

# Political Engagement in Thailand: Democratization through Participatory Budgeting\*\*

Ratthasirin Wangkanond\*

## Abstract

This qualitative research has three objectives; 1) to study participation of local administrative organizations in the budgeting process 2) to analyze the role of participatory budgeting in democratization 3) to propose an appropriate approach to implementing participatory budgeting in Thailand. The study was done on three local administrative organizations. The research revealed that even though local administrative organizations in Thailand have tried to promote participation in administration, but deliberation in budgetary decision making process has not conformed to the principles of participatory budgeting practiced in many model countries. However, participatory budgeting in local administrative offices in Thailand, if practiced, stands to bring satisfactory democratic outcomes. To promote Participatory Budgeting in Thailand, positive attitudes and good cooperation among stakeholders, as well as proper legal mechanisms are needed.

**Keywords:** *democratization, participatory budgeting, participatory democracy*

---

\*Assistant Professor, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Huamark, Bangkok, Bangkok 10240.  
Email: ratthasirin@gmail.com

\*\*This research was supported by Department of Social Sciences, Mahidol University.

Received January 11, 2018; Revised March 30,2018; Accepted May 28, 2018

# การมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศไทย: การทำให้เป็นประชาธิปไตยด้วยการงบประมาณ แบบมีส่วนร่วม\*\*

รัฐศิริรินทร์ ว่างานนท์\*

## บทคัดย่อ

งานวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์สามประการ คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย 2) เพื่อวิเคราะห์บทบาทของการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตย 3) เพื่อนำเสนอรูปแบบที่เหมาะสมของการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศไทยด้วยการศึกษาจากกรณีศึกษา 3 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานแล้วก็ตาม แต่กระบวนการจัดทำงบประมาณยังไม่เป็นไปตามหลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมตามที่ได้ดำเนินการในประเทศต้นแบบหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือไม่ได้ใช้กระบวนการปรึกษาหารือในการตัดสินใจกำหนดงบประมาณ อย่างไรก็ตามการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีโอกาสนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาซึ่งสอดคล้องกับหลักการทำให้เป็นประชาธิปไตย และเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ปรับทัศนคติของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนการพัฒนากลไกทางกฎหมายที่เหมาะสม

**คำสำคัญ:** การทำให้เป็นประชาธิปไตย, การงบประมาณแบบมีส่วนร่วม, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

\*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล [ratthasirin@gmail.com](mailto:ratthasirin@gmail.com)

\*\* งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล  
ได้รับบทความ 11 มกราคม 2561; แก้ไขปรับปรุง 30 มีนาคม 2561; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 28 พฤษภาคม 2561

## บทนำ

การเมืองไทยในระบอบที่ผ่านมามีความเข้มแข็งไป ด้วยปัญหาทั้งที่มีสาเหตุมาจากความไม่เชื่อมั่นในระบบ และผู้แทนทางการเมือง รวมทั้งปัญหาอันเกิดจากค่านิยมทางการเมือง ซึ่งแม้ว่าตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาจะมีความพยายามปรับวิธีที่โครงสร้างของสถาบันหลักก็ไม่สามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง หน่วยงานภาครัฐจึงมีความพยายามทำให้ประชาธิปไตยของไทยเป็นประชาธิปไตยที่มีความยั่งยืนโดยมุ่งเน้นที่การสร้างพลเมืองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยความเชื่อที่ว่า การพัฒนาประชาธิปไตยโดยมุ่งเน้นที่พลเมืองจะเป็นการแก้วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ยั่งยืน เนื่องจากการแก้จากฐานรากของปัญหาซึ่งจะทำให้พลเมืองไม่ถูกครอบงำทางความคิดจากนักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งนี้อุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือการขาดความตระหนักถึงความสำคัญของพลเมืองอันเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยที่ไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือความคุ้นเคยกับการยอมรับในอำนาจนิยม ซึ่งผูกพันกับการยอมรับในบทบาทและอำนาจของข้าราชการ หมายความว่าประชาชนยอมรับว่าตนเองไม่มีอำนาจหรือความสามารถทางการเมืองแต่อย่างใด (Suchit Bunbongkarn 1988, 45-78) นอกจากนี้จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งเป็นระยะ ๆ นั้นมีผลสำคัญต่อระบอบการเมืองทั้งสามรูปแบบคือ ระบอบเผด็จการ ระบอบประชาธิปไตย และระบอบกึ่งประชาธิปไตย ทำให้ระบอบการเมืองแต่ละประเภทต้องประสบกับความชะงักงันไม่ต่อเนื่อง ดังนั้นสถาบันทางการเมือง อุดมการณ์ ความเชื่อ ทักษะ และพฤติกรรมทางการเมืองที่เป็นอุปสรรคของระบอบแต่ละระบอบ จึงไม่อาจหยั่งรากลึกลงในสังคมไทยได้

จนกล่าวได้ว่าไม่มีระบอบใดที่บรรลุถึงความเป็นสถาบัน (institutionalized) ได้ (Chai-anan Samudavanija 1987) ดังนั้นจำเป็นต้องเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนกระจายอำนาจ และเสริมสร้างการมีส่วนร่วม (Chai-anan Samudavanija 2001, 194) เพราะในภาวะการณ์ปัจจุบันแม้แต่ทหารเองก็ตระหนักดีว่าการรัฐประหารไม่ใช่ทางออกของปัญหาการเมืองไทย หากแต่จะต้องพัฒนาการเมืองให้ประชาชนได้มีบทบาทหลัก (Suchit Bunbongkarn 2012, 249) เพื่อนำพาประเทศไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์

ด้วยคุณลักษณะของประชาธิปไตยประกอบด้วยคุณภาพของการมีส่วนร่วม การใช้อำนาจตามกฎหมาย ความเป็นตัวแทน การตรวจสอบความรับผิดชอบ โปร่งใส การตอบสนองต่อประชาชน และความสมานฉันท์ (Beetham 1999, as cited in Tomquist 2005, 201) และแม้ว่าการเมืองไทยยังไม่สามารถบรรลุตามคุณลักษณะดังกล่าวได้ ในปัจจุบันประชาชนชาวไทยได้ให้ความสำคัญต่อการพิจารณานโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนอในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ประชาชนก็ยังคงไม่ได้รับรู้ถึงบทบาทของนักการเมืองในการพิจารณารายจ่ายสาธารณะ รวมทั้งขาดความตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างหน้าที่พลเมืองในการชำระภาษีกับบริการสาธารณะที่ได้รับ ดังนั้นการใช้จ่ายเงินงบประมาณจึงไม่ได้ถูกติดตามและตรวจสอบจากประชาชน นำมาซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา สอดคล้องกับที่ Huntington กล่าวว่า อนาคตของประชาธิปไตยในประเทศที่กำลังพัฒนามีน้อยมาก (Huntington 1984, 193-218) ซึ่งสาเหตุหนึ่งก็เพราะประชาชนขาดความตระหนักถึงบทบาทในฐานะของเจ้าของอำนาจ นักการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจึงใช้อำนาจไปโดยพลการ

ขาดการควบคุม ตรวจสอบจากเจ้าของอำนาจ ในรายงานหลักที่ปรากฏใน World Development Report ของปี 1997 โดยเฉพาะในบทที่ 7 ของรายงานฉบับดังกล่าวได้ใช้ชื่อว่า “การนำรัฐกลับมาใกล้ชิดประชาชน” (Bringing the State Close to People) โดยกล่าวถึงข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง (electoral democracy) และเสนอให้ใช้กลไกการมีส่วนร่วม เพื่อให้ก้าวข้ามข้อจำกัดของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เนื่องจากสังคมส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม พลเมืองได้มองหาผู้แทนที่สามารถดูแลผลประโยชน์ทั้งในฐานะของผู้เสียภาษี ผู้รับบริการสาธารณะ และในฐานะของสมาชิกองค์กรภาคประชาสังคม และอาสาสมัครต่าง ๆ ซึ่งมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น (Harriss, Stokke and Tornquist 2005, 8)

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศไทยได้ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่มีเป้าหมายให้การดำเนินนโยบายและบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการและประโยชน์สูงสุดของประชาชน ทั้งนี้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอาจมีได้หลายรูปแบบ ทั้งการมีส่วนร่วมในระดับชุมชน ท้องถิ่น หรือระดับชาติ ทั้งในกระบวนการจัดทำแผนชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการเสนอข้อเรียกร้องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน มาตรา 8 ซึ่งได้บัญญัติว่า

ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการ ทั้งนี้ ในอนุมาตรา 3 ได้บัญญัติว่าก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น ส่งผลให้ในปัจจุบันการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2553 (Tippawan Lorsuwannarat 2013)

เช่นเดียวกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า การกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและมีฐานะงบประมาณเพิ่มขึ้นในการดำเนินแผนงาน โครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่นเพื่อสนองตอบต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชน ทั้งนี้หากประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการงบประมาณนั้น นอกจากจะทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อประชาชนได้แล้วยังทำให้ในขั้นของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถดำเนินการได้ง่ายเพราะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระยะแรกได้เริ่มต้นขึ้นที่ Porto Alegre ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2532-2540 และตามมาที่ Montevideo ในอุรุกวัย จนต่อมามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 30 แห่งที่นำการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้ระยะที่สองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2543 ซึ่งเรียกว่าเป็นระยะการขยายตัวของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบราซิล ซึ่งมีการนำการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 140 แห่ง ระยะที่สามคือหลังปี พ.ศ. 2543 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในลาตินอเมริกาและยุโรปซึ่งได้แรงบันดาลใจจาก Porto Alegre ได้รับเอากองบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปดำเนินการ และในระยะที่สี่คือหลังจากปี พ.ศ. 2550 ได้เกิดเครือข่ายการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมขึ้นทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ เช่น ในบราซิล โคลัมเบีย อาร์เจนตินา สเปน และเยอรมัน เป็นต้น (Dias 2014, 21) โดยการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้เริ่มต้นขึ้นภายหลังจากการปกครองแบบเผด็จการทหารที่ยาวนานถึง 20 ปีในบราซิลได้สิ้นสุดลง โดยถือเป็นการเปลี่ยนภาพลักษณ์ในการบริหารประเทศไปสู่การมีประสิทธิภาพ มีการกระจายทรัพยากร และโปร่งใส (Gilman 2016, 2) Amy

Franklin, Alfred Ho and Carol Ebdon (as cited in Willoughby 2014) ได้อธิบายว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณถือเป็นการมีส่วนร่วมที่จะทำให้การตัดสินใจต่าง ๆ เป็นไปโดยคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก เนื่องจากแผนงาน โครงการต่าง ๆ ของรัฐล้วนแต่ต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้เริ่มต้นจากประเทศในแถบลาตินอเมริกา และประสบความสำเร็จในประเทศอินเดีย รวมไปถึงประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา โดยรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้พลเมืองและชุมชนเข้าร่วมกับภาครัฐในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและพัฒนาประเทศ นอกจากนี้การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการตัดสินใจระยะยาวซึ่งพลเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมต่อรองกับทั้งพลเมืองด้วยกันเองและกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการประชุมที่จัดขึ้นเพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการภาครัฐและบริการทางสังคมต่าง ๆ ประชาชนจะได้รับการสนับสนุนให้เข้าร่วมการประชุมและมีส่วนในการถกเถียงเกี่ยวกับงบประมาณที่ถูกจัดสรรให้กับนโยบาย การลงมติรับนโยบาย และการเลือกตั้งผู้แทนของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เมื่อนโยบายได้รับเลือก รัฐบาลจะนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติภายใต้การสอดส่องของประชาชนที่เข้าเป็นคณะกรรมการ ทั้งนี้แผนงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักจะให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยคนจนจะได้รับการจัดสรรทรัพยากรในสัดส่วนที่มากกว่าคนชั้นกลางและคนชั้นสูง โดยในปี พ.ศ. 2554 กว่าหนึ่งร้อยเทศบาลในบราซิลได้รับเอากองบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปดำเนินการและได้ปรับกฎระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการในท้องถิ่น (Wampler 2008) โดย

การส่งเสริมให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจงบประมาณได้ใช้การสำรวจ (surveys) การจำลองสถานการณ์ (budget simulations) คณะกรรมการงบประมาณภาคประชาชน (citizen budget committees) การประชุมกลุ่มย่อย (focus groups) การประชุมพิเศษเกี่ยวกับงบประมาณ (special budget meetings) การประชุมละแวกบ้าน (neighborhood district meetings) และปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับพลเมือง (direct citizen interaction) จากการศึกษา 261 เมืองในตะวันตกตอนกลางของสหรัฐอเมริกา รูปแบบที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐนิยมใช้เพื่อจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของพลเมืองคือการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) จัดประชุมงบประมาณพิเศษ (special budget meetings) และการพบปะกับประชาชน อย่างไรก็ตามวิธีการเหล่านี้เป็นวิธีการที่ใช้เพื่อให้อาการรัฐมีปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่เป็นผลประโยชน์ในระดับจุลภาค (micro-level) หรือระดับปัจเจกบุคคล ไม่ใช่ระดับชุมชนที่กว้างออกไป (community-wide) (Willoughby 2014, 281-282)

องค์ประกอบที่สำคัญของการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ (Serageldin et al. 2005, 9)

1. การอภิปรายแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม
2. การส่งเสริมความเข้าใจที่มีต่อการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมโดยเงื่อนไขสำคัญของการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมคือการจัดการประชุมร่วมกันหรือสมัชชาประชาชน (popular assembly) และมีเวทีของผู้แทน (forum of delegates) เนื่องจากงบประมาณจะช่วยสร้างความมั่นใจว่าจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางตรงจากประชาชนด้วยการลงคะแนนเลือกในที่ประชุมเพื่อลงคะแนนเลือกกองทุนตามความเร่งด่วน รวมทั้งเลือกผู้แทนเข้าสู่เวที และคณะกรรมการงบประมาณแบบ

มีส่วนร่วม การออกแบบโครงสร้างของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมก็เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการจัดสรรงบประมาณจะเป็นไปโดยโปร่งใสและบรรลุมิติวัตถุประสงค์ด้วยการลงคะแนนแบบเปิดเผย รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขในทุกๆ ขั้นตอนของการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ จากการศึกษาของ Folscher (2007, 172) ซึ่งได้พบว่าผลลัพธ์ที่ได้จากการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ คือ 1) ช่วยให้การตัดสินใจในนโยบายชัดเจนขึ้น (improved policy decisiveness) 2) มีการตรวจสอบได้ที่ดีขึ้น (improved accountability) 3) เพิ่มคุณภาพของประชาธิปไตยด้วยการมีส่วนร่วมทางตรงและการมีส่วนร่วมที่มีขอบข่ายกว้างขึ้น (better quality democracy through direct and broader participation) 4) สร้างความเชื่อมั่นในการปกครอง (improved trust in government) หลักการที่สำคัญของการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ Porto Alegre ประเทศบราซิล และประเทศต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จในการนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้ได้ยี่สิบคือ การสร้างพื้นที่ให้เกิดเวทีถกเถียงอภิปราย โดยที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดทางเลือกของการใช้จ่ายงบประมาณ จากประสบการณ์ 4 ปีของ Wampler ในประเทศบราซิล และกว่า 20 ปีที่เขาได้ศึกษาเรื่องของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม Wampler ได้สรุปว่า หลักการที่สำคัญของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การรับฟังเสียงของประชาชน (voice) การออกเสียงของประชาชน (vote) ความเป็นธรรมทางสังคม (social justice) และการกำกับดูแลโดยประชาชน (oversight) (Wampler 2012,1)

นอกจากการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม จะเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การงบประมาณแบบ

มีส่วนร่วมยังถือเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ดังที่ Santos (2007 as cited in Stortone 2010, 99) อธิบายว่าการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถทำให้ประชาธิปไตยเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น (democratizing democracy) ด้วยการจัดลำดับความสำคัญได้ถูกทิศทาง (inverting priorities) ทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น (improving economics) เกิดการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (redistribution) พัฒนาสังคม (social development) รวมไปถึงการลดการทุจริตคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์ (reducing corruption and clientelism) ด้วยการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดและโปร่งใส อย่างไรก็ตามการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อหน้าตาแห่งโอกาสเปิดคือนักการเมืองและนักเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคม (Wampler 2012, 1) เช่นเดียวกับ Worldbank ที่เชื่อว่าการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาควบคุมกับปัญหาการขาดประสิทธิภาพระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน (Shah 2007 and Goldfrank 2012 as cited in Gilman 2016, 3) ซึ่งจากประสบการณ์ของบราซิลพบว่าการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้ทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหาร เสริมอำนาจให้แก่ประชาชนรวมทั้งยังได้พัฒนาคุณภาพของประชาธิปไตย (Touchton and Wampler 2014 as cited in Gilman, 2016)

จากปัญหาประชาธิปไตยของไทยซึ่งมีสาเหตุประการสำคัญอยู่ที่การเมืองในระบบอุปถัมภ์ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงและได้นำมาสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและขาดธรรมาภิบาลในการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมใน

กระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงบทบาทของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดียิ่งขึ้น นอกจากนี้หากประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเกิดประโยชน์สุขกับประชาชนอย่างแท้จริง และในประการสำคัญคือทำให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทในฐานะพลเมืองผู้มีสิทธิและหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตย อันจะเป็นแนวทางสำคัญแนวทางหนึ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพในระยะยาว

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (2) เพื่อศึกษาบทบาทของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตย (3) เพื่อนำเสนอรูปแบบที่เหมาะสมของการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศไทย โดยศึกษาจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในสามระดับ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ เทศบาลนครยะลา และเทศบาลตำบลเกาะคา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งมีลักษณะร่วมกันคือเป็นพื้นที่ซึ่งมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับสูง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญเป็นพื้นที่ที่ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง จนนำมาสู่การจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เทศบาลตำบลเกาะคา และเทศบาลนครยะลา เป็นเทศบาลซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของท้องถิ่นในลักษณะต่างๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งนี้ได้รับรางวัลต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรางวัล

## ด้านธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม

โดยการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้กรอบแนวคิดซึ่งมีที่มาจากการทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (Serageldin et al. 2005, 9) 1. การอภิปรายแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม 2. การส่งเสริมความเข้าใจที่มีต่อกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยเงื่อนไขสำคัญของการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมคือการจัดการประชุมร่วมกันหรือสมัชชาประชาชน (popular assembly) และมีเวทีของผู้แทน (forum of delegates) และจาก Santos (2007 as cited in Stortone 2010, 99) คือการทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น (democratizing democracy) ด้วยการจัดลำดับความสำคัญได้ถูกทิศทาง ทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น เกิดการจัดสรรทรัพยากรใหม่ พัฒนาสังคม รวมไปถึงการลดการทุจริตคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์ และการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) ซึ่งได้แก่ 1) มีความกว้างขวางขึ้น (breadth) คือขยายขอบข่ายให้มีความครอบคลุมทางการเมือง (political inclusion) 2) ก่อให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น (equality) 3) พลเมืองได้รับความคุ้มครองมากขึ้น (protection) 4) มีการปรึกษาหารือมากขึ้น (consultation) (Tilly 2007, 14-15)

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการเก็บข้อมูลจากประชากรหลายกลุ่มและใช้หลายวิธี (triangulation method) โดยมีวิธีการในการศึกษาดังนี้คือ ศึกษาจากเอกสาร รายงานการประชุม กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย และแผนงานที่เกี่ยวข้อง

ของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเบื้องต้นเพื่อคัดเลือกพื้นที่ที่มีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง 3 แห่งซึ่งมีลักษณะต่างกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ มีธรรมาภิบาลทางการบริหาร หรือมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งทำให้ได้พื้นที่ในการศึกษาวิจัย จำนวน 3 พื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดอำนาจเจริญ เทศบาลเมืองยะลา จังหวัดยะลา เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง ศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม พื้นที่ละ 3 คน รวม 9 คน และสนทนากลุ่มย่อยกับผู้นำชุมชน และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ดังกล่าว จำนวนพื้นที่ละ 6 คน รวม 18 คน รวมทั้งสิ้น 27 คน และผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนกลางจำนวน 3 คน จากนักวิชาการด้านการงบประมาณ และการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi-structured interview) ประเด็นคำถามในการสนทนากลุ่ม และแบบสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ได้รับการตรวจสอบความเที่ยงตรงจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผ่านการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคณะสาขาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

## ผลการศึกษา

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสาม



แห่งซึ่งแต่ละแห่งมีการเปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในรูปแบบและลักษณะที่แตกต่างกันออกไปได้นำมาซึ่งผลการวิจัย ดังนี้

### องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ใช้โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนมาจัดทำงบประมาณรายจ่าย โดยกระบวนการจัดทำมีคณะกรรมการพิจารณางบประมาณซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญแต่งตั้งทำหน้าที่พิจารณา เสร็จแล้วจึงจัดทำรูปเล่มและจะนำเสนอร่างงบประมาณเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา เมื่อสภาฯ พิจารณาเห็นชอบแล้วนำไปสู่การพิจารณาสามวาระ ประกอบด้วย การรับหลักการ แปรบัญญัติ เห็นชอบ แล้วจึงเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออนุมัติ จากนั้นจึงนำไปสู่การประกาศข้อบัญญัติงบประมาณ

### การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ

สำหรับในส่วนของกรมีส่วนร่วมนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ใช้การทำประชาคมตามที่กำหนดในระเบียบ ซึ่งมีข้อกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมว่าต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 หากประชาชนที่เข้าร่วมมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดถือว่าไม่ผ่าน อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมเวทีประชาคมของจังหวัดอำนาจเจริญมีจำนวนถึงหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์

ทั้งนี้ ในการทำประชาคมประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมได้ในกระบวนการ ดังนี้

- 1) อภิปราย ยกมือ สรุปปัญหาความต้องการทำเป็นรายการ แยกประเด็นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคณาภาพชีวิตและเศรษฐกิจพอเพียง
- 2) ร่วมตอบแบบสอบถามในประเด็นปัญหาและความต้องการ

นอกจากนี้หลังเสร็จสิ้นกระบวนการ คณะกรรมการภาคประชาชนจะมีส่วนร่วม ก่อนที่จะมีการประกาศใช้แผนฯ ต่อไป

จากการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญประสบปัญหาในการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในการร่วมจัดทำแผนและเสนอความต้องการเพื่อบรรจุในงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ แม้ว่าจะมีความพยายามบรรจุข้อเสนอด่างๆ ที่มีจากเวทีประชาคมไว้ในแผน แต่ในความเป็นจริงแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาให้ได้ตามข้อเสนอทั้งหมด เนื่องจากงบประมาณทั้งหมดในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญในปีที่ผ่านมาอยู่ประมาณ 150 ล้านบาท ซึ่งเป็นงบประมาณเพื่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาทุกด้าน ทั้งการศึกษา การส่งเสริมอาชีพ การควบคุมและแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหาที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับประชาชน นอกจากนี้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ยังเชื่อว่าการตัดสินใจกำหนดงบประมาณรายจ่ายเป็นบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ใช่บทบาทของประชาชน แม้ว่าภาคประชาชนในพื้นที่จะมีความเข้มแข็งทางการเมืองก็ตาม จึงทำให้การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นไปได้ข้อจำกัด การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงอยู่ในมิติอื่นที่ไม่ใช่มิติของงบประมาณรายจ่าย

## เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครยะลาได้จัดทำสอดคล้องกับแผนพัฒนาสามปีเทศบาลนครยะลา (พ.ศ. 2559-2561) ซึ่งมีทั้งหมด 6 ยุทธศาสตร์ และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11

เทศบาลนครยะลาได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการประชุมประจำเดือนของเทศบาลฯ ซึ่งเป็นเวทีที่เปิดให้ประชาชนสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลฯ ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังจัดให้มีเวทีเฉพาะสำหรับกลุ่มสตรี และเวทีกลุ่มเด็กและเยาวชน เนื่องจากคนสองกลุ่มนี้มักไม่มีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นในการประชุมประจำเดือนเพราะไม่ได้เป็นตัวแทนเข้าร่วมในการประชุม เนื่องจากผู้เข้าร่วมในการประชุมมักจะเป็นผู้นำชุมชนหรือแม้แต่ในการทำประชาคมผู้ที่เข้าร่วมในเวทีอย่างสม่ำเสมอก็มักจะเป็นหัวหน้าครอบครัว

สำหรับในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลนครยะลาได้มีการกำหนดขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาดังกล่าว คือ (Yala Province. Yala City Municipality 2015, 2)

1) คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลร่วมกับประชาคมเมืองกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาชนและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และนำข้อมูลมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลฯ

3) คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลพิจารณา ร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอต่อนายกเทศมนตรี

4) นายกเทศมนตรีพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

## การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลนครยะลา

จากการศึกษาพบว่าเทศบาลนครยะลาไม่ได้จัดทำงบประมาณที่มีลักษณะของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม แต่เทศบาลฯ ก็ได้เปิดพื้นที่ให้ประชาชนร่วมเสนอความต้องการและความคิดเห็นต่อเทศบาลฯ จากนั้นเทศบาลฯ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจึงจะเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการกำหนดงบประมาณ อย่างไรก็ตามเทศบาลฯ ยังคงจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างต่อเนื่องด้วยการจัดเวทีประชาคมและมีการสำรวจความพึงพอใจจากประชาชนเพื่อนำความคิดเห็นดังกล่าวมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดทิศทางการตั้งงบประมาณในแต่ละปี สำหรับในส่วนของการประชุมชุมชนนั้น เนื่องจากเทศบาลฯ อยู่ในพื้นที่เปราะบางมีลักษณะของสังคมพหุวัฒนธรรม คือประชากรประกอบด้วยทั้งประชาชนที่มีเชื้อสายจีนและเชื้อสายมลายู นับถือศาสนาอิสลามและศาสนาพุทธ นอกจากนี้ยังมีปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ เทศบาลฯ จึงได้กระจายอำนาจให้แก่ชุมชนเพื่อประเด็นทางความมั่นคงและสร้างความยุติธรรม เสมอภาค และสร้างโอกาสให้เกิดขึ้นแก่คนทุกกลุ่ม รวมทั้งจะต้องทำให้ประชาชนและชุมชนกลายเป็นพันธมิตรกับเทศบาลฯ

นอกจากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อนำไปจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินแผนงาน/โครงการต่าง ๆ แล้ว เทศบาลนครยะลา ยังเปิดพื้นที่เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อีกทางหนึ่งโดยได้จัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งให้แก่ชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงการกำหนดแนวทางพัฒนาต่าง ๆ โดยการตัดสินใจของคนในชุมชนเองซึ่งเป็นกระบวนการจัดการตนเองของชุมชน อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณของเทศบาลฯ ทำให้สามารถจัดสรรให้แก่ชุมชนต่างๆ เพื่อใช้ดำเนินกิจกรรมได้เพียงชุมชนละ 50,000 บาท ซึ่งไม่อาจเพียงพอต่อการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ แต่เพียงพอต่อการจัดกิจกรรมหรือสร้างการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณแม้ว่าจะไม่ได้มีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวก็ได้เปิดโอกาสให้คนที่มีความหลากหลายในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นอย่างเสมอภาค ทั้งในการเสนอความต้องการ และการเสนอขอรับเงินสนับสนุนจากเทศบาลในการดำเนินโครงการ

### เทศบาลตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง

จากการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารเทศบาลและการประชุมกลุ่มย่อยประชาชนพบว่าประชาชนชาวเทศบาลตำบลเกาะคาสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำงานงบประมาณของเทศบาลตำบลเกาะคาได้ 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงานงบประมาณ และการมีส่วนร่วมด้วยการขอรับการจัดสรรงบประมาณผ่านการเขียนข้อเสนอโครงการเสนอต่อเทศบาล

เวทีที่เป็นพื้นที่สำหรับการเสนอความต้องการของชาวบ้านเกาะคา ประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ

1) เวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนของชาวเกาะคา หรือเรียกว่า ‘ช่วงผลญา’ เป็นเวทีที่เปรียบเสมือนลานแห่งปัญญาของผู้คนในตำบลเกาะคา ซึ่งเป็นพื้นที่ให้เกิดการระดมความคิดเห็นร่วมกัน ทั้งในรูปแบบที่จัดขึ้นโดยชุมชนร่วมกันจัดทำเอง นักวิจัยมาร่วมจัด เป็นเวทีเล็กๆ ที่มีผู้เข้าร่วมไม่มาก ในเวทีนี้เทศบาลจะเพียงสังเกตการณ์การพูดคุยเท่านั้นแต่ไม่ได้เข้าไปมีบทบาท เวทีช่วงผลญาจะถูกจัดขึ้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้นในชุมชน ทั้งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือปัญหาทางสังคม แต่ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต โดยสามารถจัดได้บ่อยตามต้องการ

2) เวทีประชาคมที่จัดขึ้นโดยเทศบาล โดยจัดขึ้นปีละสองครั้ง รูปแบบการจัดเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนและนำมาซึ่งการตัดสินใจเลือก โครงการนี้มีขึ้นตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2549 ซึ่งโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานอันดับแรกของหมู่บ้านจะถูกบรรจุในเทศบัญญัติทั้งหมด เทศบาลจะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าร่วมในเวทีประชาคมด้วยการใช้เสียงตามสาย

### การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลตำบลเกาะคา

ในการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนร่วมคิดและตัดสินใจกำหนดงบประมาณนั้น ระยะเวลาเทศบาลตำบลเกาะคาประสบกับปัญหาเนื่องจากชาวเกาะคา ยังไม่เคยชินกับการแสดงออกและเสนอความต้องการ เพราะยังขาดความมั่นใจว่าเสียงของตนจะได้รับการรับฟังจากฝ่ายการเมือง แต่เมื่อเห็นว่าข้อเสนอของตนเองไม่สูญหายและได้รับการนำไปปฏิบัติ จึงทำให้ชาวเกาะคาตระหนักถึงสิทธิของตนเองมากขึ้น

โดยภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการจากประชาชน เทศบาลฯ ได้บรรจุแผนงานหรือโครงการที่ได้รับการลงคะแนนเลือกในอันดับที่หนึ่งและอันดับที่สองเพื่อนำไปบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลฯ ซึ่งประโยชน์ที่ได้จากการร่วมตัดสินใจกำหนดงบประมาณดังกล่าว คือ

1) การตัดสินใจกำหนดงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ เป็นไปโดยโปร่งใส เพราะได้ผ่านกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และตัดสินใจ

2) การตัดสินใจสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเพราะมาจากการลงคะแนนเลือกโดยประชาชนที่เข้าร่วมเอง

3) เป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับชุมชน เพราะเวทีการตัดสินใจร่วมกันทำให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะและแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็น ทั้งระหว่างพลเมืองด้วยกันและระหว่างพลเมืองกับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) ทำให้เกิดความรู้สึกถึงการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมและการเป็นเจ้าของชุมชนและโครงการหรือแผนงานที่จะดำเนินการตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร (sense of belonging และ sense of ownership) เนื่องจากเป็นการตัดสินใจของประชาชนและชุมชนเอง

5) เป็นเวทีสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรภาคประชาสังคม

จากที่รายได้ของเทศบาลตำบลเกาะคามีอยู่อย่างจำกัด โดยมีรายได้หลักจากการจัดเก็บภาษีเองจากภาษีต่าง ๆ ได้แก่ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งภาษีจัดสรรจาก

รัฐบาล เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีล้อเลื่อนนั้น โดยที่การแสวงหารายได้เพิ่มของเทศบาลอาจทำได้ลำบากเพราะติดขัดกับระเบียบและกฎหมายทางกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติฯ ได้มีการกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไว้ เทศบาลจึงอาจดำเนินการได้ในลักษณะของการปรับปรุงแผนที่ภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ นอกจากนี้เทศบาลตำบลเกาะคามีแนวทางในการแสวงหารายได้เพิ่มเติมด้วยการเสนอรับรางวัลเทศบาลดีเด่นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการจัดประกวดหรือแข่งขัน เพื่อนำเงินรางวัลดังกล่าวซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาดำเนินการโครงการเร่งด่วนและสนองตอบต่อข้อเสนอที่มาจากที่ประชุมประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลตำบลเกาะคามีจึงเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้บทบาทหน้าที่และยังเป็นการเสริมสร้างจิตสำนึกของการเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นพื้นที่ที่คนทุกเพศ ทุกวัย ไม่ว่าจะมีความรู้ทางเศรษฐกิจและฐานะทางสังคมอย่างไรสามารถเข้าร่วมได้อย่างเสมอภาค

นอกจากการศึกษาถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผลจากการศึกษาพบว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ได้ให้ความสำคัญต่ออำนาจในการร่วมตัดสินใจในงบประมาณของประชาชน คือความไม่มั่นใจในศักยภาพของประชาชนว่าจะมีความรู้ความเข้าใจเพียงพอ รวมทั้งขาดความเชื่อมั่นว่าประชาชนจะสามารถตัดสินใจได้โดยอิสระปราศจากการครอบงำ นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ได้มีการนำข้อเสนอจากประชาชนไปบรรจุในแผนงบประมาณก็ประสบปัญหา เนื่องจากถูกตรวจสอบจาก

หน่วยงานที่มีอำนาจอาจเป็นการใช้งบประมาณเพื่อหาเสียงทำให้ต้องถูกตรวจสอบและเรียกเงินคืน ในขณะที่เดียวกันเหตุผลที่ประชาชนส่วนหนึ่งที่ไม่เข้าร่วมในเวทีต่าง ๆ ซึ่งจัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เนื่องจากขาดความเชื่อมั่นว่าท้องถิ่นจะนำข้อเสนอจากประชาชนไปบรรจุในแผนงบประมาณ ขณะที่เทศบาลตำบลเกาะคาซึ่งเป็นเทศบาลที่มีการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้นั้น ประชาชนที่เข้าร่วมต่างให้เหตุผลว่าเข้าร่วมเนื่องจากเห็นว่าที่ผ่านมาเทศบาลได้รับเอาข้อเสนอจากประชาชนไปบรรจุในแผนงบประมาณจริง ซึ่งไม่เพียงแต่การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณเท่านั้น แต่ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมกำกับติดตามในขั้นตอนของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติอีกด้วยซึ่งเป็นการควบคุมให้การดำเนินการสอดคล้องกับแผนและป้องกันปัญหาการทุจริต สำหรับข้อดีอีกประการหนึ่งที่เกิดจากการได้เข้าร่วมในเวทีอภิปรายถกเถียงกันระหว่างสมาชิกในชุมชนนั้น ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน และทำให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นระหว่างสมาชิกโดยภาคประชาสังคมได้มีบทบาทสำคัญต่อการเสนอโครงการเพื่อให้ท้องถิ่นพิจารณา ขณะที่ภาคธุรกิจยังไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างชัดเจน

## อภิปรายผลการวิจัย

จากแนวคิดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เริ่มต้นในบราซิล การงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Wampler 2008) คือ กระบวนการตัดสินใจระยะยาวที่พลเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมต่อรองกับทั้งพลเมืองด้วยกันเองและต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการภาครัฐและบริการทางสังคมต่าง ๆ โดยเมื่อมีการลงมติและงบประมาณได้ถูกจัดสรรให้กับนโยบายแล้วจะมีการ

เลือกตั้งผู้แทนของชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมติดตามการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว ทั้งนี้แผนงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักจะให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยคนจนจะได้รับการจัดสรรทรัพยากรในสัดส่วนที่มากกว่าคนชั้นกลางและคนชั้นสูง โดยในปี พ.ศ. 2554 กวาร์ฮอยเทศบาลในบราซิลได้รับเองบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปดำเนินการและได้ปรับกฎระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการในท้องถิ่นซึ่งจากการศึกษาพบว่ารูปแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีลักษณะที่แตกต่างจากงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบราซิล โดยงบประมาณแบบมีส่วนร่วมดังที่เกิดขึ้นในบราซิลเกิดประโยชน์ ดังนี้ (Shah 2007, 8)

- การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพิ่มโอกาสในการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นคุณภาพของการมีส่วนร่วมว่าเพียงพอต่อการสร้างความมั่นใจว่าจะสามารถทำให้เกิดความยั่งยืนที่ประชาชนสนใจมีส่วนร่วมและครอบคลุมเพียงพอหรือไม่

- การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะทำลายกำแพงระหว่างพลเมืองกับภาครัฐ พัฒนาความเข้าใจและการสื่อสารร่วมกัน

- การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมในท้องถิ่นซึ่งมีส่วนเพิ่มคุณภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว อย่างไรก็ตามองค์กรซึ่งเข้าถึงการตัดสินใจและเป็นหุ้นส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกลายเป็นเครือข่ายการทำงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีส่วนทำให้โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะมีความสอดคล้องต่อชุมชน

- การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถส่งผลต่อรายได้ที่เพิ่มขึ้นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

ในขณะที่การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของไทยไม่ได้เกิดขึ้นในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเนื่องจากไม่ได้มีกฎหมายที่กำหนดรูปแบบให้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม มีเพียงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เท่านั้น ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนโดยสร้างการมีส่วนร่วมจากการทำประชาคม ในการจัดทำเวทีประชาคมท้องถิ่นก็ไม่ได้มีข้อกำหนดของจำนวนผู้เข้าร่วมที่ชัดเจน มีเพียงดำเนินการให้เป็นไปตามตัวชี้วัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ผู้เข้าร่วมในเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มของผู้ที่สนใจและกระตือรือร้นเท่านั้นทำให้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างจำกัด

อย่างไรก็ตามจากที่ได้ศึกษากระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทยพบว่า มีลักษณะที่แตกต่างจากงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในบราซิลและอีกหลายประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการงบประมาณของไทยยังเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้แค่ในบางพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาในสามพื้นที่คือ เทศบาลตำบลเกาะคา เทศบาลนครยะลา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ พบว่ามีเพียงเทศบาลตำบลเกาะคาเท่านั้นที่ให้อำนาจการตัดสินใจในงบประมาณแก่ประชาชน ในขณะที่เทศบาลนครยะลาเปิดพื้นที่รับฟังปัญหาและความต้องการจากประชาชนด้วยการจัดเทศบาลสัญจรไปยังชุมชนต่าง ๆ

เพื่อรับฟังปัญหาจากประชาชนในช่วงเวลาหลังเลิกงานทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมสูง แต่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดงบประมาณ อย่างไรก็ตามประชาชนทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วมในอีกลักษณะคือการเสนอโครงการเพื่อขอรับงบประมาณจัดสรรไปดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในขณะที่ยังคงการบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญดำเนินการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมเพียงเท่าที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่ไม่ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในงบประมาณ

จากที่ได้นำเสนอดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นภาคบังคับคือการจัดทำเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความต้องการจากประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติท้องถิ่นอาจไม่ได้นำความต้องการและข้อเสนอต่าง ๆ จากเวทีประชาคมมาบรรจุไว้ในแผนงบประมาณ ในขณะที่การมีส่วนร่วมที่มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ใช้กันในประเทศต่าง ๆ คือจะต้องทำให้เกิดพื้นที่ถกเถียงอภิปรายกันระหว่างประชาชน หรือเรียกว่าเป็นพื้นที่ปรึกษาหารือ (deliberation) ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีเพียงเทศบาลตำบลเกาะคาเท่านั้นที่มีการดำเนินการที่สอดคล้อง ขณะที่อำนาจในการตัดสินใจกำหนดงบประมาณในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมักอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นมิใช่ประชาชน ขณะที่เทศบาลตำบลเกาะคาที่ให้อำนาจในการลงมติโดยประชาชนภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดว่าโครงการที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดสองอันดับแรกเท่านั้นที่จะได้รับการบรรจุเข้าสู่แผนงบประมาณของเทศบาล

สภาพปัญหาการไม่เป็นประชาธิปไตยของไทย อันมีที่มาจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เอื้อต่อ

การเสริมสร้างประชาธิปไตย รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการเมืองไทยซึ่งสอดคล้องกับสภาพปัญหาตามที่ Shah ได้อธิบาย นอกจากนี้การกระทำรัฐประหารได้ทำให้ประชาธิปไตยต้องหยุดชะงัก สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย การเสริมสร้างอุดมการณ์ประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องเริ่มต้นด้วยการสร้างบรรยากาศที่ทำให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทตนเองในฐานะพลเมืองที่จะมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อทั้งชุมชนและสังคม ซึ่งงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถเป็นกลไกสำคัญเพื่อปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแก่สมาชิกของสังคมให้เป็นพลเมืองที่ตื่นรู้ต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนและสังคม รวมทั้งสามารถใช้สิทธิในฐานะพลเมืองเข้าร่วมในกระบวนการบริหารงานของท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการงบประมาณ

อย่างไรก็ตามเพื่อส่งเสริมให้การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ นั้น ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า จำเป็นต้องขจัดอุปสรรคต่าง ๆ และเร่งดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

#### 1) การสร้างความไว้วางใจ

ดังตัวอย่างของกรณีศึกษาในประเทศไทย ซึ่งพบว่าที่ผ่านมาประชาชนกับรัฐยังขาดความเชื่อถือไว้วางใจระหว่างกัน คือรัฐขาดความเชื่อมั่นในตัวประชาชนและชุมชนว่าจะมีความรู้ความเข้าใจและมีศักยภาพเพียงพอที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ ในขณะที่ประชาชนเองก็มองว่ารัฐใช้อำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการต่างๆ แต่เพียงผู้เดียว

#### 2) การมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่าจะถูกตัดสินใจโดยองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น แต่การดำเนินการอื่นๆ ในพื้นที่จำเป็นต้องมีการประสานงานเพื่อบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้องค์การภาคประชาสังคมและองค์กรนอกภาครัฐอื่นๆ ยังมีบทบาทร่วมกันกับภาครัฐเพื่อดำเนินการแก้ไขประเด็นปัญหาในพื้นที่

#### 3) พัฒนาระบบการคลังของท้องถิ่น

ด้วยข้อติดขัดของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ทำให้การตัดสินใจกำหนดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างจำกัดภายในกรอบของกฎหมาย ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้ประสบปัญหาจากการตัดสินใจใช้งบประมาณโดยไม่สอดคล้องกับระเบียบการเบิกจ่ายทำให้ต้องมีการขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ ส่งผลให้ต่อมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ต้องเพิ่มความระมัดระวังในการเบิกจ่าย รวมทั้งยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าใช้จ่ายเงินตามที่ประชาชนเรียกร้อง เนื่องจากอาจเข้าข่ายการใช้งบประมาณเพื่อซื้อเสียงล่วงหน้า

#### 4) พัฒนาศักยภาพของประชาชน

ในการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนจำเป็นต้องเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทั้งการให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณและกระบวนการนโยบาย รวมทั้งพัฒนาให้ประชาชนมีความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมซึ่งเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 5) สร้างอำนาจให้ประชาชน

ที่ผ่านมาประชาชนมักประเมินศักยภาพของตนเองต่ำเกินไป จึงขาดความเชื่อมั่นว่าตนเองหรือชุมชนจะสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนจึงเป็นการเพิ่มคุณค่าและนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้สามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ผลลัพธ์ของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตย

จากการศึกษางบประมาณแบบมีส่วนร่วมของไทยทั้งด้วยการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และจากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตย รวมทั้งส่งผลกระทบต่อพัฒนาการบริหารงานภาครัฐหลายประการ ได้แก่ 1. การพัฒนาจิตสำนึกพลเมือง 2. สร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกในสังคม 3. การนำเสนอและตัดสินใจในนโยบายเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน 4. ทำให้เกิดความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะ 5. ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ดังที่ ลิขิต ธีระเวคิน ได้วิเคราะห์ไว้ว่าการปฏิรูปการเมืองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนต้องอาศัยตัวแปรหลัก 3 ตัว ได้แก่ (Likhit Dhiravegin 2003, 11-12)

1) สภาพสังคมและเศรษฐกิจต้องเอื้ออำนวย เช่น มีชนชั้นกลางที่มีรายได้อยู่ในระดับปานกลางเป็นจำนวนมาก คนมีการศึกษา สังคมมีสื่อสารมวลชน มีสภาพของชุมชนเมือง ประชาชนโดยทั่วไปมีความตื่นตัวทางการเมือง รู้จักสิทธิ มีระเบียบ มีวินัย รู้จักการทำหน้าที่

2) การปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการ ได้แก่ การมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ มีการส่งเสริมการตั้งพรรคการเมือง การจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งและองค์กรควบคุมต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ

3) วัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย อันส่งผลถึงพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนและกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

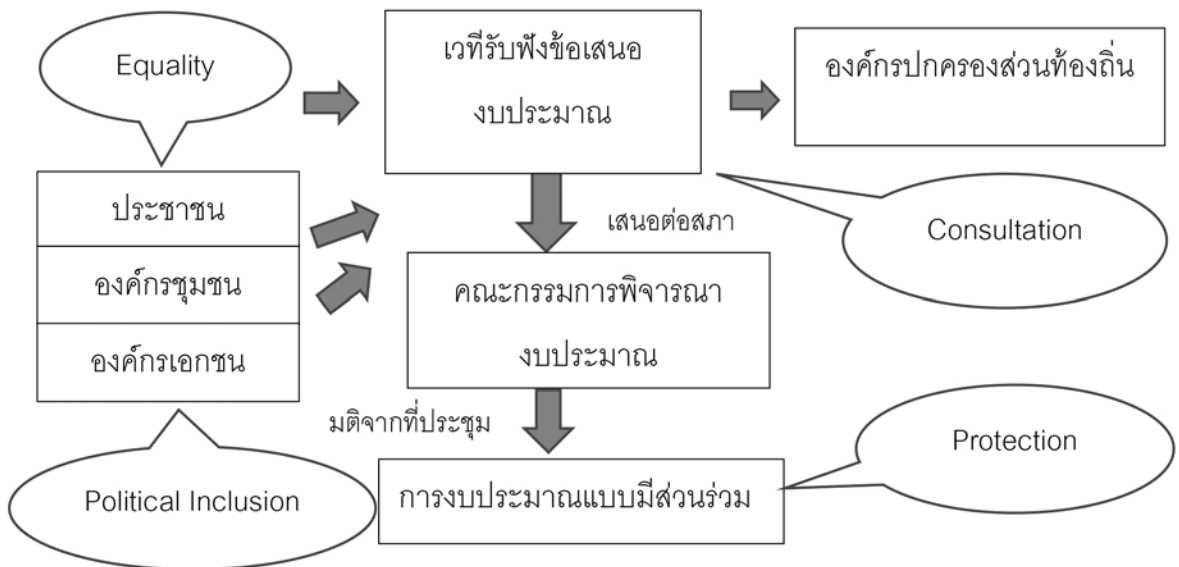
ในขณะที่คนที่มีบทบาททางการเมืองในสังคมไทยปัจจุบันเป็นชนชั้นกลาง ซึ่งวัฒนธรรมของคนชั้นกลางไทยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มผู้ปกครองจึงทำให้วัฒนธรรมคนชั้นกลางไทยสืบเนื่องกับวัฒนธรรมของผู้ปกครอง นอกจากนี้ชนชั้นกลางจำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครองมาเป็นเวลานานจึงไม่ได้พัฒนาวัฒนธรรมที่เป็นอิสระของตนเอง ประชาธิปไตยอาจถูกชนชั้นกลางใช้เป็นเครื่องมือในการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกัน แต่พันธะของคนชั้นกลางไทยต่อประชาธิปไตยนั้นเบาบางเพราะขาดโลกทัศน์ที่จะเป็นฐานให้แก่อุดมการณ์ประชาธิปไตยได้ เช่น ความเชื่อในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ความเชื่อในเสรีภาพส่วนบุคคล ความเชื่อในระบบการปกครองด้วยกฎหมาย ความเชื่อในสิทธิความเสมอภาคของชนกลุ่มน้อยและผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ (Nithi Eawsriwong 1993)

ซึ่งที่ผ่านมาผู้นำไทยไม่ได้ใช้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพื่อการพัฒนา แต่ใช้การมีส่วนร่วมนี้เพื่อสร้างความชอบธรรม (Suchit Bunbongkarn 1994, 271) การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงมีส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและ



สร้างความตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ในฐานะของพลเมืองผ่านปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามแม้ว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทยจะไม่ได้เป็นไปตามต้นแบบของการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของบราซิลแต่ก็สอดคล้องกับหลักการของ Democratization ซึ่งหมายถึง 1) มีความกว้างขวางขึ้น (breadth) คือ ขยายขอบข่ายให้มีความครอบคลุมทางการเมือง (political inclusion) ซึ่งการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะต้องทำให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่มี

ฐานะยากจนและคนชายขอบซึ่งในอดีตถูกละเลย 2) ก่อให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น (equality) คือ ก่อให้เกิดความเสมอภาคในสิทธิหน้าที่ของพลเมือง 3) พลเมืองได้รับความคุ้มครองมากขึ้น (protection) คือ แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ของภาครัฐจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่สูงขึ้นแก่ประชาชนโดยที่รัฐไม่ใช้อำนาจโดยพลการ 4) มีการปรึกษาหารือมากขึ้น (consultation) คือ มีกลไกปรึกษาหารือเพื่อให้ทุกฝ่ายรวมอภิปรายและตัดสินใจร่วมกันในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น (Tilly 2007, 14-15) ดังแผนภาพที่แสดงต่อไปนี้



การจัดทำกรงบประมาณแบบมีส่วนร่วมกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย  
ที่มา: จากการพัฒนาของผู้วิจัย

เมื่อการดำเนินการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมดำเนินถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจกำหนดงบประมาณที่ท้องถิ่นจะจัดสรรไปดำเนินการในแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ จึงทำให้เสียงของประชาชนได้รับฟัง และยังมีพื้นที่ให้ประชาชนได้ร่วมอภิปรายถกแถลง เกิดเวทีปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐหรือท้องถิ่นกับประชาชน นอกจากนี้

ประชาชนที่เป็นคนชายขอบหรือผู้ยากไร้ก็จะมีช่องทางในการสื่อสารกับท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ ทำให้ประชาชนมีอิสระจากการพึ่งพิงนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นวัฒนธรรมการเมืองแบบอุปถัมภ์ที่มีมาช้านาน รวมทั้งประชาชนยังได้สื่อสารกับสมาชิกในชุมชนเดียวกัน ซึ่งในที่สุดทั้งหน่วยงานภาครัฐที่เคย

มองประชาชนเป็นผู้รับบริการจะเกิดทัศนคติใหม่ที่จะเห็นประชาชนมีความเท่าเทียมกัน เห็นและตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ในขณะที่ประชาชนก็จะเข้าใจรัฐและเข้าใจกันมากยิ่งขึ้น อันเป็นพื้นฐานสำคัญของวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย นอกจากนี้การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของไทยยังเป็นไปตามที่ Santos (2007 as cited in Stortone 2010, 99) อธิบายคือ 1) การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมทำให้เป็นประชาธิปไตยด้วยการจัดลำดับความสัมพันธ์ได้ถูกต้องทิศทาง ซึ่งในที่นี้คือความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชน โดยการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้เปลี่ยนความสัมพันธ์จากบนลงล่าง (top-down) มาเป็นล่างขึ้นบน (bottom-up) 2) ทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรใหม่ ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามโครงการที่ประชาชนเสนอมา 3) ช่วยพัฒนาสังคม เนื่องจากช่วยทำให้คนชายขอบสามารถมีสิทธิมีเสียงเสนอความต้องการอันจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม 4) การลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์ เพราะการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมต้องผ่านการพิจารณาอย่างโปร่งใสและประชาชนยังเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ทำให้การทุจริตหรือการเอื้อประโยชน์ต่อกันเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตามงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของไทยอาจยังไม่ได้ทำให้เศรษฐกิจในพื้นที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน เนื่องจากงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นเพียงส่วนหนึ่งของงบประมาณทั้งหมดที่ท้องถิ่นจัดสรร แต่โครงการที่ประชาชนเสนอก็มีส่วนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนากลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้น

ซึ่งจากที่ได้ศึกษามาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณนั้นสามารถ

แบ่งออกได้เป็น 1) การมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการงบประมาณ 2) การมีส่วนร่วมตัดสินใจกำหนดแผนการใช้จ่ายงบประมาณและ 3) การมีส่วนร่วมดำเนินการ ติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่กำหนด และการมีส่วนร่วมประเมินผล การดำเนินการตามแผนที่กำหนด

แม้ว่าในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของไทยจะมีการเปิดเวทีในลักษณะที่คล้ายคลึงกับสมัชชาประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้ร่วมเสนอความต้องการ และมีการลงมติเลือกโครงการ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามเพื่อความสมบูรณ์ของการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องเพิ่มกระบวนการที่สำคัญคือการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณางบประมาณในขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งกระบวนการนี้จะเป็นที่ให้เกิดการปรึกษาหารืออย่างแท้จริงระหว่างผู้แทนจากทุกฝ่าย โดยจำเป็นต้องมีผู้แทนจากภาคประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งของกรรมการซึ่งจะเป็นการเพิ่มอำนาจและบทบาทของประชาชนในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### การงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

เนื่องด้วยบริบทที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในประเทศไทยทำให้การกำหนดรูปแบบของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมโดยหน่วยงานส่วนกลางอาจไม่ให้ผลลัพธ์เช่นเดียวกันในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามเมื่อการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการ

ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งยังสามารถสร้างความตระหนักถึงภาวะในการเสียภาษีให้เกิดขึ้นแก่พลเมือง และสร้างการมีส่วนร่วมในพื้นที่ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมขึ้น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนในพื้นที่ด้วยการให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในขณะเดียวกันก็ต้องปลูกฝังทัศนคติด้านการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถดำเนินการตามรูปแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประเทศต้นแบบด้วยการให้อำนาจกับประชาชนในการตัดสินใจ กำหนดงบประมาณ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการงบประมาณของท้องถิ่น ในขณะเดียวกันการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ประชาชนเสนอโครงการขอรับการจัดสรรงบประมาณไปดำเนินการเองก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง แต่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายจะต้องให้ความรู้และมีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณที่เหมาะสม

### บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง

- กำหนดกลไกทางกฎหมายด้วยการออกระเบียบที่มีผลบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- แก่ไขระเบียบการใช้จ่ายเพื่อให้มีความยืดหยุ่นสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบริบทต่างกัน และทำให้การใช้จ่ายงบประมาณสามารถตอบสนองต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ทันทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอที่มาจากกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

### บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ปรับทัศนคติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ส่งเสริมกลไกการปรึกษาหารือกันในชุมชน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนซึ่งจะนำไปสู่การรวบรวมประเด็นปัญหาและข้อเสนอในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันพิจารณางบประมาณแบบมีส่วนร่วม
- กำหนดช่องทางที่เหมาะสมสำหรับการเสนอความต้องการของประชาชน และให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมตัดสินใจในงบประมาณ

### องค์กรภาคประชาสังคม

- สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวของประชาชนโดยจัดเวทีเพื่ออภิปรายประเด็นปัญหาต่างๆ ในพื้นที่เพื่อขยายการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มและประเด็นปัญหามากยิ่งขึ้น
- ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มตามศักยภาพ

## ประชาชนและภาคธุรกิจ

- สนใจต่อปัญหาและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อมีบทบาทในการตัดสินใจและแก้ปัญหาพร้อมกับภาครัฐ เนื่องจากภาคเอกชนอาจมีมุมมองต่อประเด็นปัญหาที่แตกต่างออกไปจากภาครัฐ

- เชื่อมมั่นในศักยภาพและอำนาจของประชาชนและภาคเอกชนที่จะร่วมเปลี่ยนแปลงชุมชนและสังคม

ทั้งนี้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะสามารถเป็นกลไกเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยที่ไม่หันหลังกลับได้นั้น จำเป็นต้องสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมประชาธิปไตยควบคู่ไปกับการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยผู้นำทั้งผู้นำทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนในระดับพื้นที่ล้วนมีบทบาทสำคัญที่จะทำให้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนและชุมชนได้อย่างยั่งยืน โดยท้องถิ่นจะต้องมีศักยภาพที่จะบริหารการจัดเก็บรายได้

ด้วยตนเองแทนที่จะรอพึ่งพิงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง

## ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศต่างๆ เพื่อนำประสบการณ์ทั้งความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคต่างๆ มาวิเคราะห์เป็นบทเรียนเพื่อพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมในการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศไทย

2. ควรศึกษาการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (gender responsive budgeting) ในประเทศไทย เพื่อให้งบประมาณที่จัดสรรสามารถตอบสนองต่อทั้งชายและหญิง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่บริบทของพื้นที่ทำให้สตรียังคงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมในงบประมาณ รวมทั้งเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองเพิ่มมากขึ้น

## References

- Chai-anan Samudavanija. 1987. *Panha Khong Kanphatthana Thang Kanmueang Thai*. [Problems of Political Development in Thailand]. Bangkok: Chulalongkorn Univeristy Press. (in Thai)
- Chai-anan Samudavanija. 2001. "Thailand: A Stable Semi - Democracy." In *Thailand: State-Building, Democracy and Globalization*, edited by Chai-anan Samudavanija, 189-196. Bangkok: Institute for Public Policy Studies.
- Dias, Nelson. 2014. "25 Years of Participatory Budget in the World: A New Social and Political Movement?" In *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, edited by Nelson Dias, 21-27. Sao Bras de Alportel: In Loco Association.
- Folscher, Alra. 2007. "Participatory Budgeting in Asia." In *Participatory Budgeting*, edited by Anwar Shah, 157-188. Washington DC: The World Bank.

- Gilman, Hollie R. 2016. *Engaging Citizens: Participatory Budgeting and the Inclusive Governance Movement within the United States*. Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School.
- Harriss, John, Kristian Stokke, and Olle Tornquist. 2005. "Introduction: The New Local Politics of Democratisation." In *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, edited by John Harriss, Kristian Stokke and Olle Tornquist, 201-225. New York: Palgrave Macmillan.
- Huntington, Samuel Phillips. 1984. "Will More Countries Become Democratic." *Political Science Quarterly* 99(2): 193-218.
- Likhit Dhiravegin. 2003. "Ratthathammanun- Kanpatirup Kanmueang Lae Kanborihan." [Constitutions: Political and Administrative Reforms]. *King Prajadhipok's Insitute Journal* 1(1): 1-29. (in Thai)
- Nithi Eawsriwong. 1993. "Watthanatham Khong Khon Chan Klang Khong Thai." [The Cultures of Middle Class Thai]. In *The Middle Class on Thai Democratic Stream*, edited by Pasuk Phongpaichit, 60-65. Bangkok: 179 Press. (in Thai)
- Serageldin, Mona, John Driscoll, Liz Melendez San Miguel, Luis Valenzuela, and Consuelo Bravo. 2005. *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*. Cambridge, MA: Center for Urban Development Studies, Graduate School of Design, Harvard University.
- Shah, Anwar. 2007. "Overview." In *Participatory Budgeting*, edited by Anwar Shah, 1-20. Washington DC: The World Bank.
- Stortone, Stefano. 2010. "Participatory Budgeting: Heading Towards a Civil Democracy". In *A Panacea for All Seasons?: Civil Society and Governance in Europe (European Civil Society)*, edited by M. Freise, M. Pyykkönen and E. Vaidelyte, 99-121. Baden-Baden: Nomos.
- Suchit Bunbongkarn. 1988. *Kan Mi Suanruam Thang Kanmueang Khong Thai*. [Political Participation in Thailand]. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- 1994. *Kanphatthana Thang Kanmueang Khong Thai: Patisamphan Rawang Thahan Sathaban Thang Kanmueang Lae Kan Mi Suanruam Thang Kanmueang Khong Prachachon*. [Thai Political Development: Interactions between the Military, Political Institutions and Popular Political Participation]. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)

- . 2012. "Authoritarianism, Democracy and the Monarchy". In *Monarchy and Constitutional Rule in Democratizing Thailand*, edited by Suchit Bunbongkarn, 203-249. Bangkok: Institute of Thai Studies, Chulalongkorn University.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tippawan Lorsuwannarat. 2013. "Ngoppraman Baep Mi Suanruam: Botrian Chak Tangprathet Lae Khwamthathai Samrap Prathet Thai." [Participatory Budgeting: Lessons Learned from Foreign Countries and Challenges for Thailand]. *Journal of Public and Private Management* 20(1): 9-39.
- Tornquist, Olle. 2005. "The Political Deficit of Substantial Democratisation". In *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, edited by John Harriss, Kristian Stokke and Olle Tornquist, 201-225. New York: Palgrave Macmillan.
- Wampler, Brian. 2008. "Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability." *The City University of New York* 41(1): 63-81.
- Wampler, Brian. 2010. "Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts." *Journal of Public Deliberation* 8(2): 1-13.
- Willoughby, Katherine G. 2014. *Public Budgeting in Context*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Yala Province. Yala City Municipality. Division of Technical Services and Planning. 2015. "*Phaen Phatthana Sam Pi Thetsaban Nakhon Yala*." [Three-Year Development Plan (B.E.2559-2561) Yala City Municipality]. Yala Province: The Municipality. (in Thai)