำให้การพิจารณาตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ แยกออกเป็นรายการย่อย ๆ ต่าง ๆ (appropriation bill) โดยคณะอนุกรรมการคณะหนึ่ง ๆ จะรับผิดชอบงานเฉลี่ยกันไปตามจำนวนคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้น จึงทำให้ขอบเขตการพิจารณาจำกัดจำนวนน้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็สามารถทำการตรวจสอบได้อย่างละเอียดลึกซึ้ง แต่ปัญหาที่จะตามมาจากการปฏิบัติในลักษณะเช่นนี้ ก็คือ การขาดการพิจารณาในภาพรวมของงบประมาณทั้งหมด

ในการพิจารณาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเหล่านี้ หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ (the heads of departments and agencies) จะรับผิดชอบในการให้การสนับสนุนและปกป้องรายการต่าง ๆ ตามข้อเสนอของงบประมาณของหน่วยงานของตน โดยจัดเตรียมข้อมูลและนำมาชี้แจง (หน้าที่เหล่านี้ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณ) หลังจากการพิจารณาของคณะอนุกรรมการแล้ว ในแต่ละคณะก็จะจัดทำรายงาน พร้อมทั้งวงเงินงบประมาณเสนอไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ซึ่งในข้อเท็จจริง เราพบว่า การพิจารณาในคณะกรรมการเกือบจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการหรือตรวจสอบรายละเอียดเหล่านี้ ในลักษณะเดียวกันคณะกรรมการจะนำเสนอรายงานเข้าที่ประชุมสภาในที่ประชุมสภา หัวหน้าคณะอนุกรรมการต่าง ๆ จะรับผิดชอบในการนำเสนอ อธิบายปกป้องและให้การสนับสนุนผลการพิจารณาของคณะกรรมการ การพิจารณาในที่ประชุมสภา อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในการพิจารณาของคณะกรรมการบ้างซึ่งถือเป็นเรื่องปกติ แต่โดยทั่วไปแล้วไม่ใช่เรื่องรุนแรงแต่อย่างใด จากนั้นขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติจะสิ้นสุดด้วยการออกเสียงในสภา

3.5 กลไกต่าง ๆ ในวงจรงบประมาณ : การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ

Wildavsky กล่าวว่า ประเด็นที่สำคัญในการศึกษาถึงพฤติกรรมในกระบวนการงบประมาณ เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (participants) ในกระบวนการงบประมาณมีแบบแผนในการคาดคะเน (calculations) อย่างไร ด้วยเหตุนี้การพยายามทำความเข้าใจต่อการคาดคะเนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ

การคาดคะเน (calculations) หมายถึง ลำดับ (series) ของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (factors) ต่าง ๆ ซึ่งผู้มีส่วนร่วม (participants) ใช้เป็นตัวแปรที่จะต้องคำนึงถึง (take to account) เพื่อพิจารณาตัวเลือก (choice) ในบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ที่มี (competing alternative) และเมื่อก้าวถึงการคาดคะเนแล้ว นั่นก็คือการกล่าวถึงการตัดสินใจใน 3 ระดับ กล่าวคือ

- 1) การตัดสินใจจะขอเป็นจำนวนเท่าไร (สำหรับในระดับของหน่วยงานต่าง ๆ)
- 2) การตัดสินใจที่จะกำหนดในงบประมาณจำนวนเท่าไร (สำหรับสำนักงานงบประมาณ)
- 3) การตัดสินใจที่จะอนุมัติเป็นจำนวนเท่าไร (สำหรับคณะกรรมการงบประมาณ)⁴⁷

3.5.1 บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ การตัดสินใจเสนอของงบประมาณ

ในกระบวนการกำหนดงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ (agencies) โดยเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ (operating levels) จะทำหน้าที่ในการเสนอของงบประมาณสำหรับโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการสำหรับแต่ละปีงบประมาณที่จะมาถึงนั้น Vene B. Lewis ได้ให้ข้อเสนอแนะในการพิจารณาโครงการต่าง ๆ (alternative programs)

⁴⁷ Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Processes,

โดยวิธีที่เรียกว่า "alternative budget system" ซึ่งประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ
2 ขั้นตอน

1. Open-end budget เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการสามารถประมาณการ (estimate) ได้อย่างอิสระ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและวิธีการของโครงการ สิ่งเหล่านี้จะถูกเสนอต่อไปยังเบื้องบนเพื่อพิจารณา
2. Fixed-ceiling approach คือการที่หน่วยงานงบประมาณกลาง (central budget offices) ได้กำหนดขีดจำกัดหรือวงเงินงบประมาณที่เสนอขอ โดยโครงการต่าง ๆ ที่ถูกเสนอของงบประมาณจะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาในรูปข้อเสนอต่าง ๆ (alternative programs) และด้วยความสมเหตุสมผลในเชิงวิชาการแล้ว หลักการ cost-benefit studies จะถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์หาทางเลือกที่ดีที่สุด หรือเหมาะสมที่สุดที่เป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมาย⁴⁸

ในทางปฏิบัติเรามักพบเสมอว่า วงเงินงบประมาณที่เสนอขอมักจะมีจำนวนมากกว่าความต้องการที่แท้จริงของหน่วยงาน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะความต้องการในการป้องกันและการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น ให้สำเร็จลุล่วงหากมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์แวดล้อมซึ่งมีผลกระทบต่อโครงการนั้น ๆ ในลักษณะเช่นนี้หากพิจารณาในเชิงที่เป็นกลยุทธ์ (strategies) ในการเสนอของงบประมาณของหน่วยงานแล้ว Wildavsky ได้อธิบายว่า ส่วนเกิน (pad) ของวงเงินงบประมาณแท้จริงเหล่านี้หน่วยงานมักจะทำให้เป็นเครื่องป้องกันการถูกตัดงบประมาณออกไป โดยวงเงินที่เกินเหล่านี้จะต้องใกล้เคียงกับจำนวนสูงสุดที่เหตุผลของการตัดสินใจสามารถเป็นไปได้ ในขณะที่เดียวกันสำนักงบประมาณกลาง ก็มักจะตั้งหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณา คือ จะต้องตั้งงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อโครงการต่าง ๆ ให้มากที่สุด และพวกเขาเชื่อว่าหน่วยงานก็มักจะใช้ การตั้งงบประมาณเกินความจำเป็น (pad) ไว้แล้วในการเสนอของงบประมาณ อย่างไรก็ตามหากหน่วยงานต่าง ๆ ใช้กลยุทธ์เหล่านี้

⁴⁸ Jesse Burkhead, Government Budgeting, pp. 250-253.

อย่างสม่ำเสมอแล้ว ก็อาจทำให้สำนักงานงบประมาณและคณะกรรมการการสูญเสียความไว้วางใจได้ และจะตัดงบประมาณก้อนใหญ่ลงเสีย ก่อนที่จะทำการพิจารณาในรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานเสนอขอ⁴⁹

โดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงาน มีจุดมุ่งหมายสูงสุด คือ การดำเนินการเพื่อให้ได้รับเงินงบประมาณสำหรับหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น แม้ว่างบประมาณบางส่วนจะถูกตัดทอนลง แต่พวกเขาก็จะพยายามเพิ่มงบประมาณในส่วนอื่น ๆ ขึ้นมา เป็นการชดเชย จึงเป็นผลให้จำนวนงบประมาณโดยรวมไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก⁵⁰ กลยุทธ์ (strategies) อย่างหนึ่งซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยงานใช้เพื่อให้หน่วยงานของตนได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณก็คือ การสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว (personal relationship) กับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่ออาศัยอิทธิพลของฝ่ายนิติบัญญัติมาสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงาน⁵¹

ภายใต้การเสนอขอของงบประมาณในระดับกรม กอง (departments) จะพบปัญหาว่าควรจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานในสังกัด (bureaus) ต่าง ๆ อย่างไร จากกลยุทธ์ข้างต้นจะพบว่าปัญหาในเรื่องอิทธิพล (inference) จะถูกนำมาพิจารณา เช่นการที่หน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติและสามารถมีอิทธิพลครอบงำกระทรวง ด้วยเหตุนี้ โอกาสที่หน่วยงานระดับสูงจะสามารถจัดสรรงบประมาณให้เป็นที่พอใจของหน่วยงานในระดับล่าง จึงเป็นเรื่องที่ยากมาก ทั้งนี้เพราะสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

⁴⁹ Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Processes,

pp. 21-23.

⁵⁰ Ibid., pp. 19-20.

⁵¹ Ibid., p. 25.



ประการแรก การเสนองบประมาณในหน่วยงานระดับสูงอาจไม่ได้รับการยอมรับจากสภาก็ได้ หากไม่คำนึงถึงปัจจัยในเรื่องอิทธิพล

ประการที่สอง ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานในระดับสูง ก็มีความจำเป็นจะต้องอาศัยการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับล่างในบางกรณี ดังนั้น การตัดทอนงบประมาณที่หน่วยงานระดับล่างเสนอขอ อาจสร้างความไม่พอใจและสูญเสียความสัมพันธ์ที่ดี เรื่องนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นในการบริหารงาน

ด้วยเหตุนี้การแบ่งสรรงบประมาณภายใต้ขอบเขตอำนาจของหน่วยงานระดับสูง จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความต้องการของหน่วยงานในระดับล่าง ๆ ด้วย เพื่อป้องกันการแตกแยกและต้องคาดคะเนถึงผลลัพธ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ และเมื่อพิจารณาถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จะพบว่า เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับพื้นฐานของทฤษฎีทางการเมือง (Political Theory) นั่นคือการเปิดโอกาสให้มีการเจรจาต่อรอง (bargaining) และการร่วมประชุมเผชิญหน้า (oppose) ซึ่งจะสามารถค้นหาจุดที่หน่วยงานในระดับล่างพอใจได้⁵²

3.5.2 บทบาทของสำนักงบประมาณกลาง : การตัดสินใจกำหนดงบประมาณ
ในมิติของการบริหารงบประมาณแล้ว หน่วยงานงบประมาณกลาง (The Central Budget Offices) มีหน้าที่รับผิดชอบ 2 ประการ คือ

1) การพิจารณาบททวนงบประมาณ (program review) เป็นการตรวจสอบ (examination) ข้อเสนอของหน่วยงาน (agencies operation) เนื่องจากสำนักงบประมาณกลางอยู่ในตำแหน่งศูนย์กลางการจัดทำงบประมาณ สามารถที่จะพิจารณาข้อเสนอของทุก ๆ หน่วยงานได้อย่างละเอียดรอบคอบและเป็นการพิจารณาในภาพรวม

⁵² Ibid., pp. 31-35.

2) การปรับปรุงการบริหารงบประมาณ (management improvement) เป็นการปรับปรุงโครงการ (programs) ต่าง ๆ ให้เป็นผลดี เช่น การจัดสรรทรัพยากรให้สามารถบรรลุเป้าหมายของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยหลักการตัดทอน (cut back) พร้อมทั้งให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุด ซึ่งเป็นไปตามหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งในบางครั้งสำนักงานงบประมาณกลางอาจถูกมองว่าขัดขวางหรือสนับสนุนต่อโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่ได้รับความสนใจ⁵³ ในทางปฏิบัติสำนักงานงบประมาณจะต้องปฏิบัติภารกิจทั้ง 2 ประการพร้อม ๆ กัน ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของการตรวจสอบเบื้องต้นในการปฏิบัติ

Wildavsky ได้อธิบายให้เห็นว่า โดยหลักการแล้วสำนักงานงบประมาณกลาง (Bureau of Budget) เป็นเพียงหน่วยงานสต๊าฟของฝ่ายบริหารเท่านั้น ด้วยเหตุนี้แนวทางในการดำเนินงานของสำนักงานงบประมาณกลางจึงถูกชี้นำโดยนโยบายของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ในขณะที่สำนักงานงบประมาณจะเป็นหน่วยงานที่ฝ่ายบริหารให้ความสำคัญน้อยกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะลักษณะของหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนมิใช่หน่วยงานปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าฝ่ายบริหารและหัวหน้าสำนักงานงบประมาณกลาง จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำให้ข้อแนะนำของสำนักงานงบประมาณได้รับการยอมรับจากฝ่ายบริหาร โดยปกติในขั้นตอนการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้ข้อยุติ ซึ่งถือเป็นภารกิจที่สำคัญของสำนักงานงบประมาณ หัวหน้าสำนักงานงบประมาณที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ที่มิตบทบาทที่สำคัญตามที่ได้กล่าวถึง⁵⁴

⁵³ Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Processes, pp. 278-286.

⁵⁴ Ibid., pp. 35-37.

ในความเป็นจริงพบว่า สำนักงานประมาณกลางและเจ้าหน้าที่
หน่วยงาน จะต้องให้ความเชื่อถือซึ่งกันและกันโดยปราศจากการเพิกเฉยหน้าอย่างรุนแรง ความ
เชื่อถือที่สำคัญประการหนึ่งเกิดจากการที่ตัวเลขของสำนักงานประมาณกลางที่ประมาณไว้
ไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนักเมื่อรัฐสภาพิจารณา ด้วยเหตุนี้การได้รับการสนับสนุนจากสำนัก
งบประมาณกลางจึงเป็นสิ่งสำคัญ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความ
สัมพันธ์กับสำนักงานประมาณ พร้อมทั้งให้ข้อมูลตามที่ต้องการตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะ

ประการแรก ข้อมูลเหล่านี้ช่วยให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ (examinors)
สามารถปกป้องเป้าหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ในที่ประชุมของสำนักงานประมาณกลาง เมื่อไม่มี
ตัวแทนของหน่วยงานร่วมด้วย

ประการที่สอง ความรู้ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ในบางครั้งอาจก่อให้เกิด
ให้เกิดประโยชน์ในการจัดการกับความยุ่งยากบางประการที่เกิดขึ้น

ประการสุดท้าย เจ้าหน้าที่วิเคราะห์อาจจะให้การสนับสนุนโครงการ
ต่าง ๆ ของหน่วยงาน

อย่างไรก็ตามผลเสียที่เกิดขึ้นในการเสนอข้อมูลข่าวสารให้ทราบ
ก็คือ การที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์เหล่านี้ สามารถล่วงรู้ทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นความลับของหน่วยงาน⁵⁵

แต่อิทธิพลของสำนักงานประมาณในการจัดสรรงบประมาณยังถูก
ควบคุมโดยบทบาทของรัฐสภา กล่าวคือ การกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติวงเงิน
งบประมาณ ส่งผลให้แนวทางพิจารณาของสำนักงานประมาณ จำเป็นจะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่
ของสภาด้วยเช่นกัน สิ่งเหล่านี้นำไปสู่กลยุทธ์ของหน่วยงานในการขอการสนับสนุนโครงการต่าง ๆ

⁵⁵ Ibid., pp. 38-39.

ของหน่วยงานตนโดยพิจารณาเลือกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติหรือสำนักงบประมาณกลาง แต่จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น หน่วยงานมักเสนอให้สภาให้การสนับสนุนมากกว่า⁵⁶

3.5.3 คณะกรรมาธิการงบประมาณ : การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

ในขั้นตอนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เกือบทั้งหมดของการพิจารณาในขั้นตอนนี้ถูกดำเนินการในรูปคณะกรรมการ (committee system) ซึ่งเป็นการพิจารณาที่มีคุณภาพและกระทำด้วยสำนึกในความรับผิดชอบ นอกจากนี้ตำแหน่งกรรมาธิการเหล่านี้เป็นที่ดึงดูดใจสมาชิกสภาที่มีความสามารถอีกด้วย⁵⁷ Wildavsky ได้กล่าวว่บทบาทของคณะกรรมาธิการงบประมาณ (appropriation committee) ในการพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ในร่างงบประมาณ จะได้รับการยอมรับอย่างมากจากสมาชิกสภาคนอื่น ๆ สมาชิกสภาต่างก็ทราบดีในอิทธิพลครอบงำของกรรมาธิการงบประมาณเหนือสมาชิกอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้เองกรรมาธิการเหล่านี้ก็คือ ผู้ควบคุมวิถีทางทางการเงินของหน่วยงานอย่างกว้างขวาง หากสมาชิกเหล่านี้ไม่เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกันอย่างรุนแรงแล้ว พวกเขาจะสามารถให้คุณให้โทษแก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการต่อต้าน⁵⁸ จึงอาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งกรรมาธิการเหล่านี้จึงเป็นที่ต้องการของสมาชิกสภาทั้งหลาย

ปัญหาที่สำคัญในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภา ก็คือสมาชิกสภามีหลักเกณฑ์อย่างไร Jesse Burkhead ได้อธิบายว่า ภายใต้กระบวนการจัดเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารจะสะท้อนให้เห็นการคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ (national interests) ที่หัวหน้าฝ่ายบริหารในฐานะผู้นำทางการเมืองได้แถลงนโยบายเอาไว้ ในขณะที่สมาชิกสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้อง

⁵⁶ Ibid., pp. 41-42.

⁵⁷ Jesse Burkhead, Government Budgeting, p. 307.

⁵⁸ Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Processes,

สนองต่อผลประโยชน์ของผู้เลือกตนมา (interests of constituents) ในขณะเดียวกัน สมาชิกสภาเองต่างก็เห็นว่า งบประมาณเกี่ยวข้องกับสวัสดิการต่าง ๆ ที่เขตเลือกตั้งของตน ควรได้รับนั้น ถือเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้านหนึ่งด้วย

ด้วยเหตุนี้แนวทางในการวิเคราะห์งบประมาณ (approach to budgeting) จึงเกิดขึ้น 2 แนวทาง คือ

แนวทางของฝ่ายบริหาร ซึ่งมองว่า หลักที่สำคัญของงบประมาณก็คือ ผลประโยชน์ของชาติ (national interests) อีกแนวทางหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเห็นว่า งบประมาณเป็นเรื่องของผลประโยชน์ท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาจึงมักพิจารณางบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มเงินงบประมาณบางรายการสำหรับโครงการในเขตเลือกตั้งของตน ซึ่ง Jesse Burkhead เรียกว่า "pork barrel"⁵⁹

3.6 กลยุทธ์ (strategies) ในทางงบประมาณ

ประเด็นที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ คำถามที่ว่า "เครื่องมืออะไรที่จะสามารถช่วยให้หน่วยงานได้รับงบประมาณตามที่ต้องการ" การประมาณการงบประมาณ (budget estimate) ซึ่งมีข้อมูลทางด้านเทคนิคต่าง ๆ ที่มีลักษณะของการตระเตรียมอย่างดีพร้อม สิ่งเหล่านี้อาจจะเป็นประโยชน์สำหรับจุดมุ่งหมายภายใน (internal purpose) ได้แก่ การตัดสินใจระหว่างโครงการต่าง ๆ การรักษาควบคุม การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การทำให้ผู้มีส่วนร่วม (participants) ในกระบวนการงบประมาณตระหนักว่าพวกเขาควรจะทำอะไร ตลอดจนคำนวณต้นทุนรายการต่าง ๆ ที่ซับซ้อน ซึ่งมีผลตอบสนองเพียงการกลั่นกรองความต้องการของหน่วยงานเท่านั้น ข้อพิจารณาในการจัดทางงบประมาณที่เป็นทางการเหล่านี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอาจต้องพบกับความผิดหวังใน

⁵⁹ Jesse Burkhead, Government Budgeting, p.321.

การมุ่งรักษางบประมาณไว้ ด้วยเหตุนี้ในการเสนอของบประมาณของหน่วยงาน คุณสมบัติที่สำคัญ มิใช่การเป็นเจ้าของหน้าที่งบประมาณที่เชี่ยวชาญการประเมินงบประมาณ (budget estimate) เท่านั้น แต่ต้องขึ้นอยู่กับลักษณะของการเป็นนักการเมืองที่ดีด้วย⁶⁰

การเป็นนักการเมืองที่ดี ในความหมายนี้จะต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) มีความชำนาญ (skill) ในการดำเนินกลยุทธ์ (strategies) ที่จะทำให้มีโอกาสในการแสวงหาประโยชน์มากที่สุด
- (2) ต้องมีการจัดตั้งกลุ่มผู้สนับสนุนที่มีความกระตือรือร้น (cultivation of an active clientele)
- (3) ต้องพัฒนาความเชื่อถือ ไว้วางใจซึ่งกันและกัน (development of confident agencies with other government officials)

คุณสมบัติที่สำคัญ 3 ประการของการเป็นนักการเมืองที่ดีนี้ จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานประสบผลสำเร็จในการเสนอของบประมาณ

Wildavsky กล่าวว่า กลยุทธ์ในการจัดสรรงบประมาณ (budgetary strategies) เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานโดยมีจุดมุ่งหมายในการที่จะรักษา (maintain) หรือเพิ่ม (increase) ระดับเงินงบประมาณที่หน่วยงานเสนอขอ ด้วยเหตุนี้ กลยุทธ์จึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างจุดมุ่งหมายและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่งบประมาณ (budget officials) และระบบการเมือง (political system) ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดข้อจำกัดและให้โอกาสสำหรับพวกเขา⁶¹

⁶⁰ Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Processes, p. 64.

⁶¹ Ibid., p. 63.

กลยุทธ์ที่หน่วยงานใช้ในการเสนอของบประมาณ สามารถแบ่งออก

2 ประเภท⁶²

(1) Ubiquitous strategies เป็นกลยุทธ์ซึ่งดำเนินการเพื่อให้ได้รับความไว้วางใจ (confidence) และแสวงหากลุ่มผู้สนับสนุน (clienteles) เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ย่อมมีส่วนได้เสียกับกิจกรรมของหน่วยงาน จึงมีความกระตือรือร้นในการให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงาน

(2) Contingent strategies เป็นกลยุทธ์ที่หน่วยงานต้องใช้ความชำนาญเฉพาะ โดยขึ้นกับเงื่อนไขของเวลา (times) สถานที่ (places) และสภาพแวดล้อม (circumstance)

ปัจจัยสำคัญในการใช้กลยุทธ์ (strategies)

1. กลุ่มผู้สนับสนุน (clienteles)

Wildavsky กล่าวว่ากลุ่มผู้สนับสนุน (clienteles) ต่าง ๆ จะถูกนำมาใช้ในแง่ของกลยุทธ์ในการกดดันเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติจัดสรรงบประมาณให้ ซึ่งกลุ่มผู้สนับสนุนเหล่านี้อาจมีลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานต่าง ๆ อาจสร้างการยอมรับและให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานจากกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ทั้งในรูปของการให้บริการอย่างดี และเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปฏิกิริยาของกลุ่มนี้ให้ตัวแทนของกลุ่มในสภาทราบ เพื่อผลักดันโครงการดังกล่าวให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ยิ่งโครงการมีประโยชน์กว้างขวางมากเท่าไร การแสวงหากลุ่มผู้สนับสนุนก็จะมีมากขึ้น⁶³

⁶² Ibid., p. 65.

⁶³ Ibid., pp. 65-71.

2) ความเชื่อถือไว้วางใจ (confidence)

เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (administrative official's) ต่างตระหนักดีว่า พวกเขาจะได้รับการสนับสนุนอย่างมาก หากพวกเขาได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกคณะกรรมการงบประมาณและสถาบันต่าง ๆ ความไว้วางใจเหล่านี้ย่อมต้องเป็นไปตามความคาดหวังของกรรมการ นั่นหมายความว่า เจ้าหน้าที่จำเป็นจะต้องเข้าใจความคิดของกรรมการที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเสียก่อนและแสดงลักษณะดังกล่าวให้เห็น และเมื่อความไว้วางใจเหล่านี้ได้พัฒนาขึ้นไปมากแล้ว การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของหน่วยงานโดยสภา กรรมการงบประมาณก็จะเกิดภาพพจน์ว่าหน่วยงานมีความซื่อตรง (integrity) ในลักษณะเช่นนี้ถึงแม้หน่วยงานจะได้กระทำผิด ก็จะไม่ส่งผลให้กรรมการสูญเสียความเชื่อถือ⁶⁴

Wildavsky ได้ชี้ให้เห็นว่า การแสวงหาความไว้วางใจจากคณะกรรมการที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว อาจโดยการสร้างความสัมพันธ์กับหัวหน้าคณะ (chairman) หรือโดยการไปเยี่ยมเยียนหรือให้ความช่วยเหลือเมื่อเป็นที่ต้องการ ความสัมพันธ์เหล่านี้จะพัฒนายิ่งขึ้น และสามารถนำไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณได้ ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารที่มีความชำนาญ ย่อมตระหนักดีถึงความสำคัญของความเชื่อถือ ไว้วางใจ โดยพยายามจะให้ความสะดวกและความประทับใจแก่สมาชิกสภา ด้วยผลประโยชน์และมิตรภาพของพวกเขา ตลอดจนพยายามหลีกเลี่ยงความไม่เห็นพ้องกับสมาชิกเหล่านี้ ทั้งนี้เพราะหากหน่วยงานสูญเสียความเชื่อถือไว้วางใจแล้ว ย่อมจะนำความเสียหายมาสู่หน่วยงานได้มากกว่ารางวัลที่จะได้รับจากการบรรลุถึงความไว้วางใจ⁶⁵

⁶⁴ Ibid., pp. 74-78.

⁶⁵ Ibid., pp. 79-80.

4. กรอบแนวทางในการศึกษา

ภายใต้การศึกษากระบวนการกำหนดงบประมาณจะสะท้อนให้เห็นการจัดสรรสิ่งมีคุณค่า (values) ในสังคมซึ่งการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าเหล่านี้ ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจและอิทธิพล การต่อสู้ทางอำนาจ ทั้งนี้เพราะสิ่งมีคุณค่าเหล่านี้มีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อการตอบสนองต่อความต้องการของทุก ๆ คน รวมทั้งกลุ่มหรือองค์กรในสังคม ด้วยเหตุนี้เอกสาร งบประมาณที่ปรากฏจึงสะท้อนให้เห็นว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจในสังคม ทั้งนี้เพราะผู้มีอำนาจย่อมจะใช้อำนาจของตนเข้าไปจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการ

อย่างไรก็ตามในการจัดสรรงบประมาณอาจปรากฏผู้มีอำนาจหลากหลายแตกต่างกันไป ดังนั้นการต่อสู้ทางอำนาจจึงแสดงถึงความมุ่งหมายของแต่ละฝ่ายหรือกลุ่มในการบรรลุถึงคุณค่าที่ตนเองต้องการ นั่นหมายความว่า การกระทำหรือพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจล้วนแต่มุ่งสนองตอบต่อคุณค่าที่ตนเองต้องการในขณะนั้น

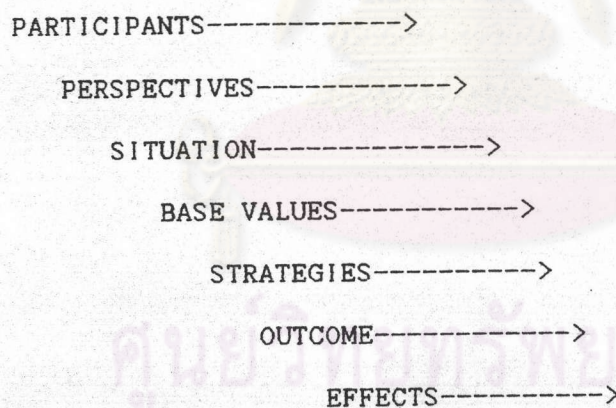
Lasswell ได้แบ่งคุณค่าต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมหรือการกระทำไว้ 8 ประการ คือ

- 1) Power เช่น อำนาจ ชัยชนะ
- 2) Enlightenment เช่น ความรู้ ความเข้าใจ การค้นพบ
- 3) Wealth เช่น รายได้ ความมั่งคั่ง ทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์
- 4) Well-being เช่น ความเข้มแข็ง แข็งแรง มั่นคงปลอดภัย
- 5) Skill เช่น ความชำนาญ ทักษะ คำชี้แนะ
- 6) Affection เช่น มิตรภาพ ความรักดี ไว้วางใจ ความใกล้ชิด
- 7) Respect เช่น ชื่อเสียง เกียรติยศ
- 8) Rectitude เช่น การยอมรับในสังคมว่าถูกต้อง ดี

ซึ่งการกระทำใด ๆ ของมนุษย์ ล้วนแต่ตอบสนองต่อความต้องการทั้ง 8 ประการนี้
ทั้งสิ้น^{๕๖}

Lasswell ได้อธิบายว่า การกระทำของบุคคลหรือฝ่ายต่าง ๆ ก็เพื่อให้สิ่งที่ตนต้องการมีมากขึ้นทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ และเมื่อทุกฝ่ายต่างดำเนินการเช่นนี้ จึงเกิดการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การปฏิสัมพันธ์นี้เองที่ทำให้เกิด กระบวนการทางสังคม^{๕๗} (social process) ด้วยเหตุนี้ในการศึกษากระบวนการกำหนดงบประมาณ จึงจำเป็นต้องตระหนักว่า กระบวนการนี้ดำเนินไปภายใต้กระบวนการทางสังคม ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ กระบวนการกำหนดงบประมาณ (การจัดสรรงบประมาณ) ซึ่งดำเนินไปภายใต้กระบวนการทางสังคม ดังกล่าว

Lasswell ได้เสนอแม่แบบของการศึกษากระบวนการทางสังคม (a social process model) ดังนี้



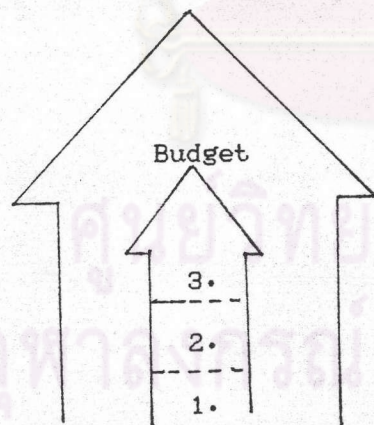
(1) Participants หมายถึง ผู้กระทำทั้งหมดที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในเรื่องที่ศึกษา

^{๕๖}โปรดศึกษารายละเอียดใน กนก วงษ์ตระหง่าน, "กระบวนการกำหนดงบประมาณ," เอกสารทางวิชาการ (อัดสำเนา).

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน.

- (2) Perspectives หมายถึง เหตุการณ์ที่ผู้กระทำการมีประสบการณ์มาจากกระบวนการทางสังคม เช่น เอกลักษณ์ ความต้องการ ความคาดหวัง ความเชื่อ
- (3) Situation หมายถึง เขตหรือบริเวณที่เหตุการณ์หรือปฏิสัมพันธ์ของผู้กระทำเกิดขึ้น
- (4) Base Values หมายถึง คุณค่า (Values) ทั้งหมดที่ผู้กระทำมี หรือต้องการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง
- (5) Outcome หมายถึง ผลลัพธ์ที่ออกมาจากกระบวนการทางสังคม ภายหลังจากที่ผู้กระทำต่าง ๆ ได้เข้ามาต่อสู้กัน เพื่อที่จะจัดการกับคุณค่าต่าง ๆ ในขณะนั้น
- (7) Effects หมายถึง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผลลัพธ์ของกระบวนการทางสังคม⁶⁸

ในการศึกษาครั้งนี้ จะนำแบบในการศึกษากระบวนการทางสังคม (a social process model ของ Lasswell มาใช้ในการศึกษากระบวนการกำหนดงบประมาณ ทั้งนี้ เพราะภายใต้กระบวนการกำหนดงบประมาณที่ดำเนินไปนั้น โดยแท้จริงก็คือ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อจัดสรรงบประมาณ และปฏิสัมพันธ์ในลักษณะนี้ ก็คือกระบวนการทางสังคมอย่างหนึ่ง



SOCIAL PROCESS MODEL

1. การเสนอของงบประมาณ
2. การจัดทำร่างงบประมาณ
3. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

Budgetary Process

⁶⁸Harold D. Lasswell, A Pre View of Policy Sciences (New York : American Elsevier, 1971), p. 24. กล่าวถึงใน กนก วงษ์ตระหง่าน, "กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ," เอกสารทางวิชาการ (อัสสัมชัญ).

การนำแบบการศึกษากระบวนการทางสังคม มาใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการ กำหนดงบประมาณ จะสะท้อนให้เห็นว่า ใครเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณ และบุคคลเหล่านี้ให้คุณค่า ในการจัดสรรงบประมาณอย่างไร ภายใต้ขั้นตอนของการกำหนดงบประมาณ และมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะอย่างไร ผลลัพธ์จากปฏิสัมพันธ์เหล่านี้จะเป็นอย่างไร และก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง นอกจากนี้ยังสามารถทำให้กรอบวิธีการในการศึกษาการจัดสรรงบประมาณ ในครั้งนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงที่ปรากฏ ซึ่งย่อมส่งผลให้ข้อสรุปที่ได้รับสามารถพิสูจน์ ตรวจสอบได้ด้วยข้อมูลต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้

สำหรับกระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่นำมาวิเคราะห์ จะกระทำโดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน กล่าวคือ 1) การจัดทำและการเสนอของงบประมาณของหน่วยงาน 2) การจัดทำเอกสารงบประมาณของสำนักงานเลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด 3) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยสภาจังหวัด ดังนั้น ในการศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณในครั้งนี้จะพิจารณาปฏิสัมพันธ์ของบุคคลหรือฝ่ายต่าง ๆ (กระบวนการทางสังคม) ในการดำเนินการตามขั้นตอนการกำหนดงบประมาณดังกล่าว

ประเด็นสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ คือ การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดงบประมาณ โดยพิจารณาการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณในแต่ละขั้นตอนว่ามีลักษณะเด่นของการตัดสินใจโดยเหตุผลทางการเมือง หรือโดยการนำเทคนิค วิชาการมาใช้ ในมิติทางเทคนิคและเพื่อศึกษาว่า ผู้มีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน มีเหตุผลที่อยู่บนพื้นฐานทางหลักวิชาการในการจัดสรรงบประมาณหรือไม่ กล่าวคือมีการยึดหลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ในกรณีที่มีการใช้เหตุผลทางการเมืองในการตัดสินใจ ก็ย่อมจะไม่ใช่ไปตามหลักทางวิชาการดังกล่าวมาข้างต้น แต่จะขึ้นกับตัวบุคคลผู้ตัดสินใจ การใช้เหตุผลทางการเมืองในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหาร อาจปรากฏให้เห็นในรูปของการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว และการให้มีการเผชิญหน้าและต่อรองทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณ

ด้วยเหตุนี้ในการศึกษากระบวนการกำหนดงบประมาณทุกชั้นตอนบนพื้นฐานของกระบวนการทางสังคม จะวิเคราะห์ให้เห็นว่า มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการต่อรองทางการเมืองหรือไม่ หากปรากฏสิ่งเหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้อยู่บนพื้นฐานทางหลักวิชาการที่ถูกต้อง

5. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรในความเป็นจริงที่ปรากฏ ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบนี้มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลอย่างไรในการตอบสนองต่อความต้องการหรือปัญหาต่าง ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น

(2) อธิบายให้เห็นการเมืองในระดับท้องถิ่น ในเชิงการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์หรือคุณค่าต่าง ๆ และผลลัพธ์ของการต่อสู้นี้จะปรากฏออกมาในลักษณะใด ภายใต้สถานการณ์หรือเงื่อนไขอะไร

6. สมมติฐานในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ต้องการตรวจสอบให้เห็นว่า "การกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ฝ่ายบริหารคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณมากกว่าการใช้หลักวิชาการ"

ทั้งนี้เพราะว่า หากฝ่ายบริหาร จัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของหลักวิชาการ (ในการจัดสรรงบประมาณ) (ซึ่งให้คุณค่า (values) ต่อความรู้ (knowledge) และข้อเท็จจริง (facts) จะไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องมาจากคุณค่า (values) หรือผลประโยชน์ในทัศนะของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่สอดคล้องกับคุณค่าซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักทางวิชาการ กล่าวอีกนัยหนึ่งหากการจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามหลักวิชาการ คุณค่าของฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่ได้รับการตอบสนอง ในสถานะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดการต่อต้านหรือคัดค้านร่างงบประมาณของ

ฝ่ายบริหาร ในทางตรงข้ามหากการจัดสรรงบประมาณอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลทางการเมืองแล้ว นั้นหมายความว่า คุณค่าในทัศนะของผู้มีอำนาจตัดสินใจอาจจะเป็นคุณค่าในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักวิชาการก็ได้ เช่น การที่ผู้มีอำนาจ จัดสรรงบประมาณโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการจัดสรร นั้นสะท้อนให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณ ในลักษณะนี้ผู้บริหารให้คุณค่าในเชิงความจงรักภักดี ความไว้วางใจหรือมิตรภาพ (affections) เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารมักจะจัดสรรงบประมาณในเชิงลดการต่อต้าน หรือคัดค้าน โดยอาศัยเทคนิคการเผชิญหน้าและการเจรจาต่อรอง โดยวิธีการนี้คุณค่าของทุก ๆ ฝ่ายจะได้รับการตอบสนองในระดับที่ทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วมเกิดความพอใจและยอมรับ (ไม่จำเป็นว่าทุกฝ่ายจะต้องได้เท่าเทียมกัน) ในลักษณะเช่นนี้เอกสารงบประมาณของฝ่ายบริหาร ก็จะเป็นที่ยอมรับของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

7. ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษากระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า "การศึกษาเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจต่อสิ่งใด จำเป็นที่จะต้องศึกษาสิ่งเหล่านั้น จากสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ" ทั้งนี้เพราะผลการศึกษาค้นคว้าที่ได้รับย่อมอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงที่สามารถพิสูจน์ตรวจสอบได้

ภายใต้ระเบียบวิธีวิจัย (methodology) ของการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ประเด็นสำคัญที่ผู้ศึกษาจะต้องคำนึงถึงในการศึกษา ก็คือ การจัดวิธีการในการศึกษาค้นคว้า เพื่อหาข้อสรุปให้ชัดเจนภายใต้แนวทางการศึกษาที่เป็นวิทยาศาสตร์ (scientific) ทั้งนี้เพราะวิธีการเหล่านี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นเหตุเป็นผลและความเป็นจริงที่ปรากฏ ด้วยเหตุนี้ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาโดยวิธีนี้ย่อมสามารถพิสูจน์ ตรวจสอบความเป็นจริงเหล่านี้ได้ นั้นหมายความว่าวิธีการศึกษาที่ดีเท่านั้นย่อมจะให้คำตอบที่ดีสำหรับประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1) หน่วยการศึกษา (unit of analysis) การศึกษาในครั้งนี้ให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์กระบวนการในการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุนี้หน่วยของการวิเคราะห์ของการศึกษานี้ก็คือ การจัดสรรงบประมาณภายใต้กระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร ภายใต้กระบวนการเหล่านี้สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง จำเป็นต้องมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน นั้นหมายความว่ากลไกต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการกำหนดงบประมาณสามารถเคลื่อนไหวไปได้ก็เพราะผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมหรือปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สิ่งที่ต้องการวิเคราะห์ (object unit of analysis) ในการศึกษาครั้งนี้ก็คือ บุคคล กลุ่มหรือองค์กร ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วม (participants) ภายใต้กระบวนการนี้ ซึ่งได้แก่

1. ส่วนราชการต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอของบประมาณ ได้แก่ ส่วนอำเภอ ส่วนโยธา สำนักงานเลขานุการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น
2. สำนักงานเลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้บทบาทหน้าที่ในการจัดทำเอกสารงบประมาณ
3. สภาจังหวัด ซึ่งมีบทบาทโดยตรงในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร
4. คณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรองเอกสารงบประมาณก่อนเสนอสภาจังหวัด
5. นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ซึ่งมีบทบาทในการเสนอโครงการต่าง ๆ
6. ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด เลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีบทบาทในการกำหนดแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ
7. ประธานสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดที่มีบทบาทในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

และสาระสำคัญของการวิเคราะห์ในครั้งนี้ ก็คือ พฤติกรรมของบุคคล กลุ่มหรือองค์กรที่มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณนั่นเอง

2) ระดับการวิเคราะห์ (level of analysis) ในการกำหนดระดับของการวิเคราะห์จะต้องให้สอดคล้องกับหน่วยของการวิเคราะห์ (unit of analysis) กล่าวคือ จะต้องรู้ว่า จะวิเคราะห์อะไรและประเด็นเหล่านี้อยู่ในระดับไหนของการวิเคราะห์ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาในครั้งนี้จึงให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์การกำหนดงบประมาณในระดับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น

3) การเก็บข้อมูล ข้อมูลที่ใช้มี 2 ประเภท ได้แก่

3.1 ข้อมูลชั้นแรก (primary sources) แหล่งข้อมูลประเภทนี้ ได้แก่ ราชกิจจานุเบกษา ระเบียบกระทรวงมหาดไทย หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมสภาจังหวัดพิจิตร เอกสารสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร อย่างไรก็ตามแหล่งข้อมูลเหล่านี้ไม่สามารถจะให้คำอธิบายรายละเอียดของการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรได้อย่างครอบคลุม ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร สำหรับคำถามในการสัมภาษณ์ใช้คำถามเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลที่กว้างขวาง ครอบคลุม

3.2 ข้อมูลชั้นที่สอง (secondary sources) ซึ่งได้จากแหล่งข้อมูล เช่น งานวิจัยทางวิชาการที่มีผู้เคยศึกษาวิจัยมาแล้ว เอกสารหรือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เป็นต้น

4) การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ได้มากเพียงพอแล้ว จะวิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาคำอธิบายเหตุผลให้ความหมายแก่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกรอบแนวคิดและสมมุติฐาน เพื่อช่วยพิสูจน์สมมุติฐานที่ตั้งไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการศึกษาระบบการในการกำหนดงบประมาณในครั้งนี้ พยายามที่จะเน้นการกระทำของผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณมากกว่าการวิเคราะห์ขั้นตอน ระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามจะได้นำประเด็นเหล่านี้มาเป็นส่วนประกอบของการศึกษาในครั้งนี้ ผลการศึกษาที่ปรากฏจะสะท้อนให้เห็นว่า

ประการแรก ในการเสนอของบประมาณ โดยการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงาน (โครงการเหล่านี้ย่อมตอบสนองความต้องการของประชาชน) มีวิธีการอย่างไร ใครเป็นผู้มีส่วนร่วม (participants) คุณค่าต่าง ๆ ของผู้มีส่วนร่วมเหล่านี้เป็นอย่างไร ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นว่าการเสนอโครงการต่าง ๆ สอดคล้องกับหลักทางวิชาการมากน้อยแค่ไหน

ประการที่สอง การจัดทำเอกสารงบประมาณของฝ่ายบริหารในสภาพความเป็นจริง มีลักษณะอย่างไร ใครเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่แต่ละฝ่ายนำมาใช้ในการตั้งเงินงบประมาณ สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่สามารถแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารจัดสรรเงินงบประมาณบนพื้นฐานของหลักทางวิชาการหรือเหตุผลทางการเมืองมากน้อยอย่างไร

ประการสุดท้าย บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นอย่างไร พฤติกรรมเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นคุณค่าของการจัดสรรงบประมาณในทัศนะของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทางวิชาการในการจัดสรรงบประมาณหรือไม่อย่างไร

8. การนำเสนอ

ผลการศึกษานำเสนอโดยแสดงให้เห็น ดังนี้

- บทที่ 1** บทนำ ประกอบด้วย สภาพปัญหา ความสำคัญของปัญหา แนวคิดในการศึกษา กรอบแนวทางในการศึกษา สมมุติฐาน วัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีการศึกษาและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
- บทที่ 2** กระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการศึกษาขั้นตอนกระบวนการในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเริ่มตั้งแต่ขั้นเสนอของบประมาณ ขึ้นจัดทำร่างข้อบัญญัติ

งบประมาณ และขั้นการพิจารณาอนุมัติ โดยแสดงให้เห็นถึงหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ

ในที่สุดท้ายจะนำเสนอให้เห็นขั้นตอนกระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีลักษณะอย่างไร และใครเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์ในบทต่อไป

บทที่ 3 การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร

การนำเสนอในส่วนนี้เป็นการชี้ให้เห็นกระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

- (1) ขั้นตอนการเสนอของงบประมาณของหน่วยงาน ซึ่งจะอธิบายให้เห็นผู้มีส่วนร่วมในการเสนอของงบประมาณในหน่วยงาน โดยให้ความสำคัญต่องบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น โดยชี้ให้เห็นว่าใครเป็นผู้มีบทบาทในการเสนอโครงการในระดับอำเภอ และบุคคลเหล่านี้ได้ดำเนินการอย่างไร ในขั้นตอนที่ (2) จะเป็นการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นบทบาทของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้าร่วมในการพัฒนางบประมาณเป็นอย่างไร การต่อรองเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขอะไร และการประนีประนอมเป็นไปในลักษณะเช่นใด ในขั้นตอนสุดท้าย
- (3) จะเป็นเรื่องการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณของสภาจังหวัด โดยนำเสนอในส่วนของบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัด ในการพิจารณาตัดทอนงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งการตัดทอนรายการใช้จ่ายต่าง ๆ ในร่างข้อบัญญัติจะเป็นไปอย่างไร ฝ่ายบริหารจะดำเนินการอย่างไร เมื่อสมาชิกสภาจังหวัดขอตัดงบประมาณรายจ่าย และการประนีประนอมจะออกมาในลักษณะอย่างไร

บทที่ 4 บทสรุปและวิเคราะห์

ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่า ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องพิจารณาถึงอิทธิพลของ

สมาชิกสภาจังหวัด ที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณในลักษณะ เช่นนี้ทาง ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงความต้องการ ของสมาชิกสภาจังหวัดด้วย นั้นหมายความว่า การจัดสรรงบประมาณ จึงเป็นเรื่องการใช้อิทธิพลของสมาชิกสภาจังหวัด ในการดึงงบประมาณ ไปใช้ตามความต้องการของตน หมายความว่า ฝ่ายบริหารจะต้อง คำนึงถึงเหตุผลของการเมืองในการจัดสรรงบประมาณขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดนิฉัตรด้วย

9. ประโยชน์ที่จะได้รับ

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ถึงแม้ว่าผลการศึกษาจะไม่อาจพิสูจน์อะไรได้มากนักในระดับข้อสรุปทั่วไป แต่ประโยชน์อย่างหนึ่งที่ได้รับจากการศึกษาในครั้งนี้ก็คือ ผลการศึกษาที่ได้สามารถเสริมสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนและละเอียดยิ่งขึ้น เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสะท้อนภาพด้านหนึ่งของการศึกษาการเมืองในระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในครั้งนี้ หากสามารถนำไปใช้ในเชิงของการศึกษาเปรียบเทียบ ก็จะสามารถแสดงให้เห็นการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ อย่างชัดเจนขึ้นอีกในระดับหนึ่ง สิ่งเหล่านี้จะเป็นการช่วยเพิ่มพูนวิชาความรู้ ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาแนวทางในการศึกษางบประมาณของท้องถิ่นต่อไป