

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความนำ

ในบทที่ 1 ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความเป็นมาของปัญหาที่ทำให้ผู้วิจัยทำการวิจัยในหัวข้อเรื่อง “การเมืองในการจัดหางบประมาณของเทศบาลนครลำปาง พ.ศ. 2546 - 2553” และได้ทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหา และสภาพทางการเมือง บทบาทหน้าที่ และหลักในการจัดหางบประมาณที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา และข้าราชการประจำ

บทที่ 2 นี้ จะทำการทบทวน แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยเพิ่มเติมรายละเอียดที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ผลการศึกษา

ผู้วิจัยได้จัดลำดับการนำเสนอ โดยได้นำแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรอบแนวคิดและใช้ในการวิเคราะห์ผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีการเมือง
2. แนวคิดการเมืองกับการบริหาร
3. แนวคิดการเมืองในกระบวนการงบประมาณ
4. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดและทฤษฎีการเมือง

ความหมายของการเมือง

David Easton (1960) กล่าวว่า การเมือง หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าสำหรับกลุ่ม องค์กร สังคมและการจัดสรรเช่นนี้จะต้องมีผลบังคับตามกฎหมาย

จากความหมาย “การเมือง” ข้างต้น เป็นการให้ความหมายอย่างกว้างๆ และเป็นความหมายของการเมืองในเชิงพฤติกรรม กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรืออิทธิพล โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ต่างๆ การวิเคราะห์ “การเมือง” ประการแรกในเรื่องของการใช้อำนาจและอิทธิพล ปัญหาคือ ใครเป็นผู้ที่ใช้อำนาจ การวิเคราะห์

“การเมือง” จึงวิเคราะห์ในเรื่องอำนาจและความสามารถในการใช้อำนาจของแต่ละบุคคล กลุ่มหรือองค์กรที่มีในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างกัน (Interactive) ในการจัดสรรผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม

จากการที่ผลประโยชน์ในสังคมมีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอในการจัดสรรให้กับทุกฝ่ายได้ ดังนั้นการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้เป็นที่พอใจของทุกฝ่ายย่อมเป็นไปได้ยาก ภายใต้ปรากฏการณ์ทางสังคม เราพบว่า ผู้ที่มีอำนาจหรืออิทธิพลมากจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรและมักจะจัดสรรโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ตนเองหรือพรรคพวกจะได้รับ นั่นหมายความว่า อำนาจมีส่วนสัมพันธ์กับผลประโยชน์ ดังนั้น ในกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์จะมีบางกลุ่มบางคนที่ได้มาก ขณะที่บางกลุ่มบางคนจะได้น้อย กระนั้นก็ตาม บุคคล กลุ่มต่างๆ ก็มีความสามารถที่จะต่อรองในขั้นการจัดสรรได้ในระดับหนึ่ง โดยขึ้นอยู่กับสภาพทรัพยากรทางการเมืองของแต่ละบุคคล ด้วยเหตุนี้ การเมืองจึงเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มหรือองค์กรภายใต้กระบวนการจัดสรรและต่อรอง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าภายใต้สภาพแวดล้อมขณะนั้น ดังนั้น ในการวิเคราะห์ “การเมือง” จึงให้ความสำคัญแก่ตัวแสดงทางการเมือง (Political Actors) (ภูสิต สมจิตต์, 2534: 12-13)

ภายใต้กระบวนการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ของตัวแสดงทางการเมือง จะสะท้อนผลลัพธ์ให้เห็นชัดเจนในรูปของงบประมาณ Aron Wildavsky (1964: 3-5) กล่าวว่า “ขนาด” (Size) และ “รูปร่าง” (Shape) ของงบประมาณ จะเป็นการต่อสู้อย่างดุเดือดตามวิถีทางการเมืองของทุกฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร พรรคการเมืองต่างๆ สมาชิกสภา กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน ฯลฯ ซึ่งต่างก็เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้ได้สิ่งที่ตนต้องการปรากฏอยู่ในงบประมาณ ดังนั้น ชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ การประนีประนอมหรือการต่อรอง การยอมรับหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลต่อสังคมจะปรากฏอยู่ในงบประมาณ เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว “งบประมาณ” จึงเป็นหัวใจสำคัญของการวิเคราะห์การเมือง

Jacques Ranciere กล่าวว่า สิ่งที่เราเรียกว่า “การเมือง” ไม่ใช่เรื่องของอำนาจ แต่เป็นเรื่องของความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ การเมือง คือ รูปแบบของการกระทำที่มีตัวแสดงเฉพาะ (A Political Subject) และมีตรรกะ/เหตุผลเฉพาะ ดังนั้น การเมืองจึงไม่ใช่สิ่งที่ถูกกำหนดหรือนิยามไว้ล่วงหน้า แต่เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วม (Part-Taking) ของภาคส่วนที่ถูกนับเพื่อที่จะไม่นับรวมให้เป็นส่วนในรูปของการกระทำทางการเมืองแบบต่างๆ

ตัวแสดงทางการเมือง จึงไม่ใช่กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน หรือ กลุ่มอุดมการณ์แบบต่างๆ แต่จะเป็นใครก็ได้ที่ต้องการเข้ามามีส่วนในระบบการเมืองการปกครอง การเมืองจึงเป็นกลไกที่ทำให้ส่วนที่ถูกนับเพื่อที่จะไม่นับรวม หรือประชาชน ปรากฏหรือมองเห็นได้ในพื้นที่เฉพาะแบบหนึ่ง (ไชยรัตน์, 2553: 36-41)

Lucian W.Pye ให้แนวคิดเกี่ยวกับการเมือง โดยสรุปจากนักรัฐศาสตร์ เสนอไว้ 10 แนวทาง คือ

- 1) เป็นเรื่องทางการเมืองที่จำเป็นต่อการปรับปรุงและพัฒนาเศรษฐกิจ
- 2) เป็นเรื่องของการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม
- 3) เป็นเรื่องของการเมืองในการเปลี่ยนเมืองให้เป็นสมัยใหม่
- 4) เป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาล หรือการสร้างชาติ (Nation-Building)
- 5) เป็นเรื่องของการพัฒนาระบบบริหารและคน
- 6) เป็นเรื่องของการระดมประชาชน ให้มีส่วนร่วมทางการเมือง
- 7) เป็นเรื่องของการพัฒนาประชาธิปไตย
- 8) เป็นเรื่องของความมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ
- 9) เป็นเรื่องของการระดมกำลังและอำนาจ
- 10) เป็นลักษณะหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

Niccolo di Bernardo Machiavelli กล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ เน้นการกระทำเพื่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้ผู้ปกครองต้องมีคุณธรรมและความสามารถ หลักศีลธรรมกับการเมืองมีจุดประสงค์ที่ต่างกัน การเมือง มุ่งหมายเพื่อการเอาชนะ หรือการได้เปรียบผู้อื่น

A.C. Issak (1969: 14-21) ได้ให้ความหมายของการเมืองทั้งในแง่ของกิจกรรม เนื้อหา และวิธีการ ในแง่ของกิจกรรมนั้น เขามองว่า การเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำ ซึ่งอาศัยตัวบทกฎหมายเป็นแนวทาง ในแง่ของเนื้อหา การเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความขัดแย้ง โดยพิจารณาว่า การเมืองเป็นกระบวนการทางสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการชิงดีชิงเด่น และการร่วมมือกันในการใช้อำนาจเพื่อตัดสินใจในนามของกลุ่ม

W.A. Welsh (1973: 4-8) ให้คำนิยาม การเมือง ในแง่กิจกรรม เนื้อหา กระบวนการ และพฤติกรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาอย่างรวมๆ แล้ว Welsh ได้ให้ความหมายของการเมืองไว้หลายนัย ดังนี้ คือ

1. การเมือง หมายถึง พฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันและวิธีปฏิบัติงานของรัฐบาล

2. การเมือง หมายถึง กระบวนการที่ชุมชนมนุษย์พยายามที่จะคิดหาทางแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคระหว่างสภาพการณ์ในปัจจุบันและเป้าหมายที่ประสงค์จะนำมาปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

3. การเมือง หมายถึง ปฏิกริยาโต้ตอบมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือว่าจะใช้อำนาจ หรืออำนาจบังคับบัญชา

4. การเมือง หมายถึง กระบวนการที่จะจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (มนุษย์ สิ่งของ จิตใจ) ภายในกลุ่ม องค์การ และสังคม



5. การเมือง หมายถึง การพยายามตั้งคำถามพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาที่มนุษย์กำลังประสบอยู่ และคำตอบที่จะตอบคำถามนั้น จะเป็นแนวทางที่กำหนดโครงสร้างของสังคม เช่น ความยุติธรรมคืออะไร ยุติธรรมที่จุดเริ่มต้นหรือที่เส้นชัย เป็นต้น

6. การเมือง หมายถึง พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง อำนาจ อิทธิพล ภาวะผู้นำ และการตัดสินใจ จะเห็นได้ว่าความหมายนี้เน้นเนื้อหาของการเมือง

2.2 แนวคิดการเมืองกับการบริหาร

การเมืองกับการบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร หรือระหว่างนักการเมืองกับนักบริหาร (ข้าราชการประจำ) ดังจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่มีข่าวความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ ประชาชนและสื่อมวลชนมักจะวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ อย่างน้อยก็เป็นการวิจารณ์ในแง่ของ “ใครผิด ใครถูก” หรือ “สมควรหรือไม่ที่นักการเมืองจะใช้อิทธิพลบีบบังคับข้าราชการประจำ” (ชัยอนันต์, 2522: 139)

การเมือง เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงคุณค่า (Value Judgement) โดยตรง การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นนี้ เท่ากับเป็นการยอมรับว่านโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกด้านอื่นๆ นักการเมืองสามารถอ้างความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าได้ ก็เพราะการที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเป็นผู้กลั่นกรองและสะท้อนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน

การบริหาร เป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือคุณค่าที่นักการเมืองได้กำหนดไว้ ดังนั้นการเมืองกับการบริหารจึงเกี่ยวพันกันอย่างมาก

พิจารณาในแง่ี้ ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับการบริหาร จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (Ends) กับวิธีการ (Means) กล่าวคือ การเมืองเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคม ในการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการของกลุ่มคนในสังคมมีอยู่มากมายหลากหลายตอนนี้ ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายของรัฐ และใช้เป้าหมายนี้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ เพื่อการแบ่งสรรปันส่วนคุณค่าดังกล่าว การบริหารจึงเป็นวิธีการในทางปฏิบัติที่ช่วยเอื้ออำนวยให้มีการกระทำตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นไว้ (ชัยอนันต์, 2522: 140)

การที่นักทฤษฎีการบริหารมีความเห็นว่า บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการมักก้าวถ่วงกันอยู่เสมอในทางปฏิบัติก็เป็นเพราะในการบริหารนั้น ข้าราชการไม่ได้ทำหน้าที่ดำเนินงานไปตามนโยบายเท่านั้น แต่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ทั้งนี้ เนื่องจาก

ข้าราชการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน มีความรู้และประสบการณ์ใกล้ชิดกับปัญหาการบริหารในลักษณะงานที่ทำอยู่ นักการเมืองซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราวและออกไปตามวิถีทางการเมือง ก็ย่อมจะต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการอยู่มากในด้านข้อมูลข่าวสาร และความเห็นในด้านต่างๆ ในการวางนโยบาย นักการเมืองจึงขอความเห็นเกี่ยวกับทางเลือก ตลอดจนข้อดี-ข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางจากข้าราชการประจำอยู่เสมอ (ชัยอนันต์, 2522: 140-141)

ความสัมพันธ์เชิงนโยบาย-การปฏิบัติตามนโยบายนี้ ไม่ใช่การแทรกแซงหรือการใช้อิทธิพลทางการเมืองต่อการบริหาร-ข้าราชการ แต่เป็นปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างบทบาทและหน้าที่ของนักการเมืองกับข้าราชการประจำมากกว่า ปฏิสัมพันธ์นี้จะนำไปในลักษณะที่นักการเมืองเป็นฝ่ายกระทำมากกว่าถูกกระทำ หรือจะเป็นไปในทางที่ข้าราชการเป็นฝ่ายกระทำมากกว่ารับนโยบายไปปฏิบัติแบบงานประจำวัน (Routine) ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมือง-การบริหารมากกว่าการใช้อำนาจเข้าแทรกแซงบังคับครอบงำโดยตรง

ความแตกต่างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ

การเมืองกับการบริหารต่างกันอย่างไรนั้น เราได้พิจารณาแล้วในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างตัวบุคคล ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองกับระบบบริหารดังต่อไปนี้

1. ความแตกต่างทางด้านการเข้าดำรงตำแหน่ง นักการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งโดยผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน หรือการแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนข้าราชการนั้นเข้าดำรงตำแหน่งหรือเข้าทำงานโดยการสอบตามระบบคุณธรรม ระยะในการดำรงตำแหน่งและความมั่นคงในอาชีพนั้น จัดว่าเป็นความแตกต่างที่ไม่ผันแปรเปลี่ยนไป เนื่องจากเป็นลักษณะพิเศษของอาชีพทั้งสอง แต่สำหรับความแตกต่างด้านอื่นๆ เช่น ระดับความรู้ ความชำนาญนั้นยังอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในระยะยาว กล่าวคือ ต่อไปเมื่อระบบการเมืองมั่นคง มีความต่อเนื่องกัน ผู้ที่เข้ามาเป็นนักการเมืองอาชีพอาจมีระดับความรู้และความชำนาญงานเท่ากับหรือสูงกว่าข้าราชการประจำก็เป็นได้ นอกจากนั้นความรู้ที่ได้จากการศึกษาแบบทางการนั้น ก็ทำได้เป็นหลักประกันว่าบุคคลผู้นั้นจะมีความชำนาญงานตามไปด้วย หรือจะเป็นผู้ที่มีความสามารถที่จำเป็นต่อการบริหารงานอื่นๆ เช่น ลักษณะผู้นำ ความสามารถในการมองปัญหา และทำการตัดสินใจตามไปด้วยไม่ ดังนั้น วุฒิทางการศึกษาโดยตัวของมันเองแต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดความสามารถในการบริหารงานของนักการเมืองหรือข้าราชการประจำ

2. ความแตกต่างทางด้านระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง นักการเมืองมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น 3 ปี หรือ 4 ปี และพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อมีการยุบ

สภาท้องถิ่นกำหนด มีการปฏิวัติรัฐประหาร (หรือมีการปฏิรูปหรือพ้นจากตำแหน่งเพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น การปรับปรุงคณะรัฐมนตรี) ส่วนข้าราชการนั้นถ้าไม่มีความผิด ปฏิบัติราชการไปตามปกติ ก็อยู่ในระบบราชการไปจนจะปลดเกษียณอายุราชการซึ่งหมายความว่า ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยมีความต่อเนื่องมากกว่านักการเมือง

3. ความแตกต่างทางด้านความมั่นคงในอาชีพ ความแตกต่างทางด้านการเข้าดำรงตำแหน่งกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งมีผลทำให้นักการเมืองกับข้าราชการประจำมีความมั่นคงในอาชีพที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ผู้ที่จะเป็นนักการเมืองโดยการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร จะต้องประสบกับความเสี่ยงสูงกว่าผู้ที่สมัครเข้ารับราชการมากมาย นอกจากการต้องเสี่ยงกับการแข่งขันเลือกตั้งแล้วในระบบการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ ไม่ว่าจะเป็นด้วยสาเหตุที่มีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยๆ หรือไม่มีการรัฐประหาร แต่มีการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่บ่อยๆแล้ว ภาวะเสี่ยงยังมีสูงมากขึ้นแม้ว่าระบบการเมืองจะมีเสถียรภาพ กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ สี่ปีมีการเลือกตั้งครั้งหนึ่งก็ตาม แต่โอกาสที่นักการเมืองที่เป็นผู้แทนราษฎรจะไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกก็มีมากเช่นกัน

ระบบราชการซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นระบบย่อยของระบบการเมือง และควรปฏิบัติงานที่มีบทบาทเป็นรองภายใต้การนำของนักการเมือง กลับมีความแข็งแกร่งมากกว่าระบบการเมืองมาก ทั้งนี้เนื่องจากระบบราชการมีความต่อเนื่อง มีการปฏิรูปปรับปรุงทั้งทางด้านการจัดองค์กร เทคนิคการทำงานต่างๆ ให้ทันสมัย และสามารถรับและเลือกสรรบุคคลที่มีความสามารถจำนวนมากมาเข้ามาอยู่ในระบบราชการ ยิ่งนานเข้าระบบราชการยิ่งกลับกลายมามีบทบาทเหนือกว่าระบบการเมืองในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านตัวบุคคลและหน่วยงาน เทคนิควิธีการดำเนินงานและการพัฒนา ปรับปรุงตัวบุคคล และหน่วยงาน ซึ่งสามารถดำเนินการต่างๆ ไปได้โดยไม่ขาดตอนติดต่อกันและมีการขยายขอบเขต ของการทำงานกว้างขวางออกไปเรื่อยๆ ในขณะที่ระบบการเมืองต้องประสบกับความชะงักงันอยู่ตลอดเวลา

4. ความแตกต่างทางด้านระดับวุฒิทางการศึกษา ระบบการเมืองที่ขาดความมั่นคง มีสถานะของการเสี่ยงสูง เช่นที่เป็นอยู่ในประเทศไทย มักจะมีโอกาสที่จะเลือกสรรบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถสูงเข้ามาทำงานน้อยกว่าระบบราชการซึ่งมีหลักประกันความมั่นคงในอาชีพ และมีสถานะการเสี่ยงน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในสถานะการเมือง

อย่างไรก็ตาม เราได้หมายความว่า วุฒิทางการศึกษานั้นไม่มีความจำเป็นหรือสำคัญสำหรับนักการเมือง ถ้านักการเมืองผู้มีทั้งวุฒิทางการศึกษา และมีทั้ง “ความรู้เกี่ยวกับความต้องการของประชาชน” ดี ย่อมจะถือได้ว่า ทั้งวุฒิทางการศึกษากับความรู้ดังกล่าวนี้ จะช่วยเกื้อกูลให้นักการเมืองผู้นั้น มีโอกาสที่จะเป็นผู้นำที่สามารถมองปัญหาได้รอบด้านมากยิ่งขึ้น

5. ความแตกต่างด้านความชำนาญงาน นักการเมืองส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความรู้ทั่วไป มิใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง (Specialist) ความเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะอย่างนั้นมีความสำคัญสำหรับบุคคลในระบบราชการมากกว่าในระบบการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการเป็นนักปฏิบัติ และในประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลใช้กลไกของระบบราชการดำเนินงานตาม โครงการพัฒนาต่างๆ ทำให้ข้าราชการในส่วนราชการเหล่านั้นต้องมีความรู้ทางเทคนิค ซึ่งบางกรณี ก็เป็นความรู้ขั้นสูงเป็นพิเศษ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ให้นักการเมืองมีความชำนาญงานน้อยกว่าข้าราชการได้แก่ ความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งข้าราชการประจำมีความต่อเนื่องมากกว่าข้อได้เปรียบของ ข้าราชการ ในด้านนี้มีผลให้ข้าราชการสามารถเข้าไปมีอิทธิพลและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ขอบข่ายที่สำคัญๆ ได้มาก เพราะนักการเมืองจำเป็นต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์จากข้าราชการ นอกจากนี้การขาดความชำนาญงานอาจทำให้นักการเมืองไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานให้ เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และทำการตรวจสอบ-ประเมินผลการปฏิบัติตาม นโยบายเป็นไปไม่ได้โดยยาก โดยเฉพาะในกรณีที่ฝ่ายการเมืองขาดหน่วยงานสนับสนุน (Supporting Staff) ที่จะช่วยหาข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายพิจารณา ร่างกฎหมายและอนุมัติ โครงการตามพระราชบัญญัติงบประมาณ การขาดแหล่งข้อมูลของตนเองมีผลทำให้นักการเมือง ต้องพึ่งพารายงานและข้อมูลของข้าราชการ ซึ่งอาจปกปิดข้อบกพร่องบางอย่างที่มีผลเสียต่อ หน่วยงานของตน หรือเสนอแต่ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการขยายงบประมาณของส่วนราชการ โดยขาดการประเมินผลดี ผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามโครงการนั้นก็ไม่ได้

6. ความแตกต่างทางด้านความเป็นกลางทางการเมือง นักการเมืองเป็นผู้ที่สังกัดพรรค การเมืองที่มีอุดมการณ์ หรือแนวนโยบายที่แสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองนั้นต้องการสนับสนุน ผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มใด มีอุดมการณ์ในทางที่จะกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองอย่างไร ส่วนข้าราชการนั้นแม้ว่าจะสังกัดพรรคการเมืองโดยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่ในการปฏิบัติ หน้าที่แล้วจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่เป็นฝักเป็นฝ่าย และระบบราชการนั้นสนับสนุนผลประโยชน์ ของชาติ หรือสาธารณชนที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าของนักการเมืองได้แก่ การเลือกปฏิบัติ (Political Discrimination) ส่วนนักบริหารนั้นยึดถือความเป็นกลางไม่เป็นฝักเป็นฝ่าย (Administrative Impartiality)

สำหรับความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำนั้น ก็อาจเปลี่ยนแปลงไป ได้เช่นกัน กล่าวคือ ตามหลักการนั้นข้าราชการประจำจำนวนไม่น้อย และในทุกระดับซึ่งมี พฤติกรรมในทางตรงกันข้าม คือ ไม่เป็นทางการเมืองอย่างแท้จริง ข้าราชการประจำบางคนอาจรับ

ใช้ผลประโยชน์ของพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด อาศัยตำแหน่งหน้าที่เป็นคุณหรือเป็นโทษ ต่อพรรคการเมือง หรือนักการเมืองคนหนึ่งคนใดก็ได้

7. ความแตกต่างทางด้านข้อจำกัดพฤติกรรม นักการเมืองจะต้องทำตัวให้สอดคล้องกับคุณค่าและความต้องการของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง พฤติกรรมของนักการเมืองจึงผันแปรไปตามมติมหาชน และข้อเรียกร้องของผู้มีสิทธิออกเสียง ซึ่งเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของนักการเมือง ส่วนข้าราชการนั้นปฏิบัติตามกรอบกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของราชการ และไม่มีความจำเป็นโดยตรงที่จะเอาหัวคะแนนหรือประชาชนกลุ่มใดโดยเฉพาะ แต่กระนั้น ข้าราชการก็ต้องฟังมติของประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานที่ราชการผู้นั้นกระทำอยู่เช่นกัน (ชัยอนันต์, 2522:142-151)

ในการศึกษาครั้งนี้ เลือกใช้ทฤษฎีดังกล่าวในการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1, ข้อที่ 2 และข้อที่ 3 ซึ่งทฤษฎีดังกล่าว สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ เนื่องจากลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองกับลักษณะของกิจกรรมด้านการบริหารนั้น แม้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก แต่บทบาทและการปฏิบัติตัวของนักการเมืองกับข้าราชการประจำนั้น สามารถแยกแยะออกได้ว่าต่างทำหน้าที่และบทบาทคนละอย่างกัน ทั้งนี้ยังสามารถนำไปอธิบายได้ว่า นักการเมืองจะปล่อยให้ข้าราชการประจำมีอิสระโดยไม่ถูกรอบงำโดยอิทธิพลของนักการเมืองมากนักน้อยเพียงไร หรือในทำนองเดียวกันที่ว่า ข้าราชการประจำจะยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของฝ่ายการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนแล้วปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของฝ่ายการเมืองมากน้อยเพียงใดนั่นเอง

2.3 แนวคิดการเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณ

งานจัดทำงบประมาณในองค์กรปกติมักจะเป็นเกมต่อรองของฝ่ายต่างๆ ที่มุ่งจะแบ่งให้ได้งบประมาณให้มากที่สุด พฤติกรรมเหล่านี้ได้เกิดซ้ำแล้ว ซ้ำเล่าจนกว่างบประมาณจะได้รับการอนุมัติ งบประมาณที่ดีที่สุดในภายใต้ระบบนี้ คือ ผู้บริหารที่เป็นนักต่อรองที่มีความสามารถย่อมจะเป็นผู้ชนะได้งบประมาณมากที่สุดภายใต้วิธีต่อรองดังกล่าว (ธงชัย สันติวงษ์, หน้า 73) มีนักวิชาการหลายคนได้กล่าวถึงการเมืองในกระบวนการงบประมาณ ดังนี้

Aaron Wildavsky (1964) ได้อธิบายถึงการจัดทำงบประมาณแบบ Program Budgeting ว่าในระบอบประชาธิปไตยจะมีกลุ่มต่างๆ ที่จะมีผลประโยชน์ได้เสียเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำงบประมาณในประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มต่างๆ ประกอบด้วยกรมการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา ประธานาธิบดีและกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชน ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อมีบุคคลหลายๆกลุ่ม หลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องเช่นนี้ การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณโดยอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวจึงกระทำไม่ได้เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ จนทำให้กฎหมายงบประมาณอาจไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ดังนั้น ทางออกก็คือการจัดทำงบประมาณไม่จำเป็นต้องเกิดจากความเห็นพ้องต้องกันหมดของทุกฝ่าย แต่อาจจัดทำงบประมาณโดยการประนีประนอมกัน และต่อรองทางการเมืองโดยอธิบายได้ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

1. แม้จะมีทางเลือกหลายทางในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณก็ตาม แต่ทางที่จะเลือกได้จริงๆ มีอยู่เพียงไม่กี่ทาง
2. แม้จะมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่ก็จะไม่แตกต่างจากนโยบายงบประมาณเดิมมากนัก
3. ผู้ที่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง มักจะพิจารณาเฉพาะในส่วนที่ตนต้องการ และขัดขวางในส่วนที่ขัดแย้งกับความต้องการของตน

ตามความคิดเห็นของ Wildavsky จึงไม่ปรากฏว่าจะมีทฤษฎีใดที่สามารถยึดเป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณได้ เพราะถ้ามีทฤษฎีที่แท้จริง งบประมาณรายจ่ายที่ผ่านสภานิติบัญญัติก็ควรจะสอดคล้องกับหลักวิชาการ กิจกรรมของรัฐบาลก็ควรจะกำหนดขึ้นตามแนวทฤษฎีที่อธิบายได้ว่า รัฐบาลควรใช้งบประมาณเท่าใด ในรายการใดบ้าง และรัฐบาลจะสามารถจัดทำงบประมาณได้ถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด ขณะเดียวกันก็ไม่ควรจะเกิดความขัดแย้งในการบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ นั้น ปัญหาการจัดทำงบประมาณมิได้อยู่ที่ว่า “จัดอย่างไรจึงจะได้ประโยชน์สูงสุด” แต่อยู่ที่ว่า “ใครจะได้รับประโยชน์จากการจัดทำงบประมานนั้น และได้เท่าไร” ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะสร้างทฤษฎีมาใช้ในการจัดทำงบประมาณ และในกรณีที่กระบวนการงบประมาณที่เป็นอยู่นั้นไม่ถูกต้อง ความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้การจัดทำงบประมาณสมบูรณ์ขึ้นนั้น Wildavsky เห็นว่าจะทำไม่สำเร็จ ถ้าหากไม่มีการแก้ไขระบบการเมือง Wildavsky มีความเห็นว่า การจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องของการเมือง มากกว่าการใช้หลักการ หรือทฤษฎีใดๆเข้ามาพิจารณา เพราะเป็นเรื่องของการต่อรองและแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณ โดยบุคคล หรือกลุ่มคน Wildavsky ได้นำหลักทางเศรษฐศาสตร์กับหลักรัฐศาสตร์มาเทียบเคียงกันในการจัดทำงบประมาณ โดยชี้ให้เห็นว่า การใช้หลักการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost/Benefit Analysis) มาใช้ในการจัดทำงบประมาณของรัฐอย่างเดียวนั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลมิใช่เลือกโครงการที่ดีที่สุดแต่เป็นการตัดโครงการที่เลวที่สุดออกไปมากกว่า ดังนั้นความถูกต้องในการจัดทำงบประมาณ จึงมิได้คิดเฉพาะเรื่องของต้นทุนและค่าใช้จ่าย (Cost/Benefit) อย่างเดียว หากต้องคำนึงถึงเหตุผลทางการเมือง (Political Rationality) เป็น

สำคัญอีกด้วย เพราะถ้าไม่คิดถึงทางการเมืองแต่จัดทำงบประมาณโดยคิดเฉพาะหลักทาง เศรษฐศาสตร์ อาจทำให้เกิดผลเสียทางการเมือง (Political Cost) ขึ้นได้

Wildavsky มีความคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินกับการเมือง ว่าการเสนอขอ งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังของหน่วยงานต่อเงิน งบประมาณที่หน่วยงานนั้นๆจะได้รับ เพื่อใช้จ่ายในโครงการต่างๆ ด้วยเหตุนี้ การเสนอขอ งบประมาณมักจะต้องอาศัยกลยุทธ์ (Strategy) เพื่อให้เป้าหมายของส่วนราชการนั้นๆ ได้รับการ สนับสนุน โดยอาศัยเครือข่าย (Network) ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับความพึงพอใจในประเด็นที่ มีต่อโครงการที่หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการและงบประมาณที่ประกาศใช้จึงมักมีลักษณะที่ว่า อะไรก็ ตามที่เคยทำมาแล้วก็มักมีโอกาที่จะได้ทำต่อไปอีก ส่วนโครงการใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อย่างมากนั้น ก็มักจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ฉะนั้นเมื่อพิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า งบประมาณจึงเป็นเรื่องการเมืองนั่นเอง เพราะกระบวนการงบประมาณจะเป็นปรากฏการณ์ของ พฤติกรรมของบุคคลต่างๆ ในวงการรัฐบาล ถ้าหากถือว่าการเมืองคือ การขัดแย้งระหว่างผู้ที่ต้องการ ให้สิ่งที่ตนชอบ ปรากฏในนโยบายของชาติ (National Policy) แล้ว ผลของการขัดแย้งหรือการ ต่อสู้ (Struggle) กันนั้นก็จะปรากฏอยู่ในงบประมาณนั่นเอง ดังนั้นหากมีคำถามว่า “ใครได้อะไร จากสิ่งที่รัฐบาลต้องให้” (Who gets what the government has to give) แล้ว คำตอบก็คือสิ่งที่ ปรากฏอยู่ในงบประมาณนั่นเอง และหากพิจารณาว่าการเมืองคือ กระบวนการที่รัฐบาลพยายาม ระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อบำบัดความต้องการหรือปัญหาที่มีอยู่แล้ว งบประมาณก็คือศูนย์รวมของ ความพยายามเหล่านั้น

ขนาด (Size) และลักษณะ (Shape) ของงบประมาณในประเทศอเมริกา จึงเป็นการต่อสู้ อย่างมาก ในวิถีทางการเมืองของทุกฝ่าย ได้แก่ ประธานาธิบดี พรรคการเมืองต่างๆ ผู้บริหาร สมาชิกสภา กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งต่างมีส่วนร่วมเพื่อให้สิ่งที่ตนชอบ หรือพอใจปรากฏอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน ชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ การประนีประนอมหรือการ ต่อรอง การต่อรองหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อสังคมจะปรากฏชัดอยู่ใน งบประมาณทั้งสิ้น

George A. Steinet (1965) ได้กล่าวถึงงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) ว่างบประมาณแบบนี้เป็นการพยายามหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยให้การตัดสินใจ จัดทำงบประมาณจากทางเลือกต่างๆ ได้ดีที่สุดในการกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบนี้ จึงต้อง กำเนินถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและในแง่วิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน แต่ในการตัดสินใจ ขั้นสุดท้าย ก็จะต้องพิจารณาปัญหาทางการเมืองควบคู่กันไปด้วย ส่วนการที่จะให้ความสำคัญต่อ

ปัญหาเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมืองมากกว่ากันอย่างไรนั้น เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจแต่ละครั้งในแต่ละช่วงและเป็นกรณีๆ ไป

ในแง่หนึ่งของ Steiner ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับ Lewis คือความพยายามที่จะหา ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาทางเลือกที่ดีที่สุดในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็เป็น การนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาพิจารณานั้นเอง เพราะการกำหนดทางเลือกต่างๆ ก็ดี การ เปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นก็ดี อย่างน้อยที่สุดก็ต้องนำแนวทางวิเคราะห์ต้นทุนกับ ผลประโยชน์ (Cost-benefit Analysis) เข้ามาช่วยในการตัดสินใจ

แต่ในอีกแง่หนึ่งนั้น Steiner ก็ยังลงความเห็นไว้ว่า แม้หลักทางเศรษฐศาสตร์จะเป็นเรื่อง สำคัญในการจัดทำงบประมาณ แต่ท้ายสุดแล้วการตัดสินใจจัดทำงบประมาณจำเป็นต้องนำปัญหา ทางการเมืองเข้ามาพิจารณาคู่กันไปด้วย

Roland N. McKean (1968) ได้กล่าวว่า การต่อรองในการจัดทำงบประมาณของ รัฐบาลมักมีการดึงเอาประเด็นอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการพิจารณางบประมาณเข้า มาพิจารณาด้วย บางทีรัฐบาลก็อาจใช้อำนาจบีบบังคับไม่ว่าจะเป็นเสียงส่วนน้อย (Minority) หรือ แม้แต่เสียงส่วนมาก (Majority) ก็ตาม เพื่อให้สนับสนุนในการอนุมัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ

แม้แต่ในรัฐสภาเอง ก็จะมีการวิ่งเต้นหาเสียงในกลุ่มย่อยต่างๆ เพื่อให้สนับสนุน ความเห็นของตนในการจัดทำงบประมาณ ดังนั้นจึงอาจมีการอนุมัติให้มีการดำเนิน โครงการหนึ่ง โครงการอย่างใดก่อนข้างขาดเหตุผลก็ได้ McKean จึงสรุปว่า ลักษณะของการต่อรองในการจัดทำ งบประมาณไม่มีลักษณะเป็นระบบที่แน่นอนหรือคาดคะเนได้ เพราะขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของ ฝ่ายต่างๆ หรือกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อรอง

อิทธิพลของการต่อรองในการจัดทำงบประมาณ ทำให้บุคคลและกลุ่มมองประโยชน์ของ ตนและกลุ่มมากกว่ามองเป้าหมายรวมของประเทศหรือของสังคม

Charles L. Schultze (1968) ได้กล่าวว่า การจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องของการเมือง เพราะเขากล่าวว่า การพิจารณางบประมาณมิใช่พิจารณาประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้น แต่ ต้องพิจารณาถึงความสำเร็จทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยยกตัวอย่างว่า ถ้าจัดทำงบประมาณโดยมี การเสนอโครงการใหม่ๆ อาจมีปัญหาทำให้เกิดความยุ่งยากที่ไม่อาจคาดคะเนได้ว่าจะไปใน รูปแบบใด Schultze เสนอว่า ถ้ากระทรวงใดจะเสนอโครงการใหม่ๆ หรือโครงการใหญ่ก็ควรเชิญ ผู้เชี่ยวชาญของรัฐสภาเข้าร่วมโครงการพิจารณาโครงการด้วย เพราะจะทำให้ได้รับการสนับสนุน ด้วยดีขึ้น

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)

Akin Rabibhadana (1975: 93) ได้นิยาม ระบบอุปถัมภ์ว่า หมายถึง ความสัมพันธ์คู่ในลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์มีฐานะเหนือกว่าผู้รับอุปถัมภ์ คุณลักษณะของความสัมพันธ์อยู่ที่ความเป็นมิตรที่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน และการแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรที่ต้องการ

James Scott (1977) พูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ว่าอาจนิยามได้ดีในกรณีของความสัมพันธ์คู่ (ระหว่างคนสองคน) ที่เป็นกลไกของให้บริการผู้อุปถัมภ์ ในสถานะของการตอบแทนซึ่งกันและกัน ความไม่เท่าเทียมในแง่ทรัพย์สิน ความสัมพันธ์ ในลักษณะที่บุคคลหนึ่งจะมีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ (ผู้อุปถัมภ์) ที่จะใช้อิทธิพลและทรัพยากรของตนการปกป้องคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์ หรือทั้งสองอย่างแก่บุคคลที่มีสถานภาพต่ำกว่า (ผู้รับอุปถัมภ์) ผู้ซึ่งจะต้องตอบแทนโดยการให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือตลอดจนอำนาจ และสถานภาพ ความสัมพันธ์ส่วนตวัระหว่างผู้ที่เห็นหน้ากันเสมอๆ และความสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่นไม่เฉพาะเจาะจง เป็นเงื่อนไขสามประการที่จะช่วยแยกความแตกต่างของลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์

ผู้อุปถัมภ์ (Patron) หมายถึง บุคคลที่มีอำนาจ สถานภาพ ฉันทานุมัติ (Sanction) และอิทธิพล โดยที่บุคคลเหล่านี้จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ กับผู้มีอำนาจค้อยกว่า หรือเป็น “ผู้รับอุปถัมภ์” (Client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและการปกป้อง ผู้อุปถัมภ์ให้ประโยชน์โดยหวังจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของสินค้า ความภักดี การสนับสนุนทางการเมืองและบริการในรูปแบบต่างๆ จากผู้รับอุปถัมภ์ของตน ความสัมพันธ์ในเชิงตอบแทนซึ่งกันและกัน (Reciprocal Relationships) นี้ อาจออกมาในรูปแบบที่เป็นสัญญาแบบทางการ (Formal Contract) ที่มีการกำหนดสิทธิและข้อผูกพันของทั้งสองฝ่ายอย่างชัดเจนหรืออาจออกมาในรูปแบบที่เป็นทางการน้อยกว่า มีความยืดหยุ่นมากกว่า

Lucien M. Hanks เชื่อว่า สังคมไทยสามารถวิเคราะห์และเข้าใจได้โดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ Hanks เชื่อว่า สังคมไทยที่สานเข้าด้วยกัน โดยระบบอุปถัมภ์ตั้งแต่กรรมกร ชาวไร่ ชาวนา ไปจนถึงสังคมระดับประเทศ ทุกคนในสังคมไทยต่างเป็นผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ในขณะเดียวกัน นอกจากนี้ Hanks ยังได้สร้างแนวคิดเรื่อง “ระบบบริวาร” และ “แวดวง” เพื่อขยายอำนาจในการอธิบายสังคมไทยอย่างครอบคลุมทั้งหมด (อมรา และปรีชา, 2539: 187)

Hanks กล่าวว่า คนไทยแต่ละคนมองคนอื่นในระเบียบสังคมตามฐานะ ตำแหน่งว่าเขาอยู่สูงหรือต่ำกว่าตน คนที่สูงอายุ การศึกษาดีและร่ำรวยจึงอยู่ในฐานะที่สูงกว่า ทั้งนี้ถือว่า เพราะมีคุณธรรมหรือพูดอย่างพุทธว่า มีบุญมาก บนพื้นฐานของความแตกต่างของฐานะทางสังคมเช่นนี้ ลำดับชั้น หรือ สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) จึงเกิดขึ้น โดยการที่บุคคลแต่ละคนให้ความ

เคารพต่อผู้ที่มีฐานะสูงกว่าตนและได้รับความเคารพจากผู้ที่มีฐานะต่ำกว่าตน แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีฐานะและผู้ด้อยฐานะนี้ เรียกว่า “ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์” ผู้มีฐานะดีกว่าเกื้อกูลทรัพยากรของตัวเองเพื่อประโยชน์ของผู้รับอุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์ก็จะสนองตอบโดยการรับใช้ ช่วยเหลืองานของผู้ให้อุปถัมภ์

ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แตกต่างกันไปตามระดับของความสนิทสนม และความไว้วางใจ และความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์นี้มีลักษณะพิเศษคือ เป็นไปโดยความสมัครใจและสามารถสิ้นสุดลงได้เมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดบอกเลิก ความสัมพันธ์ดำรงอยู่ได้ เมื่อทั้งสองฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์และความสะดวกจากพันธะที่มีไปจนกว่าจะเกิดเหตุการณ์เลวร้ายที่ทำลายความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (ชญาดา, 2539: 191)

Fortes กล่าวถึง ระบบอุปถัมภ์ใน “axiom of amity” ว่า ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มักจะแฝงไว้ด้วยลักษณะของความสัมพันธ์ทางเครือญาติ นั่นคือ ความสัมพันธ์ทางเครือญาติเป็นความสัมพันธ์ที่ยาวนานที่การแลกเปลี่ยนไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าของสิ่งที่แลกเปลี่ยน ว่าจะต้องเท่ากัน ในระยะเวลาจำกัด เขากล่าวว่า ปัจจัยด้านศีลธรรม มีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ข้อเรียกร้องจากญาติเป็นสิ่งที่ปฏิเสธยาก เหตุนี้จึงพบว่าในหลายๆสังคม ญาติสมมติเป็นแนวคิดที่สำคัญอย่างมาก ในสังคมไทยลักษณะของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มักจะมีการอ้างอิงความเชื่อหรือใช้สำนวนของเครือญาติ การใช้ศัพท์ทางเครือญาติในสังคมไทยเป็นไปอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวที่จะช่วยลดการแข่งขันหรือการเอาเปรียบกัน ประการสุดท้ายนี้สำคัญมาก เพราะศัพท์ทางเครือญาติจะครอบคลุมบางส่วนของระบบอุปถัมภ์ และในขณะเดียวกันก็เกี่ยวพันกับความสัมพันธ์แบบอื่นๆ เช่น การเป็นญาติโดยตรงหรือเป็นเพื่อนกัน เป็นต้น (อมรา และปรีชา, 2539: 246)

Jeremy Kamp (1980) ได้พูดถึงการตีความระบบเครือญาติ และไม่ปฏิเสธว่าคนทั่วไปอาจใช้เป็นเครื่องมือเพื่อจุดประสงค์อื่น แต่เหตุผลหนึ่งที่ใช้กันนั้นเนื่องมาจากปัจจัยด้านศีลธรรม ข้อเรียกร้องจากญาติเป็นสิ่งที่ปฏิเสธได้ยาก ด้วยเหตุนี้จึงพบว่า ในหลายๆสังคม ญาติสมมติเป็นแนวความคิดที่สำคัญเป็นอย่างมาก ในสังคมไทยลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ก็มักจะมีการอ้างอิงความเชื่อ หรือใช้สำนวนของเครือญาติ การใช้ศัพท์ทางเครือญาติในสังคมไทยเป็นไปอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวที่จะช่วยลดการแข่งขันหรือการเอาเปรียบกัน ประการสุดท้าย มีความสำคัญมาก เพราะศัพท์ทางเครือญาติจะครอบคลุมบางส่วนของระบบอุปถัมภ์และในขณะเดียวกันก็เกี่ยวพันความสัมพันธ์แบบอื่นๆ

Kamp ยังสรุปว่า การอธิบายความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็ช่วยให้มีการกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ทางสังคมที่ชัดเจนขึ้น การจัด

องค์กรที่เป็นทางการ มักจะขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ที่เป็นสากลหรือระเบียบราชการ แต่ในทางปฏิบัติ กลับถูกครอบงำโดยความสัมพันธ์และข้อผูกมัดส่วนตัว ระบบอุปถัมภ์จึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องอยู่ในสถาบันที่เป็นทางการ ข้อความนี้จึงมีประโยชน์อยู่และจะมองข้ามไปไม่ได้

ในการศึกษาครั้งนี้ เลือกใช้ทฤษฎีดังกล่าวในการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และตอบคำถามการวิจัย ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวนี้สามารถอธิบายให้เห็นและเข้าใจถึงบทบาทของกลุ่มการเมืองต่างๆ รวมถึง อธิบายว่ามีปัจจัยใดในทางการเมืองที่มีบทบาทและมีผลต่อการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งยังส่งผลให้ผู้วิจัยได้เข้าใจลักษณะและบทบาทดังกล่าว นั่นเอง

ในการศึกษาครั้งนี้ เลือกใช้ทฤษฎีดังกล่าวในการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1, ข้อที่ 2 และข้อที่ 3 ซึ่งทฤษฎีดังกล่าว สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ เนื่องจากลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองกับลักษณะของกิจกรรมด้านการบริหารนั้น แม้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก แต่บทบาทและการปฏิบัติตัวของนักการเมืองกับข้าราชการประจำนั้นสามารถแยกแยะออกได้ว่า ต่างทำหน้าที่และบทบาทคนละอย่าง ทั้งนี้ยังสามารถนำไปอธิบายได้ว่า นักการเมืองจะปล่อยให้ข้าราชการประจำมีอิสระโดยไม่ถูกครอบงำโดยอิทธิพลทางการเมืองมากนักน้อยเพียงไร หรือในทำนองเดียวกันที่ว่า ข้าราชการประจำจะยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของฝ่ายการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนแล้วปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของฝ่ายการเมืองมากนักน้อยเพียงใด นั่นเอง

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ภูสิต สมจิตต์ (2534) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร” ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรเป็นไปได้ยากที่ฝ่ายบริหารจะยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณอยู่บนพื้นฐานทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจาก การจัดสรรในลักษณะเช่นนี้อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลกระทบทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่ลงตัว ด้วยเหตุนี้ การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร จึงให้ความสำคัญกับการสร้างข้อยุติ ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้งบประมาณเป็นรูปร่างและสามารถนำมาใช้ได้ตามกำหนด กลวิธีอย่างหนึ่งที่ฝ่ายบริหารเลือกนำมาใช้ คือ การต่อรองและการประนีประนอมในการแบ่งสรรงบประมาณ ตลอดจนการสร้างกติกาก่อนหรือข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ข้อตกลงดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรร

งบประมาณให้เท่าเทียมกัน อย่างเป็นธรรม และในขณะเดียวกัน ฝ่ายบริหารก็จะต้องใช้กลวิธีต่างๆ ในการแสวงหาการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ร่างข้อบัญญัติ งบประมาณจะสามารถพิจารณาจากสภาจังหวัดได้

พวงน้อย สัตโยภาส (2538) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหาการจัดสรรงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รวมถึง ศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดและข้าราชการประจำที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ

วิธีการวิจัย ใช้การวิจัยจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และการใช้แบบสอบถาม จากกลุ่มประชากร ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 15 ราย ซึ่งดำรงตำแหน่งตามวาระที่ได้รับเลือกตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2533-2537 และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนกิ่งอำเภอ รวม 30 ราย รวมกลุ่มประชากรทั้งสิ้น 46 ราย ผลการวิจัยพบว่า

1. สมาชิกสภาจังหวัด สามารถอาศัยกลไกของสภาจังหวัด ในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามความต้องการของสมาชิกสภาจังหวัด มากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์

2. สมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าฝ่ายบริหาร เพราะกฎระเบียบต่างๆ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัด นำปัญหาความต้องการของประชาชนสู่การพิจารณาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และสภาจังหวัด จนกระทั่งเป็นข้อบัญญัติจังหวัดประกาศใช้

3. ถึงแม้กฎระเบียบจะให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลสมาชิกสภาจังหวัด ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารก็มิได้ใช้อำนาจนั้นอย่างเต็มที่ แต่ใช้วิธีการหลีกเลี่ยงเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น คือ โดยวิธีการประนีประนอม

4. สมาชิกสภาจังหวัดมีแนวโน้มที่จะหาวิธีการและแนวทางที่ทำให้พื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเอง ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่อื่น มิได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ได้ร่วมกับฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นแต่อย่างใด

จากการศึกษา ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะ เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ไว้ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณควรยึดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ที่วางหลักเกณฑ์ไว้

2. ควรมีการตรวจสอบถึงความเป็นไปได้ของโครงการ และให้ความสำคัญกับพื้นที่ทุกพื้นที่ในความรับผิดชอบเท่าเทียมกัน

3. ควรมีการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงบประมาณให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบ เพื่อให้เกิดระบบการติดตามตรวจสอบ ผลของการดำเนินงานและควบคุมการจัดสรรงบประมาณ

ปกรณ์ บุรณูปกรณ์ (2541) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” พบว่า ในเรื่องความรู้ความเข้าใจวิธีการงบประมาณ ส่วนใหญ่มีความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ร่างข้อบังคับงบประมาณ และระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ แต่กลุ่มตัวอย่างไม่ค่อยเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงบประมาณประจำปี เช่น ผู้มีสิทธิอนุมัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย การใช้ข้อบังคับงบประมาณฉบับก่อนหน้าได้ หากข้อบังคับปีปัจจุบันยังไม่อนุมัติ จะเห็นได้ว่า การบริหารงานงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีทั้งปัญหาและอุปสรรค ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นรูปแบบการกระจายอำนาจในท้องถิ่นที่ค่อนข้างมีอิสระ ฉะนั้น จึงได้มีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การปรับปรุงด้านการจัดเตรียมงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณประจำปี หรืองบประมาณหมวดเงินอุดหนุน ต้องมีความชัดเจน และควรปรับปรุงการจัดเก็บภาษี วิธีการประเมินการประเมินผลการจัดเก็บ การจัดทำแผนและ โครงการ พร้อมลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อประกอบงบประมาณ ตลอดจนการให้การศึกษาอบรมแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ให้มีความรู้ความเข้าใจในการตรวจสอบ

2. การบริหารงบประมาณประจำปี องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดลำดับความจำเป็นในการใช้งบประมาณไว้ล่วงหน้า ตลอดจนตรวจสอบรายได้ รายจ่าย ว่าเป็นไปตามเป้าหมายเพียงใด หากดำเนินการด้านงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ควรหาวิธีการปรับปรุง แก้ไขปัญหา ที่สำคัญคือ ควรเตรียมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้พร้อม

3. การตรวจสอบเอกสารการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี ประกอบด้วย ควรทำการตรวจสอบการใช้จ่ายว่าเป็นไปตามแผนพัฒนาตำบลหรือไม่ ผู้ที่มีอำนาจเข้าตรวจสอบควรมีความรู้ความเข้าใจในวิธีการตรวจสอบให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ผลการใช้งบประมาณ ผลการปฏิบัติตามแผนงาน เพื่อให้มีการตรวจสอบได้โดยง่าย

วัฒนา ชัยสวัสดิ์ (2542) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่: กรณีศึกษา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2540” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2540

และปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ทราบว่าปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดว่า ในการจัดทำงบประมาณจะมีการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้อง เพราะการจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองมากกว่า การใช้หลักการหรือทฤษฎี มีการต่อรองและแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณโดยบุคคล หรือกลุ่มคน ส่วนวิธีการศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) บุคคลสำคัญทั้งภายในและภายนอกองค์กรเทศบาลนครเชียงใหม่ ตลอดจนการสังเกตการณ์ (Observation) ผลการศึกษา ปรากฏดังนี้

1. ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญในการพัฒนาเมืองน้อยมาก แต่กลับแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

2. ฝ่ายการเมืองมุ่งแต่การจัดทำโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน

3. การจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่แขวงยังไม่มีความเป็นธรรม ขึ้นอยู่กับนักการเมืองที่มีอำนาจว่ามี ที่จะผลักดันงบประมาณลงในพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเอง

4. ฝ่ายการเมืองได้แสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณทั้งทางตรง และทางอ้อม

5. คุณภาพงานก่อสร้างของเทศบาลไม่มีมาตรฐาน

6. สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ตามบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการจัดทำงบประมาณ

7. ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เกิดจากสาเหตุดังนี้

7.1 เกิดจากการแข่งขันอำนาจ

7.2 เกิดจากการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

7.3 การจัดสรรงบประมาณที่ไม่ปฏิบัติตามหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง

อดุลย์ กันทะเรศน์ (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การจัดทำงบประมาณในองค์การบริหารส่วนตำบลในมิติทางการเมือง” มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษากระบวนการในการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานตามโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2539 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณในองค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาครั้งนี้ ใช้องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 138 แห่ง เป็นหน่วยในการศึกษา โดยเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสอบถามจาก ประธานกรรมการบริหาร ประธานสภา กรรมการบริหาร สมาชิกสภา และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1,242 คน

ผลการศึกษาพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่พิจารณาจัดสรรงบประมาณ หรือโครงการ โดยไม่ได้ยึดแผนพัฒนาตำบลและโครงการที่จำเป็นเร่งด่วน แต่การจัดสรรขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง อำนาจ อิทธิพล และระบบอุปถัมภ์ จึงสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใช่แผนพัฒนาตำบล เป็นเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ

2. บทบาทในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ หรือโครงการตกอยู่ในกลุ่มของบรรดา ผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะประธานกรรมการบริหาร

3. ความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น การเป็นเครือญาติพี่น้อง เพื่อน คนรู้จักใกล้ชิด การสนับสนุนทางการเมือง หรือทางการเงินแก่ผู้มีอำนาจจัดสรร ซึ่งเป็นลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกัน ในแบบของผู้ให้การอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ในระดับหนึ่ง จึงกล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณมีแนวโน้มอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์

กิตติภูมิ นามวงศ์ (2546) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเชียงราย ประจำปี 2544” พบว่า งบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดการให้กับสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละคนนั้น ไม่เท่าเทียมกัน เพราะมีการต่อรองและมีระบบอุปถัมภ์เข้ามามีอิทธิพลเหนือกว่าการจัดสรรงบประมาณแบบสมเหตุสมผล (Rationality) โดยฝ่ายบริหารจัดการ งบประมาณให้สมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นฝ่ายตนมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนเห็นด้วยกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง นอกจากนี้ ยังพบว่า งบประมาณที่ผ่านร่างเป็นข้อบัญญัติต้องการ บริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการอุตสาหกรรมและการโยธา รองลงมาคือ ด้าน เกษตรกรรม ด้านศาสนา วัฒนธรรม นันทนาการ และแผนงานสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ส่วน ด้านการเคหะชุมชน ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านสาธารณสุขและด้านการศึกษาวิจัยจะมีน้อยมาก โครงการส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นลักษณะ ของเบี้ยหัวแตกที่แท้จริงมากำหนดเป็นแผนงาน/โครงการ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือ องค์การใดๆ

สมหวัง ไชยเขียว (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณตาม แผนพัฒนาตำบล 3 ปี ของเทศบาลตำบลบุญเรือง จังหวัดเชียงราย” ผลการศึกษาพบว่า

1. ในด้านหลักและวิธีการในการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาตำบล 3 ปีของ เทศบาลตำบลบุญเรืองนั้น กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่า คณะกรรมการหมู่บ้านสามารถผลักดันให้ แผนงานและ โครงการต่างๆ ของหมู่บ้านตนเองที่อยู่ในแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ของเทศบาลได้รับการ จัดสรรงบประมาณอยู่ในระดับมากที่สุด

2. ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาตำบล 3 ปีของเทศบาลตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยประเด็นที่มีปัญหาอยู่ในระดับมากที่สุด คือ การจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงานและโครงการต่าง ๆ นั้น ประชาชนยังคิดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น

3. ผู้บริหารและผู้นำท้องถิ่น มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ของเทศบาลตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย พบว่า ในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาตำบล 3 ปีนั้น ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณนั้น ขาดการคำนึงถึงเหตุผลที่จำเป็นและประโยชน์ของโครงการ แต่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวคนเพียงเพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงในครั้งต่อไป โครงการในแผนพัฒนามีการปรับปรุงทุกที ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุและเสียเวลาในการดำเนินงาน

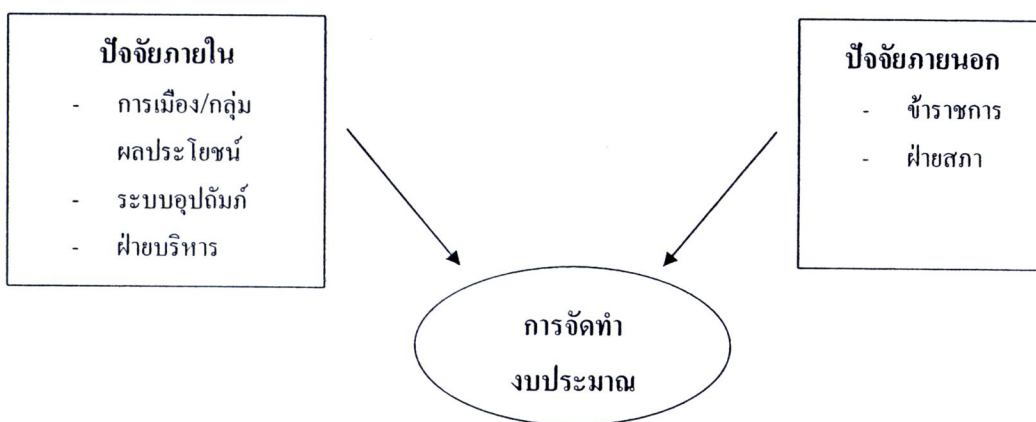
4. ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้นำท้องถิ่นในแต่ละหมู่บ้าน ไม่มีความสัมพันธ์กับปัญหาในการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ของเทศบาลตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

5. ข้อเสนอแนะ คือ ภาครัฐควรส่งเสริมให้ผู้นำชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดทำแผน ขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี โดยมีกรอบรมหลักสูตรระยะสั้น รวมทั้งมีการสื่อสารให้ประชาชนได้เข้าใจในบทบาทของตนเอง และมีจิตสำนึกในการถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก การจัดทำแผนพัฒนาตำบลและการจัดสรรงบประมาณควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเริ่มจากการจัดทำแผน การติดตามแผน และการประเมินผล

เจเลียว ทองเที้ยว (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล: มุมมองของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลเขตอำเภอเสริมงาม จังหวัดลำปาง” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบริหารงานด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเสริมงาม จังหวัดลำปาง ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ คณะผู้บริหารสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้าง จำนวน 120 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แบบสอบถามชนิดมาตราส่วน ประมาณค่า 5 ช่วง ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์โดยวิธีทางสถิติ เพื่อหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแยกออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดเก็บรายได้ ด้านการจัดสรรภาษีต่างๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และด้านอื่นๆที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ โดยส่วนรวมทุกด้านมีปัญหาใน

ระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายละเอียดของปัญหาในแต่ละด้าน พบว่า มีระดับของปัญหาที่แตกต่างกันออกไป ตั้งแต่ระดับมากถึงระดับน้อย

2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา



กรอบแนวคิดดังกล่าว สามารถอธิบายได้ว่า ปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของเทศบาล มีอยู่ 2 ปัจจัย ด้วยกัน คือ ปัจจัยภายใน กับปัจจัยภายนอก ซึ่งปัจจัยภายใน ได้แก่ การเมือง/กลุ่มผลประโยชน์ และระบบอุปถัมภ์ โดย “การเมือง” นั้นเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณได้เพราะการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการในการจัดสรรทรัพยากร รวมถึงผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีจำกัดภายในกลุ่ม รายได้ต่างๆ เหล่านั้นทำให้เกิดการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่นางบประมาณมาใช้จ่ายในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การนำงบประมาณลงสู่พื้นที่เลือกตั้งของตน ทั้งนี้อาจมีจุดประสงค์ที่หลากหลาย เช่น เพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน ฐานเสียง รวมถึงผลประโยชน์ในรูปของส่วนแบ่งจากผู้รับเหมาก่อสร้างก็ได้

กลุ่มบุคคลที่เป็นผู้บริหารงาน ถ้าการที่ฝ่ายบริหารสามารถที่จะอยู่เหนือ หรือครอบงำฝ่ายสภาได้ นั้นเป็นการแสดงว่า บุคคลที่รวมตัวกันเป็นผู้บริหาร เป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการเจรจาต่อรองและชี้นำสภาได้นั่นเอง อีกทั้งยังเป็นกลุ่มคนที่มีภาวะผู้นำ มีวิธีการในการดึงงบประมาณรู้จักจัดสรรงบประมาณให้ลงตัว ประกอบกับสมาชิกสภาส่วนใหญ่ เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความสามารถมากกว่าตน จึงทำให้การเสนองบประมาณโดยฝ่ายบริหารนั้นน่าเชื่อถือและมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น

ในส่วน of ระบบอุปถัมภ์นั้น เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณตรงที่ เป็นการ แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้านาย-ลูกน้อง หรือกลุ่มธุรกิจต่างๆ บุคคลในฝ่ายบริหารอาจจะ ใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ก็เป็นไปได้ เมื่อฝ่ายบริหารเสนอหรือ ต้องการอะไร ฝ่ายสภาส่วนใหญ่ก็มักจะยอมตามความต้องการของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ เพื่อน หรือญาติ รวมไปถึงนักการเมือง ก็อาจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณได้เช่นกัน ลักษณะความสัมพันธ์แบบนี้ ในสังคมไทย ยากที่จะทำการปฏิเสธ

นอกจากปัจจัยภายในแล้ว ก็อาจมีปัจจัยภายนอกเข้ามาแทรกแซงการจัดทำงบประมาณ ได้ นั่นก็คือ ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมถึงฝ่ายสภา ซึ่งมักจะเป็นผู้สำรวจ รวบรวมข้อมูล สภาพ ปัญหา ศึกษาแผนงาน ของการพัฒนาเทศบาล เพื่อนำมาเป็นแนวในการกำหนดทิศทางการจัดทำ ร่างข้อบังคับงบประมาณ เพื่อให้ฝ่ายบริหารพิจารณาก่อนนำเสนอสภา ฝ่ายข้าราชการประจำเป็น บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ในเรื่องของระเบียบทางราชการ น่าจะมีบทบาทในการที่จะเข้ามา แทรกแซงในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลเช่นกัน แต่ถ้าบางกรณี เช่น มีเรื่องของผลประโยชน์ เข้ามาเกี่ยวข้อง ฝ่ายข้าราชการประจำเองก็อาจจะได้รับเปอร์เซ็นต์จากโครงการต่างๆ ก็เป็นไปได้