



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: วิธีแห่งประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายรัชชัย กิจรัตน์กุล
รหัส 580313

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิตិธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: วิถีแห่งประชาธิปไตย

ความนำ

วลีที่ว่า “เงินคืออำนาจ (Money is power)” คงไม่เกินจริงเท่าไรนักในสังคมปัจจุบัน และยังสะท้อนให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ที่เงินทุนเป็นเสมือนวัตถุดิบสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ โดยจะเห็นได้จากตัวชี้วัดการเจริญเติบโตหลักที่ทั่วโลกต่างยอมรับและนำไปเป็นเกณฑ์วัดอัตราความเจริญของแต่ละประเทศในห้วงเวลาหนึ่ง ซึ่งเรารู้จักกันดีในชื่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ซึ่งเป็นการวัดการใช้จ่ายเงินในภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่ การอุปโภคบริโภคของประชาชนทั่วไป การลงทุนของภาคธุรกิจในตลาดทุน การใช้จ่ายเงินของภาครัฐผ่านระบบ “งบประมาณ” รวมถึงการส่งออกและนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อตัดสินส่วนเป็นร้อยละเปรียบเทียบกับห้วงเวลาที่ผ่านมาของประเทศตนเอง หรือเปรียบเทียบกับต่างประเทศในห้วงเวลาเดียวกัน เพื่อชี้วัดผลพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจ จากภาพดังกล่าวจะเห็นว่า งบประมาณ เป็นหนึ่งในฟันเฟืองที่สำคัญในการบริหารประเทศ และกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในห้วงเวลานั้นๆ

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรทรัพยากรในรูปของงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่งบประมาณดังกล่าวจะต้องใช้ไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเจ้าของประเทศ ในการแก้ไขปัญหาด้านชีวิตความเป็นอยู่ หรือใช้ไปเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนและสังคม ซึ่งสอดคล้องกับหลักพื้นฐานของประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านตัวแทนที่ตนได้เลือกเข้าไปทำหน้าที่แทน ผ่านระบบการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยความเชื่อที่ว่าประชาชนจะสามารถเข้าถึงรัฐบาลท้องถิ่นได้ง่ายและตอบสนองประชาชนได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB) ถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ใช้สำหรับการกระจายทรัพยากร (งบประมาณ) เพื่อสร้างความเท่าเทียมให้กับคนในสังคม สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงเป้าหมาย ทำให้เกิดสมดุลแห่งการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนซึ่งให้น้ำหนักการพัฒนาในทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้อยู่ในมือของประชาชน สะท้อนภาพเหมือนสัญลักษณ์แห่งความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์

หลักประชาธิปไตย¹

หากจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย เราก็ควรจะทราบที่มาที่ไปของคำว่า ประชาธิปไตยเสียก่อน โดยในที่นี้จะขออ้างอิงหลักการแนวคิดจากหนึ่งในประเทศที่ยึดถือความเป็น ประชาธิปไตยเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนนโยบายของประเทศอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสำนักงานสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้หลักการเกี่ยวกับประชาธิปไตย ไว้ที่น่าสนใจ โดยแรกเริ่มเดิมทีนั้นประชาธิปไตยมีที่มาจากภาษากรีกคำว่า “Demos” แปลว่า “ประชาชน” ทำให้ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนจะมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาล แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกจะมีความแตกต่างกันไปตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และค่านิยม พื้นถิ่นก็ตาม อย่างไรก็ตามระบอบประชาธิปไตยจะมีหลักการและหลักปฏิบัติที่เป็นเอกลักษณ์ซึ่ง แตกต่างจากการปกครองในรูปแบบอื่นๆ อย่างชัดเจน กล่าวคือ

- ระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจและมีหน้าที่ที่ตนต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือ ผ่านตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนอย่างเสรี
- ระบอบประชาธิปไตยประกอบไปด้วยหลักการและหลักปฏิบัติที่คุ้มครองเสรีภาพของมนุษย์ หรืออาจกล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบบที่ทำให้เสรีภาพกลายเป็น “สถาบัน”
- ระบอบประชาธิปไตยถือเสียงของคนส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิของคนส่วนน้อย (Majority Rules, Minority Rights) กล่าวคือเคารพเจตนาของคนส่วนใหญ่ ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของแต่ละบุคคลและคนส่วนน้อยด้วย
- ระบอบประชาธิปไตยไม่ต้องการให้รัฐบาลมีความอ่อนแอ หากแต่จำกัดขอบเขตการใช้ อำนาจบริหาร (Executive Power) มิให้รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป โดยจะไม่มีผู้นำตลอดชีวิต และให้ความสำคัญกับกระจายอำนาจลงสู่ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ด้วยความเชื่อที่ว่าประชาชน สามารถเข้าถึงรัฐบาลท้องถิ่นได้ง่ายกว่า และรัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองความต้องการของ ประชาชนได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
- ระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน (Human Rights) เช่น สิทธิในการได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิสตรีและเด็ก (The Rights of Women and Girls) ที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากความแตกต่างทางเพศหรือ การถูกคุกคามบังคับหรือจำกัดสิทธิในการศึกษาของเด็ก เสรีภาพทางกรนับถือศาสนา

¹ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, n.d., หลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย [Online], Available URL: http://thai.bangkok.usembassy.gov/root/pdfs/principles_of_democracy_thai.pdf [20 พฤษภาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

(Freedom of Religion) และเสรีภาพในการพูด (Freedom of Speech) การแสดงความคิดเห็นอย่างสันติ โดยไม่พูดให้ร้าย หมิ่นประมาท ล้มล้างระบบ ซึ่งเป็นเหตุผลในการกระทำรุนแรง นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการคุ้มครองโอกาสของประชาชนในการจัดตั้งองค์กรและเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของสังคมอย่างเต็มที่ด้วย

- ระบอบประชาธิปไตย ได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐ (Government Accountability) หมายความว่าเจ้าหน้าที่รัฐต้องอธิบายการตัดสินใจและการกระทำของตนต่อประชาชน ผ่านกลไกที่หลากหลาย โดยหนึ่งในกลไกหลักที่ทำให้รัฐมีความรับผิดชอบคือ การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม (Free and fair elections) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถกำหนดรูปแบบของรัฐบาล และทิศทางนโยบายในอนาคตของรัฐบาลของประเทศของตน อนึ่งระบอบประชาธิปไตยต้องไม่เป็นเพียงโฉมหน้าของเผด็จการ หรือมีพรรคใดพรรคหนึ่งที่อยู่เบื้องหลัง หากแต่ต้องเป็นการแข่งขันกันอย่างแท้จริงโดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

- ระบอบประชาธิปไตยรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) และต้องสร้างหลักประกันว่าสิทธิของประชาชนทุกคนจะได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันภายใต้ระบบกฎหมาย รวมถึงมีฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ (An Independent Judiciary) กล่าวคือระบบศาลเข้มแข็ง ผู้พิพากษามีความรู้อย่างดีเยี่ยม เป็นกลาง และมีความเป็นอิสระมากพอที่จะควบคุมผู้นำระดับสูงให้อยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่างๆ ได้

- ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่มีความหลากหลาย สะท้อนให้เห็นมิติด้านการเมือง สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ อนึ่งระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ตั้งอยู่บนหลักการเดียวกัน หากใช้ธรรมเนียมปฏิบัติที่เหมือนกัน

- ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องมีสถานะหน้าที่ของพลเมือง (Citizen Responsibilities) กล่าวคือ พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยไม่เพียงจะมีสิทธิเท่านั้น หากยังมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเมืองทั้งการสนับสนุนและการตรวจสอบรัฐบาล รวมไปถึงหน้าที่พื้นฐานในการเคารพกฎหมาย จ่ายภาษีถูกต้อง ยอมรับอำนาจของรัฐบาลที่ชนะการเลือกตั้ง รวมทั้งเคารพสิทธิของผู้ที่มีความเห็นแตกต่าง

- สังคมในระบอบประชาธิปไตยเป็นสังคมที่ยอมรับในความแตกต่าง ผ่านการปกครองโดยการเป็นพันธมิตรและการประนีประนอม (Governing by Coalitions and Compromise) นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่า การจะหาคำตอบที่ “ถูก” หรือ “ผิด” สำหรับปัญหาที่มีความซับซ้อนนั้นเป็นเรื่องยาก การจะได้มาซึ่งฉันทามติต้องอาศัยการประนีประนอม อย่างไรก็ตามบางครั้งก็อาจไม่ได้มาเสมอไป ดังคำกล่าวของรัฐบุรุษที่ทั่วโลกยอมรับอย่าง

ท่านมหาดมะ คานธี ที่ว่า “การขาดความอดกลั้น คือรูปแบบหนึ่งแห่งความรุนแรงและเป็นอุปสรรคขัดขวางการเจริญเติบโตของจิตวิญญาณประชาธิปไตย”

โดยสรุปจุดมุ่งเน้นที่สำคัญของหลักประชาธิปไตย คือ อำนาจอันแท้จริงของประชาชนในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การตัดสินใจเลือกกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งใดที่คนในสังคมหรือชุมชน เห็นว่าจะเกิดประโยชน์สูงสุด ผ่านวิธีการต่างๆ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมผ่านผู้แทนที่ตนได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกให้เป็นผู้ตัดสินใจแทนชุมชน ซึ่งจำเป็นต้องถือเสียงส่วนใหญ่เป็นที่ตั้งโดยไม่ละเลยความเห็นของเสียงส่วนน้อย ด้วยความเคารพในความแตกต่างของกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมซึ่งมีความต้องการที่หลากหลายไม่ว่าจะแตกต่างโดยอายุ อาชีพ ระดับการศึกษา หรือแม้กระทั่งศาสนา ความเชื่อที่ต่างกัน ผ่านเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญอย่าง “งบประมาณ” ซึ่งจะทรงประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นหากงบประมาณนั้น ได้ถูกนำไปใช้ได้อย่างตรงเป้าหมาย สนองความต้องการของคนในชุมชน ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวตามลำดับ

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

หัวใจสำคัญของหลักการประชาธิปไตยสามารถวัดได้จากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น โดยองค์กรชั้นนำของโลกด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนจากประเทศแคนาดาอย่าง International Association for Public Participation ซึ่งได้รับการยอมรับและอ้างอิงในอยู่เสมอในวงวิชาการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ² ดังนี้

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) ถือเป็นกรมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ โดยมีเป้าหมายในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหา ทางเลือกหรือทางออกในการแก้ไขปัญหาของผู้มีอำนาจ ซึ่งสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น โดยในระดับนี้รัฐสัญญาว่า “รัฐจะแจ้งข้อมูลต่อสาธารณชนให้ได้รับรู้”

2. การรับฟังความคิดเห็น (Consult) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นมา โดยมีเป้าหมายในการรับข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของประชาชน เพื่อประกอบการวิเคราะห์ ตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น โดยใน

² International association for public participation, n.d., Public Participation Spectrum [Online].

Available URL: <http://www.iap2canada.ca/page-1020549> [25 พฤษภาคม 2558]

(สารสนเทศจาก World Wide Web)

ระดับนี้รัฐสัญญาว่า “รัฐจะแจ้งข้อมูลต่อสาธารณชนให้ได้รับรู้ จะรับฟังความต้องการและเคารพต่อข้อห่วงใยต่างๆ ของประชาชน และแสดงข้อมูลย้อนกลับ (Feed back) ว่ารัฐได้ดำเนินการอย่างไรบ้างต่อความคิดเห็นที่ได้รับมา”

3. การเกี่ยวข้อง (Involve) เป็นระดับการมีส่วนร่วมแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น โดยในระดับนี้รัฐสัญญาว่า “จะทำงานร่วมกับสาธารณชนเพื่อรับประกันว่าข้อห่วงใยและความต้องการของประชาชนจะได้รับการพัฒนาสู่การปฏิบัติและแสดงข้อมูลย้อนกลับ (Feed back) ว่ารัฐได้ดำเนินการอย่างไรบ้างต่อความคิดเห็นที่ได้รับมา”

4. ความร่วมมือ (Collaborate) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเริ่มมีอำนาจในการตัดสินใจที่สูงขึ้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้แทนกลุ่มซึ่งมีความสนใจร่วมกันได้มีส่วนร่วม อาทิ สหกรณ์หรือกลุ่มอาชีพต่างๆ โดยมีเป้าหมายในการมอบความเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจรวมถึงการพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหาไปจนกระทั่งการระบุนิธีการในการแก้ปัญหา โดยมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น โดยในระดับนี้รัฐสัญญาว่า “รัฐจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้นวัตกรรมในการแก้ไขปัญหา รวมถึงพยายามนำคำแนะนำของภาคสาธารณะไปสู่กระบวนการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้”

5. การมอบอำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นสูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยซึ่งอำนาจสูงสุดอยู่ในมือของประชาชน โดยมีเป้าหมายในการมอบอำนาจตัดสินใจให้อยู่ในมือของสาธารณชน เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น โดยในระดับนี้รัฐสัญญาว่า “รัฐจะนำผลการตัดสินใจของสาธารณชนแปลงไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม”

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB)

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยอันใด อำนาจการตัดสินใจของประชาชนในระบบงบประมาณย่อมเป็นเหตุแห่งระดับการมีส่วนร่วมฉนั้น โดยปกติแล้วหลักการ แนวคิด และทฤษฎีสำคัญต่างๆ ในโลกใบนี้ไม่ว่าจะเป็นความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารจัดการต่างๆ มักมีต้นกำเนิดในซีกโลกตะวันตกที่มักได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ว่าจะประเทศในฝั่งยุโรปหรืออเมริกา แล้วจึงแพร่ขยายความคิดดังกล่าวไปทั่วโลก แต่กลับมีเรื่องน่าประหลาดใจ ที่แนวคิดในการสร้างความเท่าเทียม เสมอภาค ผ่านการกระจายทรัพยากร และเปิดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรให้แก่คนที่มีได้อยู่ในชนชั้นปกครอง

ของรัฐ เพื่อสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น กลับมีต้นกำเนิดในประเทศโลกที่สาม หรือประเทศกำลังพัฒนา ก่อนจะแพร่หลายไปทั่วโลก

การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development: SD) ที่นิยามไว้ว่า “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำให้ศักยภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นอนาคตลดลง (Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)”³ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความสมดุลทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีการเมืองเป็นส่วนร้อยเรียงให้ทั้งสามเสาหลัก สามารถเติบโตได้ในอัตราส่วนที่เหมาะสมพร้อมเพรียงกัน ได้ถ่ายทอดผ่านเครื่องมือในการพัฒนาของรัฐ ได้แก่ การจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB) ซึ่งมีต้นกำเนิด เมื่อปี ค.ศ. 1989 ในเทศบาลเมือง Porto Alegre เมืองหลวงของ มลรัฐ Rio Grande do Sul ประเทศบราซิล ซึ่งในขณะนั้นเมืองนี้กำลังประสบปัญหาฐานะการเงินขั้นรุนแรงถึงขั้นกำลังล้มละลายและระบบราชการไม่สามารถขับเคลื่อนใดๆ ได้ ฝ่ายบริหารจึงหาวิธีแก้ปัญหาโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในกิจกรรมของรัฐ ผ่านการจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ทำให้การเชื่อมต่อห่อระบายน้ำ รวมถึงพัฒนาระบบประปาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 75 ในปี 1988 (ก่อนใช้ PB) เป็นร้อยละ 95 ในปี 1997 หรือโรงเรียนที่เพิ่มขึ้นถึงสี่เท่า รวมไปถึงงบประมาณด้านสุขภาพและการศึกษาเพิ่มจากร้อยละ 13 ในปี 1985 เป็นเกือบร้อยละ 40 ในปี 1996 ทำให้ต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 1990 มีเพียง 12 เมืองในบราซิลที่นำระบบดังกล่าวมาใช้ แต่ในปี ค.ศ. 2005 ได้มีเทศบาลต่างๆ ถึงกว่า 300 แห่งทั่วโลก ที่นำระบบการจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ

ความหมายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีการให้ความหมายไว้อย่างหลากหลายแตกต่างกันไปตามพื้นที่ อย่างไรก็ตามคำจำกัดความโดยทั่วไปจะหมายถึง “กลไกหรือขั้นตอนที่ประชาชนสามารถตัดสินใจและมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับทรัพยากรสาธารณะที่มีอยู่” กรณีของ Porto Alegre ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นต้นแบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ได้นำเสนอคำจำกัดความเชิงทฤษฎีที่มีความชัดเจน ซึ่งถูกนำไปประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลายในบราซิล ได้ให้คำจำกัดความของ

³ Gro Harlem Brundtland, 1987, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future [Online], Available URL: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [24 พฤษภาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า “กระบวนการประชาธิปไตยทางตรง ด้วยความสมัครใจจากทุกภาคส่วน ซึ่งทุกคนสามารถถกเถียงและตัดตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้ถูกจำกัดเพียงแค่การไปเลือกตั้งแล้วจบไป หากแต่ยังครอบคลุมถึงการกำหนดลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายเงินและควบคุมการบริหารของภาครัฐได้ด้วย งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการสร้างรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน”⁴

หลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้แพร่หลายไปในประเทศต่างๆ ทุกทวีปทั่วโลก เนื่องจากประเทศต่างๆ ที่นำระบบดังกล่าวไปใช้ได้ตระหนักถึงความสำคัญของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาของประเทศได้อย่างยั่งยืน ด้วยเหตุผลที่สำคัญ ดังนี้⁵

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรและใช้งบประมาณช่วยในการพัฒนา เพราะประชาชนย่อมเป็นผู้ที่ทราบข้อมูลความจำเป็นของพื้นที่ได้ดีที่สุด ทำให้งบประมาณได้ถูกใช้ไปอย่างตรงประเด็น อันเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยปรับปรุงเรื่องความพร้อมรับผิด (Accountability) เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการเงินมากขึ้น จะทำให้รัฐบาลถูกตรวจสอบมากขึ้น ลดโอกาสในการคอร์รัปชันและเพิ่มอัตราการตอบสนองในการให้บริการประชาชนและพร้อมรับผิดมากขึ้น

3) ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยปรับปรุงคุณภาพของประชาธิปไตย ดังที่ทราบกันดีว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทำให้เกิดปัญหาความไม่สมดุลในการพัฒนา เนื่องจากตัวแทนจะตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์ของตนเป็นลำดับแรก ต่างจากระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เป็นลูกผสมระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน

4) ความต้องการการมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ค่านิยมในยุค Postmodern ซึ่งประชาชนมีการรับรู้และการศึกษาสูงขึ้น ทำให้เกิดความต้องการในการมีส่วนร่วมมากขึ้น

5) ข้อจำกัดของระบบราชการ ที่มักถูกโจมตีเรื่องความล่าช้าและขาดการตอบสนองที่ดี ทำให้ประชาชนต้องการแสวงหาทางเลือกในการควบคุมระบบราชการในลักษณะพร้อมรับผิดภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

⁴ UN-HABITAT, 2004, 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting [Online].

Available URL: <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72QuestionsaboutPB.pdf>

[22 พฤษภาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

⁵ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ, 2555, การจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting),

ไอ เอ บลูพรีนซ์เซอรัวีส, กรุงเทพฯ

6) การแสวงหาประชาธิปไตยในอุดมคติ การมีส่วนร่วมช่วยสร้างคุณค่าของประชาชนรายบุคคล เปิดโอกาสให้เกิดความเป็นเจ้าของมากขึ้น มีส่วนในการควบคุมและพัฒนาความสามารถในฐานะพลเมือง ซึ่งนำไปสู่สังคมแห่งประชาธิปไตยภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะถกแถลง

กรณีศึกษางบประมาณแบบมีส่วนร่วม

1. เขต 49 เมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา⁶

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมถือเป็นเรื่องใหม่ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเพิ่งเกิดในปี ค.ศ. 2009 ที่เขต 49 เมืองชิคาโก เนื่องจากประชาชนเริ่มเบื่อภัยระบบปกติที่เป็นลูกผสมระหว่างระบบ Top-down คือผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะใช้งบประมาณเรื่องใด กับระบบ Bottom-up โดยการรณรงค์และข้อเสนอจากเอ็นจีโอต่างๆ ในภาคประชาสังคม ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าจะไม่มีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา โครงการที่ได้รับคัดเลือกก็มักไม่ต่างจากโครงการที่ฝ่ายบริหารเคยเลือก ได้แก่ การนำเงินไปช่วยเหลือผู้สูงอายุ เลี้ยงดูเด็ก และสร้างทางเท้า ถึงกระนั้นก็ตามจุดเด่นของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ก็คือการให้ความสำคัญกับเสียงส่วนน้อย ผู้จัดการกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะเดินไปเคาะตามบ้าน หรือจัดประชุมตามโรงเรียนประจำเขตทุกโรงเรียนเพื่อกระตุ้นให้คนจนหรือคนด้อยโอกาสมีส่วนร่วมให้มากที่สุด จนอาจละเลยคนรวยซึ่งคงเกิดไม่บ่อยกับระบบการบริหารแบบปกติ

ท้ายที่สุด แม้จะเกิดอุปสรรคปัญหาในการดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังต้องการระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมด้วยฐานคิดที่ว่า “อยากทำใส่กรอกเอง ไม่ว่ามันจะอร่อยหรือไม่ก็ตาม”

2. เมืองอชิกาวะ ประเทศญี่ปุ่น⁷

ฝ่ายบริหารของเมืองอชิกาวะ ได้กำหนดโครงการ “1% เพื่อการพัฒนาเมือง” ซึ่งนำแนวคิดจากการศึกษาดูงานในประเทศฮังการี และได้เริ่มดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2548 โดยมีขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน ดังนี้

⁶ สกณี อาชวานันทกุล, 2558, การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม [Online]. Available URL:

<http://thaipublica.org/2015/06/participatory-budgeting> [22 พฤษภาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

⁷ วิสูตร ประชาธรรมรัช, 2557, “งบประมาณแบบมีส่วนร่วมสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในเมืองอชิกาวะ ประเทศญี่ปุ่น” ใน วารสารการงบประมาณ, สำนักงบประมาณ, ปีที่ 11 ฉบับที่ 37, บริษัท ดีเอฟ ดีจีทีล พรินท์ติ้ง จำกัด, กรุงเทพฯ, หน้า 24-30

ขั้นตอนที่ 1 องค์กรไม่แสวงผลกำไร (Non Profit Organization: NPO) สามารถส่งข้อเสนอโครงการที่ต้องการรับการสนับสนุนงบประมาณได้ปีละ 1 โครงการ ให้ฝ่ายบริหารของเมืองอชิกาวะพิจารณา ในช่วงเดือนมีนาคมของทุกปี

ขั้นตอนที่ 2 ประกาศรายชื่อกลุ่มที่ผ่านการคัดเลือก โดยมีคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันการศึกษาจำนวน 4 คนและตัวแทนภาคประชาชนที่มีการเสนอชื่ออีกจำนวน 3 คน รวมเป็น 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

ขั้นตอนที่ 3 ผู้เสียภาษีที่ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการ มีสิทธิลงคะแนนคัดเลือกโครงการที่ตนต้องการสนับสนุน ได้จำนวนสูงสุด 3 โครงการ โดยจะหักจากร้อยละ 1 ของจำนวนภาษีที่บุคคลดังกล่าวจ่ายในปีนั้น

ในขั้นตอนนี้ หากท่านผู้อ่านนึกภาพไม่ออก อาจเปรียบเทียบกับกรอกแบบฟอร์มเสียภาษีของกรมสรรพากรของไทย ซึ่งจะมีช่องให้เราแสดงความประสงค์ว่าจะบริจาคเงินภาษีให้แก่พรรคการเมืองใดหรือไม่ (จำนวน 100 บาท) ซึ่งเงินดังกล่าวหักจากภาษีที่เราต้องจ่ายปกติโดยไม่ต้องเสียภาษีเพิ่มแต่อย่างใด

ขั้นตอนที่ 4 ฝ่ายบริหารของเมืองอชิกาวะ จะนำยอดเงินที่ประชาชนแจ้งความจำนงทั้งหมดไปสนับสนุนให้โครงการที่ขอรับการสนับสนุน อย่างไรก็ตามยอดเงินงบประมาณที่สนับสนุนต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของงบดำเนินการของหน่วยงานนั้นๆ

เมื่อเปรียบเทียบจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ที่เริ่มดำเนินโครงการกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 พบว่า โครงการดังกล่าว มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง โดยมีกลุ่มที่ยื่นความจำนงขอรับการสนับสนุนงบประมาณและผ่านเกณฑ์การพิจารณาเพิ่มขึ้นจาก 81 กลุ่ม เป็น 133 กลุ่ม หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 64.20 มีผู้เสียภาษีที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นจาก 5,557 ราย เป็น 7,930 ราย หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 42.70 จำนวนเม็ดเงินที่ใช้ในโครงการเพิ่มขึ้นจาก 4.8 ล้านบาทเป็น 5.9 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 20.97 สรุปดังตารางต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของโครงการ 1% เพื่อการพัฒนาเมือง

	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555	ร้อยละที่ เพิ่มขึ้น/ลดลง
จำนวนกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุน	81 กลุ่ม	133 กลุ่ม	64.20
จำนวนผู้เสียภาษีที่เข้าร่วมโครงการ	5,557 ราย	7,930 ราย	42.70
จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการที่แสดงความจำนงคัดเลือกโครงการ	5,049 ราย	7,276 ราย	44.11
จำนวนเงินภาษีที่หักเข้าโครงการ	4,846,848 บาท	5,863,072 บาท	20.97
งบประมาณเฉลี่ยที่แต่ละกลุ่มได้รับ	59,838 บาท	44,083 บาท	-26.33

ทั้งนี้เม็ดเงินงบประมาณในโครงการ 1% เพื่อการพัฒนาเมือง ได้ถูกจัดสรรผ่านรูปแบบของโครงการที่เป็นกิจกรรมทางสังคมและมหกรรมต่างๆ ดังนี้

ตัวอย่างโครงการที่ภาคประชาชนได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรม เช่น

- โครงการอบรมด้านสิ่งแวดล้อม “โรงเรียนเอกชนสีเขียว” งบประมาณ 22,358 บาท

- โครงการเดินเพื่อสุขภาพ งบประมาณ 30,213 บาท

- โครงการธรรมาบำบัดและให้ความรู้แก่เด็กที่มีปัญหาพัฒนาการทางอารมณ์ งบประมาณ 93,107 บาท

- กิจกรรมจิตอาสาจัดแคมป์พัฒนาคนพิการ งบประมาณ 63,718 บาท

บทสรุป

จากนิยาม หลักการ และกรณีศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในบางพื้นที่ของภูมิภาคต่างๆ ของโลก มีข้อสังเกตว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานผ่านเม็ดเงินงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เช่น กรณีการขยายตัวของระบบสาธารณสุขปกศ รวมถึงจำนวนโรงเรียนที่เพิ่มขึ้นในเมืองปอร์โต อัลเลเกร ในบราซิล อย่างไรก็ตามระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมากหรือน้อยอาจไม่ได้ขึ้นกับปริมาณงบประมาณที่รับการจัดสรรเพียงเท่านั้น อย่างเช่นกรณีศึกษาของเมืองอิซิกาวะ ประเทศญี่ปุ่นหากเทียบปีงบประมาณ 2548 กับปีงบประมาณ 2555 ปริมาณงบประมาณเฉลี่ยต่อโครงการที่ได้รับมีจำนวนน้อยลง เนื่องจากมีจำนวนโครงการที่ขอรับการจัดสรรมากขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงการตื่นตัวของผู้คนในชุมชนที่เล็งเห็นถึงความสำคัญในการที่จะพาตัวเองเข้ามามีส่วนรับผิดชอบกับงบประมาณ ซึ่งในอดีตก็คงเป็นเรื่องการบริหารจัดการของชนชั้นปกครองที่ตนได้เลือกตั้งให้เป็นตัวแทนเข้าไปดูแลผลประโยชน์ในพื้นที่

ทั้งนี้ ปริมาณโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นเพียงมิติหนึ่งที่ใช้ในการพิจารณาความสำเร็จของผลผลิตที่เกิดขึ้น หากแต่จุดเด่นที่เห็นได้ชัดอีกประการ คือ คุณภาพของโครงการที่สะท้อนให้เห็นถึงความปรารถนาอันแรงกล้าในการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในพื้นที่ ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ ภาคประชาชนก็มีสิ่งที่จะร่วมกันเติมเต็มความเข้มแข็งทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นในการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนเพื่อให้อนุชนคนรุ่นหลังได้รับอากาศบริสุทธิ์ มีสุขภาพที่แข็งแรง และคุณภาพชีวิตที่ดีไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าที่เหล่าบรรพบุรุษของตนที่ได้ประสบพบเจอกับความสุขเช่นนี้มาก่อน

ท้ายนี้ เครื่องมือในการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะดีแค่ไหนก็ตาม หากต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลนั้น ประชาชนที่นำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้ต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และมีจิตสำนึกในการมุ่งมั่นที่จะพัฒนาชาติบ้านเมือง ให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน โดยเริ่มจากการยอมรับว่ามนุษย์ทุกหมู่เหล่าล้วนเป็นเพียงส่วนหนึ่งเล็กๆ ในธรรมชาติของโลกใบนี้ ความมั่งคั่ง (Wealth) ควรเกิดควบคู่กับสุขภาพที่ดี (Health) และสังคมที่เปี่ยมสุข งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (PB) เป็นเพียงหนึ่งในเครื่องมือที่จะแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อตอบสนองความต้องการที่มีไม่จำกัดของมนุษย์ โดยลดช่องว่างในการเข้าถึงทรัพยากร สร้างความชอบธรรมและเท่าเทียมให้เกิดในสังคม ซึ่งเป็นรากฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยที่แท้จริง เมื่อชุมชนต่างๆ มีความเข้มแข็งมากขึ้น ผู้บริหารและประชาชนล้วนรู้ซึ่งถึงสิทธิ และหน้าที่ของตน เมื่อนั้นรัฐบาลกลางย่อมสามารถปลดปล่อยภาระในการแก้ปัญหาพื้นฐาน และสามารถนำงบประมาณไปใช้วางรากฐานการพัฒนาประเทศในภาพรวมเพื่อให้เกิดความมั่งคั่งและมั่นคงได้อย่างแท้จริงสืบไป

บรรณานุกรม

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ, 2555, การจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting), โอ เอ บลูพริ้นต์เซอร์วิส, กรุงเทพฯ

วิสูตร ปรีชาธรรมรัช, 2557, “งบประมาณแบบมีส่วนร่วมสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในเมืองอิจิกาวะ ประเทศญี่ปุ่น” ใน วารสารการงบประมาณ, สำนักงบประมาณ, ปีที่ 11 ฉบับที่ 37, บริษัท ดีเอฟ ดีจิทัล พริ้นท์ติ้ง จำกัด, กรุงเทพฯ, หน้า 24-30

สกุณี อาชวานันทกุล, 2558, การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม [Online]. Available URL: <http://thaipublica.org/2015/06/participatory-budgeting> [22 พฤษภาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

Gro Harlem Brundtland, 1987, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future [Online], Available URL: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [24 พฤษภาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

International association for public participation, n.d., Public Participation Spectrum [Online]. Available URL: <http://www.iap2canada.ca/page-1020549> [25 พฤษภาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

UN-HABITAT, 2004, 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting [Online]. Available URL: <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72QuestionsaboutPB.pdf> [22 พฤษภาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, n.d., หลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย [Online], Available URL: http://thai.bangkok.usembassy.gov/root/pdfs/principles_of_democracy_thai.pdf [20 พฤษภาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)