

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลด่านเกวียน” ผู้ศึกษาได้ค้นคว้ารวบรวมวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในกระบวนการต่อไป ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับ “บทบาท”
 - 1.1 แนวคิดความหมายของคำว่า “บทบาท”
 - 1.2 แนวคิดความหมายของคำว่า “การใช้บทบาท”
2. แนวคิดเกี่ยวกับ “กลุ่มผลประโยชน์”
 - 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์กับการศึกษาแนวทาง “อำนาจ”
 - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ตามเหตุการณ์การ “รวมกลุ่ม”
 - 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ตามแนวทาง “วิธีการทำงาน”
3. แนวคิดเกี่ยวกับ “ระบบอุปถัมภ์”
 - 3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ด้าน “การเมืองการปกครองไทย”
 - 3.2.แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ด้าน “พัฒนาการของสังคมไทย”
4. กระบวนการการจัดทำงบประมาณของเทศบาล
 - 4.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล
 - 4.2 ที่มาของรายได้หลักที่นำมาจัดทำงบประมาณของเทศบาล
 - 4.3 ขั้นตอนการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลด่านเกวียน

1. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

1.1 แนวคิดความหมายของคำว่า “บทบาท”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2554, น. 648- 649) บทบาท อานบดบาด หมายถึง การทำท่าตามบท,การรำตามบท.โดยปริยายหมายความว่า *การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้* เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู บทบาทมาก หมายถึง มีท่าทางมาก,เย็ดขาดเพราะพิธีรีตองมาก, เช่น กว่าจะออกจากบ้านได้บทบาทมากเหลือเกิน

ปฟาณี วิถีวัฒนา (อ้างถึง วีรศักดิ์ พรหมภักดี, 2546, น. 5) คำว่า**บทบาท**ว่ามีความหมายใกล้เคียงกับ**สถานภาพ**มากเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้เลยเสมือนหนึ่งเป็นคนละด้านของเหรียญทั้งนี้**สถานภาพ**เป็นที่รวมของ**สิทธิ**และ**หน้าที่** บทบาทก็เป็น**ลักษณะที่เคลื่อนไหว (dynamic)** ของ**สถานภาพ** คือ การใช้**สิทธิ**และ**หน้าที่**ให้เกิดผล โดยได้ให้ความหมายของ**สถานภาพ**ดังนี้

สถานภาพ หมายถึง **สิทธิ**และ**หน้าที่**ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นและสังคมส่วนรวมเป็นสิ่งเฉพาะตัวบุคคลทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่นและมีอะไรที่เป็นเครื่องหมายของตนเอง

จึงแบ่ง**สถานภาพ**ออกเป็น 2 ประเภท คือ **สถานภาพโดยการกำเนิด (ascription of status)** และ**สถานภาพโดยการแต่งตั้งหรือใช้ความสามารถ (achievemeny of status)**

1.2 แนวคิดความหมายของคำว่า “การใช้บทบาท”

ไพบูลย์ ช่างเรียน (อ้างถึงใน ปรมล ภูตระกูล, 2548, น. 12) ได้อธิบายคำว่า**บทบาท**ตามแนวคิดทางสังคมว่าโดยทั่วไปอาจพิจารณาความหมายได้ 2 นัยคือ นัยแรกพิจารณา**ด้านโครงสร้างของสังคม (Social Structure)** บทบาทหมายถึงตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะโดย**แสดงคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น** อีกนัยหนึ่งพิจารณาใน**ด้านการแสดงบทบาทหรือการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social Interaction)** บทบาทหมายถึง **ผลต่อเนื้อที่มีแบบแผนการกระทำที่เกิดการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์แห่งการปฏิสัมพันธ์ (Interaction)** ตามนัยแรกข้างต้น บทบาทเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลในสังคม ซึ่งถูกทำให้แตกต่างโดย**คุณสมบัติและพฤติกรรม**ของเขามีปทัสถาน บทบาทแสดงให้เห็นถึงการจำแนกกิจกรรมต่าง ๆ และ**ลักษณะซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน**ในสังคมของสมาชิก ตามนัยหลัง บทบาทเป็นวิธีแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่ปฏิสัมพันธ์กันไม่ว่าจะปฏิบัติต่อกันอย่างไร ซึ่งพิจารณา**รวมทั้งสองนัยแล้ว** บทบาทเป็น**ตัวกลางระหว่างสังคมกับบุคคล**แต่ละคนที่อยู่ในสถานการณ์ซึ่ง**พฤติกรรม**ของเขากลายเป็น**แนวทางปฏิบัติ**ของสังคม ดังนั้นสังคมจึงมีการวางรูปแบบของบทบาท

ที่ควรจะเป็น (ought-to-role) เอาไว้เมื่อสถานภาพ (status) เป็นแหล่งรวมสิทธิและหน้าที่แล้ว บทบาทก็เป็นลักษณะที่เคลื่อนไหวของสถานภาพใช้สิทธิและหน้าที่ให้บังเกิดผลนั้น คือ สถานภาพ แสดงให้ทราบว่าบุคคลนั้นเป็นใคร

ปรพล พุทธะกุล (2548, น. 13) แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง บทบาทที่เป็นจริงตามแนวคิดของมีด (Mead 1950, p. 270) ได้อธิบายไว้ว่า องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติจริงหรือบทบาทที่เป็นจริงนั้นจะต้องประกอบด้วย

- 1) การรู้จักตนเอง
- 2) พฤติกรรมตามสถานการณ์ที่กำหนดให้ซึ่งเหมาะสมกับการส่งเสริมกับฐานะของตนเอง
- 3) ภูมิหลังของการกระทำที่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นซึ่งเป็นแบบอย่างเพื่อให้การกระทำเฉพาะอย่างเป็นไปตามที่แนวทางที่ต้องการ

4) การประเมินผลการกระทำตามบทบาทด้วยตนเองและโดยบุคคลอื่น

กอร์ดอน (Gordon, 1963, p. 357) ให้ความหมายว่า บทบาทที่เป็นจริงหมายถึง พฤติกรรมที่แต่ละบุคคลที่กระทำจริง ๆ ในการตอบสนองต่อข้อกำหนดต่าง ๆ ในตำแหน่งที่เขาครอบครองอยู่ โดยปกติจะมีช่องว่างที่เป็นความแตกต่างระหว่างบุคคลหรือแบบแผนในบทบาทที่เป็นจริงซึ่งความแตกต่างนี้ พาร์สัน (Parson อ้างใน ยุทธชัย แสงลี 2533, น. 15) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน อธิบายไว้ว่าความแตกต่างในบทบาทที่เป็นจริง ไม่ใช่เพียงแต่เกิดจากความแตกต่างในหน้าที่ทางสังคมที่ปฏิบัติต่อ ๆ กันมาซึ่งเกิดจากสิ่งที่กลุ่มบุคคลตั้งขึ้นไว้และแต่ละคนนำไปใช้ด้วย ถึงแม้ว่าภายในกลุ่มเดียวกันก็ตาม การคาดหวังอื่น ๆ ก็ไม่เป็นแบบเดียวกันไม่ว่าจะเป็น พฤติกรรมที่คาดหวังหรือความเข้มแข็งซึ่งผู้ทำหน้าที่จะต้องมีในพฤติกรรมเหล่านั้น

ในด้านบทบาทที่คาดหวัง ซิลล์ (Sill, 1968, p. 230) ให้ความเห็นว่าในบทบาทที่คาดหวังเป็นการกระทำหรือคุณสมบัติต่าง ๆ ซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่งจะมีผู้ได้ตำแหน่งไม่เพียงแต่แสดงพฤติกรรมตามบทบาทซึ่งจะสอดคล้องกับความคาดหวังของคนอื่น ๆ ในสังคมทั่วไปยังต้องแสดงบทบาทซึ่งจะทำให้การครองครอบตำแหน่งของตนเองอยู่ตลอดไป การที่จะแสดงบทบาทให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทที่คาดหวังกับความต้องการของบุคคลนั้น

อัลพอร์ท (Allport, 1973, pp. 181-184) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของบุคคลว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. บทบาทที่สังคมคาดหวัง (Role Expectation) คือ บทบาทที่สังคมคาดหวังให้บุคคลปฏิบัติตามความคาดหวังที่กำหนดโดยกลุ่มสังคมและโดยสถานภาพของบุคคลนั้นครองอยู่

2. การรับรู้บทบาท (Role Concept) คือ การที่บุคคลรับรู้ในบทบาทของตนเองว่าควรจะมีบทบาทอย่างไรและสามารถมองเห็นบทบาทของตนเองได้ตามการรับรู้ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับความต้องการของบุคคลนั้นเอง โดยการรับรู้ในบทบาทและความต้องการของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นฐานส่วนบุคคล ตลอดจนเป้าหมายในชีวิตและค่านิยมของบุคคลที่สวมบทบาทนั้น

3. การยอมรับบทบาทของบุคคล (Role Acceptance) ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมีความสอดคล้องของบทบาทตามความคาดหวังของสังคมและบทบาทที่ตนรับรู้อยู่ การยอมรับบทบาทเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความเข้าใจในบทบาทและการสื่อสารระหว่างสังคมและบุคคลนั้นทั้งนี้เพราะบุคคลไม่ได้ยินดียอมรับบทบาทเสมอไป แม้ว่าจะได้รับการคัดเลือกหรือถูกแรงผลักดันจากสังคมให้รับตำแหน่ง และมีบทบาทหน้าที่ปฏิบัติตามเพราะถ้าบทบาทที่ได้รับนั้นทำให้ได้รับผลเสียหายหรือเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าขัดแย้งกับความต้องการ (role conflict) หรือค่านิยมของบุคคลนั้น ผู้ครองตำแหน่งก็พยายามหลีกเลี่ยงบทบาทนั้นไม่ยอมรับบทบาทนั้น

4. การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของบุคคล (Role Performance) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง (actual role) ซึ่งอาจจะเป็นการแสดงบทบาทตามที่ตั้งใจคาดหวังหรือเป็นการแสดงบทบาทตามการรับรู้และตามความคาดหวังของตนเองการที่บุคคลใดจะปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้ดีเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับบทบาทนั้น ๆ ของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้นอยู่ เนื่องจากความสอดคล้องกับบทบาทตามคาดหวังของสังคมและการรับรู้บทบาทของตนเอง

ทิตยา สุวรรณะชญ (2527, น. 45) ได้สรุปเกี่ยวกับบทบาททางสังคมไว้ดังนี้

1) มีสถานภาพ (status) อยู่จริงในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่ตัวตนจะเข้าไปแสดงหรือครองสถานภาพนั้น

2) มีบทบาทที่ควรจะเป็น (ought-to-role) ประจำในตำแหน่ง

3) วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

4) การที่คนเราจะทราบถึงตำแหน่งและบทบาทนั้น ได้มาจากการอบรมกลม่อมเกลตาทางสังคม (socialization) ในสังคมนั้น

5) บทบาทที่ควรจะเป็นนั้น ไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริงของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่น ๆ เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้าร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้น (stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

ยุทธพร อิศรชัย (2549, น. 7) การจัดโครงสร้างภายในของเทศบาล จึงเกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบขององค์กร ซึ่งมีหลาย ๆ ลักษณะนับตั้งแต่รูปแบบคณะกรรมการ รูปแบบสภา – ผู้บริหาร การเลือกผู้บริหารโดยตรง การมีผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง การประชุมเมือง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นของประเทศที่จัดรูปรัฐในแบบรัฐเดี่ยวโดยทั่วไป มักมีรูปแบบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่แตกต่างหลากหลายมากนักหากจะเปรียบเทียบกับประเทศสหพันธรัฐ และข้อสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องควรพิจารณาไปด้วย ก็คือความชัดเจนของการกำหนดภารกิจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และฝ่ายพนักงานท้องถิ่น โดยที่เป้าหมายสูงสุดเข้าใจว่าจะอยู่ที่ว่า คือการมุ่งเป้าหมายไปที่การให้ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำการงานของตนเองได้ (Making local government work) มิใช่การให้แต่ละฝ่ายคานอำนาจ และตรวจสอบการทำงานกันเองอย่างมากเกินกว่าที่ระบบจะสามารถทำหน้าที่การงานอย่างเป็นรูปธรรม"

วุฒิสาร ตันไชย (2546, น. 2) ความแตกต่างระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นที่ไม่เป็นนักบริหารท้องถิ่นด้วยก็คือ นักการเมืองท้องถิ่นมุ่งแต่จะทำงานเพื่อให้ได้คะแนนเสียงหรือผลทางการเมืองเป็นหลักมากกว่าที่จะตั้งใจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนสามารถตอบปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมกับทุกคน

สุชุม นवलสกุล (อ้างถึง ชูชีพ ยินดีจัตร, 2549, น. 19) การปกครองโดยคนทั้งหมด หรือเสียงส่วนใหญ่ รูปแบบการปกครองโดยคนทั้งหมดหรือประชาชนเป็นฐานของอำนาจโดยปกติทั่วไปรู้จักกันดีของในนามของประชาธิปไตย ซึ่งหมายความว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งหมายความว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดจะเป็นผู้ปกครองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน นโยบายในการปกครองประเทศจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่การที่จะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นจะต้องเป็นการปกครองโดยอาณัติของคนส่วนมากและเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนมาก ในประเทศที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่ประชาชนมีความสุขหรือไม่ กลับมีแต่ความระส่ำระสาย ด้วยเหตุที่มีนักกวนเมืองหรือโวหารบุรุษ (Demagogue) คอยฉวยโอกาสหรือปลุกเร้าให้ฝูงชนกระทำการต่าง ๆ โดยขาดสติยับยั้งหรือไม่ได้ใช้วิจญาณให้รอบคอบ และการกระทำนั้น ๆ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่โวหารบุรุษและกลุ่ม

ของเขาหรือชนบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อนั้นแทนที่จะเป็นประชาธิปไตยเพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน รูปการปกครองจะเปลี่ยนเป็นการปกครองโดยฝูงชนทันที ซึ่งมีสภาพใกล้เคียงกับอนาธิปไตย (Anarchy) คือสภาพแห่งการไม่มีรัฐบาลหรือกฎหมายทุกคนสามารถทำได้ทุกสิ่งทุกอย่างได้ตามความต้องการสังคมหรือมีความระส่ำระสายไม่มีความสุข

2, แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์กับการศึกษาแนวทาง “อำนาจ”

จุมพล หนีพพานิช (2545, น. 1-2) Aristotle เป็นนักปรัชญาเมธีการเมืองคนแรกๆ ที่พูดถึง “การเมือง” โดยได้กล่าวว่า “มนุษย์เป็นสัตว์การเมือง” Political Animal และเห็นว่าหนทางเดียวที่มนุษย์จะสามารถเพิ่มความสามารถของตนและมีชีวิตที่สูงขึ้นได้ ก็โดยเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ในทรรศนะของ Aristotle ถือว่า “การเมือง” หรือ “ความสัมพันธ์ทางการเมือง” เป็นเรื่องของ การบังคับ หรือเรื่องของอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง

นอกจากจะมีการพิจารณาความหมายของ “การเมือง” ในแง่ของ Aristotle แล้ว ยังมีการมองหรือพิจารณา “การเมือง” ที่หมายถึง “สถาบันทางการเมืองการปกครอง” อันได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาล ระบบราชการ ศาล หรือตุลาการ และยังหมายถึง สถาบันเรียกว่า “รัฐ” อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความหมายของ “การเมือง” ในแง่ “สถาบัน” ได้รับความนิยมนาระยะหนึ่ง ต่อมานักรัฐศาสตร์เห็นว่า ความหมายของ “การเมือง” ในแง่ “สถาบัน” ไม่ช่วยทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมือง (Political Phenomenon) ที่สำคัญ ๆ จึงได้เป็นที่มาของการพิจารณา “การเมือง” ในแง่ของ “อำนาจ” (Power) การบังคับให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

รวมทั้งการพิจารณาความหมายของการเมืองในแง่ของ “การตัดสินใจ กำหนดนโยบาย” และ “การเมือง” ที่เป็นเรื่อง “ใคร ได้อะไร เมื่อไหร่ และอย่างไร” หรือ “การเมือง” หมายถึง “การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม” ซึ่งสิ่งที่มีคุณค่า (Value) ดังกล่าว ในทรรศนะของ Harold D. Lasswell ว่าหมายถึง อำนาจ ความเคารพนับถือ ความนิยมชมชอบ ความยุติธรรม ความอยู่ดี กินดี ความมั่งคั่ง ความชำนาญ ความรอบรู้

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐบาลที่มีหน้าที่จะต้องได้จัดสรรหรือแบ่งปันให้กับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เป็นสิ่งที่กลุ่มต่าง ๆ ถือเป็น “ผลประโยชน์” ที่พวกตนต้องการ ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเห็นว่า “การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า” หรือ “ผลประโยชน์” (Interest) ดังกล่าว น่าจะไม่ได้ตกอยู่ที่กลุ่มตน กลุ่มผลประโยชน์ก็จะพยายาม

ต่อผู้ พยายามใช้อิทธิพล (influence) ในรูปของการสร้างความกดดัน (Pressure) ต่อรัฐบาล (Government) หรือต่อการดำเนินงานของรัฐบาล เมื่อเป็นเช่นนี้ในกรณีของสังคมที่มีลักษณะเป็นสังคมแบบพหุนิยม (Pluralistic Society) และมีระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย กลุ่มต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการเรียกร้อง หรือในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ก็จะคอยทำหน้าที่ในการเรียกร้องหรือแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ขณะเดียวกันพยายามเข้าไปมีอิทธิพลหรือคอยสร้างความกดดันต่อรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้ตอบสนองของความต้องการของพวกเขา ดังปรากฏในงานเขียนของ Arthur Bentley, The Process of Government และงานเขียนของ David Truman ต่างมองว่าระบบการเมืองประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (Interest Groups) ที่คอยทำหน้าที่เรียกร้อง (Demand) ปกป้อง "ผลประโยชน์" ของตนจากระบบการเมือง (Political System) ในแง่ดังกล่าวการมารวมกลุ่ม การเกิดกลุ่มจึงไม่เพียงแต่เกิดจากการมีความคิดเห็นและผลประโยชน์ที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิงแล้วยังเกิดจากความสอดคล้องต้องกันทางผลประโยชน์ ระหว่างผู้ริเริ่มการจัดตั้งกลุ่มกับผู้เป็นสมาชิก ผลประโยชน์ที่ได้รับอาจจะเป็นวัตถุ ด้านความร่วมมือ ด้านอุดมการณ์ หรือด้านจุดมุ่งหมายบางอย่าง

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย (2536, น. 24) สภาพที่แท้จริงของรัฐ **โบแดง** ได้ให้คำอธิบายคำว่ารัฐไว้ดังนี้ เป็นประชาคมที่ปกครองกันอย่างมีศีลธรรม สมาชิกของรัฐไม่ใช่ทาสหรือผู้รับใช้ แต่เป็น "ผู้อยู่ใต้ปกครองอิสระ" (un frame sujet) แต่มนุษย์อิสระเหล่านี้ไม่มีสิทธิลุกขึ้นต่อต้านอำนาจ เขาจะต้องเคารพปฏิบัติตามกฎหมาย แม้ว่าสายตาของพวกเขา กฎหมายนั้นไม่ยุติธรรมก็ตาม รากฐานของรัฐก็คือครอบครัว ปรากฏจากรากฐานประชาคมเช่นว่านี้ รัฐไม่อาจอยู่ได้ ในทฤษฎีของโบแดงคุณลักษณะของรัฐคือการมีอำนาจหนึ่งถาวร เป็นอำนาจสูงสุด ความสูงสุดแห่งอำนาจนี้ไม่อาจถูกจำกัดได้ ไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขของเวลาหรือด้วยข้ออ้างต่าง ๆ ของฝ่ายศาสนจักร หรือแม้แต่โดยกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ใช่ว่าจะไม่มีกฎหมายแต่เป็นเพราะว่าอำนาจนี้เองที่ออกกฎหมาย โบแดงประกาศอย่างหนักแน่นว่า "อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยก็คืออำนาจออกกฎหมายและยกเลิกกฎหมาย" ด้วยเหตุนี้ อำนาจอธิปไตยก่อนอื่นใดทั้งหมดจะต้องอยู่ที่อำนาจนิติบัญญัติ

จากนิยามหรือคำอธิบายเกี่ยวกับรัฐดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าโบแดงได้ให้ความสำคัญแก่ครอบครัวมาก ครอบครัวมีมาก่อนรัฐ ความเก่าแก่ของครอบครัวเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐก่อให้เกิดผลสองประการ คือ ทำให้โบแดงมีภาพพจน์เป็นปิตานิยม (images patema listes) ในเรื่องอำนาจขององค์อธิปัตย์ นอกจากนั้น ยังทำให้โบแดงสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับคุณลักษณะอันจะละเมิดมิได้ของทรัพย์สินของบุคคล รัฐก่อตัวขึ้นมาก็คือเมื่อมีผลประโยชน์

ร่วมกันอยู่ระหว่างครอบครัว แต่ “ผลประโยชน์ร่วมกันไม่อาจมีอยู่ได้ ถ้าบุคคลไม่มีผลประโยชน์ของตัวเองร่วมอยู่ด้วย”

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ตามเหตุผลการ “รวมกลุ่ม”

นันทนา นันทวโรภาส (2533, น. 3) ลักษณะการรวมกลุ่มของชาวไร่ชาวนาที่ถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะของกลุ่มเกษตรกร ซึ่ง David Truman ได้ชี้ว่า มีปัจจัยหลายประการที่ก่อให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมา เช่น กลุ่มคนงานเกิดขึ้นจากการพัฒนาการระบบอุตสาหกรรมและกระบวนการแบ่งแยกแรงงาน กลุ่มสมาคมการค้าเกิดขึ้นจากอิทธิพลของระบบตลาดที่มีการแข่งขันในระดับต่าง ๆ กลุ่มเกษตรกรเกิดจากสภาวะในการต่อรองในเรื่องราคาผลผลิตกลุ่มเหล่านี้ ในที่สุดจะมีกิจกรรมที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ได้มาหรือปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ซึ่งในทางสังคมที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลและประสานกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ ซึ่งความสำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งอยู่กับการมีกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถแสดงบทบาททั้งในฐานะผู้เชื่อม และฐานะผู้ประสานได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์

จำรูญ สุภาพ (2514, น. 172-176) แนวความคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของตะวันตกเป็นแนวความคิดใหม่ที่เพิ่งจะเริ่มมีขึ้น แต่นักรัฐศาสตร์ด้านการพัฒนาการเมืองก็ได้สร้างทฤษฎีต่าง ๆ ขึ้นมาอธิบายถึงลักษณะการรวมกลุ่มทางการเมืองไว้ ทฤษฎีที่สำคัญและจะอธิบายการรวมกลุ่ม คือทฤษฎีของกลุ่ม (group theory) และทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย (pluralism theory)

2.2.1 ทฤษฎีของกลุ่ม (group theory)

ทฤษฎีของกลุ่มนี้เกิดขึ้นจากแนวความคิดเรื่องกลุ่มของ อาร์เธอร์เอฟ. เบนลีย์ (Arthur F. Bentley) ซึ่งถือว่ากลุ่มทางการเมือง คือมวลมนุษยชาติที่มีกิจกรรมทางการเมืองไปในแนวทางเดียวกัน ทฤษฎีของกลุ่มทางการเมือง (Group Theory of Politics) มีใจความว่า ระบบการเมืองเป็นกระบวนการที่กิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นตามการตัดสินใจซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยมทางสังคม กิจกรรมของมวลมนุษยชนั้น ๆ จะเป็นไปตามการตัดสินใจไปในแนวเดียวกัน และมวลมนุษยชาติคือการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างกัน ชัดแย้งกัน จะเป็นสิ่งที่กำหนดว่าการตัดสินใจจะเป็นไปในทางใดเพราะกลุ่มทุก ๆ กลุ่มต่างก็พยายามที่จะไปมีอำนาจทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น เมื่อกลุ่มใดสามารถมีอิทธิพลทางการเมืองได้เต็มที่แล้ว กลุ่มนั้นก็จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของชาติได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ดังนั้นการตัดสินใจทางการเมือง จึงมักจะมาจากความขัดแย้งของกลุ่มอิทธิพลที่มีการจัดระเบียบเป็นอย่างดี

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดระเบียบนี้ เบนลีย์ เรียกว่า “กลุ่มกึ่งการเมือง” หรือ “semi - political group”

ในทฤษฎีของกลุ่มทางการเมืองนั้น กลุ่มอิทธิพลเป็นส่วนประกอบที่สำคัญขาดมิได้เลยในกระบวนการทางการเมือง เพราะบทบาทหน้าที่และกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มในสังคมจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองเป็นอย่างมาก

นักรัฐศาสตร์สมัยใหม่ถือว่าทฤษฎีของกลุ่มนี้เป็นทฤษฎีหนึ่งในลักษณะของการพรรณนา (descriptive theory)

2.2.2 ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ แบ่งออกเป็นสองแนวทาง คือ แนวทางอุดมคติ และแนวทางพฤติกรรม

1) **แนวทางอุดมคติ** เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายของกลุ่มผลประโยชน์ แบ่งออกเป็นเป้าหมายหลักและเป้าหมายรอง เป้าหมายหลักของกลุ่มผลประโยชน์ คือ การให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ร่วม (Common Interest) ส่วนเป้าหมายรอง คือ ผลประโยชน์ในด้านอื่น การรวมกลุ่มเป็นผลมาจากพื้นฐานความคิดหรืออุดมการณ์ร่วมกัน (Common Ideology) มากกว่าการมีผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกร่วมกันทำให้เกิดกลุ่มขึ้นมา ตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มธุรกิจ กลุ่มแรงงาน สมาคมวิชาชีพ เป็นต้น

2) **แนวทางพฤติกรรม** เป็นพฤติกรรมการแสดงออกของกลุ่มที่มุ่งมีอิทธิพลต่อนโยบายและการบริหารงานสาธารณะในขอบเขตที่แสดงออกที่ควรจะเป็น ความสำเร็จ ของกลุ่มส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการส่งอิทธิพลต่อนโยบายและการบริหาร

กลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งโดยอิงผลประโยชน์ร่วมเป็นหลัก เจือปนไขการขยายตัวและการเสื่อมสลายขึ้นอยู่กับบทบาททั้งภายในและภายนอก ภายในคือ การมุ่งรักษาและกระจายผลประโยชน์ให้กับมวลสมาชิกอย่างเสมอภาค ยุติธรรม และเป็นธรรม และภายนอกคือ การแสดงบทบาทของกลุ่มในการปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์ให้กับมวลสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความล้มเหลวในการดำเนินการจากภายนอกและภายใน เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มแตกตัว สลายตัว หดตัวในที่สุด จุดเน้นของกลุ่มผลประโยชน์จึงเน้นผลงานภายในมากกว่าภายนอกและเป็นผลประโยชน์ของสมาชิกที่จะได้รับ ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มกดดัน (Pressure Group) ที่เป็นกลุ่มที่อิงอุดมการณ์ร่วมกันเป็นหลัก เจือปนไขสำคัญหรือเจือปนไขหลักของการรวมกลุ่มอยู่ที่ความคิดร่วมหรืออุดมการณ์ร่วม ความเข้มข้นของความคิดหรืออุดมการณ์ร่วมระหว่างสมาชิกของกลุ่มที่มีความสอดคล้องกันและความสำเร็จในผลงานของกลุ่ม จะเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเติบโตหรือการแตกสลายของกลุ่ม และกลุ่มกดดันจะมุ่งเน้นผลงาน

ภายนอกมากกว่าภายใน ความสำเร็จในผลงานจะเป็นส่วนสำคัญในการขยายตัวหรือหดตัวของกลุ่ม ตัวอย่างสำคัญคือ การขยายตัวและหดตัวขององค์การนักศึกษาของประเทศไทยที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายนอกเป็นตัวกำหนดสำคัญ

เป็นที่น่าสังเกตว่าการที่สังคมหนึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันที่หลากหลายนำมาสู่การรวมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ หากพิจารณาจุดร่วมของผลประโยชน์ในแต่ละด้านตามบทบาทและพฤติกรรมหลัก สามารถจัดแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็นสามประเภท คือ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านสังคม นอกจากนี้ การที่จุดเน้นของกลุ่มผลประโยชน์อยู่ที่ผลประโยชน์ร่วมหรือผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นอันดับแรก ทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีความแตกต่างจากกลุ่มกดดันที่มีจุดเน้นอยู่ที่ความคิดหรืออุดมการณ์ร่วมกันเป็นอันดับแรกโดยมุ่งเน้นการทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมอันนำมาสู่การกดดันผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐในที่สุด และการที่สังคมหนึ่งมีทั้งกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันประกอบเข้าด้วยกัน ทำให้ในแต่ละช่วงเวลาหรือสถานการณ์หรือประเด็นปัญหา กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันแต่ละกลุ่มต่างมีบทบาทและพฤติกรรมในสังคมที่หลากหลายหรืออาจมีทั้งเหมือนกันหรือต่างกัน ดังเช่น ในกรณีประเทศไทย เป็นต้น

จากความหมายของกลุ่มผลประโยชน์จึงชี้ให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย ที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอิสระในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน และประชาชนยังมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองในการรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งกลุ่ม (Freedom of Organization) นอกเหนือจากสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) ด้วยการเลือกตัวแทนและผู้ปกครอง อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น องค์ประกอบของกลุ่มผลประโยชน์จึงนับเป็นพื้นฐานสำคัญ ในการรวมกลุ่มในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยจะประกอบด้วย

1. *วัตถุประสงค์ร่วม (Common Objective)* เป็นการกำหนดสิ่งที่ต้องการบรรลุร่วมกัน เป็นผลประโยชน์ร่วมหรือความคิดและอุดมการณ์ร่วมกันทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรม ระยะสั้นและระยะยาว ปัญหาสำคัญของวัตถุประสงค์ คือ การรับรู้ในวัตถุประสงค์ร่วมของสมาชิกแต่ละคนมีความแตกต่างกัน ส่งผลต่อการตีความหรือการดำเนินการและการประเมินผลหรือคุณค่าที่ได้มีความแตกต่างกัน นอกจากนี้วัตถุประสงค์ร่วมยังมีปัญหาในการจัดลำดับความสำคัญที่ต้องมีการจัดลำดับตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายของ

กลุ่ม และปัญหาความคลุมเครือและความกว้างของวัตถุประสงค์ร่วมทำให้มีการตีความแตกต่างกัน เป็นต้น

2. *พลังร่วม (Group Effort)* สืบเนื่องมาจากเจตนารมณ์ร่วมของสมาชิก และเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนกลุ่มให้เดินหน้าไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จของพลังร่วม คือ การให้ความสำคัญกับมวลสมาชิกที่ต้องเป็นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม การเน้นความสำคัญหรือความร่วมมือภายใน การสื่อสารภายในกลุ่ม วัฒนธรรมการรวมกลุ่ม เป็นต้น

3. *ภาวะผู้นำ (Leader and Leadership Style)* ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบภายในและภายนอก องค์ประกอบภายในคือ ความรู้ความสามารถ คุณธรรม บุคลิกภาพ และลักษณะส่วนตัว องค์ประกอบภายนอกที่สำคัญภายในกลุ่มคือ การเป็นผู้ตาม ความร่วมมือระหว่างสมาชิกกับผู้นำและระหว่างสมาชิกด้วยกัน วัฒนธรรมของกลุ่ม เป็นต้น ส่วนภายนอกกลุ่มคือ บริบทภายนอกของกลุ่ม เช่น สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้ เป็นต้น

4. *กฎระเบียบร่วม* เป็นกติกาที่กำหนดเพื่อการอยู่ร่วมกัน เป็นการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง เป็นการจัดระเบียบวินัยของกลุ่ม การประสานการทำงานร่วมกัน มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

5. *ทรัพยากรการบริหาร* ที่สำคัญคือ เงินทุน ซึ่งมาจากการสนับสนุนภายนอกด้วยการบริจาคหรือการสนับสนุนภายใน เช่น บุคคลที่เป็นสมาชิกถาวรหรือสมาชิกสมทบ ที่ตั้งและวัสดุอุปกรณ์ในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนด

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ตามแนวทาง “วิธีการทำงาน”

มนตรี เจนวิทย์การ (2528, น. 549-553) ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น กลุ่มผลประโยชน์มีวิธีการที่ใช้อยู่หลายประการด้วยกัน และวิธีการหนึ่งที่ได้ยินอยู่เสมอก็คือ *การลอบบี้* โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์ในทุกระบบการเมืองต่างต้องการที่จะใช้วิธีนี้ คือส่งผู้แทนของกลุ่มเข้าไปเจรจาทันทีกับผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายโดยตรง เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายเป็นไปตามแนวทางที่กลุ่มต้องการมากที่สุด การลอบบี้เป็นวิธีการที่ทรงประสิทธิภาพที่สุดวิธีการหนึ่ง ในการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้าถึงตัว และให้ข้อมูลข่าวสารในมโนสำนึกผู้กำหนดนโยบายได้โดยตรง และเป็นการส่วนตัว ซึ่งจะช่วยให้ความต้องการของกลุ่มถูกแปรเปลี่ยนไป เป็นนโยบายได้มาก นอกเหนือจากวิธีการลอบบี้แล้ว กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้วิธีการอื่น ๆ อีก ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม เช่น

1. พยายามสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทัศนคติไปในทิศทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มให้ได้รับการเลือกตั้ง เช่นสนับสนุนในด้านการเงิน การลงคะแนน การหาเสียง
2. กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือกลุ่มนโยบาย โดยการจัดหาข้อมูล ข่าวสาร ต่าง ๆ ให้ผู้กำหนดนโยบายประกอบการตัดสินใจ กลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่มักจะมีหน่วยวิจัยที่ทำการค้นคว้าหาข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่ผู้กำหนดนโยบายจะทำการกำหนดนโยบาย และมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มส่งให้แก่ผู้กำหนดนโยบายเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มโดยตรง ผู้กำหนดนโยบายมีข้อมูลไม่เพียงพอ
3. คณะกรรมการของสภานิติบัญญัติมักจะเป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์เพราะกรรมการมีบทบาทอย่างมากในการแก้ไขปรับปรุง ร่างกฎหมายทั้งหลาย ก่อนที่จะนำเสนอให้สภานิติบัญญัติลงมติ
4. ในบางโอกาส กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ร่าง หรือช่วยคณะกรรมการ ร่างกฎหมายเองด้วย โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการสลับซับซ้อน โดยที่กลุ่มจะสามารถมองเห็นภาพสุดท้ายได้ว่า กฎหมายฉบับนั้นจะออกมาในทิศทางใด และกลุ่มจะใช้อิทธิพลในการผลักดันให้กฎหมายนั้นเป็นประโยชน์มากที่สุด
5. กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามสร้างมติดมหาชนที่สนับสนุนข้อเสนอ ข้อเรียกร้องของกลุ่มโดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทางสื่อมวลชนทุกแขนงกลุ่มที่จะสามารถใช้มติดมหาชนเป็นประโยชน์เช่นนี้จะต้องเป็นกลุ่มที่มีรายได้สูงเพราะวิธีการโฆษณาประชาสัมพันธ์เช่นนี้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก
6. กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามใช้หนังสือพิมพ์เป็นสื่อในทางการแสดงความคิดเห็น และเหตุผลของกลุ่ม โดยพยายามเป็นมิตรกับหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้เพราะหนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่สามารถเชื่อมโยงในมโนใจประชาชนได้ดี และสามารถควบคุมความคิดเห็นของฝ่ายที่คัดค้านกลุ่ม ไม่ต้องการให้มีโอกาสเสนอความคิดเห็นโต้แย้งกับกลุ่มได้
7. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะสร้างความเป็นพันธมิตรกับพรรคการเมืองและอาจจะเข้าไปมีบทบาทภายในพรรคการเมืองนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพรรคนั้นเป็นพรรครัฐบาล โอกาสที่ความต้องการของกลุ่มจะถูกกำหนดเป็นนโยบายก็จะสามารถทำได้ง่าย
8. กลุ่มอาจจะใช้การเดินขบวน และการนัดหยุดงาน ความรุนแรงอื่น ๆ ในการเคลื่อนไหว ซึ่งกลุ่มที่ใช้วิธีการเช่นนี้มักจะเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงรัฐบาลผู้กำหนดนโยบาย กระบวนการตัดสินใจของรัฐได้
9. กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามสร้างสัมพันธภาพกับบุคคลที่มีฐานะสูงในทางการเมืองเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงานของกลุ่ม

10. กลุ่มอาจจะใช้การให้สินบนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มไว้ ทั้งในรูปของตัวเงินและการสนับสนุนด้านอื่น ๆ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้ง 10 ประการ นั้นจะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์จะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มสามารถเข้าถึงผู้กำหนดนโยบาย หรือรัฐบาล ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเท่านั้น ยิ่งสามารถเข้าถึงได้มากก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมาก หากไม่สามารถเข้าถึงผู้กำหนดนโยบายหรือกระบวนการกำหนดนโยบาย โอกาสที่จะประสบความสำเร็จก็เป็นไปได้ยาก กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายจึงพยายามที่จะแข่งขันกันในการผลักดันตัวเองให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากที่สุด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า “การเข้าถึง” เป็นหัวใจสำคัญแห่งความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่ง Almond และ Powell ได้อธิบายช่องทางการเข้าถึงหรือกลยุทธ์การเข้าถึงของกลุ่มผลประโยชน์ ดังนี้

1. การติดต่อโดยส่วนตัว เช่น ใช้ความเป็นเพื่อน ญาติ ติดต่อกับบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ลักษณะเช่นนี้คือ การลอบบี้นั่นเอง
2. การติดต่อโดยมีผู้แทนของกลุ่มโดยตรงกับชนชั้นนำที่ทำหน้าที่ปกครองตัดสินใจ กำหนดนโยบาย
3. การใช้ช่องทางเข้าถึงที่เป็นสถาบันทางการ เช่น
 - 1) สื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์
 - 2) พรรคการเมือง ซึ่งมีความแตกต่างกันตามระบบการปกครองของแต่ละประเทศ แต่ทุกระบบการเมือง พรรคการเมืองจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทั้งสิ้น เช่น ในระบอบคอมมิวนิสต์ พรรคจะควบคุมผลประโยชน์มากกว่าการรวบรวมข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบประชาธิปไตย ส่วนประกอบขององค์กรของพรรคบางส่วน เช่น คณะกรรมาธิการรัฐสภาจะเป็นช่องทางที่สำคัญสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกรรมาธิการรัฐสภาจะมีบทบาทอย่างมากในการนำเสนอเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ให้รัฐบาล รัฐสภาทราบในระบบเสรีนิยม พรรคจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายน้อยกว่าการติดต่อโดยผ่าน Legislators แต่ละคน หรือแต่ละกลุ่ม และในประเทศที่ปกครองด้วยระบบพรรคเดียว พรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญมากในการแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ
 - 3) องค์กรนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และสถาบันข้าราชการ การมีโอกาสติดต่อกับข้าราชการทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูงนั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อ กลุ่มผลประโยชน์ในการจะผลักดันผลประโยชน์ของกลุ่มไปเป็นนโยบายสาธารณะ

4) การประท้วง หรือการเดินขบวนโดยสันติวิธีนั้นจะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลโดยตรง โดยเฉพาะในสังคมตะวันตก เป็นความพยายามขั้นแรกของกลุ่มผลประโยชน์ในการระดมมติมหาชน และเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ที่เรียกว่ากลุ่มผู้ไร้อำนาจในระบบการเมือง

ช่องทางการเข้าถึงด้วยวิธีการบังคับ ช่มชู้ เช่น การสไตร์ การก่อการจลาจล และการใช้ความรุนแรงทางการเมือง เช่น การลอบสังหารการโจมตีด้วยอาวุธ การจับตัว การจี้เครื่องบิน การทำลายทรัพย์สินสาธารณะเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ของกลุ่ม

จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์อาจใช้เทคนิค และวิธีการต่าง ๆ มากมายหลายประการด้วยกันในการที่จะพยายามเข้าถึง และมีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐ แต่วิธีการใดจะถูกนำมาใช้บ่อยครั้งมากน้อยกว่ากันนั้นก็ขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหาที่จะมากระทบผลประโยชน์ของกลุ่ม และบรรยากาศทางการเมืองเป็นสำคัญ ว่าเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์เคลื่อนไหว แสดงบทบาทได้มากน้อยเพียงใด

3. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ด้าน “การเมืองการปกครองไทย”

วิวัฒน์ เที่ยมไพรวรรณ (สี่วัฒนธรรมทางการเมืองกับพฤติกรรมทางการเมืองไทย 2547, น. 29) ความคิดเรื่องการเอารัฐไปอุปถัมภ์สังคมของคนระชากรนั้น ไม่ว่าจะเกิดจากความหวังดีหรือเงื่อนไขความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ก็ตาม แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คืออำนาจรัฐยิ่งมากยิ่งขึ้น ขยายตัว เป็นการเสริมแรงเหวี่ยง (Momentum) ของการรวมศูนย์อำนาจเข้าส่วนกลาง (Political Centralization) ซึ่งเริ่มภายใต้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยรัฐเข้าไปจัดการทุกเรื่อง ตั้งแต่ทรัพยากรธรรมชาติ บริหารการศึกษา ปลูกฝังวัฒนธรรม (ใหม่) ไปจนถึงบริหารธุรกิจ ในระยะหนึ่ง รัฐถึงขั้นลงทุนทางด้านการค้าและอุตสาหกรรมเอง เพื่อสร้างฐานเศรษฐกิจที่สอดคล้องกันอย่างครบถ้วนกับการปกครองซึ่งเป็นแบบรัฐนิยมอยู่แล้ว

ดังนั้น จึงเป็นธรรมดาอยู่แล้วว่า ในที่สุดแนวคิดประชาธิปไตยก็ต้องถดถอยไป หรือไม่ก็กลายเป็นเพียงข้ออ้างเลื่อน ๆ ให้กับการปกครองโดยข้าราชการประจำ

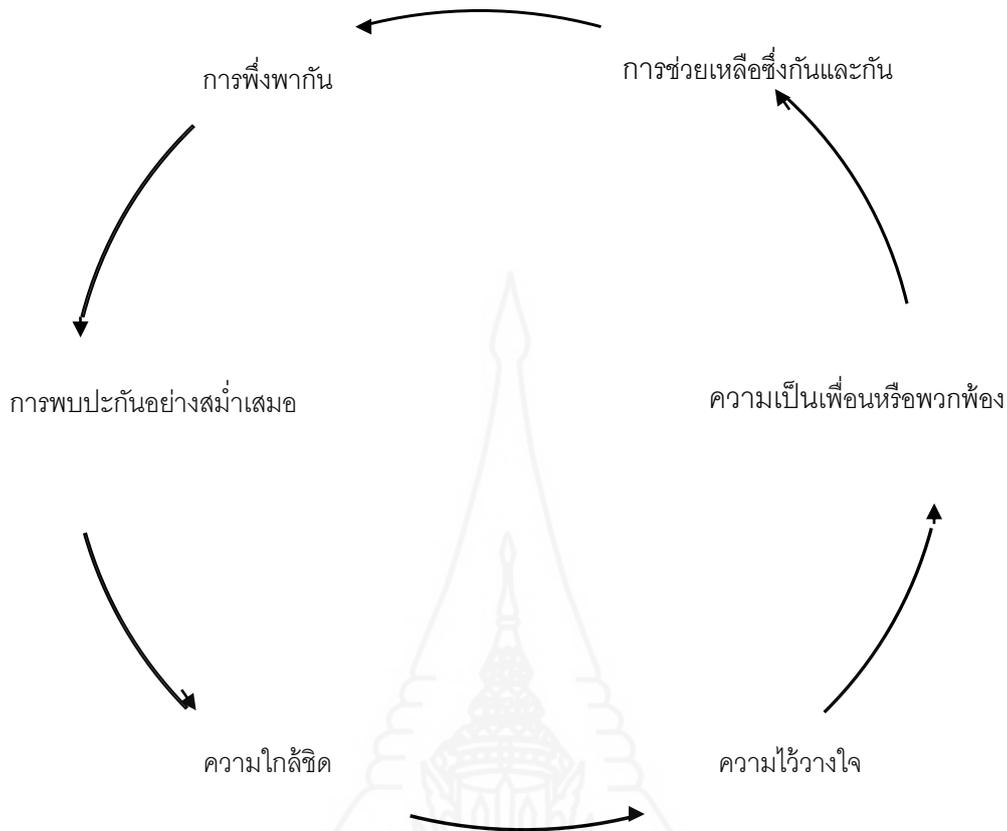
เมื่อเรานำสภาพดังกล่าวมาพิจารณาร่วมกับประเด็นการแยกตัวระหว่างอำนาจกับวัฒนธรรมและความล้มเหลวของการปกครองโดยกฎหมาย ก็พบว่าในช่วงที่รัฐขยายตัวเข้าไปอุปถัมภ์สังคมนั้น แท้จริงแล้วเป็นการเลือกอุปถัมภ์เฉพาะบางส่วนเท่านั้น หรือขั้นต่ำที่สุดก็คืออุปถัมภ์แบบไม่เสมอหน้า ซึ่งยังผลให้การแยกตัวทางชนชั้น (Class Differentiation) ในสังคมไทย

เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ดังที่ผู้เขียนได้เคยยืนยันไว้ในที่อื่น ๆ มรดกตกทอดที่สำคัญอย่างหนึ่งของการเมืองการปกครองไทยช่วงนี้ ก็คือแนวคิดประชาธิปไตยที่ผูกติดอยู่กับการให้บริการของรัฐ ซึ่งได้กลายเป็นบรรทัดฐานที่สังคมใช้วัดประสิทธิภาพของรัฐบาลยุคหลัง ๆ ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ แนวคิดนี้กล่าวอย่างเคร่งครัดแล้วก็นับว่าต่างจากทฤษฎีประชาธิปไตยตะวันตกมากทีเดียว

การใช้อำนาจทางการเมืองต้องเปิดโอกาสให้การมีส่วนร่วมในอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึงการที่ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจเพื่อให้การใช้อำนาจทางการเมืองของผู้มีอำนาจทางการเมืองชอบด้วยเหตุผลและมีความชอบธรรม ทั้งนี้การมีส่วนร่วมในอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์สาธารณะคือ การทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) โดยให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการกำหนดยุทธศาสตร์ รวมทั้งการออกกฎหมายสามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกำหนดยุทธศาสตร์ โดยการแสดงความคิดเห็นและการได้รับการชี้แจงถึงเหตุผลความจำเป็นและข้อเท็จจริงตลอดจนผลดีผลเสียต่าง ๆ และการแสดงประชามติ (Referendum) กล่าวคือในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองต้องดำเนินการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น นโยบายการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับโครงการสร้างเขื่อนหรือโรงงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ เป็นต้น ทั้งนี้การแสดงประชามติก็เป็นไปเพื่อการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ก่อนที่ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองจะทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดว่าการแสดงประชามติเป็นเพียงการหารือประชาชน มิได้เป็นการบังคับให้รัฐบาลจะต้องทำตามผลของการลงประชามติ

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ด้าน “พัฒนาการของสังคมไทย”

นันทนา นันทวโรภาส (2533, น. 37) กระบวนการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย การเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยนั้น มักจะผูกติดกับความสัมพันธ์ส่วนตัว ทั้งนี้เพราะโครงสร้างสังคมไทยนั้นเป็นสังคมที่เชื่อมโยงกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมของไทยถูกกำหนดด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ และการเปลี่ยนแปลงหรือความเคลื่อนไหวของสังคมนั้นจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคคลอยู่มาก การที่เข้าใจสังคมไทยในด้านต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องเข้าใจระบบความสัมพันธ์ส่วนตัวของคนไทย เป็นพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวที่กล่าวถึงนี้ สามารถแบ่งเป็นระบบตามแผนภูมิได้ดังนี้



ภาพที่ 2.1 วงจรความสัมพันธ์ของสังคมไทย

ที่มา: นันทนา นันทวโรภาส การเมืองท้องถิ่น บทบาทผู้นำชาวไร่อ้อยในฐานะตัวแทน
กลุ่มผลประโยชน์ 2533, น. 37

ปิยนารถ บุนนาค (2530, น. 212-216, 245-246) แนวคิดเกี่ยวกับระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์

1) แนวคิดเกี่ยวกับระบบเครือญาติ

ความเป็นญาติในสังคมไทยตั้งแต่สมัยก่อนมีนามสกุลใช้ในรัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่ามีที่มาสองทางใหญ่ ๆ คือ **ทางหนึ่ง** ได้แก่ญาติที่เกิดขึ้นจากสายเลือดหรือโดยทางชีวะ (Consanguineal or biological kin) กับอีก**ทางหนึ่ง** คือญาติที่เกิดขึ้นเพราะการแต่งงาน (Conjugal or affinal kin) ในการนับถือญาติสังคมไทยมิได้นับญาติแต่เฉพาะของฝ่ายชายหรือญาติที่เป็นชายเท่านั้น แต่นับถือญาติทั้งฝ่ายชายและฝ่ายหญิงเท่าเทียมกันหรือไม่แตกต่างกันมากนัก หมายความว่าสังคมไทยยอมรับนับถือญาติทั้งฝ่ายพ่อและ

ฝ่ายแม่ แม้ว่าสังคมไทยจะรับอิทธิพลความเชื่อจากศาสนาฮินดูและจีนที่ทำให้การมีคุณค่าของชายสูงกว่าฝ่ายหญิงอยู่บ้าง จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินามสกุล ซึ่งกำหนดให้มีนามสกุลเป็นของฝ่ายพ่อข้างเดียวก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วสังคมไทยก็ยังคงนับญาติของทั้งสองฝ่าย คือให้ความสำคัญต่อญาติของทั้งฝ่ายพ่อและฝ่ายแม่นั่นเอง

(1) *เครือญาตินับว่ามีความสำคัญต่อชีวิตสังคมไทย* โดยเฉพาะในชนบทซึ่งอยู่รวมกันเป็นหมู่บ้าน คนในสังคมหมู่บ้านส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเป็นญาติพี่น้องกัน ทั้งนี้เพราะกลุ่มญาติที่สืบสกุลสายเดียวกันหรือที่เป็นญาติด้วยการแต่งงานมักมีที่อยู่อาศัยเป็นหมู่เหล่าในบริเวณหรือหมู่บ้านเดียวกันมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นสกุลใหญ่มีคนเป็นสมาชิกอยู่ในสกุลมาก คนในสกุลมักรู้จักกันแต่เฉพาะผู้ร่วมสกุลซึ่งอยู่ในวงใกล้ชิด ส่วนที่อยู่ในวงกว้างออกไปก็ไม่ค่อยรู้จักและสนใจกัน นอกจากถือว่าอยู่ในสกุลเดียวกันเท่านั้น

ในเรื่องเครือญาตินี้ ศาสนานับว่ามีบทบาทสำคัญมิใช่น้อยโดยเฉพาะศาสนาพุทธกับศาสนาอิสลาม กล่าวคือ หลักคำสอนของศาสนาพุทธมีบทบาทในการเน้นค่านิยมบางประการของสังคมไทยในเรื่องเครือญาติ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติดั้งเดิมในสังคมไทยอยู่แล้ว เช่น หลักการปฏิบัติต่อกันฉันสามีภรรยาที่ดีและต่อญาติของทั้งสองฝ่ายหลักความเคารพและกตัญญูต่อผู้บังเกิดเกล้าคือ บิดา มารดา และหลักการให้ความนับถือกันตามลำดับอาวุโสเป็นต้น ส่วนศาสนาอิสลามที่เข้ามาอยู่ในสังคมไทยนั้นมีข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องญาติและครอบครัวโดยตรงหลายประการ เช่น การอนุญาตให้ฝ่ายชายมีภรรยาได้สี่คนตลอดจนข้อกำหนดการเลือกคู่ การแต่งงานและการหย่าเป็นต้น

การนับถือญาติของทั้งฝ่ายพ่อและฝ่ายแม่จะเห็นได้จากคำเรียกขานทั้งญาติสืบสายโลหิตและญาติจากการแต่งงาน เช่น “ลุง – ป้า” หมายถึง พี่ของทั้งพ่อและแม่ “อา” ใช้เรียกเฉพาะน้องของพ่อ “น้า” ใช้เรียกเฉพาะน้องของแม่ “ปู่ – ย่า” ใช้เรียกพ่อแม่ของพ่อ “ตา – ยาย” ใช้เรียกพ่อแม่ของแม่ “น้อง” ใช้เรียกน้องของตนเองและลูก ๆ ของญาติพี่น้องของทั้งพ่อและแม่ “หลาน” ใช้เรียกลูกของพี่น้องของตนเองและของฝ่ายผู้ที่แต่งงานร่วมสกุลด้วย เป็นต้น คำเรียกขานดังกล่าวนี้แสดงถึงกฎเกณฑ์ที่ระบบเครือญาติใช้ในการให้ความสำคัญต่อบุคคลแต่ละบุคคล โดยเน้นความสำคัญของอาวุโสทั้งเป็นคำบอกสิทธิและหน้าที่ที่บุคคลผู้นั้นมีต่อผู้เรียก

ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่าระบบเครือญาติของไทยโดยส่วนรวมแล้วเป็นระบบ “ญาติสายคู่” (Bilateral kinship) มากกว่าจะเป็นระบบ “ญาติสายเดี่ยว” (Unilinear kinship) ในระบบญาติสายคู่นั้นทั้งญาติโดยสายโลหิตและญาติจากการแต่งงานไม่ว่าเป็นหญิงหรือชาย และไม่ว่าญาติของฝ่ายชายหรือฝ่ายหญิงก็ย่อมได้รับการนับถือว่าเป็นญาติทั้งนั้น

นอกจากนี้ยังมีญาติอีกประเภทหนึ่ง คือ “ญาติขยายวงศ์หรือญาติสมมติ” (Extended or fictive kinship) ซึ่งได้แก่ บุคคลที่มีใช้ญาติแต่เราให้ความนับถือประดุจญาติลำดับต่าง ๆ ของเรา ตามปกติญาติประเภทนี้จะมีความสำคัญ มีหน้าที่และสิทธิต่อกันเหมือนญาติจริง ๆ ได้ก็ด้วยการมีบ้านเรือนตั้งอยู่ใกล้เคียงกันพอที่จะไปมาหาสู่ขอความช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้สะดวก ดังนั้น ความเป็นญาติขยายวงศ์หรือญาติสมมติจึงมักเกิดขึ้นกับครอบครัวที่ตั้งอยู่ในอาณาบริเวณใกล้เคียงกัน มีอาชีพและฐานะแบบเดียวกัน นอกจากนี้อาจเกิดขึ้นจากความ เป็นเพื่อนร่วมน้ำสาบานหรือเพื่อนตายก็ได้

(2) การลำดับญาติ ได้มีผู้ให้ความสำคัญของลำดับญาติ ดังนี้

ความสำคัญลำดับที่ 1 ญาติสนิทโดยสายเลือด คือ บิดา มารดา และพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน

ความสำคัญลำดับที่ 2 ญาติสนิทรวมทั้งญาติโดยสายเลือดและญาติโดยการแต่งงานแบ่งออกเป็น **ทางตั้ง** ได้แก่ ปู่ย่า ตายาย และหลาน ๆ (ลูกของพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน) **ทางขวาง** ได้แก่ เขยและสะใภ้ที่เข้ามาแต่งงานกับพี่น้อง ครอบครัวของเพื่อนร่วมน้ำสาบานหรือเพื่อนตายซึ่งเป็นญาติสมมติ มักอยู่ในความสำคัญลำดับนี้ด้วย

ความสำคัญลำดับที่ 3 ญาติสนิทโดยสายเลือด **ทางตั้ง** ได้แก่ ทวด (พ่อแม่ของปู่ย่าตายาย) ส่วนมากมักไม่ค่อยเหลือให้เห็น พี่น้องของพ่อแม่ รวมทั้งภรรยาหรือสามี ลูกหลานและเหลนของบุคคลเหล่านั้น **ทางขวาง** ได้แก่ พี่น้องของเขยและสะใภ้ รวมลูก ๆ ของบุคคลดังกล่าว

ความสำคัญลำดับที่ 4 ญาติสนิทที่เกิดจากการแต่งงานของญาติซึ่งอยู่ในลำดับที่ 3

ความสำคัญลำดับที่ 5 ญาติสมมติหรือญาติขยายวงศ์ที่อยู่ใกล้ชิดกัน

ความสำคัญลำดับที่ 6 ญาติห่าง ๆ

ความสำคัญลำดับที่ 7 ญาติสมมติหรือญาติขยายวงศ์ที่อยู่ห่างไกลกันหรือไม่ค่อยมีกิจกรรมต่อกันเท่าใดนัก

ความสูงและความต่ำในตำแหน่งของญาติเป็นเรื่องที่เป็นไปตามความจำเป็นในการให้ความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และมักถืออายุซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ในทางชีวิต เป็นเครื่องกำหนดตำแหน่งญาติ นอกจากนี้ความเป็นญาติในสังคมมักอาศัยระดับแห่งความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามาประกอบเป็นเครื่องช่วยเพิ่มหรือลดลำดับความสำคัญของญาติ

2) แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ แนวความคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์มีพื้นฐานมาจากตัวแบบผู้อุปถัมภ์ลูกน้อง (Patron – client model) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นความสำคัญระหว่างสองคนเท่านั้น โดยที่ต่างช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และต่างมีอิสระที่จะเลือกผู้อุปถัมภ์และลูกน้องของตน อย่างไรก็ตาม บุคคลแต่ละคนมีอิสระในการกำหนดจำนวนบุคคลที่เราจะมีความสัมพันธ์ด้วยเช่นเดียวกับอิสระที่จะเลือกว่าสิ้นสุดความสัมพันธ์นั้นเมื่อใด

ลักษณะเฉพาะเจาะจงของความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง มีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกัน กล่าวคือ แต่ละคนต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยทรัพย์สินอาจเป็นของบุคคลเดียวหรืออยู่ในความควบคุมของบุคคลเดียว

ประการที่สอง เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ที่ประกอบด้วยบุคคลเพียงสองคน ผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนจึงเป็นผลประโยชน์ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นการส่วนตัว

ประการที่สาม มีการให้ประโยชน์เป็นพิเศษต่อบุคคลบางคนมากกว่าคนอื่นๆ เพราะลักษณะและระดับของปฏิสัมพันธ์ของแต่ละคู่สัมพันธ์นั้นมีความแตกต่างกัน

ประการที่สี่ เนื่องจากความสัมพันธ์ในระบบนี้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ความสัมพันธ์จึงมีลักษณะเปราะบาง ดังนั้น การที่จะรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธ์ไว้ได้ก็ต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันอย่างต่อเนื่อง โดยที่แต่ละคนต่างมีของอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีและของที่ทั้งสองฝ่ายมีนั้นเป็นสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการจะได้

ข้อสังเกต คือ ความสัมพันธ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้ก็เพราะบุคคลในสังคมมีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในด้านสถานะทางสังคม อำนาจ และความมั่นคง ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาในระบบการเมือง ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมืองและโครงสร้างทางการเมืองอันลักษณะพิเศษ ดังนี้

1. ระบบนี้ขึ้นอยู่กับตัวผู้นำหรือผู้อุปถัมภ์เพียงคนเดียว โดยผู้นำเป็นผู้รวบรวมลูกน้อง

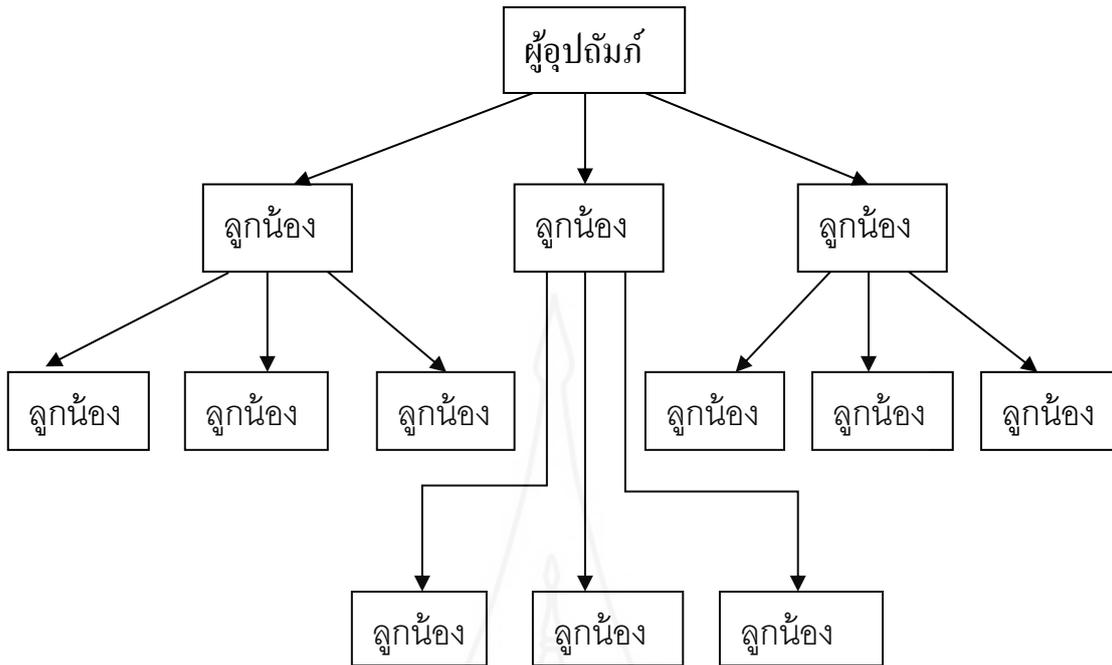
2. การก่อตัวและโครงสร้างของระบบ มีผู้นำเป็นจุดศูนย์กลาง ที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์และก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมระหว่างลูกน้อง โดยต่างถือว่ามีนายคนเดียวกัน

3. ผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้อุปถัมภ์และลูกน้องมีความสัมพันธ์ต่อกัน เป็นผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงเป็นส่วนตัว และต่างฝ่ายต่างคงความสัมพันธ์ต่อกันไว้ด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ของแต่ละคน

4. ผลประโยชน์ที่ต่างแสวงหาจะผันแปรไปตามความแตกต่างทางฐานะ อำนาจ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในขณะที่ผู้อุปถัมภ์ต้องการอำนาจ ชื่อเสียง และเกียรติยศ ลูกน้องก็ต้องการความคุ้มครองและเงิน ดังนั้นถ้าผู้อุปถัมภ์ต้องการมีอำนาจ มีเกียรติยศชื่อเสียงก็ต้องมีบริวาร ในขณะที่เดียวกันถ้าลูกน้องต้องการความคุ้มครองให้ปลอดภัยในการประกอบกิจการต่าง ๆ รวมทั้งต้องการเงินเป็นพิเศษก็ต้องหาผู้อุปถัมภ์ตน ด้วยเหตุนี้ สายใยแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับลูกน้องแต่ละคนจึงขึ้นอยู่กับ การตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยที่แต่ละฝ่ายต่างพยายามทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามีค่าหรือมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้อุปถัมภ์หรือเป็นลูกน้อง และอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการลงทุนของตนไม่คุ้มทุนก็อาจถอนตัวออกจากการเป็นผู้อุปถัมภ์หรือลูกน้องก็ได้ โดยที่ผู้อุปถัมภ์ยกเลิกผลประโยชน์แก่ลูกน้อง ส่วนลูกน้องก็หันไปหาผู้อุปถัมภ์รายใหม่ต่อไป

1. ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ มักประกอบด้วย**การมีลูกน้องมากมายหลายระดับชั้น** ตั้งแต่ระดับที่ใกล้ชิดผู้อุปถัมภ์มากที่สุดเป็นลำดับไปจนถึงผู้ที่รู้จักคุ้นเคยกันเพียงผิวเผิน ลูกน้องผู้ใกล้ชิดกับผู้อุปถัมภ์หรือเจ้านายอย่างมากที่สุดก็มักมีลูกน้องของตนเองด้วย เขาจึงกลายเป็นผู้อุปถัมภ์รายย่อย ๆ ในระบบด้วย ลูกน้องประเภทนี้จะมีอิทธิพลมาก เพราะเขาสามารถทำการติดต่อกับเจ้านายแทนลูกน้องคนอื่น ๆ ได้ ในทางกลับกันเขาก็เป็นผู้ติดต่อกับลูกน้องแทนเจ้านายด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความสัมพันธ์แบบนี้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่จะต้องมีการพบปะติดต่อกัน ดังนั้นผู้ที่จะมาเป็นลูกน้องก็ต้องแน่ใจว่าเขาสามารถ “เข้าถึง” ผู้อุปถัมภ์ได้

2. จากความสัมพันธ์ที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นก็**ทำให้ความสัมพันธ์แบบมีการเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง และมีความไม่มั่นคงอยู่ในระดับสูง** ดังจะเห็นได้ว่า ในยามที่ผู้อุปถัมภ์ได้ดำรงตำแหน่งที่ควบคุมผลประโยชน์สำคัญซึ่งสามารถแจกจ่ายให้แก่ลูกน้องได้มาก เขาก็จะมีลูกน้องเป็น “บริวาร” อย่างมากมาย แต่ถ้าเขาไม่ได้อยู่ในตำแหน่งที่สำคัญดังกล่าว หรือ “ตกอับ” จำนวนลูกน้องก็จะลดลงอย่างรวดเร็วตามไปด้วย ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการจะมีบริวารมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับตำแหน่ง อำนาจ และความมั่งคั่งของตัวผู้อุปถัมภ์นั้น ๆ เป็นสำคัญ ดังนี้



ภาพที่ 2.2 แสดงความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์

ที่มา: ปิยนาด บุนนาค วัฒนาการการการเมืองไทย นนทบุรี สาขารัฐศาสตร์ มสธ. 2530, น. 216

อาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์นี้มีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายกับไพร่ในสังคมไทยสมัยโบราณ แม้ในสมัยปัจจุบันจะมีการนำโครงสร้างขององค์กรสมัยใหม่มาใช้ โดยเป็นโครงสร้างที่กำหนดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ แต่ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ยังคงเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ส่วนบุคคลอย่างไม่เป็นทางการ และในทางปฏิบัติจะมีความสำคัญและมีอิทธิพลอยู่มากในแทบทุกระดับองค์กร

ความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ส่วนความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์นั้นจะเห็นได้อย่างชัดเจนในระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจแยกการพิจารณาได้อย่างกว้าง ๆ เป็น 3 ประเภท คือ ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างระบบราชการกับองค์กรที่อยู่นอกระบบราชการ และความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างองค์กรภายนอกกับระบบราชการ

ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 เมื่อนำไปสู่ระบบการปกครองประชาธิปไตยตะวันตกซึ่งน่าจะทำให้

ความชอบธรรมของระบบอุปถัมภ์มีน้อยลงเพราะได้นำเอาระบบคุณธรรม (Merit System) อันเป็นแนวคิดการจัดระบบงานเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าทำงานและเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นในการปฏิบัติงานของตะวันตกมาใช้ แต่เนื่องจากการปฏิบัติดังกล่าวมิได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการ ข้าราชการกลับมีโอกาสได้เข้ามามีอำนาจมากขึ้น ปรากฏลักษณะที่ระบบราชการไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใดอีกต่อไป โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลส่วนใหญ่หลังจาก พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาประกอบด้วยผู้ที่มาจากระบบราชการ ด้วยเหตุนี้จึงมีปรากฏ*ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ในวงราชการที่เน้นเด่นชัด* คือ ในรูปของ “การเล่นพรรคเล่นพวก” หรือ “การเล่นพวกเล่นพ้อง” ทั้งในการดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการและในระบบบริหารในวงราชการ แม้ว่าจะมีระเบียบที่ราชการระบุเกี่ยวกับการสอบเข้ารับราชการและการเลื่อนขั้นทางราชการรวมทั้งคุณสมบัติของผู้ที่สมัครเข้ารับราชการและการเลื่อนขั้นในทางราชการไว้ก็ตาม ดังนั้นจะเห็นได้อย่างเด่นชัดในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมใหญ่ ๆ ที่มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองอันมีเป็นประจำทุกปี

ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างระบบราชการกับองค์กรที่อยู่นอกระบบราชการแบ่งออกเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้นเป็นพฤติกรรมหลักที่อาจเป็นตัวกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการในที่สุดดังจะเห็นได้ว่า ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งทางราชการกับผู้อยู่นอกระบบราชการมักยึดหลักตัวบุคคลและการสร้างหนี้บุญคุณโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน นับเป็นรูปแบบหนึ่งของความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ดังกรณีตัวอย่างของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับกลุ่มธุรกิจ โดยกลุ่มธุรกิจได้เชิญข้าราชการผู้มีสิทธิอำนาจและอิทธิพลไปเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการของบริษัทต่าง ๆ ในกลุ่มธุรกิจตน ดังเช่น บริษัทเหมืองแร่ บูรพาเศรษฐกิจได้เชิญข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาลชุดต่าง ๆ เป็นกรรมการ เช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งยังได้รับเชิญเป็นกรรมการของบริษัทอื่น ๆ อีกหลายบริษัท นอกจากนี้ บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติเชิญ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พลเอกผิน ชุณหะวัณ พลตรีประมาธ อติเรกสาร (สมัยนั้น) และ พลเอกศิริ สิริโยธิน เป็นกรรมการของบริษัท โดยที่บุคคลดังกล่าวยังได้รับเชิญให้เป็นกรรมการของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรีและบริษัทอื่น ๆ อีกด้วย

ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างองค์กรภายนอกนอกระบบราชการที่เห็นเด่นชัด คือ ความสัมพันธ์ภายในกลุ่มทางเศรษฐกิจ ดังมีผู้สรุปว่า

“ในปัจจุบันเราจะพบว่า กลุ่มทางเศรษฐกิจมีการร่วมมือกันทางธุรกิจทั้งโดยทั่วไป โดยมีได้มีการถือหุ้นในธุรกิจระหว่างกัน แต่เป็นการร่วมมือเพื่อแสวงหาหรือรักษาสิทธิและผลประโยชน์ในธุรกิจตน เช่น การร่วมมือกันในรูปของสมาคมการค้าหรือชมรมการค้าต่าง ๆ หรือการทำข้อตกลงร่วมมือระหว่างกลุ่มธุรกิจ เป็นต้น และยังมีความร่วมมือทางธุรกิจในลักษณะการเกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างกลุ่มธุรกิจโดยมีการถือหุ้นในธุรกิจระหว่างกัน เป็นความร่วมมืออย่างเปิดเผย การร่วมมือดังกล่าวในส่วนหนึ่งนั้นจะมีความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนอยู่รวม ๆ ไป กับ*ความสัมพันธ์ทางเครือญาติและความสัมพันธ์ทางธุรกิจ*”

อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างของสังคมไทยที่วางอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์เช่นนี้เองย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมในด้านต่าง ๆ ผลกระทบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ก่อให้เกิด “การเล่นพรรคเล่นพวก” และ “การกระทำทุจริตคิดมิชอบ” ในวงราชการ ดังมีผู้กล่าวว่า

“เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งในโครงสร้างความสัมพันธ์เช่นนี้มีอำนาจในทางการเมือง โอกาสที่จะดึงผู้คนที่เกี่ยวข้องอยู่กับตนเองเข้าไปร่วมเป็นฐานอำนาจก็มีมาก และถ้าหากบุคคลนั้นใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ผิด คนในแวดวงของตนเองซึ่งเป็นฐานกำหนดอยู่ก็จะช่วยกันปกปิดหรือเข้าร่วมก่อพฤติกรรมนี้ด้วย ยิ่งทำให้การทุจริตนั้นแผ่ขยายไปในวงกว้าง ในอีกทางหนึ่งนั้น ถ้าหากฝ่ายลูกน้องกระทำผิดโอกาสที่ลูกพี่เป็นผู้ให้ความคุ้มครองอยู่จะช่วยกันปกปิดก็มีมาก”

กล่าวโดยสรุประบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทยตลอดมา โดยเฉพาะในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 กลุ่มเจ้านายและขุนนางได้นำระบบทั้งสองนี้มาใช้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือนโยบายเศรษฐกิจของรัฐในสมัยนั้นเปิดโอกาสให้ ปรากฏว่าระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง ที่เห็นได้อย่างเด่นชัด คือ เมื่อสมเด็จพระเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกได้รับการอัญเชิญขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 1 พร้อมกับทรงสถาปนาราชวงศ์จักรีและกรุงรัตนโกสินทร์ และอีกครั้งหนึ่ง คือ ในคราวที่กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ได้รับการอัญเชิญขึ้นเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 แต่หลังจากนั้นขุนนางกลายเป็นผู้ที่สามารถใช้ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์อย่างมีประสิทธิภาพจนดูเหมือนเป็นการทำทนายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นจะเห็นได้จากกรณีขุนนางตระกูลขุนนาค อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ต้องทรงปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองเพื่อโยงพระราชอำนาจมาสู่สถาบัน

พระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง และนับจากนั้นมาความสำคัญของทั้งสองระบบก็ยังคงมีอยู่ แต่จะเป็นไปในลักษณะ “ลูกพี่ – ลูกน้อง” มากกว่าสมัยเดิม ซึ่งอาจนำไปสู่การ “เล่นพรรคเล่นพวก” และ “การกระทำการทุจริต” ในวงราชการและธุรกิจต่อไปได้ นอกจากนี้มีข้อสังเกต คือ ในสมัยก่อนการสร้างความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ถือเป็นเรื่องปกติ ทำกันอย่างเปิดเผยและเป็นที่ยอมรับว่าก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นมั่นคงทางการเมืองแก่ชนชั้นนำซึ่งส่งผล คือ ความมีเสถียรภาพของบ้านเมือง นอกจากนี้ “ผู้ใหญ่” ในสมัยก่อนก็รับผิดชอบต่อ “ผู้น้อยหรือลูกน้อง” ที่ตนให้ความอุปถัมภ์ ดังนั้น “ผู้น้อยหรือลูกน้อง” จึงต้องระมัดระวังในการประพฤติปฏิบัติตนในทางราชการเพราะเกรงจะเกิดผลเสียหายขึ้นแก่ “ผู้ใหญ่” ของตน แต่ปัจจุบันเมื่อมีการนำระบบคุณธรรมมาใช้ซึ่งเป็นไปแค่เพียงหลักการหรือรูปแบบ ในขณะที่ยังคงมี “การเล่นพรรคเล่นพวก” ในระบบอุปถัมภ์อยู่ จึงทำให้ขาด “ผู้ใหญ่” ที่จะรับผิดชอบต่อ “ผู้น้อย” ดังสมัยก่อน “ผู้น้อย” จึงไม่ต้องระมัดระวังในการประพฤติปฏิบัติของตนซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติทางราชการและไม่มีผู้ได้รับผิดชอบ อันกลายเป็นผลเสียหายแก่ทางราชการและบ้านเมือง ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ การสืบทอดอำนาจทางการเมืองในปัจจุบันมีลักษณะขาดตอน ในขณะที่การสืบทอดอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่ขาดตอน แต่มีความมั่นคงขยายขอบข่ายอิทธิพลอย่างกว้างขวางโดยสังคมควบคุมไม่ได้ ยิ่งกว่านั้นปรากฏลักษณะที่ “ผู้น้อย” หรือ “ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์” (client) กลายเป็นตัว “ผู้ใหญ่” หรือ “ผู้ให้การอุปถัมภ์” (patron) เสียเอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเมืองในที่สุด ดังคำกล่าวที่ว่า ลักษณะการเมืองในสมัยปัจจุบันเป็นแบบ “ธนาธิปไตย” มิใช่ “ประชาธิปไตย” ในความหมายที่แท้จริง

4. กระบวนการการจัดทำงบประมาณของเทศบาล

4.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546 ข้อ 4 ว่า “แผนพัฒนา” หมายความว่ารวมถึงแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี

จ.ส.ต. วศิน กรกระโทก (2548, น. 31, 41-42) แผนพัฒนาสามปีเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติโดยมีหลักคิดที่ว่าภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอื่น ๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทางและภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่งจะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย
จุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนและวิสัยทัศน์ในที่สุด

นอกจากนั้นแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือวัดใน
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณ
เป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน วัตถุประสงค์ของการ
จัดทำแผนพัฒนาสามปี

- 1) เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างรอบด้านและ
ครอบคลุมในการจัดทำแผนงาน/โครงการ
- 2) เพื่อเป็นการจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อนำมาจัดทำงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี
- 3) เพื่อเป็นการจัดทำแผน/โครงการ ที่สอดคล้องสนองความต้องการของ
ประชาชนในท้องถิ่นโดยมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาเทศบาลตำบลด่านเกวียน
เทศบาลตำบลด่านเกวียนมีศักยภาพอย่างเพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม
ประเพณีอันดีงาม รักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นในเรื่องหัตถกรรมเครื่องปั้นดินเผา ประชาชนมีคุณภาพ
ชีวิตที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความสมัครสมานสามัคคี มีจิตสำนึกที่ดี มีส่วน
ร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นชุมชน และเศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง และมีสภาพแวดล้อมที่สะอาด
ปลอดภัยจากมลพิษผสมกับเป็นเมืองเครือข่ายเมืองศูนย์กลางอยู่อาศัยและท่องเที่ยวเป็นหลัก

4.2 วิสัยทัศน์

ด่านเกวียนเมืองน่าอยู่ การคมนาคมสะดวก เศรษฐกิจสดใส ส่งเสริมการศึกษา
พัฒนาการท่องเที่ยว

4.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการคมนาคม
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและชุมชนเข้มแข็ง
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา กีฬาและนันทนาการ
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและเมืองน่าอยู่
5. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีและประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและ
ทรัพย์สิน
6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

4.3.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยเรียงลำดับก่อนหลัง

- 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและชุมชนเข้มแข็ง
- 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการคมนาคม
- 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว
- 4) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีและประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและเมืองน่าอยู่
- 6) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา กีฬาและนันทนาการ

4.3.2 แนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

- 1) ก่อสร้างปรับปรุงบำรุงรักษาถนนสะพานทางเท้า
- 2) พัฒนาระบบจราจร
- 3) พัฒนาระบบสาธารณสุขปศุสัตว์
- 4) พัฒนาส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่
- 5) ส่งเสริมทางการตลาด
- 6) ให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง
- 7) ให้ประชาชนมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงโดยการจัดให้มีลานกีฬาและการแข่งขันกีฬาในชุมชนและระหว่างหน่วยงาน
- 8) ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมอันดีงามของไทย
- 9) ส่งเสริมการจัดงานพิธีต่าง ๆ
- 10) ให้ผู้ด้อยโอกาสอยู่ในสังคมได้อย่างภาคภูมิใจ
- 11) พัฒนาและยกระดับจิตใจให้กับเยาวชน
- 12) ปฏิรูปจิตสำนึกการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 13) จัดระบบบำบัดน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- 14) ป้องกันและเฝ้าระวังโรคติดต่อและโรคระบาดรวมทั้งโรคไม่ติดต่อ
- 15) ส่งเสริมการพัฒนาเกษตรไร้สารพิษ
- 16) มีความปลอดภัยด้านโภชนาการ
- 17) การบริหารงานที่ดี โปร่งใสมีการประสานงานที่ดี
- 18) ประชาชนได้รับการบริการอย่างทั่วถึง
- 19) ประชาชนในชุมชนได้รับการดูแลด้านความปลอดภัย
- 20) ชุมชนปลอดภัยาสะพัตติ

21) ส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและแหล่งท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐาน

4.3.3 นโยบายการพัฒนาของผู้บริหารเทศบาลตำบลด่านเกวียน

1. พัฒนาและปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์

2. ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้นและมีรายได้เพิ่มมากขึ้นด้วยการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ การจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มอาชีพ

3. พัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง

4. การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

5. ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว

6. ส่งเสริมด้านการศึกษา

7. พัฒนาการเรียนรู้และรับทราบข้อมูลข่าวสารผ่านระบบสารสนเทศที่ทันสมัย รวดเร็ว

8. รณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิตของมนุษย์

ตารางที่ 2.1 รายชื่อกรรมการประชาคมท้องถิ่นเทศบาลตำบลด่านเกวียน

ที่	ชื่อ-สกุล	ชุมชน	ตำแหน่ง
1.	นายสัมพันธ์ ปลิงกระโทก	ท่าอ่างสามัคคี	ประธานประชาคม
2.	นายอึ้ง โตทะเล	ด่านเกวียน	รองประธานประชาคม
3.	นายถวัลย์ ภู่ม่าก	เครื่องปั้นดินเผา	เลขานุการ
4.	นายมุล ปลิงกระโทก	ริมมูล	เหรัญญิก
5.	นายเชย ปูกระโทก	โพธิ์ทอง	กรรมการ
6.	นางสาวสารณี สร้อยบัวจันทร์	ด่านกลาง	กรรมการ
7.	นายแหวน ปีบกระโทก	ใหม่หนองขาม	กรรมการ
8.	นายช่อ ปลอดภัยกระโทก	ประชาธิปไตย	กรรมการ
9.	นายสุระศักดิ์ บ่อยกระโทก	ด่านชัย	กรรมการ
10.	นางสงวนค์ ขุนกระโทก	อิฐมอญ	กรรมการ
11.	นายกิตติ ฝึกระโทก	ท่าอ่างทอง	กรรมการ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ที่	ชื่อ-สกุล	ชุมชน	ตำแหน่ง
12.	นายชูชีพ แปงกระโทก	รัฐราษฎร์พัฒนา	กรรมการ
13.	นายสมหวัง ปลอดกระโทก	พิกุลทอง	กรรมการ
14.	นายสาย เปื่อนกระโทก	หนองกระโดน	กรรมการ
15.	นายสมคิด ยงทะเล	หนองสระธาร	กรรมการ
16.	นายประดิษฐ์ ปอกระโทก	ท่าอ่างพัฒนา	กรรมการ
17.	นางสาวศรีนวล บุญเนตร	ป่าบง	กรรมการ
18.	นายบุญส่ง อยู่ทะเล	ใหม่หนองขาม	กรรมการ
19.	นายอดิศักดิ์ ศรีมะเวียง	ด่านเกวียน	กรรมการ
20.	นายสมาน แปรงกระโทก	หนองสระธาร	กรรมการ

ที่มา : กองวิชาการและแผนงานเทศบาลตำบลด่านเกวียน 2546

4.4 ที่มาของรายได้หลักที่นำมาจัดหางบประมาณของเทศบาล

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

มาตรา 12 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังมาตราต่อไปนี้

(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ด้วยกันเอง

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

จาตุรนต์ ฉายแสง (ประกาศ, 2546, น. 1) ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดช่องว่างทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ข้อ 2 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลด

ช่องว่างทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเหลือจากการสำรองตามข้อ 1 ให้จัดสรรแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ประมาณการรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไป ปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอัตราเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่เท่า ๆ กัน ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ร้อยละ 6.69

(2) เทศบาล จำนวน ร้อยละ 52.08

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ร้อยละ 41.23

ข้อ 4 การจัดสรรให้แก่เทศบาลแต่ละแห่ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ร้อยละ 95 ของวงเงินที่เทศบาลได้รับ ให้จัดสรรตามตัวแปรดังต่อไปนี้

ก) ร้อยละ 30 จัดสรรตามสัดส่วนจำนวนประชากร

ข) ร้อยละ 5 จัดสรรตามขนาดพื้นที่

ค) ร้อยละ 25 จัดสรรให้ทุกแห่ง ๆ ละเท่า ๆ กัน

ง) ร้อยละ 20 จัดสรรตามสัดส่วนรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนโดยวิธีผกผัน

จ) ร้อยละ 20 จัดสรรตามสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับโดยวิธีผกผัน

(2) ร้อยละ 5 ของวงเงินที่เทศบาลได้รับ ให้จัดสรรแก่เทศบาลแต่ละแห่งตามผลประมาณการรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจัดสรรตาม (1) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เมื่อเปรียบเทียบกับประมาณการรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 แล้ว มีผลประมาณการรายได้ดังกล่าวน้อยกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่เทศบาลนั้น ๆ เท่ากับจำนวนที่น้อยกว่านั้น สำหรับเงินส่วนที่เหลือให้จัดสรรให้แก่เทศบาลทุกแห่ง ๆ ละเท่า ๆ กัน

ข้อ 6 ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคำนวณการจัดสรร ตามข้อ 3 ข้อ 4 และข้อ 5 แล้วแจ้งผลการคำนวณให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงบประมาณเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุมัติเงินประจำงวดในส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณต่อไป

ตารางที่ 2.2 แสดงการจัดสรรรายได้ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หลักเกณฑ์การจัดสรรปี 2548	
ส่วนที่ 1	ร้อยละ 50 จัดสรรตามเกณฑ์ประชาชน ร้อยละ 5 แบ่ง อบจ. ร้อยละ 4.5 และ กทม. ร้อยละ 0.5 ร้อยละ 45 แบ่ง เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และกทม.
ส่วนที่ 2	ร้อยละ 34.33 จัดสรรให้ อบต. เพื่อให้มีรายได้ไม่น้อยกว่าประมาณการรายได้รวมก่อนรวมเงินอุดหนุนปี 2547
ส่วนที่ 3	ร้อยละ 15.67 จัดสรรให้ อบต. ที่มีรายได้ ต่ำกว่า 5 ล้านบาท จัดสรรให้ อบต.น้อยกว่า 10 ล้านบาทตามเกณฑ์ปฏิภาคผกผัน

ที่มา : ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้ กองบริหารงานคลังส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

วัลลภ พริ้งพวงษ์ (2548, น. 1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะดำเนินการโอนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 หมวดที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ภาษีสุรา และสรรพสามิต ประจำปีเดือนกรกฎาคม 2548 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยโอนเข้าบัญชีเงินฝากกระแสรายวันของสาขาธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดรองรับไว้ในวันที่ 5 สิงหาคม 2548 จึงขอให้จังหวัดดำเนินการดังนี้

1) แล้งยอดเงินจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดทราบตามบัญชีจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 หมวดที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เดือนกรกฎาคม 2548 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตรวจสอบยอดเงินที่จัดสรรได้ที่ website ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2) แล้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมดำเนินการบันทึกบัญชีตามข้อ 1) โดยขอใบแล้งยอดเงินในบัญชี (Statement) จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

3) แจ้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกถอนเงินจำนวนดังกล่าวไปเข้าบัญชีประเภท ออมทรัพย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดดอกผล และนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ และวิธีการงบประมาณที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติไว้

4) ตรวจสอบว่ายอดเงินที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรร โอนเข้าบัญชีของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่เท่าใดและยอดเงินตรงกับบัญชีที่กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้แจ้งให้ทราบหรือไม่ ทั้งนี้ ให้รายงานให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทราบภายใน วันที่ 25 ของเดือนถัดไป

ตารางที่ 2.3 แสดงที่มารายได้หลักของเทศบาล

การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามกฎหมายแผนฯ ปี 2547-2548				
	ปี 2547	%	ปี 2548	%
เมืองพัทยา	646.50	1.50	608.02	1.24
อบจ.	2,801.50	6.50	3,052.89	6.23
กทม.	6,034.00	14.00	2,288.15	4.67
เทศบาล	21,278.47	49.37	19,421.12	39.64
อบต.	12,339.53	28.63	23,629.82	48.22
รวม	43,100.00	100	49,000.00	100

ที่มา : ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้ กองบริหารงานคลังส่วนท้องถิ่น

เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์ (2548) ส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนและพัฒนาระบบ งบประมาณ สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยนายเฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ ว 1501 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2548 เรื่อง การ โอนเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย เงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่และภารกิจเลือกทำ ประจำปีงบประมาณ 2548 (งวดที่ 4) ตามประกาศคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับ

ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2548

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้โอนเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ.2548 แผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานสนับสนุนเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ หมวดที่ 4 มาตั้งจ่ายสำนักงานคลังจังหวัด ตามระบบ GFMS โดยใช้รหัสงบประมาณ 1500810102500017 รหัส 15008100048067 รหัสบัญชีย่อย 0102017

ทั้งนี้ ให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการเลือกทำ โดยการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรมใด ควรคำนึงด้วยว่า เมื่อส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจไม่ได้ตั้งงบประมาณดำเนินการแล้ว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการหรือละเลยภารกิจใดภารกิจหนึ่ง อาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับบริการสาธารณะที่ดีตามมาตรฐานที่ประชาชนเคยได้รับจากส่วนราชการ ให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้จังหวัดเร่งรัดการเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายใน 2 วันนับจากที่ได้รับแจ้งจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

4.3 ขั้นตอนการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2543 ข้อ 5 ได้ให้ความหมายว่า

“งบประมาณ” หมายถึง แผนงาน หรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน

“แผนงาน” หมายความว่า ภารกิจแต่ละด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

“งาน” หมายความว่า กิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในแต่ละแผนงาน

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

“เจ้าหน้าที่งบประมาณ” หมายความว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

วิธีการจัดทำงบประมาณ ตามข้อ 22 ว่า ให้ใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ ให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่าย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายการการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ และข้อ 27 ว่า การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น

อนุชา โมกขะเวส (2547) หนังสือของ สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 2534 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2547 ลงนามโดย นายอนุชา โมกขะเวส รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ชักข้ออมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การเตรียมการจัดทำงบประมาณ

1) การจัดทำประมาณการรายรับประเภทภาษีจัดสรรให้ถือยอดประมาณการใกล้เคียงกับรายรับในปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยใช้หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0808.3/ว 786 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 เป็นแนวทางในการจัดทำประมาณการรายรับ และตั้งยอดประมาณการรายจ่ายให้ใกล้เคียงกับประมาณการรายรับ

2) การทำประมาณการรายรับเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องนำไปจัดทำเป็นข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้ประมาณการใกล้เคียงกับเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับในปีงบประมาณ 2547

3) ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรีบจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จโดยเร็วเพื่อเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องรีบดำเนินการเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถประกาศใช้ได้ทันภายในวันที่ 1 ตุลาคม แต่ถ้าไม่มีสภาท้องถิ่นที่จะประชุมพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ก็ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อน

4) การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรดำเนินการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด

2. การตั้งงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและปรับปรุงคุณภาพชีวิต

1) การตั้งงบประมาณเพื่อป้องกันและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากสาธารณภัยให้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 667 ลงวันที่ 12 สิงหาคม 2545 หนังสือด่วนมาก ที่ มท 0808.3 /ว 1082 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2546 และหนังสือด่วนมากที่ มท 0808.3 /ว 1275 ลงวันที่ 11 เมษายน 2546

2) การตั้งงบประมาณเพื่อแก้ไขในด้านอาชญากรรม โรคเอดส์ การละเมิดสิทธิเด็ก การพนัน การขยายตัวของธุรกิจบริการทางเพศ ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพปัญหา

3) การตั้งงบประมาณเพื่อส่งเสริม สนับสนุน การจัดทำแผนชุมชน เพื่อนำข้อมูลมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น

4) การตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนโครงการความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาร่วมกัน เช่น การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล การบรรเทาสาธารณภัย การปรับปรุงภูมิทัศน์ เป็นต้น ให้กับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตามโครงการ/กิจกรรม ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการเอง โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลังและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

5) การตั้งงบประมาณเพื่อปรับปรุงตลาดสดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ได้มาตรฐานยิ่งขึ้น และการตั้งงบประมาณในการให้บริการสาธารณะ เรื่องไฟฟ้าสาธารณะ ได้แก่ การติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะในถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเชื่อมระหว่างจังหวัดกับจังหวัด หรือจังหวัดกับอำเภอ

6) การตั้งงบประมาณเพื่อส่งเสริม ปรับปรุง แก้ไข อนุรักษ์ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวและปรับปรุงทัศนียภาพ

3. การตั้งงบประมาณตามนโยบายแห่งรัฐและการจัดทำงบประมาณตามแผนงาน/โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) นโยบายแห่งรัฐ

(1) การตั้งงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด และการสนับสนุนการดำเนินภารกิจด้านการปราบปราม การป้องกัน และการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสพยาเสพติด ให้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ 0808.3 / ว 3577 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2545 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 119/2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 29/2546 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546 และคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ที่ 6 / 2546 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2546

(2) ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ข้อมูลการจดทะเบียนเพื่อแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ 7 เรื่องได้แก่ ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาคนเร่ร่อน ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย ปัญหาการให้ความร่วมมือช่วยเหลือนักเรียน/นักศึกษาให้มีรายได้จากอาชีพที่เหมาะสม ปัญหาการถูกลดกวาง ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของคนจน เพื่อประกอบการพิจารณาตั้งงบประมาณในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(3) การตั้งงบประมาณและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ในด้านเศรษฐกิจฐานราก การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว

(4) การตั้งงบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค ควรพิจารณาตั้งงบประมาณต่ำกว่าในปีงบประมาณที่ผ่านมา 10 % ตามนโยบายประหยัดพลังงานของรัฐบาล

(5) ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาตั้งงบประมาณเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนให้เกิดความตระหนัก มีวินัยจราจรและปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคดีเหตุทางถนน

(6) การตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ การบำรุงรักษาหรือจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ และค่าใช้จ่ายในการจัดหาและค่าบริการระบบการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเพื่อให้บริการแก่ประชาชนตามโครงการอินเทอร์เน็ตตำบลได้

2) การจัดทำงบประมาณตามแผนงาน/โครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) การจัดทำงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาการทุจริตของรัฐบาลให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมโดยโครงการประเภทการก่อสร้าง/ปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง ให้จัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการ โดยแสดงราคากลางค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าแรง และราคาต่อหน่วย กรณีค่าวัสดุ ให้ใช้ราคาตามประกาศของพาณิชย์จังหวัด ค่าครุภัณฑ์ให้ใช้

บัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานประมาณและค่าแรงตามราคาที่กำหนดโดยส่วนราชการที่สามารถอ้างอิงได้ โดยจัดทำเป็นเอกสารแยกต่างหากจากเอกสารงบประมาณเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสภาท้องถิ่น และจัดส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนอกจากนี้การก่อสร้างหรือปรับปรุงสิ่งก่อสร้างให้มีการปักป้ายแสดงรายละเอียดของโครงการ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดสัญญา รายชื่อผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้าง กรรมการตรวจการจ้าง โดยมีลักษณะและขนาดของป้ายที่ประชาชนมองเห็นโดยง่าย

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการจัดทำโครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างจริงจัง ไม่ควรตั้งงบประมาณในลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นหรือตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล

(3) การตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการออกบริการประชาชนเคลื่อนที่ จัดทำตู้รับเรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียนประจำหมู่บ้าน การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยการจัดทำแผ่นพับ ใบปลิว โปสเตอร์ เอกสารสรุปผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโครงการเชิญชวนประชาชนรับฟังการประชุมสภา จัดทำป้ายปิดประกาศข้อมูลข่าวสารประจำหมู่บ้าน/ชุมชน

(4) การตั้งงบประมาณตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความเหมาะสมและจำเป็นถึงสถานะทางการคลัง ทั้งนี้ควรให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนฝึกอบรมของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนผู้บริหาร เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ/พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ ค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน

2) การตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้าง ที่นำมาจากรายได้ที่

ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้

3) การตั้งงบประมาณเพื่อการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด กรณีครบวาระ และกรณีแทนตำแหน่งที่ว่าง

5. การตั้งงบประมาณที่เป็นภาระผูกพัน

การตั้งงบประมาณของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เข้าร่วมโครงการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 – 2549 ให้ดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่สมทบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

6. การกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณ

1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เข้ากำกับดูแลการปฏิบัติเพื่อให้การเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระยะเวลาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดในกรณีที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในวันที่ 15 สิงหาคม และมีได้ขอขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณต่อสภาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 24 หรือขอขยายเวลาแล้วแต่สภาท้องถิ่นไม่อนุมัติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างงบประมาณและเหตุผลของฝ่ายสภาท้องถิ่นที่ไม่อนุมัติ (กรณีสภาท้องถิ่นไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการจัดทำร่างงบประมาณ) พร้อมทั้งเร่งรัดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณได้ทันภายในกำหนดเวลาที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาก่อนสิ้นปีงบประมาณ

ในกรณีที่สภาท้องถิ่นอนุมัติให้ขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณภายหลังวันที่ 15 สิงหาคม ก็ให้มีการตรวจสอบและกำกับดูแลให้มีการเสนอร่างเพื่อให้สภาท้องถิ่นได้พิจารณาให้ทันก่อนสิ้นปีงบประมาณด้วยเช่นกัน

ในกรณีไม่มีสภาท้องถิ่นที่จะพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อนและเมื่อมีสภาท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นรีบเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาท้องถิ่นโดยเร็ว

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอกำกับดูแลและเร่งรัดการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0313.4 /ว 1274 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2545

2) เมื่อประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ให้ดำเนินการเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และโปร่งใส ดังนี้

(1) ให้นำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ประกาศโดยเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ข้อ 39 และประชาสัมพันธ์ แผนงาน โครงการ ประเภทรายจ่ายเพื่อการลงทุน หรือโครงการสำคัญ ๆ ให้ประชาชนทราบ ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 322 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2547

(2) การจัดหาพัสดุต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยและมติของคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาและประกวดราคา ให้วางแผนในการจัดหาพัสดุ และดำเนินการให้เป็นไปตามแผน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0313.4/ว 1500 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2542

(3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดตามประกาศสอบราคาและประกาศประกวดราคา ณ สถานที่กลางตามที่จังหวัดกำหนดโดยถือปฏิบัติเช่นเดียวกับแนวทางการติดประกาศ ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ใช้สถานที่กลางที่จังหวัดกำหนด เป็นสถานที่ยื่นและเปิดซองสอบราคาประกวดราคาด้วย

3) ให้ตั้งงบประมาณเพื่อจัดให้มีสถานที่และเอกสารเผยแพร่ข่าวสารเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร ร้องทุกข์ ร้องเรียน เรื่องความโปร่งใสของท้องถิ่นได้

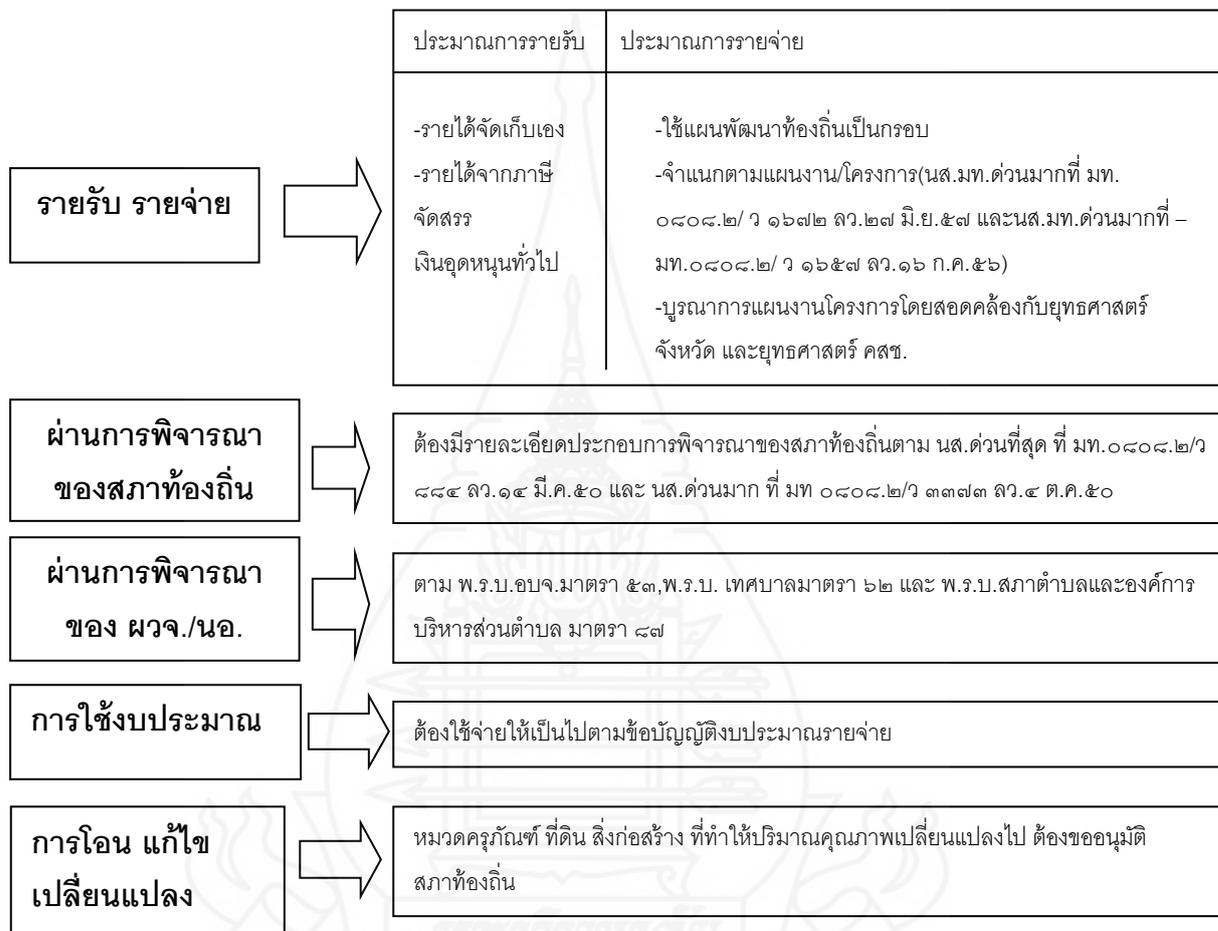
7. การรายงาน

1) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลจัดส่งข้อบัญญัติและเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเพิ่มเติม จำนวน 1 ชุด ไปยังจังหวัดและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน หลังประกาศใช้แล้ว เพื่อให้ประชาชนสามารถขอทราบข้อมูลจากจังหวัดและส่วนกลางได้

2) ให้สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดรายงานผลการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแบบที่กำหนดตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทราบภายในวันที่ 5 ของทุกเดือนโดยเริ่มตั้งแต่เดือนสิงหาคม จนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจะประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีครบทุกแห่ง

3) เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ประกาศรายงานการเงินในรอบปีให้ประชาชนทราบ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ข้อ 40

รายละเอียดและขั้นตอนสรุปไว้ในภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ

ที่มา : วัลลภ พริงพงษ์ 2557

สุนทร ธีวเหลือง (2547) หนังสือกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น สำนักงาน
ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา ศาลากลางจังหวัดนครราชสีมา ที่ มท 0834.3/ ว 2542 ลงวันที่ 23
กรกฎาคม 2547 ลงนามโดย นายสุนทร ธีวเหลือง ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง ชักข้อ
แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2548 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การเตรียมการจัดทำงบประมาณ

1. การจัดทำประมาณการรายรับให้ถือยอดประมาณการใกล้เคียงกับรายรับในปีงบประมาณที่ผ่านมา และตั้งยอดประมาณการรายจ่ายให้ใกล้เคียงกับประมาณการรายรับ

2. การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ดำเนินการตามห้วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 โดยคณะผู้บริหารจะต้องดำเนินการเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถประกาศใช้ได้ทันภายใน 1 ตุลาคม

3. พัฒนาระบบการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

1) การจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสามปี ซึ่งเป็นแผนพัฒนาที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ

2) การจัดทำงบประมาณให้สอดคล้อง กับ นโยบาย เมืองน่าอยู่ และยุทธศาสตร์จังหวัดนครราชสีมา โดยการจัดให้มีสาธารณูปโภค ที่จำเป็นขั้นพื้นฐานให้เพียงพอ ต่อความต้องการของประชาชน

4. การตั้งงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน สมควรพิจารณา โครงการ ที่มีลักษณะ ดังนี้

1) การป้องกันและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากสาธารณภัยประเภทต่าง ๆ ในรอบปีงบประมาณ ให้ตั้งงบประมาณเงินสำรองจ่ายให้เพียงพอแก่การเผชิญเหตุตลอดจนการตั้งงบประมาณเพื่อช่วยประชาชนก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ ภายหลังเกิดเหตุ รวมทั้งการสำรวจ และจัดเตรียมแหล่งน้ำต้นทุน การปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำ อุปกรณ์การส่งน้ำ ระบบส่งน้ำ

2) การตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ เศรษฐกิจพอเพียง เพื่อ แก้ไขปัญหาความยากจน เชิงบูรณาการ เช่น การสนับสนุนโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ สนับสนุนการ จัดตั้ง ลานค้าชุมชน ตลาดนัดชุมชน ส่งเสริม การเรียนรู้จากภูมิปัญญาไทย และวิทยาการสมัยใหม่ การจ้างนักเรียน/นักศึกษาปฏิบัติงานนอกเวลาเรียน

3) การตั้งงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหยาเสพติด และเพื่อสนับสนุนการจัดระเบียบสังคม เช่น การรณรงค์ต่อต้านและป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดในรูปแบบต่าง ๆ การแก้ไขปัญหายาเสพติดในโรงเรียน การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการตรวจหาสารเสพติดในร่างกาย การสนับสนุนการดำเนินการภารกิจด้านปราบปราม การป้องกัน และการบำบัดฟื้นฟู

สภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสพติดและการสนับสนุนแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดในระดับจังหวัด อำเภอหรือกิ่งอำเภอ ในการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในทุกระดับเพื่อตอบสนองนโยบายยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินและแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด

4) การตั้งงบประมาณ เพื่อ ส่งเสริม ปรับปรุง แก้ไข หรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณค่า และไม่เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างกลุ่มหรือองค์กร

5) การตั้งงบประมาณ เพื่อ แก้ไขปัญหา ด้านอาชญากรรม โรคเอดส์ การละเมิดสิทธิเด็ก การพนัน การขยายตัวของธุรกิจบริการทางเพศ ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพปัญหา

6) การตั้งงบประมาณเพื่อขยายผลในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้นแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทั่งครอบคลุมครบทุกศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ.2548

7) การตั้งเงินอุดหนุนสำหรับให้อำเภอ/กิ่งอำเภอ ใช้สนับสนุนชุดรักษาความสงบเรียบร้อยประจำหมู่บ้าน ซึ่งทำหน้าที่ในการอยู่เวรยามรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้านและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนอย่างน้อยแห่งละ 10,000 บาท (หนึ่งหมื่นบาท)

8) การตั้งงบประมาณสนับสนุนโครงการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมครอบครัวवास เป็นการศึกษาเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับครอบครัวด้วยการเสริมสร้างครอบครัวให้อบอุ่นและเข้มแข็ง เพื่อให้ครอบครัวเป็นหน่วยพื้นฐานในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและเป็นหน่วยสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาสังคม และป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด

9) การตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการพลศึกษาอาสาพัฒนากีฬา โดยการจัดจ้างผู้มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีด้านพลศึกษากีฬานันทนาการและสาขาที่เกี่ยวข้องของอัตราจ้างเดือนละ 6,360 บาท ในการดำเนินการส่งเสริมกีฬานันทนาการ การออกกำลังกายและกิจกรรมด้านกีฬานันทนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝึกอบรมของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเพื่อเป็นการปรับบทบาทกระบวนการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ และวิทยาการสมัยใหม่ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่น การเตรียมงบประมาณฝึกอบรมเกี่ยวกับ

การจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ ตามนโยบายของรัฐบาลในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นต้น และการพิจารณาการเข้าร่วมการฝึกอบรม สัมมนาที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล หรือสนับสนุนให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

6. การตั้งงบประมาณเพื่อรองรับภารกิจการถ่ายโอนทุกประเภทเพื่อให้สามารถดำเนินการตามภารกิจการถ่ายโอนในปี พ.ศ.2548 ได้อย่างต่อเนื่อง

7. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) งบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการเครือข่าย Internet และการบำรุงดูแลรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์

2) งบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการจัดทำหรือปรับปรุงแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้ทันสมัยและเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

3) งบประมาณในการจัดสร้างหอกระจายข่าวในหมู่บ้านหรือชุมชนที่ยังไม่มีหอกระจายข่าวหรือซ่อมแซมหอกระจายข่าวที่มีอยู่แล้วให้สามารถใช้การได้ เพื่อการประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามที่เป็นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือตามนโยบายของรัฐบาล และอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

8. กรณีการตั้งงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการตรวจสอบพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งได้ตั้งงบประมาณไปดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือตั้งงบประมาณอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนมาก โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ดำเนินการเอง ในทางปฏิบัติที่ถูกต้อง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะพิจารณาตั้งงบประมาณสำหรับแผนงาน/โครงการที่มีขนาดใหญ่ระดับจังหวัด และเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นหรือประชาชนโดยส่วนรวม

9. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการจัดทำโครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างจริงจัง ไม่สมควรตั้งในลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นหรือตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล เช่น การจัดทำปฏิทิน แผ่นพับต่าง ๆ ที่ปรากฏภาพของคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ตรวจทักท้วงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเป็นต้น

อธิบาย พลทอมาก (2548) ข้อมูลประมาณการรายรับในแต่ละช่วงปีงบประมาณ
ของเทศบาลตำบลด่านเกวียน ที่สรุปรวมเปรียบเทียบให้เห็นของเทศบัญญัติงบประมาณในแต่ละปี
นำไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2545 - 2548

ตารางที่ 2.4 ประมาณการรายรับปีงบประมาณ 2545 - 2548

รายรับ	ประมาณการ ปี 2545	ประมาณการ ปี 2546	ประมาณการ ปี 2547	ประมาณการ ปี 2548
หมวดภาษีอากร	12,905,000	13,905,000	14,935,000	14,655,932
โรงเรือนและที่ดิน	500,000	500,000	500,000	601,249
บำรุงท้องที่	40,000	40,000	40,000	37,684
ป้าย	60,000	60,000	80,000	92,479
อาคารการฆ่าสัตว์	5,000	5,000	6,000	4,740
ค่าธรรมเนียมรถยนต์	2,200,000	2,200,000	3,000,000	-
มูลค่าเพิ่ม	7,500,000	8,000,000	8,050,000	-
ธุรกิจเฉพาะ	-	-	50,000	22,033
สุรา	600,000	600,000	650,000	168,136
สรรพสามิต	1,500,000	2,000,000	2,000,000	931,756
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมที่ดิน	500,000	500,000	550,000	607,232
ค่าภาคหลวงแร่	-	-	5,000	14,625
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	-	-	4,000	11,647
รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร	350,700	375,000	410,100	751,492
1.หมวดค่าธรรมเนียม	245,000	269,000	284,100	552,325
ค่าปรับ และใบอนุญาต				
ค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์	13,842	7,000	10,000	10,000
ใบอนุญาตการขายสุรา	2,000	2,000	2,000	421
การควบคุมอาคาร	10,000	10,000	12,000	138,212

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

รายรับ	ประมาณการ ปี 2545	ประมาณการ ปี 2546	ประมาณการ ปี 2547	ประมาณการ ปี 2548
การสาธารณสุข	170,000	182,000	182,000	299,880
- เก็บขนขยะมูลฝอย	-	150,000	150,000	266,280
- เก็บขนคูจากระและสิ่ง ปฏิกูล	-	12,000	12,000	11,100
- การออกไปหนังสือรับรอง การจัดตั้งสถานที่จำหน่าย หรือสะสมอาหาร	-	20,000	20,000	22,500
ทะเบียนราษฎร	6,000	3,000	3,000	1,880
อื่น ๆ	500	500	500	-
ค่าปรับจราจรทางบก	7,000	7,000	9,000	31,150
ค่าปรับผิดสัญญา	-	-	7,000	-
การควบคุมอาคาร	85,760	50,000	50,000	65,100
	-	5,000	5,000	8,100
	85,760	20,000	20,000	57,000
	-	20,000	20,000	-
	-	5,000	5,000	-
การโฆษณาโดยใช้เครื่อง ขยายเสียง	1,420	2,000	2,000	2,440
อื่น ๆ	4,320	3,500	5,000	4,710
2. หมวดรายได้จาก ทรัพย์สิน	1,800	1,500	1,500	-
ดอกเบี้ยและเงินปันผล	35,274	56,000	56,000	31,564

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

รายรับ	ประมาณการ ปี 2545	ประมาณการ ปี 2546	ประมาณการ ปี 2547	ประมาณการ ปี 2548
3. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	35,274	56,000	56,000	31,564
ขายแบบแปลน	161,796	50,000	70,000	167,602
จำหน่ายแบบพิมพ์/ คำร้อง	112,600	30,000	50,000	145,700
รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ	1,820	10,000	10,000	1,212
เงินช่วยเหลือ	47,376	10,000	10,000	20,690
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	-	2,720,000	9,622,832	11,668,2931
- เงินอุดหนุนทั่วไป	-	2,720,000	4,214,000	1,668,293
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (กรมส่งเสริม)(นม+อาหาร กลางวัน + เบี้ยยังชีพ)	-	-	-	-
- เงินอุดหนุนกีฬาจังหวัด	-	-	5,408,832	-
- เงินอุดหนุนเพื่อการ พัฒนาสาธารณสุข	-	-	-	-
- เงินอุดหนุนทั่วไปตาม ยุทธศาสตร์จังหวัด	-	-	-	-
รวม	21,201,828	21,201,828	21,201,828	21,201,828

ที่มา : เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เทศบาลตำบลด่านเกวียน 2545 -2548

รายรับของเทศบาลตำบลด่านเกวียนเพิ่มขึ้นตามปีงบประมาณทุกปี

ข้อมูลการจำแนกรายจ่ายตามแผนงานในแต่ละช่วงปีงบประมาณของเทศบาลตำบลด่านเกวียน ที่สรุปรวมของแต่ละปีที่น่าไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้

ตารางที่ 2.5 การจำแนกรายจ่ายตามแผนงาน งบประมาณการรายจ่ายประจำปี 2545 - 2548
ของเทศบาลตำบลด่านเกวียน

ด้าน/แผนงาน	ประมาณการ ปี 2545	ประมาณการ ปี 2546	ประมาณการ ปี 2547	ประมาณการ ปี 2548
ด้านบริหารทั่วไป	6,433,796	6,962,856	10,886,536	10,250,018
-แผนงานบริหารทั่วไป	4,933,216	4,950,216	6,428,696	6,652,350
-แผนงานรักษาความสงบ ภายใน	1,500,580	2,012,640	4,457,840	3,597,668
ด้านบริการชุมชนและสังคม	13,413,283	8,638,270	12,659,042	18,937,347
-แผนงานการศึกษา	-	-	-	2,450,760
-แผนงานสาธารณสุข	2,224,560	2,571,640	2,654,760	4,244,420
-แผนงานสังคมสงเคราะห์	-	-	-	1,267,640
-แผนงานเคหะและชุมชน	10,418,723	5,336,630	9,104,282	8,639,527
-แผนงานสร้างเสริม ความเข้มแข็ง ของชุมชน	400,000	130,000	30,000	1,105,000
-แผนงานการศาสนา	370,000	320,000	870,000	1,230,000
วัฒนธรรมและนันทนาการ				
-แผนงานวางแผนส่งเสริมการ ท่องเที่ยว	-	150,000	-	-
ด้านเศรษฐกิจ	-	-	30,000	400,000
-แผนงานส่งเสริมการเกษตร	-	-	30,000	400,000
ด้านการดำเนินงานอื่น ๆ	1,368,960	1,384,896	1,384,937	1,477,485
-แผนงานงบกลาง		1,384,896	1,384,937	1,477,485
รวม	21,216,039	23,748,032	24,960,515	31,064,850

ที่มา : เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เทศบาลตำบลด่านเกวียน 2545-2548

รายจ่ายตามแผนงานที่ปรากฏในตารางที่ 2.4 รวม 11 แผนงาน มียอดปรากฏใหม่ในปีงบประมาณ 2548 ที่แตกต่างจากปีงบประมาณที่ผ่านมาคือ

1) แผนงานการศึกษา จำนวน 2,450,760 บาท

2) แผนงานสังคมสงเคราะห์ จำนวน 1,267,640 บาท

ข้อมูลการจำแนกรายจ่ายตามหมวดรายจ่ายในแต่ละช่วงปีงบประมาณของเทศบาล ตำบลด่านเกวียน ที่สรุปรวมของแต่ละปีที่ผ่านมาไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้

ตารางที่ 2.6 การจำแนกรายจ่ายตามหมวดรายจ่ายปี 2545 -2548 ของเทศบาลตำบลด่านเกวียน

หมวด	ประมาณการ ปี 2545	ประมาณการ ปี 2546	ประมาณการ ปี 2547	ประมาณการ ปี 2548
1. รายจ่ายงบกลาง	1,368,960	1,384,896	1,384,937	1,477,485
2. หมวดเงินเดือนและ ค่าจ้างประจำ	2,980,850	2,943,540	3,488,280	5,172,234
3. หมวดค่าจ้างพนักงานจ้าง	1,869,600	1,680,000	1,680,000	2,077,280
4. หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ	5,483,756	6,237,136	7,079,736	9,843,338
5. หมวดค่าสาธารณูปโภค	333,000	423,000	445,000	457,000
6. หมวดเงินอุดหนุน	695,000	455,000	830,000	850,000
7. หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	8,484,873	3,862,450	10,052,562	11,187,513
รวม	21,216,039	16,986,022	24,960,515	31,064,850

ที่มา : เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เทศบาลตำบลด่านเกวียน 2545 -2548

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 38 ญัตติทั้งหลายต้องเสนอร่างหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่นและมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองอย่างน้อยสองคน แต่หากสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเหลืออยู่น้อยกว่าแปดคนให้สมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองหนึ่งคน

การเสนอญัตติให้อนุโลมใช้ตามแบบทำระเบียบนี้

ในกรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน นอกจากต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับรองด้วย

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เสนาะ เรียนเมฆ (2539, น. 2, 4-5) กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยกำเนิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย ซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมไทยจากดั้งเดิมเป็นสังคมแบบไพร่ฟ้าและมีผู้นำ เป็นแบบระบบอุปถัมภ์ กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยเริ่มได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและมีบทบาทสูงในสังคม การเมืองการปกครอง ภายหลังจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 หรือประมาณ 30 ปีที่ผ่านมาเนื่อง เพราะเป็นช่วงเวลาที่บรรยากาศทางการเมืองเปิดกว้างให้กลุ่มผลประโยชน์ องค์การของประชาชนทั้งหลายได้แสดงบทบาทกันอย่างเต็มที่ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ กลุ่มสมาคมต่างๆ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะควบคุมกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ ในสังคมให้เป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งมีทั้งกลุ่มในเมืองและชนบทกลุ่มต่างๆ เหล่านี้เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศร่วมกับภาครัฐบาลด้วย เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสูงมากในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และเป็นกลุ่มที่รัฐบาลสนับสนุนให้เอกชนจัดตั้งขึ้นโดยมีรัฐบาลเป็นแกนกลาง การขยายตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในช่วงเวลาประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา

การศึกษาวิจัยกำหนดทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ของ Almond และ Powell และกรอบแนวความคิดการพัฒนาของกลุ่มผลประโยชน์มาใช้ เนื่องจากการศึกษากลุ่มผลประโยชน์ในทางรัฐศาสตร์มีความสำคัญมาก เพราะช่วยให้การเข้าใจการเมือง โดยเฉพาะในแง่พฤติกรรมของบุคคลได้อย่างชัดเจนและเข้าใจภาพกว้าง ๆ ของการเมืองได้ดี ในบรรดาแนวทางการศึกษาทางรัฐศาสตร์นั้น ส่วนใหญ่จะหยิบยืมมาจากสาขาอื่น ๆ เช่น สังคมวิทยา แต่แนวทางการศึกษากลุ่มผลประโยชน์ จัดว่าเป็นแนวการศึกษาที่นักรัฐศาสตร์คิดค้นและพัฒนาขึ้นมา เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะแนวการศึกษาเรื่องกลุ่มผลประโยชน์เป็นแนวการศึกษาที่เกิดขึ้นมาเพื่อท้าทายแนวการศึกษาแบบเชิงโครงสร้าง สถาบัน และกฎหมาย โดยหันมาใช้ความสนใจต่อพฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกมาในทางการเมือง ว่ามีสาเหตุมาจากสิ่งใด การศึกษาเรื่องกลุ่มผลประโยชน์นี้จะเน้นโครงสร้างของการแข่งขัน (structure of competition) และทำให้แนวทางการศึกษาบางแนว เช่น อำนาจ ผลประโยชน์ความขัดแย้งกลายเป็นแนวคิดกระแสหลักของการศึกษาการเมืองอย่างเป็นระบบ กลุ่มที่รวมตัวกันด้วยอุดมการณ์อย่างเดียวมักไม่ค่อยมั่นคง

Rubert H.Salisbury เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ประเภทสมาคมการค้า เป็นกลุ่มที่มีความมั่นคงและจงใจในการเข้าร่วมมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็เป็นกลุ่มที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

สูงกว่ากลุ่มประเภทอื่นดังนั้นจากการสำรวจทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์เป็นการอธิบายถึงลักษณะการเกิดกลุ่ม แรงจูงใจของปัจเจกบุคคลในการเข้าร่วมกลุ่มและเกือบทั้งหมดจะเน้นการจัดประเภทกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่จึงเป็นแนวคิดทั่วไป (general approach) มากกว่าที่จะเสนอตัวแบบปฏิบัติในการวิเคราะห์การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การกำหนดกรอบแนวความคิดเพื่อที่จะศึกษาบทบาทสมาคมการค้า จึงต้องอาศัยการสำรวจงานศึกษาของนักวิชาการ เพื่อนำประมวลและสรุปให้เห็นถึงประเด็นการวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ การที่ค้นคว้าเรื่องราวดังกล่าวไว้ก่อนหน้านี้ ประเภทสมาคมการค้าควรพิจารณาจากปัจจัยใดบ้างเนื่องมาจากในกระบวนการทางการเมืองจุดเริ่มต้นแรกสุดได้แก่การที่ประชาชนแสดงออกหรือเรียกร้องต่อผู้นำหรือรัฐบาล เพื่อให้คนได้รับในสิ่งที่ตนพึงพอใจตามความต้องการ แต่เนื่องจากประชาชนมีเป็นจำนวนมากต่อมาในภายหลังประชาชนรู้จักรวมตัวกันขึ้นเพื่อแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน การรวมกันของประชาชนนี้ในระยะต่อมาได้มีการพัฒนาเป็นกลุ่มผลประโยชน์อย่างถาวรในปัจจุบันนี้ เช่น การรวมตัวของผู้ใช้แรงงานกลายเป็นสหภาพแรงงาน ดังนั้นในโครงสร้างทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นโครงสร้างอันดับแรกสุดที่ทำหน้าที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation) เพื่อให้พรรคการเมืองหรือรัฐบาลได้ทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) และนำข้อเรียกร้องของกลุ่มเข้าไปต่อรองในการตัดสินใจในรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดออกมาเป็นนโยบาย กฎหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมเป็นกระบวนการทำหน้าที่ที่สำคัญในระบบการเมือง เพราะช่วยให้ระบบได้ทราบถึงความต้องการของสมาชิกของระบบ และจะได้หาวิธีการสนองความต้องการได้ถูกต้อง

สาโรช ชุันททรัพย์ (2539, น. 5, 34) นักธุรกิจคือชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มหนึ่ง ที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองอย่างใกล้ชิดและเพิ่มจำนวนมากขึ้นตามลำดับ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่เกื้อกูลผลประโยชน์ในหน้าที่การงานธุรกิจ และนักการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งผลประโยชน์ทางการเงินจากนักธุรกิจเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการดำเนินการทางการเมือง

1. ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง

การจัดประเภทของกลุ่มผลประโยชน์มีอยู่มากมายหลายแบบด้วยกันตามแนวคิดของนักวิชาการท่านต่าง ๆ แต่แนวการแบ่งประเภทกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในการศึกษาวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองก็คือ แนวการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่เสนอ

โดย กาเบรียล อัลมอนต์ และ บิงแฮม เพาเวล ในหนังสือ การเมืองเปรียบเทียบ ในเชิงการพัฒนา
กรอบแนวคิด โดยแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท คือ (อัลมอนต์และเพาเวล, 1966, น. 7)

1) กลุ่มผลประโยชน์ในสถาบัน (institutional group) เป็นกลุ่มที่พบได้ในองค์การ
หน่วยงานของรัฐบาล เช่น พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ กองทัพ กระทรวง ทบวง กรม องค์การ
ทางศาสนา กลุ่มเหล่านี้จะเป็นกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานอาชีพซึ่งมีหน้าที่อื่น ๆ ทำ
นอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์แต่กลุ่มเหล่านี้ในบางครั้งก็อาจแสดงออกซึ่ง
ความต้องการและเป็นตัวแทนของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมได้ กลุ่มผลประโยชน์ในประเภทนี้ ใน
ประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนา จะมีอิทธิพลมากในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ
เพราะมีฐานะขององค์การในระบบรับรองอยู่ ประกอบกับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่น ๆ มีจำนวน
น้อยและไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีอิทธิพลมากพอ นอกจากนี้กลุ่มเหล่านี้ ยังเป็นส่วนหนึ่งของการ
ปกครอง การบริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย สามารถทำตัวเป็นผู้แทนของผลประโยชน์ของกลุ่ม
ต่าง ๆ ในสังคมได้โดยมีความชอบธรรมในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

2) กลุ่มผลประโยชน์ที่ตั้งเดิมเป็นสมาคม (association group) เป็นกลุ่มที่มี
ลักษณะสำคัญตรงที่มีโครงสร้างขององค์การเฉพาะเพื่อการดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ เช่น
สหภาพแรงงาน สมาคมการค้าต่าง ๆ ลักษณะพิเศษของกลุ่มที่จัดตั้งเป็นสมาคมคือ สามารถทำ
ตนเป็นผู้แทนอย่างชัดเจนของสมาชิกของกลุ่มได้ มีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำ มีกฎ มีกติกา ระเบียบ
ในการดำเนินงานการถกเถียงปัญหาการเสนอนโยบายและข้อเรียกร้อง กลุ่มผลประโยชน์ประเภท
นี้ เป็นกลุ่มที่ได้รับการยอมรับสูงในประเทศตะวันตก จนเป็นแหล่งที่มาของนโยบายรัฐได้ในหลาย
ประเทศ เช่นประเทศไทยการจัดตั้งกลุ่มในรูปของสมาคมได้รับการรับรองทางกฎหมาย และบาง
สมาคมได้รับการมอบหมายอย่างเป็นทางการให้ดูแลสมาชิกและเสนอโยบาย ตลอดจนมีผู้แทน
อยู่ในคณะกรรมการบางคณะของรัฐบาลด้วย กลุ่มแบบสมาคมจะได้รับการยอมรับในการ
ดำเนินงานว่ามีความถูกต้องชอบธรรมมากกว่ากลุ่มประเภทอื่น ๆ

3) กลุ่มผลประโยชน์ที่มีได้อยู่ในรูปสมาคม (non associational group) ได้แก่
กลุ่มเครือญาติ เชื้อชาติ ภูมิภาค ศาสนา และกลุ่มชุมชนที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์อย่างไม่เป็น
ทางการและไม่มีวาระที่แน่นอน โดยผ่านบุคคลที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม ลักษณะพิเศษของกลุ่มประเภท
นี้ก็คือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ที่มีลักษณะที่แอบแฝงอยู่ในตัวและไม่เป็นทางการบางครั้งถูก
เรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม (traditional group) กลุ่มพวกนี้ได้แก่กลุ่มชุมชน กลุ่มศาสนา กลุ่ม
วรรณะในอินเดีย กลุ่มภาษา กลุ่มอุดมการณ์ กลุ่มประเภทนี้จะรับเฉพาะสมาชิกที่มีลักษณะ
เดียวกับสมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มเท่านั้น

4) กลุ่มรวมตัวกันชั่วคราว (anomic group) กลุ่มประเภทนี้มีมากในประเทศกำลังพัฒนา กลุ่มประเภทนี้จะรวมตัวกันเฉพาะเวลาที่มีปัญหากระทบผลประโยชน์ของตนเท่านั้น และจะสลายตัวไปอย่างรวดเร็วเมื่อปัญหานั้นหมดไป เช่นกลุ่มประท้วง กลุ่มจลาจล กลุ่มประเภทนี้ส่วนมากจะเป็นกลุ่มของประชาชนที่ด้อยการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ไม่มีองค์การของตนเองที่จะเป็นผู้แทนได้ มักมีการใช้กำลังรุนแรงและวิธีการนอกเหนือกฎหมาย เช่น การชุมนุมประท้วง การเดินขบวนการทำร้ายตนเอง การทำลายทรัพย์สินราชการ กลุ่มประเภทนี้จะใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผลและบีบบังคับให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายตามที่ตนต้องการ ด้วยวิธีประท้วงเป็นสำคัญ

แนวการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์เป็น 4 ประเภท ของ Almond Powell นี่เป็นการแบ่งกลุ่มที่ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า กลุ่มที่ทำหน้าที่ทำให้ผลประโยชน์ ปราบกฏขัด และเป็นตัวแทนของคนในรูปแบบต่าง ๆ นั้น มีอยู่ทั้งในตัวของการเมืองการบริหารเองและในสังคม กลุ่มเหล่านี้มีหน้าที่ป้อนข้อเรียกร้องหรือให้การสนับสนุนผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มจึงมีหน้าที่ซึ่งเรียกว่าหน้าที่ป้อนปัจจัยนำเข้า (input functions) ของระบบการเมือง

Robert H. Salisbury เสนอแนวการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์เป็น 3 ประเภท ตามเป้าหมายการดำเนินงาน ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดจากแรงจูงใจทางด้านวัตถุ (material)
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดจากแรงจูงใจทางด้านความรู้สึกใกล้ชิดและอารมณ์ (solidarity)
3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดจากแรงจูงใจทางด้านจุดมุ่งหมายร่วมกัน (purposive) หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความหมายและเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านอุดมการณ์

สมพงษ์ ชูมาก แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ตามอุดมการณ์เป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง หมายถึง กลุ่มที่มีอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและการใช้อำนาจได้แก่ พรรคการเมืองและกลุ่มอิทธิพลอื่น ๆ เช่น สมาคมที่มีจุดหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอุดมการณ์อื่น ๆ ที่มีใช้การเมือง คือ กลุ่มที่มีอุดมการณ์ที่ไม่ได้มีลักษณะเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจโดยตรง เช่น อุดมการณ์ทางศาสนา ทางปรัชญา ซึ่งอุดมการณ์เหล่านี้ก็มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นอุดมการณ์พื้นฐานของกลุ่มบางกลุ่ม และมักจะถูกนำไปใช้ทางการเมืองอยู่เสมอ

มนตรี เจนวิทย์การ (2528, น. 547-548) กล่าวถึงหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองว่ามี 9 ประการ ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลประชาชนกับรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งได้อย่างดี ทำให้ผู้บริหารทราบเข้าใจ และสนใจต่อความต้องการของประชาชน
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีโอกาสทำหน้าที่ทางการเมืองได้อย่างเต็มที่จะเป็นเครื่องมือช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกันไป จะช่วยป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่น ๆ หรือกระบวนการกำหนดนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายจะได้รับการพิจารณาเอาใจใส่จากรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอ
3. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูล ซึ่งมีคุณค่าต่อการตัดสินใจแก้ไขปัญหาหรือนโยบายที่สำคัญ และข้อมูลเหล่านี้ยังเป็นสิ่งที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับความเคลื่อนไหวของการบริหารบ้านเมืองด้วย กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะพยายามให้ข้อมูล และสถิติชักจูงให้นักการเมือง ผู้บริหาร และประชาชนคล้อยตามเหตุผลที่เป็นจุดยืนของกลุ่ม
4. สำหรับในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชน ในการนำความต้องการ ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของกลุ่มไปสู่ผู้กำหนดนโยบาย เพราะฉะนั้นกลุ่มที่มีการจัดองค์การอย่างเป็นระเบียบ มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงย่อมได้เปรียบกว่ากลุ่มที่มีการจัดองค์การไม่ดีพอ
5. ในช่วงระยะเวลาระหว่างการเลือกตั้งครั้งหนึ่งกับครั้งต่อไป อาจเกิดช่องว่างที่พรรคการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่ หรือไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง กลุ่มผลประโยชน์จะสามารถทำหน้าที่แทนพรรคการเมืองในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มที่ต้องการเรียกร้องต่อรัฐบาลได้ และในกรณีที่พรรคการเมืองมีความอ่อนแอ กลุ่มผลประโยชน์อาจจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้ดีกว่า
6. สำหรับประเทศที่สภานิติบัญญัติมีความสำคัญ กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เหมือนสภานิติบัญญัติด้วย ในการที่จะนำความรู้ ความชำนาญของกลุ่มเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เข้าสู่สภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของสภา กลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่กลุ่มได้ช่วยเหลือทางด้านการเงิน และการรณรงค์เลือกตั้งด้านอื่น ๆ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะนี้ปรากฏชัดเจนมากในสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา

7. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ควบคุม ป้องกันไม่ให้รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป กล่าวคือ จะเป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทบผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งรัฐได้ขยายบทบาท และหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ และสังคมในรูปของรัฐสวัสดิการ

8. กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งจะช่วยให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครองมิให้ถูกรีดรอน โดยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่มาจากรัฐเอง หรือมาจากระบบเศรษฐกิจ สังคม

9. ในด้านการพัฒนาเมือง หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์จะช่วยให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองมากขึ้น ทำให้นำไปสู่การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมที่สมบูรณ์มากขึ้น

สมศักดิ์ ชันติวิริยะโยธิน (2529, น. 23) การจัดสรรงบประมาณกับหลักรัฐศาสตร์ ตามแนวคิดของ George A. Steiner เมื่อพิจารณาถึงคุณค่าของงบประมาณแบบแผนงาน (program budgeting) ท่านผู้นี้กล่าวว่า งบประมาณแบบนี้เป็นความพยายามหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณจากทางเลือกต่าง ๆ ได้ดีที่สุดในกระบวนการจัดสรรงบประมาณแบบนี้ จึงต้องคำนึงถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และในเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องครบถ้วน แต่ในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ต้องพิจารณาปัญหาทางการเมืองควบคู่กันไปด้วย ส่วนการที่จะให้ความสำคัญต่อปัญหาทาง เศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง มากน้อยกว่ากันอย่างไรนั้น เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจแต่ละครั้ง ในแต่ละช่วงเวลาและเป็นกรณี ๆ ไป

ในแง่หนึ่งของ Steiner ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับ Lewis คือ ความพยายามที่จะหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาทางเลือกที่ดีที่สุดในการจัดสรรงบประมาณซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็เป็นการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาพิจารณานั้นเอง เพราะการกำหนดทางเลือกต่างๆ ก็คือการเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นก็ดี อย่างน้อยที่สุดก็ต้องนำแนวทางทฤษฎีการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ (cost – benefit analysis) เข้ามาช่วยในการตัดสินใจ

แต่ในอีกแง่หนึ่งนั้น Steiner ก็ยังลงความเห็นไว้ว่า แม้หลักทางเศรษฐศาสตร์ จะเป็นเรื่องสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ แต่ท้ายที่สุดแล้วการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณจำเป็นต้องนำปัญหาทางการเมืองเข้ามาพิจารณาควบคู่ไปด้วย

ส่วนในทัศนะของ Aaron Wildavsky เขาได้อธิบายถึงการจัดสรรงบประมาณในระบบ Program budgeting ว่า ในระบอบประชาธิปไตยจะมีกลุ่มต่าง ๆ ที่จะมีประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ โดยยกตัวอย่างในประเทศ

สหรัฐอเมริกา กลุ่มต่าง ๆ ประกอบด้วย กรรมวิธีการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา ประธานาธิบดีคณะกรรมธิการประสานงานงบประมาณ ส่วนราชการที่เสนอของงบประมาณ สำนักงานงบประมาณและกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีบุคคลหลาย ๆ กลุ่มหลายฝ่าย เข้ามาเกี่ยวข้องเช่นนี้ การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณโดยอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว จึงกระทำมิได้ เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง ฝ่ายต่าง ๆ จนทำให้กฎหมายงบประมาณอาจไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

ดังนั้น ทางออกก็คือ ต้องถือว่าการจัดสรรงบประมาณไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นพ้องกันหมดทุกฝ่าย แต่อาจจัดสรรงบประมาณโดยการประนีประนอมกัน ซึ่งเขาชี้ให้เห็นว่ามีเหตุผล 3 ประการ ที่จะทำให้การต่อรองมีความเป็นไปได้ทางการเมือง คือ

- 1) แม้จะมีทางเลือกหลายทางในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณก็จริง แต่ทางที่จะเลือกได้จริง ๆ มีอยู่เพียงไม่กี่ทาง
- 2) แม้จะมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่ก็จะไม่แตกต่างจากนโยบายงบประมาณเดิมมากนัก
- 3) ผู้มีอำนาจต่อรองทางการเมือง มักเพ่งเล็งที่จะพิจารณาเฉพาะในส่วนที่ตนต้องการ และในส่วนที่ขัดแย้งกับเขาอย่างตรงกันข้าม

เมื่อพิจารณาความเห็นของ Wildavsky ใน 3 ประการข้างต้น ก็จะได้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การต่อรองทางการเมืองท่ามกลางความขัดแย้งและผลประโยชน์ที่พึงปรารถนาของกลุ่มต่าง ๆ ที่แตกต่างกันนั้น เป็นการยากที่จะหยาบยกหลักเศรษฐศาสตร์เข้ามาพิจารณาควบคู่กันไปได้ เพราะการประนีประนอมกันระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ มิได้มีความแน่นอนหรือเป็นเหตุเป็นผลที่คาดคะเนได้แต่อย่างใด เพราะมีตัวแปรที่สำคัญคือ อำนาจต่อรองหากฝ่ายใดมีอำนาจต่อรองสูง ก็จะมีโอกาสจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปในแนวทางที่ปรารถนาได้มากกว่าฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองต่ำกว่า

Ronald N. McKean ได้กล่าวถึงเรื่องการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณไว้อย่างชัดเจนว่า ในภาคของรัฐบาลนั้น การต่อรองในการจัดสรรงบประมาณมักมีการดึงเอาประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการพิจารณางบประมาณเข้ามาพิจารณาด้วย บางทีรัฐบาลก็อาจใช้อำนาจบีบบังคับ ไม่ว่าจะเป็เสียงส่วนน้อย (minority) หรือแม้แตเสียงส่วนมาก (majority) ก็ตาม เพื่อให้สนับสนุนในการอนุมัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ

แม้แต่ในรัฐสภาเอง ก็จะมีการวิ่งเต้นหาเสียงในกลุ่มย่อยต่าง ๆ เพื่อให้สนับสนุนความเห็นของตนในการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น จึงอาจมีการอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการหนึ่ง

โครงการใดอย่างค่อนข้างขาดเหตุผลก็ได้ Mckean จึงสรุปว่า ลักษณะการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณไม่มีลักษณะเป็นระบบที่แน่นอนหรือคาดคะเนได้ เพราะขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของฝ่ายต่าง ๆ หรือบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อรอง อิทธิพลของการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณ ทำให้บุคคลและกลุ่มมองประโยชน์ของตนเองและกลุ่มมากกว่ามองเป้าหมายรวมของประเทศหรือของสังคม

ความเห็นของ Wildavsky ที่ว่าควรมีทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งที่จะนำมาใช้การจัดสรรงบประมาณ เพื่อช่วยให้การจัดสรรงบประมาณมีหลักเกณฑ์ แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่าจะมีทฤษฎีใดที่สามารถยึดเป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณได้ เพราะถ้ามีทฤษฎีที่ว่าจะจริง งบประมาณรายจ่ายที่ผ่านสภานิติบัญญัติก็ควรจะสอดคล้องกับหลักวิชาการ ซึ่งแปลว่ากิจกรรมของรัฐบาลจะกำหนดขึ้นตามแนวทฤษฎี บอกได้ว่ารัฐบาลควรใช้งบประมาณเท่าใด ในรายการใดบ้าง ถ้าเป็นเช่นนั้น ก็จะเป็นการดีที่รัฐบาลจะสามารถจัดสรรงบประมาณได้ถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด และขณะเดียวกันก็จะไม่เกิดความขัดแย้งในการบริหาร

ในทางปฏิบัติจริง ๆ นั้น ปัญหาการจัดสรรงบประมาณมีได้อยู่ที่ว่า “จัดอย่างไรจึงจะได้รับประโยชน์สูงสุด” แต่อยู่ที่ว่า “ใครจะได้รับประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณนั้นและได้เท่าไร” ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะสร้างทฤษฎีมาใช้กับการจัดงบประมาณ และในกรณีที่กระบวนการงบประมาณที่เป็นอยู่นั้นไม่ถูกต้อง ความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสมบูรณ์ขึ้นนั้น Wildavsky เห็นว่าจะไม่สำเร็จถ้าหากไม่มีการแก้ไขระบบการเมือง

ความเห็นของ Wildavsky ดังกล่าวนั้น ชี้ให้เห็นชัดเจนว่าการจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองมากกว่าการจะใช้หลักการหรือทฤษฎีใด ๆ เข้ามาพิจารณาจัดสรร เพราะเป็นเรื่องของการต่อรองและแสวงหาประโยชน์จากการจัดงบประมาณโดยบุคคลและกลุ่มบุคคล

Charles L. Schultze มีความเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องของการเมือง เพราะเขากล่าวว่า การพิจารณางบประมาณมิใช่พิจารณาประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงความสำเร็จทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยยกตัวอย่างว่าถ้าจัดงบประมาณโดยมีการเสนอโครงการใหม่ ๆ อาจมีปัญหาทำให้เกิดความยุ่งยากที่ไม่อาจคาดคะเนได้ว่าจะไปในรูปใด Schultze ถึงกับเสนอว่า ถ้ากระทรวงใดจะเสนอโครงการใหม่ ๆ หรือโครงการใหญ่ก็ควรเชิญผู้เชี่ยวชาญของรัฐสภาเข้ามาร่วมในการพิจารณาโครงการด้วย เพราะจะทำให้ได้รับการสนับสนุนด้วยดีขึ้น ฉะนั้นหากฝ่ายบริหารไม่ต้องการเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการเมือง หรือส่วนราชการการมุ่งหวังจะได้งบประมาณตามคำเสนอขอ ก็จะต้องพยายามจัดสรรงบประมาณใน

ลักษณะเดิมที่ผ่านๆ มา หรือถ้าจะมีโครงการใหม่ก็จะต้องวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณ

หลักการของ Wildavsky เป็นความพยายามที่จะนำหลักทางเศรษฐศาสตร์กับหลักรัฐศาสตร์มาเทียบเคียงกันอย่างชัดเจนในการจัดงบประมาณ โดยชี้ว่าการใช้หลักการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ (cost – benefit analysis) มาใช้ในการจัดงบประมาณของรัฐอย่างเดียวไม่ได้ เพราะการจัดงบประมาณของรัฐบาลมิใช่เลือกโครงการที่ดีที่สุด แต่เป็นการตัดโครงการที่เร็วที่สุดออกไปมากกว่า ดังนั้นความถูกต้องในการจัดงบประมาณ จึงไม่ได้คิดเฉพาะเรื่องของ cost-benefit อย่างเดียว หากต้องคิดถึงความถูกต้องในทางการเมือง (political rationality) เป็นสำคัญอีกด้วย เพราะถ้าไม่คิดถึงความถูกต้องทางการเมือง แต่จัดงบประมาณโดยคิดเฉพาะหลักการทางเศรษฐศาสตร์อาจทำให้เกิดค่าเสียหายทางการเมือง (political cost) ขึ้นได้ โดย wildavsky ได้อธิบายถึงค่าเสียหายทางการเมืองไว้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. Exchange cost หมายถึงว่า เมื่อผู้นำทางการเมืองต้องการการสนับสนุนจากประชาชน เขาก็จะต้องให้ประโยชน์ตอบแทนแก่คนบางพวก บางกลุ่มที่สนับสนุนตน มิฉะนั้นเขาก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนต่อไป ดังนั้นการจัดงบประมาณจึงต้องคำนึงถึงโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ด้วย

2. Reputation cost คือ การสูญเสียความนิยมยกย่องจากเพื่อนนักการเมืองด้วยกัน รวมทั้งสูญเสียความกว้างขวางที่จะได้รับการยกย่องจากประชาชนอีกด้วย

เมื่อพิจารณาในแง่ของงบประมาณแผ่นดินกับการเมืองแล้ว อาจจะได้เห็นได้ว่าการเสนอของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังของหน่วยงานหรือความทะเยอทะยานของหน่วยงานที่จะได้เห็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายปรากฏยอดเงินงบประมาณที่หน่วยงานนั้น ๆ จะได้รับเพื่อใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ และจำนวนงบประมาณที่ขอย่อมมีผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะได้รับ ด้วยเหตุนี้การเสนอของงบประมาณจึงมักจะเป็นกลยุทธ์ (strategy) จำนวนเงินงบประมาณรวมของแต่ละส่วนราชการ และจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรให้แก่โครงการต่าง ๆ นั้น ได้รับการกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป้าหมายของ ส่วนราชการนั้น ๆ ได้สนับสนุน ดังนั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมในการทำงานงบประมาณ จะกำหนดงบประมาณโดยอาศัยข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ที่ตนได้รับเกี่ยวกับความพึงพอใจของบุคคลอื่น ๆ และแสดงความปรารถนาของตนออกมาจากสิ่งที่เขาได้เลือก ด้วยเหตุนี้งบประมาณจึงเกิดขึ้นมาเสมือนเป็นข่าย (network) ของการติดต่อไปมาระหว่างข่าวสารต่าง ๆ ดังนั้นงบประมาณที่ประกาศใช้จึงมักมีลักษณะที่ว่า อะไรก็ตามที่เคยทำมาแล้วก็มักมีโอกาสอย่างมากที่จะได้ทำต่อไปอีก เนื่องจากมักจะมีการพิจารณา

อย่างถึถ้วนก็เฉพาะแต่โครงการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากเท่านั้น สรุปว่างบประมาณของหน่วยงานก็คือความคาดหวัง ความทะเยอทะยานทางกลยุทธ์

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า งบประมาณจึงเป็นเรื่องการเมืองนั่นเอง เพราะกระบวนการงบประมาณจะเป็นปรากฏการณ์ของพฤติกรรมของบุคคลต่าง ๆ ในวงการรัฐบาล ถ้าหากถือว่าการเมืองคือการขัดแย้งระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบปรากฏในนโยบายของชาติ (national policy) แล้ว ผลของการขัดแย้งหรือการต่อสู้ (struggle) กันนั้น ก็ปรากฏอยู่ในงบประมาณนั่นเอง ดังนั้นหากมีคำถามว่า “ใครได้อะไรจากสิ่งที่รัฐบาลต้องให้ (Who gets what the government has to give?)” แล้ว คำตอบก็คือสิ่งปรากฏอยู่ในงบประมาณนั่นเอง และหากพิจารณาว่าการเมืองคือกระบวนการที่รัฐบาลพยายามระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อบำบัดความต้องการหรือปัญหาที่มีอยู่แล้ว งบประมาณก็คือศูนย์รวมของความพยายามเหล่านั้น

ขนาด (size) และรูปร่าง (shape) ของงบประมาณเป็นการต่อสู้อย่างดุเดือดในวิถีทางการเมืองของทุก ๆ ฝ่าย ได้แก่ ประธานาธิบดี พรรคการเมืองต่าง ๆ ผู้บริหาร สมาชิกสภา กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน เป็นต้น ซึ่งต่างมีส่วนร่วมเพื่อให้สิ่งที่ตนชอบหรือพอใจปรากฏอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน ชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ การประนีประนอมหรือการต่อรอง การตกลงกัน หรือการขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อสังคมจะปรากฏชัดอยู่ในงบประมาณทั้งสิ้น ดังนั้นในความหมายรวม ๆ งบประมาณแผ่นดินจึงเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมืองนั่นเอง

โดยสรุปแล้ว ในการจัดสรรงบประมาณแม้จะมีความถูกต้องในเชิงทฤษฎีตามหลักทางเศรษฐศาสตร์ แต่ก็ไม่อาจปฏิบัติได้อย่างครบถ้วนในสภาพความเป็นจริงทางการเมือง แต่ก็ได้หมายความว่า การจัดสรรงบประมาณจะกระทำไปโดยไม่คำนึงถึงหลักการทางเศรษฐศาสตร์ การประสานหลักการของเศรษฐศาสตร์กับรัฐบาล จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการที่จะทำให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณมีความถูกต้องตามหลักวิชาการ และเกิดประโยชน์ต่อการใช้ทรัพยากรอันจำกัดของรัฐ ในทางเศรษฐศาสตร์พยายามหาทฤษฎีที่จะให้การจัดงบประมาณดีขึ้น ในขณะที่แง่ของรัฐศาสตร์หรือแง่ของการเมือง ผู้มีอำนาจในทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ก็พยายามสร้างฐานอำนาจของตนและกลุ่ม สร้างความนิยมศรัทธาจากประชาชน เพื่อหวังผลการได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ หรือเพื่อมีเสถียรภาพในตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน ก็จะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการต่อรองโดยมีผลประโยชน์ที่ต้องการเป็นจุดมุ่งหมายในการต่อรอง ฉะนั้น ความขัดแย้งในหลักเศรษฐศาสตร์กับหลักรัฐศาสตร์ จึงคงมีอยู่ต่อไปในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

แสวง รัตนมงคลมาศ (แสวง, 2524, น. 718 – 719) อธิบายถึงหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ว่า กลุ่มผลประโยชน์เป็นสถาบันที่มีความสำคัญในกระบวนการทางการเมือง เช่นเดียวกับสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ และมีหน้าที่ในการป้อนนโยบาย คือ การพยายามใช้อิทธิพลของกลุ่มผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม ทั้งนี้เพราะกลุ่มผลประโยชน์เป็นตัวแทนที่เชื่อมประสานผลประโยชน์ของบรรดาสมาชิกกับค่านิยมของสังคม จึงเป็นหน่วยที่สะท้อนความต้องการของสังคมได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ยิ่งกว่าหน่วยอื่น ๆ ในสังคม วิธีการป้อนข้อมูลของกลุ่มผลประโยชน์อาจทำได้หลายวิธี เช่น การให้ข้อมูลข่าวสาร ประกอบการตัดสินใจแก่รัฐบาล เมื่อต้องตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบาย ออกกฎหมายที่อาจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มประชาชนไปให้รัฐบาลทราบ และเป็นกลไกสำคัญทางการเมืองการปกครองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมด้วย

6. ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลด่านเกวียน

6.1 สภาพข้อมูลทั่วไป

เทศบาลตำบลด่านเกวียนเป็นตำบลหนึ่งในจำนวน 10 ตำบลของอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา (อำเภอโชคชัยเดิมชื่อ อำเภอกระโทก มีพื้นที่ครอบคลุมอำเภอโชคชัย อำเภอครบุรีบางส่วน อำเภอเสิงสาง อำเภอหนองบุญมาก) ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลด่านเกวียน เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2526 มีพื้นที่ 10.17 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของ 2 ตำบลคือ ตำบลด่านเกวียน และตำบลท่าอ่าง ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลพร้อมกันทั่วประเทศเมื่อ 25 พฤษภาคม 2542 อาคารสำนักงานเทศบาลตั้งอยู่เลขที่ 7 หมู่ 7 ศูนย์ส่งเสริมเครื่องปั้นดินเผา ถนนมิตรภาพ ตำบลด่านเกวียน อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา มีประชากร 8,504 คน จาก 11 หมู่บ้าน ตำบลด่านเกวียน 8 หมู่บ้าน ประกอบด้วย หมู่ 1,2,3,,5,6,7,8, และหมู่ 10 ตำบลท่าอ่างมี 3 หมู่บ้านประกอบด้วย หมู่ 3,4 และหมู่ 6 จำนวนชุมชนที่จัดตั้งมีกรรมการชุมชน 154 คนจากจำนวน 16 ชุมชนประกอบไปด้วย

1. ตำบลด่านเกวียน มีทั้งหมด 10 ชุมชน ประกอบไปด้วย

- 1) หมู่ที่ 1 มี 3 ชุมชน คือ ชุมชนด่านเกวียน ชุมชนด่านกลาง และชุมชนริมมูล
- 2) หมู่ที่ 2 มี 2 ชุมชน คือ ชุมชนโพธิ์ทอง และชุมชนอิฐมอดู
- 3) หมู่ที่ 3 มี 2 ชุมชนคือ ชุมชนหนองกระโดน และชุมชนเครื่องปั้นดินเผา
- 4) หมู่ที่ 5,6,7 มี 1 ชุมชนคือชุมชนด่านชัย

- 5) หมู่ที่ 8 มี 1 ชุมชนคือ ชุมชนบ้านใหม่หนองขาม
- 6) หมู่ที่ 10 มี 1 ชุมชน คือ ชุมชนหนองสระธาร
2. ตำบลท่าอ่าง มีทั้งหมด 6 ชุมชน ประกอบไปด้วย
- 1) หมู่ที่ 3 มี 2 ชุมชนคือชุมชนท่าอ่างพัฒนา และชุมชนท่าอ่างสามัคคี
- 2) หมู่ที่ 4 มี 2 ชุมชนคือ ชุมชนรัฐราษฎร์พัฒนา และชุมชนพิบูลทอง
- 3) หมู่ที่ 6 มี 1 ชุมชนคือชุมชนท่าอ่าง
- 4) หมู่ที่ 3 และ 6 รวมกันมี 1 ชุมชนคือ ชุมชนประชาธิปไตย

ตารางที่ 2.7 แสดงจำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากร

หมู่ที่	ตำบล	ครัวเรือน	จำนวนประชากร			หมายเหตุ
			ชาย	หญิง	รวม	
1	ด้านเกวียน	348	700	735	1,435	นอกเขต 19 ครัวเรือน
2	ด้านเกวียน	301	490	556	1,046	-
3	ด้านเกวียน	318	374	370	744	-
5	ด้านเกวียน	25	38	40	78	นอกเขต 140 ครัวเรือน
6	ด้านเกวียน	1	-	-	-	นอกเขต 181 ครัวเรือน
7	ด้านเกวียน	181	376	367	743	-
8	ด้านเกวียน	178	341	333	674	-
9	ด้านเกวียน	-	-	-	-	อยู่นอกเขตทั้งหมด 64
10	ด้านเกวียน	111	232	238	470	นอกเขต 126 ครัวเรือน
3	ท่าอ่าง	317	529	574	1,103	นอกเขต 11 ครัวเรือน
4	ท่าอ่าง	314	576	620	1,196	นอกเขต 9 ครัวเรือน
6	ท่าอ่าง	235	486	453	939	นอกเขต 8 ครัวเรือน
ทะเบียนบ้านกลาง		-	3	4	7	
รวม		2,402	4,178	4,326	8,504	

ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลตำบลด้านเกวียน 2545

6.2 ประวัติชุมชน

จิตติมา ผลเสวก (2546, น. 46 – 100) หมู่บ้านด่านเกวียนเป็นชุมชนเก่าแก่แห่งหนึ่งของที่ราบลุ่มแม่น้ำมูล เคยเป็นที่พักกองคาราวานเกวียนสินค้าขึ้นล่องระหว่างโคราช-เขมร จึงเรียกหมู่บ้านนี้ว่า “ด่านเกวียน” ชาวบ้านด่านเกวียนทำการเกษตรเป็นอาชีพหลัก และทำเครื่องปั้นดินเผาเป็นอาชีพเสริม ดินที่นำมาทำเครื่องปั้นดินเผานั้นมีลักษณะพิเศษคือเป็นดินเหนียวเนื้อละเอียด มีแร่เหล็กผสมค่อนข้างสูง เมื่อนำไปเผาเตาเผาจะออกเป็นสีโลหะมันวาว ดินดังกล่าวมากับสายน้ำมูลที่ไหลผ่านทิศตะวันออกของหมู่บ้าน ยามน้ำหลากจะเอ่อท่วมทัน ๕๕ วัน ดินเหนียวเนื้อละเอียดมาตกตะกอนท้องนาเมื่อเสร็จจากการทำนาชาวบ้านจะลอกหน้าดินที่มีปุ๋ยตกค้างออกจากรันน้ำจึงขุดดินเหนียวข้างไถนำไปทำเครื่องปั้นดินเผา เป็นภาชนะใช้สอย เช่น ครก คนโท ไหปลาร้า เป็นต้น ไล่เกวียนออกขายหรือแลกเปลี่ยนกับสินค้าอื่น ๆ ที่จำเป็น ตามแถบลุ่มแม่น้ำมูล กองเกวียนคาราวานสินค้าเป็นวัฒนธรรมของชาวอีสานที่มีมาแต่โบราณ

ต่อมาในยุคการค้าและการท่องเที่ยวพัฒนา จากเดิมที่มีร้านขายเครื่องปั้นดินเผาริมทางเพียงสามร้าน เจ้าของที่ดินริมถนนก็เริ่มลงทุนก่อสร้างอาคารทำร้านให้เช่า อีกทั้งในปี พ.ศ. 2533 กลุ่มช่างปั้นได้ร่วมกันขอให้กรมทางหลวงขยายไหล่ทางให้กว้างขวางขึ้น เพื่อสะดวกแก่ร้านค้าและนักท่องเที่ยวที่มาแวะพัก จำนวนร้านค้าจึงขยายเป็นหลายเท่าภาษาใช้สำเนียงคนโคราช

บรรพบุรุษของคนโคราช เป็นคนแถบเมืองชายทะเลตะวันออก คือ จันทบุรี ชลบุรี ระยอง นอกจากนี้ยังมีปราจีนบุรีและนครนายก กลุ่มคนเหล่านี้ถูกเกณฑ์มาเป็นกองกำลังที่เมืองนครราชสีมาและเมืองพิมายตั้งแต่ก่อนกรุงศรีอยุธยาแตก และได้ตั้งถิ่นฐานมีครอบครัวผสมกลมกลืนกับวัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิม จนเกิดเป็นวัฒนธรรมใหม่แบบคนโคราช เช่น มีสำเนียงภาษาพูดเฉพาะตัวที่ผสมผสานสำเนียงคนแถบชายทะเลตะวันออกไว้ด้วย กินข้าวเจ้าเป็นหลัก ต่างจากชาวอีสานทั่วไป ซึ่งคนดั้งเดิมของด่านเกวียนก็คือบุคคลในกลุ่มที่กล่าวถึงนี้ ประชากรในชุมชนในเขตเทศบาลตำบลด่านเกวียนส่วนใหญ่เป็นประชากรดั้งเดิมที่เป็นเครือญาติสืบทอดมาหลายชั่วอายุคน

วสิน กรกระโทก (2548) ข้อมูลจากงานวิเคราะห์นโยบายและแผนของเทศบาลตำบลด่านเกวียน ราษฎรวัยทำงานมีรายได้เกินกว่าค่าเกณฑ์มาตรฐานความยากจนระดับวัดความยากจนจากมาตรฐานรายได้กรมการพัฒนาชุมชน และมีประชากรที่อพยพมาจากแหล่งอื่นมาประกอบอาชีพในพื้นที่ เช่น รับจ้าง ประกอบกรรร้านค้าโดยเฉพาะร้านจำหน่ายเครื่องปั้นดินเผา เป็นคู่สมรสกับคนในพื้นที่และผู้อาศัยในบ้านจัดสรรเนื่องจากอยู่ใกล้เขตอำเภอเมืองนครราชสีมา

การแบ่งแยกชุมชนออกเป็นชุมชนเล็ก ๆ รวม 16 ชุมชน ประชากรของเทศบาลตำบลด่านเกวียน แบ่งการประกอบอาชีพเป็นดังนี้

1. ชุมชนในตำบลด่านเกวียนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา ร้อยละ 80 ของชุมชน

2. ชุมชนในตำบลท่าอ่าง ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำนาข้าวร้อยละ 90 ทำไร่มันสำปะหลังร้อยละ 5 เลี้ยงสัตว์และอื่น ๆ ร้อยละ 5

ทัศนคติของคนในสังคมส่วนใหญ่นับถือผู้นำโดยเฉพาะบุคคลผู้นำในท้องถิ่น ด้านเครือญาติ ผู้นำด้านฐานะในสังคม และผู้นำด้านเศรษฐกิจ (ข้อมูลจาก จ.ส.ต.วศิน กรกระโทก เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลด่านเกวียน

เทศบาลตำบลด่านเกวียน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบ ทิศตะวันออกของชุมชน มีแม่น้ำมูลไหลผ่าน อยู่ห่างจากตัวเมืองนครราชสีมา 17 กิโลเมตร ห่างจากที่ว่าการอำเภอโชคชัย 13 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 10.17 ตารางกิโลเมตร หรือ 53,820 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ 2 ตำบล คือ ตำบลด่านเกวียน 6 หมู่บ้านและตำบลท่าอ่าง 3 หมู่บ้าน มีอาณาเขตติดต่อดังนี้

- ทิศเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ 1 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 224 นครราชสีมา – โชคชัย ฟากตะวันออกตรงหลัก ก.ม. ที่ 11+623 ตามแนวเส้นตั้งฉาก ระยะ 400 เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 224 นครราชสีมา – โชคชัย ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ถึงหลักเขตที่ 2 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 224 นครราชสีมา – โชคชัย ฟากตะวันออก ตรง ก.ม. ที่ 15+000 ตามแนวเส้นตั้งฉาก ระยะ 400 เมตร (ติดต่อกับเขต อบต.ด่านเกวียน อบต.หนองบัวศาลา อ.เมือง จ.นครราชสีมา)

- ทิศใต้ จากหลักเขตที่ 4 เลียบริมคลองส่งน้ำสายใหญ่ 074 – A ฝั่งขวาไปทางทิศใต้ถึงหลักเขตที่ 5 ซึ่งตั้งอยู่ริมคลองส่งน้ำสายใหญ่ 074-A ฝั่งขวาตามแนวเส้นตั้งฉากกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 224 นครราชสีมา - โชคชัย ฟากตะวันออกตรง ก.ม. 19+302

จากหลักเขตที่ 5 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกผ่านทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 224 นครราชสีมา – โชคชัย ตรง ก.ม. 19+302 ถึงหลักเขตที่ 6 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 224 นครราชสีมา – โชคชัย ฟากตะวันตก ตรง ก.ม. 19+302 (ติดต่อกับบ้านเสาดเดียว หมู่ที่ 7 อบต.ท่าอ่าง อ.โชคชัย จ.นครราชสีมา)

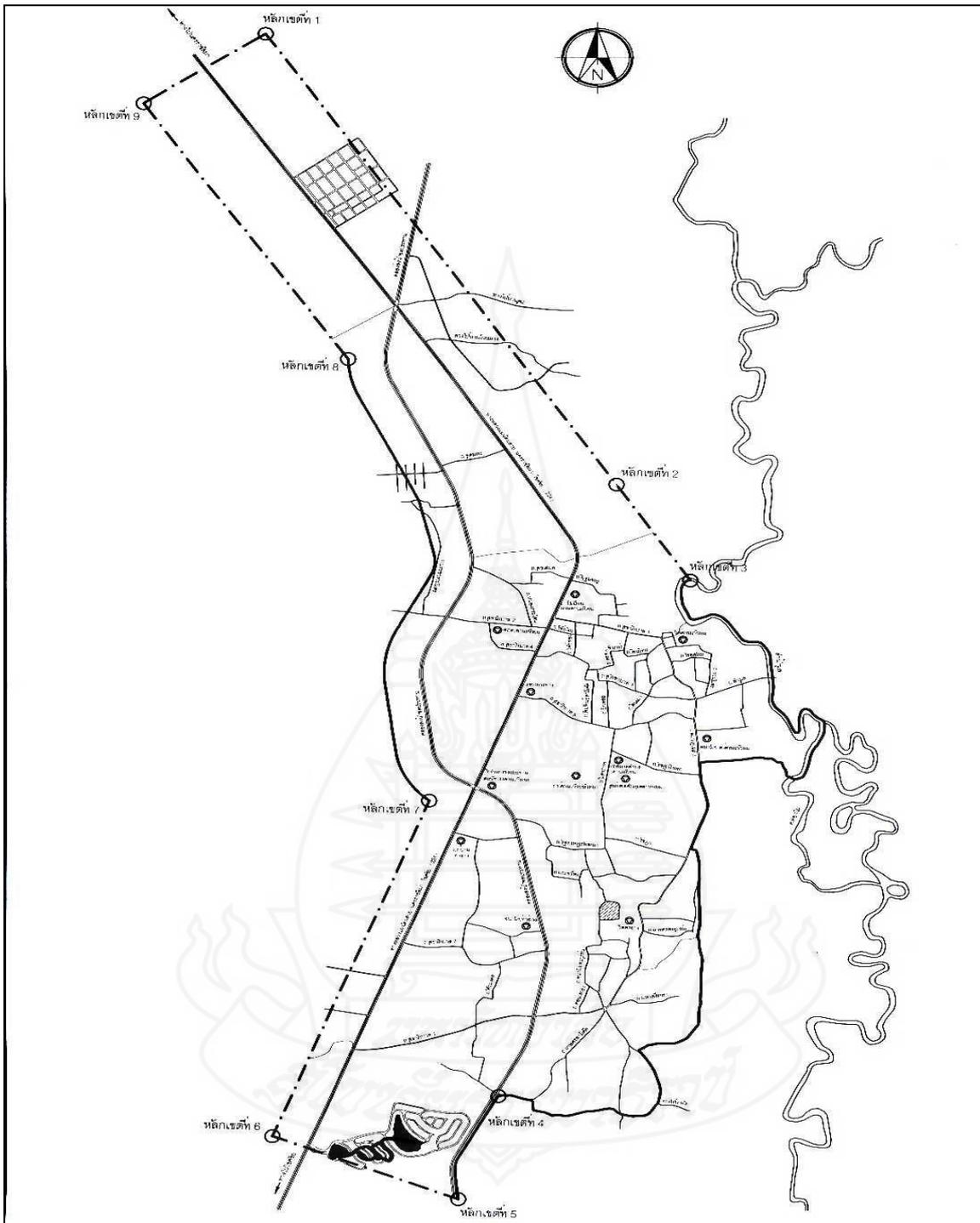
- ทิศตะวันออก จากหลักเขตที่ 2 เป็นเส้นตรงอยู่ในแนวเดียวกับจากหลักเขตที่ 1 ถึงหลักเขตที่ 2 ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ถึงหลักเขตที่ 3 ซึ่งตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำมูลฝั่งขวา (ติดต่อกับเขต อบต.ด่านเกวียน,อบต.ท่าอ่างอ.โชคชัย จ.นครราชสีมา)

- ทิศตะวันตก จากหลักเขตที่ 6 เป็นเส้นขนานระยะ 200 เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 224 นครราชสีมา – โชคชัย ไปทางทิศเหนือถึงหลักเขตที่ 7 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากคลองส่งน้ำสายใหญ่ 074-A ฝั่งซ้ายตามเส้นตั้งฉาก 200 เมตร

จากหลักเขตที่ 7 เป็นแนวขนานระยะ 200 เมตร กับคลองส่งน้ำสายใหญ่ 074-A ฝั่งซ้ายไปทางทิศเหนือถึงหลักเขตที่ 8 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 224 นครราชสีมา – โชคชัย ฟากตะวันตกตามแนวเส้นตั้งฉาก ระยะ 400 เมตร

แผนที่เขตเทศบาลตำบลด่านเกวียน





ภาพที่ 2.4 แผนที่เขตเทศบาลตำบลด่านเกวียน

ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลตำบลด่านเกวียน 2545

จากหลักเขตที่ 8 เป็นแนวนานระยะ 400 เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 224 นครราชสีมา – โชคชัย ฟากตะวันตกไปทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ถึงหลักเขตที่ 9 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 224 นครราชสีมา – โชคชัย ฟากตะวันตก ตรง ก.ม. 11+623 ตามแนวเส้นตั้งฉากระยะ 400 เมตร

จากหลักเขตที่ 9 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ผ่านทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 224 นครราชสีมา – โชคชัย ตรง ก.ม. 11+623 ไปบรรจบกับหลักเขตที่ 1 (ติดต่อกับเขต อบต.ด่านเกวียน,เขต อบต.ท่าอ่าง อ.โชคชัย จ.นครราชสีมา)

มีประชากรทั้งสิ้น 8,504 คน แยกเป็น ชาย 4,178 คน หญิง 4,326 คน เฉลี่ย 835.88คน/ตารางกิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือน 2,402 ครัวเรือน ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 6,280 คน เป็นชาย 2,981 คน หญิง 3,240 คน (ข้อมูล ณ เมษายน 2548)

ตารางที่ 2.8 รายชื่อคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลด่านเกวียน อำเภอโชคชัย

จังหวัดนครราชสีมา ที่ผ่านเลือกตั้งเมื่อวันที่ 25 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2544

เลขที่	ชื่อ - สกุล	อายุ	ที่อยู่	ตำแหน่ง
1	นายชรินทร์ เปลียนกระโทก ระดับการศึกษา ปวช.	43	131 ม.3 ต.ด่านเกวียน อ.โชคชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	นายกเทศมนตรี อาชีพ ค้าขาย
2	นายโพธิ์ ก่ากระโทก ระดับการศึกษา ป.4	57	149 ม.1 ต.ด่านเกวียน อ.โชคชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	เทศมนตรี อาชีพ รับจ้าง
3	นายจาริน ศรีมะเวียง ระดับการศึกษา ม.6	39	104/1 ม.7 ต.ด่านเกวียน อ.โชคชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	เทศมนตรี อาชีพ ค้าขาย
4	นายสมนึก ศรีมะเวียง ระดับการศึกษา ป.4	50	111/1 ม.8 ต.ด่านเกวียน อ.โชคชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	ประธานสภา อาชีพ ค้าขาย
5	นายวินัย บ้วนกระโทก ระดับการศึกษา ป.4	39	11/1 ม.3 ต.ท่าอ่าง อ.โชคชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	รองประธานฯ อาชีพ ค้าขาย

ตารางที่ 2.8 (ต่อ)

เลขที่	ชื่อ - สกุล	อายุ	ที่อยู่	ตำแหน่ง
6	นายชาติชาย บัวนกระโทก ระดับการศึกษา ม.3	37	20 ม.4 ต.ท่าอ่าง อ.ไชยชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	สมาชิกสภา อาชีพ ค้าขาย
7	นายประกอบ เปล้ากระโทก ระดับการศึกษา ม.3	48	7 ม.3 ต.ด่านเกวียน อ.ไชยชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	สมาชิกสภา อาชีพ ทำนา
8	น.ส.ดวงแข บ่อยกระโทก ระดับการศึกษา ป.6	47	133 ม.7 ต.ด่านเกวียน อ.ไชยชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	สมาชิกสภา อาชีพ ค้าขาย
9	นายถนอม เบี้ยกระโทก ระดับการศึกษา ป.4	46	51 ม.2 ต.ด่านเกวียน อ.ไชยชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	สมาชิกสภา อาชีพ ค้าขาย
10	นายสำรวบ บ่อยกระโทก ระดับการศึกษา ป.6	44	260/1 ม.7 ต.ด่านเกวียน อ.ไชยชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	สมาชิกสภา อาชีพ ค้าขาย
11	นายธนพล นภพรพงศ์ ระดับการศึกษา ปริญญาตรี	60	112/1 ม.1 ต.ด่านเกวียน อ.ไชยชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 25 ส.ค.44 24 ส.ค.48	สมาชิกสภา อาชีพ นักธุรกิจ
12	นายสัมพันธ์ ปลิงกระโทก ระดับการศึกษา ป.4	54	112 ม.3 ต.ด่านเกวียน อ.ไชยชัย วันเลือกตั้ง วันครบวาระ 9 ม.ค.46 24 ส.ค.48	สมาชิกสภา อาชีพ ค้าขาย

ที่มา: งานบริหารงานบุคคลเทศบาลตำบลด่านเกวียน 2547

การจัดโครงสร้างของเทศบาลตำบลด่านเกวียนโดยทั่วไปก็เหมือนกับเทศบาลแห่งอื่นๆ ที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาล ซึ่งมีการจัดหน่วยงานภายในเป็นฝ่ายต่างๆ มีสำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายช่าง ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายคลัง ต่อมา

เมื่อปี พ.ศ. 2547 ได้เปลี่ยนมาเป็นกองตามชื่อฝ่าย และเพิ่มกองต่าง ๆ ขึ้นมาอีกภายหลัง จึงมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานของเทศบาลตำบลด่านเกวียนขึ้นใหม่โดยจัดแยกหน่วยงานภายในออกเป็น 7 หน่วยงาน คือ

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. กองคลัง
3. กองช่าง
4. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
5. กองการศึกษา
6. กองวิชาการและแผนงาน
7. กองสวัสดิการสังคม

