

บทที่ 4

บทสรุปและการเสนอแนะ

ในการศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณในมิติทางการเมืองครั้งนี้ เป็นการศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น โดยพิจารณาจากกระบวนการงบประมาณที่เกิดขึ้นในข้อเท็จจริงของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ข้อสรุปต่าง ๆ ที่ได้รับจึงไม่ใช่เป็นข้อสรุปสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่ง จุดประสงค์ของการศึกษาคือการชี้ให้เห็นว่ากระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตรเป็นอย่างไร กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปตามแนวทางหรือหลักการในเชิงวิชาการหรือไม่ ใครเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดงบประมาณบ้าง ในลักษณะเช่นใด

อย่างไรก็ตามขอบเขตของการศึกษาในครั้งนี้มุ่งเน้นพฤติกรรมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร เช่น บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดนิจิตรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ บทบาทของหน่วยงานต่างๆในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร บทบาทของสำนักงานเลขานุการจังหวัดนิจิตรในฐานะหน่วยงานงบประมาณ ภายใต้กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้มีส่วนร่วมต่างๆมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร ผลที่ เกิดขึ้นทำให้กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นไปในลักษณะเช่นใด

จากการศึกษากระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร จะพบประเด็นที่สำคัญหลายประการ ซึ่งสามารถอธิบายให้เห็นได้ดังนี้

ประการแรก โดยหลักการในการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายในการตรวจสอบถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่ในขอบเขตการตรวจสอบ ควบคุมฝ่ายบริหารในการใช้งบประมาณ การจัดสรรงบประมาณจึงเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร เมื่อจัดทำร่างงบประมาณแล้ว หัวหน้าฝ่ายบริหารจะนำร่างงบประมาณเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่ออนุมัติ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏภายใต้กระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร การจัดทำร่างงบประมาณมิใช่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว ตรงกันข้ามฝ่ายบริหารพยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดทำงบประมาณ โดยใช้ตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติเข้าร่วมในการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณจังหวัด การจัดสรรงบประมาณในบางส่วนให้ตามจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อใช้ในการพัฒนา (หรือหาเสียง) ตลอดจนการร่วมประชุมเพื่อหาข้อยุติในการจัดสรรงบประมาณประเด็นเหล่านี้จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรมากกว่า หลักการในการตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ความสัมพันธ์เหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยลักษณะความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการบริหารขององค์การส่วนจังหวัดจึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการถ่วงดุลย์ตรวจสอบ มาเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการร่วมมือบริหารงานในรูปคณะกรรมการมากกว่า

ภักดี ชมภูมิ่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ได้กล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร

...ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด และสมาชิกสภาจังหวัดเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดในการพิจารณางบประมาณสำคัญกว่าทุกอย่าง เป็นลักษณะนิสัยคนไทย คนที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี รักใคร่ชอบพอกัน งบประมาณในหลักการก็ผ่านสะดวก หากสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดอยู่บนพื้นฐานของบุคลิกภาพ ความประพฤติ ความเชื่อถือ อย่างนี้ก็จะผ่าน ทุกแห่งที่มีปัญหาจะเป็นปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์กับผู้ว่าราชการจังหวัด เรื่องเดียวกันผู้บริหารคนละคน

เสนอ อาจได้รับการตอบสนองไม่เท่ากัน ในหลักการของสภาจังหวัดจะไม่มี
หลักเกณฑ์ตายตัว อยู่ที่ว่าใครมาเป็นจากท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ...¹

ประการต่อมา ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ หากปล่อยให้กลไกต่าง ๆ ดำเนิน
ไปตามหลักทฤษฎีแล้ว การจัดสรรงบประมาณจะทำให้เกิดความพอใจจากทุกหน่วยงานย่อมเป็น
ไปได้ยาก โดยข้อเท็จจริงในการจัดสรรงบประมาณแล้วหน่วยงานต่าง ๆ ย่อมมีความต้องการ
งบประมาณแตกต่างกันออกไป การพิจารณาจัดสรรจึงต้องคำนึงถึงความจำเป็นคุ่มค่า การบรรลุ
วัตถุประสงค์หรือนโยบายด้วย ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานใดได้รับงบประมาณน้อยหรือไม่ เป็นไป
ตามต้องการแล้ว ก็อาจทำให้เกิดความไม่พอใจและอาจสูญเสียความร่วมมือได้ ในลักษณะเช่นนี้
สำนักงานเลขานุการจังหวัดพิจิตรในฐานะหน่วยงานงบประมาณจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณ
ให้ลงตัวและสร้างการยอมรับต่อทุกหน่วยงาน โดยกำหนดกติกาในการแบ่งสรรงบประมาณให้
เกิดความพอใจ เมื่อพิจารณากติกาที่ใช้ในการจัดสรรจะพบว่าอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรร
งบประมาณให้กระจายอย่างเท่าเทียมกัน ความเท่าเทียมกันในลักษณะนี้แบ่งออกเป็น 2 ประการ
ประการแรก จัดสรรให้กับทุกหน่วยงานอย่างเท่าเทียมกันสำหรับงบประมาณเพื่อการพัฒนา
(ในส่วนอำเภอต่าง ๆ) ประการหลังเป็นความเท่าเทียมกันในการแบ่งสรรงบประมาณให้สมาชิก
สภาจังหวัดพิจิตรแต่ละท่านได้นำไปใช้ในการจัดทำโครงการพัฒนาในพื้นที่เลือกตั้งของตนเอง
ด้วยเหตุนี้เมื่อพิจารณางบประมาณสำหรับการพัฒนาของส่วนอำเภอต่าง ๆ ที่ได้รับจะแตกต่างกัน
ในส่วนงบประมาณของสมาชิกสภาจังหวัดนี้ เนื่องจากแต่ละอำเภอก็มีจำนวนสมาชิกสภาจังหวัด
จำนวนแตกต่างกันออกไป

การจัดงบประมาณ สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นให้ส่วนอำเภอตามเกณฑ์ เหล่านี้เป็นการ
ลดความรุนแรงในการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยพยายามหาข้อยุติ
ร่วมกัน โดยคิดค้นหาสูตรการแบ่งสรรที่เป็นธรรมและได้รับการยอมรับ ส่วนอำเภอที่มีขนาดเล็ก

¹สัมภาษณ์ ภัคดี ชมภูมิ่ง, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร.

ย่อมได้รับหลักประกันว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณให้จำนวนที่แน่นอนในขณะที่เดียวกันอำเภอใหญ่ก็จะได้รับในอัตราส่วนซึ่งเป็นที่พอใจ ปัญหาในการดึงงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นเข้าเขตอำเภอต่าง ๆ ก็จะไม่เกิดขึ้น

สำหรับงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในส่วนอื่น ๆ ที่ส่วนอำเภอต่าง ๆ จะขอรับการสนับสนุน ได้แก่งบประมาณในส่วนที่ฝ่ายบริหารรับผิดชอบในการเสนอโครงการ เนื่องจากกติกากำหนดสำหรับการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ไม่มีการตกลงกันไว้ ในลักษณะเช่นนี้ หากสมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอไหนสนใจติดตามในเรื่องงบประมาณ ก็จะมาติดต่อขอโครงการจากหัวหน้าฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้การผลักดันโครงการเพื่อใช้งบประมาณในส่วนนี้จึงเป็นเรื่องการเมืองในการจัดสรรงบประมาณอย่างชัดเจน

ในข้อเท็จจริงที่ปรากฏ สมาชิกสภาจังหวัดมักแสดงบทบาทในการเป็นตัวแทนส่วนอำเภอเข้าไปของงบประมาณส่วนนี้จากผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะเช่นนี้ สมาชิกสภาจังหวัดท่านใดมีอิทธิพล หรือความสัมพันธ์กับผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะสามารถผลักดันโครงการพัฒนาของอำเภอตนเองรับงบประมาณของฝ่ายบริหารได้ ในลักษณะเช่นนี้การจัดสรรงบประมาณจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ แย่งชิงงบประมาณของส่วนอำเภอต่าง ๆ ผลการจัดสรรที่ออกมาส่วนหนึ่ง ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าสมาชิกสภาจังหวัดเขตอำเภอใดมีบทบาทมากน้อยกว่ากันอย่างไร

ในขณะที่ฝ่ายบริหารจัดสรรเงินงบประมาณให้สมาชิกสภาจังหวัดในรูปโครงการพัฒนาเพื่อเป็นการสร้างผลงาน และหาคะแนนนิยมจากราษฎรในเขตเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็จะได้รับงบประมาณสำหรับการพัฒนา ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดนิจิตรเป็นผู้ใช้ หากพิจารณาในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นไปในเชิงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของข้อตกลงหรือกติกาที่ได้วางไว้

จากประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่า "การกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร ฝ่ายบริหารคำนึงถึงเหตุผลในทางการเมืองใน

การจัดสรรงบประมาณมากกว่าการใช้หลักวิชาการ" ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงอิทธิพลของสมาชิกสภาจังหวัดในการพิจารณาร่างงบประมาณในสภาจังหวัดด้วย กล่าวคือหากสมาชิกสภาจังหวัดไม่ผ่านร่างงบประมาณ หรือไม่ยอมรับในร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ฝ่ายบริหารก็ต้องนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณไปแก้ไข ซึ่งผลเสียก็จะตกกับฝ่ายบริหาร ในลักษณะเช่นนี้การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรได้ยึดแนวทางประสานประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการเชิญตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติเข้าร่วมพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดหลังสภาจังหวัดพิจารณาอนุมัติ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว ฝ่ายบริหารย่อมคำนึงถึงเหตุผลในทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณ โดยการประนีประนอมกับสมาชิกสภาจังหวัด และหลีกเลี่ยงหรือลดระดับความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน โดยกำหนดกติกาหรือสูตรในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุที่งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรจึงอยู่บนพื้นฐานของการต่อรองแสวงหาข้อยุติร่วมกันเป็นหลัก

ข้อเสนอแนะ

ในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณไว้ จึงเป็นเรื่องขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะออกมาในลักษณะเช่นใด หรือใช้หลักเกณฑ์ในการจัดสรรอย่างไร เป็นเรื่องของแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แบ่งแยกโครงสร้างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการควบคุมตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกัน ในลักษณะเช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมเป็นฝ่ายที่มีอำนาจท้ายที่สุดในการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งอำนาจเหล่านี้ฝ่ายบริหารมีอาจจะเลยได้ โดยข้อเท็จจริงในจุดยืนของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้งที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณก็จะพบความแตกต่างกันในเชิงของที่มา เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งยึดติดกับระเบียบ ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ และไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ

ต่อประชาชน ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องฟังประชาชน โดยเฉพาะในเขตฐานเสียงของตนเอง

ด้วยเหตุนี้ปัญหาที่ฝ่ายบริหารมีต่อภาพของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณางบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติมักแสดงบทบาทในการเป็นตัวแทนท้องถิ่นเขตเลือกตั้งมากกว่า เป็นตัวแทนจังหวัดในลักษณะเช่นนี้สมาชิกสภาจังหวัด จึงมักแสดงบทบาทในการตั้งงบประมาณ หรือปกป้องการตัดทอนงบประมาณในส่วนอำเภอ โดยเฉพาะเงินพัฒนาในเขตเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้ สมาชิกสภาจังหวัด จึงมักประสานกับหัวหน้าส่วนอำเภอ ในการตั้งงบประมาณเข้าเขตพื้นที่อำเภอ ในลักษณะเช่นนี้การต่อสู้แย่งชิงงบประมาณจะปรากฏให้เห็น และหากไม่จัดการกับประเด็นเหล่านี้ การบิงบประมาณให้ลงตัวย่อมเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้การหาสูตรกลางในการแบ่งสรรงบประมาณให้เป็นที่พอใจทุกฝ่าย และสามารถสนองตอบต่อนโยบายการพัฒนาได้ จึงเป็นสิ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งพึงประสงค์ อย่างไรก็ตามการแบ่งสรรแต่ละแนวทางก็มีผลดี ผลเสีย แตกต่างกันไป ขึ้นกับฝ่ายบริหารจะเลือกใช้

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การประนีประนอมจึงเป็นสิ่งจำเป็น การประนีประนอมอาจปรากฏให้เห็นในลักษณะของการตั้งกติการ่วมกัน หรือกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีการตั้งข้อตกลงร่วมกันไว้แล้วก็ตาม สิ่งเหล่านี้ก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการแย่งชิงงบประมาณให้หมดไปได้ ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขจัดความขัดแย้งและประนีประนอมข้อขัดแย้งให้สามารถยุติด้วยความพอใจได้ ด้วยเหตุนี้หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งใด ฝ่ายบริหารไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ การจัดสรรงบประมาณก็มักจะมีปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนของการพิจารณาในสภาเสมอ