

บทความที่ : **15**
Article :



**การจัดการเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ
เปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณกับการจัดทำแผนและ
งบประมาณอย่างมีส่วนร่วม: วิเคราะห์องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในระดับเทศบาลเมือง**

**Institutional Management of Local Administrative
Organizations on Disclosure of Fiscal and Budgetary
Information and Participatory Planning and
Budgeting: A Case Study of Local Administrative
Organizations in Municipality Level**

[Received Date: April 8, 2020 / Accepted Date: May 31, 2020]

ศิริพร จันทนสกุลวงศ์*

Siriporn Jantahasakulwong*

*คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University]; E-mail: siriporn.ja@ubu.ac.th

บทคัดย่อ

ในการศึกษาการจัดการเชิงสถาบัน ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ที่สำคัญคือ “สถาบัน” ว่าเป็นกลุ่มทางสังคม หรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ คอยกำกับ ควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ และการจัดสรรทรัพยากร ในระบบเศรษฐกิจ บทบาทของสถาบันในงานชิ้นนี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการเปิดเผยข้อมูลการเงินการคลังให้แก่ประชาชน บทความนี้มุ่งศึกษากรอบการวิเคราะห์จัดการเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังและงบประมาณกับการจัดทำแผนและงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในการศึกษากรอบการวิเคราะห์ใช้วิธีการตามทฤษฎีจากฐานราก เพื่อนำมาอธิบายและทำความเข้าใจการจัดการเชิงสถาบันในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังและงบประมาณโดยกรอบการวิเคราะห์มุ่งวิเคราะห์ไปที่ปฏิสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรต้นทางในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังและงบประมาณแก่ประชาชนกับการที่ประชาชนได้รับข้อมูลเหล่านั้นเพื่อนำมาใช้ในการตัดสินใจในกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังและงบประมาณแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่การเข้าถึงของประชาชนยังมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากเนื้อหาเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเป็นส่วนที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ประชาชนเข้าใจได้ยาก การนำข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการมีส่วนร่วมจึงจำกัด อย่างไรก็ตามหากมีการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลทางการเงินการคลังและงบประมาณก็จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและงบประมาณมากขึ้น

คำสำคัญ: การจัดการเชิงสถาบัน; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การบริหารการคลังท้องถิ่น

Abstract

The study of institutional management based on the new institutional economic approach places importance on “institutions” as social groups or organizations that play a key role in controlling human behaviors and managing resources in an economic system. In this research, institutions refer to local administrative organizations that have a responsibility to disclose fiscal and budgetary information to people. This research aimed to investigate the analytical frameworks for institutional management of local administrative organizations on disclosure of fiscal and budgetary information and participatory planning and budgeting. The grounded theory was adopted to explore and study the analytical frameworks. The data obtained from identification of phenomenon was used to create a concept. Then the developed concept was used to find theoretical conclusions in order to explain and understand the institutional management of local administrative organizations on disclosure of fiscal and budgetary information. The analytical frameworks focused on the interactions between the local administrative organizations as the source organizations responsible for public disclosure of fiscal and budgetary information and the local people who received that information in order to make decisions on participatory planning and budgeting. The results showed that although the target local administrative organizations in this study complied with the law on disclosure of fiscal and budgetary information, the local people still had limitations to access this kind of information. As the fiscal and budgetary information was complicated and

difficult to understand, the utilization of this information for participatory decisions was limited. However, if the local people are more encouraged to access the fiscal and budgetary information, it will strengthen public participation in participatory planning and budgeting.

Keywords: Institutional Management; Local Administrative Organization; Local Fiscal Administration

จากพระบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับโครงสร้างและการจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูล การดำเนินงานของรัฐ โครงการและแผนงานต่างๆ ให้แก่ประชาชน อันไม่ขัดต่อความมั่นคงของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีบทบาท มีหน้าที่ทั้งทางด้านการจัดบริการสาธารณะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น รวมทั้งดูแลความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชนในพื้นที่ เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีทรัพยากรเป็นของตนเอง สามารถหารายได้ด้วยตัวเอง ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ในส่วนทางด้านการคลังและงบประมาณ การเข้าถึงข้อมูลและโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณ รัฐมีความรับผิดชอบจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณที่มีความครอบคลุมและทันทั่วถึง รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดการจัดการเชิงสถาบันเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังเพื่อให้เข้าใจถึงหลักการและองค์ประกอบของการจัดการเชิงสถาบันซึ่งแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน (Fiscal Institutions) นั้นให้ความสำคัญกับ “สถาบัน” ว่าเป็นกลุ่มทางสังคม หรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญคอยกำกับ ควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ และการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจเพื่อนำมาอธิบายบทบาทของสถาบัน (North, 1991: 103 ;Williamson, 2000: 610) สถาบันในบทความนี้หมายความว่าสถาบันที่เกี่ยวข้องต่อการเปิดเผยข้อมูลการเงินการคลังให้แก่ประชาชน โดยองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และองค์การความร่วมมือด้านงบประมาณระหว่างประเทศ (IBP) ได้กำหนดหลักปฏิบัติที่ดีแก่สถาบันที่เกี่ยวกับการคลังสาธารณะของรัฐในการเป็นสถาบันที่มีความโปร่งใสทางการคลังในการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังแก่ประชาชน โดยระบุว่าเอกสารงบประมาณเป็น

เครื่องมือสื่อสารที่สำคัญที่จะเชื่อมต่อการบวนการงบประมาณกับประชาชนให้ได้รู้ข้อมูลครบถ้วนในระยะเวลาที่เหมาะสม เอกสารงบประมาณต้องเข้าถึงง่าย ชัดเจน ผ่านกระบวนการตามกฎหมาย (Gomez ,Friedmand & Shgpira,2014:8, World Bank, 2014:28)

การเปิดเผยข้อมูลด้านการคลังและงบประมาณได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนให้ประชาชนได้รับรู้ในเวลาและวิธีการที่เหมาะสมถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะทำให้การตัดสินใจทางเลือกเชิงนโยบายเป็นไปอย่างรัดกุมและรอบคอบมากขึ้น (อาทิตย์ ผดุงเดช และวีระกุล ชายผา, 2562; กานต์ระวี วิชัยปะ, 2562) อย่างไรก็ตามในการศึกษาเรื่องการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณของ อบต. ในประเทศไทยยังไม่เกิดขึ้นเข้มข้นมากนัก การรับรู้ข้อมูลด้านการเงินการคลังของ อบต. จึงมีจำกัด การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของไทยที่ผ่านมาดำเนินการเพียง ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมแสดงความคิดเห็น หรือการทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายเท่านั้น กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานอย่างชัดเจน นอกจากนี้ในส่วนของระดับอำนาจตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของรัฐ ทำให้ถูกละเลยเรื่องการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม ดังนั้นบทความนี้จึงเป็นการวิเคราะห์กรอบการจัดการเชิงสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังแก่ประชาชนเพื่อใช้ในการตัดสินใจทางด้านการคลังและงบประมาณและการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Suwanmala, 2007:130 ; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2553:63)

ดังนั้นเพื่อการเข้าถึงข้อมูลและโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณ รัฐมีความรับผิดชอบจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณที่มีอย่างครอบคลุมและทันทั่วถึง รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาจัดการเชิงสถาบันเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังเพื่อให้เข้าใจถึงหลักการและ

องค์ประกอบของการจัดการเชิงสถาบันในการเปิดเผยข้อมูลเพื่อเป็นการส่งเสริมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ

- 1) เพื่อทำความเข้าใจหลักการและองค์ประกอบของการจัดการเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปิดเผยข้อมูลและการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลเมือง
- 2) เพื่อพัฒนากรอบการวิเคราะห์ในการจัดการเชิงสถาบันต่อการเปิดเผยข้อมูลผ่านการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน (Fiscal Institutions) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับ “สถาบัน” ว่าเป็นกลุ่มทางสังคม หรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ คอยกำกับ ควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ และการจัดสรรทรัพยากร ในระบบเศรษฐกิจ เพื่อนำมาอธิบายบทบาทของสถาบันในงานชิ้นนี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการเปิดเผยข้อมูลการเงินการคลังให้แก่ประชาชน โดยองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และองค์การความร่วมมือด้านงบประมาณระหว่างประเทศ (IBP) ได้กำหนดหลักปฏิบัติที่ดีแก่สถาบันที่เกี่ยวกับการคลังสาธารณะของรัฐในการเป็นสถาบันที่มีความโปร่งใสทางด้านการคลัง โดยการเปิดเผยข้อมูลทางด้านการคลังแก่ประชาชน โดยระบุว่าเอกสารงบประมาณเป็นเครื่องมือสื่อสารที่สำคัญที่จะเชื่อมต่อการะบวนการงบประมาณกับประชาชนให้ได้รับข้อมูลครบถ้วนในระยะเวลาที่เหมาะสม เอกสาร

งบประมาณต้องเข้าถึงง่าย ชัดเจน ผ่านกระบวนการตามกฎหมาย จากงานวิจัยเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของประเทศในแถบเอเชีย อาทิ ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินเดีย มีผลคะแนนการเปิดเผยงบประมาณในระดับที่สูง พบว่าประเทศเกาหลีใต้ ในกระบวนการร่างงบประมาณของรัฐบาลกลางมีการจัดประชุมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการไปทัศนศึกษา เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทราบถึงความต้องการของประชาชนและสถานะโครงการที่ดำเนินการอยู่ของท้องถิ่น มีแนวทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ คือการจัดตั้ง “ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ (Budget Excess Report Center)” มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนสามารถแจ้งหรือร้องเรียนหากพบเห็นการใช้งบประมาณที่อาจเกิดความสูญเสียเปล่าทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งหน่วยงาน National Assembly Budget Office (NABO) เพื่อสนับสนุนด้านข้อมูลให้กับสมาชิกนิติบัญญัติในการตัดสินใจทางงบประมาณอีกด้วย สอดคล้องกับผลสำรวจของประเทศฟิลิปปินส์ ที่มีจุดเด่นคือมีการจัดทำ “งบประมาณฉบับประชาชน (Citizens’ Budget)” ซึ่งนำเสนอข้อมูลพื้นฐานงบประมาณให้ประชาชนที่สนใจ ได้เข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย โดยเผยแพร่ในรูปแบบเอกสารและเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนได้มีข้อมูลในการใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วม มีนโยบายการเปิดเผยข้อมูล กำหนดให้จังหวัด อำเภอและเทศบาล เผยแพร่ข้อมูลทางการเงินแก่ประชาชนให้ประชาชนทราบว่างบประมาณได้ถูกนำมาใช้อย่างไร โดยต้องแสดงในสถานที่ที่ประชาชนเข้าถึงได้อย่างน้อย 3 แห่ง และแสดงบนเว็บไซต์ทางการ นอกจากนี้ยังมีลักษณะเด่นที่เหมือนกับประเทศอินเดียคือ มีองค์การทางประชาสังคม (CSOs) ที่ถือเป็นสถาบันแบบไม่เป็นทางการเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนของการจัดทำข้อเสนองบประมาณและการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ภาคประชาสังคมจะมีโอกาสเข้าร่วมพิจารณาข้อเสนอและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ (Rhee,2005 ;Brillantes,2005: 89; Folscher,2007:45) นอกจากนี้มี

งานวิจัยที่ศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณจากการที่บุคลากรในระดับปฏิบัติการได้รับการอบรมเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณสามารถถ่ายทอดและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และมีองค์กรประชาสังคม คือ DISHA มีบทบาทในการสนับสนุนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอบรมเรื่องงบประมาณให้กับตัวแทนชาวบ้าน เพื่อให้มีทักษะในการอ่านและทำความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การลงทุนระดับท้องถิ่น การวิเคราะห์ที่ใช้ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การวิเคราะห์ที่ใช้ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณและการบริหารงบประมาณ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Folscher,2007:103 ; Sintomer, Traub-Marz & Zhang,2013; 136)

การจากสังเคราะห์แนวคิดเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน เป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับสถาบัน ว่าเป็นกลุ่มของกติกาสังคม หรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ คอยกำกับ ควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์และการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ โดยสถาบันสามารถจำแนกเป็น 2 ลักษณะคือสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยปัจจัยเชิงสถาบัน เป็นการใช้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในสังคม งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสถาบันที่มีระเบียบ กฎเกณฑ์ มีแนวปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน โดยการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณ เป็นการส่งเสริมความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของสถาบันอีกด้วย ข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบถึงข้อมูล เป็นกฎหมายที่เป็นเรื่องทั่วไปหรือเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวกับภาษี การกระจายภาระค่าใช้จ่ายของการจัดบริการสาธารณะในสังคมไทย ยังมิได้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบหรือมีความชัดเจนมากนัก สถาบันทางการเงินของรัฐต่างไม่สนใจหรือเพิกเฉยต่อการนำเสนอข้อมูลทางภาษีอากรและงบประมาณให้ประชาชนได้พิจารณาควบคุมเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกนโยบาย

ด้านต่างๆ ประชาชนจึงมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจโดยปราศจากข้อมูลและ/หรือไม่สามารถประเมินถึงผลกระทบด้านภาวะภาษีอากรที่เกิดขึ้นมาได้อย่างชัดเจน

แนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) คือ กระบวนการตัดสินใจรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอความต้องการและร่วมจัดสรรประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรสาธารณะ โดยจากการศึกษาของนักวิชาการดังกล่าว พบว่าในหลายกรณีที่มีการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมส่งผลให้นโยบายหรือโครงการที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในงานวิจัยครั้งนี้ได้ใช้แนวคิดการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมที่แสดงถึงการจัดทำงบประมาณที่มีความสัมพันธ์กับความต้องการและสวัสดิการของประชาชน ประชาชนช่วยรัฐในการสื่อสาร การปรึกษาหารือร่วมกับรัฐ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Shah,2006 ; Ebdon and Franklin,2006:103, Wampler,2007 and Sintomer et al.,2008: 58) สำหรับการศึกษาแนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทย มีนักวิชาการ อาทิ จรัส สุวรรณมาลา (2007), วีระศักดิ์ เครือเทพ (2553) และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ ประชา (2559) พบว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของไทยที่ผ่านมาดำเนินการเพียง ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมแสดงความคิดเห็น หรือการทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายเท่านั้น กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานอย่างชัดเจน นอกจากนี้ในส่วน ของระดับอำนาจตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของรัฐ ทำให้ถูกละเลยเรื่องการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นระดับของการเข้าร่วมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมตาม องค์ประกอบ คือ (1) การอภิปรายแลกเปลี่ยน (2) การจัดประชุม หรือ สัมมนา ประชาคม (3) การมีเวทีของผู้แทนในการอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณ และ(4) การติดตามและประเมินผลการดำเนินการของ อปท.

สรุปแนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เป็นการใช้นโยบายประชาธิปไตยโดยตรง มุ่งให้ความสำคัญกับประชาชนทุกคน เป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดถึงแนวทางการใช้จ่ายและการลงทุนในแผนงานท้องถิ่น โดยให้มีการรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนอย่างกว้างขวางในรูปแบบต่าง โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นว่าจะจัดความสำคัญเร่งด่วนของนโยบายและแผนงานต่างๆ อย่างไร มีการจัดสรรทรัพยากรให้กับแผนงานหรือโครงการต่างๆ ได้มากน้อยเพียงใด โครงการไหนที่ได้รับการเลือกจะเป็นการผูกพันให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และร่วมตรวจสอบติดตามผลการดำเนินการเหล่านี้เพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งเป็นการลดความไม่มีประสิทธิภาพ เพิ่มความพร้อมรับผิดชอบและความโปร่งใสในการบริหารงานท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการคลังและงบประมาณ

วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการใช้วิธีการตามทฤษฎีจากฐานราก (Grounded Theory) ซึ่งเป็นการศึกษาจากการให้ความหมายของคนจากปรากฏการณ์ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาสร้างมโนทัศน์ (Concept) จากนั้นเชื่อมโยงจากมโนทัศน์เพื่อให้ได้ข้อสรุปเชิงทฤษฎีเพื่อนำมาอธิบายและทำความเข้าใจการจัดการเชิงสถาบันในการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณโดยรอบการวิเคราะห์มุ่งวิเคราะห์ไปที่ปฏิสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรต้นทางในการเปิดเผยข้อมูลทางด้านการคลังและงบประมาณแก่ประชาชนกับการที่ประชาชนได้รับข้อมูลเหล่านั้นเพื่อนำมาใช้ในการตัดสินใจในกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม

หน่วยวิเคราะห์ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ (Unit of Analysis) ประกอบไปด้วย 2 ส่วนได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่

กรณีศึกษา ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกรณีศึกษาโดยใช้เกณฑ์ที่กำหนด (Selection criteria) ดังต่อไปนี้

ลำดับที่ 1 ผู้วิจัยคัดเลือกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับเทศบาลเมือง จำนวน 178 แห่ง อันเนื่องมาจากแนวความคิดการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและงบประมาณนั้น พื้นที่ไม่ใหญ่เกินไปจนทำให้คนละเลย และตามทฤษฎีคลับ (Theory of clubs) ที่ เสนอว่าชุมชนท้องถิ่นขนาดใหญ่คนจะเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วม มีลักษณะเป็นการบริโภคโดยไม่มีส่วนร่วม (Free rider) เนื่องจากโน้มน้าวคนอื่นได้ยาก และรู้อยู่แล้วว่าคนอื่นจะมีส่วนร่วมและตัดสินใจแทน ดังนั้นจึงเลือกเทศบาลเมืองซึ่งมีจำนวนมากพอ เข้าถึงได้ง่าย ไม่ซับซ้อนเกินไป ขนาดประชากรไม่ใหญ่เกินไปจนทำให้คนละเลยกิจกรรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้เทศบาลเมืองมีการจัดตั้งที่ยาวนานจึงทำให้มีสถาบันทางการคลัง (Fiscal institution) ที่ดีทำให้ไม่ถูกแทรกซ้อนจากคุณภาพการจัดการเชิงสถาบันที่อ่อนแอ และเทศบาลเมืองมีงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นเพียงพอ (Budget Flexibility) ต่อการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดสรรงบประมาณ (Fiscal policy change/budget reallocation)(Buchanan,1965 : 12 ; Olson,1982;86)

จากเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ผู้วิจัย ได้กำหนดจำนวนของกรณีศึกษา 2 แห่ง ทั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำการศึกษาเชิงลึก โดยพิจารณาถึงความมีอยู่ของข้อมูลและความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่ 2 ผู้วิจัยเลือกกรณีศึกษาจากผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment : LPA) ในปี 2558 ปี 2559 และปี 2560 โดยแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะแบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือด้านที่ 1 การบริหารจัดการ ด้านที่ 2 การบริหารงานบุคคลและ

กิจกรรมสภา ด้านที่ 3 การบริหารงานการเงินและการคลัง ด้านที่ 4 การบริการสาธารณะ และด้านที่ 5 ธรรมนูญฯ ทั้งนี้ผู้วิจัยใช้ผลการประเมินด้านที่ 1 การบริหารจัดการเป็นตัวกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีเกณฑ์ประเมินเกี่ยวกับการให้ข้อมูลแก่ประชาชนองค์ประกอบเพื่อเป็นการการันตีว่ากรณีศึกษาทั้งสองแห่งนี้มี การบริหารจัดการในเชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพ ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ มีธรรมนูญฯทางการบริหารหรือมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณทั้งนี้เลือกเทศบาลเมืองที่มีลำดับคะแนนที่สูง พิจารณาเลือกเทศบาลเมืองที่มีลักษณะเฉพาะจำนวน 2 แห่ง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1: แสดงผลการคัดเลือกกรณีศึกษา 2 แห่ง

ลำดับ	เทศบาลเมือง	ลักษณะเฉพาะ
1	ทม.แห่งหนึ่งในจังหวัดสระแก้ว	เป็นเทศบาลเมืองที่ยกฐานะจาก “สุขาภิบาล” “เป็นเทศบาลตำบล” ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากมีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำได้และได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะโดยมีการพัฒนาแบบก้าวกระโดดทั้งทางด้านโครงสร้างการบริหาร ได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าในด้าน การบริหารที่ดีติดต่อกันต่อเนื่องหลายปีและมีฐานะทางการคลังที่เพียงพอจึงเป็นเหตุผลที่เลือกศึกษาพื้นที่นี้
2	ทม. แห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด	เป็นเทศบาลเมืองที่มีความเป็นเมือง จำนวนประชากร และรายได้มีความยืดหยุ่นและเพียงพอ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรที่มีความเป็นเลิศในหลายด้าน จึงเป็นเหตุผลที่เลือกศึกษาพื้นที่นี้

การเลือกกรณีศึกษาซึ่งทำให้ได้พื้นที่ในการศึกษาวิจัย 2 แห่ง โดยแบ่งเป็นเทศบาลเมืองที่อยู่ในเขตเมือง คือเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด และเทศบาลเมืองที่อยู่ในเขตกึ่งเมือง-กึ่งชนบท คือเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดสระแก้ว

ผู้วิจัยได้แบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 2 กลุ่มหลัก โดยเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

กลุ่มผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานกับการจัดทำแผนและงบประมาณในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาละ 3 คน รวม 9 คน โดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจนได้ข้อมูลที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ประธานชุมชน ผู้นำชุมชน และประชาชน ในเขตเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ดและเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดสระแก้ว จำนวนพื้นที่ละ 6 คน รวม 12 คน ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญและใช้การเลือกตัวอย่างจากผู้ที่เป็นคณะกรรมการประเมินแผนและงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2562 โดยสัมภาษณ์เชิงลึก จนได้ข้อมูลที่สมบูรณ์

วิธีที่ใช้ในการศึกษา

- ศึกษาจากเอกสาร รายงานการประชุม กฎหมาย ระเบียบ นโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปีงบประมาณ 2561-2562 เพื่อการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับลักษณะการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลุ่มตัวอย่าง

- การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview) และการสนทนากลุ่ม

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการจำแนกและจัดระบบข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ โดยทำการถอดเทปข้อมูลจากเครื่องบันทึกเสียงที่ได้จากการสัมภาษณ์อย่างละเอียด จากนั้นทำข้อสรุปข้อมูลเบื้องต้นให้ถูกต้องตามประเด็นที่ต้องการ โดยผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความ

ถูกต้องของข้อสรุป จากการตรวจสอบจากแหล่งข้อมูลและการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

ผลการศึกษา

จากการศึกษาการจัดการเชิงสถาบันในการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมทั้งสองกรณีศึกษา ซึ่งแต่ละแห่งมีการจัดการเชิงสถาบันในการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณและแนวปฏิบัติต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันออกไปนำมาซึ่งผลการวิจัย ดังนี้

การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้เข้าใจลักษณะของการเปิดเผยข้อมูลการคลังและงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า

1) เนื้อหาที่เกี่ยวกับการคลังและงบประมาณที่เก็บรวบรวมจากกลุ่มตัวอย่างกลุ่มตัวอย่างมีการเผยแพร่เนื้อหาเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณตามกฎหมายกำหนดเหมือนกัน จะมีความแตกต่างในส่วนของวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ และเอกสารอื่นๆ เช่น แผ่นพับ หนังสือพิมพ์ วารสาร เป็นต้น โดยรายละเอียดตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2: แสดงลักษณะเอกสารและรายละเอียดที่เกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ
ที่กลุ่มตัวอย่างเผยแพร่

ลักษณะเอกสารที่เกี่ยวกับการคลัง และงบประมาณที่เผยแพร่	รายละเอียดเนื้อหา
เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี	กฎหมายที่เทศบาลเป็นผู้ออกกฎหมายเพื่อการบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นของตนตามหน้าที่ที่ระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เทศบัญญัติที่ เทศบาลได้ออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ในท้องถิ่นของ ตนเอง ได้แก่ เทศบัญญัติรายจ่ายประจำปีของเทศบาล การจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นที่เทศบาลรับผิดชอบ การควบคุมโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายของสุขภาพ การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย การก่อสร้างอาคาร
แผนพัฒนาท้องถิ่น	แสดงหลักการ นโยบาย วิสัยทัศน์ แผนการดำเนินงาน โครงการของเทศบาลในระยะ 5 ปี
แผนการดำเนินงาน ประจำปี งบประมาณ	แสดงแผนการดำเนินงาน แต่ละแผนงาน โครงการของ เทศบาล
งบแสดงฐานะทางการเงินของเทศบาล เมือง	แสดงงบการเงินของเทศบาล ประกอบด้วย ทรัพย์สิน เงินสดและเงินฝากธนาคาร เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงิน ฝาก ลูกหนี้ รายจ่าย เงินทุนสำรองเงินสะสม เงินสะสม
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ	แนวปฏิบัติในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการ บริหารพัสดุภาครัฐ
การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ประจำปีงบประมาณ	รายงานการติดตามและผลการดำเนินงานของโครงการ พัฒนาท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พร้อมกับการ

ลักษณะเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการคลัง และงบประมาณที่เผยแพร่	รายละเอียดเนื้อหา
	ประเมินผลการติดตามติดตามและดำเนินงานของ โครงการ
เอกสารอื่นๆ เช่นแผ่นพับ หนังสือพิมพ์ วารสาร	- แผ่นพับ เกี่ยวกับความรู้เกี่ยวกับภาษีป้าย ภาษี โรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ระยะเวลาการชำระ เอกสารที่ต้องใช้ในการชำระภาษี - หนังสือพิมพ์,วารสาร เกี่ยวกับการทำประชาคม ผล การดำเนินงานตามพันธกิจต่างๆ ของเทศบาล

ที่มา : รวบรวมเอกสารเผยแพร่ที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณจากกลุ่มตัวอย่าง

ในการสังเคราะห์ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงแนวปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลทางด้านการคลังกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสังเคราะห์ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่งบประมาณท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการกองคลังของอปท. และการเก็บรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม เอกสารทางการคลังและงบประมาณอื่นๆ

2) แนวปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณของ อปท. ที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า แบ่งได้เป็น 2 ส่วนดังนี้

ส่วนแรก: การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณแบบเป็นทางการ

จากการสัมภาษณ์เทศบาลเมืองที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 แห่ง ใช้หลักปฏิบัติตาม พรบ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่หน่วยงานราชการต้องเปิดเผยในเรื่องโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่น ขอบเขตภารกิจของท้องถิ่น การกำหนด

นโยบาย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะสั้น ปานกลาง ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนการดำเนินการ รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับการเงินการคลังและงบประมาณของท้องถิ่นเหมือนกัน โดยทุกแห่งมีการตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร มีระบบการให้และขอรับข้อมูล โดยเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด และเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดสระแก้ว มีข้อมูลเกี่ยวกับการเงินการคลังและงบประมาณ อาทิข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ย้อนหลังจากปีงบประมาณปัจจุบัน 4 ปี แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 5 ปี การวิเคราะห์ฐานะทางการเงิน และการประเมินผลการติดตามแผนผ่านทางหน้าเว็บไซต์อย่างครบถ้วน โดยผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญกล่าวว่า

“เทศบาลฯ จะมีช่องเคเบิลของเทศบาล ในการถ่ายทอดการประชุมอนุมัติงบประมาณในแต่ละปี เพื่อให้ประชาชนหรือผู้สนใจได้รับชมการถ่ายทอดเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เนื่องจากเทศบาลฯ ส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูล และมีแผนงานในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีเพื่อให้ทันสมัย” (ผู้บริหารเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2562)

“ในส่วนของเทศบาลฯ ใช้ช่องทางโซเชียล อย่าง Facebook ในการ Live การดำเนินงานทั้งเรื่องการจัดบริการสาธารณะ และการดำเนินงานด้านอื่นๆ ของทางเทศบาล ประจำทุกเดือน เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้รับทราบถึงการดำเนินงานของเทศบาลฯ อย่างสม่ำเสมอ” (ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับแผนและงบประมาณ เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดสระแก้ว, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562)

กลุ่มตัวอย่างทั้งสองแห่งมีจุดเด่น คือให้ความสำคัญของการใช้เทคโนโลยีในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ โดยมีเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ของเทศบาลเมือง และใช้การสื่อสารผ่านบริการเครือข่ายสังคม (Social

Network Services : SNS) เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและผู้ที่มี
สนใจ ซึ่งช่องทางนี้ได้รับความนิยมมากกว่าการเข้ามาใช้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่กลุ่ม
ตัวอย่างจัดไว้ อย่างไรก็ตามจำนวนผู้สนใจข้อมูลการคลังและงบประมาณยังมีอยู่ใน
ปริมาณน้อย ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า

“เรื่องเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน
เอกสารการคลังก็มีเนื้อหาจำนวนมาก ประชาชนให้ความสนใ้สนใจน้อย จะมี
เพียงผู้ที่สนใจและต้องการได้รับข้อมูลเท่านั้นที่เข้ามาขอข้อมูลกับทาง
เทศบาลฯ สำหรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณที่ประชาชนสนใจ
คือ เรื่องที่เกี่ยวกับการความต้องการและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพวกเขา อาทิ
เรื่องการชำระภาษี กับการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิด
ความโปร่งใส และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เทศบาลฯ จึงใช้วิธีการให้
ข้อมูลแก่ประชาชนผ่านทางระบบออนไลน์ เพื่อเป็นการประหยัดเวลาในการ
เดินทางมาที่เทศบาลฯ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งใน
จังหวัดสระแก้ว, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562)

นอกจากนี้ยังมีส่วนเอกสารที่ใช้ในการเผยแพร่อื่นๆ อาทิ แผ่นพับและ
โปสเตอร์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความรู้ทางด้านภาษีท้องถิ่น ระยะเวลาการจัดเก็บ และ
ขั้นตอนในการชำระ กลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 แห่งได้มีการแจกจ่ายให้แก่ประชาชนผู้มีหน้าที่
ชำระภาษีอยู่อย่างสม่ำเสมอ พร้อมมีช่องทางในการสื่อสารเกี่ยวกับปัญหาทางด้านการ
ชำระภาษีแก่ประชาชน ในส่วนที่มีข้อมูลเพิ่มเติมคือเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัด
ร้อยเอ็ด วารสารรายงานผลการดำเนินงานของเทศบาลประจำปี สำหรับแจกแก่
ประชาชนและผู้ที่มีสนใจ

ส่วนที่สอง: การเปิดเผยจากสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ

ในส่วนของการให้ข้อมูลแบบไม่เป็นทางการนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่าทั้งสองแห่งใช้กลไกในการสื่อสารทางตรงเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนโดยมีรายละเอียดคือ

เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด “ใช้คณะกรรมการชุมชน อสม. ในการให้ข้อมูลสะท้อนกลับสู่ประชาชน ถ้าประชาชนมีข้อสงสัยในเรื่องเกี่ยวกับการจัดแผนและการดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งบางครั้งมีประชาชนสอบถามในเรื่องการจัดบริการสาธารณะเช่นการจัดการขยะ คณะกรรมการชุมชนจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำอธิบายและแก้ไขปัญหาเบื้องต้น” (ผู้บริหารเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2562)

ส่วนเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดสระแก้ว มีการจัดตั้งกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเรียกว่า “คอร์ทิม” หรือ “Core Team” ซึ่งเทศบาลฯ จัดตั้งกลุ่มขึ้นมา 9 กลุ่มตามส่วนงาน มีสมาชิกกลุ่มละ 10 คน โดยมีหัวหน้าส่วนงานแต่ละส่วนเป็นหัวหน้า ส่วนสมาชิกในแต่ละกลุ่มจะคละส่วนงานกัน โดย Core Team เหล่านี้ในการสื่อสารข้อมูลแก่ชาวบ้าน โดยเฉพาะเรื่องการดำเนินงานของเทศบาล แผนการพัฒนาท้องถิ่น การติดตามโครงการและแผนงานที่ชาวบ้านได้เสนอไว้ ซึ่งทำให้ชาวบ้านได้รับทราบข้อมูลและในขณะเดียวกัน Core Team เหล่านี้ก็ได้รับทราบความต้องการของชาวบ้านเพื่อนำกลับมารายงานแก่หัวหน้าแต่ละกลุ่มงาน เพื่อแก้ไขปัญหา และนำมาเป็นข้อมูลในการดำเนินงานในแต่ละส่วนงาน ทำให้เทศบาลฯ ไม่เคยได้รับข้อร้องเรียนเลย” (ผู้บริหารเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดสระแก้ว, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562)

จากการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 แห่งได้ใช้ทั้งสองแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลทางด้านการคลังและงบประมาณให้แก่ประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับการเปิดเผยข้อมูลโดยสถาบันอย่างไม่เป็นทางการมีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากการ

สื่อสารแบบสองทางซึ่งประชาชนสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องการคลังและงบประมาณมากกว่าที่จะให้ประชาชนได้ข้อมูลจากเอกสารทางการคลังที่มีลักษณะเป็นทางการ มีความซับซ้อน ยากในการทำความเข้าใจ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าในการสังเคราะห์กรอบแนวคิดทางด้านการเปิดเผยข้อมูลทางด้านการคลังและงบประมาณ ได้จำแนกตัวแปรเชิงสถาบัน เป็น 2 ลักษณะคือ 1) การเปิดเผยข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นลักษณะการเปิดเผยข้อมูลผ่านองค์กรที่เป็นทางการซึ่งก็คือเทศบาลเมือง ในลักษณะที่เป็นเอกสารเผยแพร่หรือการชี้แจงผ่านการทำประชาคมและ 2) การเปิดเผยข้อมูลของสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ในลักษณะของการเผยแพร่ข้อมูล การพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ อาทิจากผู้นำชุมชน อสม. จากตัวแทนของอปท. เป็นต้น

การจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมของกลุ่มตัวอย่าง

จากการศึกษาการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมของกลุ่มตัวอย่าง ผลการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งมีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแตกต่างกันในลักษณะและรูปแบบ ดังนี้

เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด ได้จัดทำสอดคล้องกับแผนพัฒนาห้าปีเทศบาลเมือง (พ.ศ.2561-2565) ซึ่งมีทั้งหมด 6 ยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12

เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการประชุมประจำเดือนของเทศบาลเมือง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้การแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารของเทศบาลฯ โดยประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมประกอบได้หลายกลุ่ม อาทิ กลุ่มคนชรา กลุ่มสตรี กลุ่มเด็กและเยาวชน เพื่อเสนอความคิดเห็นและความต้องการของแต่ละกลุ่มอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของการมีส่วน

ร่วมในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ดนั้น เทศบาลฯ มีการจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง มีการสำรวจความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของเทศบาล และนำความคิดเห็นเหล่านั้น เพื่อนำความคิดเห็นดังกล่าวมาสังเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการตั้งงบประมาณในแต่ละปี

การจัดทำแผนพัฒนาห้าปีของเทศบาลเมืองฯ เดิมเป็นแผนพัฒนา 4 ปี แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้มีระเบียบในการปรับเปลี่ยนให้ใช้แผนพัฒนา 5 ปี และมีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ.2562 ซึ่งมีรายละเอียดเพิ่มเติม จากเดิมทางเทศบาลฯ จะมีการจัดทำ (ร่าง) ของแผนงานและโครงการ แล้วจัดเวทีประชาคม เพื่อให้ประชาชนให้ความเห็นชอบ แต่ในแผนพัฒนา 5 ปี ให้ประชาชนเสนอแผนงาน โครงการขึ้นมาใหม่ จากนั้นกำหนดวันประชุม และจัดเวทีประชาคม โดยในระเบียบของแผนพัฒนาท้องถิ่นฯ จะมีการกำหนดสัดส่วนของกลุ่มคณะกรรมการแผน กำหนดองค์ประกอบ ทั้งส่วนราชการ ผู้แทนของประชาคม เพื่อรับฟังความคิดเห็น ความต้องการ จากนั้นถึงจัดเวทีประชาคม เพื่อให้ระดมความคิดเห็นแสดงปัญหาและความต้องการของประชาชน

การจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด จากการศึกษาพบว่า ทางเทศบาลฯ ไม่ได้แจ้งวงเงินงบประมาณที่ใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพียงแต่ใช้วิธีการเสนอความคิดเห็นของประชาชนต่อปัญหาและความต้องการเท่านั้น จากนั้นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นหน้าที่ของสภาเทศบาลฯ ฝ่ายบริหารจึงจะเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการกำหนดงบประมาณ อย่างไรก็ตามเทศบาลฯ ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม โดยการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง การให้ประชาชนเข้าเป็นคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อาทิคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการติดตามประเมินผลโครงการซึ่งทางเทศบาลฯ มีการประเมิน 2 ครั้งต่อปี คือช่วงเดือนเมษายน และ เดือน

ตุลาคม ส่วนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ เทศบาลเมืองฯ ดำเนินการตามหลัก พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และระเบียบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ให้ประชาชนได้รับทราบ รับรู้ทั้งกระบวนการกำหนดงบประมาณ เพื่อความโปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเมื่อกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลฯ เรียบร้อยแล้ว เทศบาลฯ ได้ดำเนินการนำข้อมูลลงในเว็บไซต์ ตีตประกาศ แจ้งประธานชุมชนให้ประธานชุมชนสื่อสารแก่ประชาชนต่อไป

เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดสระแก้ว

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดสระแก้ว เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ โดยจัดทำสอดคล้องกับแผนพัฒนาห้าปีของเทศบาลเมือง ซึ่งมีทั้งหมด 6 ยุทธศาสตร์

การจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองฯ จากการศึกษาพบว่าเริ่มจากการประกาศวิสัยทัศน์ของการดำเนินงานของเทศบาลเมืองฯ คือ “ เป็นเลิศด้านการศึกษา พัฒนาสู่เมืองน่าอยู่ มุ่งสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ ” ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นห้าปีของเทศบาลฯ จึงเริ่มจากการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ถึงปัญหาและความต้องการ ซึ่งในพื้นที่เขตรับผิดชอบของเทศบาล ลักษณะของพื้นที่ ในด้านโครงสร้างพื้นฐานได้ครอบคลุมแล้ว ในการจัดทำแผนและงบประมาณจึงดำเนินการตามวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร คือให้ความสำคัญในด้านการศึกษา การพัฒนาเมืองน่าอยู่ เป็นสำคัญ จากนั้นจึงเปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอของแผนพัฒนาท้องถิ่นห้าปี โดยการจัดเวทีประชาสังคม ซึ่งในกระบวนการจัดทำแผนฯ จะเน้นที่การเสนอความต้องการจากประชาชน ส่วนการชี้แจงเรื่องงบประมาณจะแจ้งเมื่อกระบวนการจัดทำแผนฯ แล้วเสร็จ โดยประกาศผ่านทางเว็บไซต์ ตีตประกาศ ให้ผู้นำชุมชนและ Core team ดำเนินการชี้แจงกับประชาชนอย่างใดก็ตามเทศบาลฯ เห็นความสำคัญของการให้ข้อมูลข่าวสารทางด้านการคลังและ

งบประมาณ โดยมีความเห็นว่า ประชาชนควรได้รับความรู้เกี่ยวกับการงบประมาณโดยควรได้ทราบถึงรายรับ-รายจ่ายของเทศบาลฯ เพื่อนำความรู้นั้นมาตัดสินใจทางด้านการคลัง เนื่องจากที่ผ่านมามีประชาชนที่เข้ามาขอรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณบ้าง แต่อยู่ในจำนวนน้อย ทั้งนี้การที่ได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณจะช่วยให้ประชาชนได้รับทราบถึงข้อจำกัดของเทศบาลฯ ในด้านงบประมาณ หรือได้ทราบถึงบทบาท ภารกิจของเทศบาลเนื่องจากมีประชาชนบางส่วนยังไม่เข้าใจว่าบทบาท ภารกิจของเทศบาลฯ ทำให้บางครั้งเสนอความต้องการที่อยู่นอกเหนือบทบาทภารกิจของเทศบาลฯ หรือผู้มีหน้าที่ชำระภาษีท้องถิ่นเกิดความเข้าใจผิดว่าการชำระภาษีท้องถิ่นไม่จำเป็น กรณีที่ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เกิดการหลบเลี่ยงภาษีบ้าง ซึ่งทางเทศบาลฯ ได้ดำเนินการแก้ไขโดยการติดตามและให้ข้อมูลแก่ผู้ชำระภาษีผ่านทางเว็บไซต์ และการชี้แจงผ่านทาง core team

การเปิดเผยเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม

จากการศึกษาการเปิดเผยเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของ อบท. กับการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม จากการใช้วิธีการศึกษาโดยใช้กรอบการวิเคราะห์ตามทฤษฎีจากฐานราก ซึ่งเป็นการศึกษาจากการให้ความหมายของคนจากปรากฏการณ์ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาสร้างมโนทัศน์ จากนั้นเชื่อมโยงจากมโนทัศน์เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงทฤษฎี พบว่าการจัดการเชิงสถาบันในการเปิดเผยข้อมูลทางด้านการคลังและงบประมาณเป็นตามระเบียบที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยกลุ่มตัวอย่างทั้งสองมีลักษณะเดียวกัน คือทั้งสองมีการเปิดเผยข้อมูลทางด้านการคลังและงบประมาณตามระเบียบที่กำหนด และมีช่องทางในการเผยแพร่ที่หลากหลาย ปัญหาความไม่เข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลฯ มีน้อย ถ้ามีปัญหาคือความไม่เข้าใจกลุ่มตัวอย่างทั้งสองใช้วิธีการในการสื่อสารแก่ประชาชน มีการเปิดเผยข้อมูลทางด้านการคลังและงบประมาณเป็นไปตามระเบียบที่กำหนด และมีช่องทางในการเผยแพร่ที่

หลากหลาย ทั้งมีศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ และการเผยแพร่ผ่านผู้นำชุมชน อสม. หรือ Core Team แต่จำนวนประชาชนที่เข้ามาขอรับข้อมูลยังมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากเนื้อหาเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ เป็นส่วนที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ประชาชนเข้าใจได้ยาก อย่างไรก็ตามเทศบาลฯ เห็นความสำคัญเรื่องดังกล่าว จึงได้จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของเทศบาลฯ ผ่านทางวารสารให้แก่ประชาชน มีแผ่นพับที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับภาษี วิธีการชำระภาษี ความสำคัญของภาษีให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจมากขึ้น ในส่วนของการนำไปใช้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมนั้น ทางเทศบาลฯ เห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาห้าปีของเทศบาลฯ ตามระเบียบใหม่ที่มีการกำหนดสัดส่วนของประชาชนในการมีส่วนร่วมในหลายกระบวนการ เป็นส่วนที่จะให้ความรู้เกี่ยวกับการคลังและงบประมาณแก่ประชาชนด้วย โดยเฉพาะในส่วนของ การติดตามประเมินโครงการของเทศบาลฯ

สำหรับการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ เพื่อใช้ในการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมนั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเนื้อหาที่เกี่ยวกับการคลังและงบประมาณที่ประชาชนควรต้องทราบ คือบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายรับของเทศบาล รวมถึงรายจ่ายของเทศบาล โดยในส่วนของรายรับ กลุ่มตัวอย่างทั้งสองแห่ง มีการชี้แจงให้ประชาชนทราบในระหว่างการทำประชาคม เพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี โดยจะระบุรายรับในส่วนที่นำไปใช้ในโครงการพัฒนา เพื่อเป็นข้อมูลต่อการตัดสินใจของประชาชน แม้ว่าไม่มีการแจกแจงรายจ่ายแก่ประชาชน แต่ประชาชนในพื้นที่ทราบถึงข้อจำกัดทางด้านงบประมาณเป็นอย่างดี ในการจัดทำแผนและงบประมาณจึงไม่มีปัญหาในเรื่องของความเข้าใจ อย่างไรก็ตามเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดสระแก้ว ในการจัดเวทีประชาคม ไม่ได้มีการแจกแจงรายจ่ายของเทศบาลฯ ให้ประชาชนได้ทราบ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ทราบข้อจำกัดของการใช้งบประมาณเป็นอย่างดี อีกทั้งในพื้นที่ไม่มีปัญหาด้านความต้องการ

ทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน น้ำประปา และแสงสว่าง เนื่องจากเทศบาลฯ ได้ดำเนินการจนครอบคลุมเกือบทั้งพื้นที่ ดังนั้นในการทำประชาคม เทศบาลฯ จึงใช้วิสัยทัศน์เป็นตัวกำหนดในการจัดทำแผนและงบประมาณ ซึ่งกำหนดโดยการให้ความสำคัญทางด้านการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ทำให้การจัดสรรงบประมาณที่เป็นไปตามวิสัยทัศน์นั้นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

นอกจากนี้สิ่งที่ควรให้ความสำคัญคือการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการจัดประชุมชี้แจงแก่ประชาชนผู้ที่เสียภาษีท้องถิ่นในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีกับประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน แต่ทั้งนี้ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจขั้นตอนทางด้านภาษี เนื่องจากประชาชนบางส่วนไม่เข้าใจว่าการจ่ายภาษีรายได้บุคคลธรรมดาแล้วทำไมยังต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือปัญหาการหลบเลี่ยงภาษี เพราะไม่เห็นความสำคัญในการชำระภาษีท้องถิ่น เนื่องจากไม่เห็นถึงการได้ประโยชน์จากการดำเนินนโยบายของท้องถิ่น ทางเทศบาลแก้ไขด้วยการให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้อธิบายเป็นรายกรณี นอกจากนี้ความรู้ทางด้านการติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาของเทศบาลฯ ก็มีความสำคัญ เนื่องจากการดำเนินโครงการต่างๆ ต่างใช้งบประมาณในการใช้จ่าย ในการติดตามโครงการในแต่ละโครงการ ชาวบ้านควรจะต้องรับทราบว่า ในแต่ละแผนงานโครงการนั้น มีการใช้งบประมาณเท่าไร

จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยได้เสนอกรอบการวิเคราะห์การเปิดเผยเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดหางบประมาณอย่างมีส่วนร่วม ดังตารางไว้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3: กรอบวิเคราะห์การเปิดเผยเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณกับการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม

กรอบการวิเคราะห์	ประเด็นที่ควรพิจารณา	ส่วนประกอบเพิ่มเติม
การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เอกสารทางการคลังและงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยอย่างเป็นทางการ	- เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี - แผนพัฒนาท้องถิ่น - แผนการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ - งบแสดงฐานะทางการเงิน - การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ - การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาประจำปีงบประมาณ
	ลักษณะการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ	- แนวปฏิบัติของอปท. ในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ - เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ แผ่นพับวารสาร
	ช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ	- บอร์ด เว็บไซต์ ช่องเคเบิลทีวี ผ่านผู้นำชุมชน อสม. Core team หน่วยงานอื่นๆ อาทิ กลุ่มประชาสังคม
การจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม	การจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม	- การอภิปรายแลกเปลี่ยน - การจัดประชุม ทาหรือ สัมมนาประชาคม - การมีเวทีของผู้แทนในการอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณ - การติดตามและประเมินผลการดำเนินการของ อปท.

กรอบการวิเคราะห์	ประเด็นที่ควรพิจารณา	ส่วนประกอบเพิ่มเติม
	แนวปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม	-แนวปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมของแต่ละ อบท.
	การส่งเสริมให้ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของ อบท. เพื่อใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วม	-การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ

ที่มา : จากการสังเคราะห์จากการรวบรวมข้อมูลของผู้วิจัย

อภิปรายผล

จากการศึกษาการเปิดเผยเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็น “สถาบัน” ซึ่งเป็นกลุ่มทางสังคม หรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญคอยกำกับ ควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ และการจัดสรรทรัพยากร ในระบบเศรษฐกิจเพื่อนำมาอธิบายบทบาทของสถาบัน สถาบันในงานวิจัยนี้หมายความว่าสถาบันที่เกี่ยวข้องต่อการเปิดเผยข้อมูลการเงินการคลังให้แก่ประชาชน กลุ่มตัวอย่างมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เอกสารงบประมาณเป็นเครื่องมือสื่อสารที่สำคัญที่จะเชื่อมต่อการกระบวนการงบประมาณกับประชาชนให้ได้รับข้อมูลครบถ้วนในระยะเวลาที่เหมาะสม เอกสารงบประมาณต้องเข้าถึงง่าย ชัดเจน ผ่านกระบวนการตามกฎหมาย จะมีแตกต่างกันในลักษณะของแนวปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลทางด้านการคลังและงบประมาณ อย่างไรก็ตามในการศึกษาเรื่องการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังและงบประมาณของ อบท. ในประเทศไทยยังไม่เกิดขึ้นเข้มข้นมากนัก ประชาชนจึงไม่มีโอกาสรับรู้ข้อมูลด้านการเงินการคลังของ อบท. มากนัก จากการศึกษาจึงได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์โดยกำหนดบทบาทของสถาบัน

ออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) บทบาทของสถาบันที่เป็นทางการในการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณ และ (2) บทบาทของสถาบันที่ไม่เป็นทางการในการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณ (3) ช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ

ในส่วนของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมคือกระบวนการตัดสินใจรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอความต้องการและร่วมจัดสรรประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรสาธารณะ พบว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของไทยที่ผ่านมาดำเนินการเพียง ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมแสดงความคิดเห็น หรือการทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายเท่านั้น ส่วนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การกำหนดในจัดทำแผนพัฒนาที่มีความเชื่อมโยงกันของพื้นที่ และการให้มีการจัดเวทีประชาคม เพื่อให้การจัดทำแผนและโครงการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ในส่วนของระดับอำนาจตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของรัฐ ทำให้ถูกละเลยเรื่องการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นระดับของการเข้าร่วมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมตามองค์ประกอบ คือ (1) การอภิปรายแลกเปลี่ยน (2) การจัดประชุม หรือ สมัชชาประชาคม (3) การมีเวทีของผู้แทนในการอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณ และ (4) การติดตามและประเมินผลการดำเนินการของ อปท.

ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณแก่ประชาชนของกลุ่มตัวอย่างเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่การเข้าถึงของประชาชนยังมืออยู่อย่างจำกัดเนื่องจากเนื้อหาเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเป็นส่วนที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ประชาชนเข้าใจได้ยาก การนำข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณไปใช้ในการมีส่วนร่วมจึงควรจัดทำให้ง่ายต่อความเข้าใจของประชาชน อาทิ แผ่นพับ วารสาร

หนังสือพิมพ์ เป็นต้น นอกจากนี้ในการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมแม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่หากมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลทางด้านการคลังและงบประมาณ เป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณตามกฎหมายที่กำหนด ส่วนการเผยแพร่และการชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบแล้วนำไปใช้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังมีน้อย ดังนั้น จึงควรมีการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณให้มีความง่ายต่อความเข้าใจแก่ประชาชน อาทิจัดทำการอบรม แผ่นพับ วารสาร หรือสิ่งพิมพ์อื่นๆ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย พร้อมทั้งส่งเสริมการจัดทำแผนและงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาที่ศึกษาถึงองค์ประกอบและกรอบการวิเคราะห์ในการจัดการเชิงสถาบันต่อการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลเมือง จึงจำเป็นต้องมีที่ที่จะต้องมีการศึกษาในเชิงปริมาณใช้กรอบการวิเคราะห์ในการจัดการเชิงสถาบันต่อการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลเมืองไปวิเคราะห์การจัดการเชิงสถาบันในเทศบาลเมืองในพื้นที่อื่นๆ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาการจัดการเชิงสถาบันต่อการเปิดเผยข้อมูลและการส่งเสริมการจัดทำแผนและงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กานต์ระวี วิชัยปะ. (2562). การศึกษาปัญหาการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ กรณีศึกษา
เปรียบเทียบเทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลตำบลเสาธงหิน, **วารสาร
การบริหารปกครอง** 8 (2): 501 - 525
- รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2560). การศึกษากระบวนการและผลลัพธ์ของการจัดทำ
นโยบายงบประมาณโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรณีศึกษา สภา
เมืองขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล.
กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ
ขององค์การบริหารส่วนตำบล (Participatory Budgeting in Tambon
Administrative Organization) : ฤจะสวยงามตั้งแต่เทิดาตั้งเทิดา
ในนิทาน. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อาทิตย์ ผดุงเดช และ วีระกุล ชายผา. (2562). การพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ตอนกลาง. **วารสารการบริหารปกครอง** 8 (1): 181 – 202.
- Brillantes, A. B., Jr. (2003). *Innovations and Excellence, Understanding
Local Governments in the Phillippines*. Center for Local and
Regional Governance, National College of Public
Administration and Governance-University of the Philippines.
Quezon City: Diliman.
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs, 32 *Economica*, 1-14.
- Ebdon, C. and Franklin, A. (2006) .Citizen Participation in Budgeting Theory.

- Public Administration Review.** May-June, 66 (3);Pp437-447.
- Folscher, A.(2007). “Participatory Budgeting in Asia.” In **Participatory Budgeting**.edited by Shah.157-188.Washington DC.
:The World Bank.
- International Budget Partnerships.(2017). **Open Budget Survey 2017.**
- North, D. (1991).**Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** New York: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965). **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**, Cambridge, MA, Harvard University Press,186p.
- Rhee, S. (2005).**A study of Citizen Participatory Budgeting in Seoul Metropolitan Government.** Seoul: Seoul Development Institute.
- Sintomer et al.(2008).Participatory Budgeting in Europe: Potentials and challenges. **International Journal of Urban and Regional Research.** March 2008, Volume 32.1:Pp164-178.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. and Röcke, A. (eds) .(2005). **Participatory Budgets in a European Comparative Approach: Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe.** Düsseldorf: Hans-Böckler Stiftung and Centre Marc Bloch.
- Shan, A.(2007). **Participatory Budgeting.** Washington,D.C: The World Bank.1-11.
- Suwanmala, C.(2007). **Participatory budgeting. In Thailand : Civic participation in subnational budgeting..** (269). Washington D.C.
: The World Band.

- Wampler, B.(2007).A Guide to Participatory Budgeting.In **Participatory budgeting**,ed.Anwar Shah.27-54. Washington, Dc:World Bank.
- Williamson, O. (2000).The New Institutional Economics: Take Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**,Vol. 38, No. 3. (Sep, 2000),pp.595-613.
- World Bank Institute Capacity Development and Results. (2014). **Evidence of Development Impact from Institutional Change: A Review of the Evidence on Open Budgeting**. The World Bank Institute.

Translated Thai References

- Krueathep,W. (2010). **Final Report: Research Project for Participatory Budgeting in Tambon Administration Organization**. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Krueathep, W.(2010). **Participatory Budgeting in Tambon Administrative Organization**. Bangkok :Chulalongkorn University.
- Phadungdech, A. and Chaiphar, W. (2019). Revenue Self-Riant of Local Administrative Organizations in Mid North Eastern Provincial Cluster, **Governance Journal** 8 (1): 181 – 202.
- Sudhipongpracha, T.(2017).**Process and Outcome of Local Participatory Policy Planning and Budgeting : a Case of Khon Kaen City Council, Khon Kaen nakorn Municipality**.Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

Wichaipa, K. (2019). The Study of Local Fiscal Problems in Income: A Comparative Case Study of Pak Kred Municipality and Sao Thong Hin Subdistrict Municipality, **Governance Journal** 8 (2): 501 – 525.