

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย



นายสมคิด เพชรประเสริฐ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-14-1951-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**PEOPLE PARTICIPATION IN PLANNING AND BUDGETING PROCESS
OF LOCAL AUTHORITIES IN THAILAND**

Mr. Somkid Petchprasert

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration Program in Public Administration**

Department of Public Administration

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

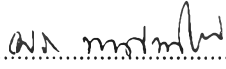
Academic Year 2005

ISBN 974-14-1951-1

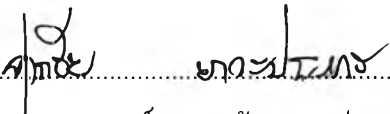
481715

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำ
งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
โดย นายสมคิด เพชรประเสริฐ
สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม อาจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ

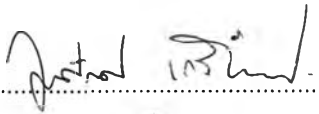
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....  คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

.....  อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

.....  อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์ วีระศักดิ์ เครือเทพ)

.....  กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ตระกุล มีชัย)

สมคิด เพชรประเสริฐ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. อ.ที่ปรึกษา: ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา, อ.ที่ปรึกษาร่วม: อาจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ ,157 หน้า. ISBN 974-14-1951-1

การศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษารูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วม ตลอดจนผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี 2544-2547

ผู้วิจัยได้คัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ประสบความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเป็นกรณีศึกษารวมจำนวน 6 แห่ง ได้แก่ อบต.บางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา อบต.ห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เทศบาลเมืองท่าข้าม จังหวัดสุราษฎร์ธานี อบจ.ปราจีนบุรี และ อบจ.แพร่ และได้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสำรวจข้อมูลจากเอกสารสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม 2547 ถึงเดือนพฤษภาคม 2548

ผลจากการศึกษา พบว่า 1) รูปแบบการมีส่วนร่วมมี 5 รูปแบบ เรียงจากระดับพื้นฐานถึงสูงสุด ได้แก่ การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน การจัดทำประชาคม และการประชุมสภาเมือง 2)ระดับการมีส่วนร่วมมี 5 ระดับ เรียงจากระดับพื้นฐานถึงสูงสุด ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การสำรวจความคิดเห็นจากประชาชน การทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาชน/การสำรวจความต้องการจากประชาชน การปรึกษาหารือประชาชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกทางเลือกเชิงนโยบาย รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมมีความเชื่อมโยงกันทั้งใน 2 ลักษณะ คือ แต่ละรูปแบบมีหลายระดับ และแต่ละระดับมีหลายรูปแบบ รูปแบบการมีส่วนร่วมที่พบในกรณีศึกษามากที่สุดและมีความเข้มข้นมากที่สุดคือ รูปแบบการจัดทำประชาคม และ อบต.ห้วยกะปิ เลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมหลากหลายที่สุด รูปแบบการมีส่วนร่วมมีลักษณะเฉพาะในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ขณะที่ระดับการมีส่วนร่วมมีความเป็นสากล 3) ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดคือประเด็นปัญหา/วัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมฯ ส่วนปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่นำมาวิเคราะห์ในการศึกษานี้ไม่มีผลอย่างสำคัญต่อการเลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนแต่อย่างใด และ 4) ผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมมีผลอย่างชัดเจนต่อความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน ต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกรณีศึกษา ตลอดจนต่อความร่วมมือในการจ่ายภาษีประชาชน

ภาควิชา..รัฐประศาสนศาสตร์..
สาขาวิชา..รัฐประศาสนศาสตร์..
ปีการศึกษา..2548..

ลายมือชื่อนิสิต.....สมคิด เพชรประเสริฐ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4581181824 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEY WORD: PEOPLE PARTICIPATION/ LOCAL BUDGETING/ PLANNING AND BUDGETING PROCESS/ TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS/ MUNICIPALITY/ PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS/ LOCAL AUTHORITIES OF THAILAND

SOMKID PETCHPRASERT : PEOPLE PARTICIPATION IN PLANNING AND BUDGETING PROCESS OF LOCAL AUTHORITIES IN THAILAND. THESIS

ADVISOR : PROFESSOR CHARAS SUWANMALA, Ph.D., THESIS CO-ADVISOR : WEERASAK KREAUTHEP, 157 pp. ISBN 974-14-1951-1

This study is aimed at investigating patterns, levels, factors and outcomes of people participation in the local authorities of Thailand during 2001-2004. Six local authorities had been selected as studied cases, including successful cases in people participation--Bangpra TAO, Huay Kapi TAO, Khon Kaen Municipality, Tha Kham Municipality, Prachinburi PAO, and Phrae PAO. Information regarding the people participation process of those who directly involved in the six studied cases had been collected by in-dept interviews and documentary surveys during March 2003 and May 2004.

The research findings are following. 1) There are at least five patterns of people participation in local planning and budgeting process. Ranked by passive to active, including citizen budget guide, citizen surveys, civic commissions, civic forums/focus group, and town hall meeting. 2) There are at least five levels of participatory intensity from low to high, including inform people, citizen survey, networking and collaboration with community organizations, citizen consultation, and citizen direct involvement in budget allocation. The patterns and levels are linkage with each other: each pattern consists of many levels, and each level consists of many patterns. Among five patterns, civic forum/focus group is the most widely applied, and is the highest intensive participation. Huay Kapi TAO applies almost all patterns found in this study. 3) Pattern selection is affected by the problem issues and purpose of people participation activities, while other factors are insignificant. 4) People participation had obviously impacts on people satisfaction, contribute to the improvement of local public service quality, and civic sensibility of local taxation.

Department...Public Administration...
 Field of study...Public Administration...
 Academic year...2005...

Student's signature...*Somkid Petchprasert*.....
 Advisor's signature...*Charas Suwanala*.....
 Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอระลึกถึงคุณขององค์ประกอบต่างๆ ที่ช่วยอุปการะและอุปถัมภ์ให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้ประสบความสำเร็จ นั่นคือ องค์ความรู้ทางรัฐประศาสตร์ที่ได้เล่าเรียนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอันเป็นสถาบันการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยบูรพาซึ่งสนับสนุนทุนการศึกษาในโครงการพัฒนาบุคลากรอาจารย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ในฐานะผู้พิจารณาให้ทุน และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่มีอาจกล่าวถึงได้หมด

อาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมในฐานะที่ให้โอกาสร่วมทำงานวิจัยเพิ่มประสบการณ์ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ช่วยให้คำแนะนำและให้แสงสว่างในทางวิชาการ คณาจารย์ที่ถ่ายทอดองค์ความรู้ทุกท่าน เจ้าหน้าที่ของภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ที่กรุณาให้ข้อมูลในงานวิจัยทุกท่าน และกราบขอบพระคุณอาจารย์จรัส สุวรรณมาลา และครอบครัวของอาจารย์ที่ให้ความกรุณาแก่ผู้วิจัยมาในทุกเรื่องมาโดยตลอด

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้ไม่เคยละเลยความสำคัญของการศึกษาของลูกไม่ว่าในสถานการณ์ใดของชีวิต ขอบพระคุณพี่สาวที่เห็นความสำคัญของการศึกษาและธุระทุกเรื่องของน้องชายมากกว่าตนเอง คุณแม่อารีวรรณ ทางดี ที่คอยช่วยเหลือและสนับสนุนครอบครัวของลูกทั้งสอง และขอบคุณนันทพร เพชรประเสริฐ คู่ชีวิตที่เป็นกำลังใจสำคัญและทำงานหนักเพื่อครอบครัวตลอดเวลาเสมอมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ที่มาและปัญหาการวิจัย.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
3. ขอบเขตการวิจัย.....	6
4. นิยามปฏิบัติการ.....	6
5. ระเบียบวิธีการวิจัย.....	7
6. ประโยชน์ที่จะได้รับ.....	11
7. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย.....	12
2 แนวคิด ระเบียบ กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	18
1. แนวคิดการตลาดภาครัฐ.....	19
2. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	20
3. รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการมี ส่วนร่วมของประชาชน.....	35
4. การงบประมาณวิธีการงบประมาณและการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	41
5. งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง.....	42
3 ข้อมูลของกรณีศึกษา.....	52
1. ภาพรวมของข้อมูลการศึกษา.....	52
2. ข้อมูลการศึกษาระดับ อบต.	62
3. ข้อมูลการศึกษาระดับเทศบาล.....	84
4. ข้อมูลการศึกษาระดับ อบจ.....	101

	หน้า
4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของอปท.	121
1.รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	121
2.ลักษณะความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	132
3.ปัจจัยที่มีผลต่อรูปแบบการมีส่วนร่วม.....	136
4.ผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	144
5 บทสรุป.....	147
1.สรุปผลการวิจัย.....	147
2.ข้อเสนอแนะ.....	152
รายการอ้างอิง.....	153
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	157

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1-1	แสดงคำอธิบายนิยามปัจจัยตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย.....	13
ตารางที่ 2-1	แสดงบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.....	36
ตารางที่ 3-1	แสดงการเปรียบเทียบข้อมูลพื้นฐานของกรณีศึกษา.....	53
ตารางที่ 3-2	แสดงข้อมูลสภาพการเมืองท้องถิ่นของกรณีศึกษา.....	54
ตารางที่ 3-3	แสดงข้อมูลเปรียบเทียบผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	57
ตารางที่ 3-4	แสดงข้อมูลเปรียบเทียบความเป็นชุมชนและความตื่นตัวทางการเมือง ของกรณีศึกษา.....	60
ตารางที่ 3-5	แสดงข้อมูลทางการคลังของ อบต.บางพระ.....	63
ตารางที่ 3-6	แสดงข้อมูลทางการจัดเก็บภาษีที่ อบต.บางพระจัดเก็บเอง.....	63
ตารางที่ 3-7	แสดงเงินรายได้ของ อบต.ห้วยกะปิ.....	71
ตารางที่ 3-8	ตารางแสดงข้อมูลทางการคลังของ อบต.ห้วยกะปิ.....	72
ตารางที่ 3-9	แสดงที่มาและองค์ประกอบของประชามหมู่บ้านและประชามตำบล.....	76
ตารางที่ 3-10	แสดงข้อมูลทางการคลังประเภทรายรับปีงบประมาณ 2548 โดยจำแนก เป็นรายการของเทศบาลนครขอนแก่น.....	85
ตารางที่ 3-11	แสดงรายรับ-รายจ่ายของเทศบาลนครขอนแก่น.....	86
ตารางที่ 3-12	แสดงข้อมูลรายรับรายจ่ายของเทศบาลเมืองท่าข้าม.....	94
ตารางที่ 3-13	แสดงภาษีที่เทศบาลเมืองท่าข้ามจัดเก็บเอง.....	95
ตารางที่ 3-14	แสดงข้อมูลทางการคลังประเภทรายรับของเทศบาลเมืองท่าข้าม.....	96
ตารางที่ 3-15	แสดงงบประมาณรายจ่ายและรายรับของ อบจ.ปราจีนบุรี.....	102
ตารางที่ 3-16	แสดงงบประมาณรายรับโดยจำแนกรายการของ อบจ.ปราจีนบุรี.....	102
ตารางที่ 3-17	แสดงรายรับที่ อบจ.ปราจีนบุรีจัดเก็บเอง.....	103
ตารางที่ 3-18	แสดงปฏิทินการปฏิบัติงานของกองแผนและงบประมาณ อบจ.ปราจีนบุรี.....	107
ตารางที่ 3-19	แสดงข้อมูลงบประมาณรายรับ-รายจ่ายของ อบจ.แพร่.....	112
ตารางที่ 3-20	แสดงรายได้ที่ อบจ.แพร่จัดเก็บเองและรัฐบาลจัดสรรให้.....	113
ตารางที่ 3-21	แสดงคณะกรรมการชุดต่างในการจัดทำแผนพัฒนา.....	116
ตารางที่ 4-1	แสดงความเชื่อมโยงรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของกรณีศึกษา.....	123
ตารางที่ 4-2	แสดงปัจจัยที่มีผลต่อรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วม.....	141
ตารางที่ 4-3	แสดงข้อมูลผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	145
ตารางที่ 4-4	แสดงจำนวนภาษีที่จัดเก็บเองของกรณีศึกษา.....	146

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1-1 แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

13