

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์¹

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการทบทวนแนวคิด ความเป็นมาของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และประสบการณ์ของการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย รวมทั้งศึกษาสภาพภาพเรื่องงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย ในประเด็นเรื่องเหตุผลความจำเป็นในการนำมาใช้ กฎหมายที่รองรับ และกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายที่จะเป็นประโยชน์สำหรับการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานของประเทศไทยต่อไป ประเมินวิธีการศึกษาใช้วิธีการเชิงคุณภาพ โดยการทบทวนวรรณกรรม และสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: งบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประเทศในเอเชีย บริบทประเทศไทย บทเรียน

¹คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Participatory Budgeting: Lessons Learned from Foreign Countries and Challenges for Thailand

Tippawan Lorsuwannarat²

ABSTRACT

This paper reviews the concepts, history of participatory budgeting, and the practice of participatory budgeting in Asian countries. The paper also discusses the status of participatory budgeting in Thailand in terms of the rationale for implementation, supporting legislation, and the existing mechanisms. Finally, the paper analyzes lessons learned from other countries and challenges for the purpose of adapting participatory budgeting to the Thai contexts. The research methodology is qualitative in nature by reviewing the literature and collecting data through in-depth interviews.

Keywords: Participatory Budgeting, Asian Countries, Thai Contexts, Lessons Learned

²Graduate School of Public Administration.National Institute of Development Administration (NIDA)

1. บทนำ

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) เป็นนวัตกรรมด้านงบประมาณที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายไปทั่วโลก (Sintomer, Herzberg, Allegretti, and Rocke, 2010) แม้ว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะมีต้นกำเนิดมาจากประเทศบราซิล แต่ปัจจุบันงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้มีการนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั้งในทวีปอเมริกาใต้ ยุโรป เอเชีย อเมริกาเหนือ แอฟริกา และตะวันออกกลาง ในปัจจุบันมีเมืองที่ใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมมากกว่า 1,000 แห่งทั่วโลก (Baez & Hernandez, 2012) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ประเทศไทยมีกฎหมายและแผนรองรับเรื่องการมีส่วนร่วมหลายฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารและการวางแผนแบบมีส่วนร่วมมาเป็นเวลาหลายปีโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นและภูมิภาค ส่วนเจตนาารมณ์ในการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) และยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งความพยายามในการขับเคลื่อนเรื่องนี้ของสำนักงานงบประมาณด้วย

ระบบงบประมาณของประเทศไทยได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง จากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budgeting Systems) ที่มีการรวมศูนย์ค่อนข้างมาก เปลี่ยนมาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning, Programming, Budgeting Systems - PPBS) ในปี 2525 เพื่อปรับให้การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศมากขึ้น ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณอีกครั้งเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-based Budgeting Systems) โดยมีการมุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงาน รวมทั้งมีการกระจายอำนาจไปยังส่วนราชการต่างๆ มากขึ้น

แม้ว่าจะมีการปรับปรุงระบบงบประมาณของประเทศไทยมาเป็นลำดับ แต่ที่ผ่านมาระบบงบประมาณของประเทศไทยยังจำกัดวงอยู่เฉพาะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นระบบงบประมาณที่ผ่านตัวแทนไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้มีการส่งเสริมประชาชนในเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณมากนัก กลไกที่รองรับในปัจจุบันจะอยู่ในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมจะเน้นในการจัดทำแผนมากกว่ากระบวนการงบประมาณ

การนำแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศไทย ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสบการณ์ของการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของต่างประเทศซึ่งยังไม่ค่อยมีการเผยแพร่ในประเทศไทย

มากนัก ดังนั้นบทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ *ประการแรก* เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และความเป็นมาของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม *ประการที่สอง* เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์ของการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย *ประการที่สาม* เพื่อศึกษาสถานภาพเรื่องงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย และ*ประการสุดท้าย* เพื่อสรุปบทเรียนและความท้าทายที่จะเป็นประโยชน์สำหรับการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานของประเทศไทย

บทความนี้แบ่งเป็น 6 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นบทนำ ส่วนที่สอง เป็นเรื่องของความหมายและหลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ส่วนที่สาม เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมาของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ส่วนที่สี่ เกี่ยวกับประสบการณ์งบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ส่วนที่ห้า เป็นการวิเคราะห์บทเรียนและความท้าทายสำหรับการนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ส่วนที่หก เป็นบทสรุป

2. ระเบียบวิธีการศึกษา

บทความนี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับประสบการณ์การใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมในบราซิลซึ่งเป็นประเทศแรกที่เริ่มใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม และทวีปเอเชียซึ่งมีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยเลือกจากประเทศที่มีข้อมูลเอกสารเพียงพอให้ศึกษาค้นคว้า รวม 6 ประเทศ คือ อินเดีย อินโดนีเซีย บังกลาเทศ ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น รวมทั้งการทบทวนวรรณกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารในหน่วยงานกลาง ส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมโดยตรง หน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และนักวิชาการ รวมทั้งสิ้น 30 คน เกี่ยวกับประเด็นเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย สถานภาพของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย และปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานที่ผ่านมา

3. ความหมายและหลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

1) ความหมายงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

ในปัจจุบันยังไม่มีคำจำกัดความที่แน่นอนสำหรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากคำจำกัดความมีความแตกต่างกันไปในหลายพื้นที่ เช่น กรณี Porto Alegre ประเทศบราซิล ซึ่งถือเป็นต้นแบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ได้มีผู้นำเสนอคำจำกัดความเชิงทฤษฎีที่มีความชัดเจนซึ่งนำไปประยุกต์ใช้กับสำหรับกรณีศึกษาของประเทศบราซิลไว้ว่า

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการทางตรงซึ่งเป็นไปด้วยความสมัครใจและมีความเป็นประชาธิปไตยสากล ซึ่งประชาชนสามารถหาหรือถกเถียงและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญการใช้จ่ายและการควบคุมการจัดการของรัฐบาลและการกำหนดนโยบายสาธารณะ งบประมาณแบบมีส่วนร่วม

ร่วมเป็นการสร้างรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยกึ่งทางตรง กับประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั่นเอง (UN-HABITAT, 2004 : 20)

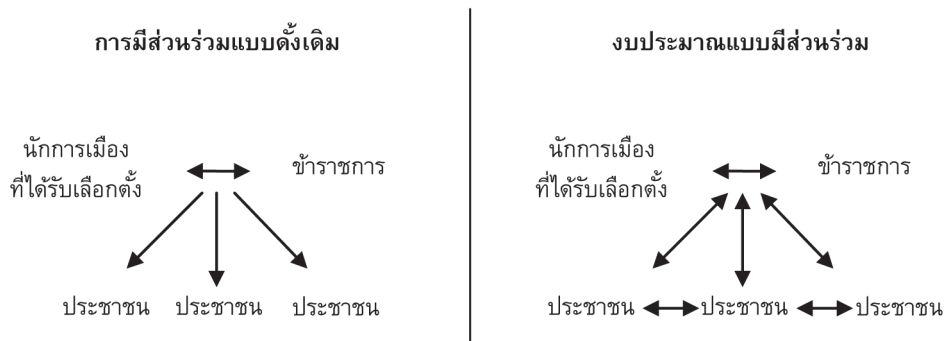
ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการแสดงถึงแนวทางประชาธิปไตยโดยตรงโดยผ่านระบบงบประมาณ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีโอกาสในการเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลและเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การโต้แย้ง และการโน้มน้าวในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ เป็นเครื่องมือสำหรับการศึกษาการสร้างความรู้และความผูกพันและเสริมสร้างพลัง (empower) ให้กับประชาชนและทำให้การบริหารจัดการที่ดีมีความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้ ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด (accountability) อันจะมีผลต่อการลดความไม่มีประสิทธิภาพและลดการผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มผู้มีอำนาจ (clientelism) ระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชัน (Shah, 2007)

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการตัดสินใจซึ่งประชาชนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและต่อรองเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรงในการตัดสินใจว่าทรัพยากรควรจะมีการใช้จ่ายอย่างไรและจัดสรรอย่างไร จึงเป็นแผนการเงินที่ช่วยสร้างความผูกพัน โดยการให้การศึกษาแก่ประชาชนอันทำให้ภาคประชาสังคมมีชีวิตชีวา ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยให้ประชาชนที่ยากจนและถูกกีดกันได้มีโอกาสในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญ (Wampler, 2007) Wampler จึงได้อธิบายความหมายของระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้รับการออกแบบมาเพื่อจะนำประชาชนให้เข้ามาในกระบวนการจัดทำนโยบาย เป็นการกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูประบบราชการและจัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้กับผู้ที่มีรายได้น้อย กลุ่มสังคมและการเมืองที่ถูกกีดกันจะมีโอกาสในการร่วมตัดสินใจเชิงนโยบาย รัฐบาลและประชาชนจะเริ่มแผนงานเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ของสาธารณะและทำให้พลเมืองมีความกระตือรือร้นมากขึ้น ทำให้สังคมมีความยุติธรรมมากขึ้นโดยการปรับปรุงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากร และการปฏิรูปส่วนต่างๆ ของราชการ (Wampler, 2000: 1)

Sintomer et al. (2010) ชี้ให้เห็นข้อแตกต่างของระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมกับการมีส่วนร่วมทั่วไปว่า การมีส่วนร่วมแบบเดิมโดยทั่วไปมีข้อจำกัด คือ ความคิดเห็นของประชาชนจะได้รับการรวบรวมโดยเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นเพื่อจะชั่งน้ำหนักของผลประโยชน์ที่จะได้รับโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมาร่วมอภิปราย การติดต่อสื่อสารที่สำคัญคือระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ภาพที่ 1) ในขณะที่งบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะรวมถึงการที่ประชาชนมารวมกันหรืออาจผ่านคณะกรรมการตัวแทน เป็นการสื่อสารแนวราบ (horizontal

communication) ซึ่งจะเห็นได้จากแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นในเมือง Porto Alegre อย่างไรก็ตาม การสื่อสารยังไม่ใช่งานที่สำคัญอย่างเดียวยของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม หากควรครอบคลุมถึงกลไกหรือวิธีการอื่นๆ ด้วย เช่น การวางแผนชุมชน ซึ่งสามารถใช้เพื่อการสนทนาแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชนต่างพื้นที่ได้



ภาพที่ 1 เปรียบเทียบรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบเดิมกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม
ที่มา : Sintomer/ Herzberg/ Rocke, 2011.

ดังนั้น Sintomer et al. (2010) จึงเสนอความหมายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นโดยครอบคลุมมิติที่สำคัญดังต่อไปนี้ 1) เกี่ยวข้องกับมิติด้านการเงินและ/หรืองบประมาณ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่หายาก 2) เขตพื้นที่ดำเนินการเป็นระดับเมือง (city) หรือเขตพื้นที่ที่มีการกระจายอำนาจโดยมีการเลือกตั้งจากประชาชน (elected body) และมีอำนาจในการบริหาร (ระดับชุมชนยังไม่เพียงพอ) 3) ต้องเป็นกระบวนการที่ทำซ้ำได้ การประชุมเพียงครั้งเดียวในเรื่องการเงินไม่ใช่วิธีการที่ดีของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม 4) กระบวนการต้องมีรูปแบบของการถกแถลงของสาธารณะ (public deliberation) ในกรอบของการประชุมเจรจา/หรือการประชุมการบริหารแบบเปิด และ 5) มีการกำหนดระบบความพร้อมรับผิดชอบในเรื่องผลผลิตไว้ด้วย

ในบทความนี้ได้สรุปความหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยว่า ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ ในการกำหนดกติกา การจัดลำดับความสำคัญ และการติดตามผลการจัดสรรทรัพยากร

2) หลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

จากการศึกษาหลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจากผลงานของนักวิชาการหลายท่าน (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiocchi, 2005; Gret and Sintomer, 2005) รวมทั้งประสบการณ์ของหลายประเทศ พบว่าการดำเนินการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้ประสบความสำเร็จต้องมีการดำเนินการที่อยู่บนหลักการที่สำคัญ ซึ่งประกอบด้วย

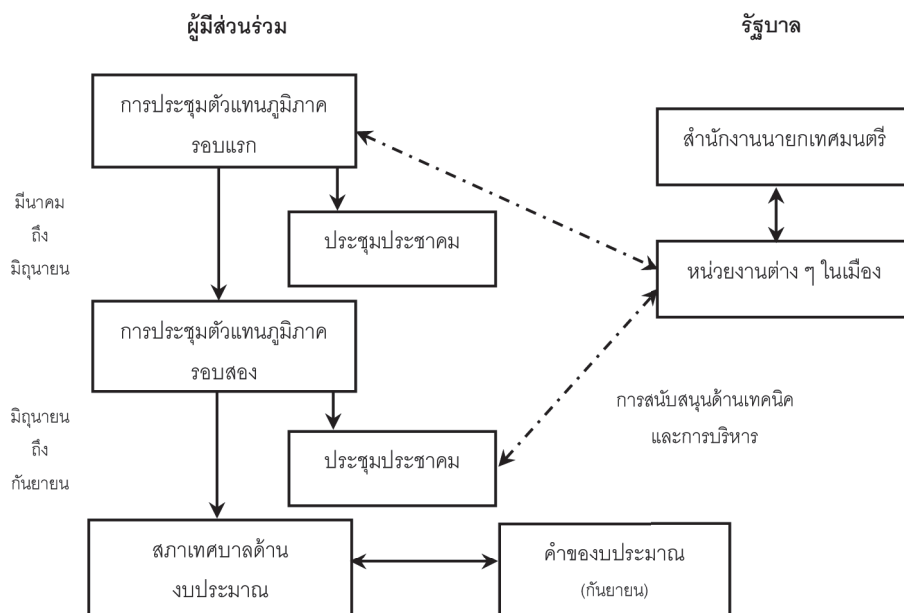
- (1) **ประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (Grassroots Democracy)** คือ การให้ประชาชนทุกระดับมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะประชาชนในระดับล่าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการงบประมาณและมีส่วนเลือกและตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณด้วย
- (2) **ความโปร่งใส (Transparency)** การตัดสินใจเลือกโครงการและงบประมาณเป็นระบบเปิดและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ในทุกขั้นตอนกระบวนการงบประมาณ มีความโปร่งใสเพราะชุมชนทั้งหมดมีส่วนร่วมในการอภิปรายการจัดสรรงบประมาณ กระบวนการมีหลักเกณฑ์ชัดเจนสามารถอธิบายได้และเปิดโอกาสให้ผู้เสียภาษีมาตรวจสอบการใช้จ่าย ตลอดจนช่วยให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) **ความเท่าเทียมกัน (Equality)** ประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยแต่ละคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่ากัน คือ “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” ในการเสนอความต้องการและการตัดสินใจเลือกตัวแทน จัดลำดับความสำคัญเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้เกิดการจัดการที่ดีและเป็นประชาธิปไตย
- (4) **การรวมกลุ่มทางสังคม (Social Inclusion)** สมาชิกในชุมชนทุกคนและทุกกลุ่มจะต้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม อันจะเป็นการสร้างความยุติธรรมทางสังคม (social justice) ให้เกิดขึ้น และเป็นการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง รวมทั้งเป็นการให้การศึกษาและช่วยเสริมสร้างพลังแก่ชุมชนไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้หญิง คนชรา คนพิการ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือกลุ่มสังคมอื่นๆ เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสะท้อนความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง
- (5) **การเสริมสร้างพลัง (Empowerment)** ให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริง (giving them power and status) อันมีส่วนทำให้ประชาชนได้มีโอกาสในการควบคุม (citizen control) ในเรื่องงบประมาณและรูปแบบการจัดการงบประมาณของตนเอง การเสริมสร้างพลังเป็นปัจจัยสำคัญของการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

4. ความเป็นมาของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเริ่มต้นในปี 1989 ที่เทศบาลเมือง Porto Alegre ในเมืองหลวงของรัฐ Rio Grande do Sul ทางตอนใต้สุดของบราซิล ประเทศมีฐานะค่อนข้างร่ำรวยและมีการกระจายอำนาจทางการเมืองมากกว่าประเทศอื่นในอเมริกาใต้ เทศบาลของบราซิลจึงมีรายได้สูงมาก เมืองส่วนใหญ่ในบราซิลมีการใช้จ่ายประมาณ \$240-\$400 ต่อคน (Cabannes, 2004) ในขณะที่เทศบาลส่วนใหญ่ในอเมริกากลางมีการใช้จ่ายน้อยมาก (ประมาณ \$11 ต่อคนที่เมือง Naidaima นิคารากัว) (WBI, 2004 อ้างใน Wampler, 2007) และภาคประชาสังคมในบราซิลมีการทำงานร่วมกับเทศบาลมากกว่าประเทศอื่นในอเมริกาใต้

เมือง Porto Alegre มีประชากรประมาณ 1.4 ล้านคน (ปี 2007) ได้รับการจัดว่ามีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าเมืองอื่น ๆ ในบราซิล (Sintomer et al., 2010) และเป็นเมืองที่มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งที่สุดในบราซิลด้วย (Baierle, 2007) ในปี 1988 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Sintomer et al., 2010) และเป็นปีเดียวกับที่พรรคแรงงานชนะการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีของเมือง Porto Alegre ทำให้พรรคแรงงานพบว่าเมืองนี้กำลังล้มละลายเนื่องจากการทำงานแบบราชการที่ไม่เป็นระบบ ในช่วงสองปีแรกฝ่ายบริหารใหม่จึงพยายามหาวิธีในการจัดการกับปัญหาทางการเงินโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงกับกิจกรรมของรัฐ (Wampler, 2007)

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในเมือง Porto Alegre ได้รับการพัฒนาโดยสมาคมชุมชนและพรรคแรงงาน (Baierle, 1998; Baiocchi, 2002) โดยมีการกำหนดขั้นตอนและลักษณะที่สำคัญของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไว้หลายประการ คือ ในขั้นตอนแรก ประมาณเดือนมีนาคมถึงมิถุนายน เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณ และการเลือกตั้งตัวแทน โดยมีการประชุมตัวแทนระดับภูมิภาค (regional meetings) รอบแรก เพื่อแจ้งเหตุการณ์และประเด็นให้ทราบก่อนที่จะนำเสนองบประมาณแบบมีส่วนร่วมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเตรียมตัวชี้วัดคุณภาพชีวิต ข้อมูลทางการเงิน เสนอโครงการเพื่ออนุมัติ ส่วนสุดท้ายเป็นการถามตอบ มีการวิเคราะห์ระดับการใช้ทรัพยากรในภูมิภาค ส่วนการประชุมประชาคม (neighborhood meetings) เป็นการประชุมเพื่อเสนอข้อมูลรายละเอียดเชิงเทคนิค มีการวิเคราะห์ทางการเงิน อภิปรายโครงการในรายละเอียด จัดลำดับความสำคัญสำหรับเทศบาล และเลือกโครงการในเบื้องต้น การประชุมตัวแทนภูมิภาครอบที่สองจัดขึ้นในช่วงเดือนมิถุนายนถึงกันยายนเป็นการกำหนดร่างประมาณการต้นทุนเบื้องต้นสำหรับโครงการที่จะนำเสนอ มีการเผยแพร่สารสนเทศในแต่ละเขต ติดตามสภาเทศบาลด้านงบประมาณ (Municipal Budget Council) ส่วนการประชุมประชาคมครั้งที่สอง จะมีเจ้าหน้าที่ทำงานอย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการ มีการวางแผนด้านเทคนิค เพื่อนำเสนอเข้าสู่สภาเทศบาล (Wampler, 2007) (ดูภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 วัฏจักรงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ Porto Alegre
ที่มา: Wampler, 2000 (อ้างใน Wampler, 2007: 29).

ในปี 1990 กระบวนการเรื่องงบประมาณในเมือง Porto Alegre ได้รับการขนานนามว่า ‘งบประมาณแบบมีส่วนร่วม’ (participatory budgeting) และหลังจากนั้นรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ในลาตินอเมริกาได้เริ่มใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม ภายหลังปี 1996 ในการประชุมของสหประชาชาติ (United Nations Habitat II Conference) ในเมืองอิสตันบูลได้ยอมรับว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เมือง Porto Alegre เป็นหนึ่งใน 42 ของแนวปฏิบัติที่ดี (best practices) ในการบริหารเมือง (urban governance)

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมในบราซิลมีการถกเถียงกันมากกว่าประเทศอื่น ๆ สมาชิกชุมชนจะอภิปรายกันและจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนในทุกปี มีการประชุมตัวแทนของภูมิภาคเป็นระยะเพื่อเจรจาต่อรองในรายละเอียดกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลก่อนที่จะส่งข้อเสนอของงบประมาณไปยังเทศบาลเพื่อขออนุมัติ ลักษณะการถกเถียงของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศอื่น ๆ เป็นสิ่งที่เข้าใจยาก อย่างไรก็ตาม ในบราซิลไม่มีกฎหมายระดับชาติรองรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ผลก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวโน้มที่จะไม่ค่อยผูกพันกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าไร ดังนั้นการนำระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในบราซิลจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารเทศบาลที่ได้นำเรื่องนี้ไปเป็นนโยบายรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วได้นำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ ยกเว้นใน Porto Alegre ซึ่งภายหลังจากที่พรรคแรงงานอยู่ในอำนาจจนถึง 16 ปี และได้แพ้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในปี 2004 ซึ่งในขณะนั้นงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้มีการจัดทำอย่างเป็นระบบเป็นสถาบันไปแล้ว กระทั่งผู้บริหารชุดใหม่ซึ่งไม่ได้อยู่พรรคแรงงานก็ไม่กล้ายกเลิกกระบวนการนี้ (Sintomer et al., 2010)

ในปี 1990 มีเมืองในบราซิลจำนวน 12 แห่งที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม มีประชาชนน้อยกว่า 1,000 คนเข้าร่วมในกระบวนการในระยะแรก ในปี 1992 ประชาชนที่เข้าร่วมเพิ่มเป็น 8,000 คน งบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเพิ่มเป็น 20,000 คนในปี 2005 (Wampler, 2004; Wampler & Avritzer, 2005) ลักษณะรูปแบบของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีความแตกต่างกันจึงทำให้ผลของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในด้านการตรวจสอบได้ การตัดสินใจและการกระจายอำนาจมีความแตกต่างกันตามสภาพของสังคม การเมืองและเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่

5. ประสบการณ์งบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเอเชีย

บทความนี้ได้ทบทวนประสบการณ์การนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศต่าง ๆ ในเอเชียรวม 6 ประเทศ ได้แก่ อินเดีย อินโดนีเซีย บังคลาเทศ ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ดังสรุปได้ ดังนี้

1) อินเดีย

ประเทศอินเดียเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ได้นำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในปี 1996 ที่รัฐ Kerala โดยมีผู้นำพรรคการเมืองด้านสังคมนิยมเป็นผู้สนับสนุน (Sintomer et al., 2010) ก่อนที่จะมีการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ อินเดียได้มีการเคลื่อนไหวทางสังคมหลายครั้งเพื่อพัฒนาศักยภาพของประชาชนก่อน อาทิ การรณรงค์การเรียนรู้หนังสือ การทดลองการวางแผนโดยประชาชน และการรณรงค์การมีส่วนร่วมจากประชาชนในวางแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9

การเคลื่อนไหว 2 ครั้งสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ การระดมประชาชน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากวิทยากรอบรมระดับรัฐจำนวน 373 คน บุคลากรระดับจังหวัดที่ได้รับการอบรมแล้ว 10,500 คน และบุคลากรระดับท้องถิ่นที่ได้รับการอบรมแล้ว 50,000 คน (โดยรวมผู้บริหารที่เกษียณแล้วจำนวน 4,000 คนที่เป็นอาสาสมัครในการเผยแพร่ความรู้และช่วยให้การอภิปรายมีคุณภาพ) กระบวนการดังกล่าวเป็นการตัดสินใจทางการเมืองแต่ผลของกระบวนการนี้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมครั้งใหญ่ และการเคลื่อนไหวเพื่อให้ประชาชนเลือกตัวแทนไปจัดลำดับความสำคัญ การนำไปปฏิบัติและการติดตามผลของแผนการพัฒนาท้องถิ่น (Sintomer et al., 2010)

ต่อมาในปี 2002-2003 เมืองอื่น ๆ ในอินเดียได้นำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้ โดยองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทอย่างมากในการขับเคลื่อนงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เช่น ภารกิจรณรงค์พัฒนาเอกชนชื่อ Development Initiative for Social and Human Action (DISHA) อยู่ในรัฐทางตะวันตกของอินเดียชื่อ Gujarat เป็นองค์การอาสาสมัครระดับท้องถิ่น ตั้งขึ้นในปี 1985 ในฐานะที่เป็นสหภาพทางการค้าและเป็นองค์การที่ส่งเสริมสวัสดิการของคน

พื้นเมือง มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงเงื่อนไขความเป็นอยู่ของประชาชนที่เป็นชาวพื้นเมืองใน Gujarat (Folscher, 2007) มีสมาชิกมากกว่า 80,000 คน รวมทั้งคนเผ่าพื้นเมือง คนงานในภาคต่าง ๆ เช่น เหมืองแร่ ป่าไม้ เกษตร และก่อสร้าง ซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 15 ของประชากรของรัฐ (Mistry, 2000)

ในต้นทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลแห่งชาติอินเดียได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่มีคนเผ่าพื้นเมืองอาศัยอยู่ แต่ระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานกลับยังอยู่ในระดับที่ต่ำ DISHA จึงใช้วิธีการสำรวจในระดับหมู่บ้านเพื่อศึกษาว่าการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลใช้ในโครงการใดบ้าง การสำรวจครั้งนั้นทำให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองและทำให้เจ้าหน้าที่ระดับหมู่บ้านมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรที่ได้รับด้วย DISHA ได้สนับสนุนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอบรมเรื่องงบประมาณให้กับตัวแทนชาวบ้าน เพื่อให้มีทักษะในการอ่านและทำความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การลงทุนระดับท้องถิ่น การวิเคราะห์ที่ใช้ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณและการบริหารงบประมาณ DISHA จะวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายโครงการใดที่คนจนได้รับประโยชน์ ตลอดจนทั้งข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ สื่อต่าง ๆ และประชาสังคมเพราะเป็นการให้ข้อเท็จจริงและการจัดลำดับความสำคัญ โดยเขียนเป็นภาษาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับชาวบ้าน และมีการเผยแพร่ให้กับสาธารณะ (World Bank, 2001) กิจกรรมของ DISHA ช่วยยกระดับคุณภาพของการอภิปรายเรื่องงบประมาณโดยอิงจากข้อเท็จจริงและงานวิจัย สื่อต่าง ๆ ได้รับข้อมูลข่าวสารได้ดีขึ้น อันมีผลทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องระมัดระวังการแถลงให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง การทำงานของ DISHA ช่วยปรับปรุงการติดต่อสื่อสารเกี่ยวกับการใช้จ่าย การจัดลำดับความสำคัญและเพิ่มโปร่งใสให้กับกระบวนการงบประมาณด้วย (Moynihan, 2007)

ในอินเดียยังมีสหภาพของชาวนาและคนงานในรัฐ Rajasthan (Mazdoor Kisan Shakti Sangathan - MKSS) ซึ่งได้ใช้วิธีการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการประชาพิจารณ์ (public hearings) หรือการตรวจสอบจากสังคม (social audits) ซึ่งประชาชนจะอภิปรายการใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการพัฒนาชุมชนของประชาชน โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน คือ 1) การรวบรวมเอกสารที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบค่าใช้จ่าย 2) นำข้อมูลเหล่านั้นใส่ไว้ในตารางซึ่งชาวบ้านคุ้นเคย และใช้ศัพท์ง่าย ๆ 3) เจ้าหน้าที่องค์กรจะได้ยังบ้านของสมาชิกและแจกจ่ายเอกสารไปให้ชาวบ้าน 4) ดำเนินการประชาพิจารณ์ที่หมู่บ้าน ผู้เข้าร่วมเป็นทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งระดับท้องถิ่น สื่อท้องถิ่น และประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ของ MKSS เป็นผู้อำนวยความสะดวก และ 5) เจ้าหน้าที่ MKSS เป็นผู้จัดเตรียมทำรายงานอย่างเป็นทางการ โดยกระจายให้เจ้าหน้าที่รัฐอาวุโส สื่อ และกลุ่มประชาสังคมอื่น ๆ ได้รับทราบ

2) อินโดนีเซีย

อินโดนีเซียมีการประท้วงและจลาจลในปี 1998 ทำให้ประธานาธิบดีซูฮาร์โตต้องลาออกหลังจากการครองอำนาจมาถึง 32 ปี มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2 ฉบับตั้งแต่ปี 1999- 2001 อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายการกระจายอำนาจค่อนข้างล่าช้า เพราะมีปัญหาการต่อต้านจากระบบราชการ การมีส่วนร่วมในรัฐบาลท้องถิ่นเกิดจากการชี้นำของรัฐบาลกลาง (McGee, 2003)

อินโดนีเซียได้นำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้เมื่อองค์การความโปร่งใสสากล (Transparency International) ได้จัดอบรมเกี่ยวกับตัวแบบของบราซิลในปี 2003 โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น Indonesian Forum for Transparency in Budget (FITRA) ซึ่งช่วยรณรงค์ให้มีการรับรู้เกี่ยวกับเรื่องงบประมาณในชุมชนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Planning – UNDP) ธนาคารเพื่อการพัฒนา (Asian Development Bank) และสถาบันนานาชาติอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน แต่เนื่องจากทางรัฐบาลเองไม่ได้ตอบสนองกับเรื่องนี้มากนัก จึงไม่มีกลไกที่เป็นทางการสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง ดังนั้นประสบการณ์เรื่องงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น (Sintomer et al., 2010)

ในอินโดนีเซียมีการจัดตั้งสภาหมู่บ้านและการประชุมการพัฒนา (development forum) เพื่อควบคุมการจัดสรรและการใช้เงินงบประมาณก้อน (block grant) ของหมู่บ้าน โครงการ Kecamatan Development Program (KDP) มีจุดมุ่งหมายสำหรับพื้นที่ที่ยากจนที่สุด (kecamatans) ในอินโดนีเซีย โดยการสนับสนุนรูปแบบการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยหมู่บ้านประมาณร้อยละ 30 กับชาวบ้านประมาณ 10 ล้านคน โดยมีผู้ให้การสนับสนุนและที่ปรึกษาระดับหมู่บ้านและระดับชาติเพื่อให้การช่วยเหลือด้านเทคนิคและการประชุม (Folscher, 2007)

KDP เหมือนกับกองทุนด้านสังคมกล่าวคือมีการจัดสรรเงินประมาณ \$43,000 - \$125,000 ต่อปีให้โดยตรงกับพื้นที่ที่ยากจนที่สุดและหมู่บ้านที่มีส่วนร่วม และสภาหมู่บ้านและที่ประชุมจะเป็นผู้กำหนดว่าจะจัดสรรทุนให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญได้อย่างไร โดยใช้วิธีการเปิดกว้างเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมและมีส่วนเป็นเจ้าของ ดังนั้นภายใต้โครงการนี้เงินทุนจะไหลผ่านจากส่วนกลางไปยังบัญชีของหมู่บ้าน ในปีแรกของการดำเนินการสามารถครอบคลุมพื้นที่ที่ยากจน 501 แห่ง และเพิ่มอีก 271 แห่งในปีที่สอง และเพิ่มอีก 257 แห่งในปีที่สาม โดยมีกระบวนการเลือกโครงการประมาณ 4-6 เดือน เมื่อกระบวนการนี้เสร็จทุนจะถูกถ่ายโอนไปยังบัญชีของหมู่บ้าน วงจรของ KDP มีหลายขั้นตอน คือ การเผยแพร่ข้อมูล การวางแผน การเตรียมข้อเสนอและการตรวจสอบ การตัดสินใจ การนำไปปฏิบัติ และการติดตามผล (Folscher, 2007)

3) บังคลาเทศ

ภายหลังจากที่บังคลาเทศได้มีประชาธิปไตยในปี 1971 ประเทศก็ได้รับผลกระทบจากการเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปากีสถานตะวันออก รัฐธรรมนูญกำหนดการเลือกตั้งรัฐบาลท้องถิ่น

ถิ่นซึ่งมีการแข่งขันอย่างรุนแรงและมีผู้มาใช้เสียงมาก แต่บทบาทและหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นกลับไม่ชัดเจนและขีดความสามารถในการทำงานอ่อนแอ ความสามารถทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นจำกัดต้องอาศัยการพึ่งพารัฐบาลกลางค่อนข้างมาก รัฐบาลท้องถิ่นอ่อนแอผนวกกับโครงสร้างสังคมที่มีการเชื่อมโยงที่เหนียวแน่นระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ และรัฐบาลยังมีการรวมศูนย์อำนาจค่อนข้างสูง (Rahman, Kabir, & Razzaque, 2004) ผลก็คือรัฐบาลท้องถิ่นไม่มีเครื่องมือในการให้บริการพื้นฐาน ในระดับชาติกลุ่มประชาชนที่อ่อนแอส่วนใหญ่ถูกกีดกันจากการเข้าถึงการตัดสินใจด้านงบประมาณ รัฐไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบและมีทรัพยากรที่เพียงพอในการมีโอกาสเข้าถึงอำนาจทางการเมืองและระบบราชการ และกลุ่มนี้จะทำการลobbie เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง กลุ่มที่ยากจนจึงมีข้อจำกัดในการควบคุมการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย (Folscher, 2007)

ในปี 2000 รัฐบาลของบังกลาเทศร่วมมือกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และ UNCDF (United Nations Capital Development Fund) ริเริ่มโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่ Srajanj เพื่อพัฒนาความสามารถในกระบวนการมีส่วนร่วมของรัฐบาลท้องถิ่น โครงการนี้ประกอบด้วยวิธีการ 2 อย่างคือ 1) การให้เงินก้อน (block grant) ประมาณ 6,000 ดอลลาร์แก่แต่ละตำบล (union) เพื่อไปทำโครงการในหมู่บ้าน (ward) และ 2) การมีระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในงบประมาณท้องถิ่น (Folscher, 2007)

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการเปิดให้มีวาระงบประมาณแบบเปิดเพื่อปรับปรุงความรู้ความเข้าใจในเรื่องงบประมาณระดับหมู่บ้าน ข้อเสนอของงบประมาณของตำบลจะติดไว้ที่บอร์ดก่อนการประชุม ระหว่างการประชุมผู้เข้าร่วมทบทวนงบประมาณกับแผนการลงทุนซึ่งมาจากการประชุมแบบมีส่วนร่วมระดับหมู่บ้าน ตัวแทนชุมชนจะขอให้มีการชี้แจงเรื่องราวรับและรายจ่าย และให้ความเห็นในการจัดทำเอกสารขั้นสุดท้าย ภายหลังการพูดคุยกัน ข้อเสนอของงบประมาณอาจมีการเปลี่ยนแปลงก่อนที่งบประมาณทั้งหมดจะได้รับการอนุมัติจากสภาตำบล (union parishad) หลังจากนั้นงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจะได้รับการประกาศให้สาธารณะได้รับทราบบนบอร์ด (Folscher, 2007)

อย่างไรก็ตาม คุณภาพการมีส่วนร่วมยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น เสียงของผู้หญิงยังมีไม่มากนัก การประชุมส่วนใหญ่ถูกครอบงำโดยผู้ชาย และคุณภาพของการพูดคุยกันขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของผู้นำท้องถิ่นกับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล หากผู้นำท้องถิ่นเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล การประชุมจะมีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับข้อเสนอของงบประมาณมาก แต่ถ้าอยู่พรรคเดียวกันการประชุมจะมีลักษณะสนับสนุนงบประมาณ (Rahman, Kabir, and Razzaque, 2004)

4) ฟิลิปปินส์

ภายหลังจากที่รัฐบาลมาร์กอสได้ล้มลงในปี 1987 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาที่ก้าวหน้ามากขึ้น ประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและการให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคม (Brillantes, 2005) แนวปฏิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นในปี 1991 กำหนดแผนการกระจายอำนาจซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แนวปฏิบัติดังกล่าวได้สร้างความร่วมมือของภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่องในการวางแผนและการบริการร่วมกัน (Brillantes, 2005) อย่างไรก็ตาม การทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นยังมีปัญหา กรณีศึกษาของเมือง Naga แสดงว่าควรมีกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมในระดับชาติและมีความหมายลูกเพื่อใช้บังคับการมีส่วนร่วมโดยตรง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นหลายครั้งช่วยสนับสนุนระบบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจที่ได้ผลรวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมด้วย

ฟิลิปปินส์มีกรณีศึกษาขององค์กรพัฒนาเอกชนชื่อ The Concerned Citizens of Abra for Good Governance (CCAGG) ซึ่งก่อตั้งเมื่อ 1986 เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีส่วนร่วมในแผนพัฒนา โดยสมาชิกของ CCAGG จะต้องลงนามบันทึกทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ (National Economic Development Authority) CCAGG ได้ใช้อาสาสมัครร่วมทำงาน โดยส่งแม่บ้าน นักศึกษา และเด็ก ๆ ทำหน้าที่ไปสังเกตการณ์สถานที่ๆ มีการก่อสร้างและรายงานไปยังผู้เชี่ยวชาญซึ่งอาจเป็นวิศวกรหรือนักบัญชี รวมทั้งนำหลักฐานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของโครงการที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ CCAGG ประสบความสำเร็จเพราะสถาบันการตรวจสอบสูงสุดของประเทศ (supreme audit institution) ของฟิลิปปินส์ได้ร่วมเป็นพันธมิตรกับ CCAGG ในการให้ข้อมูลการตรวจสอบของโครงการในเขต Abra (Ramkumar & Krafchik, 2005)

ในเดือนกรกฎาคม 2012 ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ Benigno Aquino III ได้แถลงเรื่องงบประมาณปี 2013 ต่อรัฐสภาฟิลิปปินส์ โดยได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ดังตอนหนึ่งของคำแถลงของประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ซึ่งกล่าวว่า

งบประมาณฉบับนี้เป็นพิมพ์เขียวการใช้จ่ายของรัฐบาลและแหล่งที่มาของเงินในปีงบประมาณ 2013 ซึ่งแสดงถึงต้นทุนของแผนงานและการปฏิบัติงานตลอดปีงบประมาณ ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น แม้ว่าจะเป็นสิ่งที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลแต่มีความเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่าวัตถุประสงค์เดียวของงบประมาณฉบับนี้คือการรับใช้เจ้านายที่แท้จริง ซึ่งก็คือประชาชนชาวฟิลิปปินส์นั่นเอง งบประมาณฉบับนี้จึงเป็นความหวังและความปรารถนาของประชาชนโดยรวม

นอกจากนี้ในเนื้อหาของคำแถลงได้กล่าวด้วยว่างบประมาณฉบับนี้เป็นก้าวสำคัญในการที่จะดำเนินการให้บรรลุธรรมาภิบาล แต่เป้าหมายนี้จะบรรลุได้ต่อเมื่อ

รัฐบาลได้เสริมสร้างพลังให้กับประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนควบคุมชีวิตของตนเอง รับฟังประชาชนด้วยความตั้งใจ ปกป้องประชาชนโดยเฉพาะเรื่องบริการที่มีผลกระทบกับชีวิตประจำวันของประชาชน ตระหนักถึงอำนาจของประชาชนที่มีเหนือรัฐบาล ซึ่งหมายถึงการส่งอำนาจคืนให้กับประชาชนและด้วยการยับยั้งคั่งกับประชาชนจึงจะสามารถกำหนดทิศทางของประเทศเราได้

ด้วยเหตุนี้เราจึงคิดค้น งบประมาณแห่งการเสริมสร้างพลัง (budget of empowerment) นี้ขึ้นมา

เพราะงบประมาณแบบนี้จะช่วยเสริมสร้างพลังด้วยการสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร และเป็นงบประมาณที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับเรื่องความสามารถของประชาชนในการจัดลำดับความสำคัญของเงินทุนเพื่อการบริหารสาธารณะในการสร้างงาน การศึกษาให้กับเยาวชน เพื่อเป็นหลักประกันของการมีสุขภาพที่ดีกว่า และเสริมสร้างพลังให้กับประชาชนทุกคนในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ

จากคำแถลงของประธานาธิบดีฟิลิปปินส์น่าจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นความก้าวหน้าและความชัดเจนของฟิลิปปินส์ในการนำเอางบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นนโยบายระดับชาติ การนำมาแถลงต่อรัฐสภาน่าจะเป็นสิ่งที่แสดงพันธะผูกพันของผู้นำประเทศในการสนับสนุนและขับเคลื่อนงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้เป็นจริง

5) สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

ในปี 2004 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้เชิญตัวแทนจากหน่วยงานด้านงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เซาเปาโล (Sao Paulo) มาบรรยายตัวแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้ฟัง โดยหวังว่าจะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความขาดแคลนของทรัพยากร ปัญหาข้อจำกัดของการกระจายอำนาจและการขาดความพร้อมรับผิด (accountability) และการตอบสนอง (responsiveness) ของสถาบันที่ได้รับการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะคนยากจน ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีประเพณีที่แข็งแกร่งในการระดมกำลังประชาชน (mass mobilization) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย นอกจากนี้ สาธารณรัฐเกาฬียังมีการปฏิรูปที่สำคัญอีก 3 ประการ คือพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่นในปี 2005 (The 2005 Local Referendum Act) พระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินระดับท้องถิ่นและการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในทางที่ผิดระดับท้องถิ่น ปี 2006 (The 2006 Act on the Local Ombudsman Regime and Local Petitions against the Abuse of Local Finance) และระบบการให้พ้นจากตำแหน่งบริหารในท้องถิ่น ปี 2007 (The 2007 Local Recall System) ซึ่งคือการที่นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลสามารถถูกถอดจากตำแหน่งโดยการออกเสียงของคนในท้องถิ่น (UCLG, 2008)

ประธานาธิบดี Rho Moo-hyun เน้นการมีส่วนร่วมให้เป็นวิธีในการนำมาซึ่งความไว้วางใจและความมั่นใจในสถานการณ์ทางการเมือง และในสมัยนี้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้แพร่ขยายไปอย่างรวดเร็ว ถือเป็นภาคพื้นที่มีการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่มีพลวัตมากที่สุดในโลก (Rhee, 2005) โดยใช้แนวคิดจากล่างขึ้นบน (bottom-up process) แต่การแพร่กระจาย (diffusion) ใช้งบประมาณจากรัฐบาลระดับชาติ ใช้แนวคิดของบราซิลมาปรับใช้ ปี 2004 ได้เริ่มทดลองใช้ที่มณฑล Buk-gu อยู่ทางเหนือของนครกวางจู (Gwangju) มีประชากร 1.4 ล้านคน หลังจากนั้นมณฑลอื่นได้มีการนำไปใช้ด้วยเช่นกัน เช่น Dong-ku, Suncheon

การแพร่หลายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในสาธารณรัฐเกาหลีเป็นผลมาจากกฎหมาย ทำให้มีการเลียนแบบในการดำเนินการขึ้นต่ำตามที่กระทรวงกำหนด แต่คุณภาพของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมกลับไม่เท่ากัน (Hwang, 2008) ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เป็นเครื่องมือช่วยเสริมในเรื่องการมีส่วนร่วมมาก เช่น การสำรวจความคิดเห็นทางอินเทอร์เน็ต การประชุมออนไลน์ การทำประชาพิจารณ์ การสัมมนา กฎหมายระดับชาติช่วยเป็นกรอบสำหรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมโดยที่ท้องถิ่นไม่ได้มีพันธะกับงบประมาณแบบนี้มากนัก ประกอบกับมาตรการที่รวมศูนย์ทำให้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมของสาธารณรัฐเกาหลีมีข้อจำกัดในการปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น นอกจากนี้ข้อจำกัดอื่น คือ ช่วงเวลาในการอภิปรายเรื่องงบประมาณลดลงอันเป็นผลจากการอบเวลาการอนุมัติงบประมาณระดับชาติ และความไม่ยืดหยุ่นของงบประมาณท้องถิ่น (Sintomer et al., 2010)

6) ญี่ปุ่น

ในญี่ปุ่น รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างขวาง โดยมีงบประมาณประมาณถึงครึ่งหนึ่งของรายจ่ายสาธารณะ หรือมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product – GDP) แต่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในเรื่องการวางแผนด้านการเงินมากนัก (Matsubura, อ้างใน Sintomer et al., 2011) ความพยายามครั้งแรกในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งขององค์กรในระดับรากหญ้าซึ่งได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมายในปี 1998 ภายหลังปี 2003 มีกระบวนการหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและองค์กรในระดับรากหญ้าในการอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณ อาทิ การเปิดเผยกระบวนการจัดทำงบประมาณ (disclosure of the budget-making process) การปรึกษาหารือกับสาธารณะในเรื่องงบประมาณ (public consultation on the budget) และการจัดการงบประมาณโดยตรงโดยประชาชน (direct budget management by citizens) (Matsubura, อ้างใน Sintomer et al., 2011)

เมือง Ichikawa (ประชากร 473,000 คน เป็นผู้จ่ายภาษี 230,000 คน ประมาณ 1 ใน 4 เป็นผู้สัญจรไปมา) ได้ใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นจำนวนร้อยละ 1 ของภาษีรายได้ของผู้อยู่อาศัยจัดสรรให้กับโครงการที่ไม่แสวงหากำไร ในปี 2004 นายกเทศมนตรีได้ใช้ตัวแบบของประเทศฮังการี คือผู้จ่ายภาษีมียสิทธิ์ในการออกเสียงทางอินเทอร์เน็ต และเลือกองค์กรไม่

แสวงหากำไรจำนวน 3 องค์การที่ประสงค์จะให้การสนับสนุน โดยพิจารณาจากแผนกิจกรรมที่องค์การที่ไม่แสวงหากำไรได้นำเสนอและมีการอภิปรายกันในสภาประชาชน มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อกลั่นกรองแผนและกิจกรรม โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะจัดสรรเงินให้ตามเสียงโหวต อย่างไรก็ตามกระบวนการนี้ยังไม่ได้เปิดไปยังด้านอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ องค์การที่เข้าร่วมในการเสนอโครงการเพิ่มจาก 81 องค์การเป็น 130 องค์การ และเงินทุนเพิ่มจาก 12 ล้านเยนเป็น 20 ล้านเยน (ประมาณเกือบ 4 ล้านบาท เป็น 6 ล้านบาท) มีโครงการที่น่าสนใจที่ริเริ่มโดยประชาชนสำหรับกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม เช่น สระว่ายน้ำสำหรับผู้ป่วยทางจิต (Sintomer et al., 2010)

ตัวแบบของเมือง Ichikawa ได้สร้างแรงบันดาลใจให้กับเมืองอื่น ๆ โดยบางเมืองได้ขยายการออกเสียงไปยังกลุ่มที่ไม่ได้เสียภาษีด้วย ในเมือง Eniwa ซึ่งมีประชากรเพียง 68,000 คน ได้ให้ประชาชนทุกคนตั้งแต่เด็กเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีสิทธิ์ออกเสียงตั้งแต่ปี 2008 ในปี 2009 เมือง Ichinomiya ประชากร 380,000 คน ได้นำเงินภาษีร้อยละ 1 มาเฉลี่ยด้วยจำนวนประชาชนทั้งหมด โดยให้แต่ละคนจ่ายเพียง 658 เยน อันทำให้ทุกคนมีสิทธิ์ออกเสียงได้ วิธีการนี้ทำให้อัตราการออกเสียงเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ในปี 2009 เมือง Ichikawa ได้จัดงบประมาณส่วนหนึ่งมาช่วยพัฒนาเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อหาวิธีทำให้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีความยั่งยืนมากกว่าจะขึ้นอยู่กับนโยบายของนายกเทศมนตรีโดยลำพัง (Sintomer et al., 2010)

6. สถานภาพงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย

1) เหตุผลความจำเป็นในการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศไทย

จากการศึกษาจากเอกสารประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก บทความนี้จึงสรุปเหตุผลการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศไทย ดังนี้

(1) เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในบริบทด้านกฎหมายของประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 87 เป็นกฎหมายหลักที่มีบทบัญญัติชัดเจนในเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับที่มีสาระสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 เป็นต้น (ดูรายละเอียดในหัวข้อถัดไป)

(2) เพื่อเป็นการถ่วงดุลตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการจัดการงบประมาณของรัฐในปัจจุบันเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับฝ่ายบริหาร

ในการจัดทำคำของบประมาณเพื่อขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ จึงควรมีการเปิดช่องทางเพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการถ่วงดุลตรวจสอบและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ดังความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานกลางแห่งหนึ่งซึ่งกล่าวว่า “งบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีความจำเป็นเพราะเป็นการป้องกันการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ จึงมีแนวคิดในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน...”

(3) เพื่อส่งเสริมการจัดสรรและใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนา จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้ให้ความเห็นว่า “แผนงานและงบประมาณส่วนใหญ่มักขึ้นอยู่กับส่วนกลางมาก จึงไม่ตอบสนองต่อปัญหาประชาชนในพื้นที่” เหตุผลความจำเป็นในข้อนี้สอดคล้องกับเหตุผลที่ประเทศอื่น ๆ ได้นำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ด้วย ด้วยเหตุผลว่าประชาชนเป็นผู้ที่ทราบดีที่สุดเกี่ยวกับความจำเป็น ความพึงพอใจและเงื่อนไขของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้งบประมาณที่มีอยู่ได้รับการใช้เพื่อผลิตสินค้าและบริการที่จำเป็นมากที่สุดอันเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล ((Moynihan, 2007)

นอกจากนี้ตัวแทนภาคเอกชนได้ให้สัมภาษณ์ด้วยว่าระบบงบประมาณของภาครัฐในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดโดยการให้หน่วยงานราชการเป็นผู้ทำคำของบประมาณเสนอต่อสำนักงานงบประมาณ ซึ่งในทางปฏิบัติคำของบประมาณของแต่ละหน่วยงานไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงหรือพิจารณาจากภารกิจมากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่มักทำคำของบประมาณที่สูงกว่าความเป็นจริงเพื่อสำหรับการปรับลดงบประมาณ นอกจากนี้ สัดส่วนงบประมาณของไทยในปัจจุบันจะพบว่ากว่าร้อยละ 80 เป็นงบประจำ ที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 20 เป็นงบพัฒนาซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยเกินไป ฝ่ายบริหารต้องมีการจัดการให้งบประจำลดลงกว่าที่เป็นอยู่

(4) ช่วยปรับปรุงเรื่องความพร้อมรับผิด (accountability) เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการเงิน การจัดส่งมอบบริการและการติดตามผลผลิตสาธารณะ แรงกดดันที่มีต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องในภาครัฐจะเปลี่ยนไป ดังความเห็นของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ที่ให้สัมภาษณ์ว่า “การมีงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะทำให้กลไกการตรวจสอบงบประมาณจากประชาชนเพิ่มขึ้น” เพราะการคอร์รัปชันน่าจะมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยกว่าเดิมและประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะมีโอกาสเพิ่มขึ้น ระบบการมีส่วนร่วมจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีการตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น มีประสิทธิผลในการให้บริการและมีความพร้อมรับผิดมากขึ้น (McGee, 2003)

(5) ช่วยปรับปรุงคุณภาพของประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐบาลมีความหมายมากกว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) (McGee, 2003) โดยการปรับปรุงความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่าง ๆ กับภาครัฐให้ดีขึ้น ในบริบทของประเทศไทยภาคเอกชนส่วนใหญ่จะมีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษาในการเสนอแนะและให้คำแนะนำแก่ภาครัฐ

ส่วนการจะรับไปดำเนินการมาน้อยเพียงใดเป็นเรื่องที่ภาครัฐตัดสินใจ ดังที่ตัวแทนของภาคเอกชนสะท้อนว่า “ภาคเอกชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากนัก ส่วนใหญ่ให้ข้อเสนอแนะไป ภาครัฐมักจะไม่ค่อยดำเนินการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องการดำเนินการ”

นอกจากนี้ กลุ่มที่มีอำนาจและได้เปรียบทางเศรษฐกิจมักจะเข้าถึงรัฐได้ง่ายกว่ากลุ่มที่เสียเปรียบ ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมักไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาความไม่สมดุลในด้านต่างๆ เมื่อการมีส่วนร่วมได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารจัดการ ทำให้เพิ่มกลไกเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและช่วยลดอุปสรรคของกลุ่มที่เสียโอกาสในกระบวนการจัดทำนโยบาย การผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยตัวแทนและระบบประชาธิปไตยทางตรงน่าจะเป็นทางออกที่ลงตัวที่สุด ดังที่ Edward กล่าวว่า “หากไม่มีแรงกดดันจากสาธารณะที่ยั่งยืน (ดังในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน) รัฐบาลก็ยากที่จะทำตามสัญญาที่ให้ไว้ในวันเลือกตั้ง และหากไม่มีการเลือกตั้งก็ยากที่จะมีการนำผลประโยชน์และวาระที่แตกต่างกันของกลุ่มต่างๆ ในสังคมมาตกลงกัน” (McGee, 2002: 9)

(6) ความต้องการการมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เหตุผลของการเคลื่อนไหวให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีผลมาจากค่านิยมในยุคหลังสมัยใหม่ ซึ่งได้แก่ ความต้องการในการมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Inglehart, 1997) เหตุผลของการมีค่านิยมดังกล่าวเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวของประชาชนที่มีมากขึ้น อันเนื่องมาจากการรับรู้และการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความต้องการในการมีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมชลประทานว่า “ควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพราะประชาชนมีความตื่นตัว และเป็นการให้ข้อมูลกับประชาชนด้วย” นอกจากนี้ความสามารถในการเข้าถึงสารสนเทศและเทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้ประชาชนต้องการลดการผูกขาดอำนาจและการควบคุมจากส่วนกลาง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวจะเห็นชัดเจนในประเทศที่พัฒนาแล้ว (Moynihan, 2007)

(7) ข้อจำกัดของระบบราชการ ระบบราชการมักถูกโจมตีในเรื่องความล่าช้าและการขาดการตอบสนองที่ดี องค์การราชการไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมได้ (Zajac & Bruhn, 1999) ค่านิยมของระบบราชการมาจากความเชี่ยวชาญและสายการบังคับบัญชา ซึ่งมักจะมีความขัดแย้งกับค่านิยมประชาธิปไตยอันเป็นพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ประชาชนจึงมักมีความไม่พอใจกับการขยายตัวของระบบราชการ และจากการที่ระบบราชการมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ทำให้ประชาชนต้องแสวงหาทางเลือกอื่นในการควบคุมระบบราชการในลักษณะความพร้อมรับผิดภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นจะเป็นเสมือนกลไกภายนอกในการตรวจสอบระบบราชการ ซึ่งมีการขยายอำนาจเพิ่มขึ้นในศตวรรษที่ 20 ข้อเสนอการมีส่วนร่วมจากราชการมักถูกมองด้วยความไม่ไว้วางใจ และมองว่าเป็นระบบราชการผ่านตัวแทน (representative bureaucracy) (Barber, 1986) ระบบดังกล่าวจะทำลายความรับผิดชอบของบุคคลในความเชื่อ ค่านิยม และการกระทำ และไม่สอดคล้องกับความเป็นอิสระและเสรีภาพ

2) กฎหมายหรือแผนที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยมีการกำหนดกฎหมายและแผนงานหลายฉบับเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน นับตั้งแต่กฎหมายแม่บทของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวดที่ 5 ส่วนที่ 10 มาตรา 87 ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ภาครัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดทำบริการสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ รวมทั้งการส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม และการส่งเสริมการรวมกลุ่มของเครือข่ายภาคประชาชน

ส่วนกฎหมายฉบับอื่นที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548

สำหรับเรื่องงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระดับชาติยังไม่มีกฎหมายรองรับ เป็นเพียงกำหนดไว้ในแผนเท่านั้น คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่ระบุให้มีการริเริ่มการวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย ในแนวนโยบายที่ 6 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยยึดหลักงบประมาณของประชาชน

3) สถานภาพของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย

ปัจจุบันได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยมีการหารือร่วมกันระหว่างส่วนราชการทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นในการส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยอาศัยกลไกที่สำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) คณะกรรมการทั้งสามชุดดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551

อย่างไรก็ตาม ระเบียบและกลไกดังกล่าวจะเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมากกว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยภายหลังจากที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแล้วให้มีการส่งให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารหน่วยงานกลางแห่งหนึ่งกล่าวว่า

แม้จะมีการกำหนดเรื่องงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติ ความต้องการของประชาชนมักจะถูกตัดออกในการพิจารณาจริง โดยนักการเมืองก็จะเลือกเฉพาะที่ตนเองต้องการ จึงต้องเสริมสร้างให้มีกลไกให้ประชาชนติดตามตรวจสอบได้ เพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กลไกของ ก.บ.จ. มักถูกชี้นำโดยฝ่ายการเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ภาคประชาชนที่เข้าไปร่วมยังไม่ได้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของรองผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งหนึ่งซึ่งกล่าวว่า

โครงสร้างของ ก.บ.จ. และคณะกรรมการไม่ใช่เวทีสำหรับภาคประชาชนโดยตรง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการเท่านั้น หากมีการกำหนดให้สัดส่วนของภาคประชาชนใน ก.บ.จ. มากกว่าปัจจุบัน หรือใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้ของประชาชนมากขึ้นก็อาจก่อให้เกิดพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมที่ดีกว่านี้ได้

ในระดับท้องถิ่นของไทยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ในหมวด 3 ข้อ 17 เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน และให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอผลการติดตามและประเมินผลต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นพบว่ายังเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนงบประมาณ แต่ยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณมากนัก จากการศึกษาของวิระศักดิ์ เครือเทพ (2553) พบว่าหน่วยงานราชการมีบทบาทหลัก และหลายครั้งการสื่อสารมีลักษณะการชี้นำมากกว่าการรับฟังความคิดเห็น โดยที่เจ้าหน้าที่งบประมาณยังทำหน้าที่ในการคัดเลือกโครงการ ซึ่งแตกต่างจากการจัดเตรียมงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประเทศบราซิลที่มีการเลือกตั้งสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม ที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ร่วมกับผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดทำ

แผนงบประมาณเพื่อนำเสนอให้สภาท้องถิ่นอนุมัติ ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณอาจถือได้ว่าประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางอ้อมผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนขั้นตอนการบริหารและติดตามผลงบประมาณพบว่าประชาชนยังมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย

อย่างไรก็ตาม ในหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางบางแห่งที่มีสำนักงานอยู่ในพื้นที่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการ เช่น กรณีตัวอย่างของกรมชลประทานที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทตั้งแต่กระบวนการก่อนจัดทำโครงการไปจนถึงหลังการจัดทำโครงการ โดยมุ่งส่งเสริมความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ให้เกิดการรวมกลุ่มกันบริหารจัดการน้ำ และยังได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณจำนวน 1 ล้านบาทให้สำนักชลประทานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เพื่อนำไปใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจว่าจะจัดสรรไปใช้จ่ายในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารน้ำอย่างไร โครงการที่ประสบความสำเร็จ คือ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียวที่จังหวัดสุพรรณบุรีซึ่งได้รับรางวัลทั้งระดับชาติและนานาชาติ การดำเนินงานของกรมชลประทานในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวถือเป็นงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเช่นกันแม้ว่าจะไม่สมบูรณ์ตามที่ Sintomer et al (2010) ได้กล่าวไว้ โดยเป็นงบประมาณแบบมีส่วนร่วมภายหลังจากที่กรมชลประทานได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณมาแล้ว แต่ก็ถือเป็นการริเริ่มที่ดี

สำหรับกลไกการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในปัจจุบัน การตรวจสอบภายในของราชการท้องถิ่นยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2554) โดยทั่วไปหน่วยงานในระดับต่าง ๆ มีการตรวจสอบภายนอกซึ่งใช้กลไกของรัฐเป็นหลัก อาทิ กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนยังไม่มีบทบาทมากนักในการเข้าไปร่วมเป็นกรรมการหรือการตรวจสอบทางตรง

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันประเทศไทยมีกลไกในการวางแผนแบบมีส่วนร่วมในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นค่อนข้างชัดเจน หน่วยงานระดับภูมิภาคและในระดับท้องถิ่นหลายแห่งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการร่วมกำหนดโครงการและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ แต่คุณภาพและความเชื่อมโยงกับแผนในระดับต่าง ๆ ยังเป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษาต่อไป นอกจากนี้ความเข้มข้นในการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณยังไม่ชัดเจนและยังไม่มีกลไกที่รองรับเหมือนในต่างประเทศ ในระดับพื้นที่ของบางโครงการได้มีการระดมการมีส่วนร่วมมาพิจารณาการใช้จ่ายซึ่งน่าจะเป็นจุดที่ขยายผลในเรื่องงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้ในอนาคต

7. บทเรียนและความท้าทายสำหรับประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของประเทศอื่นในเอเชียที่ได้พบพานมาข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าประเทศไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นการดำเนินงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเท่านั้น ดังนั้นการวิเคราะห์ประสบการณ์ของประเทศอื่นจึงน่าจะเป็นประโยชน์เพื่อให้ทราบถึงบทเรียน ปัญหา และแนวโน้มเพื่อที่จะนำมาปรับประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ดังนี้

ประการแรก กฎหมายรองรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม แม้ว่าประเทศบราซิลจะไม่มีกฎหมายระดับชาติในการรองรับ แต่พรรคแรงงานซึ่งเป็นผู้ริเริ่มในการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ได้ใช้นโยบายการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในระดับเทศบาลเป็นตัวขับเคลื่อน โดยที่อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคแรงงานสอดคล้องกับหลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และเทศบาลส่วนใหญ่ที่ดำเนินการในเรื่องนี้มีนายกเทศมนตรีที่มาจากพรรคแรงงาน เมือง *Porte Alegre* ซึ่งดำเนินการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 16 ปี สามารถทำให้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นสถาบัน (institutionalization) และยากที่จะยกเลิกได้แม้จะมีพรรคการเมืองอื่นมาเป็นผู้บริหาร

อย่างไรก็ตาม บทเรียนที่เกิดขึ้นในบราซิลคือในช่วงแรกยังไม่มีกฎหมายรองรับ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่งผลต่อรูปแบบของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมว่าจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากน้อยในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ในช่วงแรกรูปแบบเป็นลักษณะการหารือ (consultation) มากกว่าการมีบทบาทในการตัดสินใจ มีการเปิดโอกาสให้แสดงความต้องการโดยไม่ผูกพันว่าจะนำความต้องการนั้นมาบรรจุไว้ในร่างงบประมาณที่เสนอ ซึ่งคล้ายกับการวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นในประเทศไทยในหลายพื้นที่ ผลจากการจัดทำประชาคมทำให้ได้รายการความต้องการของชุมชนคล้ายกับรายการซื้อของ (shopping lists) เหมือนกับประสบการณ์ของประเทศโบลิเวีย ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในชุมชน (Goldfrank, 2007) วิธีการดังกล่าวยังไม่สะท้อนการมีอยู่อย่างจำกัดของทรัพยากร (Heimans, 2002) และยังขาดมิติความพร้อมรับผิด (accountability) และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับตัวแทนของหน่วยงานกลางแห่งหนึ่ง มองว่าภายใต้บริบทของประเทศไทย การไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่รองรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ขาดสภาพการบังคับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากมีแนวนโยบาย กฎหมายและระเบียบที่ชัดเจน จะทำให้หน่วยงานและบุคคลที่รับผิดชอบในแต่ละระดับสามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ง่ายขึ้น กฎหมายมีบทบาทต่อการรองรับในการดำเนินการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมและเป็นหลักประกันของความต่อเนื่องและความยั่งยืนได้โดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ประการที่สอง บทบาทของภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประสบการณ์ในหลายประเทศแสดงให้เห็นว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีแนวโน้มไม่ใช่แนวทางจากบนลงล่างอีกต่อไป (Sintomer et al., 2010) ดังจะเห็นจากตัวอย่างในอินเดีย

ซึ่งมีองค์การพัฒนาเอกชน DISHA และ MKSS เป็นแกนสำคัญซึ่งมีความเข้มแข็งมากในการผลักดันงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในรัฐต่าง ๆ ในฟิลิปปินส์มีองค์การพัฒนาเอกชน CCAGG ดังนั้นในการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศไทยควรมีการส่งเสริมองค์การในภาคประชาสังคมเพื่อช่วยผลักดันการดำเนินงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการของหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมแห่งหนึ่งได้กล่าวถึงอุปสรรคในเรื่องการมีส่วนร่วมประการหนึ่ง คือ “การชี้แจงและทำความเข้าใจกับ NGO ค่อนข้างลำบาก” และผู้อำนวยการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมอีกแห่งหนึ่งก็ได้ให้การสัมภาษณ์ว่า “หลายครั้งที่ข้อมูลที่ได้รับจาก NGO ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของภาครัฐ” และ “ภาครัฐมีทัศนคติในด้านลบต่อ NGO” ดังนั้นจากความเห็นดังกล่าวจึงเป็นความท้าทายของประเทศไทยอีกประการหนึ่งในการสร้างความเข้าใจ ความไว้วางใจและความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรพัฒนาภาคเอกชนเพื่อให้เป็นแกนในการขับเคลื่อนกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมอีกท่านหนึ่งให้ความเห็นว่ากรณีที่กลุ่มสถานภาพขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนบางแห่งมีสภาพไม่เป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นกันในประเทศในเปรูที่ได้มีการกำหนดให้องค์กรพัฒนาภาคเอกชนที่จะมีส่วนร่วมได้ต้องจัดตั้งขึ้นอย่างน้อยสามปีเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการจัดตั้งองค์กรผี (phantom organization) เข้ามามีบทบาทในการประสานงาน แม้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวจะมีหลักการที่ดีแต่มีข้อจำกัดในการกีดกันคนจนเพราะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนจนหลายแห่งไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ (Goldfrank, 2007) ดังนั้นในการกำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะมาเข้าร่วมกระบวนการหรือเป็นตัวแทนในคณะกรรมการจะเป็นความท้าทายอีกประการหนึ่งที่ประเทศไทยจะต้องมีการหารือถึงความเหมาะสมต่อไป

ประการที่สาม เครือข่ายภาคีความร่วมมือ การสร้างเครือข่ายในการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ในฟิลิปปินส์มีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรการพัฒนาเอกชน CCAGG และประชาชนในหลายกลุ่ม เช่น แม่บ้าน อาสาสมัคร นักศึกษา และเยาวชน เพื่อช่วยร่วมในการเก็บข้อมูลและหลักฐานการดำเนินการการก่อสร้างของภาครัฐและส่งข้อมูลให้กับผู้เชี่ยวชาญ การทำงานของเครือข่ายนี้ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับหน่วยงานตรวจสอบของรัฐอีกด้วย ในหลายประเทศยังได้อาศัยความร่วมมือกับองค์กรสากลระหว่างประเทศ เช่น UNDP และองค์กรโปร่งใสนานาชาติ ในการสนับสนุนด้านข้อมูล ความรู้และเงินทุน เช่น ในบังกลาเทศและอินโดนีเซีย นอกจากนี้การสร้างเครือข่ายร่วมกับสถาบันการศึกษาน่าจะการเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือนี้ให้แข็งแกร่งขึ้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากตัวแทนหน่วยงานกลางท่านหนึ่งกล่าวว่า “ทัศนคติของข้าราชการบางกลุ่มไม่เห็นความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมและมีลักษณะหวงอำนาจ” ในขณะที่

ที่ผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดท่านหนึ่งกล่าวว่า ประชาชนยังขาดความพร้อมและความเข้าใจในเรื่องงบประมาณ และการมีส่วนร่วมในเรื่องงบประมาณจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในพื้นที่เนื่องจากกลุ่มประชาชนมีแนวโน้มที่จะอนุรักษ์สิ่งเดิม ๆ ของพื้นที่ไว้ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีความเห็นว่าการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ “เกรงว่าจะมีปัญหาการโน้มนำความคิดเห็นจากนักการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพล ซึ่งทำให้การแสดงความคิดเห็นของประชาชนอาจทำตามความต้องการของกลุ่มนักการเมืองซึ่งไม่สะท้อนปัญหาที่แท้จริงของชุมชน”

จากความเห็นดังกล่าวจะเห็นว่าการนำเรื่องงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศไทยยังมีความท้าทายในการดำเนินงานในประเด็นมุมมองและผลประโยชน์ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายประชาชนมีมุมมองเกี่ยวกับการพัฒนาที่มีความแตกต่างกัน การพัฒนาของเมืองจะเน้นการก่อสร้างระบบและโครงสร้างพื้นฐานอย่างเมืองใหญ่หรือการพัฒนาที่เน้นความอยู่ดีมีสุขของชาวบ้าน และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมที่ดีงาม จากการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ของนักศึกษาคณะนี้ยังทำให้เห็นความจำเป็นในการมีงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อจะเปิดโอกาสได้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนเหตุผลของแต่ละฝ่ายในการตัดสินใจเลือกโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ใช่การผูกขาดการตัดสินใจเรื่องการพัฒนาไว้เพียงเฉพาะฝ่ายบริหารของรัฐซึ่งอาจมีมุมมองที่แตกต่างจากประชาชน และแม้ว่าการใช้อำนาจและอิทธิพลในการบงการความคิดเห็นของประชาชนเป็นกลวิธีที่จะทำให้ประชาชนคล้อยตาม แต่หากมีการจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงกับประชาชนแล้ว เครือข่ายความร่วมมือก็จะเป็นเสมือนสิ่งที่ประชาชนจะได้พึ่งพิงเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากอิทธิพลดังกล่าวด้วย

ประการที่สี่ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับประชาชน (Sintomer et al., 2010) บทบาทของประชาชนเปลี่ยนจากผู้จ่ายภาษีและผู้รับบริการจากภาครัฐมาเป็นผู้ร่วมตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการและเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ จึงจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องมีการปรับปรุงกลไกและระบบต่าง ๆ ตลอดจนพัฒนาความรู้และทักษะของภาครัฐในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมโดยตรงเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากภาครัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข คือ การปรับบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยภาครัฐจะต้องมีบทบาทในการเข้าไปแนะนำให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้สามารถบริหารจัดการตนเองได้ รวมทั้งทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน ขาดการสื่อสารและรับฟังข้อมูลจากประชาชน และผู้บริหารของอีกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมอีกเช่นกัน กล่าวว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการคือ “ภาคราชการไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่แท้

จริงแก่ประชาชนเนื่องมาจากการตัดสินใจต่างๆ ยังเป็นอำนาจของภาครัฐ และความไม่ไว้วางใจประชาชน” การปฏิรูปครั้งนี้นอกจากจะกระทบระบบและกลไก คือ การปรับปรุงบทบาทของภาครัฐ เจ้าหน้าที่ และที่สำคัญและน่าจะเป็นเรื่องใหญ่คือทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อการมีส่วนร่วม

ประการที่ห้า การเตรียมความพร้อมของภาคประชาชน โดยการให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังที่ประเทศอินเดียได้มีการเคลื่อนไหวทางสังคมในการสร้างการรับรู้และการตื่นตัวให้กับสังคมอย่างต่อเนื่อง สิ่งที่น่าเรียนรู้จากประสบการณ์ของอินเดียก็คือการนำทรัพยากรบุคคลมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เช่น การนำผู้ที่เกษียณอายุมาช่วยเป็นวิทยากรอบรมให้กับประชาชน การจัดทำข้อมูลข่าวสารเรื่องงบประมาณซึ่งจะมีศัพท์เทคนิคมากให้เป็นเรื่องง่าย ๆ ใกล้ตัวประชาชนทั่วไปที่จะเข้าใจได้ อันเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนที่จะเข้าร่วมในการอภิปรายในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ เช่น นักวิชาการ ราษฎรชาวบ้าน ศิลปิน และสื่อต่าง ๆ น่าจะช่วยแปลงแนวคิดและความรู้ในเชิงนามธรรมให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในการเผยแพร่ข้อมูล ความรู้ ข่าวสารต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

จากการสัมภาษณ์เลขาธิการสมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี ซึ่งมีความเห็นที่สอดคล้องกันในเรื่องการเตรียมความพร้อม โดยได้กล่าวว่า “เอกชนหรือภาคประชาชนบางส่วนยังไม่มีความพร้อม ก็ต้องรอวังหารรัฐเปิดโอกาสให้ทำงานร่วมกัน ก็อาจตกเป็นลูกไล่ของภาครัฐ หรือโดนชี้นำไปได้ ทั้งนี้ควรมีการอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของตัวแทนที่จะมาทำงานร่วมกันให้เข้าใจถึงระบบการทำงานของภาครัฐ การคิดอย่างเป็นระบบ และการทำงานร่วมกัน”

ประการที่หก รูปแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไม่ได้มีแบบตายตัวรูปแบบเดียว จากประสบการณ์ของต่างประเทศพบว่าความแตกต่างของบริบทในแต่ละพื้นที่ ทำให้เกิดรูปแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่น่าสนใจหลายรูปแบบ กล่าวคือ ในประเทศที่ยากจนรัฐบาลท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดทางการเงิน เช่น ในลาตินอเมริกาซึ่งเทศบาลหลายแห่งมักไม่มีงบประมาณที่จะจัดสรรให้กับโครงการต่าง ๆ จึงมักพึ่งพาทุนสนับสนุนจากองค์กรนานาชาติ ทำให้เกิดตัวแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม (multi-stakeholder participation model) สำหรับเมืองซึ่งมีช่องว่างทางรายได้มาก คือเป็นเมืองที่มีกลุ่มประชากรที่มีฐานะยากจนและร่ำรวยอยู่ด้วยกัน เช่น Porte Alegre จึงต้องมีกลไกในการสร้างการประนีประนอมระหว่างกลุ่มทั้งสองนี้ (Sintomer et al., 2010)

ส่วนรูปแบบของญี่ปุ่นแม้ว่าจะมีจุดมุ่งหมายโดยเฉพาะให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการขององค์การพัฒนาภาคเอกชนเท่านั้นและทำให้มิติของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมครอบคลุมในเรื่องรายรับด้วย แนวปฏิบัติส่วนใหญ่ของประเทศต่าง ๆ จะเน้นการมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย แต่ที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับรายรับที่จะนำมาใช้ในเรื่องงบประมาณแบบมีส่วนร่วมว่าจะนำมาจากแหล่งใด ถ้านำเฉพาะรายได้จากภาษีมาใช้ในการ

มีส่วนร่วมจำกัดเฉพาะผู้เสียภาษี จึงได้มีแนวคิดเรื่องรายรับเพื่อขยายการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมถึงทุกคนในพื้นที่ ทำให้ประชาชนตื่นตัวและเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ที่เห็นว่าน่าจะมีการกำหนดให้มีงบประมาณจำนวนหนึ่งนอกเหนือจากงบประมาณของกรมและงบจังหวัด โดยมอบให้ภาคเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนไปดำเนินการที่เป็นสาธารณประโยชน์เพื่อลดบทบาทของภาครัฐลง ซึ่งจะเหมือนกับการดำเนินการของกองทุนด้านสังคม KDP ของอินโดนีเซีย ซึ่งจัดสรรเงินโดยตรงให้กับพื้นที่ที่ยากจนที่สุด โดยใช้สหภาพหมู่บ้านเป็นผู้กำหนดว่าจะจัดสรรทุนให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญได้อย่างไร (Folscher, 2007)

ประการที่เจ็ด การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อช่วยในการติดต่อสื่อสารประสานงานระหว่างบุคคลหรือระหว่างหน่วยงานอันจะทำให้เกิดเครือข่ายที่ทำงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น การสร้างเว็บไซต์สำหรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อเป็นศูนย์ด้านข้อมูลความรู้ การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน และการออกจดหมายข่าว การลงคะแนนเสียงออนไลน์ การใช้อินเทอร์เน็ตในการเลือกตั้งตัวแทนประชาชน กลยุทธ์ในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ทำให้ได้ชื่อว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมอิเล็กทรอนิกส์ (e-participatory budgeting) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวกำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น ดังเช่นประสบการณ์ของประเทศเกาหลีใต้ และการใช้สารสนเทศเชิงภูมิศาสตร์ (Geographical Information Systems - GIS) ในบราซิลเพื่อบูรณาการเรื่องการวางแผนกับงบประมาณ โดยหวังที่จะใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นวิธีการในการแก้ปัญหาการกัดกันทางสังคมและพื้นที่ (Sintomer et al., 2010)

8. สรุป

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นนวัตกรรมของกระบวนการงบประมาณที่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมและช่วยสร้างเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานของรัฐ เพราะงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา การจัดลำดับความสำคัญ และการติดตามผลการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หลักการที่สำคัญของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ ประชาธิปไตยแบบรากหญ้า ความโปร่งใส ความเท่าเทียมกัน การรวมกลุ่มทางสังคม และการสร้างเสริมพลังประชาชน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมซึ่งที่เริ่มครั้งแรกที่เมือง Porto Alegre ในบราซิล และอินเดีย บังคลาเทศ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ผวนกับความเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้สรุปประเด็นบทเรียนและความท้าทายที่นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้ คือ การมีกฎหมายรองรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม การส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาภาคเอกชน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ การเตรียมพร้อมภาคประชาชน การออกแบบรูปแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่นำไปใช้ และการนำ

เทคโนโลยีสารสนเทศไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ความท้าทายดังกล่าวยังต้องอาศัยเจตจำนงของผู้นำประเทศเพื่อขับเคลื่อนการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในทุกระดับของการบริหาร คุณภาพและความเชื่อมโยงกับแผนในระดับต่าง ๆ ยังเป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษาในอนาคต รวมทั้งการปรับปรุงกลไกและสถาบันเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณในอันที่จะช่วยทำให้งบประมาณเป็นเครื่องมือของการพัฒนาที่สามารถตอบสนองประชาชนได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2554. “การตรวจสอบรายจ่ายภาครัฐ” นโยบายสาธารณะ: เพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ. ภูมิรัฐพงศ์ ทองภักดี และอดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ: แปลนพริตติ้ง, 117-152. บทความภาษาอังกฤษ (อาจารย์ทิพวรรณ)
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2553. *ถาเลียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.* กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.
- Abers, Rebecca. 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Baez, Nacy and Hernandez, Andreas. 2012. “Participatory Budgeting in the City: Challenging NYC’s Development Paradigm from the Grassroots.” *Interface* 4(1): 316-326.
- Baierle, S. 2007. *Urban Struggles in Porto Alegre: Between Political Revolution and Transformation* ONG Cidade, Porto Alegre.
- Baiocchi, G. 2005. *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford.
- Baiocchi, G. et al. 2002. “Synergizing Civil Society: State-Civil Society Regimes in Porto Alegre, Brazil.” *Political Power and Social Theory* 15: 3-86.
- Barber, Benjamin. 1986. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Brillantes, Alex. 2005. “Civic Participation in Local Governance in the Philippines: Focus on Subnational Budgeting and Planning.” World Bank Institute, Washington, D.C.
- Cabannes, Y. 2004. “Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of Its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals.” Working Paper, Urban Management, Programme/UN-HABITAT, Quito, www.cigu.org.
- Folscher, Alta. 2007. “Participatory Budgeting in Asia.” In *Participatory Budgeting*. Anwar Shah. (Ed.) The World Bank, Washington, DC., 157-189.
- Gret, M. and Sintomer, Y. 2004. *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for a Better Democracy*. New York: Zed Books.
- Heimans, Jeremy. 2002. “Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recmmendations for Key Stakeholders.” Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- McGee, Rosemary. 2003. “Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report.” LogoLink report, Institute for Development Studies, University of Sussex, Brighton, United Kingdom.

- Mistry, M.D. 2000. "Why DISHA's Public Expenditure Analysis Is Successful in Monitoring the Expenditure and Increasing Participation in Monitoring and Formulation of the Budget in the State of Gujarat, India." Presentation to the World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, DC.
- Moynihan, D.P. 2007. "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries." In *Participatory Budgeting*. Anwar Shah. (Ed.) The World Bank, Washington, DC., 55-87.
- Office of the President of the Philippines. 2013. "2013 Budget Message of President Aquino." <http://www.gov.ph/2012/07/24/2013-budget-message-of-president-aquino/>
- Rahman, Atiur, Mahfu Kabir, and Abdur Razzaque. 2004. "Civic Participation in Subnational Budgeting in Bangladesh." Paper prepared for the World Bank Institute, World Bank, Washington, DC.
- Ramkumar, Viek and Krafchik, Warren. 2005. "The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management." International Budget Project, Washington, DC.
- Rhee, S. 2005. "A Study of Citizen Participatory Budgeting in Seoul Metropolitan Government." Seoul Development Institute, Seoul.
- Shah, Anwar. 2007. "Overview." In *Participatory Budgeting*. Anwar Shah. (Ed.) The World Bank, Washington, DC., 1-18.
- Sintomer, Y, Traub-Mer, R, Zhang, J., and Herzberg, C. 2011. *Participatory Budgeting in Asia and Europe. Key Challenges of Participation*, China Social Science Press, Beijing.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. and Rocke, A. 2011. *Participatory Democracy and Public Service Modernisation: A Survey of European Participatory Budgeting Institutions*. Ashgate, Franham.
- Sintomer, Y., Herzberg, C, Allegretti, G. and Rocke, A. 2010. *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*. Bonn: Heggendruck GmbH.
- UCLG - United Cities and Local Governments. 2008. "Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report." UCLG, Barcelona.
- UN-Habitat, 2004. "72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting." Urban Governance Toolkit Series, UN-Habitat, Quito.
- Wampler, Brian. 2007. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation Cooperation, and Accountability*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Wampler, Brian. 2004. "Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens and Budgeting in Three Brazilian Municipalities." *Latin American Politics and Society* 46(2): 73-99.

- Wampler, Brian. 2000. "A Guide to Participatory Budgeting." Paper presented at the third conference of the International Budget Project, Mumbai, November 4-9. <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf>.
- Wampler, Brian and Leonardo Avritzer. 2005. "The Spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government." *Journal of Latin American Urban Studies* 7(Fall 2005/Winter 2006): 37-52.
- World Bank. 2001. "Case Study 3: Gujarat, India. Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management." Participation Group Social Development Department, World Bank, Washington, DC. <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/11433721116506093229/20511035/sdn72.pdf>