

รายงานส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

จัดทำโดย นางวรรณมาศ สมศรีกิจ

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ
สังกัด สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับต้น รุ่นที่ ๓๕
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

คำนำ

การจัดทำรายงานส่วนบุคคลฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งในการอบรมหลักสูตรนักบริหาร
มหานครระดับต้น โดยข้าพเจ้ามีความสนใจในเรื่องของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม
เนื่องจากได้ปฏิบัติงานในสายงานงบประมาณมาเป็นเวลากว่าสิบปี และเห็นว่าการสร้างความมีส่วนร่วม
ของประชาชนนั้น จะสามารถทำให้การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืนโดยแท้จริง
ซึ่งข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านในอนาคตต่อไป

นางวรรณมาศ สัมครกิจ

สารบัญ

๑. ชื่อเรื่อง	๑
๒. หลักการและเหตุผล	๑
๓. วัตถุประสงค์	๒
๔. เป้าหมาย	๒
๕. ความรู้ที่นำมาใช้ในการจัดทำรายงานฯ	๒
๕.๑ ความหมายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วม	๒
๕.๒ หลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วม ของประชาชน	๓
๕.๓ ความแตกต่างของระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม กับการมีส่วนร่วมทั่วไป	๕
๕.๔ หัวใจของการมีส่วนร่วมของประชาชน	๕
๕.๕ ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม	๕
๖. กรอบแนวทางการดำเนินการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	๗
๗. ระยะเวลาการดำเนินการ	๘
๘. งบประมาณ	๙
๙. แนวทางการติดตามและประเมินผล	๑๐
๑๐. ข้อเสนอแนะ	๑๐

๑. ชื่อเรื่อง การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

๒. หลักการและเหตุผล

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นเมืองหลวงของประเทศมีประชากรในทะเบียนราษฎรกว่า ๕ ล้านคน และมีประชากรแฝงที่มาใช้บริการในแต่ละวันอีกจำนวนมาก ทำให้การจัดสรรงบประมาณในการให้บริการกับประชาชนผู้มาขอรับบริการ การให้บริการสาธารณะ และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี หน่วยงานเสนอค่าของงบประมาณเป็นรายการ/โครงการ เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดกับประชาชนโดยส่วนรวม การจัดทำงบประมาณที่ผ่านมาเป็นการที่ภาครัฐเป็นผู้คิดและจัดทำเอง โดยดูจากข้อร้องเรียน การออกตรวจพื้นที่ รับฟังปัญหา และการรับนโยบายจากส่วนกลางมาแปลงไปสู่การปฏิบัติเป็นโครงการ/รายการ/กิจกรรม ทำให้การดำเนินกิจการของภาครัฐบางโครงการ/รายการไม่ตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้อำนาจกับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินกิจการของภาครัฐในหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งประกอบกับปัจจุบันประชาชนค่อนข้างตื่นตัวกับการเข้ามามีส่วนร่วม กับภาครัฐเป็นอย่างมาก ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น ทางกรรณไต่สวน ทางสื่อออนไลน์ต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ควรให้ประชาชนในพื้นที่ มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและดูแลพื้นที่ของตนเอง เพื่อเป็นการสร้างความร่วมมือ และสร้างจิตสำนึกการเป็นพลเมืองที่ดี

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นนวัตกรรมของกระบวนการงบประมาณที่สอดคล้องกับหลักการสร้างความมีส่วนร่วม และช่วยเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เพราะเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการงบประมาณ รู้สึกรู้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นของทุกคน และเป็นโครงการตามยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๒๐ ปี ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๕) และแผนปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานครประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ด้านที่ ๕ มหานครประชาธิปไตย มิติ ๕.๒ เมืองธรรมาภิบาล เป้าประสงค์ ๕.๒. มุ่งสร้างระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจในการใช้งบประมาณ เป้าประสงค์ที่ ๕.๒.๑.๒ เพิ่มบทบาทพลเมืองกรุงเทพฯ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองและการใช้ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม มาตรการศึกษาแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ระดับเขตและระดับกรุงเทพมหานคร และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร คือ เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนากรุงเทพมหานคร รวมทั้งพันธกิจในเรื่องของการบริหารงบประมาณให้กระจายสู่พื้นที่ได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากรุงเทพมหานคร

๓. วัตถุประสงค์

๓.๑ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีความรู้ความเข้าใจ และสามารถนำไปใช้ในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน

๓.๒ เพื่อให้พลเมืองกรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา พัฒนา และสร้างกรุงเทพมหานครในแบบที่ต้องการ

๔. เป้าหมาย

๔.๑ สร้างความรู้ความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการสร้างความมีส่วนร่วมกับประชาชน โดยนำร่อง ๖ สำนักงานเขต (กลุ่มเขตละ ๑ สำนักงานเขต) ภายใน ๖ เดือน

๔.๒ นำความรู้ที่ได้รับไปดำเนินการสร้างความมีส่วนร่วมกับประชาชน เพื่อนำเสนอโครงการที่ต้องการแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ อย่างน้อยสำนักงานเขตละ ๑ โครงการ/รายการ

๕. ความรู้ที่นำมาใช้ในการจัดทำรายงานฯ

๕.๑ ความหมายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วม

๕.๑.๑ ในประเทศบราซิลซึ่งเป็นต้นแบบในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ได้มีผู้เสนอคำจำกัดความเชิงทฤษฎีที่มีความชัดเจนและนำไปประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษาของประเทศบราซิล ไว้ว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ

- กระบวนการทางตรงซึ่งเป็นไปด้วยความสมัครใจและมีความเป็นประชาธิปไตยสากล ซึ่งประชาชนสามารถหารือถกเถียงและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายและการควบคุมการจัดการของรัฐบาล และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยกึ่งทางตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั่นเอง (UN -HABITAT, ๒๐๐๔)

- ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการแสดงถึงแนวทางประชาธิปไตยโดยตรง โดยผ่านระบบงบประมาณ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีโอกาสในการเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลและเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การโต้แย้ง การโน้มน้าวในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างความผูกพัน และเสริมสร้างพลัง (empower) ให้กับประชาชน ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีมีความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด (accountability) อันจะมีผลต่อการลดความไม่มีประสิทธิภาพและลดการผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มผู้มีอำนาจ (clientelism) ระบบอุปถัมภ์ และการคอร์รัปชัน (Shah, ๒๐๐๗)

- ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการตัดสินใจซึ่งประชาชนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและต่อรองเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรงในการตัดสินใจว่าทรัพยากรควรมีการใช้จ่ายอย่างไร และจัดสรรอย่างไร จึงเป็นแผนทางการเงินที่ช่วยสร้างความผูกพัน โดยการให้การศึกษแก่ประชาชน อันทำให้ภาคประชาสังคมมีชีวิตชีวา ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยให้ประชาชนที่ยากจน และถูกกีดกันได้มีโอกาสในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญ (Wampler, ๒๐๐๗)

๕.๑.๒ ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

- กระบวนการใดๆ ที่ประชาชนมีส่วนในการตัดสินใจโดยตรงและมีการให้ข้อมูลประกอบการพิจารณากับประชาชนในการตัดสินใจอย่างเต็มที่

- การเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งส่งเสริมให้เกิดการตัดสินใจอย่างยั่งยืน โดยการให้ข้อมูลทั้งหมดที่ต้องการกับผู้เข้าร่วม และสื่อสารให้ผู้เข้าร่วมทราบถึงผลกระทบต่อ การตัดสินใจ

๕.๒ หลักการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๕.๒.๑ ทิววรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ได้ศึกษาพบว่า การดำเนินการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้ประสบความสำเร็จต้องมีการดำเนินการที่อยู่บนหลักการที่สำคัญ ซึ่งประกอบด้วย

๑) ประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (Grassroots Democracy) คือ การให้ประชาชนทุกระดับมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะประชาชนระดับล่าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการงบประมาณและมีส่วนร่วมเลือกและตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณด้วย

๒) ความโปร่งใส (Transparency) การตัดสินใจเลือกโครงการและงบประมาณเป็นระบบเปิดและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ในทุกขั้นตอนกระบวนการงบประมาณ มีความโปร่งใสเพราะชุมชนทั้งหมดมีส่วนร่วมในการอภิปราย การจัดสรรงบประมาณ กระบวนการมีหลักเกณฑ์ชัดเจนสามารถอธิบายได้และเปิดโอกาสให้ผู้เสียภาษีมาตรวจสอบการใช้จ่าย ตลอดจนช่วยให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) ความเท่าเทียม (Equality) ประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยแต่ละคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่ากัน คือ “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” ในการเสนอความต้องการและการตัดสินใจเลือกตัวแทน จัดลำดับความสำคัญเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้เกิดการจัดการที่ดีและเป็นประชาธิปไตย

๔) การรวมกลุ่มทางสังคม (Social Inclusion) สมาชิกในชุมชนและทุกกลุ่มจะต้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม อันจะเป็นการสร้างความยุติธรรมในสังคม (social justice) ให้เกิดขึ้น และเป็นการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง รวมทั้งเป็นการศึกษาและช่วยเสริมสร้างพลังแก่ชุมชน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้หญิง คนชรา กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือกลุ่มสังคมอื่นๆ เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสะท้อนความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

๕) การเสริมสร้างพลัง (Empowerment) ให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง (give them power and status) อันมีส่วนร่วมทำให้ประชาชนมีโอกาสในการควบคุม (citizen control) ในเรื่องงบประมาณและรูปแบบการจัดการงบประมาณของตนเอง ซึ่งการเสริมสร้างพลังเป็นปัจจัยสำคัญของการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

๕.๒.๒ หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน เป็น ๕ ระดับ ดังนี้

๑) การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์

การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์เอกสาร และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

๒) **การรับฟังความคิดเห็น** เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ ด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

๓) **การเกี่ยวข้อง** เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูล ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

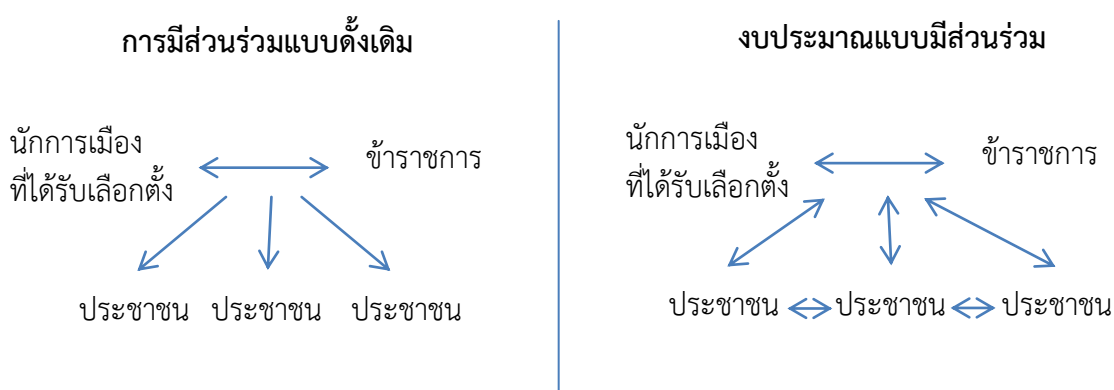
๔) **ความร่วมมือ** เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

๕) **การเสริมอำนาจแก่ประชาชน** เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงสุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

๕.๒.๓ Dr. Y.C. Jame Yen ได้กล่าวถึงหลักการการจัดทำการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าต้องดำเนินการ ดังนี้

- ๑) Go to the people (จงเข้าหาประชาชน)
- ๒) Learn from them (จงเรียนรู้จากประชาชน)
- ๓) Live among them (จงอาศัยอยู่กับประชาชน)
- ๔) Plan with them (จงวางแผนร่วมกับประชาชน)
- ๕) Start with what they know (จงเริ่มต้นจากสิ่งที่ประชาชนรับรู้)
- ๖) Build on what they have (สร้างบนสิ่งที่มีอยู่แล้วจงอย่ายึดมั่นแต่จงมีการเปลี่ยนแปลง)
- ๗) Not relief but release (จงอย่าสงเคราะห์แต่จงมีการปลดปล่อย)
- ๘) Teach by showing (สอนโดยนัยการแสดง)
- ๙) Not a show case but a pattern (ไม่ทำแบบฝึกหัดซีโรยหน้า)
- ๑๐) Not adds and ends but a system (ไม่ทำแบบกระจายแต่เป็นระบบ)
- ๑๑) Not piece meal but integrated approach (ไม่ทำแบบเบ็ดเตล็ดแต่ทำแบบเบ็ดเสร็จ)
- ๑๒) Not conform but transform (ไม่ลอกเลียนแบบแต่ดัดแปลงให้เหมาะสม)
- ๑๓) Learning by doing (เรียนรู้โดยการทำจริง)
- ๑๔) Return power to people (คืนอำนาจให้แก่ประชาชน)

๕.๓ ความแตกต่างของระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมกับการมีส่วนร่วมทั่วไปว่า การมีส่วนร่วมแบบเดิมโดยทั่วไปมีข้อจำกัด คือ ความคิดเห็นของประชาชนจะได้รับการรวบรวม โดยเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นเพื่อจะชั่งน้ำหนักของผลประโยชน์ที่จะได้รับโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน มาร่วมอภิปราย การติดต่อสื่อสารที่สำคัญคือระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ภาพที่ ๑) ในขณะที่ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะรวมถึงการที่ประชาชนมารวมกันหรืออาจผ่านคณะกรรมการตัวแทน เป็นการสื่อสารแนวราบ (horizontal communication)



ภาพที่ ๑ เปรียบเทียบรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิมกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

๕.๔ หัวใจของการมีส่วนร่วมของประชาชนของ African Development Bank คือ

- ๑) มุ่งประเด็นไปที่ประชาชน (Focus on the people)
- ๒) อ่อนน้อมถ่อมตน (Being humble)
- ๓) เรียนรู้ที่จะฟัง (Learning to listen)
- ๔) ร่วมกันควบคุม (Sharing control)
- ๕) เพิ่มขีดความสามารถอื่น ๆ (Empowering others)
- ๖) ให้ความสำคัญกับกระบวนการ (Valuing process)

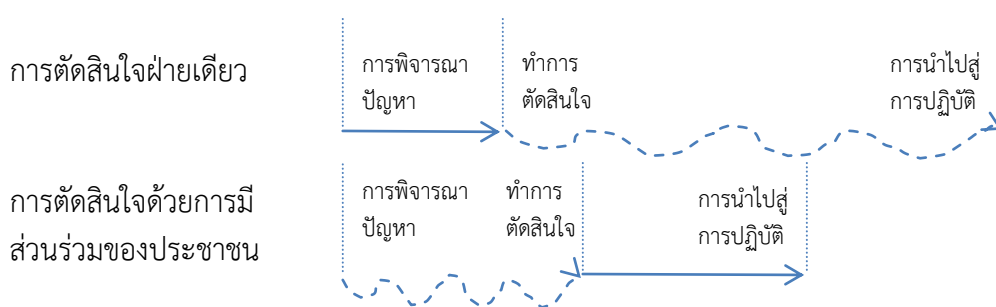
๕.๕ ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

ดร. เมธา ทริมเทพาธิป ได้อธิบายถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ดังนี้

- ๑) คุณภาพการตัดสินใจดีขึ้น บ่อยครั้งที่กระบวนการปรึกษาหารือกับ

สาธารณชนช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย สาธารณชนสามารถผลักดันให้เกิดการคิดทบทวนสมมุติฐานที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งอาจทำให้มองไม่เห็น คำตอบที่มีประสิทธิภาพที่สุดได้ บ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือก ต่างๆ ใหม่ นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับเวลาและแน่นอนว่าเวลาที่เสียไปจากวิธีการที่ได้มาก่อน ในอดีต บ่อยครั้งที่สาธารณชนมีข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่หรือเกี่ยวกับการตัดสินใจไป ดำเนินการอย่างไร ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่สำเร็จและโครงการที่ไม่สำเร็จ

๒) ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง การมีส่วนร่วมของประชาชนใช้เวลามากขึ้นจริง (ดังภาพที่ ๒) แสดงให้เห็น (ถึงแม้การมีส่วนร่วมเป็นส่วนควบของกระบวนการตัดสินใจแต่คงใช้เวลาอย่างมากอย่างที่หลาย ๆ คนอาจคิด) การตัดสินใจฝ่ายเดียวอาจเร็วที่สุดแต่ในที่สุดแล้วจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ในการดำเนินการ บ่อยครั้งที่มีการต่อต้านมากเสียจนไม่อาจดำเนินการได้เลย แต่ประสิทธิภาพในการตัดสินใจไม่อาจประเมินเพียงใช้ในการวัดเรื่องเวลาและต้นทุนเท่านั้น แต่คงต้องพิจารณาถึงความล่าช้าและต้นทุนที่เกิดขึ้นทั้งหมดกับการหาทางออกว่าจะตัดสินใจอย่างไร ถ้าการตัดสินใจรวดเร็วและดูแปลกแยกไปจากจุดสนใจของแต่ละคน และแต่ละกลุ่ม ซึ่งอาจทำให้เสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว การตัดสินใจแบบฝ่ายเดียวอาจเกิดการโต้แย้ง ล่าช้า หรือการฟ้องร้องกัน แม้ว่าการตัดสินใจจะเกิดขึ้นและนำไปสู่การปฏิบัติได้ก็ตาม แต่กระบวนการอาจจะเริ่มต้นด้วยความไม่ร่วมมือและเกลียดชัง



ภาพที่ ๒ เปรียบเทียบระยะเวลาในการตัดสินใจแบบฝ่ายเดียวกับแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓) การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่างๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

๔) การนำไปปฏิบัติได้ง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น พวกเขาก็อยากเห็นว่ามันเป็นผลทางปฏิบัติไม่เพียงแต่เกิดการสนับสนุนทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติของแต่ละกลุ่มต่างๆ และปัจเจกชนแต่ละคนยังอาจเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

๕) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด ทันทีก่อนที่ข้อโต้แย้งจะเดือดขึ้นและแบ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกัน จะทำให้เกิดความยากขึ้นในการแก้ปัญหา การมีส่วนร่วมของประชาชนเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลโดยปราศจากการเป็นฝ่ายตรงข้ามกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่แรกเริ่มสามารถช่วยลดความน่าจะเป็นที่ชุมชนจะพบกับการเผชิญหน้าที่เจ็บปวด อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่สิ่งที่วิเศษที่สามารถเป็นอะไรได้ทุกอย่าง และการมีส่วนร่วมไม่อาจลดหรือกำจัดความขัดแย้งทั้งหมดได้

๖) การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมวิถีที่จะบรรลุและคงไว้ซึ่งความชอบธรรม โดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน ก็คือ การดำเนินตามกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและมีความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและมีสาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้สาธารณชนได้รับข้อมูลมากกว่า ถึงเหตุผลเบื้องหลังของการตัดสินใจนั้น

๗) การคาดการณ์ความหวังกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขององค์การมาทำงานกับสาธารณชนในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน พวกเขาจะเริ่มมีความอ่อนไหวมากขึ้นต่อความหวังกังวลของสาธารณชน และมุมมองที่สาธารณชนมองการทำงานขององค์การ มุมมองเหล่านี้มักเกิดขึ้นจากภายใน เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะมีความตระหนักมากขึ้นต่อการตอบสนองที่อาจเกิดขึ้นของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์การ แม้ในกรณีที่เกิดขึ้นไม่ใหญ่เพียงพอที่จะทำโครงการการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ

๘) การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การมีสาธารณชนที่มีความรู้ การมีส่วนร่วมไม่เพียงแต่เรียนรู้เกี่ยวกับประเด็นเนื้อหา แต่ยังเรียนรู้ว่าการตัดสินใจที่ทำได้โดยรัฐบาลเกิดขึ้นได้อย่างไร และเพราะเหตุใด การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการฝึกอบรมผู้นำในอนาคตอีกด้วย เนื่องจากประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน พวกเขาจะเรียนรู้วิธีการสร้างพลังอำนาจต่อผู้อื่นและเรียนรู้วิธีการประสานงานกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนคือการฝึกอบรมการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ วันนี้แต่ละคนอาจจะเพียงตัวแทนของกลุ่มหรือกลุ่มผลประโยชน์ แต่พรุ่งนี้พวกเขาจะเป็นแหล่งศูนย์รวมของผู้นำในระดับภาคและระดับชาติ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้นำในอนาคตจะเรียนรู้ทักษะของการแก้ปัญหาต่างๆ ร่วมกัน

๖. กรอบแนวทางการดำเนินการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ดำเนินการในสำนักงานเขต ๖ สำนักงานเขต (นำร่องกลุ่มเขตละ ๑ สำนักงานเขต) โดยดำเนินการดังนี้

๖.๑ คัดเลือกเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร เพื่อทำการศึกษาเรียนรู้และทำความเข้าใจการสร้างควมมีส่วนร่วมในเชิงวิชาการและการปฏิบัติการจริง รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและการแก้ไขปัญหา

๖.๒ คัดเลือกสำนักงานเขตที่เข้าร่วมโครงการโดยคัดเลือกจากกลุ่มเขตที่มีความพร้อมและสมัครใจ จำนวนกลุ่มเขต ๑ สำนักงานเขต รวมจำนวน ๖ สำนักงานเขต

๖.๓ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ร่วมกันทั้งเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตนำร่องที่ได้รับการคัดเลือกให้มีความรู้ความเข้าใจในการสร้างควมมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งเชิงวิชาการและการปฏิบัติการจริง รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและการแก้ไขปัญหา

๖.๔ เจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตร่วมกันระดมสมอง เพื่อหาวิธีดำเนินการให้ประชาชนนำเสนอ รายการ/โครงการที่ต้องการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ของตนเอง

๖.๕ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตดำเนินการสร้างควมมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เพื่อนำเสนอรายการ/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ของตนเอง

๖.๖ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตดำเนินการคัดเลือกรายการ/โครงการที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในภาพรวมของสำนักงานเขต จำนวน ๒ - ๓ โครงการ และบรรจุในคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี

๖.๗ สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานครพิจารณาค่าของงบประมาณโดยพิจารณา
รายการ/โครงการที่มาจากกรที่มีส่วนร่วมในเขตนำร่องอย่างน้อยเขตละ ๑ รายการ/โครงการ
โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อกรุงเทพมหานคร

แผนการดำเนินการ

ขั้นตอนการดำเนินการ	ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๓											
	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.
๖.๑ คัดเลือกและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร												
๖.๒ คัดเลือกสำนักงานเขตฯ												
๖.๓ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณ – กรุงเทพมหานครและเจ้าหน้าที่ สำนักงานเขตนำร่องร่วมกัน		↔										
๖.๔ เจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตร่วมกัน ระดมสมองเพื่อหาวิธีดำเนินการ		↔										
๖.๕ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตดำเนินการ สร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อนำเสนอโครงการ/รายการ/กิจกรรม			↔									
๖.๖ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตดำเนินการ คัดเลือกโครงการ/รายการ/กิจกรรมเพื่อ บรรจุในค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี				↔								
๖.๗ สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร พิจารณาค่าของงบประมาณ					↔							

๗. ระยะเวลาการดำเนินการ

ดำเนินการในเดือนกันยายน ๒๕๖๒ – เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

๘. งบประมาณ

เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ แผนงานบริหารการคลัง งานงบประมาณ หมวดรายจ่ายอื่น รายการค่าใช้จ่ายโครงการศึกษาแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของกรุงเทพมหานคร จำนวน ๔๒๖,๐๐๐ บาท รายละเอียดค่าใช้จ่าย แบ่งเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ อบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๓๐ คน และเจ้าหน้าที่ ๖ คน รวมจำนวน ๓๖ คน ดำเนินการภายในวงเงิน ๒๘๖,๔๐๐ บาท

กิจกรรม	งบประมาณ (บาท)
<u>ค่าตอบแทน</u>	
- ค่าตอบแทนวิทยากร (๑,๒๐๐ บาท x ๓ วัน x ๖ ชั่วโมง)	๒๑,๖๐๐
- ค่าใช้จ่ายในการศึกษาดูงาน ณ เทศบาลเมืองขอนแก่น (รวมค่าจ้างเหมารถโดยสารปรับอากาศ)	๒๐๐,๐๐๐
<u>ค่าใช้จ่าย</u>	
- ค่าอาหาร อาหารว่างและเครื่องดื่ม (๖๐๐ บาท x ๓๖ คน x ๓ วัน)	๖๔,๘๐๐

ส่วนที่ ๒ อบรมเจ้าหน้าที่สำนักงานเขต จำนวน ๖ สำนักงานเขต ๆ ละ ๑๐ คน รวมจำนวน ๖๐ คน และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ จำนวน ๓๖ คน รวมทั้งสิ้นจำนวน ๙๖ คน ดำเนินการภายในวงเงิน ๑๒๙,๖๐๐ บาท

กิจกรรม	งบประมาณ (บาท)
<u>ค่าตอบแทน</u>	
- ค่าตอบแทนวิทยากร (๑,๒๐๐ บาท x ๒ วัน x ๖ ชั่วโมง)	๑๔,๔๐๐
<u>ค่าใช้จ่าย</u>	
- ค่าอาหาร อาหารว่างและเครื่องดื่ม (๖๐๐ บาท x ๙๖ คน x ๒ วัน)	๑๑๕,๒๐๐

ส่วนที่ ๓ ค่าวัสดุสำนักงาน ๑๐,๐๐๐ บาท

ทั้งนี้ ให้ถัวเฉลี่ยจ่ายได้ตามความจริงในกรณีที่งบประมาณยอดโดยอดหนึ่งไม่พอเบิกจ่าย แต่ไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติไว้

๙. แนวทางการติดตามและประเมินผล

๙.๑ ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย	ประเภทตัวชี้วัด	วิธีการคำนวณ/เครื่องมือในการใช้วัด	ระยะเวลา
ผู้เข้ารับการฝึกอบรมร้อยละ ๙๕ ผ่านเกณฑ์การประเมินที่กำหนด	ผ่านเกณฑ์การประเมินไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐	ผลผลิต (Output)	ประเมินจากการทำแบบประเมินภายหลังเสร็จสิ้นการฝึกอบรม	๑ วัน
หน่วยงานนำร่องฯ นำเสนอรายการ/โครงการที่มาจากความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี	อย่างน้อยหน่วยงานละ ๑ รายการ/โครงการ	ผลลัพธ์ (Outcome)	ประเมินจากรายการ/โครงการที่หน่วยงานนำร่องฯ ได้เสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน	๒ เดือน

๙.๒ การประเมินผลโครงการ

ประเมินผลจากการที่สำนักงานเขตนำร่องทั้ง ๖ สำนักงานเขต สามารถสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำเสนอรายการ/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหา พัฒนาพื้นที่เขตของตนเอง และได้รับการเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างน้อยสำนักงานเขตละ ๑ รายการ/โครงการ

๑๐. ข้อเสนอแนะ

ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในทีมนั้นขอวิเคราะห์ออกเป็นส่วนตัวด้วยกันตามหลักบริหาร 4 M ดังนี้

๑) Man (คน)

เจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วน ทั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานเขต ผู้บริหารสำนักงานเขต เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร และผู้บริหารกรุงเทพมหานครต้องมีความรู้ความเข้าใจ และจริงใจในการดำเนินการ เพื่อให้การดำเนินการสามารถเข้าถึงประชาชนในการรับรู้ และเข้าใจปัญหาในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ส่วนการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาพื้นที่นั้น จะไม่สามารถดำเนินการได้เลย หากขาดการสนับสนุนการดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น นโยบาย งบประมาณ รวมถึงการให้กำลังใจ และคำแนะนำในด้านต่าง ๆ

๒) Material (ปัจจัยการผลิต)

เจ้าหน้าที่สำนักงานเขต และผู้บริหารสำนักงานเขต ต้องให้ความสำคัญในการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ การวางแผนการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง และเป็นการใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องของกำลังคน งบประมาณ และเวลาในการดำเนินการ

๓) Money (งบประมาณ)

เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารสำนักงบประมาณ - กรุงเทพมหานคร และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ต้องให้ความสำคัญในขั้นตอนกระบวนการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งอาจต้องแบ่งส่วนหรือกันส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่วนหนึ่งไว้ เพื่อใช้ในการพิจารณาค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เฉพาะรายการ/โครงการที่มาจากความร่วมมือของประชาชน

๔) Method (วิธีการ)

เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารสำนักงบประมาณ - กรุงเทพมหานคร และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ต้องมีความจริงใจและให้ความสำคัญในการดำเนินการ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เมื่อได้รับโครงการ/รายการที่มาจากความร่วมมือของประชาชนแล้วก็ต้องผลักดันและนำเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ได้รับงบประมาณตามรายการ/โครงการดังกล่าว และนำไปสู่การดำเนินการได้จริงต่อไป

บรรณานุกรม

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๔๓. “บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย.”

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์. วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน.

ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑, ๙ – ๓๖ .

เมธา หริมเทพาธิป, ๒๕๕๑. “คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน.” ๒๑ – ๒๖.

Shah, Anwar. ๒๐๐๗. “Overview.” In Participatory Budgeting. Anwar Shah. (Ed.)

The World Bank, Washington, DC., ๑ – ๘.

UN-Habitat, ๒๐๐๔. “๗๒ Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting.”

Urban Governance Toolkit Series, UN-Habitat, Quito.

Wampler, Brain. ๒๐๐๗. Participatory Budgeting in Brazil : Contestation Cooperation, and

Accountability. University Park, PA : Pennsylvania State University Press.