

บทที่ 2

กระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่อยู่ในชนบท โดยอยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลของทุกจังหวัด (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) และมีสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในจังหวัด สภาจังหวัด จะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง และมีปลัดจังหวัดทำหน้าที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งส่วนราชการออกเป็น 1) สำนักงานเลขานุการจังหวัด และ 2) ส่วนต่าง ๆ เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา เป็นต้น

1. หลักการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในกระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถแบ่งขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณออกเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ

1. ขั้นตอนการจัดทำเอกสารร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเริ่มตั้งแต่การเสนอของบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำเอกสารงบประมาณของสำนักงานเลขานุการจังหวัดเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร

2. ขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีของสภาจังหวัด เริ่มจากฝ่ายบริหารได้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของสภาจังหวัดจนถึงสภาจังหวัดได้พิจารณาอนุมัติ

1.1 การจัดทำเอกสารร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด มีขั้นตอนหรือวิธีการดังนี้

1) การเสนอของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประมาณการรายรับนับเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของวิธีการจัดทำงบประมาณ¹ ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางการปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายสูงกว่ารายรับและปกติต้องมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละสามของรายรับ ในการประมาณการรายรับต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส่วนอำเภอต่าง ๆ) จะเป็นผู้ประมาณการว่าจะจัดเก็บรายได้เป็นจำนวนเท่าใด รายได้เหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรายได้แท้จริงเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะการจัดเก็บคือ

- (1) รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการจัดเก็บเองได้
- (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) รายได้ที่รัฐบาลให้อุดหนุน

เมื่อได้มีการประมาณการรายรับทั้งหมดจากรายได้ต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในรอบปีงบประมาณแล้ว สำนักงานเลขาธิการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณและแจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทราบ สำหรับวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ นั้น มิได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้แน่นอน จึงเป็นเรื่องขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกติกาในการจัดสรร

¹ กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กรมการปกครอง, "การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด," วารสารราชการส่วนจังหวัดและตำบล 8 (กรกฎาคม-กันยายน 2534) : 17.

เมื่อหน่วยงานในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับแจ้งยอดวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ก็จะดำเนินการเสนอของบประมาณโดยจัดทำเป็นโครงการ สำหรับในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นี้ กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งถือปฏิบัติดังนี้

(1) การจัดทำงบประมาณของสภาตำบล ให้สภาตำบลเป็นผู้จัดทำงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณและการคลังของสภาตำบล พ.ศ. 2518 โดยพิจารณาคัดเลือกโครงการให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนและความจำเป็นเร่งด่วนจากแผนของสภาตำบลแล้วให้ประธานสภาตำบลรวบรวมส่งอำเภอ เมื่อพิจารณาอนุมัติภายในวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี

(2) การจัดทำงบประมาณของส่วนอำเภอและส่วนกิ่งอำเภอ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|-----------------|
| 1. นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ | เป็นกรรมการ |
| ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ | |
| 2. ปลัดอำเภออาวุโส | เป็นกรรมการ |
| 3. สมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอ | เป็นกรรมการ |
| 4. ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล | เป็นกรรมการ |
| 5. ประธานสภาตำบลทุกตำบล | เป็นกรรมการ |
| 6. หัวหน้าหมวดการคลังอำเภอ | เป็นกรรมการ และ |
| | เลขานุการ |

คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการจัดทำโครงการ เสนอขอรับงบประมาณในส่วนที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงการพิจารณากลับกรองงบประมาณของสภาตำบล เพื่อเสนอให้นายอำเภออนุมัติ โดยคำนึงถึงแนวนโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาล ปัญหาความต้องการของประชาชน ตลอดจนความสำคัญเร่งด่วนของโครงการ เป็นหลักในการพิจารณา ทั้งนี้ให้มีการประสานโครงการที่จะขอรับงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิให้เกิดความซ้ำซ้อนกับโครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือของหน่วยงาน

อื่น ๆ โดยให้ส่วนอำเภอพิจารณางบประมาณของสภาตำบลที่ได้รับอนุมัติแล้ว พร้อมกับงบประมาณของส่วนอำเภอและส่วนกิ่งอำเภอ ส่วนจังหวัดพิจารณาภายในวันที่ 30 เมษายน ของทุกปี²

เมื่อหน่วยงานในระดับอำเภอได้แก่ส่วนอำเภอต่าง ๆ ได้จัดทำโครงการเสนอขอรับงบประมาณในส่วนที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและกลั่นกรองงบประมาณของสภาตำบลแล้ว ส่วนอำเภอต่าง ๆ ก็จะเสนอโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ไปยังสำนักงานเลขานุการจังหวัด เพื่อให้สำนักงานเลขานุการจังหวัดนำเข้าสู่การพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

2) การรวบรวมและจัดทำเอกสารร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำนักงานเลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการจัดเตรียมร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเมื่อหน่วยงานในระดับอำเภอได้แก่ส่วนอำเภอต่าง ๆ และหน่วยงานในระดับจังหวัดได้แก่สำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ได้เสนอของบประมาณยังสำนักงานเลขานุการจังหวัดเพื่อเลขานุการจังหวัดจะได้รวบรวมแล้ว เสนอให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาตรวจสอบวิเคราะห์และแก้ไขงบประมาณให้ถูกต้อง³

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²กระทรวงมหาดไทย, หนังสือด่วนมาก ที่ มท. 0412/ว.204 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2527.

³กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กรมการปกครอง, "การบริหารงบประมาณ...", หน้า 21.

เมื่อปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาแล้ว กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้นำประมาณการรายรับและแผนโครงการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้น ซึ่งประกอบด้วย

- | | |
|--|------------------------------|
| 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| 3. ปลัดจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| 4. หัวหน้าส่วนอำเภอและกิ่งอำเภอ
ทุกแห่ง | เป็นกรรมการ |
| 5. กรรมการการคลังประจำสภาจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| 6. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| 7. ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น | เป็นกรรมการ |
| 8. เจ้าหน้าที่ฝ่ายช่าง ซึ่งผู้ว่าราชการ
จังหวัดแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน | เป็นกรรมการ |
| 9. หัวหน้าส่วนการคลัง | เป็นกรรมการ |
| 10. เลขานุการจังหวัด | เป็นกรรมการ และ
เลขานุการ |

โดยให้คณะกรรมการดังกล่าว มีหน้าที่พิจารณางบประมาณในหมวดรายจ่ายต่าง ๆ และคัดเลือกโครงการที่เสนอขอรับงบประมาณของส่วนอำเภอ กิ่งอำเภอและหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ตลอดจนความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณ สำหรับในขั้นตอนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอโครงการที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการในระดับจังหวัดด้วย⁴

⁴ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือด่วนมาก ที่ มท.0412/ ว.204.

เมื่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัดพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว เลขานุการจังหวัดจะรวบรวมรายการใช้จ่ายต่าง ๆ เหล่านี้จัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อนำเสนอต่อสภาจังหวัด ภายใน 15 เดือนสิงหาคมของทุกปี

1.2 การนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาจังหวัด

เมื่อได้จัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเรียกประชุมสภาจังหวัด โดยประธานสภาจังหวัดจะมีหนังสือนัดแจ้งประชุมพร้อมจัดส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดให้สมาชิกทราบก่อนประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องประชุมพิจารณาเป็น 3 วาระ

วาระที่ 1 การประชุมสภาจังหวัดในขั้นต้นจะรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณหรือไม่เรียกว่า "ขั้นรับหลักการ" และก่อนที่จะลงมติรับหลักการที่ประชุมจะลงมติให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติก่อนก็ได้

สำหรับญัตติร่างข้อบัญญัติที่รับหลักการแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสภาจังหวัดผู้ใดเห็นสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้ ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยปกติให้แปรญัตติเป็นรายข้อ และเสนอต่อประธานคณะกรรมการการคลังภายในกำหนดระยะเวลาในกรณีที่สมาชิกเป็นผู้เสนอขอแปรญัตติจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 4 คน

การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะกระทำได้โดยการลดรายจ่ายและห้ามมิให้แปรญัตติตั้งรายจ่ายเพิ่มขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินขออนุญาตจ่าย เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แปรญัตติและห้ามมิให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงิน ซึ่งมีข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นดอกเบี้ยและเงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

วาระที่ 2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติ วาระที่ 2 ให้พิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างข้อบัญญัติ คำปรารภ และเริ่มต้นลำดับข้อ หากสมาชิกผู้ใดต้องการอภิปรายในวาระนี้ให้

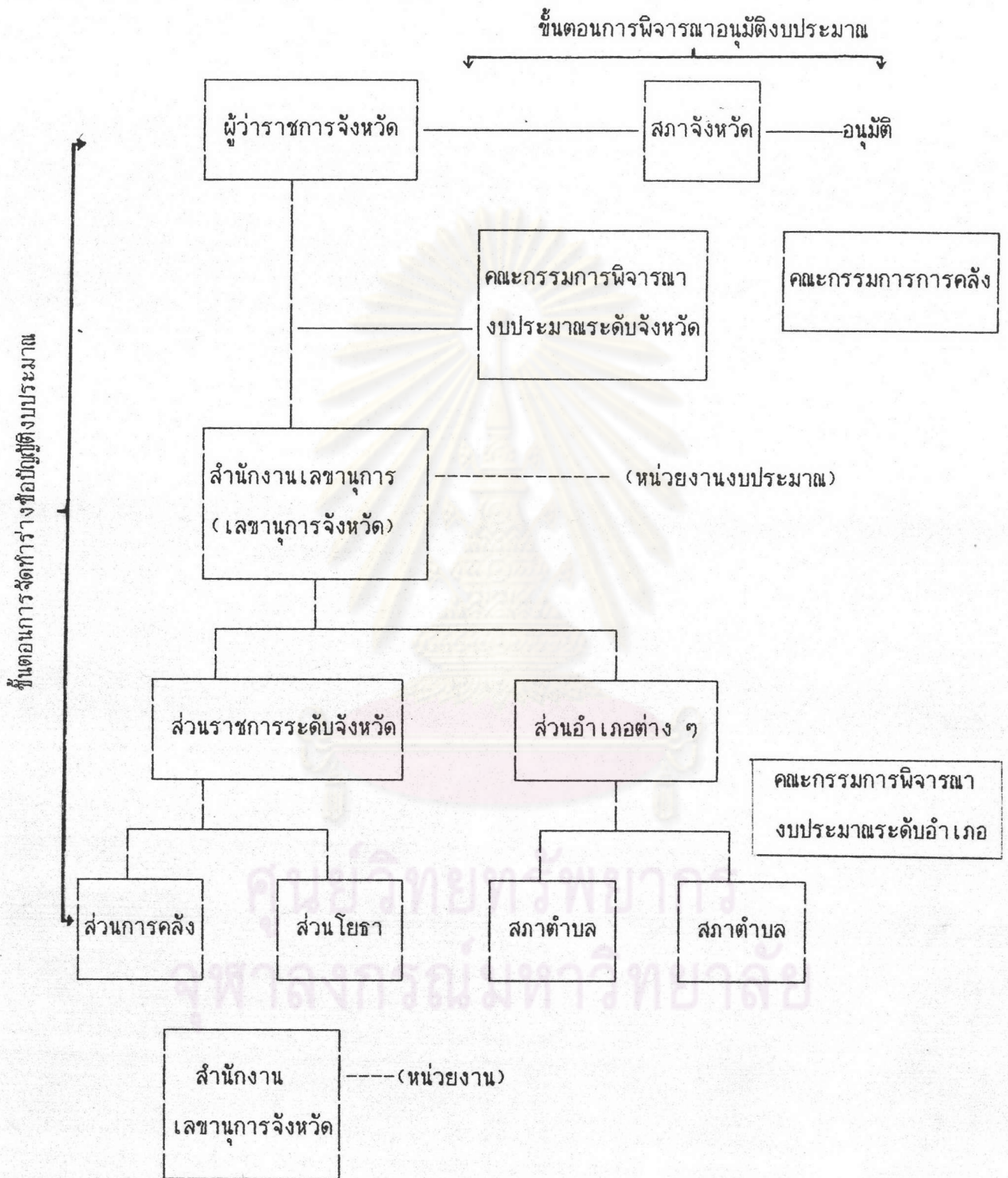
อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีคำแปรญัตติหรือผู้แปรญัตติขอสงวนไว้อภิปรายในสภา

วาระที่ 3 ให้ที่ประชุมลงมติว่าร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะใช้ได้หรือไม่ โดยปกติจะไม่มีกรอภิปราย เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

เมื่อสภาจังหวัดลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติแล้ว ให้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อลงชื่อภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างนั้น ต่อจากนั้นจึงนำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมาใช้ในปีงบประมาณต่อไป

2. กระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการในการจัดงบประมาณเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติไว้ อย่างไรก็ตามในส่วนที่เป็นรายละเอียดต่าง ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดไว้ เป็นเรื่องขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภายใต้ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรจะเริ่มต้นด้วยการประมาณการรายรับทั้งหมด ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร คาดว่าจะได้รับในปีงบประมาณ เมื่อประมาณการยอดวงเงินรายรับทั้งหมดแล้ว สำนักงานเลขานุการจังหวัดพิจิตรจะแจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้เสนอโครงการต่าง ๆ เพื่อขอใช้งบประมาณที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร สำหรับวงเงินงบประมาณที่หน่วยงานต่าง ๆ จะขอใช้ โดยปกติปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณจะจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ ภายในวงเงินที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณที่ผ่านมา



แผนภาพที่ 2.1 แสดงกลไกต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจิตร ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

...การขอใช้งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ โดยปกติเราจะกำหนดให้เสนอขอ
ใช้งบประมาณโดยยึดวงเงินของปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ อาจจะมากหรือน้อยกว่าก็ได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ทุก ๆ หน่วยงานมีอิสระอย่างเต็มที่ในการเสนอ
โครงการต่าง ๆ ขึ้นมา อย่างไรก็ตาม ปกติเป็นธรรมเนียมที่หน่วยงานจะเสนอ
ขอใช้งบประมาณ โดยยึดเกณฑ์ของปีที่ผ่านมาเป็นหลัก...⁵

ด้วยเหตุนี้ในขั้นตอนของการเสนอขอใช้งบประมาณ หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับ
อำเภอ และหน่วยงานในระดับจังหวัด จึงมีอิสระอย่างเต็มที่ในการขอใช้เงินงบประมาณ
ดังนั้น การเสนอขอใช้เงินงบประมาณสำหรับโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงาน จึงนับเป็นขั้นตอน
เริ่มต้นในกระบวนการจัดท่างบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.1 การจัดทำเอกสารร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดพิจิตร

(1) การเสนอของบประมาณสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร

สำหรับการเสนอขอใช้งบประมาณของส่วนอำเภอต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าว
มาแล้วในตอนต้น ส่วนอำเภอจะต้องเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินงบประมาณ 2 ส่วน

1) ส่วนแรกเป็นงบประมาณของสภาตำบลทุกตำบลในเขตอำเภอ และ 2) ส่วนที่สองเป็น
งบประมาณซึ่งเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรเอง

⁵สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, เลขานุการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร,
7 กุมภาพันธ์ 2535.

พรชัย เหลืองทองคำ ปลัดอำเภอตะพานหิน ได้ให้ข้อเท็จจริงในการ
เสนอโครงการขอใช้งบประมาณที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

...สำหรับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร แยกออกเป็น 2 ส่วน

- (1) งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร (ในส่วนของอำเภอ)
- (2) งบประมาณสภาตำบล

สำหรับงบประมาณสภาตำบล มีประมาณการใช้จ่ายเป็นไปตามประมาณการราย
รับ การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ เงินรายได้สภาตำบลแต่ละแห่งและเงินรายได้
อื่น ๆ ที่จังหวัดจัดสรรให้ สำหรับงบประมาณรายจ่ายสภาตำบลนั้น ยอดประมาณ
การรายรับมีแน่นอนอยู่แล้ว โดยกฎหมายกำหนดให้นำมาใช้ในการพัฒนาตำบลได้
ไม่เกินร้อยละแปดสิบ ส่วนอีกร้อยละยี่สิบแบ่งเป็นรายได้จังหวัด ในการพิจารณา
งบประมาณของสภาตำบลก็จะแจ้งยอดวงเงินให้สภาตำบลได้ประชุมปรึกษาหารือ
และเสนอโครงการต่าง ๆ ขึ้นมาให้คณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับ
อำเภอพิจารณา เมื่อสภาตำบลส่งโครงการให้ส่วนอำเภอ นายอำเภอจะพิจารณา
จากความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด เมื่อนายอำเภอเห็นชอบก็จะเสนอจังหวัด
เพื่อจัดทำเป็นข้อบัญญัติจังหวัด

ในส่วนเงินรายได้ของจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนำมาจัดสรรให้หน่วยงาน
ต่าง ๆ นั้น จะกำหนดการจัดสรรเป็นไปตามรายหัวของสมาชิกสภาจังหวัด แต่
จำนวนไม่แน่นอนขึ้นกับงบประมาณในแต่ละปี ในส่วนนี้เมื่อได้รับมาแล้ว ส่วนอำเภอ
จะประชุมปลัดอำเภอ (ผู้รับผิดชอบแต่ละตำบล) ร่วมกับสมาชิกสภาจังหวัด โดยมี
นายอำเภอเป็นประธาน จะพิจารณาโครงการที่สภาตำบลเสนอว่ามีความเหมาะสม
มากน้อยเพียงใดในการแก้ไขปัญหา...

^๕สัมภาษณ์ พรชัย เหลืองทองคำ, ปลัดอำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร,

จากคำให้สัมภาษณ์ของ พรชัย เหลืองทองคำ จะพบว่าคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับอำเภอมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและกลั่นกรองโครงการต่าง ๆ ของส่วนอำเภอก่อนที่จะเสนอไปยังจังหวัด คณะกรรมการระดับอำเภอจะประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สมาชิกสภาจังหวัดเขตอำเภอ ประธานสภาตำบลทุกตำบลร่วมกันพิจารณา

เมื่อส่วนอำเภอและหน่วยงานในระดับจังหวัดได้ประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ โดยแยกออกเป็นงบรายจ่ายประจำและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นแล้วก็จะส่งโครงการขอใช้งบประมาณที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตรไปยังสำนักงานเลขานุการจังหวัดนิจิตร เพื่อรวบรวมและจัดทำเป็นประมาณการรายจ่ายเตรียมเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัดต่อไป

(2) การรวบรวมและจัดทำประมาณการรายรับ รายจ่าย และร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี

สำนักงานเลขานุการจังหวัดนิจิตร ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดทำเอกสารร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะต้องรวบรวมข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ อาทิ ประมาณการรายรับ ประมาณการรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ และจัดเตรียมข้อมูลเหล่านี้เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณระดับจังหวัดต่อไป

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดนิจิตร ได้กล่าวถึงการเสนอขอใช้งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ดังต่อไปนี้

... สำหรับการประมาณการรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ก็จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ งบประมาณที่เป็นรายจ่ายประจำและงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น งบประมาณที่เป็นรายจ่ายประจำมียอดประมาณการที่แน่นอนอยู่แล้ว เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าสาธารณูปโภค ฯลฯ การจัดสรรงบประมาณใน

ส่วนนี้ก็จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงในบึงบรประมาที่ผ่านมา

ในส่วนบึงบรประมาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยปกติในการเสนอของบรประมา จากส่วนอำเภอต่าง ๆ จะให้ส่วนอำเภอได้เสนอโครงการต่าง ๆ อย่างอิสระ และจะนำบรประมาการรายจ่ายของหน่วยงานที่เสนอมารวบรวมให้คณะกรรมการ พิจารณางบรประมาในระดับจังหวัดได้พิจารณา โดยเรียงลำดับตามรายการ ต่าง ๆ...⁷

จากคำให้สัมภาษณ์ของปรีชา มีสมศักดิ์ จะพบว่าในการรวบรวมบรประมา การรายจ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานทั้งในระดับจังหวัดและส่วนอำเภอต่าง ๆ สำนักงานเลขานุการ จังหวัดจะได้นำบรประมาการรายจ่ายเหล่านี้ทั้งหมดนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณางบรประมา ระดับจังหวัด โดยไม่มีการตัดรายการใช้จ่ายใด ๆ แต่จะนำบรประมาการรายจ่ายเหล่านี้ เสนอ เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณางบรประมาในระดับจังหวัด เพื่อพิจารณาเรียง ตามรายการใช้จ่ายต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน (โปรดดูตารางบัญชีบรประมารายจ่ายส่วน ต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ประจำปีบึงบรประมา 2535 ในภาคผนวก หน้า 132)

สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณางบรประมาระดับจังหวัด ของจังหวัดพิจิตรนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรได้ถือปฏิบัติตามแนวทางที่กระทรวง มหาดไทยได้กำหนดไว้ โดยแต่งตั้งบุคคลดังต่อไปนี้เป็นคณะกรรมการ⁸

⁷สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, 7 กุมภาพันธ์ 2535.

⁸คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ที่ 311/2534 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม

- | | |
|--|-------------------------------------|
| (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร | เป็นกรรมการ |
| (3) ปลัดจังหวัดพิจิตร | เป็นกรรมการ |
| (4) หัวหน้าส่วนอำเภอทุกอำเภอ | เป็นกรรมการ |
| (5) กรรมการการคลังประจำสภาจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| (6) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| (7) ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น | เป็นกรรมการ |
| (8) หัวหน้าส่วนโยธา | เป็นกรรมการ |
| (9) หัวหน้าหมวดออกแบบและก่อสร้าง
ส่วนโยธา | เป็นกรรมการ |
| (10) หัวหน้าส่วนการคลัง | เป็นกรรมการ |
| (11) เลขานุการจังหวัด | เป็นกรรมการ และ
เลขานุการ |
| (12) หัวหน้าหมวดงบประมาณและ
โครงการ | เป็นกรรมการ และ
ผู้ช่วยเลขานุการ |

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด มีสมาชิกสภาจังหวัดเป็นกรรมการร่วมอย่างน้อย 1 คณะ ซึ่งได้แก่กรรมการการคลัง จำนวน 6 ท่าน ไม่ครบทุกอำเภอ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณอาจเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและไม่ตรงกับความต้องการ ซึ่งได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2535 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร เป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่จะนำเงินไปพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า จึงเชิญประธานสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดบางท่านที่เป็นตัวแทนของกลุ่มสมาชิกสภาจังหวัดมาประชุมร่วมกัน

รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด เมื่อวันที่ 2
ธันวาคม 2534 เวลา 14.00 น. ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดพิจิตร.

ในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัดจะประกอบด้วย ข้าราชการและสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการการคลัง ส่วนอำเภอซึ่งไม่มีสมาชิกสภาจังหวัดเป็นกรรมการการคลังจะส่งสมาชิกสภาจังหวัดเข้าร่วมในฐานะตัวแทนกลุ่มสมาชิกสภาจังหวัด เมื่อพิจารณาบทบาทของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัด จะเห็นว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญมากในการพิจารณาตัดทอนประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานที่เสนอมา

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจิตร ได้กล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัดของจังหวัดพิจิตร ดังนี้

...ปกติประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ ที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานเสนอมายังสำนักงานเลขานุการจังหวัด เลขานุการจังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัดจะนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ ทั้งหมด แม้ว่ายอดจะเกินประมาณการรายรับ... โดยในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ เรา(เลขานุการจังหวัด)จะเสนอรายการต่าง ๆ ที่เราคำนวณแบ่งสรรให้โดยให้เป็นทางเลือกแก่เขา(กรรมการ)ในการพิจารณา โดยปกติการแบ่งสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น จะเป็นเรื่องของส่วนอำเภอต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อส่วนอำเภอเสนอประมาณการรายจ่ายมา เราก็จะนำเข้าสู่คณะกรรมการพิจารณางบประมาณระดับจังหวัดแล้วก็จะคำนวณแบ่งสรรให้พวกเขา (สมาชิกสภาจังหวัด และหัวหน้าส่วนอำเภอ) ได้พิจารณาเลือกที่จะเอาแนวทางไหน เช่นอาจจะหารเฉลี่ยเท่า ๆ กันทุกอำเภอ เป็นต้น สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร จะเลือกเอาแนวทางจัดสรรให้ทุกส่วนอำเภอเท่า ๆ กัน และจัดสรรให้สมาชิกสภาจังหวัดเท่า ๆ กัน...¹⁰

¹⁰ สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, 26 เมษายน 2535.

ด้วยเหตุนี้การพิจารณาตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ของทุกหน่วยงาน ตลอดจนการพิจารณาคัดเลือกประมาณการรายจ่ายเพื่อนำเข้าบรรจุในร่างข้อบัญญัติงบประมาณจังหวัด จึงเป็นบทบาทและอำนาจที่สำคัญของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัด

สำหรับผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัดจะเป็นแนวทางให้เลขานุการจังหวัดพิจารณา รวบรวมและจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา เพื่อนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาต่อไป

2.2 การพิจารณาร่างงบประมาณของสภาจังหวัดพิจารณา

สำหรับในขั้นตอนนี้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา) ก็จะนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณเสนอสภาจังหวัด เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไปตามหลักการถ่วงดุลย์ และตรวจสอบอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

การพิจารณาของสภาจังหวัดจะเป็นไปตามแนวทางหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยได้วางไว้คือ การพิจารณาจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ กล่าวคือ

วาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการ

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจารณา ได้กล่าวถึงการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในขั้นตอนนี้ว่า

...สำหรับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีของสภาจังหวัดก็จะแบ่งออกเป็น 3 วาระ ตามข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ วาระที่ 1 จะเป็นการพิจารณาในชั้นรับหลักการของร่างฯ โดยจะพิจารณาในเรื่องทั่ว ๆ ไป ก่อน เช่นความถูกต้องของเอกสาร หลักการต่าง ๆ และก็จะลงมติรับหลักการหรือไม่ หากรับหลักการก็จะส่งให้คณะกรรมการการคลังแปรญัตติ ซึ่งจะกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการการคลังได้พิจารณา คณะกรรมการการคลังก็จะเป็นผู้รับคำแปรญัตติของสมาชิกสภาจังหวัดในการแปรญัตติตัดทอนงบประมาณ เมื่อครบกำหนดระยะเวลา คณะกรรมการการคลังก็จะพิจารณาคำแปรญัตติต่าง ๆ เหล่านั้น สมควรเพิ่มหรือตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ตามคำแปรญัตติหรือไม่

คณะกรรมการการคลังจะพิจารณาทุกคำแปรญัตติที่เสนอมามีเหตุผลหรือไม่ โดยอาจเรียกหัวหน้าส่วนหรือสมาชิกสภาจังหวัด มาชี้แจงข้อเท็จจริงหากคำแปรญัตติดังกล่าวมีเหตุผลก็จะตัดทอนรายจ่ายออกไป หากไม่มีเหตุผลเพียงพอก็จะยืนยันตามร่างเดิม

ดังนั้น อำนาจในการวินิจฉัยคำแปรญัตติต่าง ๆ จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการการคลัง ยกเว้นสมาชิกสภาจังหวัดสงวนคำแปรญัตติไว้ อภิปรายในสภาจังหวัด ในกรณีนี้กรรมการการคลังหากไม่เห็นด้วย ก็ยังไม่สามารถพิจารณาได้ ต้องลงมติในสภาจังหวัด...¹¹

จากคำให้สัมภาษณ์ของ ปรีชา มีสมศักดิ์ จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนการพิจารณา ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร สมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการคลังจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ตลอดจนการเพิ่มเติมรายจ่ายในร่างข้อบัญญัติงบประมาณของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะ

¹¹ สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, 7 กุมภาพันธ์ 2535.

คณะกรรมการการคลังจะเป็นผู้พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภาจังหวัดที่เสนอตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ในร่างข้อบัญญัติ ว่ามีความสมเหตุสมผลหรือไม่ หากไม่สมเหตุสมผลคำแปรญัตติดังกล่าวก็จะตัดไปด้วยบทบาทของคณะกรรมการการคลังที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างข้อบัญญัติงบประมาณของฝ่ายบริหาร ในลักษณะเช่นนี้ จึงทำให้กรรมการการคลัง เป็นผู้ที่มีบทบาทเหนือสมาชิกสภาจังหวัดท่านอื่น ๆ ในการพิจารณางบประมาณและในการพิจารณาร่างงบประมาณโดยสภาจังหวัด คณะกรรมการการคลัง จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในชั้นตอนนี้

คณะกรรมการการคลัง* สภาจังหวัดนิจิตร จะประกอบไปด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ
- (2) สมาชิกสภาจังหวัดจำนวน 6 ท่าน เป็นกรรมการ

พรชัย เหลืองทองคำ ปลัดอำเภอดะพวนหิน ได้กล่าวถึงความสำคัญของสมาชิกสภาจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการคลังว่า

"...ในจังหวัด ผู้ที่มีบทบาทสำคัญอยู่ที่สมาชิกสภาจังหวัด โดยเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการคลัง จะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณางบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตรแต่ละปี..."¹²

โดยปกติคณะกรรมการการคลังจะเป็นตัวแทนของสภาจังหวัดในการพิจารณารายละเอียดของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะพิจารณาในประเด็น

* กรรมการการคลัง 6 ท่าน สำหรับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร ในปี พ.ศ. 2535 ได้แก่ สมาชิกสภาจังหวัด จากอำเภอดะพวนหิน อำเภอเมือง, อำเภอบางมูลนาก, อำเภอทับคล้อ, อำเภอวังทรายพูน, อำเภอสามง่าม.

¹² สัมภาษณ์ พรชัย เหลืองทองคำ, 16 กุมภาพันธ์ 2535.

ของการตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารที่เห็นว่าไม่จำเป็นออกไป ด้วยเหตุนี้เองอำนาจการตัดสินใจของงบประมาณ โดยพิจารณาเสนอแปรรูปตัดทอนงบประมาณรายจ่าย จึงเป็นบทบาทที่สำคัญของสมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นกรรมการการคลัง

เมื่อพิจารณาบทบาทของคณะกรรมการการคลังต่อกระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร จะพบว่าคณะกรรมการการคลังจะเข้ามามีส่วนร่วมสำคัญต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณ 2 บทบาท กล่าวคือ

ประการแรก ในฐานะฝ่ายบริหาร เข้าร่วมในการพิจารณาโครงการหรือการเสนอขอรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ในฐานะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัด

ประการต่อมา ในฐานะตัวแทนของสภาจังหวัด พิจารณาตรวจสอบรายการต่าง ๆ ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร

ด้วยสถานภาพทั้ง 2 บทบาทของกรรมการการคลัง จึงทำให้สมาชิกสภาจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งกรรมการการคลังมีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรมากกว่าสมาชิกสภาจังหวัดท่านอื่น ๆ

เมื่อคณะกรรมการการคลังได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและคำแปรญัตติของสมาชิกสภาจังหวัดเรียบร้อยแล้ว ก็จะส่งคืนสภาจังหวัดเพื่อนำเข้าในวาระที่ 2 ของการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

ในการพิจารณาวาระที่ 2 ก็จะพิจารณาเรียงตามลำดับตั้งแต่ชื่อร่างข้อบัญญัติ ตลอดจนรายละเอียดในประมาณการรายจ่าย หากสมาชิกสภาจังหวัดจะอภิปรายจะทำได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีคำแปรญัตติหรือผู้แปรญัตติขอสงวนไว้อภิปรายในสภาจังหวัด

การพิจารณาในวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติในวาระนี้จะไม่มีการอภิปราย แต่เป็นการลงมติให้ความเห็นชอบ เนื่องจากร่างงบประมาณที่จัดทำขึ้นเป็นการประสานประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตั้งแต่การริเริ่มเสนอโครงการ การรวบรวมจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จนถึงขั้นการพิจารณาแปรญัตติต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้โอกาสที่ร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะไม่ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 3 จึงเป็นไปได้น้อยมาก สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรแล้ว ไม่เคยปรากฏว่าสภาจังหวัดพิจิตรจะไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณของฝ่ายบริหารเลย

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดเป็นการแสดงให้เห็นกระบวนการในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร จะเห็นได้ว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณนี้มีขั้นตอนที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณ 3 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นลงในพื้นที่ต่าง ๆ ของส่วนอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับอำเภอ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้สำหรับโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ในส่วนอำเภอเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับอำเภอในการพิจารณาเรียงลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานจะเสนอให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัดรวบรวมจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

ภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับอำเภอ จะพบว่า ประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่ายที่สำคัญคือ (1) ข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ (2) สมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอ (3) ตัวแทนสภาตำบล คำถามที่สำคัญก็คือ ในคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับอำเภอ ใครแสดงบทบาทในการพิจารณาเสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆ อย่างไร และผลที่ออกมาจะเป็นไปในลักษณะเช่นใด ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้หากพิจารณาในมิติทางการเมือง จึงเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในสังคมให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงประเด็นที่ว่าใครใช้อำนาจอะไร และผลการใช้อำนาจแต่ละฝ่ายเป็นประการใด

(2) ในขั้นตอนการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่าย ตั้งแต่ข้าราชการส่วนภูมิภาค สมาชิกสภาจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร เป็นต้น ในลักษณะเช่นการพิจารณาข้อเสนอต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติจังหวัด จึงเป็นอำนาจที่สำคัญของคณะกรรมการชุดดังกล่าว คำถามที่เกิดขึ้นตรงจุดนี้ก็คือประเด็นที่ว่า ในการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณเหล่านี้ กรรมการทุกฝ่ายได้แสดงบทบาทอย่างไรในการแบ่งสรรเงินงบประมาณให้กับโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการแสดงบทบาทของกรรมการชุดนี้เป็นไปในลักษณะเช่นใด ใครเป็นผู้ใช้อำนาจใช้อย่างไร และผลลัพธ์ที่ออกมาเป็นอย่างไร

(3) ในขั้นตอนสุดท้าย เป็นเรื่องของผลการพิจารณาร่างงบประมาณในสภาจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องของคณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัด ในการพิจารณารายละเอียดของร่างงบประมาณฝ่ายบริหาร ในจุดนี้จึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายบริหารจะใช้กลวิธีใดในการทำให้ร่างข้อบัญญัติผ่านการพิจารณาอนุมัติจากสภาจังหวัด ในขณะที่เดียวกันบทบาทของกรรมการการคลัง ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะเป็นไปในลักษณะเช่นใด ผลลัพธ์เหล่านี้จะออกมาในรูปใด

จากประเด็นสำคัญ 3 ประการข้างต้น ภายใต้กระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร จึงเป็นขอบเขตที่เหตุการณ์หรือปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนร่วมในการกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้น ซึ่งนับเป็นประเด็นที่สำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร

ด้วยเหตุนี้ ในบทของการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการกำหนดงบประมาณของจังหวัดพิจิตรในบทต่อไปจึงให้ความสำคัญต่อประเด็นเหล่านี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงให้เห็น

เห็นภาพที่ปรากฏในกระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรใน
3 ขั้นตอนข้างต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย