

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2547



นายเสมอกัน เทียงธรรม

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

POLITICAL ECONOMY OF BUDGET ALLOCATION TO THAILAND'S LOCAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION DURING 1999-2004

Mr. Samerkun Thiengtham

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy
Faculty of Economics
Chulalongkorn University
Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณของ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.
2542 – 2547

โดย

นายเสมอกัน เทียงธรรม

สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.พุทธกาล รัชธร

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....
(ศาสตราจารย์ ดร.ตีรณ พงศ์มณฑลณี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....
(รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.พุทธกาล รัชธร)

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา)

.....
(ดร.หรรษา ชูเพ็ญ)

เล่มอกัน เทียงธรรม : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2547.

(POLITICAL ECONOMY OF BUDGET ALLOCATION TO THAILAND'S LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION DURING 1999-2004)

อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร.พุทธกาล วัชร, 113 หน้า.

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลที่เกิดจากพฤติกรรมกรรมการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีวิธีการศึกษาวิจัยด้วยการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) โดยใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองและสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) ในกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ นักการเมือง นายทุน ข้าราชการ และประชาชน มีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดสรรงบประมาณระดับท้องถิ่น ดังสามารถสรุปได้คือ วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบผู้บริหารตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบจับฉลากหรือเสี่ยงทาย วิธีจัดสรรงบประมาณแบบเท่าเทียม วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเฉลี่ยรายหัวประชากร และวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเรียงลำดับความเดือดร้อน การจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งห้ารูปแบบไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรผ่านกระบวนการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการและลำดับความสำคัญของปัญหาตามความเดือดร้อนของประชาชน

ตลาดการเมืองของประเทศไทยมีลักษณะผูกขาด (Monopoly Political Market) ไม่สามารถก่อให้เกิดผลดีเลิศแก่สังคมหากแต่เป็นดุลยภาพที่ต่ำกว่าดุลยภาพ (Suboptimal Equilibrium) ทั้งนี้เพราะกติกาของเกมทางการเมืองไม่สามารถทำให้กลุ่มผลประโยชน์ที่มีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองในตลาดการเมืองมีการรักษาพันธสัญญาประชาคม (Implicit Social Contract) ที่จะส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีข้อเสนอแนะ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนควรกำหนดให้ระบบการพิจารณาความดีความชอบ และโยกย้ายและเปลี่ยนตำแหน่งของข้าราชการประจำเป็นอิสระจากอิทธิพลของข้าราชการการเมือง

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง..... ลายมือชื่อนิติศ.....
ปีการศึกษา 2551..... ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

4885759629 : MAJOR POLITICAL ECONOMICS

KEYWORDS: BUDGET APPROPRIATE / LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

SAMERKUN THIENGTHAM: POLITICAL ECONOMY OF BUDGET

ALLOCATION TO THAILAND'S LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

DURING 1999-2004. ADVISOR: ASSOC. PROF. BUDDHAGARN

RUTCHATORN, Ph. D., 113 pp.

The objectives of this study are to investigate the budget process of Local Administrative Organizations in Thailand and the results from power interactions between interest groups by descriptive analysis using Political economics theory. The methodology of this study uses in-dept interview the interest groups or stakeholders in the budget process of Local Administrative Organizations

The results of this study can be shown that power interactions between interest groups which are local politicians, capitalists, government agencies and people can be summarized into 5 process of local budget distribution in Local Administrative Organizations; one managerial decision budget process, random decision budget process, equally distributed budget process, average capitation budget process, and necessary-order budget process. However, from the analysis in power interactions between interest groups, it can be concluded that budget allocation of Local Administrative Organizations is not economic efficient due to the theory of budget allocation which should redistribute the resources to the priority in demand of necessary-order budget process.

Furthermore, it can be concluded that the political market of Thailand is monopoly political market which cannot contribute optimal Pareto equilibrium but it has obviously been Suboptimal Equilibrium because due to the rules of the game in political market which cannot enforce the power interactions between interest groups to keep the implicit social contract compared between before and after elections.

The suggestions of this study are that Local Administrative Organizations should construct the channels of people to participate in the budget process, and the OCSC should determine the benefits system of officers separated from the intervention of politicians.

Field of Study : POLITICAL ECONOMICS Student's Signature

Academic Year : 2008 Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นอย่างสูงที่ให้โอกาสผู้ศึกษาได้เข้าศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่กรุณาให้คำสอน คำชี้แนะในวิชาความรู้ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร. พุทธกาล รัชธร ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษา ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์ เป็นอย่างสูงที่ได้ให้ความกรุณาเป็นประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนและขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา และดร. หควณ ชูเพ็ญ ที่ให้ความกรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้ศึกษาขอกราบขอบคุณบุคคลากรในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ให้กำลังใจและให้การสนับสนุนด้านข้อมูลจากประสบการณ์จริงของแต่ละท่านซึ่งเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีค่ายิ่ง ตลอดจนจนถึงผู้เขียนหนังสือทุก ๆ เล่มที่ผู้ศึกษาได้ใช้เนื้อหาต่าง ๆ ในการเขียนวิทยานิพนธ์อันเป็นผลให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จด้วยดี

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้กำลังใจ และให้การสนับสนุนจนทำให้ผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปด้วยดี

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำประโยชน์และคุณค่าแก่สังคม ผู้เขียนขอขอบพระโยชน์และคุณค่าทั้งหมดนี้ให้แก่ บิดา มารดา ครู อาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน ไว้ ณ ที่นี้ ผู้เขียนจะขอเก็บสิ่งดี ๆ ไว้ในความทรงจำตลอดไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ฉ |
| สารบัญ..... | ช |
| สารบัญแผนภาพ..... | ฅ |
| บทที่ | |
| 1. บทนำ..... | |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... | 8 |
| 1.3 ขอบเขตการวิจัย..... | 9 |
| 1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย..... | 9 |
| 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย..... | 10 |
| 1.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย..... | 11 |
| 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 12 |
| 2. แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง..... | |
| 2.1 แนวคิดและทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย..... | 13 |
| 2.2 แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์..... | 21 |
| 2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์..... | 25 |
| 2.4 ทฤษฎีอำนาจรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น..... | 29 |

| บทที่ | หน้า |
|--|------|
| 3. กระบวนการการจัดสรรงบประมาณ ปัญหา และอุปสรรคขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น..... | |
| 3.1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย... | 37 |
| 3.2 ปัญหาและอุปสรรคของวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน... | 63 |
| 3.3 วิวัฒนาการของงบประมาณของไทยตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน..... | 66 |
| 3.4 การจัดสรรงบประมาณรูปแบบต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเคยใช้..... | 68 |
| 3.5 ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย..... | 77 |
| 3.6 วิธีการและการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 78 |
| 4. ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 84 |
| 5. สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ..... | 89 |
| 5.1 สรุปผลการวิจัย..... | 89 |
| 5.2 อภิปรายผลงานวิจัย..... | 93 |
| 5.3 ข้อเสนอแนะการวิจัย..... | 98 |
| รายการอ้างอิง..... | 99 |
| ภาคผนวก..... | 102 |
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... | 113 |

สารบัญแผนภาพ

| แผนภาพที่ | | หน้า |
|-----------|--|------|
| 1.1 | กรอบแนวคิดในการวิจัย..... | 9 |
| 2.1 | วจนรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย..... | 22 |
| 2.2 | โครงสร้างธุรกิจการเมือง..... | 24 |
| 3.1 | ขั้นตอนการจัดเตรียมแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวและงบประมาณรายจ่ายประจำปี..... | 51 |
| 3.2 | การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ..... | 69 |



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการวิพากษ์เชิงประวัติศาสตร์ของการปกครองประเทศไทยพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองโดยการรวมศูนย์อำนาจรัฐอยู่ที่ส่วนกลาง (Centralization) ถึงแม้ว่าด้วยเจตจำนงค์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จะกำหนดให้ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจการปกครองสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization) แต่หากพิจารณาจากความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจที่แท้จริง หมายถึง การลดอำนาจรัฐที่อยู่รัฐบาลลงและเพิ่มอำนาจรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชนมากขึ้นโดยที่อำนาจรัฐโดยรวมไม่เพิ่มขึ้น หรือมีแนวโน้มลดลงแล้วนั้น ซึ่งจากการศึกษาการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมา ยังคงเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงรูปแบบเท่านั้นมิใช่การกระจายอำนาจที่แท้จริง เพราะยังไม่มีการแบ่งอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่มีกฎหมายมอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตัดสินใจทางด้านการเงินการคลังของตนเอง

นอกจากนั้นแล้วการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่เป็นระบบโดยเกิดจากการผลักดันของบางกลุ่มในสังคมที่มีผลประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจและไม่ต่อเนื่องทางนโยบายตลอดจนเป็นไปในลักษณะการยื้อแย่งอำนาจโดยไม่ได้มีกฎหมายรองรับและกำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจอย่างชัดเจน จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางโดยการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ. กระจายอำนาจ ฯ) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้รวมร้อยละ 35 ของรายได้ของประเทศในปี พ.ศ. 2549

ภารกิจที่ได้เสนอโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทดำเนินการอย่างชัดเจนมีความแตกต่างจากข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจ ฯ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความซ้ำซ้อนกันของการกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการไม่ระบุงค์กรที่ชัดเจนส่งผลทำให้แต่ละการปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมในการเลือกปฏิบัติภารกิจเอื้อแก่ผลประโยชน์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้ามากกว่าการพิจารณาถึงพัฒนาการในระยะยาวอย่างแท้จริง ซึ่งในทางตรงกันข้ามการระบุให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทมีภารกิจครอบคลุมในระดับใดอย่างชัดเจนส่งผลให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นรับรู้และมีประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนาด้านต่าง ๆ ของตนโดยสามารถสร้างความรู้และเทคโนโลยีทางการบริหารที่จะส่งผลต่อการพัฒนาจนถึงระดับชาติ ในขณะที่เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วการผูกพันภาระหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนส่งผลทำให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต้องปรับปรุงวิธีการทำงานรวมทั้งมอบภาระหน้าที่ให้แก่้องค์กรที่รับผิดชอบให้มีความชัดเจน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการกระจายอำนาจของประเทศ

เมื่อพิจารณาภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณจากส่วนกลางผ่านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย (ยกเว้นของกรุงเทพมหานคร) ซึ่งกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยในรูปของ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ตามวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดบางอย่างบ้าง เช่น จำนวนวงเงิน จำนวนเจ้าหน้าที่ ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยในความจริงแล้วพบว่ามีการปรับเปลี่ยนน้อยมากและส่งผลให้รูปแบบวิธีการงบประมาณของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยถูกกำหนดและพิจารณาเช่นเดียวกับวิธีการงบประมาณของส่วนกลาง

ความสำคัญของงบประมาณในแง่รัฐบาลหรือ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลดีต่อทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงประชาชนด้วย กล่าวคือ งบประมาณเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็ใช้งบประมาณในการบริหารงานองค์กรให้มีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ ชัยอนันต์ สมุทรวานิช (2514) ศึกษาผลของการต่อรองทางการเมืองระหว่างหน่วยงานราชการในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของไทยในช่วงปี พ.ศ.2503-2510 ซึ่งเป็นช่วงที่ข้าราชการไทยมีอำนาจมาก โดยทดสอบสมมติฐานของริกส์ (Riggs Hypothesis) ที่ว่า ลักษณะการจัดสรรงบประมาณของ

ประเทศด้อยพัฒนามักจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการ ในขณะที่สถาบันรัฐสภาและพรรคการเมืองอ่อนแอ ดังนั้นการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินจึงสนองต่อระบบราชการ จากการศึกษาพบว่าอำนาจของข้าราชการมีบทบาทต่อการกำหนดหรือจัดเตรียมงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ แต่มีโซ่ปัจจัยเดียวที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินของรัฐบาลซึ่งยังคงมีปัจจัยอื่นอีกที่มีนัยสำคัญ เช่น บทบาทของสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทบาทของสำนักงบประมาณ รวมทั้งบทบาทของคณะกรรมการมาธิการงบประมาณ จากผลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โครงสร้างการตรวจสอบมีบทบาทในการตรวจสอบมากยิ่งขึ้นในการให้ข้อมูลของการดำเนินการแก่หน่วยงานที่ของงบประมาณแตกต่างจากหน้าที่ซึ่งเคยถูกเรียกว่าเป็นเพียงตรายางเท่านั้น และพบว่ากลวิธีที่สำคัญที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องนำมาใช้ก็คือ การต่อรองและการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม

กระบวนการทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณเป็นกระบวนการที่สื่อความหมายในประเด็นของการจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรของประเทศให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับอำนาจ (Power) การเมืองจึงถูกให้คำนิยามว่า เป็นเรื่องของอำนาจ ถ้าอำนาจนี้อยู่ในส่วนของรัฐบาลตามกฎหมาย ก็จะเป็นอำนาจสั่งการหรืออำนาจในการวินิจฉัย (Authority) เป็นกฎหมายที่มีอำนาจเป็นฐานรองรับ ส่วนอำนาจที่เป็น Power ซึ่งแสดงออกโดยผ่านกลไกทั้งที่อยู่ในรูปแบบที่ชัดเจน และขาดรูปแบบที่ชัดเจน แต่ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด หรือผ่านกระบวนการใดผู้ที่มีอำนาจหรือกลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่าดังสามารถยืดหยุ่นหรือเจรจาต่อรองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือตามแนวปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย หรือการข่มขู่เพื่อให้เกิดความกลัวแล้วจึงได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันอันมีผลต่อการเข้าครอบครองทรัพยากรทางสังคมหรืองบประมาณของแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณของประเทศจึงเกิดจากบทบาททางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ (James E. Anderson, 1970: 1)

ประเทศที่มีกระบวนการทางการเมืองที่ชัดเจนโดยเฉพาะในส่วนของกาได้มาซึ่งอำนาจทั้ง Power และ Authority เพื่อเข้ามาครอบครองตำแหน่งต่าง ๆ ในภาครัฐ เช่น ระบอบประชาธิปไตย กระบวนการทางการเมืองหรือการได้มาซึ่งอำนาจเพื่อมาเป็นคณะรัฐบาลและเข้าครอบครองตำแหน่งต่าง ๆ ที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการเข้ามามีอิทธิพลในการอนุมัติงบประมาณทั้งที่ไม่มีตำแหน่งที่เป็นทางการ เช่น นักธุรกิจ และหัวคะแนน หรือใช้อิทธิพลครอบงำผู้ที่มีตำแหน่งในการจัดสรรงบประมาณ

เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับกิจกรรมและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของสังคมและของรัฐเป็นการวางนโยบายเพื่อรักษารัฐและสังคมให้ดำรงอยู่เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตที่เต็มไปด้วยความสุขความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ กล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของเศรษฐศาสตร์การเมืองไม่ได้อยู่ที่การสร้างทรัพย์สินสมบัติหรือวัตถุให้มากขึ้นแต่อยู่ที่ขอบข่ายและสาระของความสัมพันธ์ของอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรกับผู้รับผลของการจัดสรรนั้น (Ruskin: 1900 อ้างใน รั้งสรรพศ์ ณะพรพันธุ์, 2546: 7) เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นเศรษฐศาสตร์ที่ว่าด้วยปัญหาต่าง ๆ ของการจัดการทรัพยากรของรัฐที่มาจากภาษีของคนทั้งประเทศ และการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อความมั่งคั่งและความสุขสมบูรณ์ของประชาชน ดังนั้นชาวนาและกรรมกรที่ทำงานหนักและเสียภาษีจึงเป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมืองโดยแท้ เพราะชาวนาผลิตข้าวเพื่อเลี้ยงผู้คนทั้งหมดของสังคม (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2534: 251) จากแนวคิดดังกล่าวจะพบว่า งบประมาณแผ่นดินร้อยละ 80 นำมาจากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชน จากมูลค่าส่วนเกินของแรงงานของพลังแรงงานประชาชนเพื่อนำมาจัดสรรและแบ่งปันเพื่อสร้างความมั่นคงให้ประเทศและสร้างความมั่งคั่งให้กับประชาชน

แต่อย่างไรก็ตามในกระบวนการจัดสรรและแบ่งปันมักเกิดการแข่งขันและช่วงชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มคนและชนชั้นในสังคม การศึกษาคำนี้ก็จะชี้ให้เห็นพฤติกรรมการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยโดยใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อให้ศึกษาได้หลายมิติ และศึกษาแบบบูรณาการ (Integration) เพื่อให้ครอบคลุมกว้างแบบองค์รวม (Holistic) ทั้งระบบเป็นการอธิบายกระบวนการจัดสรรงบประมาณในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองซึ่งเป็นผลที่เกิดจากพฤติกรรมการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2547 มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยสามประการ ได้แก่

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยซึ่งประกอบด้วยสามขั้นตอน ได้แก่ การจัดเตรียมและการเสนองบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) และการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาผลกระทบในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่เกิดจากพฤติกรรมการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ นักการเมือง นายทุน ข้าราชการ และประชาชน

1.3 ขอบเขตการวิจัย

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2547 มีขอบเขตการวิจัยได้แก่ ขอบเขตด้านเนื้อหาและขอบเขตด้านเวลา ดังแสดงรายละเอียดต่อไปนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา สามารถแบ่งขอบเขตการวิจัยด้านเนื้อหาออกเป็นสามส่วนคือ

1.1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดเตรียมและการเสนองบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval) และการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

1.2 กลุ่มผลประโยชน์ ประกอบด้วยสี่กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนายทุน กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาชน โดยพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์เป็นไปตามข้อสมมติ

พื้นฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ว่ามนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Homo economicus) ซึ่งแต่ละกลุ่มผลประโยชน์จะมีพฤติกรรมและแรงจูงใจในการก่อพฤติกรรมทางการเมืองในการสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดแก่ตนเอง โดยพิจารณาตามประพฤติกรรมอันสมเหตุผลตามการตัดสินใจจากผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเทียบกับต้นทุนที่คาดว่าจะต้องสูญเสียไปซึ่งขัดแย้งกับบทบาทของภาครัฐบาลในฐานะของการสร้างสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม โดยพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ผ่านการจัดสรรงบประมาณในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกติกากการเล่นเกมของตลาดการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

1.3 การจัดสรรงบประมาณของการปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกได้ห้ารูปแบบ ได้แก่ วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบผู้บริหารตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบจับฉลากหรือเสี่ยงทาย วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกันทุก วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเฉลี่ยรายหัวประชากร และวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเรียงลำดับความเดือดร้อน

1.3.2 ขอบเขตด้านเวลา สามารถแบ่งขอบเขตการวิจัยด้านเวลาตามกระบวนการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้แก่ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 - พ.ศ. 2547

1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2547 มีคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัยแสดงรายละเอียดต่อไปนี้

1. เศรษฐศาสตร์การเมือง หมายถึง แนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของสังคมโดยตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการ ได้แก่ เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งมีหลายมิติ วิธีการศึกษาจึงต้องเน้นการมองแบบบูรณาการ (Integration) จนเห็นภาพกว้างแบบองค์รวม (Holistic) ทั้งระบบโดยเน้นการศึกษาวิเคราะห์ให้รอบด้าน

2. งบประมาณ หมายถึง งบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยซึ่งเป็นแผนแสดงรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ในการดำเนินกิจการให้บริการสาธารณะ ที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศในช่วงระยะเวลา 1 ปี

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชน ดำเนินการปกครองซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแยกตัวเป็นนิติบุคคลซึ่งราชการส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น ผู้บริหารองค์การมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร พัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์การเหล่านี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจ และดำเนินกิจการตามที่กฎหมายกำหนด

4. กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ (นักธุรกิจ, ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ) กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาสังคม (ประชาชน)

5. การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มคนเนื่องจากในสังคม ที่มีผู้ได้เปรียบและผู้เสียเปรียบในกระบวนการจัดสรร แบ่งปัน ช่างชิงทรัพยากร โดยฐานอำนาจ

6. กระบวนการจัดสรรงบประมาณ หมายถึง กระบวนการการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ การจัดเตรียมและการเสนองบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) และการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

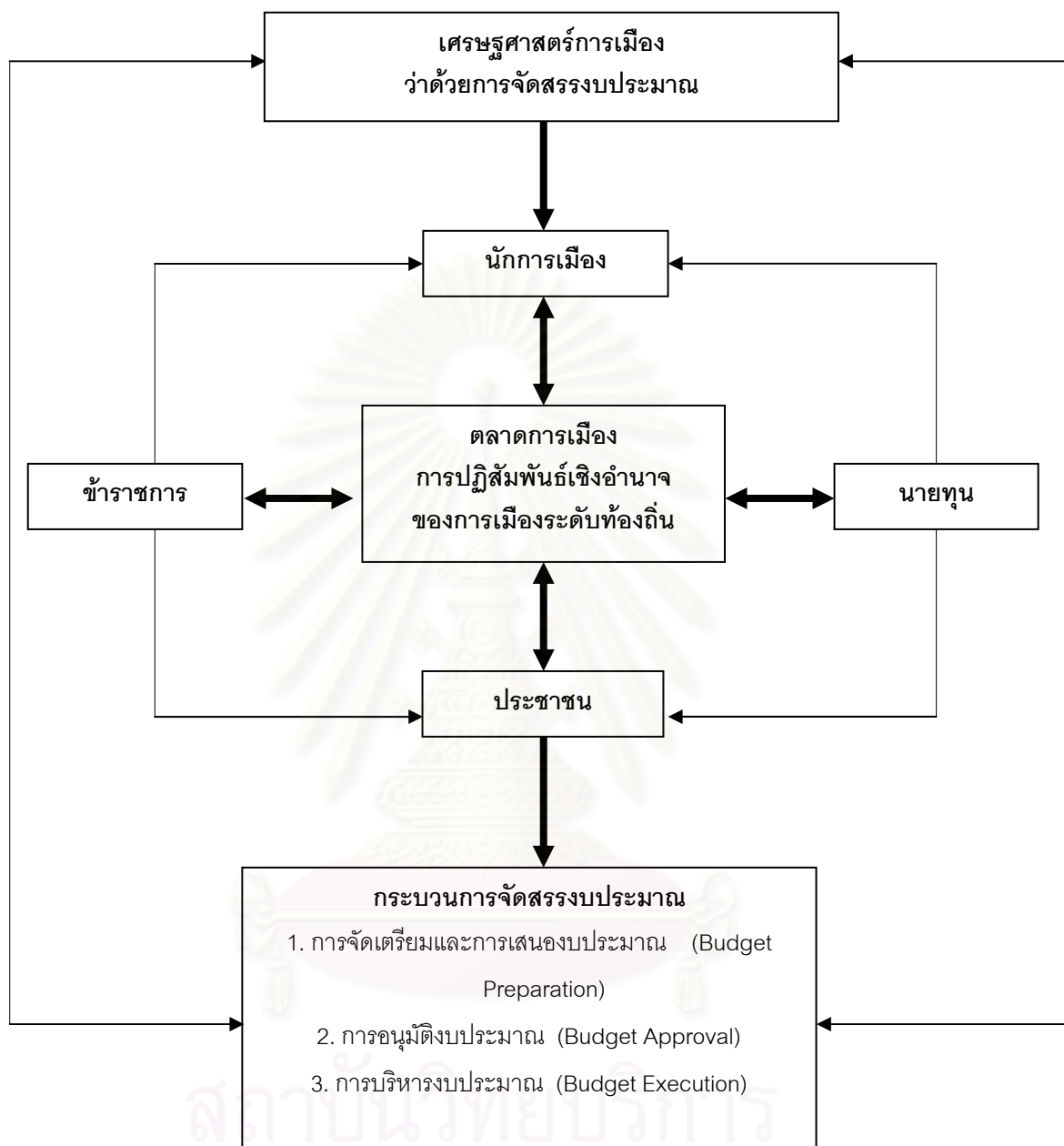
ในการวิจัยเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2547 มีวิธีการศึกษาวิจัยด้วยการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) เกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณและแนวทางที่เหมาะสมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย และผลกระทบในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่เกิดจากพฤติกรรมกรรมการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยสองลักษณะได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) ในกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อวิเคราะห์ถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ และลักษณะที่สอง ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ การศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่ได้รับการตีพิมพ์แล้ว เช่น เอกสารตำรา แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเกี่ยวกับงบประมาณ ความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการจัดสรรงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ กฎหมายและข้อบัญญัติอื่นๆ องค์กรที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับผลกระทบจากการจัดสรรงบประมาณ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วารสาร วิทยานิพนธ์ และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง

1.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2547 มีกรอบแนวคิดในการวิจัยดังแสดงต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการวิจัยเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2547 คาดว่าสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้

1. ทราบถึงกระบวนการและทางเลือกในการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย สำหรับเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

2. เป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบงบประมาณของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจะช่วยให้เกิดการจัดสรรงบประมาณที่ดี มีประสิทธิภาพ ประหยัดและจัดสรรงบประมาณอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม จากการใช้หลักเศรษฐศาสตร์การเมืองมาเป็นข้อพิจารณาด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ได้แก่ โครงสร้างปฏิสัมพันธ์อำนาจทางการเมืองและการจัดสรรงบประมาณ แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ และทฤษฎีอำนาจรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นดังแสดงรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 โครงสร้างปฏิสัมพันธ์อำนาจทางการเมืองและการจัดสรรงบประมาณ

ตลาดหรือภาคเอกชนจะมีบทบาทในการดำเนินการจัดหาสินค้าและบริการแก่สังคมใน ส่วนที่เป็นสินค้าเชิงพาณิชย์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีพของสังคม หรืออีกนัยหนึ่งเป็นสินค้าหรือการบริการที่สมาชิกในสังคมบางกลุ่มต้องการเป็นพิเศษและไม่สมควรที่จะให้รัฐเป็นผู้จัดหาโดยต้องพึ่งค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของทุกคนในสังคม สินค้าเชิงพาณิชย์ที่กล่าวนี้อาจจะอยู่ในรูปของสิ่งฟุ่มเฟือยในชีวิตประจำวันที่มีตลาดหรือผู้ผลิตดำเนินการจัดหาให้อยู่แล้ว เหตุผลที่ตลาดหรือภาคเอกชนควรจะดำเนินการในเรื่องสินค้าเชิงพาณิชย์ก็เพราะถ้ารัฐบาลจะเป็นผู้จัดหาสิ่งเหล่านี้โดยใช้ทรัพยากรของทุกคน (ภาษีอากร) มาดำเนินการ ย่อมจะไม่เกิดความเป็นธรรม และถ้าดำเนินการต่อไปก็จะเกิดภาวะที่เรียกว่า ความล้มเหลวของรัฐบาล (Mascarenas, 1999: 2) อย่างไรก็ตามแม้ตลาดจะเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการเชิงพาณิชย์เป็นหลัก รัฐบาลยังจะต้องมีบทบาทในการกำกับหรือควบคุม (Regulating หรือ Controlling) ภาคเอกชนในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้เกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรของประเทศ บทบาททั้ง 2 ประการขององค์กรที่มีอยู่ในชาติที่กล่าวนั้น รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จะเป็นผู้กำหนดแนวทางที่ควรทำหรือไม่ควรทำ ซึ่งเรียกว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญหรือคำแถลง นโยบายตลอดจนค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และถ้ายังมีนโยบายมากก็แสดงว่าบทบาทต่าง ๆ ของทั้งรัฐบาลและภาคเอกชนก็จะมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติก็จะทำให้เกิดการขยายตัวขององค์กรภาครัฐเพื่อมาทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) และผู้ควบคุมหรือกำกับ (Regulator) ด้วย

เนื่องจากคำว่า “นโยบาย” นั้น หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำ หรือจะไม่ทำ (What the government chooses to do or not to do) จึงสามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้หลายแนวทางด้วยกัน อย่างไรก็ตาม แนวทางที่สำคัญที่สุดก็คือต้องมีองค์กร (Organization) เป็นเครื่องมือหรือ Machinery of Governing มาเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Jenkins 1987, 74 - 75) ดังนั้นองค์กรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่า โดยหลักการบริหารแล้ว องค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือการนำนโยบายมาปฏิบัติ นั้น จะเป็นองค์กรแบบรูปนัย (Formal organization) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังสามารถขยายตัวหรือพัฒนาตนเองออกไปอย่างต่อเนื่องได้ โดยได้รับการยอมรับจากสังคมว่า เป็นความถูกต้องด้วย ดังนั้นการขยายตัวรวมทั้งการแตกตัวขององค์กรของรัฐ จึงไม่มีใครจะถูกวิพากษ์หรือพบการคัดค้านต่อต้านจากสังคมมากนัก

ด้วยเหตุที่นโยบายของประเทศ จะเกิดขึ้นได้โดยการปฏิบัติร่วมกันทางการเมือง (Politically collective actions) จึงมักจะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทั้งในด้านความลึกและการครอบคลุมของสาระต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองได้รับความนิยมนจากประชาชน และเมื่อนำนโยบายมาปฏิบัติ (Implementation of public policy) ก็จะมีกลไกสำคัญต่าง ๆ เข้ามาเป็นเครื่องมือและเครื่องมือที่สำคัญที่สุดก็คือองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ที่มีอยู่อันได้แก่ กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน รวมทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการซึ่งล้วนแต่เป็นกลไกทำให้การบริหารประเทศเป็นไปได้

ตามทฤษฎีการมอบอำนาจและการทำการแทน (Principal - agent theory หรือ Agency theory) นั้น องค์กรในฐานะที่เป็นตัวแทน (Agent หรือ ผู้รับมอบอำนาจตามสัญญาจากประชาชนซึ่งตามทฤษฎีถือว่าประชาชนเป็น Principal) จะมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเทคนิคหรือวิชาการรวมทั้งปัญหาเฉพาะหน้าที่สลับซับซ้อน นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือสัญญา (Contract) กับผู้ให้สัญญาแล้ว ในขณะที่ฝ่ายผู้ให้สัญญา (Principal) ก็มักจะไม่สามารถตามให้ทันกับวิธีการทำงานต่าง ๆ ของตัวแทน (Agent) ได้ ดังนั้นการที่ตัวแทนหรือองค์กรได้ขยายตัวและพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา นั้น จึงมีใช้เรื่องแปลก อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว การขยายตัวขององค์กรมักจะดำเนินไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งนี้เพราะผู้ที่มีอำนาจให้การเห็นชอบการขยาย ตัวขององค์กรก็คือองค์กรหรือ Agent ด้วยกันนั่นเอง หากผู้ให้สัญญาซึ่งก็คือประชาชน (Principal) จนกระทั่งองค์กรกลายเป็นผู้สามารถแสวงหาประโยชน์ใส่ตนโดยสังคมเป็นผู้ลงทุนซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่าผู้แสวงหาค่าเช่า (Rent-seeker) และกลายเป็นหน่วยงานหรือสำนักแห่งการขยายงบประมาณ (Budget-maximizing bureau) ซึ่งการขยายตัวนี้ก็ได้นำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีที่สิ้นสุดด้วย

โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super Structure) ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย จะมีอิทธิพลในการกำหนดกติกา (Rule of the Game) ในตลาดการเมือง (Political Market) และกำหนดพฤติกรรมกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนายทุน กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาชน จากโครงสร้างสิ่งจูงใจซึ่งแต่ละกลุ่มแสดงพฤติกรรมของตนในการที่จะรักษาความพึงพอใจสูงสุดโดยการเปรียบเทียบผลได้ที่คาดว่าจะได้รับและต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายใต้กติกาการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นอกจากนั้นโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของประเทศไทยสอดคล้องกับความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ของประเทศไทยเป็นการโอนอำนาจทางการเมืองจากสถาบันพระมหากษัตริย์ไปสู่ชนชั้นปกครองใหม่ คือ คณะราษฎร แต่คณะราษฎรประสบความล้มเหลวในการพัฒนาประชาธิปไตย อำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่ในมือทหารเป็นเวลายาวนาน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546: 87-92) เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นเผด็จการหรือคณาธิปไตย อำนาจการปกครองอยู่ในมือของทหาร ประชาชนย่อมไม่ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการจัดสรรงบประมาณ พบว่าถ้าโครงสร้างทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือกระบวนการงบประมาณจะปรากฏเห็นเด่นชัด และถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ ข้าราชการสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ การแย่งชิงอำนาจระหว่างข้าราชการและนักการเมืองจะเกิดขึ้นและทำให้ข้าราชการเข้มแข็ง และประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546: 87-92)

กระบวนการทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณแสดงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะของประเทศในตลาดปรัวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการสาธารณะ (Public Goods) ในขณะที่ตลาดสินค้าและบริการรวมทั้งตลาดปัจจัยการผลิตเป็นตลาดปรัวรรตเอกชน (Private Exchange Market) ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนสินค้าเอกชน (Private Goods) โครงสร้างตลาดมีความสำคัญในการกำหนดอำนาจต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งขึ้นอยู่กับ “อำนาจ” (Power) ที่กลุ่มผลประโยชน์มีอยู่ดังนั้นเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ ถ้าอำนาจนี้อยู่ในส่วนของรัฐบาลตามกฎหมาย ก็จะเป็นอำนาจสั่งการหรืออำนาจในการวินิจฉัย (Authority) เป็นกฎหมายที่มีอำนาจเป็นฐานรองรับ ส่วนอำนาจที่เป็น “Power” ซึ่งแสดงออกโดยผ่านกลไกต่างๆ ทั้งที่อยู่ในรูปแบบที่ชัดเจน และขาดรูปแบบที่ชัดเจน แต่ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด หรือผ่านกระบวนการแบบไหน ผู้ที่มีอำนาจหรือกลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่า ก็สามารถโยกย้ายหรือเจรจาต่อรองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือตามแนวปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย หรือการข่มขู่เพื่อให้เกิด

ความกลัวแล้วจึงได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ อันมีผลต่อการเข้าครอบครองทรัพยากรทางสังคม หรืองบประมาณของแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณของประเทศไม่อาจเกิดขึ้นได้ในสุญญากาศทางการเมือง จะเกิดจากบทบาททางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ (Jame E. Anderson, 1970: 1)

นอกจากนั้นเมื่อวิเคราะห์โครงสร้างตลาดการเมืองในมุมมองของเศรษฐศาสตร์ รัฐธรรมนูญพบว่าโครงสร้างตลาดมีความสำคัญในการกำหนดอำนาจต่อรองระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย พบว่าในตลาดการเมืองที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Competitive Political Market) ผู้ซื้อจะมีอิทธิพลในกระบวนการแลกเปลี่ยนซื้อหรือขายสินค้ามากกว่าผู้ขายซึ่งเป็นเพียงผู้รับราคา (Price taker) แต่ในตลาดการเมืองที่มีการผูกขาด (Monopoly Political Market) อำนาจการต่อรองในกระบวนการแลกเปลี่ยนซื้อหรือขายสินค้าของผู้ขายมากกว่าผู้ซื้อ (Price leader) ซึ่งสินค้าสาธารณะหรือบริการทางการเมืองเกิดจากปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อ และนักการเมืองผู้ยึดอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นผู้ขายบริการทางการเมืองเพื่อสร้างสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนผ่านนโยบายการเมืองโดยมีข้าราชการเป็นผู้ขับเคลื่อนหรือนำนโยบายทางการเมืองไปใช้ในรูปธรรม และมีชนชนนายทุนคอยสนับสนุนระบบการเลือกตั้งของนักการเมืองในฐานะทุนรอนของการเลือกตั้ง นักการเมืองจะเสนอนโยบายการเมืองเพื่อแลกกับคะแนนเสียงของประชาชนซึ่งเป็นผู้ซื้อนโยบายทางการเมือง ดังนั้นกระบวนการปฎิวัติ (Exchange Process) จะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับโครงสร้างของตลาดการเมือง หากตลาดการเมืองไม่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ประชาชนย่อมไม่ได้รับประโยชน์จากการปฎิวัติในตลาดการเมืองเท่าที่ควรและตลาดไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตบริการทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประชาชนอาจไม่ได้รับบริการทางการเมืองตามที่ต้องการ หรือคุณภาพของบริการต่ำกว่าที่ควร ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์แล้วเมื่อการผลิตมีประสิทธิภาพต่ำย่อมมีต้นทุนการผลิตและราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งหากมีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent seeking) จากการมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of interests) จากกระบวนการผลิตบริการทางการเมือง ประชาชนผู้เสียภาษีอากรในการจ้างนักการเมืองและข้าราชการต้องแบกรับต้นทุนการผลิตมากกว่าที่ควรจะเป็น (รังสรรค์ ธินะพรพันธุ์, 2545; Dennis C. Mueller, 2003)

โครงสร้างทางการเมืองสร้างความเสียเปรียบแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีต่อนักการเมืองและนโยบายของนักการเมืองอย่างน้อยสองประการ ได้แก่ ความไม่สมบูรณ์ของ

สัญญาทางการเมือง (Contract Incompleteness) และสถานะความไม่แน่นอนทางการเมือง (Political Uncertainty) (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2545)

ประการที่หนึ่ง ความไม่สมบูรณ์ของสัญญาทางการเมือง (Contract Incompleteness) จากการที่ตลาดการเมืองเป็นตลาดบิรวรรตสาธารณะ สัญญาการซื้อขายในตลาดการเมืองมิใช่สัญญาโดยแจ้งชัด (Explicit Contract) แต่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ที่มิใช่ลายลักษณ์อักษร เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มิได้บังคับให้คู่สัญญาได้แก่ประชาชนและนักการเมืองต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาโดยนัย จึงเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete contract) จากการไม่กำหนดสิทธิของผู้ชำระราคาค่าสินค้ากับสิทธิของผู้รับสินค้ารวมทั้งผลประโยชน์ในกรณีที่มีการละเมิดสัญญา เป็นสาเหตุให้นักการเมืองสามารถละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาประชาคมได้โดยง่าย แม้เมื่อมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินก็ไม่ดำเนินการตามเมฆของนโยบายทางการเมืองที่ตนเองได้ทำสัญญาประชาคมโดยนัยกับประชาชน เพราะไม่มีความเสี่ยงที่จะถูกลงโทษ

ประการที่สอง สถานะความไม่แน่นอนทางการเมือง (Political Uncertainty) ในตลาดการเมืองของประเทศไทยเป็นตลาดการเมืองที่ผู้ซื้อหรือประชาชนจ่ายเงินด้วยการให้คะแนนเสียงเลือกตั้งก่อนและหวังว่าจะได้รับสินค้าและบริการสาธารณะจากนโยบายการเมืองหรือบริการทางการเมืองของนักการเมืองในภายหลัง โดยจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงอย่างน้อยสามระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่ง สถานะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจไม่ชนะการเลือกตั้ง ก็จะหมดโอกาสที่จะได้รับมอบบริการทางการเมืองที่ตนเองมุ่งหวัง ระดับที่สอง สถานะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจไม่มีโอกาสร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลถึงแม้จะชนะการเลือกตั้ง แต่ไม่มีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลดังนั้นนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงจากประชาชนก็ไม่ได้รับการปฏิบัติเป็นรูปธรรม ทำให้ประชาชนหมดโอกาสที่จะได้รับบริการทางการเมืองเป็นผลต่างตอบแทน และระดับที่สาม สถานะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจไม่ทำตามสัญญาที่ตกลงไว้หากชนะการเลือกตั้งและเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามมีเพียงกลไกที่บังคับให้นักการเมืองส่งมอบบริการทางการเมืองให้แก่ประชาชนมิใช่กลไกทางกฎหมายหากแต่เป็นกลไกการรักษาชื่อเสียงกิตติคุณ (Reputation Effect) และโครงสร้างสิ่งจูงใจของนักการเมืองที่จะพยายามรักษาสถานะอำนาจและฐานะคะแนนเสียงของตนเพื่อที่จะได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไปและสามารถรักษาสถานะทางการเมืองของตนเองต่อไป

ดังนั้นในตลาดการเมืองตามแบบจำลอง Prisoner's Dilemma ประพฤติกรรมการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Behavior) ไม่สามารถก่อผลดีเลิศแก่สังคม มิอาจนำไปสู่ภาวะอุดมภาพของพาเรโต (Pareto Optimality) หากแต่เป็นดุลยภาพที่ต่ำกว่าอุดมภาพ (Suboptimal Equilibrium) ทั้งนี้เพราะกติกาของเกมทางการเมืองไม่สามารถทำให้กลุ่มผลประโยชน์ที่มีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองในตลาดการเมืองมีการรักษาพันธสัญญาประชาคมและมีศรัทธาเชื่อถือซึ่งกันและกัน โดยแทนที่นักการเมืองจะส่งมอบนโยบายทางการเมืองตามที่สัญญาไว้ก็จะเสนอขายเงินในตลาดการเมืองเพราะการเสนอขายเงินสามารถรักษาพันธสัญญาได้ง่ายกว่าการเสนอขายนโยบายทางการเมืองประกอบกับการเสนอขายเงินสอดคล้องกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในฐานะเป็นปัจจัยในการหล่อหลอมและโครงสร้างสิ่งจูงใจในพฤติกรรมการเมือง ดังนั้นประชาชนที่มีการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (Rational Expectation) ในผลได้ที่คาดว่าจะได้รับ และต้นทุนที่คาดว่าจะเสียรวมกับความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามนโยบายทางการเมืองของนักการเมืองก็จะไม่คาดหวังกับระบบการปริวรรตทางการเมืองผ่านเงินในการเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาบริบทของเศรษฐศาสตร์การเมืองกับตลาดการเมือง พบว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นเศรษฐศาสตร์ของรัฐและของประชาชนโดยสะท้อนผ่านกิจกรรมทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การผลิต การจัดสรร และการแบ่งปัน ซึ่งล้วนมีความหมายต่อการสร้างความมั่นคง มั่งคั่ง และความสุขสมบูรณ์ของประชาชนและของประเทศชาติ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลที่สำคัญประการหนึ่งคือจัดให้มีสินค้าสาธารณะ (Public Goods) การบริโภคนโยบายสาธารณะโดยคนหนึ่งคนใดไม่ได้ทำให้ปริมาณนโยบายเศรษฐกิจประเภทเดียวกันลดน้อยลง โดยที่การกีดกันไม่ให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการบริโภคไม่อาจกระทำได้ เพราะนโยบายสาธารณะเป็นสินค้าที่มีลักษณะการบริโภคร่วมกัน อีกทั้งยังมีลักษณะการบริโภคที่ถูกบังคับ (Forced Consumption) อีกด้วย ผู้ผลิตนโยบายสาธารณะต้องอาศัยรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชน ประชาชนเป็นผู้เสียภาษีอากรจึงต้องเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย การศึกษาครั้งนี้จะชี้ให้เห็นบทบาทของประชาชนในการใช้อำนาจต่อรองด้วยคะแนนเสียง (รังสรรค์ ธินะพรพันธุ์, 2546: 5-7)

การตัดสินใจเลือกของคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยนั้น มีความคาดหวังจากอาชีพนักการเมืองสูงมาก คนส่วนใหญ่คาดหวังว่า นักการเมืองเป็นผู้เสียสละความสุขส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวม ซึ่งในความเป็นจริงจะมีก็เพียงแต่ “พระอรหันต์” เท่านั้น เพราะความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยไม่ได้เป็นตามที่สังคมไทยคาดหวัง เพราะนักการเมืองก็คือ ปุถุชน

ธรรมชาติที่มีกิเลส มีตัณหา และมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง ไม่แตกต่างไปจากสามัญชนที่ประกอบอาชีพอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเป็นนักการเมืองที่ต้องมีการแข่งขันในการเลือกตั้ง การเสนอประโยชน์และการเอาใจประชาชน (Voter) ด้วยวิธีการต่างๆจึงทำให้นักการเมืองต้องแสวงหาทั้งอำนาจและเงินเพื่อการรณรงค์ในการเลือกตั้ง ดังนั้น การตัดสินใจเลือกตั้งของคนส่วนใหญ่ในสังคม จะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ของการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มคนและชนชั้นในสังคมได้เป็นอย่างดีด้วย ตัวแบบ “วัฏจักรธุรกิจการเมือง” เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่ครองอำนาจในการบริหารประเทศกับประชาชนซึ่งมีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง ฝ่ายรัฐบาลจะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจ และรักษาอำนาจ ฝ่ายประชาชนจะใช้คะแนนเสียงในการเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล

การทำธุรกิจการค้าในตลาดการเมือง (Political Market) มีหลายลักษณะ ดังนี้

1. รัฐบาลจะแสวงหาประโยชน์โดยการมุ่งกำหนดนโยบายเน้นยุทธศาสตร์ในการหาเสียง เพื่อหวังคะแนนนิยมในช่วงใกล้การเลือกตั้ง
2. รัฐบาลจะใช้อำนาจเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มที่สนับสนุนตน และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน
3. รัฐบาลจะใช้อำนาจรัฐที่ในมือเพื่อให้สามารถปรับนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการหาเสียง เพื่อได้รับคะแนนนิยมเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกสมัยหนึ่ง
4. ประชาชนจะใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเพื่อมุ่งหวังที่จะให้พรรคการเมืองตอบสนองความต้องการของตนในด้านเศรษฐกิจ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2545: 101 – 102)

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่างบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารและเป็นเครื่องมือสำหรับการต่อสู้ทางการเมืองด้วย ผู้ที่สามารถควบคุมการงบประมาณก็จะเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่ว่าทางตรงก็ทางอ้อม ดังนั้นการต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้งบประมาณจึงเกิดการผลักดันในเชิงนโยบายและกลไกควบคุมรวมทั้งสาระต่างๆของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสมอในการนี้ กลุ่มคนที่ได้เปรียบอยู่แล้วไม่ว่าอำนาจทางเศรษฐกิจหรือทางการเมืองก็มักจะได้เปรียบต่อไป อย่างน้อยก็ต้องไม่เสียประโยชน์ที่เคยได้มาแล้ว

เมื่อพิจารณาโครงสร้างธุรกิจการเมืองอันได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนายทุน กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาชน สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมและบทบาทในโครงสร้างธุรกิจการเมืองที่แสดงปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองในการกำหนดกระบวนการงบประมาณ ดังแสดงต่อไปนี้

บทบาทของกลุ่มนักการเมือง

นักการเมืองเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีอิทธิพลในกระบวนการจัดสรรงบประมาณอย่างเด่นชัด บทบาทของนักการเมือง จะมีส่วนทั้งทางตรงและทางอ้อมในการกำหนดว่า ทรัพยากรของส่วนรวมควรนำไปใช้ทำอะไรบ้าง และควรนำไปใช้เมื่อไร นักการเมืองจะมีบทบาทในการทำหน้าที่ เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ที่ประชาชนควรได้รับ ดังนั้นนักการเมืองจึงมีส่วนสำคัญทั้งทางตรงและทางอ้อมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ เพราะนักการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารประเทศ เป็นสมาชิกโดยตรงในคณะรัฐบาล หรือเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และนักการเมืองบางส่วนก็เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีบทบาททำหน้าที่ออกกฎหมาย บางส่วนเป็นฝ่ายค้าน อยู่ตรงกันข้ามกับฝ่ายบริหาร

บทบาทของนักการเมือง ทำให้นักการเมืองมีอิทธิพลโดยตรงต่อกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาของประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชน นักการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ความสำเร็จในการผลักดันงบประมาณให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล ก็สะท้อนความสามารถในการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองและพวกพ้องต้องการ และลักษณะของการต่อรองที่จะต้องแลกเปลี่ยนกับฝ่ายสนับสนุน คือประชาชน กลุ่มใดที่มีการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจสูง กลุ่มนั้นก็ได้รับส่วนแบ่งงบประมาณมาก

นักการเมืองที่มีอิทธิพลโดยตรงในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ จะเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในการบริหารประเทศ เพราะนักการเมืองกลุ่มนี้ จะมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์งบประมาณด้วยตนเอง และได้รับความช่วยเหลือชี้แนะจากข้าราชการประจำ ในการบูรณาการ (Integration) และการหาข้อยุติในการจัดสรรงบประมาณ หรือการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับบทบาทและคุณภาพของนักการเมือง ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของนักการเมืองแต่ละคน ซึ่งสะท้อนผ่านตำแหน่งทางการบริหารที่นักการเมืองเหล่านั้นครอบครองอยู่ เช่น เป็นรัฐมนตรีในกระทรวงที่ใหญ่และสำคัญ ความสำเร็จใน

การผลักดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ตามรูปแบบที่ตนต้องการ ซึ่งสะท้อนอิทธิพลของนักการเมืองที่มีต่อเพื่อนนักการเมืองที่ร่วมคณะรัฐบาล ความสามารถในการใช้เหตุผลจากการวิเคราะห์ จะมีลักษณะของการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

บทบาทของกลุ่มนายทุน

กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง หรือที่เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์ทั่วไป (James E. Anderson, 1970 : 5) คือ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สมาคมพ่อค้าและนักธุรกิจทั้งหลาย ที่รวมพลังกันเป็นครั้งคราว เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ สุดแล้วแต่พลังการต่อรองและความสามารถในการใช้กลไกเจรจาต่อรองทางการเมือง ซึ่งต่างก็มีผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมในการจัดสรรงบประมาณ กลุ่มนี้จะมีอำนาจต่อรองสูง และสามารถใช้กลไกการเจรจาต่อรองทางการเมือง เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณ กลุ่มนี้นักธุรกิจจะแสดงความคิดเห็น ทั้งอย่างเปิดเผยและเป็นทางการ และทั้งไม่เปิดเผยและไม่ชัดเจน เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มตน ในวิชารัฐศาสตร์เรียกว่า “พลวัตของกลุ่ม” (Group Dynamics) บทบาทเหล่านี้ ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีระดับความสมดุลงสูง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นี้ก็จะมีความผ่านพรรคการเมืองและนักการเมืองที่กลุ่มผลประโยชน์ให้การสนับสนุนอย่างเปิดเผยหรืออย่างลับ ๆ เพื่อให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้ (ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, 2534: 22)

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการงบประมาณ แบ่งออกเป็น กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งทั้งสองประเภทต่างก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามเรียกร้องผลประโยชน์ต่อกลุ่มตนเองและพวกพ้อง อำนาจต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับ ความซับซ้อนของปัญหาเศรษฐกิจ ประกอบทฤษฎีวิสัยของภาครัฐในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ต้องแสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากภาคเอกชน (แสวงรัตน์มงคลมาศ, 2529: 100)

สังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ มีกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเป็นจำนวนมาก ผลของความแตกต่างทำให้ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ใดเพียงกลุ่มเดียวที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย การได้มาซึ่งผลประโยชน์จากนโยบายจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับพลังความสามารถของกลุ่มที่จะใช้อิทธิพล ผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มนักธุรกิจ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532: 111-126)

บทบาทของกลุ่มข้าราชการ

ข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในระดับสูง ตั้งแต่อธิบดีขึ้นไป มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลนโยบาย เศรษฐกิจ ติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น คาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจในอนาคต และนำเสนอการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจเดิม หรือ ผลักดันนโยบายเศรษฐกิจใหม่

ถึงแม้ว่า ข้าราชการจะเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนด นโยบาย แต่เป็นผู้ที่มีบทบาทในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะการ ป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความคิดของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ ดังนั้น นโยบายสาธารณะทุกเรื่อง ต้องผ่านความเห็นชอบเบื้องต้นจากข้าราชการ หรือในบางกรณี รัฐมนตรีอาจแสดงเจตนารมณ์ว่า มีความต้องการเกี่ยวกับองค์การต่าง ๆ ถ้าข้าราชการยอมทำตามที่รัฐมนตรีเรียกร้อง ก็อาจได้รับ กำลังใจในรูปของ ตำแหน่งทางราชการ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดา ภาพพจน์ของราชการใน ปัจจุบัน จึงทวีความรุนแรงมากขึ้น ในเรื่องของการแข่งขันแย่งชิงอำนาจ ข้าราชการกลุ่มนี้สามารถ ส่งวนอำนาจในการกำหนดนโยบายภายในระบบข้าราชการ โดยกีดกันประชาชนให้อยู่นอกระบบ ราชการ ไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอีกด้วย เช่น งบประมาณแผ่นดินในส่วนของ งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทน สามารถนำเงินส่วนนี้ไป พัฒนาจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2475- 2530: 70)

บทบาทของกลุ่มประชาชน

ประชาสังคมเป็นผู้ซึ่งสามารถเรียกร้องผลประโยชน์ของตน หรือพยายามเรียกร้อง นโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองของความต้องการของตนเองโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏการณ์ที่พบเห็น คือ เสียงเรียกร้องจากประชาชนกลับถูกละเลย ที่เป็นเช่นนี้เพราะ ประชาชนได้รับข้อมูลสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ ทั้งในแง่รายงานเท็จ และรายงานไม่ครบถ้วนของ ข้าราชการ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างความพยายามในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกัน ประชาชนไม่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ อย่างเพียงพอ ว่านโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลดำเนินการอยู่นั้น ให้ผลประโยชน์หรือให้โทษต่อประชาชน เนื่องจากระบบเศรษฐกิจมีกลไกที่ซับซ้อน และนับวันก็ ยิ่งซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเรียกร้องให้รัฐบาล แก้ไขปัญหาของประชาชน สนองต่อความต้องการของประชาชน ก็ยังเป็นเรื่องจำเป็น ที่ผู้บริหาร ประเทศจะต้องกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน เพราะเป็นหนทางเดียวที่รัฐบาลสามารถทราบความทุกข์และความสุขที่แท้จริงของประชาชน แต่กว่าประชาชนจะได้มาซึ่งนโยบายนั้น ประชาชนต้องใช้คะแนนเสียงเพื่อซื้อนโยบายแลกกับความต้องการของตนเอง และรัฐบาลก็กำหนดนโยบายเพื่อแลกกับคะแนนเสียงของประชาชนตาม ครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์, 2547-2530: 107)

2.2 แนวคิดและวาระธรรมที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์

กนก วงษ์ตระหง่าน (2528) กล่าวถึงการปฏิสัมพันธ์ของนักการเมืองไทยว่าการเมืองไทย เกิดจากการรวมกลุ่มในลักษณะที่อิงกับบุคคลมากกว่าหลักการโดยมุ่งที่ผลประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากคนไทยมีวัฒนธรรมที่ยึดตัวบุคคล (Personalism) จากการช่วยเหลือเกื้อกูลกันจน กลายเป็นวงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย โดยจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์เกิดจาก ความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น เป็นญาติ เพื่อน ผู้ร่วมงาน และผู้ที่มีโอกาสรู้จักกันในงานสังสรรค์เมื่อ รู้จักแล้วก็มี การพบปะกันสม่ำเสมอจนก่อให้เกิดความรู้สึกว่าใกล้ชิดและเกิดความไว้วางใจซึ่งกัน และกันนำไปสู่ความร่วมมือในการทำกิจกรรมร่วมกันหรือพวกเดียวกัน ดังนั้นความสัมพันธ์ในการ ให้ความช่วยเหลือจึงไม่ต้องอยู่บนหลักการหรือความถูกต้องจนในที่สุดนำไปสู่การพึ่งพากันดังเป็น เงื่อนไขที่ต้องให้ต่อกันถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวจนวงจรมาบรรจบพบกัน ความสัมพันธ์ในสังคม จึงเกิดขึ้นและหมุนเวียนเป็นวงจรอีก ความสัมพันธ์นี้เมื่อมาเทียบกับระบบการเมืองไม่ว่าจะเป็น การรวมกลุ่มทางการเมืองหรือพฤติกรรมทางการเมืองที่แสดงออกพบว่ามีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือกระทำการในลักษณะเอื้ออำนาจประโยชน์แก่พวกตน แม้ในพรรคเดียวกันล้วนมีความสัมพันธ์ ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกออกจากการเมืองไทยได้ ตราบใดที่ความสัมพันธ์ส่วนตัวยังมีอิทธิพลต่อสังคมไทยในลักษณะการช่วยเหลือ พึ่งพา เกื้อกูล ผลประโยชน์ต่อกันจนกระทั่งเมื่อนักการเมืองสามารถมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้นก็จะเอื้อ ผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องมากขึ้นไม่ว่านักการเมืองจะอุปถัมภ์คนเหล่านั้น หรือคน เหล่านั้นเคยอุปถัมภ์นักการเมืองก็ตาม จำเป็นต้องมีพวกพ้องและบริวาร มีการตอบแทนซึ่งกันและ กันเกิดขึ้น กลายเป็นเห็นบุคคลสำคัญมากกว่าหลักการ และความถูกต้อง นำไปสู่การร่วมมือกัน แสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินของนักการเมือง ดังแสดงความสัมพันธ์ในแผนภาพที่

แผนภาพที่ 2.1 วงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย



ที่มา : กนก วงษ์ตระหง่าน.2528. การเมืองในระบอบประชาธิปไตย.

ชัยอนันต์ สมุทรวานิช (2531) แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการที่มีอำนาจมานานจนลึ้มแยกแยะความแตกต่างระหว่าง“ส่วนตัว” และ“ส่วนรวม” ผ่าน “นโยบายของรัฐ” ซึ่งโดยแท้จริงแล้วเป็นเพียงเสื้อคลุมของผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก ผ่านระบอบที่เรียกว่า ประชาธิปไตยของไทยซึ่งเป็นระบบผลัดกันเป็นรัฐมนตรีที่เข้าไปควบคุมอำนาจรัฐที่มีโครงการลงทุนใหญ่ ๆ แล้วอาศัยตำแหน่งและอำนาจในการแปรเปลี่ยนมาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวแล้วอ้างว่าเป็นนโยบายรัฐโดยทำให้ชอบธรรมและเป็นกฎหมาย

นวนลน้อย ตีรรัตน์ (2539) วิเคราะห์ธุรกิจการเมืองเป็นผลกระทบอย่างหนึ่งที่เกิดจากธุรกิจผิดกฎหมาย คือนักการเมืองใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้ตนเองและพรรคพวกอาจอยู่ในพรรคเดียวกันหรือต่างพรรคได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วใช้ตำแหน่งต่อรองให้ได้เข้าร่วมเป็นพรรคร่วมรัฐบาลและต่อรองเพื่อให้ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อใช้อำนาจและอิทธิพลจากตำแหน่ง “หาเงิน” ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งช่วยธุรกิจของตนเอง และคอร์รัปชั่นเงินจากภาษีประชาชน (งบประมาณ) และ

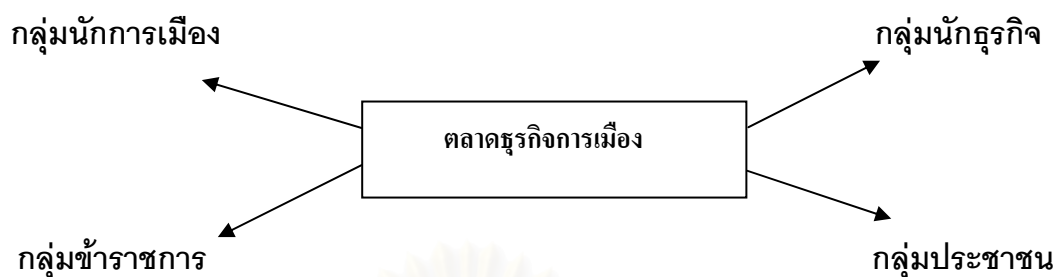
เรียกเก็บค่าคอมมิชชั่น “เงินตามน้ำ” จากโครงการขนาดใหญ่ที่เจ้ากระทรวง เป็นผู้อนุมัติโดยมติของคณะรัฐมนตรี การได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้ตำแหน่งในรัฐบาลจึงเกิดจากการทำธุรกิจเงินที่ซื้อเสียงคือส่วนหนึ่งของการลงทุน “หาเงิน” จึงเป็นการหากำไรจากธุรกิจการเมือง

อมร รักษาสัตย์ (2535) ได้กล่าวถึงการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจบริหารว่า เมื่อได้ตำแหน่งบริหารแล้ว วิธีการที่จะแสวงหาผลประโยชน์ก็เป็นเรื่องง่ายที่สุดโดยหากินกับนายทุนด้วยการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งการดำเนินธุรกิจบางอย่างนายทุนจะวิ่งเต้นกับนักการเมืองเพื่อผ่อนผันการควบคุมและจ่ายค่าวิ่งเต้นในการออกใบอนุญาตกำหนดโควตา การเปิดประมูลก่อสร้าง การกู้เงินมาลงทุนในโครงการใหญ่ การประมูลซื้อขายก่อสร้างกับรัฐบาล การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ หรือการนำโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยข้ามขั้นตอนการกลั่นกรองต่าง ๆ การทำโครงการที่แอบแฝงหาผลประโยชน์

สมหมาย ปาริฉัตร (2540) วิเคราะห์พฤติกรรมการถอนทุนของนักธุรกิจกับนักการเมืองกรณี นายรณฤทธิชัย คานเขต ส.ส. ยโสธร ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2541 เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยใช้คำพูดที่น่าสนใจเกี่ยวกับการถอนทุน โดยพูดว่า “...ต้องใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่าน ๆ มา เมื่อได้เข้าเป็น ส.ส. แล้วต้องหากิจตามน้ำ โดยไปร่วมฮั้วงานประมูลของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อนำเงินที่ได้ไปใช้จ่ายเป็นภาษีสังคม ในพื้นที่เลือกจริง และเงินเดือนพรรคความหวังใหม่ จ่ายเพิ่มคนละ 50,000 บาท เมื่อรวมกับเงินเดือน ส.ส. แล้วไม่พอใช้ ส.ส. ส่วนใหญ่ในสภาก็มักปฏิบัติเช่นนี้...” จากคำกล่าวของนายรณฤทธิชัย คานเขต ได้สร้างความไม่พอใจให้กับสมาชิกพรรคอื่น ๆ เป็นอย่างยิ่ง แต่ก็ยังเป็นคำพูดที่สะท้อนให้เห็นเป็นความจริงที่ว่า นักการเมืองจะต้องชวนขวยหารายได้พิเศษเพิ่มขึ้นจากรายได้ประจำที่ตนได้รับเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้ติดตามหรือบำรุงพื้นที่ในเขตเลือกตั้งของตน

จากแนวความคิดธุรกิจการเมืองของนักวิชาการต่าง ๆ ข้างต้น ได้อธิบายความหมายและลักษณะของนักธุรกิจการเมืองตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในวงจรของธุรกิจการเมือง ซึ่งโดยสรุปประกอบไปด้วยสี่กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนายทุน กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาชนร่วมมือกันประกอบธุรกิจการเมืองซึ่งสามารถแสดงด้วยแผนภาพแสดงโครงสร้างธุรกิจการเมืองตามแผนภาพที่ 2.2 โดยกระบวนการของธุรกิจการเมืองเป็นเรื่องของการใช้เงินเพื่อชนะการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจการเมืองขั้นต้นต่อไปคือถอนทุนคืนโดยอาศัยอำนาจทางการเมือง

แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างธุรกิจการเมือง



ชัยอนันต์ สมุทรวานิช (2514) ได้ชี้ให้เห็นผลของการต่อรองทางการเมืองระหว่างหน่วยราชการในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของไทยในช่วงปี พ.ศ.2503-2510 ซึ่งเป็นช่วงที่ข้าราชการไทยมีอำนาจมาก โดยได้พยายามทดสอบสมมติฐานของริกส์ (Riggs Hypothesis) ที่มีสมมติฐานว่า ลักษณะการจัดสรรงบประมาณประเทศด้อยพัฒนา มักจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการ ในขณะที่สถาบันรัฐสภาและพรรคการเมืองอ่อนแอ ดังนั้น การจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงสนองต่อระบบราชการ ซึ่ง ดร.ชัยอนันต์ พบว่า อำนาจของข้าราชการ มีบทบาทต่อการกำหนดหรือจัดเตรียมงบประมาณมาก แต่ไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินของรัฐบาล ยังคงมีปัจจัยอื่น ๆ อีก ที่มีความสัมพันธ์ เช่น บทบาทของสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทบาทของสำนักงบประมาณ รวมทั้งบทบาทของคณะกรรมการการงบประมาณ ซึ่งเปลี่ยนบทบาทไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิมที่เคยถูกเรียกว่า เป็นเพียงตรายาง (Rubber - Stamp) เท่านั้น และพบว่า กลวิธีที่สำคัญที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องนำมาใช้ก็คือ การต่อรองและการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม

นพฤทธิ อนันตภิบุตร (2544) ได้ศึกษา การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยอาศัยระบบการวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองของสำนักเศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) และแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ศึกษาการอนุมัติงบประมาณในฐานะตลาดการเมือง (Political Market) และศึกษาฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบพฤติกรรมทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลการศึกษาพบว่า ตลาดการอนุมัติงบประมาณ เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวละครทางการเมืองต่าง ๆ โดยมีกรรมการงบประมาณเป็นผู้เล่นที่สำคัญ ทำการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับตัวละครอื่น ๆ เพื่อป้องกันและผันงบประมาณลงไปยังเขตเลือกตั้งของตน โดยการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรแทบ

จะไม่ได้ยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณ บนพื้นฐานของมิติวิชาการ หลักการ หรือ เทคนิคในวิธีการงบประมาณใด ๆ เลย แต่เป็นกระบวนการที่อยู่บนพื้นฐานของการต่อรอง และ ประสานผลประโยชน์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เป็นสำคัญ และยังเสนอผลการวิจัยว่า ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ไม่ได้เกิดขึ้นในกระบวนการอนุมัติงบประมาณเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผล สืบเนื่องมาจากความบกพร่องในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณ กรอบ ทางสถาบัน (Institutional Framework) สามารถอธิบายได้ว่า ตลาดการอนุมัติงบประมาณไม่มีการ แข่งขันอย่างสมบูรณ์

อัจฉราวดี นิमितชัย (2539) ศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ พบว่า ปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาแทรกทำให้การตัดสินใจไม่เป็นไปตามหลักเหตุผล อย่าง สมบูรณ์ แผนงานและโครงการที่ได้รับการขอมาจากผู้มีอำนาจหรือองค์กรที่มีอำนาจรวมทั้ง ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ กับหน่วยงานราชการอื่น ๆ

2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์

2.3.1 ทฤษฎีค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rents and Rent Seeking Theory)

ในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rents) หมายถึง รายได้หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าปกติโดยถือเอาสภาพของตลาดแข่งขันเป็นเกณฑ์ปกติ เพราะเป็น ตลาดที่ไม่มีค่าเช่า (Competitive rent-free market) เนื่องจากการกำหนดราคาตามทฤษฎีในตลาด แข่งขันสมบูรณ์ผู้ผลิตจำเป็นต้องกำหนดราคาขายเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดขอบทฤษฎีเกี่ยวกับข้อสมมติของตลาดแข่งขันสมบูรณ์แล้ว ทำให้นิยามของค่า เช่าเศรษฐกิจโดยอิงตามแนวคิดของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ค่อนข้างที่จะไม่เป็นจริงเท่าไรนัก ดังนั้น นิยามที่เหมาะสมของค่าเช่าทางเศรษฐกิจสามารถสรุปได้ดังนี้ คือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ คือ รายได้ ที่สูงกว่ารายได้ขั้นต่ำซึ่งบุคคลหรือบริษัทจะสามารถหามาได้จากทางเลือกอื่น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนน้อย ตีรรัตน์ 2546)

ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rents seeking) หมายถึง จำนวนเงินที่จ่ายเป็นพิเศษให้แก่บุคคลบางคนเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์บาง

ประการ และเมื่ออุปทานของสิ่งนั้นถูกจำกัดไว้บุคคลที่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจจะแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นหนึ่งในวิธีการใช้อำนาจในทางที่ผิดของหน่วยงานราชการโดยการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองเพื่อเรียกร้อยผลตอบแทนหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Mauro 1997)

ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์สาธารณะค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาด (Monopoly) โดยเป็นประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงว่าควรปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหรือควรให้รัฐเข้ามาแทรกแซงการทำงานของตลาด แต่อย่างไรก็ตามนักเศรษฐศาสตร์สาธารณะส่วนใหญ่เห็นว่า สภาวะของการผูกขาดทำให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เกิดกำไรส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการผูกขาด และเป็นการสูญเสียทรัพยากรทางสังคมไปโดยเปล่าประโยชน์และไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (Unproductive activities) ดังนั้นกล่าวโดยสรุปแล้วค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดต้นทุนทางสังคม รวมทั้งทำให้เกิดผลเสียอย่างต่อเนื่องอย่างร้ายแรง (Posner 1975; Buchanan 1980; Tullock 1989; Rosen 2005) และนอกจากนั้นแล้วอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการสูญเสียสวัสดิการทางสังคมโดยเปล่าประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนากระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมักจะผูกติดกับการทุจริตทางการเมือง (Political Corruption) (Krueger 1974)

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีอยู่ 6 ชนิดหลัก ได้แก่ ค่าเช่าในการผูกขาด (Monopoly rents) เป็นรายได้หรือผลกำไรเกินกว่าปกติที่ได้จากการเป็นผู้ผูกขาดในการผลิต การขายสินค้าหรือบริการซึ่งอาจเกิดจากความสามารถในการผลิต การกีดกันผู้ผลิตรายใหม่ หรือการได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาล ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากร (Rents based on resource transfer) เป็นรายได้ที่มีลักษณะคล้ายค่าเช่าเกิดจากการโอนย้ายทรัพยากรโดยผ่านกลไกของรัฐ เช่น เงินภาษี เงินอุดหนุน ให้เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งวิธีการโยกย้ายทรัพยากรดังกล่าวอาจถูกกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมายก็ได้ ค่าเช่าจากผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resource rents) เป็นรายได้ที่เกิดจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่หายากและมีจำกัด และค่าเช่าจากนวัตกรรม (Schumpeterian rents) ค่าเช่าเพื่อการเรียนรู้ (Rents for learning) และค่าเช่าจากการกำกับดูแลและการจัดการ (Monitoring and management rents) เป็นค่าเช่าหรือผลตอบแทนที่เกิดจากการสร้างนวัตกรรม (Innovation) การมีข้อมูลใหม่ (Information) การนำเอา (Adopt) เทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาดัดแปลง (Adapt) ความสามารถในการเรียนรู้เทคโนโลยี

ของผู้ประกอบการที่เร็วกว่าคู่แข่งหรือมีความสามารถในการบริหารจัดการหรือปรับปรุงคุณภาพขององค์กรจนสามารถที่จะลดต้นทุนส่วนเพิ่มได้สำเร็จ (Khan and Jomo 2000)

ค่าเช่าบางประเภทมีผลบวกต่อความเจริญทางเศรษฐกิจในขณะที่ค่าเช่าบางประเภทมีผลลบโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าเช่าจากการผูกขาดตลาด (Monopoly rents) เมื่อพิจารณาคุณภาพทางสังคมและการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่ามีความสมดุระหว่างดุลอำนาจสามฝ่ายอันได้แก่ ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจซึ่งทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน นักธุรกิจรายใดรายหนึ่งไม่สามารถควบคุมอำนาจการบริหารประเทศได้อย่างเบ็ดเสร็จ เนื่องจากมีนักธุรกิจหลายกลุ่มที่ทำการแข่งขันกันแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรสาธารณะในหลายวิธีนับตั้งแต่ การวิ่งเต้น การสร้างสายสัมพันธ์กับนักการเมือง การให้สินบนของกำนัน การใช้อิทธิพลของกลุ่มเจ้าพ่อ กลุ่มทหาร หรือกลุ่มตำรวจ ซึ่งสามารถเห็นได้จากการผันตัวของนักธุรกิจซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจเข้ามามีอำนาจทางการเมืองผ่านระบบการอุปถัมภ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของกลุ่มข้าราชการ นักการเมือง และผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อการแข่งขันกันแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมาถึงระดับหนึ่งแล้วผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างต้นทุนที่เสียไปจากการแข่งขันและผลได้จากการคาดหวังว่าจะได้รับในอนาคตหากได้รับการพิจารณาเข้าไปมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในกระบวนการคอร์รัปชันน้อยกว่าที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะตัดสินใจในการคอร์รัปชัน ส่งผลทำให้กลุ่มทุนที่มีบทบาททางเศรษฐกิจเหลือเพียงไม่กี่รายเท่านั้น และเป็นในลักษณะของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ แต่ทุนของรัฐหรือทุนรัฐวิสาหกิจมีลักษณะที่อ่อนเปลี้ยไม่สามารถจะเข้ามามีบทบาทในตลาดที่จะสามารถแข่งขันได้กับภาคเอกชนอีกต่อไป ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันการที่นักธุรกิจเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและครอบงำฝ่ายข้าราชการประจำที่เคยมีบทบาทในการคานอำนาจซึ่งส่งผลทำให้ดุลอำนาจซึ่งเคยอยู่ในสภาวะสมดุลถูกทำลายลง ประกอบกับหน่วยงานตรวจสอบอิสระทั้งจากภายในและภายนอกไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่เนื่องจากการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและข้าราชการผ่านทาง การผูกขาดทางเศรษฐกิจ

2.3.2 ทฤษฎีหัวหน้าและตัวแทน (Principal-Agent Theory)

ทฤษฎีนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยอาศัยกรอบแนวคิดของ Edward C. Bandfield (1975) และ Klitgaard (1988, 1995a, and 1995b) โดยในการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการคอร์รัปชันตามทฤษฎีหัวหน้าและตัวแทนมีหลักสำคัญที่มีบทบาทในการวิเคราะห์อันได้แก่ หัวหน้า ตัวแทน และผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ โดยที่หัวหน้า (Principal) หมายถึง ตัว

บุคคล องค์กร หรือประชาชน หรือบุคคลที่อยู่ในระดับสูงของรัฐบาลก็ได้ ส่วนตัวแทน (Agent) หมายถึง ข้าราชการผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินภารกิจที่แน่นอนในนามของหัวหน้าในการดำเนินงานแทนหัวหน้า ตัวแทนต้องใช้อำนาจในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ยิ่งปัญหามีขอบเขตกว้างขวางมาก ตัวแทนจะต้องใช้อำนาจการวินิจฉัยเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ภายใต้เงื่อนไขที่หัวหน้าอาจจะควบคุมการทำงานของตัวแทนไม่ได้ทั้งหมด บุคคลที่สามหรือผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ (Client) ได้เข้ามามีส่วนได้หรือส่วนเสียจากการทำงานของตัวแทน รูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสามกลุ่มนี้มีหลายรูปแบบแต่ตามแนวคิดของ Klitgaard (1988) ให้ความหมายของคอร์รัปชันในแง่ของความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของหัวหน้าหรือผลประโยชน์ของสาธารณะกับผลประโยชน์ของตัวแทนหรือข้าราชการไว้ โดยมองคอร์รัปชันว่าเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อตัวแทนไม่ซื่อสัตย์ต่อผลประโยชน์ของหัวหน้าในกระบวนการทำงานด้วยการพิจารณามติเชิงสถาบันที่ก่อให้เกิดกระบวนการคอร์รัปชัน ได้แก่ อำนาจการผูกขาดของข้าราชการ ระดับของการใช้อำนาจในการวินิจฉัยที่ข้าราชการมีอำนาจตามกฎหมาย กฎระเบียบหรือข้อบังคับ และระดับของความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ภายในสถาบัน อาจกล่าวได้ว่าทฤษฎีหัวหน้าและตัวแทน (Principal-Agent Theory) เป็นทฤษฎีที่เน้นผลประโยชน์ของสาธารณะและกลไกของความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ในฐานะที่เป็นปัจจัยของกรอบสถาบันและทางการเมืองมากกว่าที่จะประเมินผลการกระทำของตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งข้าราชการและผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์

2.3.3 ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest Theory)

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest Theory) หรือ การทับซ้อนของผลประโยชน์ หรือ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ โดยมีความหมายในหลายมุมมองดังนี้ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อิทธิพลทางการเมือง (The Random House Dictionary of English Language 1968) ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึงความหมายทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์แล้ว การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมายถึง ความไม่สอดคล้องกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ของส่วนรวมของบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ (Dictionary of Politics: Selected American and Foreign Political and Legal Term) ซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่ว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นสถานการณ์ซึ่งทำให้เกิดการตัดสินใจในหน้าที่การงานอย่างไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากการที่ตนเป็นผู้ได้รับผลจากการตัดสินใจใน

หน้าที่การงานของตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม (Longman Dictionary of Contemporary English 2003) และเมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากการที่บุคคลมีสองบทบาทที่ขัดแย้งกันรวมทั้งการที่หน่วยงานของรัฐมีสองบทบาทที่ขัดแย้งกัน นอกจากนั้นความขัดแย้งทางผลประโยชน์ยังเกิดจากบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมีวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกันก็เป็นได้ (นิพนธ์ พัวพงศกร 2546)

การแสวงหาผลประโยชน์จากการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคคลสาธารณะอาจจะใช้กฎหมาย การออกเป็นนโยบายของรัฐบาล การออกเป็นมติของคณะรัฐมนตรี การออกกฎหมายใหม่ การแก้ไขหรือการออกกฎระเบียบของทางราชการใหม่ การยกเลิกกฎระเบียบหรือขั้นตอนทางราชการ การวิ่งเต้นชักจูง การรับรู้ข่าวสารภายในด้วยการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว การกำจัดคู่แข่งชั้นเพื่อสร้างตลาดผูกขาด หรือแม้แต่ในรูปของผลประโยชน์ทางการเมือง ได้แก่ การหาเสียงสนับสนุนคะแนนนิยมจากผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง

2.4 ทฤษฎีอำนาจรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนในการตัดสินใจบริหารและใช้ทรัพยากรขององค์กรด้วย รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยปรากฏและเลือกใช้ในประเทศต่าง ๆ มี 6 แบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบมีโครงสร้างและจุดมุ่งหมายที่อธิบายได้ ดังนี้ แบบที่ประชุมเมือง (Town-meeting) หรือแบบที่ประชุมเมืองที่มีผู้แทน (Representative town meeting) แบบสภานายกเทศมนตรี (The council-mayor form) แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The weak mayor form) แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The strong mayor form) แบบคณะกรรมการ (The Commission form) แบบผู้จัดการ (The Manager form)

เมื่อพิจารณารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยมีลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong - mayor form) ซึ่งสภานิติบัญญัติจะมีขนาดเล็กและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ส่วนนายกเทศมนตรีบางครั้งอาจมีการปรับเปลี่ยนไปในรูปแบบของการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นมา ที่เรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรี หน้าที่ของ CAO แต่ละคนในท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกัน แต่จุดที่เหมือนกันได้แก่ การจัดการด้านการงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดระบบ CAO ขึ้นมาช่วยให้นายกเทศมนตรีสามารถ

ทุ่มเทในด้านการเป็นผู้นำทางการเมืองได้มากขึ้น โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวคิดและนโยบาย ต่อจากนั้นก็แสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่าง ๆ เป็นต้นว่า ผลักดันการขอรับรองจากสภา รวมทั้งเดินทางไปพบประชาชนตามพื้นที่ต่าง ๆ และต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้น ๆ จนถึงในระดับรัฐและระดับประเทศ ประเทศไทยใช้ระบบนี้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นทั่วไปรวมทั้งกรุงเทพมหานคร

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จะแยกพิจารณาใน 2 ส่วน คือส่วนที่ 1 เป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical relationship) ที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางเป็นหลักกับหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ โดยพิจารณาทั้งทางด้านการเมืองและการคลัง ส่วนที่ 2 เป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal relationship) ในส่วนนี้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยจะพิจารณาร่วมกันในประเด็นทั้งทางการเมืองและการคลัง พร้อมกับชี้ให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียของรูปแบบความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมา ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการนำเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยรวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

2.4.1 ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical relationship)

ความสัมพันธ์ส่วนนี้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้หลักการที่ว่าท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐบาลกลาง ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ควรอยู่บนหลักการพื้นฐานดังต่อไปนี้

- (1) การกำกับดูแลและการเข้าแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น
- (2) การกำกับดูแลและเข้าแทรกแซงต้องมีกฎหมายรองรับ
- (3) การกำกับดูแลของส่วนกลางต่อส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปเพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติซึ่งบัญญัติขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น
- (4) การเข้าแทรกแซงของส่วนกลางสามารถกระทำได้ในกรณีที่ท้องถิ่นได้ทำผิดกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ หรือมีการกระทำที่แสดงให้เห็นว่าไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

(5) หากมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเข้ากำกับดูแลและการเข้าแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ให้มีองค์อิสระที่ทำหน้าที่วินิจฉัยตัดสินชี้ขาด

(6) ส่วนกลางสามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการได้นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ท้องถิ่นต้องยินยอมรับมอบอำนาจหน้าที่นั้นด้วย

2.4.1.1 ตัวแบบของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น (หจวณ ชูเพ็ญ, 2550: 20-22)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ใน 4 รูปแบบคือ

รูปแบบที่ 1 เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐปฏิบัติต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ (agency model) เป็นความสัมพันธ์แบบทางเดียวที่ฝ่ายหนึ่ง (รัฐบาลกลาง) มีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่าย (องค์กรปกครองท้องถิ่น) ภายใต้ความสัมพันธ์เช่นนี้รัฐมักมีบทบาทในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานในขอบเขตที่จำกัด

รูปแบบที่ 2 เป็นความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน (partnership model) หรือความสัมพันธ์แบบ 2 ทาง ที่ทั้งสองฝ่ายคือรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นร่วมมือกันในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ นอกจากนี้การดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลกลางที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันอย่างใกล้ชิด เช่นการเปลี่ยนแปลงสถานภาพที่เป็นอยู่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือการที่รัฐมีโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นได้ จะต้องมีการปรึกษาหารือระหว่างกันเสียก่อน และได้รับการยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

รูปแบบที่ 3 เป็นความสัมพันธ์แบบผู้ดูแล (Stewardship model) โดยรัฐให้ความไว้วางใจท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลกิจการของรัฐในระดับท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามสมควร และบางกรณีสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลกลางได้ แต่ท้ายที่สุดรัฐก็สามารถที่จะเปลี่ยนแปลง ยับยั้ง ยกเลิกการกระทำใด ๆ ของท้องถิ่นได้

รูปแบบที่ 4 เป็นความสัมพันธ์แบบอำนาจ-พึ่งพิง (Power-dependence) เป็นการมองความเป็นจริงเชิงพฤติกรรมว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นเช่นเดียวกับองค์กรอื่นในสังคมที่เป็นผู้มีบทบาททางการเมืองและมีทรัพยากรทางการเมือง ได้แก่ ความชำนาญงาน องค์การ ข้อมูลข่าวสาร และบทบาทที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์กับรัฐจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครอง (Inter-government relationship) อย่างพึ่งพิงกัน การที่ฝ่ายใดจะพึ่งพิงฝ่ายใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับทรัพยากรของแต่ละฝ่ายซึ่งโดยปกติแล้วรัฐบาลกลางมักจะมีรายได้เปรียบมากกว่า โดยเฉพาะการพึ่งพาในเรื่องเงินอุดหนุน

โดยทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะผสมผสานกันทั้ง 4 รูปแบบขึ้นอยู่กับว่าจะเน้นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมากกว่ากันเท่านั้น เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย และไทย มีลักษณะของรูปแบบที่ 1 และ 4 มาก ในขณะที่กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียจะมีลักษณะของรูปแบบที่ 2 และ 3 มาก

2.4.1.2 ความสัมพันธ์ด้านการคลัง

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น การคลังไม่สามารถหาข้อสรุปของการแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละระดับของรัฐบาลไว้อย่างตายตัว รวมทั้งการกระจายอำนาจทางการคลังเช่นกัน แต่สามารถจัดวางระเบียบทางการคลังให้เหมาะสมกับแต่ละประเทศได้โดยอาศัยปัจจัยพื้นฐานของประเทศนั้น ๆ อันได้แก่โครงสร้างทางสถาบัน ประวัติศาสตร์การเมือง แต่ปัจจัยดังกล่าวจะมีลักษณะร่วมที่จุดมุ่งหมายของนโยบายการคลัง

จุดมุ่งหมายหลักของนโยบายการคลังของรัฐ คือ

1. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ
2. การกระจายรายได้
3. การกระจายทรัพยากรด้านการคลัง (Fiscal resources)

โดยในประเด็นทั้ง 3 สามารถแยกเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับต่างกันไปกล่าวคือ จุดมุ่งหมายของการสร้างการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและการกระจายรายได้ นั้น ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการจัดทำงบประมาณ

ในประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดแคลนเงินลงทุน การที่รัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจสร้างสาธารณูปโภคระดับชาติที่ส่งผลประโยชน์ให้กับคนส่วนใหญ่ของประเทศย่อมเป็นการดีกว่าการแบ่งอำนาจดังกล่าวให้แก่ท้องถิ่น เพื่อนำไปจัดสรรบริการเพียงเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ประเด็นที่น่าสนใจต่อมาซึ่งสนับสนุนการ คงอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง คือ ประการแรก เรื่องการกระจายรายได้ ซึ่งเมืองใหญ่ที่มีเศรษฐกิจดีย่อมมีฐานภาษีและเงินลงทุนอันจะนำไปสู่การขยายฐานทางเศรษฐกิจของตนมากยิ่งขึ้น ในทางกลับกันเขตการปกครองที่มีฐานเศรษฐกิจขนาดเล็กย่อมมีโอกาสในการพัฒนาชุมชนน้อยลงในเชิงเปรียบเทียบ หากรัฐบาลกลางมอบอำนาจในทางการคลังให้ท้องถิ่นดูแลตัวเองแล้ว สุดท้ายปัญหาการกระจายรายได้จะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น และประการที่สอง เป็นเรื่องประสิทธิภาพการบริหารการจ้ดองค์กรภายในรัฐบาลแต่ละระดับซึ่งโดยปกติรัฐบาลกลางย่อมมีความสามารถในการบริหารภาษีทั้งทางด้าน การวิเคราะห์ การทำบัญชี การประเมินการจ้ดเก็บรวมถึงการจ้ดสรรกรบริการสาธารณะดีกว่ารัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา

ในประเด็นเรื่องการตัดสินใจจัดท้างบประมาณในการจ้ดสรรบริการสาธารณะให้ท้องถิ่น ย่อมเป็นอำนาจของท้องถิ่นในการจ้ดทำเนืองจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและเข้าใจความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะของท้องถิ่น รวมทั้งการจ้ดเก็บภาษีต่าง ๆ ในท้องถิ่น ย่อมรู้ถึงความเหมาะสมในการเลือกใช้วิธีการเก็บภาษีหรือค่าบริการในท้องถิ่นที่มีลักษณะแตกต่างกันตามพื้นที่ โดยในเรื่องของการจ้ดบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้จากพื้นฐานของระบอบการปกครองที่การจ้ดสรรสินค้าและบริการมักใช้วิธีการลงมติ (ทางอ้อม) ซึ่งเป็นการสะท้อนความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องชัดเจนมากกว่า รัฐบาลกลาง

ปัญหาที่พบบเห็นในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปนั้น คือ การไม่สามารถเข้าถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้ เนื่องจากผู้นำท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ดำรงตำแหน่งอย่างชอบธรรมจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ทำให้นโยบายด้านการจ้ดสรรทรัพยากรส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่ควบคุมจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังเข้ามามีบทบาทในด้านต่าง ๆ อีก เช่น การกำหนดบทบาทในการจ้ดเก็บภาษีของรัฐท้องถิ่น ระบบขึ้นเงินเดือนของพนักงานประจำท้องถิ่น เป็นต้น อีกทั้งท้องถิ่นเองไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแสดงความต้องการของตนเองออกมา

ในเชิงหลักการจะพิจารณาใน 2 ประเด็นหลัก คือ

1. มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ
2. มีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

ซึ่งในโลกความจริงไม่เกิดกรณีสุดขั้วดังกล่าว แม้แต่ประเทศสิงคโปร์ที่เป็นตัวอย่างของการกระจายอำนาจ แต่จะเป็นไปในลักษณะของการรวมศูนย์หรือการกระจายอำนาจมากขึ้นโดยเปรียบเทียบ

ประจักษ์พยานที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในรูปลักษณะแบบเดียวกันหมดทั้งประเทศ จากความแตกต่างนี้เอง ทำให้กรอบในการพิจารณาโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต้องแบ่งระดับอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ประเภทดังนี้ คือ

1. **ท้องถิ่นชนบท (Small rural local government)** เป็นระดับรัฐที่ถูกระบุว่ามีเครื่องมือในการวางแผนและการจัดการด้านการคลังน้อย และมีอำนาจทางการคลังต่ำ ทำให้ระดับการปกครองถูกจัดการโดยตรงจากรัฐบาลกลาง เช่น กรณีประเทศเคนยา หรือภายใต้การดูแลของรัฐภูมิภาค เช่น ประเทศฟิลิปปินส์

2. **เทศบาล (Municipalities)** เป็นระดับที่ถูกระบุว่ามีอำนาจในการปกครองตัวเองมากและมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณค่อนข้างสูง ในบางประเทศ เช่น จีนและฟิลิปปินส์ เทศบาลมีลักษณะใกล้เคียงกับจังหวัด

3. **มหานคร (Largest cities)** จะแตกต่างจากเทศบาลหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการปกครองตัวเองและอำนาจทางการคลัง

2.4.2 ความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship)

ความสัมพันธ์ในแนวนอนหรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลแต่ละระดับ เป็นการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ในแนวทางปฏิบัติหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ย่อมต้องมีการทำงานร่วมกันเนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบของบางหน่วยปกครองทับซ้อนกับอีกหน่วยการปกครองหนึ่ง ความสัมพันธ์ในแนวนอน

(Horizontal Relationship) จึงเป็นแนวทางปฏิบัติของท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ต้องการจัดระบบทั้งทางด้านการคลังและการบริหารงานให้สอดคล้องกับหน่วยปกครองย่อยที่มีพื้นที่ซ้อนทับกับตน รวมทั้งการจัดบริการที่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้นความสัมพันธ์ในแนวนอนจึงต้องพิจารณาทั้งความสัมพันธ์ด้านการเมืองการปกครองควบคู่ไปกับความสัมพันธ์ทางด้านการคลังด้วย

มหานครส่วนใหญ่จะมีอำนาจทางการคลังมากกว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นย่อย ระบบการดำเนินงานในมหานครจึงมีหลายรูปแบบ เช่น จัดสรรสินค้าและบริการแบบเดียวกันทั่วทั้งเขตพื้นที่ด้วยหน่วยงานของตนเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานอิสระหรือตลาด (ภาคเอกชน) เป็นผู้ดูแล นอกจากนี้อาจแบ่งเขตพื้นที่เพื่อให้บริการทั่วถึงประชาชน การที่จะตัดสินใจเลือกดำเนินการแบบใดก็ตาม จะต้องพิจารณาทั้งข้อดีและข้อเสียของแต่ละรูปแบบในลักษณะหาจุดเด่นจุดด้อยของแต่ละความสัมพันธ์แล้วนำมาประยุกต์ใช้มากกว่า ในส่วนนี้จะอธิบายถึงความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางที่แตกต่างกันบ้างเนื่องจากรูปแบบของท้องถิ่นซึ่งโดยทั่วไปมี 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่หนึ่ง รัฐบาลท้องถิ่นแบบมีอำนาจสมบูรณ์ (Centralized metropolitan government) เป็นรูปแบบที่พบเห็นเป็นปกติ ความสัมพันธ์ในแนวนอนดังกล่าวทำให้หน่วยปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ทุกประการในเขตปกครองโดยไม่มีหน่วยงานพิเศษขึ้นมารับผิดชอบ การจัดบริการดังกล่าวจะครอบคลุมพื้นที่ของหน่วยปกครองย่อยที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวอยู่ เช่น การขนส่งมวลชน จึงพบเห็นรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวในเขตเมืองขนาดใหญ่ เช่น กรุงโซล นครจาร์กาตา

ลักษณะที่สอง แบบแตกตัวหรือแยกหน้าที่ (Functional Fragmentation) ในหน่วยปกครองที่มีความสัมพันธ์แบบ Functional Fragmentation คณะผู้บริหารในเขตเมืองมีความรับผิดชอบต่อการจัดบริการสาธารณะเพียงเล็กน้อย และหน้าที่พื้นฐานในท้องถิ่นจะเป็นของตัวแทนในท้องถิ่นนั้น เห็นได้ว่าข้อแตกต่างระหว่าง Centralized metropolitan government และ Functional Fragmentation มีอย่างชัดเจน เพราะโดยส่วนใหญ่เขตการปกครองใหญ่หนึ่ง ๆ จะซ้อนทับกับพื้นที่ของหน่วยปกครองย่อย การจัดบริการบางประการจึงทับซ้อนกันได้ เช่น การจัดบริการเรื่อน้ำ การกำจัดขยะ เป็นต้น ข้อดีของรูปแบบ Functional Fragmentation คือสามารถแยกการจัดบริการสาธารณะออกจากระบบการเมืองมีโอกาสสร้างผู้เชี่ยวชาญในกิจการแต่ละประเภทได้มากขึ้น และการดึงเงินรายได้จากการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนไปใช้ในกิจการทั่วไปได้น้อยลง เป็นผลให้หน่วยปกครองย่อยต้องแสดงเจตจำนงในการใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ มากขึ้น ในขณะที่ข้อเสียของรูปแบบ Functional Fragmentation คือ ยิ่งหน่วยปกครองให้อำนาจ

แก่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นพิเศษเพื่อกิจการหนึ่ง ๆ แล้ว อาจทำให้การพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมลดน้อยลง เนื่องจากการประสานนโยบายข้ามหน่วยงานอิสระเป็นไปได้ยาก อีกทั้งโอกาสที่จะนำรายได้ไปจัดสรรบริการบางประเภทลดน้อยลง อันเนื่องมาจากความสามารถในการทำรายได้ของกิจการนั้น ๆ ไม่จูงใจให้มีการเข้ามาลงทุน

ลักษณะที่สาม แบบมีการแยกในเรื่องกฎหมายและแบบมีชั้นการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น (Jurisdictional fragmentation) และ (Two tiers system) เป็นรูปแบบที่เสนอให้มีหน่วยปกครองท้องถิ่นที่จัดบริการสาธารณะเองอยู่ในพื้นที่ที่เป็นจำนวนมาก พบเห็นได้ชัดในสหรัฐอเมริกา ที่ในแต่ละรัฐจะมีหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเองอยู่เป็นจำนวนมาก จะเห็นได้ว่า Jurisdictional Fragmentation กับ Functional Fragmentation มีความแตกต่างกันในแง่ที่ว่า Functional Fragmentation เกิดจากความตั้งใจของผู้บริหาร ในขณะที่ Jurisdictional Fragmentation เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของการพัฒนาเมือง ข้อดีของรูปแบบความสัมพันธ์ Jurisdictional Fragmentation คือสามารถสร้างหน่วยปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารูปแบบความสัมพันธ์อื่น เนื่องจากเป็นหน่วยปกครองขนาดเล็กที่เข้าถึงความต้องการของประชาชน ข้อเสียของรูปแบบ Jurisdictional Fragmentation คือ จะส่งผลให้หน่วยปกครองท้องถิ่นแต่ละหน่วยไม่สามารถดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of scale) ได้ และอาจก่อให้เกิดภาวะภาษีและการได้รับบริการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายได้ของท้องถิ่นนั้น เพื่อคงคุณสมบัติที่ดีของความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ จึงมีการสร้างหน่วยปกครองในระดับเมืองที่คาบเกี่ยวพื้นที่หลายหน่วยปกครองย่อย (Overlapping Metropolitan Government) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงาน เช่น ในกรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ในทางปฏิบัติการปกครองในลักษณะดังกล่าวค่อนข้างที่จะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เนื่องจากผู้บริหารของทุกระดับ รวมทั้งหัวหน้าส่วนแผนงานต่าง ๆ เป็นข้าราชการที่แต่งตั้งมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น การทำงานของแต่ละหน่วยปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนตามเขตพื้นที่โดยมี The Metropolitan Manila Commission เป็นผู้ควบคุมและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยปกครองต่าง ๆ ให้มีเอกภาพ

บทที่ 3

กระบวนการการจัดสรรงบประมาณ

ปัญหา และอุปสรรคขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษากระบวนการการจัดสรรงบประมาณ ครั้งนี้ประกอบด้วยหกส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง กระบวนการจัดสรรงบประมาณแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ส่วนที่สองปัญหา และอุปสรรคของวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ส่วนที่สาม วิวัฒนาการของงบประมาณของไทยตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน ส่วนที่สี่การจัดสรรงบประมาณรูปแบบต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเคยใช้ ส่วนที่ห้าขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย และ ส่วนที่หกวิธีการและการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

รูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) เป็นรูปแบบที่ได้นำมาใช้ในประเทศไทยในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เนื่องจาก เป็นรูปแบบงบประมาณที่นอกจากจะมุ่งจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ของกิจกรรม ทำให้งานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิผล เป็นรูปธรรม กำกับและบริหารงานได้อย่างเป็นระบบ มีทิศทางชัดเจน และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างยั่งยืน เพราะคำนึงถึงเป้าหมายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวมากกว่าจะเป็นระยะสั้น โดยการจัดทำงบประมาณกำหนดให้มีการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ทิศทางการพัฒนา หรือวิสัยทัศน์ แล้วจึงกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างชัดเจนและมีหลักเหตุผล อีกทั้งแผนดังกล่าวจะต้องดำเนินการได้ การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนก็เพื่อสะดวกในการวัดผลการดำเนินงานอีกด้วย นอกจากนี้ระบบวิธีการงบประมาณที่เสนอ ได้ออกแบบให้การบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น ด้วยการดึงให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการงบประมาณอย่างเป็นระบบ

สำหรับวิธีการงบประมาณ ซึ่งจะเป็นกระบวนการที่ช่วยให้เกิดการจัดทำงบประมาณที่ดีได้นั้นมีหลายระบบนอกจาก PBB แล้วยังมีระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning Programming Budgeting หรือ PPB) ด้วย

3.1.1 การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดเตรียมงบประมาณเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งจะเริ่มดำเนินการล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณใหม่ประมาณ 9 – 10 เดือน (ปีงบประมาณมีกำหนดระยะเวลา 1 ปี เริ่มต้นจาก 1 ตุลาคม – 30 กันยายนปีถัดไป) การจัดเตรียมงบประมาณจะประกอบด้วยหลายๆหน่วยงานร่วมกันรับผิดชอบ แต่หน่วยงานที่เป็นแกนหลักได้แก่ หน่วยงานงบประมาณหรืออาจจะกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่กลุ่มหนึ่ง รับผิดชอบมาให้จัดทำงบประมาณ หน่วยงานคลัง หน่วยงานวางแผนและวางนโยบาย หรือบางองค์กรอาจแต่งตั้งคณะทำงาน (ประกอบด้วยผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณฯ) รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เป็นได้

แม้ว่าประเทศไทยกำหนดงบประมาณ 1 ปี แต่เนื่องจากกิจกรรม และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการ และบางกิจกรรมเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เวลาดำเนินการนานกว่า 1 ปี อีกทั้งการพัฒนาท้องถิ่นมิใช่เป็นสิ่งที่สามารถทำได้สำเร็จในระยะเวลาสั้นๆ แต่ต้องใช้เวลาดำเนินการ และจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การจัดทำงบประมาณแบบวางแผนหรือ PBB จึงสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีกว่าแบบแสดงแผนงาน กล่าวคือ PBB กำหนดให้ต้องวางแผนระยะยาว (ซึ่งในที่นี้กำหนดให้ “ระยะยาว” กำหนดเป็นระยะเวลา 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

การทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการวิธีการงบประมาณ โดยกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนพัฒนาฯ ก่อนการจัดเตรียมงบประมาณประจำปี หรืออย่างช้าจะต้องทำคู่ขนานกันไป โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นแผนระยะสั้น และเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ที่นำมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับภาวะปัจจุบัน ดังนั้นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องจัดทำให้สอดคล้องกับนโยบายผู้บริหาร และที่สำคัญต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ โดยแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวเป็นกรอบกำหนดทิศทางการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามงบประมาณในแต่ละปีเป็นการพัฒนาท้องถิ่นตามทิศทางที่ต้องการ

เอกสารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดเตรียม เพื่อประกอบการจัดทำและเสนองบประมาณมีดังนี้

3.1.1.1 แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว (Long Term Plan) เป็นขั้นตอนที่จำเป็น แต่สามารถเลือกทำในส่วนที่สามารถทำได้ไปก่อน และพัฒนาจนกระทั่งทำได้อย่างสมบูรณ์ในอนาคต

แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว จะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ การกำหนดนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ และกรอบการดำเนินงานแต่ละกิจกรรมที่จะบรรลุซึ่งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานแต่ละกิจกรรมที่สะท้อนถึงผลผลิต และผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการทำกิจกรรมนั้น ๆ

แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวจะต้องแสดงรายละเอียดถึงประมาณการรายรับ (รายได้ การก่อหนี้ การลงทุน การบริหารเงิน ฯลฯ) และรายจ่ายของกิจกรรมต่างๆ ของอปท. ทั้งหมด เพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นฯ แสดงให้เห็นภาพแผนการเงินระยะยาวขององค์กรอย่างเป็นรูปธรรม

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวจะต้องคำนึงถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูงกว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวฉบับก่อนหน้า งบประมาณประจำปีปัจจุบัน ผลการตรวจสอบในอดีต (ทั้งการตรวจสอบภายในและภายนอก) รายงานการประเมินผลรายงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีก่อนๆ นโยบายของผู้บริหาร ความต้องการของประชาชน โดยอาจจัดทำการสำรวจความเห็นสถานะเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว ควรประกอบไปด้วย 3 ส่วน

แผนการลงทุนระยะยาว (Long Term Capital Plan)

เป็นการวางแผนลงทุนในสินทรัพย์ต่างๆ ที่กฎหมายให้อำนาจ อปท. ลงทุนได้ เช่น ซื้อพันธบัตรรัฐบาล ฝากเงินธนาคาร ซื้อกิจการหรือที่ดิน ฯลฯ โดยการลงทุนดังกล่าวควรเป็นการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดในแผนการเงินระยะยาว และงบประมาณประจำปีสร้างความมั่นคงให้กับองค์กร ทั้งนี้การลงทุนไม่ควรดำเนินการ โดยมุ่งเพื่อประโยชน์ทางการค้าอย่างเดียว หรือมุ่งหาผลกำไรสูงสุด แต่มุ่งเพื่อเป็นประโยชน์สาธารณะด้วย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ เป็นองค์กรสาธารณะ มีความรับผิดชอบ

ต่อชุมชนประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้การลงทุนควรเป็นการลงทุนที่ไม่เสี่ยงมากนัก และง่ายที่เปลี่ยนแปลงสภาพหากท้องถิ่นต้องการเงินทุน

แผนการเงินระยะยาว (Long Term Financial Strategy)

แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการบริหารและจัดการทรัพย์สิน (Asset Management) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว โดยพิจารณาด้านทุนที่แท้จริง เช่น ทรัพย์สินระยะยาวต้องคิดค่าเสื่อมราคา (หากทำได้) เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ สะท้อนต้นทุนต่อหน่วยตามความเป็นจริง และจะได้พิจารณาความคุ้มค่าของแต่ละหน่วยกิจกรรม นำไปสู่การเปรียบเทียบกิจกรรมต่างๆ และจัดสรรแหล่งเงินทุน รายได้ หรือแม้แต่ก่อนนี้ เพื่อการดำเนินกิจกรรมอย่างเหมาะสม เช่น การสร้างถนน จะต้องคำนวณถึงค่าเสื่อมราคา ประมาณการรายจ่ายสำหรับค่าบำรุงรักษาถนน และแหล่งที่มาของเงินทุนที่จะนำมาใช้จ่าย พิจารณาผลประโยชน์ที่จะได้รับ และเปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่นๆ เพื่อจัดสรรเงินงบประมาณให้เหมาะสม

แผนการบริหารและจัดการหนี้ระยะยาว (Long Term Borrowing Management Plan)

ซึ่งโดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรก่อหนี้ ในบางกรณีเท่านั้น โดยมีหลักการสำคัญในการวางแผนการก่อหนี้ดังนี้

- ก่อหนี้สำหรับกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ระยะยาวหรือเป็นการลงทุนที่จะสร้างบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นหลายชั่วอายุคน (Intergeneration) เช่นสะพาน ถนน เขื่อน เป็นต้น เพราะกิจกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่คนหลายชั่วอายุ จึงควรให้คนที่ได้รับผลประโยชน์ในแต่ละชั่วอายุร่วมกันรับภาระต้นทุนจากการลงทุนนี้ มากกว่าจะให้ประชาชนในปัจจุบันรับภาระกลุ่มเดียว เป็นไปตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle)

- ก่อหนี้เพื่อไม่ให้เกิดภาระในการหารายได้ หรือการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีใดปีหนึ่ง แล้วค่อยๆ ปรับเพิ่มรายได้

ทั้งนี้แผนการบริหารและการก่อหนี้ระยะยาว จะต้องระบุถึงเพดานการก่อหนี้ รูปแบบของหนี้ที่ก่อ ความปลอดภัยและความเสี่ยงของหนี้ที่ก่อ ภาระการชำระดอกเบี้ยและเงินต้น

การก่อหนี้ที่มุ่งให้เกิดต้นทุนต่ำที่สุดและเสี่ยงน้อยที่สุด โดยแสดงถึงจำนวนเงินที่ต้องชำระหนี้ตามระยะเวลาที่กำหนดให้ชัดเจน นอกจากนี้แผนนี้จะต้องสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าเงินทุนมีมากพอที่จะใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ที่วางแผนไว้

3.1.1.2 แผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี

แผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี หรือที่เรียกว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นส่วนงานที่สำคัญและจำเป็นต้องทำเช่นกัน แต่เลือกทำได้เฉพาะส่วนที่พร้อมดำเนินการไปก่อนประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

แผนประจำปี (Annual Plan)

เป็นรายงานที่แสดงแผนการเงินประจำปีพร้อมคำอธิบายหลักการและเหตุผล โดยมีสาระสอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวในช่วงเวลาเดียวกัน แต่อาจมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับนโยบายของผู้บริหาร และสถานการณ์ปัจจุบัน พร้อมเหตุผล โดยจะแสดงรายละเอียดทางการเงิน ปรับใช้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน และตัวเลขประมาณการรายรับและรายจ่ายพร้อมที่จะนำไปดำเนินการ แผนประจำปีควร ประกอบด้วย

- รายงานสภาพทั่วไปของท้องถิ่น
- แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหาร
- ประเด็นปัญหา นโยบาย และเป้าหมายการบริหารประจำปี
- วัตถุประสงค์ เหตุผลและความจำเป็นของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ
- แผนการเงิน (รายรับและรายจ่าย) ในแต่ละกิจกรรม สะท้อนจากพัสดุดูบุคลากรที่ต้องใช้ในกิจกรรมต่างๆ ในแต่ละระยะเวลาในปีงบประมาณ
- แหล่งที่มาของเงิน
- ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม ที่เน้นคุณภาพทั้งผลผลิตและผลลัพธ์
- ภาพรวมการคลัง เปรียบเทียบ 2 ปีก่อนหน้าปีงบประมาณ ปีปัจจุบัน และปีงบประมาณที่เสนอ

แผนการจัดการแหล่งเงินทุนของกิจกรรมต่างๆ (Funding Policy)

เป็นรายงานประกอบงบประมาณประจำปี ที่แสดงการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Analysis) ในแต่ละกิจกรรมต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำในงบประมาณประจำปี เพื่อแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับ เหตุผลและความจำเป็นในการทำกิจกรรมต่างๆ ความสำคัญ ผลกระทบจากการดำเนินหรือไม่ดำเนินกิจกรรมนั้นต่อท้องถิ่นและถ้าไม่ดำเนินการมีทางเลือกอื่นหรือไม่

การจัดทำแผนการจัดการแหล่งเงินทุนมี 3 ขั้นตอนดังนี้

1. พิจารณาชี้ชัด (Identify) ถึงต้นทุน (Cost) ของแต่ละภารกิจหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในปีงบประมาณตามหลักทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Principles) โดยเทียบระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับและต้นทุนที่จะต้องใช้จ่ายของแต่ละกิจกรรมตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ได้แก่ ต้นทุนของกิจกรรมใดๆ ควรได้รับการชดเชย ณ เวลาที่ผลประโยชน์ของกิจกรรมนั้นเกิดขึ้น ดังนั้นภารกิจที่ให้ผลประโยชน์หรือบริการในระยะยาวแก่ประชาชนหลายชั่วอายุหรือรุ่น (Generation) ต้นทุนของการก่อกิจกรรมนั้นควรกระจายให้ได้รับการชดเชยจากประชาชนหลายชั่วอายุด้วย หลักการนี้บางครั้งจึงถูกเรียกว่า Intergeneration Equity

- กิจกรรมบางประเภทส่งผลประโยชน์แก่ประชาชนจำนวนมาก และไม่สามารถจำกัดจำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมนั้นๆ การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจึงไม่ขึ้นกับจำนวนผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรม หรือไม่สามารถระบุได้ว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมโดยตรง (Indirect Benefit) หรือเป็นกิจกรรมที่ก่อประโยชน์แก่ชุมชนโดยรวม (Public Benefit) หรือเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ให้ต้นทุนของค่าใช้จ่ายกิจกรรมลักษณะนี้ จัดสรรแก่ประชาชนในท้องถิ่นทั่วไป โดยมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพ เหมาะสมกับลักษณะของกิจกรรมเป็นสำคัญ

ตัวอย่างของผลประโยชน์เหล่านี้ ได้แก่ ผลประโยชน์ที่ได้ทราบว่ามีกาให้บริการนี้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถใช้บริการนี้เมื่อต้องการ แม้ว่าปัจจุบันประชาชนอาจจะไม่ต้องการใช้บริการก็ตาม กิจกรรมหรือบริการบางอย่างก่อให้เกิดผลประโยชน์ในรูปแบบของความภาคภูมิใจในท้องถิ่น หรือทราบว่าลูกหลานจะได้รับบริการหรือผลประโยชน์จากกิจกรรม

เช่นกัน เช่น การมีพิพาทกันในห้องถิ่น แม้ว่าประชาชนในห้องถิ่นบางคนจะไม่เคยเข้าไปเยี่ยม ชมเลยก็ตาม ถ้าเข้าไปเยี่ยมชมก็จะได้รับความรู้ ความบันเทิง แต่หากไม่เคยเข้าไปแล้ว การทราบ ว่าห้องถิ่นของตนมีประวัติศาสตร์ยาวนานและมีการเก็บรักษาสิ่งของในประวัติศาสตร์ใน พิพาทกันก็สามารถสร้างความภาคภูมิใจได้ เป็นต้น

- กิจกรรมใดที่สามารถระบุบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงได้ (Private Benefit) หรือเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นสินค้าเอกชน (Private Goods) ให้ต้นทุนจากการดำเนิน กิจกรรมดังกล่าวชดเชยจากรายได้ที่จัดเก็บจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์จาก กิจกรรมโดยตรง สอดคล้องกับหลัก User Pays Principle เช่น การจอดรถยนต์ข้างถนน ผู้ที่ใช้ รถยนต์ได้รับประโยชน์จากการใช้พื้นที่สาธารณะโดยตรง สมควรจัดเก็บค่าจอดรถตามเวลาที่มีการ จอดรถยนต์มากกว่าจะจัดเก็บภาษีจากทุกๆ คน เป็นต้น

- กิจกรรมบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพื่อควบคุม กำกับ หรือจำกัดผลกระทบทางลบ (Negative Effect) ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลก่อขึ้นแล้วกระทบ ต่อบุคคลอื่นหรือต่อชุมชนให้ต้นทุนกิจกรรมดังกล่าวได้รับการชดเชยจากบุคคลที่ก่อให้เกิด ผลกระทบทางลบนั้น เช่น ถ้าโรงงานปล่อยน้ำเสียในแม่น้ำ ทำให้แม่น้ำเป็นพิษ และคนอื่นๆ ไม่ สามารถบริโภคน้ำในแม่น้ำได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องกำกับกับการปล่อยน้ำเสียต้อง ตรวจวัดคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ให้ต้นทุนการกำกับ และตรวจวัดคุณภาพน้ำเก็บจากโรงงาน สอดคล้องกับหลัก Polluter Pays Principle (ผู้ก่อมลภาวะต้องจ่าย)

2. ปรับแต่งการชดเชยต้นทุนให้เหมาะสม และส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมให้มี ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนในห้องถิ่น และผู้เสียภาษีด้วยความเป็นธรรม (Fairness) และความเท่าเทียมกัน (Equity) ในการจัดสรร ต้นทุน อีกทั้งหลีกเลี่ยงการจัดสรรต้นทุนที่จะกระทบต่อประชาชนหรือกลุ่มบุคคล หรือบุคคลใด บุคคลหนึ่ง อย่างฉับพลันหรืออย่างมาก

3. เลือกแหล่งเงินทุนหรือวิธีการจัดหาเงินทุนที่จะชดเชยต้นทุนของแต่ละกิจกรรม ซึ่งอาจจะจัดหาจากแหล่งเงินทุนวิธีเดียว หรืออาจจัดหาจากหลายๆ แหล่งหรือหลายๆ วิธีที่ กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เป็นวิธีที่เหมาะสม ปฏิบัติได้ มี ประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล เช่นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนหลายชั่วอายุ อาจหาแหล่งเงินทุนจากเงินกู้มาใช้จ่าย กิจกรรมที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะอาจชดเชยจาก

รายได้ภาษี กิจกรรมที่มีลักษณะเป็นสินค้าเอกชนอาจหาแหล่งเงินทุนจากการเก็บค่าใช้บริการ (User Charge) ค่าสมัคร (Application/License Fee) ค่าเข้า (Entrance Fee) กิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อกำกับผลกระทบทางลบอาจหาแหล่งเงินทุนจากค่าปรับ (Fines) หรือ บทลงโทษ (Penalties) เป็นต้น

แผนการบริหารและจัดการหนี้ประจำปี (Annual Borrowing Management Plan)

แสดงถึงจำนวนหนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี และแผนการบริหารหนี้ รวมถึงแผนการก่อหนี้ใหม่เพื่อกิจกรรมต่างๆ (หากมี) พร้อมวัตถุประสงค์การก่อหนี้ ภาระหนี้ต่องบประมาณ ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว และแผนชำระดอกเบี้ยและเงินต้นของหนี้เดิมในปีงบประมาณ ทั้งนี้มุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น โดยมีต้นทุนต่ำสุด และมีความเสี่ยงน้อยที่สุด

การจัดทำแผนการเงินต่าง ๆ ข้างต้น จำเป็นต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ปัญหาของพื้นที่ ความต้องการของประชาชน เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) นโยบายของฝ่ายบริหาร และทิศทางการดำเนินงาน (Mission or Direction) ขององค์กร ทั้งสำหรับแผนระยะสั้น (Short Term) และระยะยาว (Long Term) วัตถุประสงค์ (Objective) ของการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่คาดหวังจะได้รับการทำกิจกรรม โดยต้องกำหนดเป็นตัวชี้วัดผลงาน (Performance indicator) ที่ชัดเจนและวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม การประมาณการต้นทุนอันเนื่องมาจากการดำเนินการของกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และผลงานที่กำหนด โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร

งบประมาณประจำปีที่ผู้วิจยเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำ ควรทำให้เข้าใจง่ายมีรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมของกิจกรรม เน้นที่รายรับและรายจ่ายของภารกิจ/กิจกรรมที่จะดำเนินการ วัตถุประสงค์ของการทำภารกิจต่างๆ ความจำเป็น และผลประโยชน์หรือผลลัพธ์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับ ต้นทุนในการจัดทำกิจกรรม แหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้จ่าย หรือเงินกู้ยืม เหตุผลการกู้ยืม บทสรุปทางการเงินการคลัง การลงทุน การบริหารและจัดการหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่ออ่านแล้วผู้อ่าน (อันได้แก่ประชาชนทั่วไป) สามารถทราบ และเข้าใจได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางแผนจะทำกิจกรรมใดบ้างในปีงบประมาณนี้ ด้วยเหตุผลใด มีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหน หากไม่ทำกิจกรรมดังกล่าว ตนเองและท้องถิ่นจะมีผลกระทบอย่างไร การดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีค่าใช้จ่ายเท่าไร และจะหาเงินทุนจากแหล่งใดมาใช้จ่าย จะส่งผล

กระทบต่อสินทรัพย์และหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร รายงานงบประมาณ หรือแผนประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอ จะมีลักษณะคล้ายกับงบดุลของบริษัทเอกชน และถือเป็นร่างแรกของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเพื่อเสนอแก่สาธารณชนพิจารณา

หากต่อมา มีผู้ใดเห็นว่า สภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา ที่ได้รับการอนุมัติไปแล้ว โดยอาจจะเป็นประชาชน ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ผู้นั้นสามารถร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการศึกษาวิเคราะห์ พิจารณาความเหมาะสมในการแก้ไข เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา ได้ หรือหากไม่มีผู้ใดร้องขอ ให้หน่วยงานวางแผนและหน่วยงานงบประมาณพิจารณาทบทวนแผนพัฒนาฯ ณ ปีที่ 2 ว่ายังคงเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่ และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นควรให้ปรับแผนพัฒนาฯ พร้อมแสดงเหตุผลประกอบ ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการเสนอแผนพัฒนาฯ และงบประมาณประจำปี

3.1.1.3 ขั้นตอนการจัดเตรียมแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวและงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ขั้นตอนการจัดเตรียมแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวและงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีดังนี้

1) กำหนดปฏิทินงบประมาณ และแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว

ทุกต้นปีงบประมาณ หน่วยงานงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จะกำหนดปฏิทินงบประมาณ เป็นขั้นตอน และระยะเวลาที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับเวลา และกิจกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตั้งแต่ต้นเริ่มวางแผนพัฒนาฯ การทบทวนแผนพัฒนาฯ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวนการประชุมในการจัดทำงบประมาณ อนุมัติงบประมาณ ตลอดจนบริหารงบประมาณ และเสนอปฏิทินงบประมาณ ให้ผู้บริหารอนุมัติเสนอให้ อบต. ต้องเวียน/แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง (รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น) ได้รับทราบปฏิทินงบประมาณโดยทั่วกัน และเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้สนใจเข้าร่วมรับฟังได้ การประชุมจัดทำงบประมาณตามเวลาที่จัดให้ได้ตามต้องการ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นทุกครั้งของการประชุมแต่ ยิ่งการที่ประชาชนเข้าร่วมมากเท่าใดก็จะเป็นการประสานความเข้าใจได้มากเท่านั้น

2) วางแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว และ/หรือทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว

เมื่อถึงกำหนดเวลาการจัดทำแผนพัฒนาฯ ตามปฏิทินงบประมาณที่อนุมัติในข้อ 1 แล้วให้หน่วยงานงบประมาณประสานงานระหว่างผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยควรเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรอิสระท้องถิ่น และ/หรือประชาชนให้ร่วมกันมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาฯ เพื่อร่วมระดมความคิดเห็น และสร้างควมมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างแผนการพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว (ทุกๆ 5 ปี) การสร้างควมมีส่วนร่วม เช่น ในท้องถิ่นขนาดเล็ก มีประชาชนจำนวนไม่มาก เช่น อบต. ให้จัดประชุมระดมความคิดเห็นแบบประชาคม โดยเชิญประชาชนในพื้นที่มาร่วมประชุมระดมความคิดเห็นในการวางแผนพัฒนาฯ โดยตรงแทนการเลือกตัวแทนประชาชนมาประชุม ในท้องถิ่นขนาดใหญ่อาจจัดสัมมนา หรือออกแบบสอบถาม หรือทำการสำรวจความคิดเห็นในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น และนำมาประมวล วิเคราะห์และเพื่อจัดทำกรอบแผนพัฒนาฯ ตามรูปแบบและสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ตามที่กล่าวมาข้างต้นต่อไป

การวางแผนพัฒนาฯ จึงเท่ากับเป็นการกำหนดทิศทางพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนในรูปแบบตัวเงิน ด้านรายรับและรายจ่าย โดยจะต้องวางแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแนวพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และแนวพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระดับสูงกว่า ผลที่ได้รับจะทำให้ทราบถึงความสำคัญของกิจกรรมด้านต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งมีลักษณะเป็นกรอบความคิด และค่อนข้างเป็นรูปธรรมในระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาฯ หากมีแผนงาน โครงการใดที่จะกระทบต่อ ประชาชนในพื้นที่จำนวนมาก และต้องการการยอมรับจากประชาชน อบต. ควรจะจัดทำการศึกษาพิจารณาเพื่อรับฟังความเห็นเป็นวงกว้าง เป็นเรื่องๆ ไป

อนึ่ง การกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรม หน่วยงานนั้นจะต้องแปลงภารกิจ เป็นตัวเงินค่าใช้จ่าย ซึ่งจะต้องหาข้อมูลด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่างๆ ทั้งด้านบุคลากรและด้านวัสดุ เป็นต้น (แหล่งข้อมูลด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สำคัญได้แก่ หน่วยงานคลัง) และนำมาประมาณค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดในแผนงาน โครงการรวบรวมในงบประมาณที่เสนอ ตามลำดับความสำคัญของกิจกรรม โดยลงรายละเอียดมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เมื่อใส่ตัวเลขด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นที่เกิดจากการทำกิจกรรมต่างๆ แล้ว ก็จะทำให้แผนพัฒนาฯ มีความสมบูรณ์ให้ข้อมูลค่าใช้จ่ายและผลที่จะได้รับในแต่ละแผนงาน โครงการและกิจกรรม และเป็นข้อมูลที่พร้อมให้ผู้บริหารพิจารณา ตัดสินใจและอนุมัติใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความพร้อมทางด้านการเงิน เมื่อจัดทำ
 ร่างแผนพัฒนาฯ เสร็จ อาจทำสัมมนา จัดประชาพิจารณ์ หรือจัดส่งสำเนาร่างแผนพัฒนาฯ ให้
 ประชาชนในพื้นที่รับทราบ เช่นส่งสำเนาร่างแผนพัฒนาฯ ให้หมู่บ้านละ 3 ฉบับ และรอฟัง
 ผลตอบสนองจากประชาชน หากมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขที่มีสาระสำคัญ ให้ผู้บริหารพิจารณาแก้ไข
 แผนพัฒนาฯ ตามนั้น แล้วจึงเสนอให้สภาพิจารณานุมัติต่อไป เป็นต้น

3) ประมาณรายรับประจำปี

หน่วยงานงบประมาณจะทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานคลัง หน่วยงาน
 วางแผนและนโยบายเพื่อพิจารณาประมาณการรายรับแต่ละปี ควรจัดทำเป็นคณะกรรมการ โดย
 เริ่มจาก

1. หน่วยงานที่หารายได้มีหน้าที่ประมาณการรายได้ประจำปีของ อบต. พร้อม
 จัดทำรายละเอียดประกอบ
2. คณะกรรมการ พิจารณาวงเงินงบประมาณ โดยนำรายได้ที่ประมาณการ
 ทั้งสิ้น พร้อมรายละเอียดมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่าถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่อย่างไร ต่างจาก
 รายได้ที่ประมาณการในแผนพัฒนาฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด แล้วจึงนำรายได้มาหักรายจ่ายที่ผูกพัน
 ต่อเนื่องจากปีก่อนหน้า หักเงินที่ต้องชดใช้เงินสะสมที่ยืมมา เป็นต้น และคงเหลือรายได้สุทธิที่จะ
 ใช้จ่ายในปีงบประมาณใหม่
3. วิเคราะห์ภาพเศรษฐกิจโดยรวม พร้อมกับการปรับเปลี่ยนกรอบแผนพัฒนาฯ
 ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน สถานะทางการคลัง นโยบายและเป้าหมายที่ต่างไปจากที่
 แผนพัฒนาฯ กำหนดแต่เดิม และเสนอแนวทางนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นแบบ
 สมดุล ขาดดุล หรือเกินดุล พร้อมเหตุผลประกอบแก่ผู้บริหารให้พิจารณา
4. ปรับปรุงวงเงินงบประมาณ ให้สอดคล้องกับนโยบายงบประมาณ และกำหนด
 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมวิธีการ และแหล่งรายรับต่างๆ ให้ผู้บริหารให้ความ
 เห็นชอบ
5. แฉ่งยอดวงเงินรวมของงบประมาณประจำปีให้หน่วยงานต่างๆ ทราบ และแจ้ง
 ให้ทราบถึงกรอบแผนพัฒนาฯ ที่จะใช้ในปีงบประมาณนั้นว่าให้ความสำคัญกับกิจกรรมเศรษฐกิจ
 ด้านใด เปลี่ยนไปจากแผนพัฒนาฯ หรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

4) ประมาณการรายจ่ายประจำปี

เมื่อแต่ละหน่วยงานทราบวงเงินงบประมาณประจำปี และกรอบใหม่ของแผนพัฒนาฯ ให้แต่ละหน่วยงานปรับปรุงแผนพัฒนาระยะยาวและงบประมาณประจำปี ให้เหมาะสม และทันสมัยอีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาจากสถานการณ์ปัจจุบัน ผลงานปีก่อนหน้า ปรับปรุงรายละเอียดด้านการเงินการคลัง เช่น ต้นทุนค่าใช้จ่าย จำนวนวัสดุครุภัณฑ์ที่ต้องการ แหล่งที่มาของเงินทุน-โดยประสานกับหน่วยงานคลัง และงบประมาณ จัดลำดับความสำคัญของแต่ละแผนงานโครงการ กิจกรรม แล้วจึงจัดทำคำขอของงบประมาณ ในแต่ละแผนงาน ตามเอกสารที่กำหนดส่งให้หน่วยงานงบประมาณพิจารณา

5) วิเคราะห์งบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณ

หน่วยงานงบประมาณวิเคราะห์คำขอของงบประมาณ ตามด้านกิจกรรมเศรษฐกิจ ตามแผนพัฒนาฯ การวิเคราะห์งบประมาณเน้นที่แผนงาน โครงการ กิจกรรม และผลงาน มากกว่าหมวดรายจ่าย หรือหน่วยงานที่จัดทำคำขอ โดยแยกงานต่างๆ ออกเป็นโครงการ/กิจกรรมเดิมที่ต้องทำต่อเนื่อง และกิจกรรมใหม่ ถ้าเป็นโครงการเดิม ก็จะประเมินผลงานปีก่อนหน้า ความก้าวหน้าของแผนงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ เพิ่มเติมจากการตรวจสอบกับโครงการใหม่ คือตรวจสอบความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายที่จัดขอ ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนหรือผลตอบแทนของบุคลากร เงินซื้อพัสดุ หรือจ้างงาน และผลงานที่จะจัดทำในปีงบประมาณ ความถูกต้องความซ้ำซ้อน ผลผลิตและผลลัพธ์ ดัชนีชี้วัดผลงาน ความจำเป็น ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ของแผนงานหรือโครงการ มากกว่าการลงรายละเอียดการซื้อพัสดุหรือจ้างงาน โดยอาจเชิญหน่วยงานที่จัดทำคำขอของงบประมาณมาชี้แจง ส่วนใหญ่การวิเคราะห์จะอิงกับแผนพัฒนาฯ เป็นสำคัญ ทำให้ไม่ต้องใช้เวลากับการวิเคราะห์งบประมาณประจำปีมากนัก หากงบประมาณแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ หน่วยงานจะต้องจัดทำคำชี้แจงการเปลี่ยนแปลงเมื่อวิเคราะห์คำขอของงบประมาณแล้ว จึงรวบรวมแผนงานด้านต่างๆ ตามลำดับความสำคัญจึงจัดสรรเงินงบประมาณลงในแต่ละด้านกิจกรรมเศรษฐกิจ ตามวงเงินงบประมาณที่ผู้บริหารให้ความเห็นชอบ (เป็นการจัดทำงบประมาณแบบรายได้กำหนดรายจ่าย (Revenue Approach) และจัดทำรายละเอียดงบประมาณแยกตามหน่วยงาน และหมวดรายจ่ายประกอบในเอกสารงบประมาณ และแจ้งให้หน่วยงานต่างๆ รับทราบวงเงินงบประมาณที่ได้รับ สำหรับโครงการหรือกิจกรรมใดที่ไม่ได้รับงบประมาณปีนี้จะจัดสำรองไว้เพื่อดำเนินการต่อไปเมื่อมีงบประมาณ และทำการปรับแผนพัฒนาระยะยาวให้สอดคล้องกับการ

เปลี่ยนแปลงงบประมาณ แล้วจึงเสนอจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบ

6) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบร่างแผนพัฒนาฯ (ทุกๆ 5 ปี) และงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ทุกปี) ที่ฝ่ายบริหารเห็นชอบ และเปิดรับการแสดงความคิดเห็น เมื่อร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรือร่างงบประมาณประจำปีได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งร่างดังกล่าวให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบโดยทั่วถึง เช่นจัดส่งสำเนาร่างฯ ให้อย่างน้อยหมู่บ้านละ 3 ฉบับ และติดประกาศร่างแผนพัฒนาฯ ตามที่สาธารณะที่คนทั่วไปเห็นได้ชัดเจน เช่น ที่สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ห้องสมุดสาธารณะ โรงเรียน ตลาด เป็นต้น ถ้ามีงบประมาณควรจัดทำประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่างๆ เพื่อเป็นสร้างเสริมประชาธิปไตยด้วย และให้รอรับข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างแผนพัฒนาฯ และงบประมาณประจำปีกลับจากประชาชนเป็นเวลาอย่างน้อย 1 เดือน นับจากวันส่งร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรืองบประมาณประจำปี นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดสัมมนาหรือประชาพิจารณ์ เกี่ยวกับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่สำคัญ หรือที่อาจส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากในท้องถิ่น อย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบและซักถามเกี่ยวกับข้อมูลเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ และ/หรือ งบประมาณประจำปี และในขณะเดียวกันเพื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสประเมินว่ากิจกรรมที่วางแผน หรือกำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีตรงต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

7) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชน ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณประมวล วิเคราะห์ และสรุปข้อคิดเห็นของประชาชน และองค์กรอิสระต่างๆ นำเสนอผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ ผู้บริหารพิจารณา ทบทวน ปรับปรุงแผนพัฒนาฯ และงบประมาณประจำปี ให้เหมาะสม ทันสมัย และตอบสนองความต้องการของชุมชนให้มากที่สุดตามที่เห็นสมควร และมอบหมายให้หน่วยงานงบประมาณแก้ไขปรับปรุงร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรือร่างงบประมาณให้เรียบร้อย นำเสนอให้ผู้บริหารพิจารณาเห็นชอบลงนาม และนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกับรัฐบาลกลาง และยังคงต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งในต่างระดับ และในระดับเดียวกัน กล่าวคือแตกต่างกัน ในด้านขนาดองค์กร วงเงินงบประมาณ โครงสร้าง กิจกรรมและภารกิจ ซึ่งความแตกต่างนี้ทำให้วิธีการงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับรัฐบาลกลางอาจไม่เหมาะสมกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีการงบประมาณที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
หนึ่งอาจไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งจึงทำให้รายละเอียด และวิธีการให้
ได้มาซึ่งแผนพัฒนาฯ อาจแตกต่างกันไปได้ในรายละเอียด

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนขององค์กรมาก มีวงเงิน
งบประมาณสูง และมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการจำนวนมาก ควรกำหนดให้มีสำนักงานงบประมาณทำ
หน้าที่รับผิดชอบการจัดเตรียมงบประมาณโดยตรง เนื่องจากต้องประสานกับหน่วยงาน และผู้
ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก การพิจารณาจัดสรรงบประมาณค่อนข้างยุ่งยาก และใช้เวลาเพื่อความ
รอบคอบและถี่ถ้วน

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก การทำงานไม่ซับซ้อน มี
วงเงินงบประมาณไม่มาก ไม่มีหลายหน่วยงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่ต้องประสานในการจัดทำ
งบประมาณมากนัก อาจไม่จำเป็นต้องมีสำนักงานงบประมาณรับผิดชอบเรื่องงบประมาณโดยตรง
และขั้นตอนการประสานงานกับประชาชนอาจไม่ต้องดำเนินการถี่บ่อยเท่า อปท. ขนาดใหญ่ แต่
ควรมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำร่างงบประมาณ และแผนพัฒนาฯ เฉพาะเพื่อรับผิดชอบ
เรื่องนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 3.1 : ขั้นตอนการจัดเตรียมแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวและงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วยงานงบประมาณกำหนดปฏิทินงบประมาณ



หน่วยงานงบประมาณประสานกับผู้บริหาร หน่วยงานต่างๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 5 ปี และ 1 ปี และประกาศให้ทราบโดยทั่วไป



หน่วยงานงบประมาณประสานกับหน่วยงานคลัง (ประมาณการรายรับ) หน่วยงานวางแผนและนโยบายเพื่อพิจารณาวงเงินงบประมาณประจำปี และจัดทำรายละเอียดประกอบ เสนอผู้บริหารพิจารณาเห็นชอบ เพื่อเสนอสภาพิจารณาต่อไป



หน่วยงานงบประมาณประกาศวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (รวม) ให้หน่วยงานต่างๆ ทราบ



แต่ละหน่วยงานจัดทำคำขอของงบประมาณ โดยลงรายละเอียดที่ทันสมัย ตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ และตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ทราบ และตามวิธีและแบบฟอร์มที่กำหนด และจัดส่งให้หน่วยงานงบประมาณตามเวลาที่กำหนดในปฏิทินงบประมาณเพื่อพิจารณา



หน่วยงานงบประมาณวิเคราะห์คำขอของงบประมาณ และจัดสรรเงินงบประมาณตามแผนงานโครงการต่างๆ ตามหมวดการใช้จ่าย ตามหน่วยงาน เสนอผู้บริหารให้ความเห็นชอบ และแจ้งให้หน่วยงานต่างๆ ทราบวงเงินงบประมาณของตน



หน่วยงานงบประมาณจัดทำประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรือร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้ส่งสำเนาร่างฯ ให้หมู่บ้านละ 3 ฉบับ และให้รอรับฟังข้อคิดเห็นประมาณ 1 เดือน และทำสรุปข้อคิดดังกล่าวรายงานให้ผู้บริหารทราบ



ผู้บริหารพิจารณาให้ปรับปรุงร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรือวงงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามข้อคิดเห็นของประชาชน และจัดทำร่างดังกล่าวเพื่อพิจารณาเห็นชอบลงนาม และเตรียมเสนอร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ต่อฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

3.1.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)

การอนุมัติงบประมาณคือกระบวนการการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอตามร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวและงบประมาณประจำปี พร้อมทั้งเอกสารประกอบ เพื่อให้มีการนำงบประมาณที่ได้รับอนุมัตินั้นไปใช้บริหารได้

สำหรับการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้าที่นี้เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาที่จะพิจารณาร่างงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดเตรียมและนำเสนอ โดยวิธีการงบประมาณในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะถูกกำหนดด้วย ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความชัดเจนและการบังคับใช้ สาเหตุหนึ่งที่กระบวนการอนุมัติงบประมาณถูกกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา ผู้วิจัยเข้าใจว่าเพื่อให้ตัวแทนของประชาชน หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้สอบถาม และพิจารณาร่างงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลหรือไม่ และจะได้กำกับ ดูแลการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามงบประมาณที่อนุมัติ ทั้งนี้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่ในรูปของการตรากฎหมาย และระเบียบต่างๆ จึงกำหนดให้ร่างงบประมาณเมื่อได้รับการอนุมัติแล้ว เป็นข้อบัญญัติ หรือข้อบังคับงบประมาณด้วย และเพื่อเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามร่างงบประมาณที่ได้รับอนุมัติเรียบร้อยแล้วอย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกับการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดและความซับซ้อน รวมถึงภารกิจหน้าที่ที่แตกต่างจากภารกิจของรัฐบาล การดำเนินการตามงบประมาณที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากน้อยต่างกัน อีกทั้งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า การพิจารณางบประมาณอาจสามารถทำให้ประชาชนเข้าร่วมพิจารณาโดยตรงมากกว่าการอาศัยตัวแทนประชาชน (ฝ่ายนิติบัญญัติ) จึงเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไปว่า กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะเดียวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลหรือไม่

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็มีขนาดไม่เท่ากัน มีความซับซ้อนในการบริหารงานต่างกันไป จำนวนวงเงินงบประมาณมากน้อยไม่เท่ากัน การกำหนดระเบียบวิธีการอนุมัติงบประมาณเป็นมาตรฐานเดียว และบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกันทุก

แห่ง ผู้วิจัยเห็นว่าไม่เหมาะสม ควรให้ อปท. สามารถกำหนดระเบียบปฏิบัติวิธีการงบประมาณ
ได้เองภายใต้กรอบวิธีการงบประมาณที่รัฐกำหนดอย่างกว้างๆ

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าพิจารณาคือ จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมี
อำนาจอนุมัติงบประมาณประจำปีโดยตรงด้วยการนำร่างงบประมาณผ่านสภา เนื่องจากฝ่าย
บริหารก็เป็นตัวแทนของที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน และหากกำหนดให้ประชาชน
สามารถเข้าร่วมในการจัดเตรียมร่างงบประมาณตั้งแต่แรกอยู่แล้ว และให้ประชาชนแสดงความ
ความคิดเห็นกับร่างงบประมาณโดยตรงแล้ว การเพิ่มขึ้นตอนให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (ซึ่งเป็นตัวแทนของ
ประชาชน) ทำการตรวจสอบร่างงบประมาณรายจ่ายอีกครั้งหนึ่งจึงน่าจะไม่ใช่จำเป็นสำหรับ อปท.
ขนาดเล็กที่มีการร่วมมือกับประชาชนอย่างใกล้ชิดในกระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นระยะๆ อยู่
แล้ว การพิจารณาอนุมัติงบประมาณอีกขั้นตอนหนึ่ง จึงน่าจะไม่ใช่จำเป็นสำหรับ อปท. ขนาดเล็ก

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ก็มี
วัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์อยู่เช่นกัน เพราะทำให้มีการพิจารณาร่างงบประมาณอย่าง
รอบคอบ อีกครั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ (ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน) หลังจากฝ่ายบริหารได้
พิจารณาแล้ว และกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อกำกับ ควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานฝ่าย
บริหาร ดังนั้นการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติงบประมาณจึงเป็นการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ
คานอำนาจฝ่ายบริหารได้ ทั้งผลกระทบ และผลประโยชน์ต่างๆ ด้วยการให้ฝ่ายนิติบัญญัติ
พิจารณาร่างงบประมาณอีกครั้ง ทำให้วิธีการงบประมาณใช้ระยะเวลานาน และไม่คล่องตัว ซึ่งเป็น
จุดสมดุลงที่จำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจนในปฏิทินงบประมาณ เพราะการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ
ของฝ่ายนิติบัญญัติจะนำไปสู่การซักถาม แก้ไข/ตัดทอนงบประมาณ (แต่ไม่มีอำนาจเพิ่มวงเงิน
งบประมาณ) หรืออาจมีการต่อรองกับฝ่ายบริหารเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ต่างฝ่ายต่าง
เห็นชอบ

การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติงบประมาณ หลังจากฝ่ายบริหารพิจารณา
เห็นชอบแล้ว นำไปสู่ทางเลือกระหว่างความรอบคอบ ถี่ถ้วนในการพิจารณางบประมาณหลายๆ
ครั้งกับหลายคณะบุคคล กับความล่าช้า และไม่คล่องตัว ในวิธีการงบประมาณ ซึ่งจำเป็นจะต้อง
หาจุดสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการควบคุมและความคล่องตัว

ผู้วิจัยเห็นว่า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีความใกล้ชิดกับประชาชนหากมี
การกำหนดวิธีการงบประมาณให้เปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการ

จัดเตรียมงบประมาณ โดยตรง แต่เริ่มแรกในการจัดทำงบประมาณ สามารถร่วมจัดทำ หรือ ชักถามหรือให้ข้อเสนอแนะตั้งแต่ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ดี ความจำเป็นในการมีกระบวนการอนุมัติงบประมาณผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ (ตัวแทนประชาชน) อีก ครั้งหนึ่งจึงน่าจะตัดทอนไปได้ และเมื่อฝ่ายบริหารอนุมัติร่างงบประมาณแล้ว ให้ส่งร่าง งบประมาณนั้นแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อรับทราบ และประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เลย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามวิธีนี้ (ดังที่กล่าวในข้างต้น) จำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างรูปแบบการ ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแบบสภาพบริหารท้องถิ่น แบบกรรมการบริหารของ บริษัทเอกชน กำหนดนโยบายโดยสภาพบริหารท้องถิ่น และดำเนินการบริหารนโยบายโดยตัวแทน สภาพ หรือประธาน สภาพ หรืออาจว่าจ้างผู้จัดการมืออาชีพมาบริหารตามนโยบายที่สภาพบริหาร ท้องถิ่นกำหนด ซึ่งประเด็นการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองนี้อยู่นอกเหนือกรอบการวิจัยนี้ จึงจำกัด กรอบแต่เฉพาะ โครงสร้างการปกครองแบบปัจจุบัน ที่มีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และคง วิธีกรงบประมาณเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ขั้นตอนการปฏิบัติยังคง เหมือนกัน แต่เนื่องจากสายการบังคับบัญชาของ อปท. ขนาดเล็กและสั้นกว่า บริการประชาชน จำนวนไม่มาก จึงทำให้ อปท. ขนาดเล็กสามารถดำเนินการวิธีการงบประมาณเฉพาะบางขั้นตอน เท่านั้น

สำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีความใกล้ชิดระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนไม่มากเท่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพราะประชาชนใน ความรับผิดชอบมีจำนวนมาก หน่วยงานมีหลายแหล่ง โครงสร้างองค์กรซับซ้อน จึงยังมีความ จำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนจะทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณแทน ประชาชนต่อไปเพื่อให้เกิดการพิจารณาแผนพัฒนาฯ และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอย่างรอบคอบ ถี่ถ้วน สอดคล้องกับวิธีการงบประมาณที่ดี ผู้วิจัยจึงขอเสนอ ให้ฝ่ายนิติ บัญญัติมีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณในลักษณะเดิมต่อไป ดังนั้นเมื่อฝ่ายบริหารอนุมัติร่าง งบประมาณแล้วนั้น ให้ส่งร่างดังกล่าวแก่ฝ่ายนิติบัญญัติให้พิจารณาอนุมัติต่อไป และเมื่อฝ่ายนิติ บัญญัติอนุมัติ จึงประกาศร่างงบประมาณเป็นกฎหมาย หากไม่เห็นด้วยให้ร่างงบประมาณ ดังกล่าวตกไป และให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง และสรรหาฝ่ายบริหารใหม่ภายใน 15 วัน

ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังคงมีหน้าที่ความรับผิดชอบใน ส่วนของการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ/ข้อบังคับต่างๆ รวมถึงการกำหนดระเบียบในวิธีการ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม เพื่อกันอำนาจและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ให้ ดำเนินการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อไป

นอกจากนี้ ผู้วิจัย ยังเห็นควรเสนอให้เปลี่ยนแปลงขั้นตอนในกระบวนการอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เพื่อให้วิธีการงบประมาณสอดคล้องกับคุณสมบัติวิธีการงบประมาณที่น่าเสนอข้างต้น ได้แก่

1. ให้มีกระบวนการพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวในลักษณะเดียวกันกับอนุมัติงบประมาณประจำปี โดยให้ทำไปพร้อมกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเมื่อถึงกำหนดเวลาต้องพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาฯ เช่นทุกๆ 5 ปี หรือเมื่อมีสาระสำคัญต้องเปลี่ยนแปลง เนื่องจากวิธีการงบประมาณที่เสนอข้างต้นเป็นแบบ เน้นให้ อบต. จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องตามแผนพัฒนาฯ โดยหากไม่มีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปจากที่ประมาณการไว้ให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ทำให้แผนพัฒนาฯ มีความสำคัญมากเทียบเท่ากับ งบประมาณ การให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติแผนพัฒนาฯ ด้วยก็เพื่อเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติ และควบคุมไปกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนพัฒนาฯ ทั้งสอง มีความสำคัญต่อการพัฒนาของท้องถิ่นในระดับเท่ากัน จะแตกต่างกันเพียงด้านเงื่อนไขเท่านั้น

2. ในระหว่างกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ควรเปิดให้ประชาชนที่สนใจสามารถเข้าร่วมประชุม และรับฟังการพิจารณาต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยไม่มีสิทธิซักถาม และไม่มีออกเสียง เป็นเพียงการร่วมรับฟัง และรับรู้เท่านั้น หากมีข้อสงสัยหรือต้องการออกความเห็น จะต้องทำผ่านตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนได้ทราบถึงกำหนดเวลาและสถานที่ของการประชุม ผลการประชุม ความเป็นไปในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยทำผ่านสื่อต่างๆ เช่นหนังสือพิมพ์ วิทยุและ/หรือโทรทัศน์ท้องถิ่นฯ เพื่อสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น และเป็นไปตามหลักการบริหารการปกครองที่ดี

3. ให้ยกเลิกการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือนายอำเภอ) ต้องให้ความเห็นชอบกับงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการบังคับใช้ กล่าวคือที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุมัติและลงนามอนุมัติงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความรวดเร็ว เป็นเอกภาพ และเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบให้อนุมัติร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรืองบประมาณประจำปีแล้ว ให้ฝ่ายบริหารสามารถนำแผนพัฒนาฯ และงบประมาณประจำปีไปใช้ปฏิบัติได้เลย มิต้องรอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/

นายอำเภอพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องตั้งแต่แรกในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณ

4. ให้ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถออกระเบียบวิธีการงบประมาณได้เอง และให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบที่เป็นกรอบกว้างๆ ที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในวิธีการงบประมาณเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ดี เพื่อให้รายละเอียดในขั้นตอนการทำงานงบประมาณของท้องถิ่นในแต่ละระดับ หรือระดับเดียวกันที่มีความแตกต่างกัน สามารถแตกต่างกันได้ トラาบใดที่ขั้นตอนการทำงานงบประมาณที่แตกต่างทำให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ดีและเหมาะสมกับท้องถิ่นนั้นๆ

3.1.3 การบริหารงบประมาณ

หมายถึงการบริหารและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนพัฒนาฯ และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ใช้จ่าย เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติอย่างเต็มประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ตอบสนองวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นตามแผนพัฒนาฯ และงบประมาณรายจ่ายที่เป็นที่ยอมรับและได้รับการอนุมัติ

เนื่องจากการจัดเตรียมงบประมาณแบบกำหนดให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว จึงทำให้การบริหารงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีเท่ากับเป็นการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ไปพร้อมกันด้วย อีกทั้งงานบริหารงบประมาณเป็นงานปฏิบัติที่ฝ่ายบริหารต้องดูแลในรายละเอียด เป็นประจำ และอย่างต่อเนื่องตลอดปีงบประมาณ การมุ่งเน้นการทำงานในแต่ละปีทีวางแผนให้สอดคล้องและต่อเนื่องตามแผนพัฒนาฯ ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากกว่า การบริหารงบประมาณเป็นการบริหารจัดการ เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงิน และการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติ อย่างมีประสิทธิภาพ บางครั้งจึงเรียกการบริหารงบประมาณว่า “การควบคุมงบประมาณ” เมื่อข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการรับทราบ/อนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติก็จะถือประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับ เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ จัดระบบงาน และวิธีการบริหารและจัดการ/ การควบคุม / การตรวจสอบ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามงบประมาณอย่างเต็มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและ

นโยบายในการควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายเท่านั้นสำหรับวิธีการขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดได้เองตามหลักการวิชาชีพ ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับองค์กรนั้นๆ โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานทำหน้าที่เฉพาะทางการเงินการคลังเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมของเงินเพื่อก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารเงินและสามารถให้บริการทางการเงินแก่หน่วยงานอื่นๆ อย่างมีมาตรฐาน ตัวอย่างหน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ สำนัก/กองนโยบายและแผน สำนัก/กองคลัง สำนัก/กองงบประมาณทำหน้าที่อนุมัติเงินประจำงวด สำนัก/กองตรวจสอบภายในทำหน้าที่ตรวจสอบการบัญชีและการเงิน นอกจากนี้ฝ่ายบริหารอาจจะต้องกำหนดระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกคนรวมทั้งหน่วยงานเจ้าของงบประมาณต้องปฏิบัติตามเพื่อการบริหารและจัดการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารงบประมาณมีรายละเอียดตามขั้นตอน ดังนี้

- 1) การจัดเก็บรายได้ และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณให้เต็มประสิทธิภาพ และสอดคล้องตามแผนที่วางไว้
- 2) การโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

ในที่นี้จะอธิบายถึงขั้นตอนการเบิกเงินประจำงวด การอนุมัติเงินประจำงวด การโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เป็นสำคัญ เมื่อหน่วยงานได้เบิกและใช้จ่ายเงินไปแล้ว จำเป็นจะต้องมีการวางระบบการควบคุมภายในเพื่อให้แน่ใจ ได้ว่ามีการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล (ซึ่งระบบการควบคุมภายในจะได้อธิบายในบทต่อไป นอกจากนี้ยังรวมถึงการตรวจสอบ ทั้งการตรวจสอบภายในและตรวจสอบภายนอก (อธิบายในบทสุดท้าย) เพื่อตรวจสอบให้แน่ใจได้ว่า มีการใช้จ่ายเงินเพื่อการดำเนินกิจกรรมตามที่ได้ของงบประมาณไว้ และก่อให้เกิดผลงานตามที่วางแผน มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด การดำเนินงานรวดเร็ว มีคุณภาพ ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยการตรวจสอบจะพิจารณาด้วยการเปรียบเทียบกับดัชนีวัดผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงและที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ และงบประมาณเป็นหลัก และเน้นที่การพิจารณาผลงานเป็นสำคัญ ในระหว่างปีงบประมาณ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการครบปีงบประมาณ ให้แต่ละหน่วยงานทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานของตน เช่น หน่วยงานงบประมาณทำรายงานสรุปผลการบริหาร

งบประมาณ หน่วยงานคลังจัดทำรายงานทางการเงิน การพัสดุ เป็นต้น เพื่อให้หน่วยงาน งบประมาณหน่วยงานวางแผน และหน่วยงานคลัง (อาจตั้งเป็นคณะกรรมการ) รวบรวมเพื่อใช้ในการจัดทำ “รายงานสรุปประจำปี” (Annual Report) ซึ่งประกอบด้วยรายงานผลการดำเนินการ รายงานงบการเงินการบริหารหนี้ การลงทุนต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริง โดยเปรียบเทียบกับที่แสดงใน งบประมาณประจำปีและรอการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบภายนอก เพื่อรับรองความถูกต้องของ รายงานต่างๆ โดยเฉพาะงบการเงิน และบัญชี โดยกำหนดให้ต้องได้รับการตรวจสอบนี้ภายใน ระยะเวลา 120 วัน หลังจากสิ้นปีงบประมาณ และเมื่อรายงานประจำปีได้รับการตรวจสอบและ รับรองแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศ เผยแพร่รายงานดังกล่าวให้เป็นที่ทราบ โดยทั่วไปแก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาล ภายในระยะเวลา 120 วัน และให้จัดส่งรายงาน ประจำปีให้แต่ละหมู่บ้านในพื้นที่อย่างน้อยหมู่บ้านละ 3 ฉบับ เพื่อเผยแพร่แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้ทราบโดยทั่วกัน

ในระหว่างปีงบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ดูแล ตรวจสอบ และติดตามการ ทำงานของฝ่ายบริหารและส่วนราชการให้บริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสามารถตั้งกระทู้ ถามปัญหาในการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ตลอดจนสามารถเข้าชื่อร่วมกันเพื่อขออภิปรายไม่ ไว้วางใจฝ่ายบริหารทั้งคณะหรือรายบุคคลได้

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใสมี ประสิทธิภาพ มีประชาชนให้ความร่วมมือ และมีส่วนร่วม ควรกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์การ แดงรายงานผลงานกิจกรรมที่หน่วยงานได้ปฏิบัติไปแล้ว แก่หัวหน้าหน่วยงาน ผู้บริหาร และ สาธารณชนทั่วไป เป็นระยะๆ เช่น ตามระยะเวลาที่แผนงานหรือโครงการดำเนินเสร็จ หรือเวลา เสร็จงวดงานเพื่อเบิกประจำงวด เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ สามารถติดตามและประเมินผล การบริหารงบประมาณ การปฏิบัติงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ว่าเป็นไปตาม งบประมาณที่ได้รับอนุมัติหรือไม่ มีผลคืบหน้าไปประการใดบ้าง คุ่มค่าการลงทุนหรือไม่ มีปัญหา/ อุปสรรคอย่างไร บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ และจะได้แก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ เหมาะสม และพิจารณาเงินประจำงวดในงวดต่อไป อีกทั้งจะได้ใช้รายงานผลงานนั้นมาวิเคราะห์ ประเมินผล และปรับใช้ในการตั้งงบประมาณในปีต่อไปด้วย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ทำรายงานเป็น ระยะๆ นี้ได้แก่ สำนัก/กอง/ส่วนแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ณ เวลาทุกๆ สิ้นปีงบประมาณหรือสิ้นแผนพัฒนาฯ เมื่อ อปท. ดำเนินการตามงบประมาณ รายงานจ่ายเสร็จสิ้นแล้ว หรือแผนพัฒนาท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้ว ให้ อปท. ประกาศสรุปผลการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบกับแผนฯ ที่วางไว้ พร้อมอธิบายเหตุผลแก่สาธารณชนทราบ

จะเห็นได้ว่า วิธีการงบประมาณที่เสนอออกแบบให้ อปท. ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในวิธีการงบประมาณ 2 จุด และจำเป็นที่ อปท. ต้องดำเนินการคือ จุดเริ่มต้น ในการทำแผน และ จุดสุดท้ายในการดำเนินการตามแผนเสร็จสิ้น จุดอื่นๆ ระหว่างการดำเนินงาน เช่น แจ้งให้ ประชาชนทราบถึงร่างแผนหรืองบประมาณ ก่อนเสนอสภาฯ จัดประชาพิจารณ์ก่อนการดำเนินการ อีกครั้ง ให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมสัมมนา แลกผลงานทุก 3 – 6 เดือน นอกเหนือไปจากทุกๆ สิ้นปีงบประมาณ หาก อปท. พร้อม และสามารถทำได้ ให้ดำเนินการตามความเหมาะสม เพราะยิ่ง อปท. ประสานและดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้นเท่าใด ก็จะทำให้การทำงาน ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้นเท่านั้น

3.1.3.1 ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

ขั้นตอนการเบิกเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายดำเนินการ มีดังนี้

1. เมื่อหน่วยงานทราบวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติตามข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย การจะใช้จ่ายเงินงบประมาณจะกำหนดตามแผนงาน/โครงการ/งาน/กิจกรรม ต่างๆ ที่ได้จัดทำขอไว้เมื่อถึงเวลาดำเนินการต้องการใช้เงินเพื่อดำเนินการ ให้จัดทำคำขออนุมัติเงิน ประจำงวด แยกเป็น แต่ละงานและโครงการ ตามแบบที่กำหนดพร้อมแนบรายละเอียดโครงการ แผนปฏิบัติงาน หากเป็นการเริ่มต้นโครงการใหม่ ต้องรายงานผลความคืบหน้าของงานหรือโครงการหากเป็นงานหรือโครงการต่อเนื่องจากงวดก่อนหน้า ส่งให้หน่วยงานงบประมาณพิจารณา และเสนอขออนุมัติก่อนวันเริ่มต้นของระยะงวดไม่น้อยกว่า 10 วัน เนื่องจากรายละเอียดของงาน และโครงการได้ระบุชัดเจนในงบประมาณอยู่แล้ว การพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดจึงพิจารณาได้ อย่างรวดเร็ว การกำหนดให้มีการเบิกจ่ายเงินประจำงวดคงอยู่ก็เพื่อสร้างความสมดุลระหว่าง รายได้และรายจ่าย เป็นระยะๆ อีกทั้งเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ของ หน่วยงานตามงบประมาณว่ายังคงเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่ เป็นระยะๆ
2. เมื่อหน่วยงานงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวด ให้แจ้งหน่วยงานและหน่วย การคลัง โดยหน่วยงานสามารถก่อนหรือเบิกจ่ายได้ภายในวงเงินที่อนุมัติ ที่หน่วยงานคลัง และ หน่วยงานคลังจะควบคุมการเบิกจ่ายตามรายการ และกรอบวงเงินที่อนุมัติ
3. กรณีค่าใช้จ่ายใดๆ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกเดือน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค ค่าเดินทาง ค่าวัสดุครุภัณฑ์ ฯลฯ ซึ่งจะกำหนดในงบประมาณอย่าง

ชัดเจนแล้วรวมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ร่วมกันทั้งองค์กร เรียกว่า “งบกลาง” (หน่วยงานงบประมาณ เป็นเจ้าของงบกลาง) ให้หน่วยงานงบประมาณยื่นแจ้งให้หน่วยงานคลังโดยตรง เบิกจ่ายชำระเงิน ค่าใช้จ่ายประจำและงบกลางได้โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดอีกภายในวงเงินที่กำหนดและ เป็นไปตามแผนปฏิบัติที่กำหนดในงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่มีข้อปฏิบัติในการยื่นขอเงิน ประจำงวด ดังนี้

1. ยื่นก่อนวันเริ่มต้นงวดไม่น้อยกว่า 10 วัน
2. เงินประจำงวดใดเบิกจ่ายไม่หมด ภายในงวดให้นำส่วนที่เหลือไปสมทบกับเงิน ประจำงวดสำหรับถัดไป ยกเว้นหมดโครงการหรืองานให้ส่งคืน
3. เงินประจำงวดที่อนุมัติให้สำหรับงาน หรือโครงการใด ตามที่ระบุไว้ในงบประมาณ รายจ่ายให้ใช้จ่ายตามนั้น จะนำไปใช้สำหรับงานหรือโครงการอื่นมิได้

3.1.3.2 การโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

การโอนและแก้ไขงบประมาณในระหว่างปีงบประมาณเป็นเหตุการณ์ที่มักเกิดขึ้นเป็น ปกติ กล่าวคือ เกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้การ ดำเนินการตามแผนงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเคยได้รับอนุมัติไว้ไม่เหมาะสม จำเป็นต้องโอนหรือ เปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงาน หรือสถานการณ์ใหม่ ให้ หน่วยงานที่มีความจำเป็นดังกล่าว จัดทำใบขออนุมัติโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย พร้อมแสดงเหตุผลและความจำเป็น ตามแบบฟอร์มที่กำหนด ส่งให้หน่วยงานงบประมาณ พิจารณาเสนออนุมัติ

กรณีที่หน่วยงานตั้งงบประมาณไว้แล้วแต่ไม่พอจ่าย หรือจำเป็นต้องจ่าย นอกเหนือจากงบประมาณที่ตั้งไว้ ให้ขออนุมัติใช้เงินสำรอง (Contingency) ของแต่ละงานได้พร้อม ชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นกับหน่วยงานงบประมาณ ให้หน่วยงานงบประมาณพิจารณาและ อนุมัติได้ทันทีและไม่ถือว่าเป็นการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

ในกรณีที่เงินสำรองดังกล่าวไม่เพียงพอ หน่วยงานจำเป็นต้องขออนุมัติใช้เงินสำรอง จ่ายทั่วไปโดยโอนจากงบกลางเพิ่มเติม ให้ทำตามขั้นตอนการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โดยปกติ หนึ่งจะเห็นวาระบบงานที่เสนอ การขออนุมัติใช้เงินสำรองของแต่ละงานจะกำหนดไว้ใน งบประมาณจะได้รับการพิจารณารวดเร็วกว่าการขออนุมัติใช้เงินจากงบกลางนอกเหนือจากเงิน

สำรวจเนื่องจากถือว่ามีค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่วางแผนไว้อย่างปกติ แต่ในส่วนที่ขอโอนจากงบกลางถือว่ามีค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่วางแผนไว้อย่างผิดปกติ

กรณีมีสถานการณ์เปลี่ยนไปจากที่วางแผนไว้ หน่วยงานอาจขออนุมัติโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย โดยยื่นขออนุมัติตามแบบที่กำหนด ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบต่อผลการดำเนินงานของโครงการหรืองานอื่นที่โอนเงินงบประมาณมา ไม่เกิดมีหนี้สินค้างชำระ และต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย แสดงให้เห็นว่าการโอนทำให้เงินหมวดใดเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด การโอนรายจ่ายดังกล่าวได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วหรือไม่

การโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย อาจกระทำได้หลายกรณี ดังนี้

1. การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างงานหรือโครงการของหน่วยงานเดียวกัน หรือระหว่างหน่วยงาน
2. การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างงบกลาง กับงานหรือโครงการของหน่วยงาน
3. การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการในงบกลาง
4. การเปลี่ยนแปลงรายการ วัตถุประสงค์ รายละเอียดเนื้องาน จำนวนเงิน ฯลฯ ในโครงการหรืองานใดงานหนึ่ง

ขอบเขตอำนาจในการอนุมัติการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เสนอให้พิจารณาจาก 2 เกณฑ์ประกอบกัน ได้แก่

1. มูลค่าเงินที่จะโอน และแก้ไขงบประมาณ

หากมูลค่าเงินที่โอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณไม่เกินกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าเงินในหมวดงบประมาณที่ต้องการโอนและแก้ไข และต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะอนุมัติการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายได้โดยไม่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน และก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

หากมูลค่าเงินที่โอนและแก้ไขงบประมาณเกินกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าเงินในหมวดงบประมาณที่ต้องการโอนหรือแก้ไข หรือเกินกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย

ทั้งสิ้น ต้องขอความเห็นชอบจากสภา หรือขออนุมัติฝ่ายสภา โดยการพิจารณานั้นให้ดำเนินการ เช่นเดียวกับกระบวนการขออนุมัติงบประมาณประจำปี ในกรณีการโอนงบประมาณรายจ่ายมีผล ทำให้ต้องผูกพันงบประมาณปีต่อๆ ไป และมีได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ให้การโอนนั้นจะต้อง ได้รับความเห็นชอบจากสภา

หากเป็นการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ให้ทำกระบวนการเดียวกันกับการ จัดเตรียมงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณเช่นเดียวกับงบประมาณประจำปี

2. สาระสำคัญของ การโอนและแก้ไขงบประมาณ (จักรวาลดี นิमितชัย, 2535: 29)

การโอนและแก้ไขงบประมาณที่เป็นสาระสำคัญ และจะทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงของปริมาณ คุณภาพของผลผลิต และผลลัพธ์ของกิจกรรม เช่น การเปลี่ยนแปลง สถานที่ก่อสร้าง รูปแบบการลงทุน จากแผนพัฒนาฯ และงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติ บัญญัติแล้ว แม้ว่าจำนวนเงินที่จะโอนหรือแก้ไขจะไม่เกินกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าเงินในหมวด งบประมาณที่ต้องการโอนหรือแก้ไข หรือต่ำกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ให้ฝ่ายบริหารต้องขออนุมัติผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการพิจารณานั้นให้ดำเนินการเช่นเดียวกับ กระบวนการอนุมัติงบประมาณประจำปี

หากการโอนและแก้ไขงบประมาณไม่เป็นสาระสำคัญ และจำนวนเงินไม่เกินกว่า ร้อยละ 5 ของมูลค่าเงินในหมวดงบประมาณที่ต้องการโอนหรือแก้ไข หรือต่ำกว่าร้อยละ 10 ของ วงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะอนุมัติการโอนและแก้ไขได้โดย ไม่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติได้

การโอนและแก้ไขงบประมาณใด ๆ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว ให้ ประกาศโดยเปิดเผยให้ประชาชนทราบ ผ่านการติดประกาศตามที่สาธารณะ และผ่านทางสื่อต่างๆ ภายใน 15 วัน หลังจากวันอนุมัติ

3.2 ปัญหาและอุปสรรคของวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ปัจจุบัน

1. รูปแบบงบประมาณที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อยู่ในปัจจุบันได้ล้ามาจาก รูปแบบงบประมาณของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติยังขาดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานได้ ไม่ว่าจะเป็น

ผลผลิตหรือผลลัพธ์ เช่นวัดผลว่าการดำเนินกิจกรรมหนึ่งๆ ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือไม่ มากน้อยแค่ไหน หรือกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ได้ดำเนินไปในระดับใด ประสบความสำเร็จหรือไม่ ถ้าสำเร็จ สำเร็จในระดับใด เนื่องจากรูปแบบงบประมาณ ไม่ชัดเจน ไม่มีการเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมอย่างเป็นระบบและมุ่งเน้นผลงาน เพราะแม้ว่างบประมาณจะมีการระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงาน แต่กำหนดอย่างไม่เป็นรูปธรรมและกว้างๆ ทำให้ยากแก่การวัดผลสำเร็จ

2. การเปลี่ยนแปลงงบประมาณระหว่างปีงบประมาณเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เช่น การขอเพิ่มเติมงบประมาณ การโอนงบประมาณทั้งระหว่างโครงการ และระหว่างหมวดการใช้จ่าย เป็นต้น โดยแม้จะมีการระบุเหตุผลและความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณแต่ก็ไม่ชัดเจน และหนักแน่นเท่าที่ควร การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเพราะ การวางแผนงบประมาณที่ทำล่วงหน้าไม่ดีไม่ถูกต้อง และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้น เช่น ไม่สามารถประมาณการรายได้หรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในระหว่างปีงบประมาณอาจเกิดจาก ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนพัฒนา จึงไม่ได้ดำเนินการตามแผนฯ หรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภา และเลือกที่จะใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ตามที่เห็นควร โดยใช้อำนาจที่กฎหมายให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งกรณีหลังนี้การเปลี่ยนแปลงงบประมาณจึงเกิดขึ้นโดยดุลยพินิจ ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง หรืออาจเกิดจากฝ่ายบริหารใช้อิทธิพลทางการเมืองเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเองก็ได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม การเปลี่ยนแปลงงบประมาณเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงแผนไปจากแผนเดิม การเปลี่ยนแปลงควรเกิดขึ้นเพราะสถานการณ์ที่ประมาณการไว้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมีสาระสำคัญเท่านั้น มิฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณอาจนำมาซึ่งการไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้และก่อให้เกิดการใช้จ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างไร้ทิศทางด้วย

3. แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวมีการนำไปปฏิบัติตามน้อยมาก แม้ว่าในปัจจุบัน วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดให้มีการวางแผนพัฒนา แล้ว โดยการกำหนดของกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี 2543 (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ที่มีการกำหนดให้มีวางแผนพัฒนา เอง) แต่พบว่าการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการนำไปปฏิบัติตามน้อยมาก หรือบางแห่งเป็นเพียงการวางแผนเป็น พิธีการ หรือเป็นเพียงการวางแผนเพราะกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้จัดทำแผนพัฒนา

การนำแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวไปก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติทำได้โดยนำแผนฯ ดังกล่าวมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติในงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตามพบว่า การทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมิได้มีการนำแผนพัฒนาฯ มาเป็นสาระสำคัญในการกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว อีกทั้งไม่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย งบการลงทุนถูกจัดเป็นก้อนเงินเล็กๆ กระจุกกระจายในโครงการต่างๆ และเน้นการก่อสร้าง เช่น การสร้างหรือซ่อมถนน สะพานสาธารณูปโภคต่างๆ มากกว่าจะพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือสังคม ส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นไร้ทิศทางและไม่ยั่งยืน

4. การวางแผนพัฒนาฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ได้มีการกำหนดระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติวิธีการงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างละเอียด ทุกขั้นตอน โดยกำหนดเพียงรูปแบบ และบังคับใช้ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกขนาด เป็นการไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ บริหารงาน และจัดการวิธีการงบประมาณของตนเองให้เหมาะสมและทันสมัย การกำหนดระเบียบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างที่เป็นอยู่พบว่าบางครั้งทำให้การวางแผน และการทำ งบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำงบประมาณอย่างที่เป็นอยู่ พบว่าบางครั้ง ทำให้การวางแผน และการทำงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล่าช้าและ บางครั้งหาข้อตกลงไม่ได้ และหากไม่ยอมทำตามระเบียบก็จะเป็นการทำผิดกฎหมาย

ตัวอย่าง เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัฒนาการวางแผนการปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้ทุก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดตั้ง 2 องค์กร ได้แก่ องค์กรวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและองค์กรประสานแผน และในแต่ละองค์กรประกอบด้วย คณะกรรมการต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค ผู้ทรงคุณวุฒิของเอกชน โดยกำหนดวิธีการจัดตั้ง ขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างละเอียด ซึ่งบางขั้นตอนไม่จำเป็น และบางขั้นตอนเป็นเพียงพิธีการ เท่านั้น เป็นต้น

5. ระเบียบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดโดย กระทรวงมหาดไทย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการวางแผนงบประมาณของ ตนเองได้อย่างแท้จริง ต้องรอการอนุมัติจากรัฐบาลส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการ และนายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากกฎหมาย (ที่เขียนโดยกระทรวงมหาดไทย) ได้

กำหนดให้อำนาจอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณี อบต. อำนาจนี้เป็นของนายอำเภอ) ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วการควบคุมและกำกับนี้ควรเป็นการควบคุมตามกฎหมาย (Legislative Control) เท่านั้น และควรทำด้วยการวินิจฉัยตามความชอบด้วยกฎหมายมากกว่าจะเป็นการวินิจฉัยตามความเหมาะสม เป็นการกำกับทางกฎหมาย เหมือนกับที่หน่วยงานราชการมีหน้าที่กำกับภาคเอกชนให้ปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือพิจารณาว่ามีส่วนใดในข้อบัญญัติงบประมาณขัดต่อกฎหมายหรือไม่ มากกว่าจะพิจารณาว่ามีค่าใช้จ่ายไม่เหมาะสม สูงไปหรือต่ำไป ทำให้ในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐบาลยังปฏิบัติกับ อบต. เสมือน อบต. เป็นสาขาหรือเป็นหน่วยงานย่อยที่รับมอบหมายงานจากหน่วยงานรัฐบาล ทำให้ไม่เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริงเกิดขึ้น

นอกจากนี้ แม้ว่าตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้อำนาจของสภาเหนือผู้ว่าฯ เพราะเมื่อใดที่ผู้ว่าฯ คัดค้านร่างข้อบัญญัติบังคับงบประมาณ (รวมถึงข้อบัญญัติอื่นๆ) แต่ถ้าสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีมติยืนยันก็ให้เป็นไปตามมติสภา ยกเว้นกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบกับมติสภาแล้ว นายอำเภอต้องส่งร่างข้อบังคับงบประมาณฯ นั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าว ให้ถือร่างข้อบังคับงบประมาณนั้นตกไป กระบวนการอนุมัติงบประมาณของ อบต. ที่กำหนดให้ต้องทำผ่านตัวแทนรัฐบาลส่วนภูมิภาคทำให้กระบวนการอนุมัติงบประมาณล่าช้า ยุ่งยากซับซ้อน และไม่เป็นอิสระอย่างไม่จำเป็น แสดงถึงความไม่เชื่อถือ หรือไม่ไว้วางใจ อบต. ในการกำหนดงบประมาณของตนเองของรัฐบาล และแสดงถึงการไม่การกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริงนั่นเอง

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการการบริหารและตรวจสอบงบประมาณ และที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจะเป็นการบริหารและตรวจสอบงบประมาณที่เน้นที่พิธีการหรือกระบวนการมากจนเกินไป ไม่เน้นที่ผลผลิต และผลลัพธ์ของงาน กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานได้เบิกและใช้จ่ายเงินไปแล้ว มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเพื่อตรวจสอบว่า ได้มีการใช้จ่ายเงินไปจริงตามที่เบิกหรือไม่ และได้ใช้จ่ายไปในงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยดำเนินการภายในระยะเวลาแบบ และวิธีการที่กำหนด เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปโดยไม่รั่วไหล และถูกต้องตามระเบียบการเงิน เช่นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น แต่ไม่ได้ตรวจสอบว่าการใช้จ่ายตามจำนวนที่ขอ และเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดก่อให้เกิดผลงานที่มีคุณภาพก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจกรรมหรือไม่ อย่างไร การ

บริหาร และตรวจสอบงบประมาณเช่นนี้ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย และไม่คล่องตัว เป็นงบประมาณแบบย่ำการควบคุมแบบเก่านั้นเอง

7. วิธีการงบประมาณของ อปท. ยังไม่มีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ และโดยตรง แม้ว่าไม่นานมานี้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะสั่งการให้ อปท. โดยเฉพาะ อบต. ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในรูปของประชาคม แต่ประชาคมของ อบต. ก็ขึ้นกับนายอำเภอไม่ใช่ อบต. พบว่าประชาชนยังคงไม่มีส่วนร่วมกับการทำงานของ อปท. มากเท่าที่ควร และที่มีอยู่ก็เป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ ว่าประชาชนสามารถเข้าร่วมในเวลาใด ในรูปแบบใด นอกจากนี้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีก็มักจะไม่สอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายของ อปท. เท่าใดนัก ทำให้เกิดลักษณะแผนอยู่ส่วนแผน แต่จะมีการนำไปแผนไปจัดทำงบประมาณหรือไม่ ไม่มีการเชื่อมโยงอย่างแนบแน่น ผลทำให้อาจนำไปสู่ความขัดแย้งไม่เข้าใจกัน และประชาชนไม่สามารถร่วมตรวจสอบการทำงานของ อปท. ได้เท่าที่ควร

- 4.1 วิวัฒนาการของงบประมาณของไทยตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน
- 4.2 การจัดสรรงบประมาณรูปแบบต่างๆ ที่ประเทศไทยเคยใช้
- 4.3 ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

3.3 วิวัฒนาการของงบประมาณของไทยตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน

หากพิจารณาระดับขั้นการพัฒนาของวิธีการงบประมาณของประเทศไทยตามประวัติศาสตร์แล้วสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2476 – 2498)

ประเทศไทยเริ่มใช้งบประมาณเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2476 โดยการออก พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2476 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการปกครองแบบใหม่ (เปลี่ยนจากการปกครองแบบระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบบประชาธิปไตย) รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับมอบอำนาจให้เป็นฝ่ายอนุมัติงบประมาณที่เสนอโดยรัฐบาล(ฝ่ายบริหาร) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหน้าที่จัดทำงบประมาณเสนอต่อสภา

ช่วงที่ 2 (พ.ศ.2498 – 2524)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการปรับเปลี่ยนให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดทำงบประมาณแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และในปี พ.ศ. 2502 เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือการ ประกาศใช้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นำไปสู่การจัดตั้งสำนักงานงบประมาณ (สงป.) และ จัดรูปแบบและวิธีการงบประมาณที่คล้ายกับที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1966 (2509) และในระยะต่อมา ระบบงบประมาณของไทยได้รับการปรับปรุงเป็นระยะๆ เพื่อให้ สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง และให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ช่วงที่ 3 (พ.ศ. 2525 ถึงปัจจุบัน)

ในปี พ.ศ.2525 สำนักงานงบประมาณ ได้ทำการปรับปรุงระบบงบประมาณครั้งใหญ่ โดย ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้แนะนำและเสนอให้นำงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) มาใช้ใน ประเทศไทย ได้ทำการพัฒนาจัดทำโครงสร้างแผนงานของประเทศขึ้น กำหนดเป้าหมายของชาติ เป็น 12 ด้าน แบ่งเป็นสาขาแผนงานหลัก แผนงานรอง และโครงการ/งาน ตามลำดับ และกำหนด วัตถุประสงค์กำกับไว้ทุกระดับ แต่จากการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า การปรับปรุงดังกล่าวคือหน้า ล่าช้ามาก ระบบงบประมาณไทยในปัจจุบันจึงยังคงเป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบแสดง รายการและงบประมาณแบบแผนงาน ที่ยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มาก

การพัฒนาการวิธีการงบประมาณของประเทศได้เกิดขึ้นตลอดมา และล่าสุดสำนัก งบประมาณ (สงป.) ได้จัดทำแผนแม่บทด้านการงบประมาณระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2540 – 2544) โดย มีแนวคิดในเรื่องการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นการวางแผนอย่างเป็นระบบ และผลสำเร็จของงาน และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน Result Based Budgeting (RBB) หรือ Performance Based Budgeting (PBB)เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการจัดทำกรอบ งบประมาณที่เน้นเรื่องการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานมาเป็นการประเมินผลงานจาก การใช้ทรัพยากร งบประมาณแบบใหม่นี้ อยู่ระหว่างการทดลองปฏิบัติกับบางหน่วยงานในระดับ กรม และตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะขยายระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ให้ทุกส่วนราชการและเริ่มใช้เต็ม รูปแบบต่อไป

ความเป็นจริงนั้น ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) รัฐบาลได้ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning Programming Budgeting-PPB) ซึ่ง มีหลักสำคัญคือ การทำโครงสร้างแผนงานและวิเคราะห์ผลตอบแทนก่อนอนุมัติงบประมาณไม่ให้

ตั้งงบประมาณนอกแผนงาน ดังนั้นงบประมาณตามวาระของผู้บริหารหรือ Agenda Based Budget ที่เกิดจากเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญนั้นจะเกิดขึ้นได้ยากตามระบบนี้

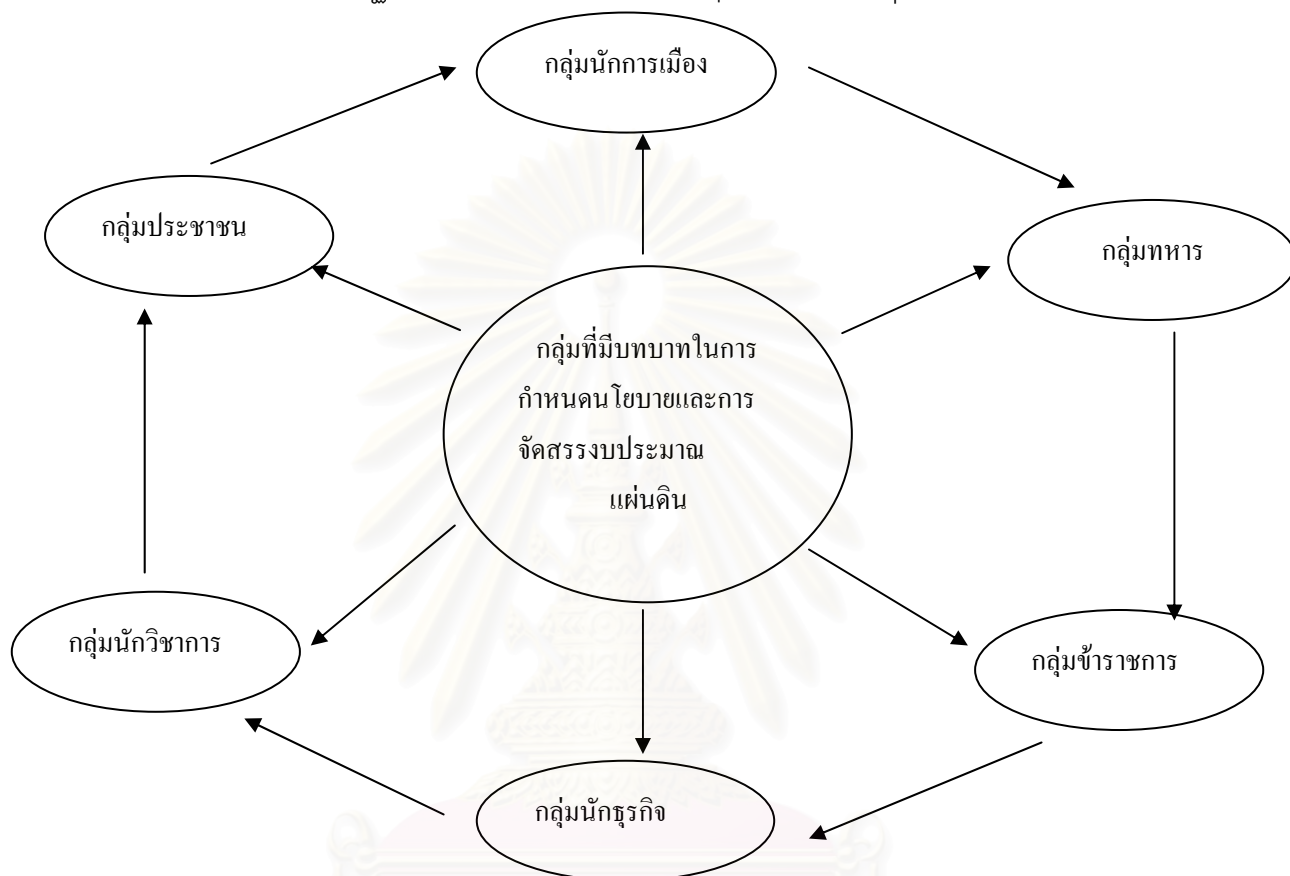
สำหรับวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย (ยกเว้นของกรุงเทพมหานคร) ปัจจุบันถูกกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย การออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของกรมการปกครอง (ปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับ) รวมถึงกรุงเทพมหานคร ที่แม้ว่าจะได้รับอิสระในการออกข้อบัญญัติงบประมาณได้เอง แต่ได้กำหนดวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลัดตามแบบวิธีการงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก โดยมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดบางอย่างบ้าง เช่น จำนวนวงเงิน จำนวนเจ้าหน้าที่ ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งพบว่าการปรับเปลี่ยนมีน้อยมาก ส่งผลให้รูปแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงยังเป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแผนงานโดยยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มาก เช่นเดียวกับของรัฐบาล

3.4 การจัดสรรงบประมาณรูปแบบต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเคยใช้

ตามปกติการจัดเตรียมงบประมาณจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติหรือเห็นชอบงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารงบประมาณโดยจะมีกลุ่มคนหรือกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์และบทบาทร่วมกันในการจัดทำงบประมาณ ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ในการจัดสรรงบประมาณกลุ่มอิทธิพลเหล่านั้นได้แก่ กลุ่มนักการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) รัฐมนตรี กลุ่มทหาร ส่วนข้าราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ) กลุ่มธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มธนาคาร (World Bank) กลุ่มกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เจ้าหน้าที่ต่างประเทศ และกลุ่มประชาชน (กลุ่ม NGO กลุ่มศาสนา) การเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ กระทั่งต่อทิศทางและปริมาณที่จะใช้จ่ายในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านการมั่นคง ฯลฯ โดยที่ประชาชนซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศจะไม่มีโอกาส หรือกลไกสำคัญๆ ให้ได้เข้ามา

มีส่วนร่วมกับกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ในการจัดทำงบประมาณของประเทศแต่ประการใด นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

แผนภาพที่ 3.2 การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ



3.4.1 ระบบงบประมาณและประสบการณ์ของประเทศไทยสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2502-2516)

หลังจากที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (กลุ่มทหาร) ได้ปฏิบัติยึดอำนาจการปกครองประเทศ และเข้าเป็นนายกรัฐมนตรีในพ.ศ. 2502 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญทางด้านบริหารจากประเทศสหรัฐอเมริกา (Public Administration Service: PAS) โดยให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานงบประมาณให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การจัดเตรียมงบประมาณสมัยนั้นจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของทหาร กลุ่มทหารจะมีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดทิศทางของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2503- พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นช่วงระยะที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพล ถนอม กิติขจร ซึ่งเป็นกลุ่มทหารใช้อำนาจปกครองประเทศในขณะนั้น ในช่วงปี 2504-2512 งบประมาณรายจ่ายจะถูกจัดสรรไปด้านการป้องกันประเทศ เพื่อใช้จ่ายในกิจกรรมของทหาร เป็นจำนวนและสัดส่วนสูงมากกว่าด้านอื่น ๆ โดยมีสัดส่วนงบประมาณของทหารสูงใกล้เคียงกับงบประมาณด้านการศึกษา ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่างบประมาณด้านทหาร และมีสัดส่วนงบประมาณด้านป้องกันประเทศสูงกว่าทางด้านการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2513-2515 อาจวิเคราะห์ได้ว่าจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายไม่ได้จัดทำเพื่อประชาชนหรือตามความจำเป็น และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่จัดเตรียมเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการบริหารประเทศ

ตามหลักปฏิบัติแล้ว การจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายในสมัยนั้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณากำหนดนโยบายการใช้จ่ายงบประมาณว่าจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปทางด้านใดและจำนวนเท่าไรจึงจะเหมาะสม โดยสำนักงบประมาณจะมีหนังสือเวียนแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ให้จัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอมายังสำนักงบประมาณ เพื่อพิจารณาตามนโยบายและเพดานงบประมาณ ที่สำนักงบประมาณได้แจ้งไป สำนักงบประมาณจะรวบรวมคำขอของงบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอมา และพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ประมาณรายจ่ายเข้ามา สำนักงบประมาณ และกลุ่มราชการจะมีบทบาทและกำหนดนโยบายและเพดานงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งงบประมาณของกระทรวงกลาโหม (กลุ่มทหาร) ซึ่งหากช่วงใดที่กลุ่มทหารมีอิทธิพลต่อการบริหารประเทศ สำนักงบประมาณก็จะถูกอิทธิพลของกลุ่มทหารครอบงำในการกำหนดเพดานงบประมาณ เพื่อจัดสรรงบประมาณให้ทหารมากขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2503-2516 เป็นช่วงปีที่ทหารมีอำนาจในการปกครองประเทศ เพดานงบประมาณรายจ่ายจึงมักจะถูกจัดสรรให้แก่ทหารสูงกว่าด้านอื่น ๆ และสูงใกล้เคียงกับงบประมาณรายจ่ายของด้านการศึกษา ซึ่งเป็นรายจ่ายที่จำเป็นมากกว่าสำหรับประชาชนอย่างมากในขณะนั้น

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้สำนักงบประมาณจะถูกครอบงำในการจัดสรรงบประมาณให้แก่กลุ่มทหารในสัดส่วนที่สูง แต่อิทธิพลของสำนักงบประมาณ (กลุ่มข้าราชการ) ก็ยังคงมีอยู่ในขั้นตอนการกำหนดและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่ด้านอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะจำนวนงบประมาณที่เหลือหลังจากการจัดสรรให้แก่กลุ่มทหารแล้ว รวมกันยังมากกว่างบประมาณรายจ่ายเพื่อกลุ่มทหารอีกมาก

สำนักงานประมาณจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กระทรวงและส่วนราชการต่าง ๆ จัดเตรียมและทำคำขอเข้ามายังสำนักงานประมาณ โดยกระทรวงและส่วนราชการจะพิจารณาจัดเตรียมและทำคำขอมาตามดุลพินิจของกระทรวงและส่วนราชการเอง โดยไม่มีการสอบถามความคิดเห็นจากประชาชน นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเห็นว่าประชาชนยังมีการศึกษาดำ ยังไม่เข้าใจถึงการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นบทบาทของการมีส่วนร่วมในการจัดเตรียมงบประมาณของประชาชน นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิยังอยู่ในระดับต่ำหรือไม่ มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งขึ้นในสมัยนั้น จึงไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนและนักธุรกิจอย่างแท้จริง (สัมภาษณ์ สมพร คงสิทธิ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักความมั่นคง สำนักงานประมาณ 18 กุมภาพันธ์ 2543)

ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อวงเงินและรายละเอียดคำขอของประมาณที่สำนักงานประมาณเสนอให้พิจารณานั้น คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาถึงความสามารถที่จะหางบประมาณรายรับ เพื่อมาใช้จ่ายตามที่สำนักงานประมาณเสนอขึ้นมา และในขณะที่กลุ่มนักการเมือง (รัฐมนตรีของแต่ละกระทรวง) จะพิจารณาวงเงินและรายละเอียดงบประมาณที่สำนักงานประมาณเสนอให้แต่ละกระทรวงว่ามีจำนวนพอเพียงหรือตรงตามที่ตนเสนอขอไว้หรือไม่ หากไม่พอเพียงหรือไม่ตรงตามที่ตนเสนอขอ ก็จะพยายามขอเพิ่มเติมให้เพียงพอและตรงต่อความต้องการของตนที่มีอยู่ โดยจะให้ไปตัดงบประมาณจากกระทรวงอื่น เพื่อนำมาเพิ่มให้แก่กระทรวงของตนเอง

สำหรับกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่มีอิทธิพลต่อการบริหารประเทศแต่ต้องการที่จะได้งบประมาณรายจ่ายไปเพื่อดำเนินการ เพื่อหากำไรในทางธุรกิจ จะต้องพยายามติดต่อและมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มทหาร (กลุ่มผู้ปกครองประเทศ) และกลุ่มราชการ (สำนักงานประมาณและส่วนราชการต่าง ๆ) กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในขณะนั้นจึงมีอิทธิพลและบทบาทไม่มาก ต่อการจัดเตรียมและทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

หลังจากที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม และจอมพล ถนอม กิตติขจร (กลุ่มทหาร) ได้เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศในลำดับถัดมา ในสมัยนั้นได้มีการคอร์รัปชันกันมากในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ และกลุ่มทหารพยายามที่จะต่ออายุเพื่อการเป็นนายกรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจร ต่อไป รัฐบาลสมัย จอมพล ถนอม กิตติขจร จึงถูกนักศึกษาประท้วง และถูกขับไล่ออกนอกประเทศไปในที่สุด ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมทย์ ชนะการ

เลือกตั้งในเวลาต่อมา และได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้น แต่การจัดตั้งรัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ เป็นการจัดตั้งในลักษณะรัฐบาลผสม มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าร่วมเป็นรัฐบาล

ดังนั้นในการพิจารณาจัดเตรียมและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระหว่างพรรคการเมืองของรัฐบาล จะมีการแย่งชิงงบประมาณจนถึงขนาดต้องตั้งตัวแทนของแต่ละพรรคการเมืองขึ้น เพื่อร่วมกันพิจารณาเป็นการภายในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเอง เพื่อหาข้อยุติก่อนที่จะเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อนำเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อใช้จ่ายในการบริหารประเทศของรัฐบาลผสมในขณะนั้น

ในขณะที่การบริหารประเทศในขณะนั้นเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพมากขึ้น และเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กลุ่มนักการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหารประเทศจะมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลซึ่งมักจะได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนนโยบายของพรรคตนเองตามที่ได้หาเสียงไว้ หรือได้สัญญากับประชาชนก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล

บทบาทของกลุ่มทหารต่อการจัดเตรียมและจัดสรรงบประมาณจะมีน้อยลงในขณะที่การบริหารประเทศเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้นในขณะนั้น (แต่ก็เป็นเพียงช่วงระยะเวลาอันสั้นที่งบประมาณที่จัดสรรให้แก่กลุ่มทหารจะลดน้อยลง) ดังจะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายสำหรับทางทหาร ในปี 2518 เป็นต้นมามีน้อยลงตามลำดับและมีน้อยกว่าทางการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่านักการเมืองจะมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณในขณะนั้น ก็ไม่ทำให้บทบาทการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มข้าราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ) ต่ำลง ทั้งนี้เพราะงบประมาณที่เหลือจากที่จัดให้แก่กลุ่มนักการเมือง ก็ยังเป็นงบประมาณก้อนโตที่สำนักงานงบประมาณยังคงมีอิทธิพลต่อการจัดสรรให้แก่ด้านอื่น ๆ และให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้

ดังนั้นหากกลุ่มธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ต้องการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อไปดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ นอกเหนือจะต้อง วังเต้นกับนักการเมืองแล้วยังต้องวังเต้นกับ

สำนักงานประมาณและส่วนราชการต่าง ๆ (กลุ่มข้าราชการ) เพื่อให้ได้งบประมาณมาดำเนินการในโครงการต่าง ๆ ตามที่ตนต้องการ

ในสมัย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ เป็นนายกรัฐมนตรีถึงแม้จะมีประชาธิปไตยมากขึ้น แต่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณของกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการ เพื่อดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ในขณะนั้นก็ไม่มี การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน นักวิชาการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิแต่ประการใด ดังนั้นบทบาทของประชาชนและนักวิชาการตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ ในการจัดสรรงบประมาณของประเทศยังอยู่ในระดับต่ำไม่ต่างกับสมัยที่กลุ่มทหารปกครองประเทศ แต่ประการใด โดยงบประมาณรายจ่ายของประเทศที่จัดสรรจะไม่ตรงกับความต้องการและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การคอร์รัปชันในงบประมาณรายจ่ายยังคงมีสูงในกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการ

3.4.2 สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2520-2522)

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ทำการปฏิวัติและได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศในเวลาต่อมา โดยกลุ่มทหารกลับมาใช้อำนาจและบทบาททางการเมืองอีกครั้ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แต่งตั้งนายทหารหนุ่ม เป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นจำนวนมากเพื่อให้คอยยกมือสนับสนุนพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี บริหารประเทศ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินอยู่ในอิทธิพลและอยู่ในบทบาทของกลุ่มทหารอีกครั้งหนึ่ง งบประมาณรายจ่ายของกลุ่มทหาร (การป้องกันประเทศ) มีสัดส่วนสูงขึ้นทันที โดยงบประมาณรายจ่ายของทางทหาร ในปีงบประมาณ 2520-2524 มีงบประมาณเพิ่มขึ้นใกล้เคียงกับงบประมาณเพื่อการศึกษาและเพิ่มมากกว่างบประมาณทางการศึกษาในปี พ.ศ. 2522 โดยที่บทบาทและอิทธิพลของสำนักงานประมาณ (กลุ่มข้าราชการ) ก็ยังมีระดับสูงเช่นเดิม เพราะงบประมาณที่เหลือจากการจัดสรรให้แก่กลุ่มทหารยังเป็นงบประมาณก้อนใหญ่ ที่จะต้องจัดสรรให้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

กลุ่มนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งไม่มีอิทธิพลต่อการบริหารประเทศถ้าต้องการ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินในโครงการต่าง ๆ จำเป็นต้องวิ่งเต้นกับกลุ่มทหารที่เข้ามาเป็นนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการ (สำนักงานประมาณ) เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการต่าง ๆ ตามที่ต้องการ กลุ่มนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ จะมีบทบาทน้อยมากต่อการจัดสรรงบประมาณของประเทศ

การจัดสรรงบประมาณในสมัย รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีลักษณะ เช่นเดียวกับรัฐบาลในสมัยก่อน ๆ ก็ยังไม่มีการฟังความคิดเห็นจากประชาชน หรือนักวิชาการหรือ ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ประการใด ซึ่งต่อมาภายหลัง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่สามารถแก้ปัญหา ราคาน้ำมันแพงและเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศได้ จึงต้องประกาศลาออกจากการเป็นรัฐบาล บริหารประเทศ และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับโปรดเกล้าให้เป็นนายกรัฐมนตรีในเวลา ต่อมา โดยมี นายสมหมาย ฮุนตระกูล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งได้พยายามใช้จ่าย งบประมาณอย่างประหยัดและรัดเข็มขัด พยายามตัดงบประมาณรายจ่ายในทุก ๆ ด้านที่ไม่ จำเป็นลง จนสามารถพยุงเศรษฐกิจที่ตกต่ำของประเทศให้หลุดพ้นจากภาวะวิกฤติได้

การจัดสรรงบประมาณในสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นกลุ่มทหารที่มี อิทธิพลต่อการบริหารประเทศหลังพ้นวิกฤตเศรษฐกิจแล้ว จึงเป็นการจัดสรรงบประมาณไปสู่กลุ่ม ทหารมากขึ้นอีกครั้ง จะเห็นได้จากปี พ.ศ. 2523-2527 มีการจัดสรรงบประมาณให้ กลุ่มทหาร ใกล้เคียงกับงบประมาณทางการศึกษา และในปี พ.ศ. 2528-2529 มีการจัดสรรงบประมาณ ไป ทางทหารมากกว่าทางการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณใน ขณะนั้น เริ่มมีการ จัดสรรไปเพื่อการไปพัฒนาชนบทภาคใต้ตามคำขวัญที่ตั้งไว้ว่า “พัฒนาชนบท ชาติช่วงชัชวาล” ซึ่ง กลุ่มประชาชนจะได้รับอนิสต์จากการจัดงบประมาณของรัฐบาลในสมัย พลเอกเปรม ติณสูลา นนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่การจัดสรรงบประมาณ ยังเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบสั่งการจาก ข้างบนลงล่าง (Top – Down) เนื่องจากเป็นการจัดทำแผนงานต่างๆก่อนตามระบบ PPB ส่วนล่าง คือส่วนราชการมีบทบาทในการเสนองบประมาณจากการวิเคราะห์ภารกิจขึ้นต้น

3.4.3 รัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2531-2534)

เมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกลุ่มนักธุรกิจ) ได้เข้าเป็น นายกรัฐมนตรี การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ จะเริ่มจัดสรรไปในลักษณะเพื่อการส่งเสริม เศรษฐกิจ ภายใต้คำขวัญที่ว่า “เปลี่ยนสนามรบ เป็นสนามการค้า” ซึ่งกลุ่มธุรกิจจะได้รับอนิสต์ จากการจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างมากในสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีใน ขณะที่กลุ่มทหารจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในสัดส่วนที่ลดลง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532-พ.ศ. 2534 และในขณะที่กลุ่มราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ) ยังคงมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณสูงเช่นเดิม ส่วนกลุ่มประชาชน นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ยังไม่มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณของประเทศเช่นเดิม

ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ภาวะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในลักษณะขาขึ้น ภาวะเศรษฐกิจของประเทศกำลังรุ่งเรือง การลงทุนจากต่างประเทศไหลเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก รัฐบาลสามารถเก็บภาษีเพื่อนำมาตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายของประเทศได้มาก กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะได้รับสัมปทานหรืองบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะการสร้างถนนและการสื่อสารต่าง ๆ การใช้จ่ายงบประมาณมีการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยและขาดความระมัดระวัง มีการคอร์รัปชันกันมาก ในการดำเนินการก่อสร้าง ในโครงการใหญ่ ๆ ต่าง ๆ จนรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ถูกกลุ่มทหารขนานนามว่า เป็นรัฐบาลลักษณะ “บุฟเฟต์ คาบิเนท” (Buffet Cabinet) และได้ถูกพลเอก สุจินดา คราประยูร ปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองประเทศไปในที่สุด พลเอก สุจินดา คราประยูร ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีได้ระยะหนึ่ง (พ.ศ. 2535) ไม่ถึงหนึ่งปี ซึ่งในช่วงเวลาที่พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี การจัดสรรงบประมาณ ไปสู่กลุ่มทหารเริ่มมีสัดส่วนที่สูงขึ้นอีกครั้งทันที ถึงแม้จะเป็นช่วงระยะเวลาที่สั้นมาก ที่พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีก็ตาม

ถึงแม้กลุ่มทหาร (สมัย พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี) และกลุ่มนักการเมืองที่มาจากภาคธุรกิจ (นักการเมืองเชิงธุรกิจ) ได้พยายามที่จะจัดสรรงบประมาณไปสู่กลุ่มของตนให้ได้มากที่สุด แต่งบประมาณทั้งหมดที่ยังเหลือจากความพยายามที่ทั้งสองกลุ่มจะจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตนเองแล้วนั้น ยังคงมีเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก กลุ่มข้าราชการจากกระทรวงต่าง ๆ และจากสำนักงานงบประมาณจึงยังคงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่กลุ่มของตน โดยการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มข้าราชการจะจัดสรรไปตามแนวคิดความต้องการและความเห็นของตนเอง โดยปราศจากการรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มประชาชน นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิโดยสิ้นเชิง ทั้งทางด้านก่อสร้างและบริการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการ ซึ่งก็มักจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แต่ประการใด และหากวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขณะนั้นแล้ว งบประมาณส่วนใหญ่จะถูกจัดสรรและเป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องของเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการ คิดเป็นประมาณร้อยละ 30 (งบประมาณสังเขป, 2536: 55-56) นอกจากนั้นจะเป็นงบประมาณการจัดสรรงบประมาณไปในเรื่องค่าใช้จ่ายค่าตอบแทนค่าวัสดุซึ่งไม่ใช่เป็นค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุน การลงทุนมีเพียงร้อยละ 30.7 เท่านั้น (งบประมาณสังเขป, 2536 : 62) จึงไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศชาติไม่สามารถพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็วเท่าที่ควร

กลุ่มนักธุรกิจที่ไม่ใช่ข้าราชการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ หากต้องการจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อนำไปดำเนินการในโครงการที่ตนเองต้องการ จึงจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ และติดต่อวุ่นวายมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ หรือข้าราชการในสำนักงานงบประมาณ นอกเหนือจากการวุ่นวายวุ่นกับกลุ่มทหาร เพื่อค้าขายอาวุธยุทโธปกรณ์

สรุปทั้งหมดได้ว่าการจัดสรรงบประมาณในอดีต ตั้งแต่สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้น ถึงแม้จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่รายละเอียดการจัดสรรงบประมาณก็ยังไม่สามารถระบุไว้ในพระราชบัญญัติการงบประมาณ ดังนั้นจึงเป็นจุดอ่อนทำให้สำนักงานงบประมาณ หรือกลุ่มข้าราชการตามกระทรวงต่าง ๆ ยังสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพรรคพวกของตนเองได้ เช่น การตั้งโครงการหรือขยายโครงการต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นเพื่อขยายอัตรากำลังการจ้างงาน เพื่อรับญาติพี่น้องและพวกพ้องของตนเข้ามาทำงาน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งในอดีตที่ทำให้โครงสร้างของส่วนราชการใหญ่โตเทอะทะ มีข้าราชการที่ไร้คุณภาพจำนวนมากมาย จนถึงกับมีคำกล่าวที่ว่าข้าราชการเป็นพวก “เข้าซามเย็นซาม” การใช้อำนาจในการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มข้าราชการเช่นนี้ในอดีตขาดความสนใจต่อผลประโยชน์ของชาติและของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ระบุห้ามการปรับลดและนำงบประมาณที่ปรับลดไปเพิ่มในรายการหรือโครงการต่าง ๆ ไว้ ดังนั้น กลุ่มทหาร กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการสำนักงานงบประมาณ หรือกลุ่มข้าราชการระดับสูงของกระทรวงต่าง ๆ สามารถโยกย้ายงบประมาณต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและต่อประเทศชาติที่ระบุไว้ในรายละเอียดพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังส่วนราชการ หรือไปยังรายการหรือโครงการของตนได้โดยไม่สนใจอย่างแท้จริงต่อผลประโยชน์ของประชาชนและของประเทศชาติได้

3.4.4 การจัดเตรียมงบประมาณในปัจจุบัน

การจัดเตรียมงบประมาณในปัจจุบัน ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2544-2549) การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจและบทบาทของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมหรือการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ กลุ่มทหาร กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มประชาชน ตลอดจน กลุ่มองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) กลุ่มกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(International Monetary Fund : IMF) ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ที่จะต้องพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้หนี้ด้วยเนื่องจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยได้ห้ามแปรรูปตัดตัดหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อการชำระหนี้

นอกจากนี้การที่รัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร ได้มีนโยบายประชานิยม (Populist Policy) ซึ่งมีรายจ่ายเป็นงบลงทุนมากจึงมีผลทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำต้องมากตามไปด้วย กล่าวในเชิงนโยบาย คือ ขนาดของนโยบายใหญ่ก็จะทำให้ขนาดของการบริหารใหญ่ซึ่งทำให้งบประมาณต้องมากตามไปด้วย เป็นภาระแสดงถึงบทบาทเชิงอำนาจของโครงสร้างส่วนบนของรัฐ

3.5 ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

การจัดงบประมาณเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) ซึ่งสำนักงานงบประมาณในฐานะเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายอนุญาตให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินของประเทศซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

3.5.1 การจัดเตรียมหรือการวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

การวางแผนงบประมาณเป็นขั้นตอนการกำหนดกรอบนโยบายการคลังในระดับมหภาค (Macroeconomic) เพื่อสร้างความเชื่อมโยงในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศไปสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลและแผนปฏิบัติการของกระทรวงประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ

3.5.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐบาลนำเสนอต่อรัฐสภา ก่อนนำไปจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณต่อไป โดยจะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 105 วัน และวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 20 วันนับตั้งแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ความเห็นชอบให้

รัฐบาลนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ในวาระแรกนายกรัฐมนตรี
ต้องให้คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

3.5.3 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว
กระบวนการงบประมาณขั้นต่อไป คือ การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.
2501 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และระเบียบปฏิบัติและหรือนโยบาย
ของรัฐบาลที่อาจกำหนดขึ้นระหว่างปีงบประมาณ ทั้งนี้ มีแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณรายจ่ายประจำปี และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

3.6 วิธีการและการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตามวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น
กรุงเทพมหานคร) แทบทุกขั้นตอนจะถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือ
หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและให้เกิดการบังคับใช้ และเนื่องจาก
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การดูแล และกำกับโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงาน
เจ้าสังกัด มีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานตัวแทนกระทรวงมหาดไทยกำกับ
และกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงคำสั่ง
และหนังสือสั่งการต่างๆ เช่น กำหนดคู่มือการทำบัญชี สั่งการให้ทำแผนพัฒนาฯ และ/หรือทำ
แผนงานหรือกิจกรรมบางอย่างในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งก่อน
ปีงบประมาณและระหว่างปีงบประมาณ เป็นต้น

กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นได้แก่

1. พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
2. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496
3. พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537
4. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542
5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น พ.ศ. 2541

6. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
7. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
8. พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
9. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529
10. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533
11. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ – รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533
12. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงิน พ.ศ. 2530
13. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยืมเงินสะสม พ.ศ. 2533

รายละเอียดของวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดและเขียนให้เป็นลักษณะเช่นเดียวกับวิธีการงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย

- 1) คำแถลงประกอบงบประมาณ แสดงฐานะนโยบายการคลังและการเงิน
สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและ
งบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 2) รายรับรายจ่าย เปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้ง
งบประมาณ รายจ่าย
- 3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- 4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 5) รายการเกี่ยวกับการเงินของกิจการพาณิชย์ที่เป็นของ อบต. เช่น เทศวิสาหกิจ
- 6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของ อบต. ทั้งที่มีในปัจจุบัน และที่เสนอขอผู้
เพิ่มเติม
- 7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- 8) ร่างพระราชบัญญัติ/ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ/ข้อบังคับ งบประมาณรายจ่าย
ประจำปีวิธีการงบประมาณ

3.6.1 ลักษณะวิธีการจัดทำงบประมาณโดยทั่วไป

กระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่ายและคล้ายคลึงกับของรัฐบาลเนื่องจากเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติให้สอดคล้องกันมา กล่าวคือ เป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแผนงาน โดยยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มากเช่นเดียวกับของรัฐบาล วิธีการงบประมาณจะเริ่มจากหน่วยงานวางแผน หรือ หน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบด้านงบประมาณหรือหน่วยงานปฏิบัติด้านงบประมาณ ซึ่งจะทำหน้าที่วางแผน ทบทวนแผนงานและการดำเนินงาน งบประมาณการรายรับและรายจ่าย รวบรวมแผนงาน/โครงการ วิเคราะห์และทำงบประมาณเสนอฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) จนกระทั่งฝ่ายบริหารดำเนินการตามแผนงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ และแถลงรายงานผลการรับจ่ายเงินประจำปีเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) วิธีการงบประมาณประกอบด้วยกระบวนการ 3 ขั้นตอนหลัก สรุปได้ดังนี้

3.6.1.1 การจัดเตรียมงบประมาณ

การจัดเตรียมงบประมาณเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประมาณการรายได้ และการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย การกำหนดโครงสร้างแผนงาน การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อฝ่าย จัดทำร่าง พ.ร.บ. หรือ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณเพื่อเตรียมนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการจัดเตรียมงบประมาณเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหาร

3.6.1.2 การอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณ คือ กระบวนการการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอตามร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณ ที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) นำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา/สภาท้องถิ่น) ซึ่งดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดในกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

ในขั้นตอนอนุมัติงบประมาณนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.)/ข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ./ร่างข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอมา โดยพิจารณาถึงผลกระทบ และความเหมาะสม

ของวิธีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ (ต่างจากการพิจารณาข้อบัญญัติอื่น) โดยจะพิจารณาเป็น 3 วาระ และพิจารณาทีละวาระ จะพิจารณารวมกัน 3 วาระในครั้งเดียวไม่ได้ ได้แก่

วาระที่ 1: เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยฝ่ายบริหารจะแถลงถึงความจำเป็นต่างๆ ในการขอตั้งงบประมาณนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา) จะพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่

ถ้ารับหลักการของร่างงบประมาณฯ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญทำหน้าที่พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย แต่ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่รับหลักการ ก็ให้ฝ่ายบริหารแถลงให้จนครบ 3 ครั้ง แต่ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่รับอีก ก็ให้ตั้งคณะกรรมการกลางซึ่งประกอบด้วยตัวแทน 3 ฝ่ายที่มาจาก ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ส่วนกลาง (อำเภอ และจังหวัด) ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงร่างงบประมาณแล้วจึงนำเข้าสภาใหม่ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่รับหลักการอีกก็ให้ยุบสภาแล้วเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติใหม่

วาระที่ 2: เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเรียงตามลำดับมาตรา และทำการแก้ไขหรือตัดทอนงบประมาณ (พิจารณาแปรญัตติของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา) โดยการอภิปรายจะพิจารณาเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำขอแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้

วาระที่ 3: ไม่มีการอภิปราย แต่เป็นการพิจารณาว่าจะให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณตราเป็นข้อบัญญัติหรือไม่เท่านั้น

เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติลงมติอนุมัติผ่านร่างข้อบัญญัติฯ แล้ว จึงนำเสนองบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอพิจารณาลงนาม และประกาศบังคับใช้งบประมาณนับแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณ

3.6.1.3 การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารการใช้จ่ายงบประมาณตามที่กำหนดไว้ให้เกิดผลตามที่หวัง หรือเป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากสภา ตามรายการและแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณมาให้ใช้จ่าย เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และควบคุมไม่ให้เกิดการรั่วไหลของเงินงบประมาณ บางครั้งจึงเรียกว่า “การควบคุมงบประมาณ” เมื่อข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติก็จะประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้เช่นเดียวกับวิธีการงบประมาณของรัฐบาลและถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องหาหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหาร/ควบคุมให้การใช้จ่ายเงินเป็นตามงบประมาณฯ โดยทั่วไปอปท.จะมีหน่วยงานทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ ทางการเงินการคลัง มีระบบควบคุมภายใน หน่วยงานด้านการเงินการคลังจะเป็นหน่วยงานกลาง เป็นศูนย์รวมของการเงินการคลัง ทหารายได้และใช้จ่ายเงินของทั้งองค์กร การมีหน่วยงานคลังทำหน้าที่เฉพาะก็เพื่อให้การเงินการคลังขององค์กรเป็นเอกภาพ และให้เกิดประสิทธิภาพทางการคลังสูงสุด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานงบประมาณ ได้แก่ สำนัก/กองนโยบายและแผนทำหน้าที่วางแผนองค์กรฯ สำนัก/กองคลังทำหน้าที่ด้านการคลัง จัดเก็บรายได้ รับเงิน ส่งเงิน รักษาเงินฯ สำนัก/กองตรวจสอบภายในทำหน้าที่ตรวจสอบการบัญชี และการเงิน ฯ การปฏิบัติงานบริหารงานงบประมาณจะมีการกำหนด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

การบริหารและควบคุมงบประมาณมีรายละเอียดตามขั้นตอน ดังนี้

- (1) การจัดเก็บรายได้
- (2) การใช้จ่ายงบประมาณ
- (3) การโอนเงินงบประมาณและการแก้ไขงบประมาณ

เมื่อหน่วยงานได้เบิกและใช้จ่ายเงินไปแล้ว ระบบควบคุมภายในขององค์กรจะมีระบบตรวจสอบไว้เพื่อตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินจริงตามที่เบิกหรือไม่ และได้จ่ายไปในงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยดำเนินการภายในระยะเวลา แบบ และวิธีการที่กำหนด เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปโดยไม่รั่วไหล และถูกต้องตามระเบียบการเงิน เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ตามที่คาดไว้หรือไม่ อย่างไร เป็นต้น การตรวจสอบมีทั้งหน่วยตรวจสอบภายใน และหน่วยตรวจสอบภายนอก (สำนักตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจราชการจังหวัด

ประชาชน) นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารและส่วนราชการ และสามารถตั้งกระทู้ถามปัญหาในการทำงานได้ ตลอดจนสามารถเข้าชื่อร่วมกันเพื่อขออภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารทั้งคณะหรือรายบุคคลได้ นอกจากนี้การบริหารงานงบประมาณยังเกี่ยวข้องกับการรายงานผลงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว เป็นระยะๆ ตามเวลาที่กำหนด หรืออาจเช็คได้ตามเวลาที่มีการทำรายงานต่างๆ เพื่อเบิกเงินประจำงวด (3 งวดต่อปี) รายงานเหล่านี้จะต้องนำส่งแก่หัวหน้าหน่วยงาน ผู้บริหาร และเป็นหลักฐานให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จังหวัด และประชาชน สามารถขอดูเพื่อเป็นการติดตามและประเมินผลการบริหารงบประมาณ และจะได้พิจารณาเงินประจำงวดในงวดต่อไป อีกทั้งจะได้ใช้ผลการประเมินในแต่ละสิ้นปีงบประมาณในการตั้งงบประมาณในปีต่อไปด้วย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ทำรายงานนี้ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนัก/กอง/ส่วนแผนและงบประมาณ สำหรับการประเมินผลงาน สำนักงบประมาณหัวหน้าหน่วยงานจะทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน งานหรือโครงการของส่วนราชการและเทศวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร รวมทั้งค้ำค่าการลงทุนหรือไม่



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย” สามารถวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการวิเคราะห์การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ คือ นักการเมือง นายทุน ข้าราชการ และประชาชน ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จากความซับซ้อน และความยุ่งยากในกระบวนการงบประมาณของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะขึ้นกับขนาดความซับซ้อน ระดับความรับผิดชอบ และภารกิจที่จะต้องดำเนินการของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและที่สำคัญคือการต่อสู้ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งมีผลต่อารงบประมาณของท้องถิ่นด้วยดังตัวอย่างเชิงประจักษ์ต่อไปนี้

การสัมภาษณ์บุคคลลำดับที่หนึ่งถึงการใช้งบประมาณของอบต. โดยนายกอบต. ในรูปแบบวิธีการจัดสรรงบประมาณโดยผู้บริหารตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมือง นายทุน และประชาชน คือ นักการเมืองและนายทุนหรือผู้รับเหมา มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนจากการจัดซื้อจัดจ้างโครงการรับเหมาก่อสร้างของอบต. เช่น ถนนงานชุดคลอง ซึ่งเป็นการสร้างสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นฐานเสียงคะแนนของตนเองโดยในระยะสั้นเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้แก่ตนเองโดยเกิดสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชน ในขณะที่นายทุนได้รับกำไรจากส่วนเกินของต้นทุนหลังจากหักผลตอบแทนของนักการเมือง และประชาชนได้สินค้าและบริการสาธารณะจากการจัดสรรงบประมาณของอบต. ในระยะยาวย่อมเป็นการรักษาฐานเสียงคะแนนการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไปเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของตนในอนาคต จากกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าหรือบริการสาธารณะมากกว่าความเป็นจริงและอาจเข้าไม่ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

การสัมภาษณ์บุคคลลำดับที่สองถึงการใช้งบประมาณของอบต. โดยนายกอบต. ในรูปแบบวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบจับฉลากหรือการแบ่งงบประมาณแบบเท่าเทียมกัน แสดง

ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองและนักการเมืองเอง และนักการเมืองและนายทุน และนายทุนและข้าราชการ คือ กลุ่มนักการเมืองไม่สามารถตกลงผลประโยชน์ร่วมกันได้ จึงใช้หลักการเกลี้ยผลประโยชน์เพื่อให้ลงตัวและไม่ให้เกิดข้อขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนายทุนเป็นไปตามปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่นักการเมืองมีผลประโยชน์ร่วมกันกับนายทุนซึ่งเป็นญาติของนักการเมืองเอง ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างของอบต. แห่งนี้ตรงกับญาติของนายกอบต. และนายกอบต.เอง และนอกจากนั้นความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนและข้าราชการพบว่าข้าราชการมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ตามราชการที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุนผู้รับเหมาที่ให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนแก่ข้าราชการในฐานะเป็นสินรางวัลในการช่วยเหลือให้ได้รับอนุมัติโครงการและอำนวยความสะดวก

การสัมภาษณ์บุคคลลำดับที่สามถึงการใช้งบประมาณของอบต. โดยนายกอบต. หรือนักการเมือง แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนักการเมืองเอง นักการเมืองและนายทุน ในรูปแบบของการจัดสรรงบประมาณแบบเฉลี่ยเท่ากัน โดยที่กลุ่มนักการเมือง ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตกลงในการแบ่งผลประโยชน์ด้วยวิธีการถัวเฉลี่ยงบประมาณอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อแบ่งงบประมาณเฉลี่ยออกจากงบประมาณส่วนกลางแล้วพบว่างบประมาณที่แบ่งเฉลี่ยแล้วไม่สามารถสร้างสินค้าและบริการสาธารณะที่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้จากข้อจำกัดของงบประมาณที่ถูกทอนลงเท่า ๆ กัน ในขณะที่ความสัมพันธ์ของนักการเมืองและนายทุนที่มีความสัมพันธ์ฉันญาติมิตรกับนายกอบต. เองทำให้การจัดซื้อจัดจ้าง

การสัมภาษณ์บุคคลลำดับที่สี่ถึงการใช้งบประมาณของอบต. โดยเจ้าหน้าที่อบต. หรือข้าราชการเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์อำนาจระหว่างนายทุนและข้าราชการ ในรูปแบบของการจัดสรรงบประมาณโดยจำนวนประชากรเป็นตัวกำหนด พบว่าเกิดการแบ่งผลประโยชน์ไม่ลงตัวระหว่างกลุ่มนักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะในระดับชุมชนโดยที่นักการเมืองจำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการแบ่งผลประโยชน์รอบในลักษณะการกระจายงบประมาณตามรายหัวประชากร ซึ่งมีข้อเสียคือสินค้าและบริการสาธารณะไม่ได้รับการจัดสรรตามความต้องการที่แท้จริงของประชากรเนื่องจากจัดตามรายหัว ดังนั้นถ้าพื้นที่ใดมีจำนวนประชากรมากแต่ไม่ได้มีความต้องการในสินค้าและบริการสาธารณะดังกล่าวก็จะเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นแล้วปฏิสัมพันธ์สัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายทุนและกลุ่มข้าราชการในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทน ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้องของกลุ่มข้าราชการในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะด้วยการ

กำหนดระเบียบและกฎมาตรฐานการประมูลงานที่เชื้อต่อกลุ่มนายทุนที่ตนเองมีความสัมพันธ์ต่างตอบแทนด้วยซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับขนาดของโครงการที่จะประมูลโดยถ้าโครงการมีขนาดใหญ่ระดับของผลประโยชน์ก็มากยิ่งขึ้นตามสัดส่วนของการจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้าง

การสัมภาษณ์บุคคลลำดับที่ห้าถึงประสบการณ์ของนายทุนในฐานะผู้รับเหมาก่อสร้างรายหนึ่งกล่าวถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองและนายทุนโดยความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนายทุนเป็นลักษณะตัวแทนผ่านตลาดการเมืองซึ่งนายทุนเป็นผู้สนับสนุนปัจจัยทุนให้แก่ักการเมืองในการเลือกตั้งและเมื่อนักการเมืองเลือกตั้งสำเร็จแล้วจะใช้อำนาจตามหน้าที่ของตนในการกำหนดผลตอบแทนต่อนายทุนผ่านการจัดสร้างสินค้าและบริการสาธารณะที่ตนเองมีอำนาจในการสั่งการโดยตรงและเมื่อพิจารณาถึงต้นทุนในการสนับสนุนการเลือกตั้งของนายทุนต่อนักการเมืองแล้วพบว่าจากการสัมภาษณ์นายทุนจะเปรียบเทียบต้นทุนในการสนับสนุนการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและผลตอบแทนจากการที่ตัวแทนลงสมัครเลือกตั้งทางการเมืองและออกนโยบายหรือการจัดซื้อจัดจ้างที่เอื้อประโยชน์แก่นายทุน ส่วนมากแล้วพบว่าห่วงโซ่ของการสนับสนุนตัวแทนนักการเมืองจะเป็นไปโดยตลอดเนื่องจากต้นทุนในการสนับสนุนนักการเมืองจะน้อยกว่าผลประโยชน์ที่ได้กลับมาในภายหลังเสมอถึงแม้เมื่อนำความเสี่ยงที่นักการเมืองของตนจะไม่ได้รับการเลือกตั้งรวมในต้นทุนด้วยก็ตาม

การสัมภาษณ์บุคคลลำดับที่หกถึงประสบการณ์ของนายทุนในฐานะเจ้าของกิจการซึ่งแสดงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายทุนและนักการเมืองโดยความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนและนักการเมืองเป็นไปในลักษณะของการทำสัญญาซื้อขายสินค้าและบริการจากนายทุนให้แก่ักเมืองและนายทุนให้แก่ข้าราชการผ่านการตอบแทนผลประโยชน์ด้วยการแบ่งส่วนต่างกำไรให้แก่ักเมืองและข้าราชการด้วยราคาตลาดและนำส่วนลดทางการตลาดที่พึงมีเป็นค่าตอบแทนให้แก่ักเมืองและข้าราชการส่งผลทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสของเงินส่วนลดที่ควรจะได้และในทางกลับกันก็เป็นระบายนสินค้าคงค้างหรือลดค่าเสื่อมราคาของสินค้าคงค้างของนายทุนโดยขายให้กับักเมืองเพื่อเป็นการสร้างกระแสเงินหมุนเวียนให้กับตนเองและสร้างฐานความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนและักเมืองในระยะยาวสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างครั้งต่อไปซึ่งอาจจะได้กำไรมากกว่า หรือเมื่อรวมกับการที่ขาดทุนหรือเท่าทุนในครั้งนี้นับกับครั้งก่อนแล้วก็ยังได้กำไร

การสัมภาษณ์บุคคลลำดับที่เจ็ดถึงการใช้งบประมาณของอบต. โดยนายกอบต.ถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและประชาชนในลักษณะของการที่นักการเมืองให้ผลตอบแทนแก่ ประชาชนจากอำนาจหน้าที่ของตนเองในลักษณะการจัดสรรงบประมาณแบบรายหัวสมาชิกและ จัดลำดับความเดือดร้อนเนื่องจากนายกอบต. ได้จัดงบประมาณส่วนหนึ่งแบบเฉลี่ยแก่กลุ่ม นักการเมืองอย่างเท่าเทียมกันทุกคนแต่ได้กังบประมาณอีกส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในกรณีของการ เรียงลำดับความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนั้นยังเป็นการสร้างฐานคะแนนเสียงด้วยการซื้อ เสียงล่วงหน้าของนักการเมืองผ่านการให้สินค้ำและบริการสาธารณะแก่ประชาชน เนื่องจาก รูปแบบการเลือกตั้งนายกอบต. เป็นในลักษณะเลือกตั้งโดยตรงส่งผลทำให้นายกอบต. จำเป็นต้อง หาเสียงและรักษาฐานเสียงของตนตลอดระยะเวลาการเป็นนักการเมืองเพื่อที่จะคงไว้ซึ่งฐาน อำนาจของตนในพื้นที่นั้น

การสัมภาษณ์บุคคลลำดับที่แปดถึงการใช้งบประมาณของอบต. จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าทีอบต. พบว่าปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองและประชาชน กับนายทุนและ ข้าราชการ โดยมีการแลกเปลี่ยนเชิงผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองและประชาชนซึ่งนักการเมือง นำสินค้ำสาธารณะไปแจกเพื่อหวังผลทางการเมืองในการสร้างและรักษาฐานเสียงของตน ในขณะที่ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายทุนและข้าราชการเป็นไปโดยความสัมพันธ์ใกล้ชิดฉันท์ญาติมิตรโดยที่ ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบในการประมุขโครงการของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวก พ้องของตนเองด้วยการส่งข้อมูลภายในเปรียบเทียบกับทุนการประมุขกับผู้แข่งขันรายอื่น ทำให้ สามารถชนะการประมุขได้

การสัมภาษณ์บุคคลลำดับที่เก้าถึงประสบการณ์ของประชาชนกับการได้รับเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ พบว่าเกิดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองและประชาชน ในฐานะการจัดสรร งบประมาณกระจายตามความเดือดร้อนของประชาชน เนื่องด้วยงบประมาณที่ได้รับจาก ส่วนกลางเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของผู้สูงอายุในพื้นที่ไม่มีความสมดุลซึ่งกันและกันทำให้ใน การนำนโยบายการแจกเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุไปปฏิบัติใช้จริงในพื้นที่ต้องสลับกันระหว่างผู้สูงอายุ ในพื้นที่เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

การสัมภาษณ์บุคคลลำดับที่สิบประสบการณ์ของประชาชนกับความไม่ธรรมของการใช้ งบประมาณของอบต. พบว่าเกิดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองและประชาชน ที่ขัดแย้ง กัน ซึ่งนักการเมืองใช้อำนาจของตนในการสร้างสินค้ำหรือบริการสาธารณะผูกติดหรือเอื้ออำนวย ความสะดวกกับตนเองหรือพวกพ้องโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่

ดังเช่นในกรณีนี้มีการสร้างถนนคอนกรีตเข้าสู่บ้านของนักการเมืองแทนที่จะสร้างถนนเข้าสู่เขตชุมชนที่มีประชากรอยู่อย่างหนาแน่นและมีความจำเป็นต้องใช้มากกว่าโดยกำหนดให้งบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างคงที่ และประชาชนไม่มีความมั่นใจในตัวนักการเมืองเนื่องจากไม่สาเหตุชี้แจงความต้องการของตนเองได้เพราะผลประโยชน์ในการสร้างสินค้าดังกล่าวได้ถูกจัดสรรเรียบร้อยแล้วไปยังนักการเมืองเองและกลุ่มของนักการเมือง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “เศรษฐกิจศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย” มีศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวเพื่อให้เห็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์และผลของการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้แนวคิดเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองในลักษณะบูรณาการองค์รวม (Integration) เพื่อเน้นอธิบายกระบวนการจัดสรรงบประมาณได้อย่างชัดเจน และเห็นผลที่เกิดจากพฤติกรรมกรรมการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยสรุปผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

การดำเนินการตามวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกขั้นตอนถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย เพื่อความชัดเจนและให้เกิดการบังคับใช้ และเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การดูแล และกำกับโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัด มีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานตัวแทนกระทรวงมหาดไทยกำกับ และกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงคำสั่ง และหนังสือสั่งการต่างๆ เช่น กำหนดคู่มือการทำบัญชี สั่งการให้ทำแผนพัฒนาฯ และ/หรือทำแผนงานหรือกิจกรรมบางอย่างในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งก่อนปีงบประมาณและระหว่างปีงบประมาณ เป็นต้น

เมื่อพิจารณากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าขั้นตอนที่หนึ่ง การจัดเตรียมงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณการรายได้ และการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย การกำหนดโครงสร้างแผนงาน การจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อฝ่าย จัดทำร่าง พ.ร.บ. หรือข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณเพื่อเตรียมนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการจัดเตรียมงบประมาณเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหาร และขั้นตอนที่สอง การอนุมัติงบประมาณ เป็นกระบวนการการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอตามร่าง พ.ร.บ.

งบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายบริหารนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาท้องถิ่นซึ่งดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดในกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือ ข้อบังคับการประชุมของสภา และขั้นตอนที่สาม การบริหารงบประมาณ เป็นการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณตามที่กำหนดไว้ให้เกิดผลตามที่หวัง หรือเป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากสภา ตามรายการและแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณมาให้ใช้จ่าย เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และควบคุมไม่ให้เกิดการรั่วไหลของเงินงบประมาณ เมื่อข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติก็จะประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้ เช่นเดียวกับวิธีการงบประมาณของรัฐบาลและถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องหาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร/ควบคุมให้การใช้จ่ายเงินเป็นตามงบประมาณฯ โดยทั่วไป อปท. จะมีหน่วยงานทำหน้าที่เฉพาะต่าง ๆ ทางการเงินการคลัง มีระบบควบคุมภายใน หน่วยงานด้านการเงินการคลังจะเป็นหน่วยงานกลาง เป็นศูนย์รวมของการเงินการคลัง หารายได้และใช้จ่ายเงินของทั้งองค์กร

จากการวิเคราะห์การสัมภาษณ์เชิงลึกของกลุ่มผลประโยชน์ถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการบริหารจัดการหรือจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชนที่มีประสิทธิภาพสามารถสรุปแนวทางในการจัดสรรงบประมาณในระหว่างดำรงตำแหน่ง โดยมีรูปแบบวิธีการสรุปพอสังเขปได้หาวิธีดังนี้

วิธีที่หนึ่ง วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบผู้บริหารตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว เป็นวิธีที่นิยมมากสำหรับนักการเมืองรุ่นเก่าและสอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานส่วนท้องถิ่นในลักษณะของผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ (CEO) และแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งที่เกิดจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยวิธีการนี้มีข้อดี คือ ผู้บริหารมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จและเด็ดขาด ทำให้ผลงานรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีถ้าหากผู้บริหารเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ที่ดีและมีคุณธรรมทางการเมืองการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะของนักการเมืองก็จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในตลาดการเมือง แต่ถ้านักการเมืองเป็นผู้ที่ไม่มีวิสัยทัศน์และไม่มีคุณธรรมทางการเมืองจะส่งผลทำให้ประชาชนไม่ได้รับสินค้าและบริการสาธารณะอย่างแท้จริง ในขณะที่วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบผู้บริหารตัดสินใจเพียงผู้เดียวมีข้อเสีย โครงการต่าง ๆ อาจไม่สามารถตอบสนองปัญหาหรือความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งโดยส่วนใหญ่มักจะตอบสนองความต้องการของผู้บริหารพวกพ้องเฉพาะกลุ่มและส่วนราชการอาจเกิด

ความผิดพลาดได้ง่าย เพราะขาดการคัดกรองวินิจฉัยที่ดีพอมิได้ปฏิบัติตามแผนงานในการพัฒนาส่วนใหญ่มาจากเหตุการณ์เฉพาะหน้าหรือความต้องการเฉพาะบุคคล

วิธีที่สอง วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบจับฉลากหรือเสี่ยงทายเป็นวิธีที่ง่ายเกิดขึ้นเมื่อไม่สามารถตกลงในการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ได้อย่างชัดเจนจึงกำหนดวิธีการแบ่งผลประโยชน์ตามวิธีการเสี่ยงทายซึ่งเป็นการขาดภาวะผู้นำ วิธีการนี้มีข้อดี คือ เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการเนื่องจากไม่มีฝ่ายค้านในสภาและง่ายต่อการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละชุมชนหรือหมู่บ้านมีอิสระในการจัดทำโครงการตามความต้องการของตนตามผลการเสี่ยงทาย แต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้มีข้อเสีย คือ โครงการต่าง ๆ อาจตอบสนองปัญหากับความต้องการของประชาชนไม่ทันการณ์ เพราะขึ้นอยู่กับวิธีการเสี่ยงทายและเมื่อหมดช่วงรับงบประมาณก็ไม่สามารถหางบประมาณมาดำเนินการได้อีกประชาชนและสมาชิกสภาฯ มองผู้บริหารขาดภาวะผู้นำ และนำไปสู่ความเชื่อถือว่าลดลงสมาชิกสภาฯขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะใช้เงินเป็นที่ตั้งในการตัดสินใจปัญหา เมื่อได้เงินงบประมาณแล้ว ก็ไม่ใส่ใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

วิธีที่สาม วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกันทุกหมู่บ้าน เกิดขึ้นเมื่อไม่สามารถตกลงในการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ได้อย่างชัดเจนจึงกำหนดวิธีการแบ่งผลประโยชน์โดยเฉลี่ยเท่ากันทุกหมู่บ้าน วิธีการนี้มีข้อดี คือ เอกภาพในการบริหารจัดการสามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนตามข้อจำกัดงบประมาณได้ทันการณ์ และมีต่อเนื่องทุกปี สามารถดำเนินการจัดทำข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีตามแผนพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพตามข้อจำกัดของงบประมาณ แต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้มีข้อเสีย คือ ขาดดุลภาพในการบริหารจัดการงบประมาณเพราะหมู่บ้านหรือชุมชนใหญ่และเล็กต่างได้งบประมาณเท่ากัน ทำให้ในเวทีประชาคมระดับตำบลเห็นว่าโครงการในหมู่บ้านใหญ่ไม่เพียงพอและขาดแคลน ในขณะที่หมู่บ้านเล็กใช้เงินงบประมาณฟุ่มเฟือยเกินไปสมาชิกสภาฯขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะใช้เงินเป็นที่ตั้งในการตัดสินใจปัญหา เมื่อรู้ว่าได้เงินงบประมาณแน่นอน ก็ไม่ใส่ใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และเมื่องบประมาณถูกแบ่งเรียบร้อยแล้วจำนวนของงบประมาณดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการจัดสินค้าและบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงในแต่ละพื้นที่

วิธีที่สี่ วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเฉลี่ยรายหัวประชากร เป็นการจัดสรรงบประมาณที่เท่าเทียมกันในแต่ละรายหัวประชากรแต่อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

เนื่องจากพวกมากลากไป มีข้อดีคือ เกิดความชอบธรรมในเชิงปริมาณโดยจำนวนประชากร เป็นตัวกำหนดผู้นำและประชาชนในหมู่บ้านขนาดกลางและใหญ่ สนับสนุนเต็มกำลังและส่วน ใหญ่มีศักยภาพในทางการเมืองง่ายต่อการจัดสรรและจัดทำแผนพัฒนา ในขณะที่งบประมาณ พัฒนาในหมู่บ้านขนาดเล็ก ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของราษฎร สมาชิก สภาฯ มีแนวโน้มขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะใช้เงินเป็นที่ตั้งในการตัดสินใจปัญหา เมื่อรู้ ว่าได้เงินงบประมาณน้อย ก็ไม่ใส่ใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนทำให้เกิดความแตกแยกระหว่าง สมาชิก สภาฯ ผู้นำและประชาชนในแต่ละประเภทหมู่บ้าน คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาด ใหญ่

วิธีที่ห้า วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเรียงลำดับความเดือดร้อน ในทางปฏิบัติค่อนข้าง เป็นไปได้น้อยเนื่องจากต้องใช้หลักการทางวิชาการในการสำรวจถึงความต้องการที่แท้จริงและ ความเดือดร้อนของประชาชน และจำต้องเรียงลำดับของปัญหาทั้งขนาดของปัญหา จำนวนผู้ได้รับ ผลกระทบ จำนวนงบประมาณ ความสอดคล้องนโยบายของรัฐ ความยั่งยืนของผลการกระทำ ความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับงบประมาณ และกระบวนการเรียงลำดับปัญหา วิธีการนี้มีข้อดี คือ ทำให้ เกิดความชอบธรรมตามหลักธรรมาภิบาล ผู้นำและประชาชนในหมู่บ้านทุกขนาด สนับสนุน มี ความชอบธรรมต่อการจัดสรร และจัดทำแผนพัฒนาผู้บริหารเกิดศักยภาพในการบริหารจัดการ สามารถตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนได้เหมาะสม คุ้มค่า และทัน เหตุการณ์ สมาชิกสภาฯ มีแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะสามารถใช้เหตุผลและปัญหาในการ ตัดสินปัญหา เมื่อรู้ว่าสามารถใช้ข้อมูลและเหตุผลในการชั่งชั่งเงินงบประมาณ ก็อาจจะใส่ใจใน การปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อเป็นการแสดงศักยภาพให้ประชาชนได้เห็น แต่มีข้อเสีย คือ เกิดข้อ ขัดแย้งทางความคิดระหว่างสมาชิกสภาฯ ผู้นำและประชาชน ทำให้เกิดความแตกแยกระหว่าง สมาชิกสภาฯ ผู้นำและประชาชนในแต่ละประเภทหมู่บ้านการดำเนินการต้องใช้กระบวนการที่ ยุ่งยาก รัดกุม มีประสิทธิภาพ บุคลากรที่มีทักษะ มีคุณธรรมและเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาได้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการงบประมาณสำหรับท้องถิ่นได้ขึ้นอยู่กับ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้เกี่ยวข้องทั้งสิ้น ความชอบธรรมหรือผลลัพธ์ของการใช้ งบประมาณจะอยู่กับการตัดสินใจของการเมืองในท้องถิ่นเป็นสำคัญ และเนื่องจากท้องถิ่นของ ไทยยังต้องการโครงสร้างพื้นฐานมาก การอนุมัติหรือต่อสู้เพื่อให้ได้งบประมาณสำหรับงาน ก่อสร้างต่าง ๆ จึงยังเป็นที่ยอมรับของคนในท้องถิ่นได้มาก ซึ่งปรากฏการณ์นี้ได้ทำให้การ พัฒนาการงบประมาณจึงเกิดขึ้นได้ยาก

5.2 อภิปรายผลงานวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย” โดยใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งเป็นการอธิบายได้ว่าการที่ประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศ อาจเป็นเพราะประเทศปกครองระบอบประชาธิปไตยก็จริงแต่ในการจัดสรรและกระจายทรัพยากรของประเทศนั้นอยู่ในอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มนักการเมืองระดับประเทศและระดับท้องถิ่น กลุ่มนายทุนและผู้รับเหมาระดับท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการ หาประโยชน์จากการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่การจัดสรรงบประมาณจะตกอยู่ใต้อิทธิพลของข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง ดังนั้นการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน อำนาจของข้าราชการได้เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดหรือจัดเตรียมงบประมาณค่อนข้างมาก ซึ่งพบว่าไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินของรัฐบาล ยังคงมีปัจจัยอื่น ๆ อีกที่สัมพันธ์กัน เช่น บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทบาทของสำนักงานงบประมาณ รวมทั้งบทบาทของคณะกรรมการบริหารงบประมาณ

จากการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนายทุน กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาชน โดยสมมติให้พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์เป็นไปตามข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ว่ามนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Homo economicus) โดยพิจารณาตามประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผลตามการตัดสินใจจากผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเทียบกับต้นทุนที่คาดว่าจะต้องสูญเสียไปผ่านการจัดสรรงบประมาณในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกติกาการเล่นเกมนักการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ผลการศึกษาพบว่าสอดคล้องกับงานวิจัยของ ชัยอนันต์ สมุทรวานิช (2531) ในปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการ ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม และสอดคล้องกับงานวิจัยของ นवलน้อย ตวีรัตน์ (2539) ในปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนายทุน และนอกจากนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับงานวิจัยของ อมร รักษาสัตย์ (2535) ถึงการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจบริหาร พบว่าผลการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนักธุรกิจในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งตรงกับงานวิจัยของสมหมาย ปารีฉัตร (2540) เกี่ยวกับพฤติกรรมการณ์ลงทุนของนักธุรกิจกับนักการเมืองหลังจากใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งและหารายได้จากการร่วมฮั้วงานประมูลของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อนำเงินที่ได้ไปใช้จ่ายเป็นภาษีสังคม

การจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งห้ารูปแบบไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรผ่านกระบวนการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการและลำดับความสำคัญของปัญหาตามความเดือดร้อนของประชาชน จากการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจและรูปแบบการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าวิธีการจัดสรรที่ห้า คือการจัดสรรงบประมาณตามความเดือดร้อนของประชาชนเป็นแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบแต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนมากไม่ได้ทำเนื่องจากจำเป็นต้องในทางปฏิบัติค่อนข้างเป็นไปได้น้อยเนื่องจากต้องใช้หลักการทางวิชาการในการสำรวจถึงความต้องการที่แท้จริงและความเดือดร้อนของประชาชน และจำต้องเรียงลำดับของปัญหาทั้งขนาดของปัญหา จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนงบประมาณ ความสอดคล้องนโยบายของรัฐ ความยั่งยืนของผลการกระทำ ความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับงบประมาณ และกระบวนการเรียงลำดับปัญหา

เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างตลาดการเมืองในมุมมองของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญพบว่าตลาดการเมืองของประเทศไทยมีลักษณะผูกขาด (Monopoly Political Market) ซึ่งอำนาจการต่อรองในกระบวนการแลกเปลี่ยนนโยบายและเสียงของนักการเมืองมากกว่าประชาชน (Price leader) ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากการปฏิวัติในตลาดการเมืองเท่าที่ควรและตลาดไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตบริการทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประชาชนอาจไม่ได้รับบริการทางการเมืองตามที่ต้องการหรือคุณภาพของบริการต่ำกว่าที่ควร ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์แล้วเมื่อการผลิตมีประสิทธิภาพต่ำย่อมมีต้นทุนการผลิตและราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น และจากการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองในตลาดการเมืองของประเทศไทยตามแบบจำลอง Prisoner's Dilemma ไม่สามารถก่อผลดีเลิศแก่สังคมหากแต่เป็นดุลยภาพที่เลวกว่าอุดมภาพ (Suboptimal Equilibrium) ทั้งนี้เพราะกติกาของเกมทางการเมืองไม่สามารถทำให้กลุ่มผลประโยชน์ที่มีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองในตลาดการเมืองมีการรักษาพันธสัญญาประชาคม (Implicit Social Contract) ที่จะส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะ โดยแทนที่นักการเมืองจะส่งมอบนโยบายทางการเมืองตามสัญญาไว้ก็จะเสนอขายเงินในตลาดการเมือง เพราะการเสนอขายเงินสามารถรักษาพันธสัญญาได้ง่ายกว่าการเสนอขายนโยบายทางการเมือง ประกอบกับการเสนอขายเงินสอดคล้องกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในฐานะเป็นปัจจัยในการหล่อหลอมและโครงสร้างสิ่งจูงใจในประเพณีกรรมทางการเมือง

เมื่อพิจารณาพฤติกรรมกรรมการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. พฤติกรรมของนักการเมือง นักการเมืองเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีอิทธิพลในกระบวนการจัดสรรงบประมาณอย่างเด่นชัด เพราะว่าบทบาทของนักการเมือง จะมีส่วนทั้งทางตรงและทางอ้อมในการกำหนดว่า ทรัพยากรของส่วนรวมควรนำไปใช้ทำอะไรบ้าง และควรนำไปใช้เมื่อไร จะมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์งบประมาณด้วยตนเอง และได้รับความช่วยเหลือชี้แนะจากข้าราชการประจำ ในการบูรณาการ (Integration) และการหาข้อยุติในการจัดสรรงบประมาณ หรือการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับบทบาทและคุณภาพของนักการเมือง ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของนักการเมืองแต่ละคน ซึ่งสะท้อนผ่านตำแหน่งทางการบริหารที่นักการเมืองเหล่านั้นครอบครองอยู่ เช่น เป็นรัฐมนตรีในกระทรวงที่ใหญ่และสำคัญ ความสำเร็จในการผลักดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ตามรูปแบบที่ตนต้องการ ซึ่งสะท้อนอิทธิพลของนักการเมืองที่มีต่อเพื่อนนักการเมืองที่ร่วมคณะรัฐบาล ความสามารถในการใช้เหตุผลจากการวิเคราะห์ จะมีลักษณะของการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

นักการเมือง คือ ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนเป็นอำนาจที่มีกฎหมายเป็นฐานรองรับนักการเมืองจึงมีอำนาจวินิจฉัยและอำนาจสั่งการ (Authority) แทนประชาชน รัฐบาลเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ การได้เป็นรัฐบาลการได้ครอบครองตำแหน่งต่างๆ มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะและมีอิทธิพลต่อการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร ถึงแม้ว่าจะไม่มีตำแหน่งอย่างเป็นทางการก็ตาม จะเห็นได้ว่านักการเมืองมีอิทธิพลโดยตรงต่อกระบวนการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ก็จะมีผลผลักดันนโยบายที่ตนเห็นสมควรซึ่งสะท้อนความสามารถในการแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการของประชาชน ผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น คือ การต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนซึ่งกันและกัน (Long-rolling) รัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนและได้รับผลประโยชน์ทับซ้อนจากการทุจริตเชิงนโยบาย ประชาชนใช้คะแนนเสียงเลือกตั้งแลกกับปัญหาความเดือดร้อนของตน

2. พฤติกรรมของข้าราชการ พลเรือน ทหาร ตำรวจ และหน่วยราชการต่างๆ ซึ่งไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย แต่เป็นผู้มีบทบาทในขั้นตอนที่สำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 4 หน่วยงานหลัก คือ สำนักงานงบประมาณ

กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความเห็นให้ผู้ที่มีหน้าที่ตัดสินใจคือ รัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะทุกเรื่องจำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบขั้นต้นจากข้าราชการกลุ่มนี้ก่อน แต่กรณีที่รัฐมนตรีเรียกร้องให้เสนอความเห็นตามความต้องการของรัฐมนตรี ข้าราชการก็จะได้รับแรงจูงใจในรูปของตำแหน่งสูงขึ้น บทบาทของข้าราชการจึงทวีความรุนแรงมากขึ้นในเรื่องการแข่งขันแย่งชิงตำแหน่ง ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ จะผลักดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณการดับให้กับกลุ่มของตน

ถึงแม้ว่า ข้าราชการจะไม่ใช่นักกำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย แต่เป็นผู้ที่มีบทบาทในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้น นโยบายสาธารณะทุกเรื่องต้องผ่านความเห็นชอบเบื้องต้นจากข้าราชการ กลุ่มอธิบดี หรือในบางกรณี รัฐมนตรีอาจแสดงเจตนาว่ามีความต้องการเกี่ยวกับองค์การต่าง ๆ ถ้าข้าราชการยอมทำตามที่รัฐมนตรีเรียกร้อง ก็อาจได้รับกำลังใจในรูปของ ตำแหน่งทางราชการ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดา ภาพพจน์ของราชการในปัจจุบัน จึงทวีความรุนแรงมากขึ้น ในเรื่องของการแข่งขันแย่งชิงอำนาจ ข้าราชการกลุ่มนี้สามารถส่งวนอำนาจในการกำหนดนโยบายภายในระบบข้าราชการ โดยกีดกันประชาชนให้อยู่นอกระบบราชการ ไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอีกด้วย เช่นงบประมาณแผ่นดินในส่วนของงบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทน สามารถนำเงินส่วนนี้ไปพัฒนาจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

3. พฤติกรรมของนักธุรกิจ หรือกลุ่มนายทุน หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระดับชาติ กลุ่มนี้ให้ทุนในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแก่พรรคการเมืองที่ตนคาดคะเนว่า จะชนะการเลือกตั้ง เมื่อได้เป็นรัฐบาลจะได้ออกนโยบายเอื้อประโยชน์ต่อนักธุรกิจ

กลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการงบประมาณ แบ่งออกเป็น กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งทั้งสองประเภทต่างก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามเรียกร้องผลประโยชน์ต่อกลุ่มตนเองและพวกพ้อง อำนาจต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับ ความซับซ้อนของปัญหาเศรษฐกิจ ประกอบกับสมรรถวิสัยของภาครัฐในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ต้องแสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากภาคเอกชน

กลุ่มนี้จะมีอำนาจต่อรองสูง และสามารถใช้กลไกการเจรจาต่อรองทางการเมือง เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณ กลุ่มนี้นักธุรกิจจะแสดงความคิดเห็น อย่างเปิดเผยและเป็นทางการ และทั้งไม่เปิดเผยและไม่เป็นทางการ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรร งบประมาณเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มตน ในวิชารัฐศาสตร์เรียกว่า “พลวัตของกลุ่ม” (Group Dynamics) บทบาทเหล่านี้ ประเทศไทยที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย บทบาทของกลุ่ม ผลประโยชน์นี้จะมีมากโดยผ่านพรรคการเมืองและนักการเมืองที่กลุ่มผลประโยชน์ให้การ สนับสนุนอย่างเปิดเผยหรืออย่างลับ ๆ เพื่อให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้

4. พฤติกรรมของประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะรับรู้ หน้าที่ของตน คือ ลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเข้ามาเป็นรัฐบาล เพื่อ แก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการที่เป็นประโยชน์สูงสุดของประชาชน เพื่อให้ประชาชน ความเป็นอยู่ดีขึ้นพ้นจากความยากจน แต่เมื่อไม่ได้รับการตอบสนอง ประชาชนก็จะออกมา เรียกร้องโดยการประท้วง เมื่อการประท้วงถูกละเลย เพราะความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร หรือการรายงานที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนของข้าราชการ ประชาชนก็จะหันมาขายเสียงโดยสนับสนุน นักการเมือง หรือพรรคการเมืองที่ประกาศนโยบายตรงกับความต้องการของประชาชน จึงเกิดมี การต่อรองกันขึ้นในตลาดการเมือง (Political Market)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาของ ประชาชน สนองต่อความต้องการของประชาชน ก็ยังเป็นเรื่องจำเป็น ที่ผู้บริหารประเทศจะต้อง กำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน เพราะเป็นหนทาง เดียวที่รัฐบาลสามารถทราบความทุกข์และความสุขที่แท้จริงของประชาชน แต่กว่าประชาชนจะ ได้มาซึ่งนโยบายนั้น ประชาชนต้องใช้คะแนนเสียงเพื่อซื้อนโยบายแลกกับความต้องการของ ตนเอง และรัฐบาลก็กำหนดนโยบายเพื่อแลกกับคะแนนเสียงของประชาชนตามครรลองของการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย

เศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นเศรษฐศาสตร์ของรัฐและของประชาชน กิจกรรมการ ผลิต การจัดสรร การแบ่งปัน ล้วนมีความหมายต่อการสร้างความมั่นคง มั่งคั่งและความสุข สมบูรณ์ของประชาชนและของประเทศชาติ งบประมาณแผ่นดินร้อยละ 80 นำมาจากภาษีอากรที่ เก็บจากประชาชน จากพลังแรงงานของประชาชน เพื่อนำมาจัดสรร แบ่งปัน สร้างความมั่นคง ให้ประเทศและสร้างความมั่งคั่งให้กับประชาชน แต่ในกระบวนการจัดสรรและแบ่งปันมักเกิดการ แข่งขันและช่วงชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มคนและชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม

5.3 ข้อเสนอแนะการวิจัย

การศึกษาค้างนี้มีข้อเสนอแนะการวิจัยแบ่งออกเป็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและ ข้อเสนอแนะต่อการศึกษาครั้งต่อไป ดังสามารถสรุปได้คือ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การเสนอนโยบายในระดับท้องถิ่น การผลักดันนโยบายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามชุดเมนูของนโยบายการเมืองในระดับท้องถิ่น

2. พรรคการเมืองควรมีเป้าหมายทางการเมืองที่ชัดเจนและปฏิบัติตามสัญญาประชาคมที่ไว้ไว้กับประชาชนก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกนักการเมืองหรือพรรคที่นโยบายมากกว่าผลประโยชน์ต่างตอบแทน

3. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนควรถูกกำหนดให้ระบบการพิจารณาความดีความชอบ และโยกย้ายและเปลี่ยนตำแหน่งของข้าราชการประจำเป็นอิสระจากอิทธิพลของข้าราชการการเมือง

4. สำนักงานประมาณและรัฐบาลควรรื้อฟื้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำงบประมาณอย่างแท้จริงทั้งในส่วนของการจัดเก็บรายได้และการวิเคราะห์รายจ่าย

5. คณะกรรมการการเลือกตั้งควรสร้างกลไกในการบังคับที่เป็นรูปธรรมและมีต้นทุนตําให้ นักการเมืองหลังจากการเลือกตั้งปฏิบัติตามชุดของนโยบายที่นำเสนอก่อนการเลือกตั้ง

6. คณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ที่เกี่ยวข้องควรถูกจัดให้มีระบบการเลือกตั้งใหม่ตามคุณภาพของประชากรโดยกำหนดโครงสร้างของตลาดการเมืองใหม่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ประชาชนที่มีอายุมากกว่า 15 ปี มีสิทธิออกเสียงได้ แต่คะแนนเสียงของแต่ละคนพิจารณาตามคุณภาพของคะแนนเสียงจากประสบการณ์มีส่วนร่วมทางการเมือง ระดับการศึกษา

5.3.2 ข้อเสนอแนะต่อการศึกษาครั้งต่อไป

1. ในการศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในตัวอย่างที่หลากหลายและมีการวิเคราะห์ถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจกับการคอร์รัปชันของกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ นักการเมือง นายทุน ข้าราชการ และประชาชน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์. หลักการงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2534.

โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.

คณะกรรมการการพัฒนากองเมือง, สภาผู้แทนราษฎร. ความคิดเห็นของประชาชน 5 ภาคเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546.

ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. การเมืองเรื่องส่วนตัว. คณะรัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง, 2539.

ชัยชนะ อิงคะวัต. วิเคราะห์การเมืองเปรียบเทียบ. ศูนย์เอกสารคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ชัยอนันต์ สมุทรวานิช. การเมืองกับการบริหาร. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์แห่งประเทศไทย, 2534.

ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2537.

นวลน้อย ตวีรัตน์. การต่อต้านการคอร์รัปชัน: จากการปฏิรูปทางการเมืองถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม. ในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริตกลุ่ม 4, 2539.

นพฤทธิ์ อนันตนิบุตร. การวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ยุค ศรีอารยะ. กลียุคกับหายนะเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ: โครงการวิถีทรรศน์, 2541.

พงศ์เพ็ญ ศกุลตภัย. ประเด็นปัญหาอนาคตของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย. ในรวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์เนื่องในโอกาสครบรอบ 17 ปี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2538.

ไพรัช ตระการศิรินนท์. งบประมาณแผ่นดิน. เชียงใหม่: ธนุชพริ้นติ้ง, 2544.

- ไพสิทธิ์ พุฒนาทรัพย์. กระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- วาสนา คำภีระ. กระบวนการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจ. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต. สาขา
 วิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- สมศักดิ์ ชันติวิริยะโยธิน. กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนา
 ชนบท. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- แสวง รัตนมงคลมาศ. เอกสารประกอบการบรรยาย. คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิต
 พัฒนบริหารศาสตร์, 2534.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทบาทวิเคราะห์
 เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2547-2531, 2548.
- หควณ ชูเพ็ญ. โครงสร้างและภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นกับการแสดงความ
 รับผิดชอบทางการบริหาร. วิทยาลัยการปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น,
 2550.
- อัจฉราวดี นิमितชัย. กระบวนการตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานประมาณ. ภาค
 นิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, 2535.
- อมร รักษาสัตย์. ประชาธิปไตยในมือมาร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมนิติ, 2535.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, J. E. Politics and Economics of Policy-Making. Reading Mass: Addison &
 Wesley, 1970.
- Bahloud, W. R.; and Johannes, F. L. Taxing Power of Local Governments. ANU
 Canberra, Australia, 1998.
- Burns, D.; and Hoggett, P. The Politics of Decentralization, Revitalizing Local
 Democracy. Macmillan Press Ltd.: London, 1994.
- Bush, G. Governing Big Cities. Publication Section, Victoria University of Wellington:
 New Zealand, 1991.
- Fenwick, John. Managing Local Government. Chapman & Hall, 2004.

Mascarenhas, R. Public Enterprise in New Zealand. Victoria University Printing, 1991.

Mascarenhas, R. State Intervention in the Economy. Journal of Public Policy, Vol .4
Institute of Public Policy: New Zealand, 1999.

Rosenbloom, D. H. Public Administration. McGraw-Hill, 2009.

Whyne, D.K. and Bowles, R. A. The Economic Theory of the State. Martin Robertson, 1981.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. บทสัมภาษณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง

- ผู้วิจัย : นายกฯมีวิธีใช้งบประมาณอย่างไร
- นายกอบต. : ผมจัดการของผมคนเดียวเลย เพราะผมเป็นนายกฯ มาสมัยที่ 3 แล้วคุม
ใน พื้นที่ได้เบ็ดเสร็จเวลาจัดงบก็แล้วแต่ใจผมว่าจะเอาไปลงที่ไหนอย่างไร
บ้าง บางครั้งก็ให้สมาชิกบ้าง
- ผู้วิจัย : แล้วดูแลเจ้าหน้าที่ใน อบต. อย่างไรบ้างหรือเปล่า
- นายกอบต. : ก็แล้วแต่ บางทีผมให้เงินก้อนหนึ่งไปเลี้ยงกันบ้าง บางทีก็จัดบอบรวม
สัมมนาลูกน้องไปเที่ยวดูงาน แต่ไม่ได้ตกลงตายตัวว่าจะให้เท่านี้เท่านี้
- ผู้วิจัย : แล้วโครงการต่างๆ ใน อบต. นายกฯ ดิวกับผู้รับเหมาอย่างไรบ้างหรือ
เปล่า
- นายกอบต. : ส่วนใหญ่ผมจะมีเจ้าประจำคุยกันอยู่แล้ว อย่างงานถนนผมก็ให้เจ้าหนึ่ง
งานขุดลอกก็ให้อีกเจ้าหนึ่ง ส่วนเปอร์เซ็นต์ก็แล้วแต่ งานขุดลอกก็จะ
ให้เยอะหน่อย งานถนนก็ให้น้อยหน่อย
- ผู้วิจัย : แล้วส่วนใหญ่ที่เอางบลงนี้กระจายทั้งพื้นที่เลยหรือเปล่า
- นายกอบต. : ก็แล้วแต่ แต่ส่วนใหญ่ผมจะเน้นเขตบ้านผมเป็นหลัก เพราะว่างบที่
ได้มาแต่ละปีก็ยังไม่พอต่อการพัฒนาพื้นที่อยู่ดี ผมก็เลยจัดลงไปตรง
ฐานเสียงที่ผมแน่ๆ ก่อน เพื่อเป็นการหาเสียงไปในตัว

2. บทสัมภาษณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง

- ผู้วิจัย : นายกฯ คุมเสียงใน อบต. ได้หมดหรือเปล่า
- นายกอบต. : ไม่ค่อยได้ เพราะตอนเลือกตั้งเข้ามาสมาชิกทางฝั่งผมแพ้ฝ่ายค้าน
- ผู้วิจัย : แล้วที่นี่มีวิธีการจัดงบอย่างไร
- นายกอบต. : ถ้าบางครั้งคุยกันได้ ให้สมาชิกทุกคนเท่าๆ กัน แต่บางทีงบมันน้อยแบ่งแล้วแต่ละคนได้ไม่เท่าไร ก็ให้สมาชิกมาจับฉลากกันว่าใครจะได้ไป
- ผู้วิจัย : แล้วนายกฯ ได้อะไรตอบแทนบ้าง
- นายกอบต. : ส่วนใหญ่แล้วถ้าผมไม่ได้เป็นคนเคลียร์ฮั้วก็ไม่ได้อะไร จะมีแต่ผู้รับเหมาแบ่งเปอร์เซ็นต์ให้เจ้าหน้าที่ ใน อบต. เป็นค่าปีดงานบ้าง เป็นค่าตรวจรับงานบ้าง ก็แล้วแต่ผู้รับเหมาเขาจะคุยกับเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าเป็นงบของผมเอง ผมจะโยนงานให้หลานผมที่เป็นผู้รับเหมา ซึ่งผมก็เกี่ยวข้องด้วย ถ้าเป็นแบบนี้ผมก็ไม่ต้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ใน อบต. จะมีบ้างก็ดูไว้เป็นคนๆ คนไหนรับใช้ผมดีผมก็ให้ขึ้น คนไหนไม่ค่อยตอบสนองผมผมก็ไม่ให้ขึ้น ถ้าคนไหนหนักข้อมาก ๆ ผมก็หาทางย้ายออกไปจาก อบต. ผม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.บทสัมภาษณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง

- ผู้วิจัย : นายกฯ แบ่งบให้สมาชิกอย่างไรบ้าง
- นายกอบต. : ก็จะมีบอยู่ก่อนหนึ่งที่นายกฯ แบ่งให้พวกผมเท่า ๆ กัน อย่างบ 52 นี้ สมาชิกได้คนละแสน
- ผู้วิจัย : แล้วเอาไปทำอะไร
- นายกอบต. : เงินแสนหนึ่งมันไม่เยอะ จะทำถนนก็ได้ไม่ถึง 100 เมตร ผมก็เลยเอาไป ทำลานปูนในหมู่บ้านให้ชาวบ้านเอาไว้ตากข้าวกัน ถือเป็นกาหาเสียงไปในตัว และผมก็ได้ประโยชน์ด้วย เพราะผมให้ญาติผมมารับงานนี้ไปทำ
- ผู้วิจัย : และญาติต้องให้ค่าต่งเปล่า
- นายกอบต. : เขาก็ไม่ได้ให้ผมหรอก แต่ตอนเลิกต่งเค้าเคยช่วยผมมา 2 แสน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. บทสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง

- ผู้วิจัย : อบต. นี้เขาแบ่งงบกันอย่างไร
- เจ้าหน้าที่อบต. : ที่นี้แบ่งโดยเฉลี่ยหัวประชากร เพราะว่านายภข กับสมาชิกคุยกันไม่ค่อยรู้เรื่อง ก็เลยตกลงกันนอกรอบให้เป็นอย่างนี้ เห็นหมู่บ้านไหนคนเยอะก็โชคดีไป หมู่บ้านไหนคนน้อยก็โชคร้ายไป
- ผู้วิจัย : และเวลาจัดซื้อจัดจ้างได้อะไรจากผู้รับเหมาบ้างไหม
- เจ้าหน้าที่อบต. : ก็ได้บ้าง บางงานเราก็เป็นคนเคลียร์หัว บางทีก็ช่วยผู้รับเหมาบางคน ล็อกสเปค บางทีก็ช่วยปิดงานบ้าง แต่แทบทุกงานก็จะได้ค่าตรวจรับงาน
- ผู้วิจัย : แล้วเคยโดนเบี้ยวบ้างไหม
- เจ้าหน้าที่อบต. : ก็มีบางทีตกลงแล้วไม่จ่าย ผมก็ไม่เซ็นตรวจรับงานให้ แต่ก็เคยโดนเขาไม่จ่ายผมแต่เขาไปวิ่งนายอำเภอมาบีบผมให้เซ็นดี ผมก็ต้องทำไป เพราะนายอำเภอเขาใหญ่กว่าผม
- ผู้วิจัย : และส่วนใหญ่ได้เท่าไร
- เจ้าหน้าที่อบต. : เลสมาตรฐาน ได้ 5% ไม่รวมค่าฮั้ว ค่าฮั้วก็ขึ้นอยู่กับจำนวนคนที่มายื่นซอง

5. บทสัมภาษณ์ของผู้รับเหมารายหนึ่ง

- ผู้วิจัย : เวลาไปรับงานของ อบต. เสียค่าใช้จ่ายอย่างไรบ้าง
- ผู้รับเหมา : ถ้าเป็น อบต. ที่นายกฯ เป็นคนของผม ก็สบายหน่อย จ่ายแค่ค่าดูแลกันไปตั้งแต่ปลัด อบต. ลงไปเรื่อย ๆ
- ผู้วิจัย : และตอบแทนนายกฯ เขาอย่างไร
- ผู้รับเหมา : ก็นายกฯ เป็นคนของผมเกือบ ๆ จะเป็นนอมินีนั่นแหละ ก็เลี้ยงดูกันเหมือนเป็นพี่เป็นน้อง แต่เวลาเลือกตั้งนี้ ผมต้องอัดเต็มที คราวที่แล้วกว่าจะชนะคนเก่าหมดไปต้องหลายล้าน
- ผู้วิจัย : และคும்ไหม
- ผู้รับเหมา : ก็คும்นะ เพราะงานรับเหมาของที่ อบต. นี้ผมได้เกือบทั้งหมด และผมก็ถือว่าเป็นการหาเสียงไปในตัวด้วย เพราะไม่แน่ว่าหน้าผมอาจจะลงเอง

6. บทสัมภาษณ์ของเจ้าของกิจการรายหนึ่ง

ผู้วิจัย : เวลาขายของให้ อบต. เสียค่าใช้จ่ายไหม

เจ้าของกิจการ : ก็ต้องเสียทุกครั้ง แล้วแต่ว่าของนั้นกำไรมากกำไรน้อย ถ้าอย่างช่วงหน้าหนาวที่ขายผ้าห่มได้ทุกปี ก็จะต้องจัดให้ตัวนายยกๆ และปลัด อบต. ด้วย

ผู้วิจัย : แล้วจะเหลือกำไรหรือ

เจ้าของกิจการ : ก็เหลือ เพราะเวลาขายของให้หลวงนี่ เราไม่ต้องลดให้ หลวงซื้อราคาเต็มตลอดส่วนลดก็คือส่วนที่เราทอนให้ อบต. เขาไป แล้วยิ่งเดี๋ยวนีเศรษฐกิจไม่ดียิ่งต้องเข้างานของหลวง คู่แข่งก็เยอะขึ้นเพราะใคร ๆ ก็คิดเหมือนฉัน บางงานไม่เหลือกำไรก็ต้องทำเพราะเป็นการระบายของออก ถ้าบางที่ไม่เรื่องมากก็เอาของใกล้หมดอายุไปให้ แต่อย่างน้อยฉันก็ไม่โกงนะ ตั้งแต่ขายของให้หลวงมา ไม่เคยเอาของหมดอายุหรือย้อมแมว เพราะสงสารชาวบ้านที่ได้รับของไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

7. บทสัมภาษณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง

- ผู้วิจัย : ที่นี้กระจายงบกันอย่างไร
- นายกอบต. : ก็มีส่วนหนึ่งให้สมาชิกทุกคนเท่ากันๆ และที่เหลือก็อยู่ที่ผม
- ผู้วิจัย : และนายกฯ ใช้งบในส่วนของนายกฯ อย่างไร
- นายกอบต. : ผมก็ใช้คล้ายๆ กับงบกลางของหลวง คือใช้ตามความเดือดร้อน ก็แล้วแต่ว่าหมู่บ้านมีภารกิจเดือดร้อนมากกว่าก็ให้ตรงนั้นก่อน แต่ผมก็กันเงินส่วนนี้อาไว้เป็นเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุด้วย เพราะถือว่าเป็นการหาเสียงไปในตัว
- ผู้วิจัย : อย่างนี้ก็เหมือนเป็นการซื้อเสียงล่วงหน้า
- นายกอบต. : ก็ไม่เชิง เพราะกรมฯ มอบภารกิจการดูแลผู้สูงอายุให้กับ อบต. อยู่แล้ว มันก็เหมือนผมปฏิบัติภารกิจที่กรมฯ มอบหมาย แกรมได้คะแนนไปในตัว แต่ตรงนี้ สมาชิกทุกคนเค้าก็ได้คะแนนด้วยนะ เพราะเวลาแจกผมให้หมู่บ้านใครหมู่บ้านไปแจกกันเอง แต่ถ้าผมว่างผมก็ไปบ้าง เพราะเดี๋ยวนี้เค้าเลือกนายกฯ โดยตรงแล้วก็ต้องหาเสียงอยู่ตลอดเวลา

8. บทสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง

- ผู้วิจัย : ที่ อบต. นี้จัดซื้อจัดจ้างกันอย่างไร
- เจ้าหน้าที่อบต. : ถ้าเป็นที่นี้ นายกฯ ก็จะเอาไปคนเดียว อย่างเช่นหน้าหนาว นายกฯ ก็จะซื้อผ้าห่มไปแจก หรืออย่างที่นี่น้ำท่วมทุกปี เวลานั้นน้ำท่วม นายกฯ ก็จัดงบซื้อถุงยังชีพไปแจก
- ผู้วิจัย : และถ้าเป็นงานรับเหมาล่ะ
- เจ้าหน้าที่อบต. : งานรับเหมานี้ นายกฯ เค้าไม่ค่อยยุ่ง ก็แล้วแต่โครงการนั้นเป็นของสมาชิกคนไหน เค้าก็ไปจัดการกันเอง
- ผู้วิจัย : และเจ้าหน้าที่ได้อะไรบ้างหรือเปล่า
- เจ้าหน้าที่อบต. : ก็แล้วแต่นะ บางงานก็ได้ บางงานก็ไม่ได้ แล้วแต่ผู้รับเหมาหรือสมาชิกเค้าจัดมาให้ เพราะที่นี้นายกฯ เค้าดูแลเจ้าหน้าที่ที่อยู่แล้ว ปลายปีก็ได้โบนัส บางทีนายกฯ ก็จัดบิให้ไปดูงานและผมก็ไม่ค่อยเดือดร้อนกับตรงนี้ เพราะผมมีญาติๆ เป็นผู้รับเหมาและผมก็เกี่ยวข้องกับเค้าอยู่ เวลาที่มีประมูลงานที่ อบต. ผมก็ให้ญาติมาประมูลด้วย ผมเป็นคนเปิดซองนี้ ผมก็เห็นราคาของทุกคน ถ้างานไหนผมอยากได้ ผมก็ให้ญาติผมที่เป็นผู้รับเหมาเปลี่ยนตัวเลข ผมก็ได้แล้วงานนี้ ค่าใช้จ่ายก็ไม่ต้องเสีย

9. บทสัมภาษณ์ของประชาชนรายหนึ่ง

ผู้วิจัย : คุณได้รับเบี้ยยังชีพจาก อบต. หรือเปล่า

ประชาชน : ผมอายุเกิน 60 ปีแล้วก็ได้ตามที่รัฐบาลประกาศเดือนละ 500 บาท แต่ได้ไม่ครบทุกเดือนนะ ก็ไม่รู้เหมือนกันว่าทำไม ก็เลยไปถามที่ อบต. เขาก็บอกว่างบไม่พอเพราะตำบลเราผู้สูงอายุที่เกิน 60 มันเยอะ ก็ต้อง สลับๆ กันไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

10. บทสัมภาษณ์ของประชาชนรายหนึ่ง

- ผู้วิจัย : คุณเห็นว่าเทศบาลนี้จัดงบประมาณอย่างเป็นธรรมไหม
- ประชาชน : ผมว่าไม่เป็นธรรม พวกนายกฯ เห็นประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า สังเกตดูได้ว่าบ้านนายกฯ บ้านสมาชิก ถนนจะเป็นคอนกรีตทั้งนั้น แต่บ้านของชาวบ้านบางที่อยู่หนาแน่นกว่ายังไม่เห็นได้คอนกรีตเลย
- ผู้วิจัย : แล้วเคยไปคุยเรื่องนี้กับทางเทศบาลบ้างหรือเปล่า
- ประชาชน : พอดีผมมีคนรู้จักทำงานอยู่ในเทศบาล เขาบอกว่าไม่ต้องไปคุยหรอก เพราะงบประมาณนายกฯ กับสมาชิกเขาแบ่งเคสกันไปหมดแล้ว คุยไปก็ไม่มีประโยชน์



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายเสมอกัน เทียงธรรม เกิดเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2521 ณ จังหวัดกรุงเทพมหานคร และจบการศึกษา Bachelor of Arts Business Administration จากมหาวิทยาลัย Richmond, The American International University in London เมื่อปี พ.ศ. 2544 และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท Master of Science International Marketing Management จากมหาวิทยาลัย East London Business School, University of East London ในปี พ.ศ. 2547 มีประสบการณ์การทำงานเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ปี พ.ศ. 2548 และปี พ.ศ. 2550 ตลอดจนเคยเป็นกรรมการบริหารพรรคชาติไทยและที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ ติดตามมติของสภาและตรวจรายงานการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ปัจจุบันเป็นเจ้าของกิจการ บริษัท หวาน หวาน จำกัด ตั้งอยู่ที่ 333 ถนนสมเด็จพระปิ่นเกล้า แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร 10700



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย