

การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี
องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร

นายภูสิต สมจิตต์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2535

ISBN 974-581-740-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018392

I15198108

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษา

เฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร

โดย

นายภูสิต สมจิตต์

ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารบัณฑิต

ดร. ภาณุ

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ภาณุ วัชรภักย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ดร. พรศักดิ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)

ดร. วิทยา

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์)

ดร. ประหยัด

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)

THE POLITICS OF BUDGET ALLOCATION IN LOCAL GOVERNMENT :
A CASE STUDY OF PHICHIT PROVINCE'S ADMINISTRATION

Mr. Phusit Somchit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1992

ISBN 974-581-740-6

อุลิต ล่มลิตต์ : การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะ
กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร (THE POLITICS OF BUDGET ALLOCATION IN
LOCAL GOVERNMENT : A CASE STUDY OF PHICHIT PROVINCE'S
ADMINISTRATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.วิทยา ลุ่มรัตนารักษ์, 142 หน้า.
ISBN 974-581-740-6

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นกรณีศึกษาเฉพาะการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นคือ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรเท่านั้น ข้อสรุปต่าง ๆ ที่ได้รับจึงเป็นเพียงตัวอย่างที่ชี้ให้เห็น
ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร เท่านั้น
ซึ่งผู้เขียนหวังว่าจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าสำหรับผู้ที่ให้ความสนใจเรื่องงบประมาณต่อไป

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
พิจิตร เป็นไปได้ยากที่ฝ่ายบริหารจะยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณอยู่บนพื้นฐานทฤษฎีทาง
เศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากการจัดสรรในลักษณะเช่นนี้อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่ลงตัว ด้วยเหตุนี้การจัดสรรงบประมาณของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร จึงให้ความสำคัญต่อการสร้างข้อยุติซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
เพื่อให้งบประมาณเป็นรูปร่างและสามารถนำมาใช้ได้ตามกำหนด กลวิธีอย่างหนึ่งที่ฝ่ายบริหารเลือก
นำมาใช้คือการต่อรองและการประนีประนอมในการแบ่งสรรงบประมาณ ตลอดจนการสร้างกติกา
หรือข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ข้อตกลงดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรงบประมาณ
ให้เท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรม และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็จะต้องไข่กลวิธีต่าง ๆ ในการแสวงหา
การสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะสามารถผ่าน
การพิจารณาจากสภาจังหวัดได้

ด้วยเหตุนี้เองจึงกล่าวได้ว่า การกำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วน
จังหวัดพิจิตร ฝ่ายบริหารคำนึงถึงเหตุผลในทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณมากกว่าการใช้
หลักวิชาการ

ศูนย์วิทยพัชรายกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C030119 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD : POLITICS/BUDGET ALLOCATION/LOCAL GOVERNMENT

PHUSIT SOMCHIT : THE POLITICS OF BUDGET ALLOCATION IN LOCAL GOVERNMENT : A CASE STUDY OF PHICHIT PROVINCE'S ADMINISTRATION.
THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. WITHAYA SUCHARITHANARUGSE, Ph.D.
142 pp. ISBN 974-581-740-6

This thesis is a case study of the budgetary allocation of the local administration, in this study, it is the Provincial Administration of Phichit. The conclusion from this study is an illustration of the budgetary allocation process of that province. For this reason, the purpose of the study is just to be a guide-line for other studies.

The study reveals that, in budgetary allocation process of Phichit province, it is too difficult for the administration to apply the economic theory of allocation because of an inconsistency among all parties concerned. The budgetary allocation of Phichit Province puts emphasis on the solution being acceptable to all parties, in order that the budget can be shaped and spent in time. The strategies of allocation which the administrators of Phichit Province use, are a bargain and compromise as well as acceptable rules or agreements which are based on the balance of the budgetary allocation. At the same time, the administrators have some tactics for seeking supports from the legislator to rest assured that the draft of budget will be approved by the provincial council.

In conclusion, the budgetary allocation of the Provincial Administration of Phichit is conducted with emphasis more on political rules than the rational economic theory.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความช่วยเหลือและสนับสนุนจากบุคคลหลายฝ่าย ผู้เขียนขอแสดงความระลึกถึง ขอกราบขอบพระคุณ และขอขอบพระคุณ มา ณ ที่นี้

เริ่มตั้งแต่กรรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้เขียน ที่กรุณาอนุญาตให้ผู้เขียนได้ลาศึกษาในระหว่างทำงาน ตลอดจนผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น ที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้เขียนได้มีโอกาสและเวลาทำการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ ขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.วิทยา สุจริตรนารักษ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนช่วยตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน ที่กรุณาให้ความรู้และความกระจ่างแก่ผู้เขียน ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ร่วมงานทุก ๆ คนที่เสียสละและช่วยปฏิบัติงานในความรับผิดชอบของผู้เขียนแทนในช่วงการลาศึกษาของผู้เขียน และ คุณดาวมาศ อิมสำราญรัชต์ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนตลอดมาในช่วงที่ผู้เขียนต้องปฏิบัติงานในต่างจังหวัด

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา-มารดา ที่ท่านได้กรุณาให้การส่งเสริมสนับสนุนและกำลังใจแก่ผู้เขียนในการศึกษาเล่าเรียนมาโดยตลอด ผู้เขียนจึงขอมอบคุณความดีของวิทยานิพนธ์ที่มีอยู่ทั้งหมดแก่ท่าน

กุลิต สมจิตต์

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| สารบัญตาราง..... | ณ |
| สารบัญภาพ..... | ญ |
| บทที่ | |
| 1. บทนำ | 1 |
| สภาพทั่วไป..... | 1 |
| ความสำคัญของปัญหา..... | 3 |
| แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา..... | 11 |
| นิยามศัพท์..... | 11 |
| กรอบแนวทางในการศึกษา..... | 44 |
| วัตถุประสงค์..... | 48 |
| สมมติฐานในการวิจัย..... | 48 |
| ระเบียบวิธีการศึกษา..... | 49 |
| การนำเสนอ..... | 52 |
| ประโยชน์ที่จะได้รับ..... | 54 |
| 2. กระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด..... | 55 |
| 1. หลักการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด... | 55 |
| 1.1 การจัดทำเอกสารร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด..... | 56 |
| 1.2 การนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณเสนอเข้าสู่การ พิจารณาของสภาจังหวัด..... | 60 |

| | |
|--|-----|
| 2. กระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดพิจิตร..... | 61 |
| 2.1 การจัดทำเอกสารร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร..... | 63 |
| 2.2 การพิจารณาร่างงบประมาณของสภาจังหวัดพิจิตร..... | 69 |
| 3. การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดพิจิตร..... | 76 |
| 1. การเมืองในการเสนอของบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ.... | 76 |
| 1.1 ผู้มีส่วนร่วมในการเสนอของบประมาณเพื่อการพัฒนา... | 78 |
| 1.2 การพิจารณาโครงการพัฒนาท้องถิ่นในระดับอำเภอ..... | 82 |
| 2. การเมืองในขั้นตอนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร..... | 88 |
| 2.1 ผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำร่างงบประมาณในระดับจังหวัด.. | 89 |
| 2.2 การเมืองในการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จังหวัด..... | 96 |
| 4. บทสรุปและการเสนอแนะ..... | 121 |
| บรรณานุกรม..... | 127 |
| ภาคผนวก..... | 131 |
| ประวัติผู้เขียน..... | 144 |

สารบัญตาราง


| ตารางที่ | | หน้า |
|----------|---|------|
| 1 | ตารางแสดงข้อมูลการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ประจำปี 2535..... | 99 |
| 2 | ตารางแสดงประมาณการรายจ่ายโครงการพัฒนาของฝ่ายบริหาร..... | 113 |



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

| ภาพที่ | | หน้า |
|--------|---|------|
| 1 | แผนภาพแสดงการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด..... | 5 |
| 2 | แผนภาพแสดงกลไกต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำ งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด..... | 62 |



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย