



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

แนวทางประชาธิปไตย
ผ่านแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

จัดทำโดย นายภูมิรักษ์ ชมแสง
รหัส ๖๒๐๗๒๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

แนวทางประชาธิปไตยผ่านแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

นายภูมิรักษ์ ชมแสง^๑

บทคัดย่อ

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีความแตกต่างกับการมีส่วนร่วมแบบเดิมโดยทั่วไปที่มีข้อจำกัดจากการที่ความคิดเห็นของประชาชนจะได้รับการรวบรวมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการขังน้ำหนักรของผลประโยชน์ที่จะได้รับทั้งในเชิงอุดมคติ เชิงวิชาการ หรือในเชิงอคติ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมอภิปรายหรือตัดสินใจอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่เป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นนวัตกรรมด้านงบประมาณที่เริ่มเป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้นโดยเฉพาะในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นในต่างประเทศสำหรับประเทศไทยแม้ว่าจะมีการปรับปรุงระบบงบประมาณอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ แต่ที่ผ่านมา ยังคงเป็นระบบงบประมาณที่ผ่านตัวแทนยังไม่ได้ส่งเสริมประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณมากนัก การนำแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศไทย ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยอย่างแท้จริง บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอเกี่ยวกับหลักการ ความหมาย ประโยชน์ และสถานภาพของประเทศไทยที่เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เพื่อเป็นบทเรียน ความท้าทายในการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยในอนาคตต่อไป

^๑ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

บทนำ

ดร. ปวย อึ้งภากรณ์ ได้เขียนไว้ในบทความพิเศษเรื่อง งบประมาณและเจ้าหน้าที่ งบประมาณ วารสารกรมบัญชีกลางประจำปี ที่ ๑ เล่มที่ ๓ เดือนพฤษภาคม ๒๕๐๓ เกี่ยวกับหลักการ งบประมาณแผ่นดิน มีหลักการ ๖ ประการ และหนึ่งใน ๖ หลักการดังกล่าวก็คือ หลักประชาธิปไตย โดยท่านได้ขยายความไว้ว่า เงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินของราษฎร ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรที่ราษฎรจะต้องรู้เห็น และให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และรายจ่ายในประเทศที่มีระบบ ประชาธิปไตยพอสมควร รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรม ก็เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาและอนุมัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีอากร และการจ่ายเงิน เห็นได้ว่าถ้า สามี หรือภรรยา จูงจับเก็บเงินไว้และจ่ายไปโดยอีกฝ่ายหนึ่งไม่รู้ก็ต้องเกิดระหองระแหงกันในไม่ช้า ถ้าการจูงจับนั้นเป็นเงินที่พึงได้ของแผ่นดิน ก็ขัดกับหลักประชาธิปไตย ฉะนั้น การคลังและการงบประมาณจึงจำเป็นที่จะเปิดเผยแพร่หลายให้ประชาชนรู้เห็นโดยทั่วไป^๒

ปัจจุบันแม้ประเทศไทยจะมีการปรับปรุงระบบงบประมาณมาเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง แต่ระบบดังกล่าวยังคงจำกัดอยู่ในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีลักษณะเป็นระบบงบประมาณผ่านตัวแทน โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกลไกที่รองรับอยู่ในปัจจุบันยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมากกว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ ซึ่ง การศึกษาและเรียนรู้เกี่ยวกับหลักการ แนวคิด ความหมาย และประโยชน์ ตลอดจนสถานการณ์ของ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย อาจเป็นการสร้างรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ที่ผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงหรือกึ่งทางตรงกับประชาธิปไตยแบบ ตัวแทน ในการกำหนดกติกา การจัดลำดับความสำคัญ และการติดตามผลการจัดสรรและใช้ ทรัพยากร เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือของการพัฒนาที่สามารถตอบสนองประชาชนได้อย่าง แท้จริง

หลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้มีการแพร่หลายไปในประเทศต่าง ๆ ทุกทวีป เนื่องจาก ประเทศต่าง ๆ ได้ตระหนักเห็นถึงความสำคัญของการที่งบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะช่วยส่งเสริม การพัฒนาของประเทศได้อย่างยั่งยืน ด้วยเหตุผลที่สำคัญ ดังนี้ การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน ของรัฐบาล การมีส่วนร่วมทำให้นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติมีคุณภาพดีขึ้น การคอร์รัปชันจะมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยกว่าเดิม และประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะมีโอกาสเพิ่มขึ้น มีการตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น และมีความพร้อมรับผิดมากขึ้น

^๒ คุณธรรม จริยธรรมตามรอย ดร. ปวย อึ้งภากรณ์, สำนักงบประมาณ ๖๐ ปี, ๒๕๖๒. น. ๑๗๐.

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยปรับปรุงคุณภาพของประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐบาลมีความหมายมากกว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ในระบบการเมืองใด ๆ กลุ่มที่มีอำนาจและได้เปรียบทางเศรษฐกิจมักจะเข้าถึงรัฐได้ง่ายกว่ากลุ่มที่เสียเปรียบ ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมักจะไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาความไม่สมดุลในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะถ้าหากพวกเขาเหล่านั้นอยู่ในกลุ่มที่ได้รับอภิสิทธิ์สูง เมื่อการมีส่วนร่วมได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารจัดการ โอกาสในการเพิ่มกลไกเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อช่วยลดอุปสรรคของกลุ่มที่เสียโอกาสในการมีเสียงในกระบวนการจัดทำนโยบายการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยตัวแทนและระบบประชาธิปไตยทางตรงน่าจะเป็นทางออกที่ลงตัวที่สุด^๓

เหตุผลของการเคลื่อนไหวให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีผลมาจากค่านิยมในยุค Postmodern ซึ่งได้แก่ ความต้องการในการมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เหตุผลของการมีค่านิยมดังกล่าวเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวของประชาชนที่มีมากขึ้น อันเนื่องมาจากการรับรู้และการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความต้องการในการมีส่วนร่วมมากขึ้น นอกจากนี้ความสามารถในการเข้าถึงสารสนเทศโดยเทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้ประชาชนต้องการลดการผูกขาดอำนาจและการควบคุมจากส่วนกลาง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวจะเห็นชัดเจนในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ค่านิยมของระบบราชการมาจากความเชี่ยวชาญและสายการบังคับบัญชา ซึ่งมักจะมีความขัดแย้งกับค่านิยมประชาธิปไตยอันเป็นพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ประชาชนจึงมักมีความไม่พอใจกับการขยายตัวของระบบราชการ และจากการที่ระบบราชการมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ทำให้ประชาชนต้องแสวงหาทางเลือกอื่นในการควบคุมระบบราชการในลักษณะความพร้อมรับผิดภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นจะเป็นเสมือนกลไกภายนอกในการตรวจสอบระบบราชการ ซึ่งมีการขยายอำนาจเพิ่มขึ้นในศตวรรษที่ ๒๐ ข้อเสนอการมีส่วนร่วมจากราชการมักถูกมองด้วยความไม่ไว้วางใจ และมองว่า เป็นระบบราชการผ่านตัวแทน (representative bureaucracy) ระบบดังกล่าวจะทำลายความรับผิดชอบของบุคคลในความเชื่อ ค่านิยม และการกระทำ และไม่สอดคล้องกับความเป็นอิสระและเสรีภาพ

แนวคิดหลักของ Minimalist การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม คือ มุ่งสู่การป้องกันความแปลกแยกของประชาชนจากรัฐบาล และเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเมือง แต่ยังมีอีกแนวคิดหนึ่งที่ก้าวหน้านั้นกล่าวถึงการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างประโยชน์ให้กับประชาชน และเติมเต็มแนวคิดประชาธิปไตยที่จะสร้างอิทธิพลที่แท้จริงต่อกระบวนการบริหารของรัฐ ซึ่งแนวคิดนี้จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเพิ่มสิทธิของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย การสนับสนุนประชาธิปไตยในอุดมคติขยายตัวขึ้น อันมีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในเรื่องของชุมชนและสาธารณะมากขึ้น

^๓ McGee, Rosemary. ๒๐๐๓. “Legal Frameworks for Citizen Participation : Synthesis Report”

การมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างคุณค่าของประชาชนรายบุคคล เปิดโอกาสให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนในการควบคุมสิ่งแวดล้อมและพัฒนาความสามารถของตนเองในการที่ปฏิบัติตัวในฐานะที่เป็นพลเมือง กระบวนการนี้จะไม่เพียงแต่ทำให้แต่ละบุคคลได้รับประโยชน์ แต่สังคมยังได้รับการยอมรับด้านประชาธิปไตย และการมีวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะถกแถลงอีกด้วย

ความหมายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม^๔

ในปัจจุบันยังไม่มีคำจำกัดความที่แน่นอนสำหรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากคำจำกัดความมีความแตกต่างกันไปในหลายพื้นที่ อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความโดยทั่วไปสำหรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ กลไกหรือขั้นตอนที่ประชาชนสามารถตัดสินใจและมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับทรัพยากรสาธารณะที่มีอยู่ กรณีของ Porto Alegre ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ ซึ่งเป็นต้นแบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ได้นำเสนอคำจำกัดความเชิงทฤษฎีที่มีความชัดเจน ซึ่งนำไปประยุกต์ใช้กับสำหรับกรณีศึกษาของประเทศบราซิลไว้ว่า งบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการทางตรงซึ่งประกอบไปด้วยความสมัครใจ และมีความประชาธิปไตยสากล ซึ่งประชาชนสามารถหารือถกเถียงและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงบประมาณและนโยบายสาธารณะได้ ไม่ใช่เป็นเพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายและการควบคุมการจัดการของรัฐบาล งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการสร้างรูปแบบของประชาธิปไตยแบบภาคประชาชนมีส่วนร่วม เป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยกึ่งทางตรง กับประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั่นเอง

Wampler อธิบายความหมายของระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

“ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมถูกออกแบบมาเพื่อจะนำประชาชนให้เข้ามาในกระบวนการจัดทำนโยบาย เป็นการกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูประบบราชการและจัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้กับผู้ที่มีรายได้น้อย กลุ่มสังคมและการเมืองที่ถูกกีดกันจะมีโอกาสในการร่วมตัดสินใจเชิงนโยบาย รัฐบาลและประชาชนจะริเริ่มแผนงานเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ของสาธารณะและทำให้พลเมืองมีความกระตือรือร้นมากขึ้น ทำให้สังคมมีความยุติธรรมมากขึ้นโดยการปรับปรุงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากร และการปฏิรูปส่วนต่างๆ ของราชการ”

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เป็นการแสดงถึงแนวทางประชาธิปไตยโดยตรงโดยส่วนระบบงบประมาณ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีโอกาสในการเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลและเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การโต้แย้ง และการโน้มน้าวในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ เป็นเครื่องมือสำหรับการศึกษาก่อสร้างความผูกพัน และเสริมพลังอำนาจ (empower)

^๔ รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) การจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) เสนอสำนักงบประมาณ โดยศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๕. น. ๔๗ - ๔๘

ให้กับประชาชนและทำให้การเรียกร้องเรื่องการบริหารจัดการที่ดีความเข้มแข็งมากขึ้นนอกจากนี้ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ยังช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด อันจะมีผลในการลดความไม่มีประสิทธิภาพและลดการผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มผู้มีอำนาจ (clientelism) ระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชัน

ประโยชน์ของระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

เป็นการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐ ในการนำความเห็นและความต้องการของประชาชนไว้ในกระบวนการตัดสินใจ ทำให้การบริการของรัฐมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นการส่งเสริมคุณภาพของประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการอภิปรายประเด็นสาธารณะ ขยายความรู้ด้านกิจการสาธารณะให้กับประชาชนในลักษณะเสมือน “โรงเรียนประชาชน” ประชาชนจะทราบถึงการเจรจาต่อรองระหว่างประชาชนด้วยกันและกับรัฐบาล ในการจัดสรรทรัพยากรที่หายาก^๕ และการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ovdokdoyhoระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม จะช่วยให้เกิดการบริหารจัดการที่ได้อย่างมีส่วนร่วม (inclusive governance) ทำให้รัฐบาลมีความพร้อมรับผิดขอต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องผลการดำเนินงานการจัดสรรทรัพยากรที่มุ่งเน้นสู่การ กระจายอำนาจ การถกแถลง และธรรมาภิบาล

การกระจายอำนาจมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการลดกระบวนการที่ซับซ้อนของทางราชการและทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจในสภาพและความต้องการของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างทั่วถึง เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองและการบริหารจากแบบ “รวมศูนย์การตัดสินใจ” ไปสู่แบบ “กระจายศูนย์การตัดสินใจ” ผ่านกระบวนการที่แตกต่างกัน แต่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน คือ การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรการบริหารจากระดับชาติ สู่ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น หรือไปสู่องค์กรภาคเอกชน ระบบกึ่งตลาด และระบบกองทุนสาธารณะ ที่มีได้มุ่งแสดงหากำไร

ประชาธิปไตยแบบถกแถลง สามารถลดความไม่เท่าเทียมกันด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีกรอบความคิดอันเกี่ยวกับความชอบธรรม ความสมเหตุสมผล และหลุดพ้นออกจากแนวคิดของข้าราชการหรือกรอบที่เป็นทางการเพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเห็นอย่างประชาธิปไตยในการผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหา ประกอบด้วย หลัก ๒ ประการ ได้แก่ หลักการให้

^๕ Wampler, Brian. ๒๐๐๗. Participatory Budgeting in Brazil : Contestation Cooperation and Accountability.

เหตุผล (reasoning) ระหว่างบุคคล ซึ่งแตกต่างจากการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และหลักการกระทำที่เปิดเผยและเป็นสาธารณะ (public act) ในกระบวนการให้เหตุผลนั้นจะมีการให้เหตุผล การชี้แจงน้ำหนักเหตุผล การยอมรับหรือไม่รับเหตุผลต่างๆ ซึ่งต้องกระทำอย่างเปิดเผย เป็นสาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากพฤติกรรมการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นเรื่องของแต่ละบุคคลและทำเป็นเรื่องลับ

แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการกล่าวถึงเมื่อประมาณทศวรรษ ๑๙๘๐ เมื่อธนาคารโลกได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายกู้เงินกับประเทศกำลังพัฒนาในแถบลาตินอเมริกาและแอฟริกา และในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ IMF ได้ส่งเสริมธรรมาภิบาลแก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชัน และแนวคิดนี้ได้รับการยืนยันว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดเพียงปัจจัยเดียวในการขจัดความยากจนและสนับสนุนให้มีการพัฒนา ธนาคารโลก ซึ่งถือเป็นองค์การหนึ่งที่เป็นผู้นำทางความคิดในเรื่อง Good Governance ได้อธิบายความหมาย Good Governance ว่า เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการให้ความสำคัญการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีธรรมาภิบาล ขณะที่องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้ให้ความสำคัญธรรมาภิบาลอย่างมาก เนื่องจากเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้เกิดพัฒนาที่เท่าเทียมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน อันเป็นการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดโปร่งใส ด้วยหลักธรรมาภิบาลซึ่ง หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกันและตรวจสอบได้ เมื่อพิจารณาธรรมาภิบาลในแง่ของคุณลักษณะหรือองค์ประกอบ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้ออกเอกสารเกี่ยวกับธรรมาภิบาลไว้ให้ประเทศสมาชิก โดยเอกสารดังกล่าวระบุถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่สำคัญไว้ ๔ ประการคือ หลักสำนึกรับผิดชอบ (accountability) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักความสามารถในการคาดการณ์ได้ (predictability) และหลักความโปร่งใส (transparency)

ปัจจัยความสำเร็จของระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม^๖

การดำเนินการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้ประสบความสำเร็จต้องมีการดำเนินการที่อยู่บนหลักการที่สำคัญ ประกอบด้วย

๑) ประชาธิปไตยรากหญ้า (grassroots democracy) การให้ประชาชนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะประชาชนในระดับล่างเพื่อให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการงบประมาณและมีส่วนร่วมเลือกและตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณด้วย

^๖ อ้างถึงแล้ว ๔.

๒) ความโปร่งใส (transparency) การตัดสินใจเลือกโครงการและงบประมาณเป็นระบบ เปิดและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ในทุกขั้นตอนกระบวนการงบประมาณมีความโปร่งใส เพราะชุมชนทั้งหมดมีส่วนร่วมในการอภิปรายการจัดสรรงบประมาณได้ กระบวนการมีหลักเกณฑ์ชัดเจน สามารถอธิบายได้และเปิดโอกาสให้ผู้เสียภาษีมาตรวจสอบการใช้จ่าย นอกจากนี้ ยังช่วยให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) ความเท่าเทียม (equality) ประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” ในการเสนอความต้องการและการตัดสินใจสมาชิกชุมชนมีอำนาจในการเสนอและออกเสียงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้เกิดการจัดการที่ดีและเป็นประชาธิปไตย

๔) การรวมกลุ่มทางสังคม (Social inclusion) สมาชิกในชุมชนทุกคนและทุกกลุ่มมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม อันจะเป็นการสร้างความยุติธรรมทางสังคม (social justice) ให้เกิดขึ้น และเป็นการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง รวมทั้งเป็นการให้การศึกษาคูหาและช่วยเสริมสร้างพลังแก่ชุมชน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้หญิง ผู้สูงอายุ ผู้พิการกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือกลุ่มสังคมอื่น ๆ มีการแก้ไขข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมเพื่อให้แน่ใจว่าโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสะท้อนความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

๕) การเพิ่มอำนาจ (empowerment) ให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริง (giving them power and status) อันมีส่วนทำให้ประชาชนได้มีโอกาสในการควบคุม (citizen control) ในเรื่องงบประมาณและรูปแบบการจัดการงบประมาณของตนเองการเพิ่มอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญของการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย สามารถแบ่งรูปแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้เป็น ๔ รูปแบบ ได้แก่

๕.๑) ร่วมรับฟัง (inform) เป็นรูปแบบที่รัฐมีบทบาทในการควบคุมสูง และบทบาทของประชาชนมีน้อย โดยฝ่ายรัฐและเชิญประชาชนให้เข้าร่วมกระบวนการโดยผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น จดหมายทางไปรษณีย์วิทยุ การติดประกาศ หรือการเชิญส่วนตัว รูปแบบของกระบวนการเป็นการประชุมและนำเสนอหรือแถลงโดยตัวแทนฝ่ายรัฐในเรื่องงบประมาณเพื่อให้ประชาชนรับฟังและทราบ โดยไม่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น หรือลงคะแนนเสียงจัดอันดับความสำคัญใด ๆ เป็นกระบวนการที่เรียกว่า การเลือกฟัง (selective listening) คือ การเลือกฟังในเรื่องที่กำหนดไว้ประชาชนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ

๕.๒) ร่วมหารือ (consult) เป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมาร่วมหารือ โดยฝ่ายรัฐจะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณผ่านแผ่นพับ หรือสื่อต่าง ๆ และเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับการเลือกหรือประชาชนที่สนใจเข้าร่วม โดยรูปแบบนี้อาจเน้นเฉพาะเรื่องการบริหารสาธารณะบางอย่าง เช่น การทำความสะอาดถนนหนทาง การสร้างโรงเรียนเด็กเล็ก ประชาชนสามารถถามและให้ข้อเสนอแนะได้ นอกจากนี้ การร่วมหารืออาจมีหลายรูปแบบย่อย รวมทั้งการนำเสนอข้อเสนอด้านงบประมาณเพื่อช่วยทำให้งบประมาณมีความสมดุล เช่น การตัดค่าใช้จ่ายของพนักงาน การลด

ค่าใช้จ่ายสาธารณะ หรือการเพิ่มภาษี ความเห็นของประชาชนอาจรวบรวมโดยใช้แบบสอบถาม แต่ฝ่ายรัฐจะเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด

๕.๓) ร่วมเจรจา (negotiate) รูปแบบนี้ตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ จะมีบทบาทร่วมตัดสินใจ โดยได้รับเงินทุนมาจากภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ เช่น องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน และบริษัทเอกชน โดยอาจมีเงินจากฝ่ายรัฐมาร่วมสมทบบ้างเพื่อนำมาใช้ในการลงทุนด้านต่าง ๆ เช่น สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมประกอบด้วยกลุ่มที่จัดตั้งและกลุ่มที่ได้รับเชิญให้เสนอโครงการ ดังนั้น สภาท้องถิ่นจึงไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่จะเป็นคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันตัดสินใจในเรื่องข้อเสนอด้านการเงิน ดังนั้น ระดับการเพิ่มอำนาจ จึงเป็นระดับที่เรียกว่า การบริหารแบบภาคีร่วม (co-governing partnership)

๕.๔) ร่วมตัดสินใจ (decision) เป็นรูปแบบที่มีต้นแบบมาจาก Porto Alegre ซึ่งมีพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมของประชาชนรายบุคคลในการประชุมแบบเปิดในระดับชุมชน ในการประชุมประชาชนจะมีการพูดคุยถกเถียงและอภิปรายกัน และเลือกตัวแทนเพื่อร่วมประชุมสภา และตัวแทนจัดทำข้อเสนอโครงการที่เป็นรูปธรรมก่อนลงคะแนนเสียงเลือกด้าน (sector) ที่ต้องการให้จัดสรรงบประมาณ เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ สาธารณูปโภค เป็นต้น หลังจากนั้นตัวแทนของพื้นที่ไปพัฒนาข้อเสนอและจัดอันดับโครงการภายใต้ด้านที่ถูกเลือก ซึ่งโครงการที่ได้จะนำไปบรรจุรวมกับแผนงานและงบประมาณของจังหวัด (หน่วยงาน) เมื่องบประมาณได้รับการอนุมัติแล้ว จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามผลซึ่งประกอบด้วยฝ่ายรัฐและประชาชน รูปแบบนี้ประชาชนจึงได้รับอำนาจการตัดสินใจเลือกโครงการ โดยให้สภาของท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป รูปแบบนี้ Herzberg เรียกว่า “นวัตกรรมด้านประชาธิปไตย (democratic innovations)”

สถานการณ์การจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย^๗

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) เป็นต้นมา และรัฐได้ใช้การมีส่วนร่วมดังกล่าว เป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐ โดยการให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมนั้นมีจำนวนมากแต่ก็มีความหมายไปในทิศทางเดียวกัน

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีความสอดคล้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnerships) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ประชาธิปไตยแบบถกเถียง (Deliberative

^๗ ประมวลจากทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, งบประมาณแบบมีส่วนร่วม : บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย, วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑

Democracy) ธรรมาภิบาล (Good Governance) และแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม เนื่องจากพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ หลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล เพราะเป็นวิถีแห่งประชาธิปไตยทางตรงและทางอ้อมมารวมกัน สามารถส่งเสริมให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในด้านแนวคิดการมีส่วนร่วม และสามารถพัฒนาไปสู่ระดับการควบคุมโดยประชาชน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมระดับที่สูงสุดโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ ซึ่งจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การรับรู้และความเข้าใจของประชาชนว่าทั่วถึงและสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด โดยภาครัฐจะต้องเป็นแกนกลางในการนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาสู่กระบวนการ จึงทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประชาชนจะสามารถควบคุมการจัดสรรทรัพยากรในชุมชนได้ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของกระบวนการ นอกจากนี้ การทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ดังนั้น การนำหลักการดังกล่าวมาใช้ เพื่อมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพ จะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพบริบทของประเทศด้วย ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะสามารถอุดรูรั่วของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านมุมมองที่เน้นแต่ภายในองค์กร ด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ และตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเหล่านั้นว่าเป็นไปตามลำดับความสำคัญที่ได้ระบุไปแล้วหรือไม่ อย่างไร รวมไปถึงการติดตามคุณภาพของสินค้าและบริการของภาครัฐได้อีกด้วย

ในประเทศไทยกระบวนการในการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทยังไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะกระบวนการด้านงบประมาณที่การตัดสินใจส่วนใหญ่ยังเป็นอำนาจของผู้บริหารส่วนราชการ จึงพบว่าหลายครั้งความคิดเห็นของประชาชน หรือข้อเสนอโครงการที่ประชาชนเห็นว่ามี ความสำคัญ อาจถูกตัดทอนลงระหว่างกระบวนการงบประมาณ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากกระบวนการตั้งแต่ การกำหนดยุทธศาสตร์และจัดทำงบประมาณ ไปจนถึงการประเมินผลการดำเนินการของภาครัฐค่อนข้างมีความซับซ้อนและไม่เอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างสมบูรณ์นัก โดยบริบทที่ สำคัญของการจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทย มีดังนี้

๑) รูปแบบการจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในเชิงการบริหารราชการพบว่ารูปแบบ การจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของไทยเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่มุ่งให้เกิดการกระจายอำนาจ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง รองลงมาคือ การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขณะที่ การบริหารราชการส่วนร่วมการส่วนกลางยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนนัก

๒) กระบวนการจัดทำงบประมาณ ตามแผนการกระจายอำนาจ และระเบียบการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น ได้ส่งเสริมให้การจัดทำงบประมาณท้องถิ่นเป็นไปตามกรอบของแผนพัฒนา ท้องถิ่น ที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็น ส่งผลให้กระบวนการงบประมาณในส่วน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการของการจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น

และมีรูปแบบใกล้เคียงกับการจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดการงบประมาณแม้จะมีลักษณะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ในการบริหารราชการทุกระดับไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นเองกลับพบว่า การตัดสินใจสูงสุดยังเป็นของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ผู้บริหารหน่วยงาน หรือสมาชิกสภา โดยขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมส่วนใหญ่จะเป็นการเสนอโครงการ และความคิดเห็นเพื่อการจัดทำแผนพัฒนา โดยจะนำไปเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ แต่การพิจารณาขั้นสุดท้ายยังเป็นอำนาจเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร ซึ่งส่งผลให้ความต้องการของประชาชนอาจไม่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนงบประมาณขณะที่กระบวนการงบประมาณอื่นๆ โดยเฉพาะการอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ประชาชน ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากนัก

๓) บทบาทของส่วนราชการมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การริเริ่มการดำเนินการยังเป็นบทบาทของส่วนราชการ และหลายครั้งที่การสื่อสารต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะของขึ้นนำมากกว่าเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ทั้งนี้ บทบาทของส่วนราชการยังเป็นไปเฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๔) ความเข้าใจของประชาชนในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม แม้ในระดับท้องถิ่น ประชาชนเองให้ความสำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานภาครัฐค่อนข้างมากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งจะเห็นได้จากการเสนอปัญหา แนวทาง รวมถึง ความต้องการแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดทำประชาคมแต่ละครั้ง อย่างไรก็ตาม หลายครั้งการเสนอความต้องการแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดทำประชาคมแต่ละครั้ง อย่างไรก็ตาม หลายครั้งการเสนอความคิดเห็นของประชาชนยังอยู่บนหลักของผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม และอิทธิพลทางการเมือง ยังไม่ปรากฏว่าประชาชนมีความเข้าใจมากนัก เนื่องจากในการจัดทำประชาคมแต่ละครั้ง โครงการหรือข้อคิดเห็นที่ผ่านการประชาคมยังไม่สอดคล้องกับงบประมาณที่มีอยู่ของท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากรูปแบบการมีส่วนร่วมยังมุ่งเน้นไปที่เชิงนโยบาย มากกว่าเรื่องงบประมาณ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่ละครั้ง จึงไม่ได้มีการแจ้งกรอบงบประมาณหรือการรายงานสถานะทางการเงินของท้องถิ่นให้ประชาชนได้รับทราบมากนัก

บทสรุป

แนวทางการพัฒนาและประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในบริบทของประเทศไทย ต้องได้รับการผลักดันให้เกิดลักษณะสภาพบังคับ ผ่านกลไกในเชิงนโยบาย กฎหมายและระเบียบที่ชัดเจน เริ่มจากการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและความร่วมมือของภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อการมีส่วนร่วม มีการเตรียมความพร้อมของภาคประชาชนโดยการให้ความรู้และข้อมูลต่าง ๆ อย่างเพียงพอและต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อช่วยในการติดต่อสื่อสารประสานงานระหว่าง บุคคล กลุ่มบุคคล หรือระหว่างหน่วยงาน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญสู่กระบวนการซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ ในการกำหนดกติกา การจัดลำดับความสำคัญ และการติดตามผลการจัดสรรทรัพยากร ทั้งนี้ ในระยะเริ่มแรกอาจนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอยู่ในรูปแบบการร่วมรับฟังผ่านภาคร่วมภาครัฐและเอกชนในส่วนกลาง รูปแบบการร่วมหารือและร่วมเจรจาในส่วนภูมิภาค และรูปแบบการร่วมเจรจาและร่วมตัดสินใจในส่วนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการให้ความรู้ความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง ดำเนินงานโครงการนำร่อง กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คำนึงถึงขนาดพื้นที่ ประชากร ปริมาณหรือขนาดของงบประมาณ วัฒนธรรมทางการเมือง และกลไกของกฎหมาย เพื่อทำให้งบประมาณเป็นเครื่องมือของการพัฒนาที่สามารถตอบสนองประชาชนได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คุณธรรม จริยธรรมตามรอย ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์, สำนักงบประมาณ ๖๐ ปี, ๒๕๖๒. น. ๑๗๐.
รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) การจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)
เสนอสำนักงบประมาณ โดยศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๕. น. ๔๗ –
๔๘.
ประมวลจากทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, งบประมาณแบบมีส่วนร่วม : บทเรียนจากต่างประเทศและ
ความท้าทายสำหรับประเทศไทย, วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑

ภาษาอังกฤษ

McGee, Rosemary. ๒๐๐๓. “Legal Frameworks for Citizen Participation : Synthesis Report”
Wampler, Brian. ๒๐๐๗. Participatory Budgeting in Brazil : Contestation Cooperation, and
Accountability.

