

บทที่ 3

การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร

ในบทที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตรไปแล้ว ภายใต้ขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้มีขอบเขตหรือปฏิสัมพันธ์ของผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดงบประมาณเกิดขึ้น 3 จุดที่สำคัญกล่าวคือ (1) การพิจารณาเสนอขอใช้จ่ายงบประมาณในระดับหน่วยงานต่าง ๆ บทบาทสำคัญในจุดนี้อยู่ที่คณะกรรมการพิจารณางบประมาณระดับอำเภอ (2) การพิจารณารายการใช้จ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อรวบรวมจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย บทบาทสำคัญอยู่ที่คณะกรรมการระดับจังหวัด (3) การพิจารณาร่างงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งบทบาทที่สำคัญในจุดนี้อยู่ที่คณะกรรมการการคลัง ด้วยเหตุนี้เนื้อหาในการวิเคราะห์ "การเมือง" ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตรครั้งนี้ จึงให้ความสำคัญต่อการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมของตัวแสดงในทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขอบเขตที่มีการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ยังครอบคลุมไปถึงผลลัพธ์และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย

1. การเมืองในการเสนอของประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ

กระบวนการกำหนดงบประมาณโดยปกติจะมีจุดเริ่มต้นที่เรื่องของการประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงาน ในขั้นตอนนี้จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานในระดับปฏิบัติจะต้องเสนอประมาณการรายการใช้ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในรอบปีงบประมาณ และรวบรวมนำเสนอต่อหน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณต่อไป

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร ซึ่งแบ่งโครงสร้างของหน่วยงานออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (1) หน่วยงานในระดับอำเภอ ได้แก่ ส่วนอำเภอต่าง ๆ

(2) หน่วยงานในระดับจังหวัด ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการจังหวัด ส่วนการคลัง และส่วนโยธา ในการเสนอประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานเหล่านี้ก็จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ (1) งบประมาณใช้สำหรับรายจ่ายประจำต่าง ๆ (2) งบประมาณสำหรับใช้ในกิจการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ

สำหรับประมาณการรายจ่ายประจำของหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนอยู่แล้ว เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค โดยส่วนใหญ่หน่วยงานต่าง ๆ จะคำนวณตัวเลขสถิติรายจ่ายในแต่ละประเภทเหล่านี้จากรายจ่ายในปีที่ผ่านมา ดังนั้นการพิจารณากำหนดประมาณการรายจ่ายประเภทนี้จึงไม่ค่อยมีปัญหาในการจัดสรรงบประมาณมากนัก เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่แน่นอนอยู่แล้ว

งบประมาณอีกส่วนคืองบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ โดยปกติการขอใช้งบประมาณในส่วนนี้จะต้องระบุประเภทของโครงการที่จะจัดทำ ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาต่าง ๆ เช่น ซ่อมแซมถนน ขุดลอกคลอง ฯลฯ และรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการเหล่านี้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร์แบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็นส่วนอำเภอต่าง ๆ ครอบคลุมเนื้อที่ทั้งหมด ดังนั้นโครงการพัฒนาท้องถิ่นทุกโครงการจึงต้องจัดทำในเขตพื้นที่ของส่วนอำเภอต่าง ๆ เหล่านี้ ด้วยเหตุนี้ ถ้าหากโครงการพัฒนาท้องถิ่นจัดทำในเขตพื้นที่ส่วนอำเภอใดก็จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนอำเภอนั้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นผลประโยชน์สำคัญของหน่วยงานในระดับอำเภอ นั่นหมายความว่างบประมาณในส่วนนี้เป็นที่ต้องการของส่วนอำเภอต่าง ๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ให้กับส่วนอำเภอต่าง ๆ จะมีวิธีการอย่างไรจึงจะทำให้ลงตัวเกิดความพอใจและได้รับการยอมรับจากทุก ๆ หน่วยงาน (ประเด็นคำถามเหล่านี้จะได้อธิบายให้เห็นต่อไป)

อย่างไรก็ตามในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น ขั้นตอนในลำดับเริ่มแรกก็คือ การพิจารณาเสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างไร ใครเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างไร ผลการพิจารณาจะออกมาในลักษณะเช่นใด

1.1 ผู้มีส่วนร่วมในการเสนอของบประมาณเพื่อการพัฒนา

ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติในการจัดทำโครงการเสนอของบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของหน่วยงานในระดับอำเภอ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาของบประมาณในระดับอำเภอ ดังนั้นเมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบไปด้วย

(1) ข้าราชการประจำ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นต้น ข้าราชการประจำเหล่านี้ เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตอำเภอต่าง ๆ ซึ่งมักจะเป็นผู้ทราบข้อมูลต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างดี เนื่องจากมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของราษฎรในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้การเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่ต่าง ๆ ในส่วนอำเภอ ข้าราชการประจำเหล่านี้จึงมักเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากได้มีการวางแนวทางปฏิบัติให้ทุกส่วนอำเภอถือปฏิบัติในการจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้ดำเนินการพิจารณาในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งจะประกอบไปด้วยบุคคลอีกหลายฝ่าย ด้วยเหตุนี้บทบาทของข้าราชการประจำในการชี้แนะเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่นในส่วนอำเภอ จะเป็นไปในลักษณะใดนั้น

สุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา ปลัดอำเภอเมืองพิจิตร ได้กล่าวถึงการเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อของบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรว่า

...บทบาทของอำเภอ (นายอำเภอ, ปลัดอำเภอ) เป็นการวางตัวเป็นกลาง โดยให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องของสภาตำบลกับสมาชิกสภาจังหวัด เหตุผลที่ต้องวางตัวเป็นกลาง ก็เพราะวางงบประมาณในส่วนที่เป็นรูปแบบสภา ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาจังหวัด หรือองค์กรในระดับตำบล ได้แก่สภาตำบล บุคคลเหล่านี้เป็นตัวแทนใกล้ชิดกับประชาชน เมื่อเทียบเคียงในการระบุปัญหาความต้องการทั้งจากองค์กรเหล่านี้กับอำเภอแล้ว มักใกล้เคียงกัน ดังนั้นเราจึงถือว่า สภาตำบล

เป็นองค์กรประชาชนที่ทราบปัญหา ความต้องการในเรื่องต่าง ๆ ของประชาชน
และเมื่อเทียบเคียงแล้วก็มักเข้าเป้าเดียวกันตลอด...¹

จากคำให้สัมภาษณ์ของสุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา ได้กล่าวถึงการริเริ่มเสนอ
โครงการพัฒนาท้องถิ่นในระดับอำเภอ ว่าข้าราชการประจำในฐานะฝ่ายบริหารจะปล่อยให้
บทบาทตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งสภาตำบล และสมาชิกสภาจังหวัด

สำหรับการระบุปัญหาหรือความต้องการของประชาชนโดยสภาตำบลนั้น
จากคำให้สัมภาษณ์ของสุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา จะพบว่าการศึกษาความต้องการของประชาชน
โดยสภาตำบลต่าง ๆ มักสอดคล้องหรือเป็นไปตามเป้าหมายเดียวกัน กล่าวคือเป็นการชี้ปัญหา
โดยข้าราชการประจำ ด้วยเหตุนี้ในขั้นตอนการริเริ่มเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ของ
ส่วนอำเภอ จึงมักให้สภาตำบลเข้ามามีบทบาทที่สำคัญ นอกจากนี้ในการเสนอโครงการต่าง ๆ
ของสภาตำบลทุกตำบลขึ้นมาในระดับอำเภอ ส่วนใหญ่สภาตำบลมักจะประสานกับปลัดอำเภอใน
ฐานะที่ปรึกษาสภาตำบล ปลัดอำเภอจึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนโครงการในเขตตำบล²
อย่างไรก็ตามเนื่องจากขีดความสามารถในการผลักดันโครงการพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละตำบลของ
ตัวแทนตำบลต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในการพิจารณาอาจแสดงบทบาทได้ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ใน
ฐานะที่เป็นคนกลางในการพิจารณาลำดับความสำคัญของโครงการที่สภาตำบลต่าง ๆ เสนอมา
ก็อาจเข้าไปมีบทบาทบ้าง

"...มีเป็นบางจุดที่ตำบลไหนสภาตำบลอ่อนแอ เราก็มักจะเข้าไปหนุน
โดยประสานกับสมาชิกสภาจังหวัดในการดึงโครงการพัฒนาของสภาตำบลนั้น ๆ ขึ้นมา..."³

¹สัมภาษณ์ สุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา, ปลัดอำเภอเมืองพิจิตร, 28 เมษายน 2535.

²สัมภาษณ์ พรชัย เหลืองทองคำ, ปลัดอำเภอตะพานหิน, 7 กุมภาพันธ์ 2535.

³สัมภาษณ์ สุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา, 28 เมษายน 2535.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าข้าราชการประจำในฐานะฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร มักจะเลือกแสดงบทบาทในฐานะผู้วางตัวเป็นกลางในการเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่น โดยปล่อยให้ตัวแทนสภาตำบลและสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของ โครงการแต่ละ โครงการ

(2) สมาชิกสภาจังหวัดแต่ละเขตอำเภอ

สมาชิกสภาจังหวัดมีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรในท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งของอำเภอต่าง ๆ ในฐานะตัวแทนของราษฎรย่อมต้องทราบปัญหา ความเดือดร้อนหรือความต้องการของราษฎรเป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้ในการพิจารณาเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน จึงกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดในแต่ละเขตเข้าร่วมพิจารณาและมีส่วนในการเสนอโครงการพัฒนาด้วย⁴ นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรได้วางกติกาซึ่งมีส่วนเสริมบทบาทของตัวแทนราษฎรด้วย โดยจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรบางส่วนให้ตามจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่น สำหรับในประเด็นนี้ ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขาธิการจังหวัดพิจิตร ได้กล่าวถึงว่า "...มันพูดยาก บางทีเขา(สมาชิกสภาจังหวัด)ถ้ามาในฐานะตัวแทนของประชาชน บางครั้ง เขาก็ต้องสนองตอบสิ่งที่เขารับปากไว้ เพื่อเป็นฐานเสียงของเขา..."⁵

ในการเสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในส่วนอำเภอของสมาชิกสภาจังหวัดก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการเสนอโครงการพัฒนาโดยฝ่ายบริหารกล่าวคือ สมาชิกสภาจังหวัดจะเสนอโครงการพัฒนาให้ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับอำเภอได้ร่วมกันพิจารณาเรียงตามลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาเหล่านี้

⁴ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือด่วนมาก ที่ มท. 0412/ว.204 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2507.

⁵ สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, เลขาธิการจังหวัดพิจิตร, 14 มกราคม 2535.

เชียงศักดิ์ ทองประเสริฐ สมาชิกสภาจังหวัดพิจิตร ได้กล่าวถึง
 การเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาในคณะกรรมการระดับอำเภอ ว่า
 "...ปกติจะฟังสภาตำบลว่าเสนอขออะไร เพราะเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนและก็จะมาจัด
 ลำดับความสำคัญ..."^๕

ด้วยเหตุที่สมาชิกสภาจังหวัดมักอาศัยข้อมูลในเรื่องความเดือดร้อน
 หรือปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนจากสภาตำบล มาประกอบการนำเสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆ
 ในลักษณะเช่นนี้ หากสภาตำบลต้องการผลักดัน โครงการพัฒนาในเขตตำบลของตนโดยขอ
 งบประมาณสนับสนุนในส่วนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรจัดสรรให้สมาชิกสภาจังหวัดแล้ว
 ก็จะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อให้สมาชิกสภาจังหวัดช่วยผลักดัน
 โครงการพัฒนาของตำบลตนในคณะกรรมการพิจารณางบประมาณระดับอำเภอ

(๓) สภาตำบล นับเป็นหน่วยการปกครองในระดับตำบลที่สัมพันธ์ใกล้ชิด
 กับประชาชนมากที่สุด โครงสร้างของสภาตำบลจะมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตัวแทนราษฎรหมู่บ้าน
 ละ 1 คน ในการจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมัก
 เริ่มต้นด้วยสภาตำบลเป็นผู้เสนอปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนให้ส่วน
 อำเภอได้พิจารณาในรูปของโครงการพัฒนาต่าง ๆ

สำหรับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร สภาตำบลจะมี
 บทบาทในการเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่นในส่วนที่เป็นงบประมาณซึ่งเป็นรายได้ของสภาตำบล
 อันได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ในเขตตำบลร้อยละ 80 ซึ่งงบประมาณในส่วนนี้ถือเป็นรายได้ที่
 แน่นนอนของแต่ละสภาตำบล โดยจะต้องจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นในตำบลเสนอไปยัง

^๕สัมภาษณ์ เชียงศักดิ์ ทองประเสริฐ, สมาชิกสภาจังหวัดพิจิตร, 7 กุมภาพันธ์ 2535.

คณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับอำเภอเพื่ออนุมัติและนำเข้าข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรต่อไป

งบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่สภาตำบลจะเข้าไปมีบทบาทในการเสนอริเริ่มโครงการเพื่อขอใช้งบประมาณในส่วนนี้ก็คือ งบประมาณที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้ส่วนอำเภอต่าง ๆ เพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในส่วนนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรได้จัดสรรให้ใน 2 ลักษณะ คือ ให้ส่วนอำเภอต่าง ๆ ส่วนละ 500,000 บาท และให้สมาชิกสภาจังหวัดรายละ 100,000 บาท

ด้วยเหตุนี้เมื่อส่วนอำเภอได้รับแจ้งจากสำนักงานเลขานุการจังหวัดพิจิตรให้เสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อใช้เงินเหล่านี้ ส่วนอำเภอต่าง ๆ ก็มักจะให้สภาตำบลได้พิจารณาคัดเลือกโครงการพัฒนาสำหรับให้ใช้งบประมาณในส่วนนี้ นำเข้าเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับอำเภอเพื่อพิจารณาเรียงลำดับความสำคัญและนำเสนอต่อสำนักงานเลขานุการจังหวัดต่อไป

1.2 การพิจารณาโครงการพัฒนาท้องถิ่นในระดับอำเภอ

ในกระบวนการพิจารณาเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละส่วนอำเภอ เป็นบทบาทที่สำคัญของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับอำเภอ ซึ่งประกอบไปด้วย ข้าราชการประจำ สมาชิกสภาจังหวัด และตัวแทนสภาตำบล ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างสามารถพิจารณาเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่นให้ที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในระดับอำเภอได้พิจารณา อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ข้าราชการประจำมักจะแสดงบทบาทในการวางตัวเป็นกลาง กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้สภาตำบลต่าง ๆ ได้เสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างอิสระและต่อจากนั้นจึงมาพิจารณาลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาให้อยู่ภายในขีดจำกัดวงเงินที่กำหนดไว้

วิทยา สุจิตานนท์ นายอำเภอบางมูลนาก ได้ให้รายละเอียดในการพิจารณาโครงการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

...เราพิจารณาตามลำดับความจำเป็น เด็ดร้อน เร่งด่วนของราษฎรในพื้นที่ โดยให้สภาตำบลได้เสนอโครงการต่าง ๆ ขึ้นมา และจะมาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ พิจารณาวางเงินที่จะได้รับการจัดสรรและวงเงินที่จะใช้แต่ละโครงการ หากเกินวงเงินงบประมาณก็จะโครงการที่ไม่สำคัญหรือจำเป็นน้อยออกไป ในการเสนอโครงการเหล่านี้ สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิเสนอโครงการได้ แต่โครงการเหล่านี้ก็ต้องถูกนำเข้าร่วมการพิจารณากับโครงการทั้งหมดเช่นกัน และไม่มีข้อผูกพันที่ฝ่ายบริหารจะต้องเห็นด้วยเสมอไป...⁷

จากคำให้สัมภาษณ์ของวิทยา สุจิตานนท์ จะพบว่าในการเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่น ในทางปฏิบัติสภาตำบลและสมาชิกสภาจังหวัดต่างก็สามารถเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่นได้ โครงการเหล่านี้จะต้องถูกนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับอำเภอเสมอไป อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติตัวแทนสภาตำบลและสมาชิกสภาจังหวัดจะมีการประสานกันก่อน ดังที่สุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา ปลัดอำเภอเมืองพิจิตร ได้กล่าวว่า

...โดยปกติจะเอามาลงคะแนน (vote) ในที่ประชุม อย่างไรก็ตามในการลงคะแนน (vote) กำนันและสมาชิกสภาจังหวัด มักประสานกันเป็นการภายในก่อน นอกจากนี้กำนันแต่ละตำบลก็จะคุยกันมาก่อนแล้ว เรา (ข้าราชการประจำ) ในฐานะคนกลางจะดูท่าทีเขาตลอด...⁸

⁷สัมภาษณ์ วิทยา สุจิตานนท์, นายอำเภอบางมูลนาก, 20 มีนาคม 2535.

⁸สัมภาษณ์ สุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา, 28 เมษายน 2535.

จากหลักเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรในการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งให้สมาชิกสภาจังหวัด^๑ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบกับอิทธิพลของสมาชิกสภาจังหวัดในการผลักดันโครงการพัฒนาในสภาจังหวัด ทำให้โครงการต่าง ๆ ที่สมาชิกสภาจังหวัดเสนอหรือสนับสนุน มักจะได้รับการพิจารณาหรือได้รับการจัดลำดับความสำคัญเสมอ และด้วยเหตุนี้เองสภาตำบลจึงมักโน้มน้ำหนักสมาชิกสภาจังหวัดให้สนับสนุนโครงการพัฒนาท้องถิ่นของตำบล

สุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา ปลัดอำเภอเมืองพิจิตร กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

...งบประมาณส่วนนี้ ถือว่าเป็นการตอบแทนในการหาเสียงที่เขา (สมาชิกสภาจังหวัด) ไปรับปากไว้ การจัดทำโครงการพัฒนาในส่วนนี้ก็ให้สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เสนอโครงการ แต่อำเภอจะเป็นผู้รวบรวมจัดทำเสนอไปยังสำนักงานเลขาธิการจังหวัดพิจิตร เหตุที่ต้องให้สมาชิกสภาจังหวัดเสนอ และเรา (ข้าราชการประจำ) ต้องให้เกียรติเขาโดยยึดหลักหากส่วนอำเภอมีปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกสภาจังหวัดก็จะเกิดการขัดแย้งกัน ดังนั้นจึงต้องมีข้อตกลง เพื่อเวลานำเสนอสภาจังหวัด หากไม่ประนีประนอมก็จะมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะโครงการจะทำยากขึ้น การทำโครงการเสนอต่อสภาจังหวัดจะยุ่งมาก หากคล้อยตามบ้างก็เหมือนกับพบกันครึ่งทาง เราเปิดโอกาสให้เขาบ้าง การจัดทำโครงการก็จะสะดวกขึ้น^{๑๐}

^๑โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน "การแบ่งสรรวงเงินงบประมาณ..."

^{๑๐}สัมภาษณ์ สุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา, 28 เมษายน 2535.

จากคำให้สัมภาษณ์ของสุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา จะสะท้อนให้เห็นบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในการริเริ่มเสนอโครงการ ซึ่งบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากหลักเกณฑ์ หรือกติกาในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนา ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตรได้ถือปฏิบัติตลอดมา และด้วยความสำคัญของสมาชิกสภาจังหวัด ในการผลักดันโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของส่วนอำเภอนั้น ๆ เข้าสู่ที่ประชุมสภาจังหวัด ซึ่งหากสมาชิกสภาจังหวัดให้การสนับสนุนแล้ว การเสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตรก็จะเป็นไปได้ง่าย

พรชัย เหลืองทองคำ ปลัดอำเภอตะพานหิน ได้กล่าวถึงความสำคัญของสมาชิกสภาจังหวัดนิจิตรว่า

...สมาชิกสภาจังหวัด ในฐานะตัวแทนของราษฎร มีความสำคัญ และมีบทบาทอย่างยิ่ง ในระดับจังหวัดก็ต้องฟังตัวแทนราษฎรเหล่านี้ และในระดับจังหวัดแล้ว ผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันงบประมาณก็คือ สมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการคลัง...¹¹

ด้วยความสำคัญหรืออิทธิพลของสมาชิกสภาจังหวัด ที่จะเข้าไปมีบทบาทในการผลักดันโครงการพัฒนาต่าง ๆ เมื่อส่วนอำเภอเสนอไปยังสำนักงานเลขาธิการจังหวัด และนำเสนอต่อสภาจังหวัด ให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน ด้วยเหตุนี้ในฐานะข้าราชการประจำซึ่งรับผิดชอบ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่ ซึ่งจะดำเนินการได้ จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุน จึงต้องยอมรับในบทบาทและความสำคัญของสมาชิกสภาจังหวัดในการผลักดันโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการประจำส่วนหนึ่ง ในฐานะผู้รับผิดชอบท้องถิ่นด้วย

¹¹ สัมภาษณ์ พรชัย เหลืองทองคำ, 7 กุมภาพันธ์ 2535.

วิทยา สุธิตานนท์ นายอำเภอบางมูลนาก ได้กล่าวถึงบทบาทของสมาชิก
สภาจังหวัดในการของบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาท้องถิ่น

...สมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอมีบทบาทสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นตัวแทนของ
ราษฎรในเขตอำเภอ จึงเป็นผลงานของเขา (สมาชิกสภาจังหวัด) ในการ
พยายามดึงโครงการต่าง ๆ มาลงในพื้นที่อำเภอ ในขณะที่ส่วนอำเภอเองก็จะ
ได้รับประโยชน์จากการใช้งบประมาณ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร
ในพื้นที่ เรื่องที่เรามีผลประโยชน์ที่สอดคล้องกัน และที่สำคัญสมาชิกสภาจังหวัด
เหล่านี้จะเข้าไปมีบทบาทในสภาจังหวัด โดยปกติเวลาเขา(สมาชิกสภาจังหวัด)
ดึงงบประมาณให้ส่วนอำเภอ เขา(สมาชิกสภาจังหวัด) ก็จะโน้มน้าว(Lobby)
กับผู้ว่าราชการจังหวัด จึงค่อยมาหาเรา (ส่วนอำเภอ) จึงเชื่อได้ว่าจะได้รับ
การอนุมัติงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนอำเภอกับสมาชิก
สภาจังหวัดจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก...¹²

ด้วยบทบาทหรืออิทธิพลของสมาชิกสภาจังหวัดในการให้ผลประโยชน์หรือ
เป็นอุปสรรคในการทำงานของข้าราชการประจำในฐานะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดนิสิต จึงทำให้ข้อเสนอหรือทัศนคติต่าง ๆ ในเรื่องการริเริ่มเสนอโครงการของสมาชิก
สภาจังหวัดได้รับการยอมรับจากข้าราชการประจำ ดังนั้น ในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณา
งบประมาณในระดับอำเภอของแต่ละส่วนอำเภอ จึงเป็นเรื่องของสภาตำบล และสมาชิกสภา
จังหวัด โดยที่ข้าราชการประจำทำหน้าที่ในการวางตัวเป็นคนกลางพิจารณาอีกครั้ง

ในการจัดทำโครงการพัฒนาในเขตอำเภอ สภาตำบลนับเป็นผู้มีบทบาท
สำคัญในการริเริ่ม เสนอปัญหาและความต้องการของราษฎรเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาโดยขอ

¹² สัมภาษณ์ วิทยา สุธิตานนท์, นายอำเภอบางมูลนาก, 20 มีนาคม 2535.

งบประมาณสนับสนุนในส่วนนี้ ดังนั้นเมื่อทุกสภาตำบลต่าง ๆ เสนอของบประมาณเพื่อทำโครงการพัฒนาของตนเอง และวงเงินที่อำเภอได้รับการจัดสรรย่อมมีจำนวนจำกัดไม่เพียงพอด้วยเหตุนี้ การต่อสู้แย่งชิงงบประมาณเพื่อนำไปใช้สำหรับโครงการพัฒนาของสภาตำบลซึ่งเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นที่ส่วนอำเภอต่าง ๆ ได้รับ ส่วนหนึ่งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เสนอโครงการ และด้วยความสำคัญของสมาชิกสภาจังหวัดที่มีต่อการเสนอของบประมาณของหน่วยงานในระดับอำเภอ จึงทำให้ข้อเสนอของสมาชิกสภาจังหวัดได้รับความสำคัญมากกว่าข้อเสนอของสภาตำบลต่าง ๆ

สุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา ปลัดอำเภอเมืองพิจิตร ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาตำบลกับสมาชิกสภาจังหวัดในการผลักดันโครงการพัฒนาของสภาตำบล ดังนี้

"...บางท่าน(ตัวแทนสภาตำบล) กำนันตำบลก็จะโน้มน้าว (lobby) ผ่านสมาชิกสภาจังหวัด ขึ้นมาก รู้กันอยู่ว่าในการประชุมมีการโน้มน้าว (lobby) กันก่อนเวลาประชุมก็จะไปเที่ยว..."¹³

ด้วยบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในการผลักดันโครงการพัฒนาท้องถิ่นของส่วนอำเภอต่าง ๆ ในขั้นตอนการพิจารณางบประมาณในสภาจังหวัด จึงทำให้การเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านสมาชิกสภาจังหวัดเป็นที่ยอมรับและได้รับความสำคัญจากกรรมการอื่น ๆ ในคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับอำเภอ

"...ยังไม่เคยมีที่สภาตำบลไปตัด โดยเฉพาะงบบของสมาชิกสภาจังหวัดคือแตะไม่ได้ เราเข้าใจได้ว่าเมื่อเข้าไปในระดับจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดจะเข้าไปมีบทบาทในการผลักดัน หากดันทุรังไปตัดทิ้งก็มักจะตกในขั้นตอนการพิจารณาในระดับจังหวัด..."¹⁴

¹³ สัมภาษณ์ สุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา, 28 เมษายน 2535.

¹⁴ สัมภาษณ์ สุรสิทธิ์ ไชยพรวัฒนา.

จะเห็นได้ว่าในการพิจารณาเสนอของบประมาณ สำหรับโครงการพัฒนาในระดับอำเภอ สมาชิกสภาจังหวัดจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ โดยมีข้าราชการประจำซึ่งได้แก่หัวหน้าส่วนอำเภอ และปลัดอำเภอ เป็นคนกลางในการพิจารณาโครงการต่าง ๆ ของสภาตำบล ด้วยเหตุที่สมาชิกสภาจังหวัด มีอิทธิพลในการโน้มน้าวการพิจารณาโครงการของฝ่ายบริหารในที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในระดับอำเภอ ดังนั้นหากสมาชิกสภาจังหวัดสนับสนุนโครงการของสภาตำบลใดก็มักจะได้รับการนำเสนอเป็นโครงการพัฒนาในระดับอำเภอ และเสนอไปยังหน่วยงานระดับจังหวัด เพื่อรวบรวมจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณต่อไป

ในลักษณะเช่นนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาตำบลกับสมาชิกสภาจังหวัด จึงเป็นเรื่องสำคัญในการแสวงหาการสนับสนุนจากสมาชิกสภาจังหวัด ความสัมพันธ์เหล่านี้มักปรากฏให้เห็นในลักษณะของการเป็นฐานคะแนนเสียง เป็นภูมิลำเนาของสมาชิกสภาจังหวัด หรือญาติพี่น้องของสมาชิกสภาจังหวัด ในลักษณะเช่นนี้ การเสนอของบประมาณสำหรับโครงการต่าง ๆ ของสมาชิกสภาจังหวัด จึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ส่วนตัวและเป็นการเมืองในการพิจารณาโครงการพัฒนาในระดับอำเภอ

2. การเมืองในขั้นตอนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร

เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร ได้จัดทำประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ เสนอมายังสำนักงานเลขานุการจังหวัด เพื่อรวบรวมประมาณการรายจ่ายทั้งหมด เสนอที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัด ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการจัดทำร่างงบประมาณในระดับจังหวัดจึงมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาประมาณการรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ รายการใดที่จะถูกนำลงบรรจุในร่างข้อบัญญัติงบประมาณ การศึกษาวิเคราะห์การเมืองในการจัดทำร่างงบประมาณ จึงเน้นศึกษาบทบาทพฤติกรรมของกรรมการต่าง ๆ และภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด

2.1 ผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำร่างงบประมาณในระดับจังหวัด

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ได้วางแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งกรรมการต่าง ๆ ในคณะกรรมการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณในระดับจังหวัด ดังนี้

...กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัดชั้นชุดหนึ่ง แต่เนื่องจากคณะกรรมการฯ ที่สมาชิกสภาจังหวัดร่วมอยู่ด้วย 1 คณะ ซึ่งได้แก่คณะกรรมการการคลัง จำนวนเพียง 6 ท่าน ซึ่งไม่ตรงต่อความต้องการ จังหวัด(พิจิตร) ได้พิจารณาแล้ว... จึงได้เชิญท่านประธานสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดบางท่าน ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มสมาชิกสภาจังหวัด มาประชุมร่วมกัน...¹⁵

ด้วยเหตุนี้โครงสร้างของคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร จึงแบ่งออกเป็น

1) ฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขานุการจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่หลักในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาจังหวัดที่เข้ามาร่วมในการพิจารณาได้แก่คณะกรรมการการคลัง และสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนส่วนอำเภอ สำหรับสมาชิกสภาจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการคลัง จะประกอบไปด้วยสมาชิกสภาจังหวัดจากเขตเลือกตั้ง 6 อำเภอ ทำให้อีก 2 อำเภอไม่มีตัวแทนในกรรมการดังกล่าว

¹⁵ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, "รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด, ครั้งที่ 1/2534," 2 ธันวาคม 2534.

3) หัวหน้าส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนอำเภอ และส่วนราชการอื่น ๆ
ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ดังจะได้พิจารณา ลงไปในข้อเท็จจริงต่อไปนี้

1) ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณ
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร

สุนทร ศรีลัมภ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร ได้กล่าวถึงการจัดทำข้อบัญญัติ
งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรดังนี้

...แต่ของเรา (องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร) เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้อง
มีปฏิสัมพันธ์ มีส่วนร่วมกับเรา (ฝ่ายบริหาร) และเราก็หวังผลในที่สุดท้ายว่าเรา
จะยกมือสนับสนุนให้ในสภา ฉะนั้น ลักษณะที่ทำงานอยู่ที่ราบรื่นก็มีที่ไม่ยอมกันก็มี ปกติ
วิธีที่ดีที่สุด คือ ร่วมกันคิด วิเคราะห์ข้อมูล ปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการ
ของประชาชน...¹⁶

และว่า

...จังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร) ได้มีการประสานกันระหว่างฝ่าย
สภาจังหวัด อำเภอ และฝ่ายบริหารของจังหวัด และสมาชิกสภาจังหวัดในการ
รวบรวมข้อมูลร่วมกันมาตั้งแต่ต้น คือส่วนอำเภอมีการพิจารณาร่วมกันกับสมาชิก
สภาจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ๆ และยังผ่านการพิจารณาในระดับจังหวัด โดยมี
คณะกรรมการการคลัง อันเป็นตัวแทนสภาจังหวัดเข้าร่วมพิจารณาด้วยดี...

¹⁶ สัมภาษณ์ สุนทร ศรีลัมภ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร, 8 พฤษภาคม 2535.

นอกจากสภาจังหวัดได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยแล้ว ก็ได้มีการร่วมกันพิจารณาเห็นชอบจากท่านผู้แทนประชาชนในจังหวัดทั้ง 8 อำเภอ กับฝ่ายบริหาร และอำเภอต่าง ๆ...¹⁷

จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร สะท้อนให้เห็นการร่วมมือประสานงานในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ความร่วมมือประสานงานนี้ สุนพงษ์ ศรีลัมภ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร ใช้อธิบายให้ทราบต่อว่า

...ความร่วมมือ ร่วมคิด วิเคราะห์ข้อมูล ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สารสำคัญจะมีอยู่ว่า

(1) ข้อมูลความเข้าใจต้องตรงกันระหว่างเรา(ฝ่ายบริหาร) และสภาจังหวัด ดังนั้นในตอนแรกเรามักจะแจ้งให้อำเภอในตอนคิดโครงการให้สอดคล้องและเป็นแนวทางเดียวกัน ให้มีการร่วมกันคิดในระดับอำเภอก่อน ฉะนั้น เราจึงให้เชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาเป็นการเปิดรับข้อมูลกว้าง ๆ แต่ก็ใช้ว่าข้อเสนอของสมาชิกสภาจังหวัด เรา(ฝ่ายบริหารจะต้องยอมรับเสมอ เราต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ คือสมาชิกสภาจังหวัดเป็นนักการเมืองท้องถิ่น เขาก็จะมุ่งไปยังตำบลที่มีญาติ พี่น้องฐานเสียง เราในฐานะคนกลางที่จะต้องให้ความเป็นธรรม ก็จะต้องทำความเข้าใจกัน

ถ้างบประมาณได้มาจากข้อมูลที่เป็นจริง ความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชน และมีเหตุผล การพัฒนาท้องถิ่นที่จะถูกสนองต่อความต้องการ เรา(ฝ่ายบริหาร) เคยแจ้งให้สมาชิกสภาจังหวัดใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบในการเสนอโครงการ

¹⁷ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร, "รายงานการประชุมสภาจังหวัดพิจิตร ครั้งที่ 1/2535," 11 ธันวาคม 2534.

(2) อีกประการที่ต้องคำนึงถึงในเรื่องความเป็นไปได้ ความคุ้มค่าของการดำเนินการเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาวางแผนในขั้นต้น...¹⁸

จากทัศนะของผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารชี้ให้เห็นว่าในกระบวนการพิจารณาประมาณในสถานะฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องวางตัวเป็นกลางในการชี้แจงประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะงบบุคลากรต้องกันไปใช้พัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ โดยยึดข้อมูล ความเดือดร้อน ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นจริงเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้อาจได้มาจากหน่วยงานราชการหรือตัวแทนประชาชน ซึ่งมีความคุ้นเคยใกล้ชิดประชาชน

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะตัวแทนของประชาชนเข้าร่วมการพิจารณาจัดทำร่างงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในการจัดทำร่างงบประมาณฝ่ายบริหารจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าร่วมในการพิจารณาประมาณการรายจ่ายของฝ่ายบริหาร ตลอดตั้งแต่ระดับอำเภอไปจนถึงระดับจังหวัดตามแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร เพื่อให้เกิดความเห็นร่วมกันก่อนการจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติจังหวัดในลักษณะเช่นนี้ ร่างข้อบัญญัติที่เกิดจากความเห็นพร้อมกันย่อมเป็นหลักประกันได้ว่า เมื่อเสนอเข้าสภาจังหวัดย่อมได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการเข้าร่วมการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติในคณะกรรมการจัดทำร่างงบประมาณระดับจังหวัดนี้ ตามนโยบายการจัดทำงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร กำหนดให้คณะกรรมการการคลังจำนวน 6 ท่าน และตัวแทนสมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอที่มีได้มีสมาชิกสภาจังหวัดเป็นคณะกรรมการการคลังอีกอำเภอละ 1 ท่าน รวม 2 อำเภอ ดังนั้น สมาชิกสภาจังหวัดที่เข้าร่วมการพิจารณาประมาณในคณะกรรมการจัดทำร่างงบประมาณระดับจังหวัดจะมีทั้งสิ้น 8 ท่าน

¹⁸ สัมภาษณ์ สุนพงษ์ ศรีลัมภ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร, 8 พฤษภาคม 2535.

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจิตร กล่าวถึงตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติ ที่เข้าร่วมการพิจารณาจัดทำร่างงบประมาณในคณะกรรมการชุดนี้ว่า "...ตัวแทนในคณะกรรมการการคลังเหล่านี้ จะได้รับความเชื่อถือจากสมาชิกสภาจังหวัดอื่น ๆ หากตัวแทนในเขตอำเภอ ได้เห็นชอบในการพิจารณาจัดทำร่างงบประมานนั้นแล้ว ส่วนใหญ่จะไม่มีปัญหา..."¹⁹

จากที่ปรีชา มีสมศักดิ์ ได้กล่าวถึงเมื่อพิจารณาสถานภาพการเป็น "ตัวแทน" ของสมาชิกสภาจังหวัดที่เข้าร่วมการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติจังหวัด จึงเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ

ประการแรก ตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าร่วมพิจารณาจัดทำร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณ เพื่อให้การพิจารณาประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วน จังหวัด เป็นไปอย่างรอบคอบและเป็นประโยชน์ในแง่ที่ว่า เป็นการร่วมคิดพิจารณารายจ่าย ต่าง ๆ กับฝ่ายบริหาร ในส่วนนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหาร

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจิตร กล่าวถึงประเด็นของการให้ ฝ่ายนิติบัญญัติ (คณะกรรมการการคลัง) เข้าร่วมการพิจารณางบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดพิจิตร ดังนี้

...ในแง่ของการปฏิบัติตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ร่างข้อ บัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินต้องให้ผ่านคณะกรรมการการคลังมาแล้ว หากไม่ผ่าน เขาจะถือว่าไม่ถูกต้อง สำหรับประโยชน์ในทางอ้อมในส่วนนี้ ฝ่ายบริหารก็อาจประนีประนอมแลกเปลี่ยนกับฝ่ายนิติบัญญัติ หากฝ่ายบริหาร ต้องการซื้อครุภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น รถยนต์ ก็อาจต่อรองว่า หากฝ่ายนิติบัญญัติเสนอ

¹⁹ สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, เลขานุการจังหวัดพิจิตร, 7 กุมภาพันธ์ 2535.



โครงการเข้ามาเรา(ฝ่ายบริหาร)ก็ยอม แต่ขอโครงการที่เราต้องการบ้างใน
ภายหลัง นอกจากนี้ยังได้รับหลักประกันว่าเมื่อเข้าสภาจังหวัด จะได้รับการ
สนับสนุนร่างนี้...^{๒๐}

จะเห็นได้ว่าในฐานะตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าร่วมจัดทำงบประมาณกับ
ฝ่ายบริหาร ย่อมเป็นการสร้างหลักประกันว่า เมื่อฝ่ายบริหารเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณให้
สภาจังหวัดย่อมจะได้รับการสนับสนุนและการให้ตัวแทนเหล่านี้ เข้าร่วมพิจารณาย่อมเป็นการ
เปิดโอกาสให้เกิดการต่อรองและประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การ
ประนีประนอมกันเหล่านี้ย่อมนำไปสู่การแสวงหาความเห็นพ้องต้องกันได้

ในอีกประเด็นของการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาจังหวัดที่เข้าร่วมการ
จัดทำร่างข้อบัญญัติก็คือ ความเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งย่อมตั้งอยู่บนหลักการ
พื้นฐานที่ว่า ตัวแทนของราษฎรในท้องถิ่นย่อมใกล้ชิดและรับทราบปัญหาความเดือดร้อนของ
ประชาชนได้ดี ด้วยเหตุนี้การเชิญสมาชิกสภาจังหวัดทุกเขตอำเภอ เข้าร่วมพิจารณาร่างข้อบัญญัติ
งบประมาณ เป็นการกลั่นกรองรายจ่ายของฝ่ายบริหารที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน
ความต้องการของประชาชนให้ เป็นไปอย่างคุ้มค่าถูกต้อง ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนิจิตรได้กล่าวถึง

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาจังหวัด มักแสดงบทบาทในการพิจารณาร่าง
ข้อบัญญัติในลักษณะของความเป็นตัวแทนเขตเลือกตั้ง(อำเภอ)มากกว่า เป็นตัวแทนของจังหวัดใน
ลักษณะ เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณจังหวัด

จากประเด็นที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการให้ฝ่าย
นิติบัญญัติ เข้าร่วมการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ในลักษณะเช่นนี้ฝ่ายบริหารจึงจำเป็น

^{๒๐} สัมภาษณ์ ปรึชา มีสมศักดิ์, 7 กุมภาพันธ์ 2535.

ที่จะต้องใช้วิธีการประนีประนอมและการต่อรอง ซึ่งกระบวนการเหล่านี้จะเกิดขึ้นในการพิจารณาของคณะกรรมการจัดทำร่างงบประมาณในระดับจังหวัด เพื่อให้ร่างงบประมาณที่ออกมาเป็นที่พอใจสำหรับทุกฝ่าย ทั้งสมาชิกสภาจังหวัดในฐานะตัวแทนของราษฎรและตัวแทนสภาจังหวัดและฝ่ายบริหารเอง

3) หัวหน้าส่วนต่าง ๆ ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการศึกษาบทบาทของหัวหน้าส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ ในที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำร่างงบประมาณ โดยปกติ หัวหน้าส่วนเหล่านี้ย่อมอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารย่อมถือปฏิบัติตามแนวทางของหัวหน้าฝ่ายบริหารคือผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ในที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำร่างข้อบัญญัติ บทบาทของหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ในการใช้อำนาจต่อรองเพื่อดึงงบประมาณให้ส่วนของตนจึงมีน้อย ทั้งนี้เนื่องจากสายการบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดนิจิตรในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตาม บทบาทของหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ในที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะเป็นการชี้แจงรายการประมาณการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในส่วนของตนมากกว่าการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในการต่อรองงบประมาณ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร จึงเป็นบทบาทที่สำคัญของคณะกรรมการจัดทำร่างงบประมาณในระดับจังหวัด ซึ่งเมื่อศึกษาบทบาทของกรรมการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบทบาทที่สำคัญในการพิจารณางบประมาณอยู่ที่ว่าฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดนิจิตร และสมาชิกสภาจังหวัดที่เข้าร่วมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาการจัดทำร่างงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตรจึงให้ความสำคัญต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดนิจิตร และสมาชิกสภาจังหวัดที่เข้าร่วมในการพิจารณางบประมาณในชั้นตอนนี้

2.2 การเมืองในการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณจังหวัด

1) การพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด

เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตรได้จัดทำประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ เสนอมายังสำนักงานเลขานุการจังหวัดนิจิตรเพื่อรวบรวมจัดทำเป็นประมาณการรายจ่ายทั้งหมด เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด เนื่องจากงบประมาณเป็นสิ่งมีคุณค่าที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องการ และสิ่งเหล่านี้มีจำนวนจำกัด ในลักษณะเช่นนี้ การแย่งชิงสิ่งมีคุณค่าเหล่านี้จึงปรากฏให้เห็นเสมอ ปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะเช่นนี้ หน่วยงานจัดทำงบประมาณ ได้แก่ สำนักงานเลขานุการจังหวัด จะจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานต่าง ๆ อย่างไร

ปัญหาที่สำคัญอีกประการ การจัดสรรงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นให้กับส่วนอำเภอต่าง ๆ เนื่องจากผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอและส่วนอำเภอต่าง ๆ กล่าวคืองบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นผลงานของสมาชิกสภาจังหวัด หากสามารถแสวงหาเงินงบประมาณมาให้เขตเลือกตั้งของตน ในขณะที่ส่วนอำเภอก็จะได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนาต่าง ๆ เหล่านี้

ภักดี ชมภูมิ่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

... ในทางปฏิบัติ สมาชิกสภาจังหวัดมีส่วนผลักดันงบประมาณเข้าเขตของตน ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการ สมาชิกสภาจังหวัดเป็นตัวแทนทั้งหมด ต้องพิจารณาตามความจำเป็นของอำเภอต่าง ๆ แต่เนื่องจากสมาชิกสภาจังหวัดมีความผูกพันกับท้องถิ่น เขา(สมาชิกสภาจังหวัด)ก็จะพยายามดึงงบประมาณเข้าส่วนของตนมากที่สุด ฝ่ายบริหารก็ต้องหาทางประสานโครงการที่ริบด่วนและจำเป็นจริง ๆ กับการ

ที่มาต่อรองการของงบประมาณของสมาชิกสภาจังหวัดให้มาอยู่จุดกึ่งกลาง ได้
 ข้อยุติ...²¹

งบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเหล่านี้ สมาชิกสภาจังหวัดจะนำ
 มาใช้เป็นผลงานเพื่อการหาเสียงได้

...นอกจากนี้ ก็ยังมีการเลียนแบบการเมืองในระดับชาติ กล่าวคือของงบประมาณ
 ส่วนหนึ่งไปหาเสียง เพื่อหาคะแนนนิยมจากประชาชน จึงกลายเป็นว่าเงินนี้เขาขอ
 สงวนสิทธิ์ใช้เพื่อการหาเสียงในที่สุดอำเภอที่มีสมาชิกสภาจังหวัดมากก็ได้งบประมาณ
 มาก แต่เราก็พยายามควบคุมในแง่ที่ว่า ให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีแนวทาง
 ตามแผนพัฒนา มิใช่ใช้เป็นเบี้ยหัวแตก²²

ด้วยเหตุที่สมาชิกสภาจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาอนุมัติ
 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณของฝ่ายบริหาร การประนีประนอมผลประโยชน์ของฝ่ายสมาชิกสภาจังหวัด
 กับฝ่ายบริหารจึงเกิดขึ้นและในขณะเดียวกันการกำหนดแนวทางหรือกติกาข้อตกลงในการแบ่งสรร
 งบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ นำไปใช้พัฒนาจึงเกิดขึ้นตามมา ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร อนุรักษ์ แก้วทองคำ
 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร ได้กล่าวถึงการแสวงหา
 ข้อยุติในการแบ่งสรรงบประมาณ ดังนี้

อนุรักษ์ แก้วทองคำ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การ
 บริหารส่วนจังหวัดนิจิตร ได้กล่าวถึงการแสวงหาข้อยุติในการแบ่งสรรงบประมาณ ดังนี้

²¹ สัมภาษณ์ ภัคดี ชมภูมิ่ง, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร, 8 พฤษภาคม 2535.

²² สัมภาษณ์ สุพงษ์ ศรีลัมภ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนิจิตร, 8 พฤษภาคม 2535.

...อันดับแรกจะมีการประชุมภายในกันก่อน โดยมีปลัดจังหวัด เจ้าหน้าที่งบประมาณแต่ละอำเภอ (ปลัดอำเภอ งานพัฒนาท้องถิ่น) ช่างโยธาอำเภอ และสมาชิกสภาจังหวัดตัวแทนอำเภอละ 1 คน โดยจะแจ้งวงเงินที่ส่วนอำเภอต่าง ๆ จะได้รับสำหรับงบพัฒนาท้องถิ่น เรื่องนี้ไม่มีระเบียบกำหนดไว้ แต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ...²³

ต่อประเด็นธรรมเนียมปฏิบัติที่อนุรักษ์ แก้วทองคำ กล่าวถึงในการแบ่งสรรงบประมาณ เป็นอย่างไรนั้น สุนพงษ์ ศรีลัมภ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรได้กล่าวถึง ดังนี้

...ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายนี้ เป็นงบที่ก้าวหน้า ได้ถือปฏิบัติตามข้อตกลงที่เป็นมาทุกปี คือเรามี 8 อำเภอ ก็ยึดไว้ 2 หลักเกณฑ์ คือ ตั้งไว้อำเภอละ 500,000 บาท ไม่ว่าจะ เป็นอำเภอเล็กหรืออำเภอใหญ่ก็ตาม ส่วนที่สองตั้งไว้ตามจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ๆ ท่านละ 100,000 บาท...²⁴

จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารได้พยายามสร้างกติกาหรือข้อตกลงในการยุติปัญหาการแย่งชิงงบประมาณระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยการแบ่งสรรให้ส่วนอำเภอต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกันในขณะเดียวกันก็จะจัดสรรให้สมาชิกสภาจังหวัดเพื่อนำไปใช้พัฒนาท้องถิ่นรายละ 100,000 บาท หลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเป็นการแบ่งสรรที่ไม่ได้ยึดเป็นเกณฑ์ตายตัวคือส่วนอำเภอต่าง ๆ อาจเสนอขอของงบประมาณในจำนวนมาก-น้อยกว่าก็ได้ (โปรดดูตารางข้างล่าง ในช่องที่ 2 และ 3 ประกอบ)

²³ สัมภาษณ์ อนุรักษ์ แก้วทองคำ, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร, 26 เมษายน 2535.

²⁴ สัมภาษณ์ สุนพงษ์ ศรีลัมภ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร, 8 พฤษภาคม 2535.

ตารางที่ 1 ประมาณการงบประมาณส่วนอำเภอต่าง ๆ เสนอขอและได้รับการจัดสรรในปี 2535

ช่องที่ 1	ช่องที่ 2	ช่องที่ 3	ช่องที่ 4	ช่องที่ 5	ช่องที่ 6	ช่องที่ 7	ช่องที่ 8	หมายเหตุ
	จำนวน สจ.	วงเงินงบประมาณ ตามเกณฑ์*	ประมาณการ ที่เสนอขอ**	ประมาณการสำหรับ โครงการที่ส่วน อำเภอเสนอขอ และได้รับการบรรจุ ในร่าง	วงเงินที่ปรากฏ ในร่าง โดยมิได้ เสนอขอ	งบพัฒนาที่ฝ่าย บริหารจัดการให้	วงเงินงบพัฒนา ที่ได้รับทั้งสิ้น	
เมืองพิจิตร	7	1,200,000	1,128,640	1,128,640	-	700,000	1,828,640	
ตะพานหิน	4	900,000	1,200,000	971,580	-	1,671,740	2,643,320	
บางมูลนาก	4	900,000	924,370	1,103,530	179,160	554,480	1,837,170	
โพทะเล	4	900,000	900,000	900,000	-	100,000	1,000,000	400,000***
สามง่าม	4	900,000	750,000	750,000	198,900	-	948,900	
ทับคล้อ	3	800,000	647,895	647,895	192,870	161,970	1,002,735	
วังทรายพูน	2	700,000	1,652,000	735,545	213,300	-	948,845	
โพธิ์ประทับช้าง	2	700,000	751,180	751,180	-	448,000	1,199,180	

* วงเงินงบประมาณตามข้อตกลงที่จัดสรรให้ส่วนอำเภอต่าง ๆ อำเภอละ 500,000 บาท และสมาชิกสภาจังหวัด คนละ 100,000 บาท

** ประมาณการงบพัฒนาท้องถิ่นที่แต่ละส่วนอำเภอเสนอขอตามแต่ข้อตกลงในการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนอำเภอและสมาชิกสภาจังหวัด

*** โปรดดูภาคผนวกประกอบในหน้า 3 : ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร แปรญัตติเพิ่มรายจ่ายโครงการพัฒนา

จากตารางข้อมูลแสดงให้เห็นจำนวนตัวเลขวงเงินงบประมาณที่ส่วนอำเภอต่าง ๆ งบประมาณการเสนอขอมายังสำนักงานเลขานุการจังหวัด (ช่องที่ 4) จะเห็นได้ว่าส่วนอำเภอวังทรายพูน ได้เสนองบประมาณเป็นจำนวนวงเงินสูง เกินกว่าหลักเกณฑ์หรือกติกาที่วางไว้ (ช่องที่ 3 700,000 บาท) และเพื่อพิจารณาตัวเลขข้อมูลงบประมาณที่ได้รับการพิจารณาทั้งหมด (ช่องที่ 8 948,845 บาท) จะเห็นได้ว่าส่วนอำเภอวังทรายพูนได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าประมาณการที่เสนอขอ (ช่องที่ 4 1,650,000 บาท) ในขณะเดียวกันหากพิจารณาส่วนอำเภอตะพานหิน ซึ่งประมาณการเสนอของงบประมาณ 1,200,000 บาท (ช่องที่ 4) แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณพัฒนาสำหรับอำเภอตะพานหินทั้งหมด 2,643,320 บาท (ช่องที่ 8) จะเห็นได้ว่าวงเงินนี้ได้รับการจัดสรรสูงกว่าประมาณการที่หน่วยงานเสนอขอ จากตัวอย่างของส่วนอำเภอทั้ง 2 ชี้ให้เห็นว่าในกระบวนการจัดทำงบประมาณจะปรากฏหน่วยงานที่ได้ประโยชน์และหน่วยงานที่สูญเสียประโยชน์แตกต่างกันออกไป สิ่งเหล่านี้ย่อมนำไปสู่ประเด็นของการศึกษาว่า ในการแบ่งสรรงบประมาณให้หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะของการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณหรือไม่ และในส่วนตัวเองที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองในการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ (เงินงบประมาณ)

ในการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ โดยปกติ การแบ่งสรรงบประมาณจะไม่เพียงพอต่อความต้องการของทุกหน่วยงาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง เนื่องจากทรัพยากรการเงินมีจำกัด แต่ความต้องการมีมาก ในลักษณะเช่นนี้หากปล่อยให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณดำเนินไปโดยปราศจากกฎเกณฑ์ หรือกติกาในการกำหนดกรอบแนวทางแล้ว ย่อมเกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบ กล่าวคือ หน่วยงานซึ่งมีทรัพยากรมาก เช่น มีอำนาจ หรืออิทธิพลสูงย่อมใช้สิ่งเหล่านี้โน้มน้าวการตัดสินใจของผู้มีอำนาจจัดสรรได้ ซึ่งผลที่ออกมาจะทำให้หน่วยงานเหล่านี้ได้รับการจัดสรรงบประมาณมาก ในขณะที่หน่วยงานเล็ก ๆ ก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อย เนื่องจากขาดอำนาจ อิทธิพล ในการโน้มน้าวผู้มีอำนาจจัดสรร ดังนั้นเพื่อแสวงหาสูตรในการจัดสรรงบประมาณเป็นการตัดปัญหา เรื่องการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณออกไป การกำหนดกติกาหรือสูตรในการแบ่งสรรวงเงินเพื่อรองรับปัญหาเป็นการล่วงหน้า จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรได้กำหนดกติกาหรือข้อตกลง

ในการจัดสรรงบประมาณเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐาน โดยจัดสรรให้ส่วนอำเภอต่าง ๆ อำเภอละ 500,000 บาทอย่างเท่าเทียมกัน และงบประมาณอีกส่วนจัดสรรให้โดยผ่านสมาชิกสภาจังหวัด ท่านละ 100,000 บาท และยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติตลอดมา อย่างไรก็ตาม วงเงินที่กำหนด ตามกติกาหรือข้อตกลงดังกล่าว ย่อมไม่เพียงพอ ที่จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการต่าง ๆ อันหลากหลายของส่วนอำเภอต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้การต่อสู้ช่วงชิงงบประมาณเพื่อนำไปใช้จัดทำ โครงการพัฒนาท้องถิ่นของอำเภอจึงเกิดขึ้น

เมื่อพิจารณางบประมาณ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดนิจิตร จะพบว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการพิจารณาเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่น ต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัดได้โดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร ซึ่งตั้งไว้ สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดนิจิตรเป็นผู้มีอำนาจใช้โดยเฉพาะ

วิทยา สุขิตานนท์ นายอำเภอบางมูลนาก ได้กล่าวถึงการนำเสนอ โครงการพัฒนาในเขตอำเภอ เพื่อขอสนับสนุนงบประมาณพัฒนาของฝ่ายบริหารว่า

...อย่างไรก็ดียังมีงบประมาณอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งแบ่งสรรให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้ โดยเฉพาะงบประมาณในส่วนนี้ จะเป็นเงินที่สำคัญที่สมาชิกสภาจังหวัดในเขต อำเภอต่าง ๆ จะเข้าไปติดต่อขอโดยตรง โดยจะประสานกับอำเภอ จัดทำ โครงการและนำโครงการไปติดต่อท่านผู้ว่าราชการจังหวัดนิจิตร เพื่อขอ งบประมาณให้อำเภอ จึงเป็นผลงานของเขา (สมาชิกสภาจังหวัด) ในการ พยายามดึงโครงการต่าง ๆ มาลงในพื้นที่อำเภอ ในขณะที่ส่วนอำเภอเองก็จะได้รับ ประโยชน์จากการใช้งบประมาณ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่ เรื่องนี้เรามีผลประโยชน์ที่สอดคล้องกัน และที่สำคัญสมาชิกสภาจังหวัดเหล่านี้จะ เข้าไปมีบทบาทในสภาจังหวัด โดยปกติเวลาเขา (สมาชิกสภาจังหวัด) ดึง งบประมาณมาให้ส่วนอำเภอ เขา (สมาชิกสภาจังหวัด) ก็จะโน้มน้าว (lobby) กับ ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงค่อยมาหาเรา (ส่วนอำเภอ) จึงเชื่อได้ว่าจะได้รับการ

อนุมัติงบประมาณ ด้วยสาเหตุนี้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนอำเภอและสมาชิก
สภาจังหวัดจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก...²⁵

จากคำให้สัมภาษณ์ของคุณวิทยา สุขิตานนท์ สะท้อนให้เห็นประเด็น
สำคัญหลายประการ ประการแรกในการพิจารณาจัดสรรรายการต่าง ๆ ในร่างข้อบัญญัติ
งบประมาณจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดได้แสดงบทบาทในฐานะตัวแทนของเขตอำเภอต่าง ๆ
เพื่อติดตามปกป้องการตัดทอนงบประมาณในส่วนของอำเภอตน ในขณะที่เดียวกันก็จะดึงหรือขอ
เพิ่มเติมงบประมาณให้กับส่วนอำเภอของตน หากมีเงินงบประมาณเหลือเพียงพอ ประการต่อมา
สมาชิกสภาจังหวัดที่เข้าร่วมในการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติเหล่านี้จะต้องยึดถือกติกา หรือ
ข้อตกลงไม่ก้าวก่างบประมาณในส่วนที่จังหวัดจัดสรรให้ส่วนอำเภออื่น ๆ

เชียงศักดิ์ ทองประเสริฐ สมาชิกสภาจังหวัดนิฉัตร ได้ให้สัมภาษณ์
ถึงวิธีการเสนอของบประมาณในส่วนของฝ่ายบริหารที่สนับสนุนโครงการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

...ก่อนที่จะไปขอ โดยปกติจะพาท่าน (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไปดูโดยเอา
ข้อเท็จจริงให้ดู ท่านจะให้หรือไม่ให้เป็นเรื่องของท่าน โดยปกติเราจะต้อง
เตรียมราษฎรในพื้นที่ประชุม โดยเชิญท่านเข้าประชุมชี้แจง ซึ่งหากท่านรับปาก
ราษฎรจะจัดสรรโครงการให้ก็เป็นเรื่องของท่าน...²⁶

สุนงษ์ ศรีลัมภ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนิฉัตร กล่าวถึงการขอ
งบประมาณของสมาชิกสภาจังหวัดในบางกรณีว่า

²⁵ สัมภาษณ์ วิทยา สุขิตานนท์, 20 มีนาคม 2535.

²⁶ สัมภาษณ์ เชียงศักดิ์ ทองประเสริฐ.

...ในการเสนอโครงการบางที่สมาชิกสภาจังหวัดก็ไปขอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัด มักเป็นฐานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมาขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตรงนั้น... เตือนร้อนจริง ๆ ขอให้จัดงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาจุดนี้ ก็เลยเกิดการเมืองในการจัดสรรงบประมาณ เป็นไปในลักษณะใครมีอี่ยวก็ได้ แต่ในที่สุดแล้ว จังหวัดก็ต้องพยายามหาเกณฑ์กลางในการแบ่งสรร...²⁷

จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกาหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรชี้ให้เห็นว่า จากการทิ้งงบประมาณที่เกิดจากกติกาหรือข้อตกลงในการจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละส่วนอำเภอ และจำนวนสมาชิกสภาจังหวัด ยังไม่เป็นที่เพียงพอสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ (ส่วนอำเภอ) ที่ต้องการงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นลงในเขตของตนในลักษณะ เช่นนี้บพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถแสวงหามาได้ คืองบพัฒนาของฝ่ายบริหารการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณ ในส่วนนี้ระหว่างส่วนอำเภอต่าง ๆ จึงเกิดขึ้น ซึ่งบทบาทของแต่ละส่วนอำเภอ มักจะกระทำโดยสมาชิกสภาจังหวัด กล่าวคือ เมื่อผลประโยชน์ของสมาชิกสภาจังหวัดคือการแสวงหางบประมาณพัฒนาท้องถิ่น เพื่อสร้างผลงานของตนให้ปรากฏในขณะที่ส่วนอำเภอต่าง ๆ โดยข้าราชการจะได้รับประโยชน์จากส่วนนี้น้อย ในลักษณะเช่นนี้ สมาชิกสภาจังหวัดจึงมักประสานกับอำเภอในการเสนอของบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของฝ่ายบริหาร ดังที่วิทยาสุชิตานนท์ นายอำเภอบางมูลนากได้กล่าวถึง

วิธีการในการผลักดันโครงการพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและจัดสรรงบฝ่ายบริหารให้นี้ อาจกระทำในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ดังที่เชียงคักดี ทองประเสริฐ สมาชิกสภาจังหวัดพิจิตร เขตอำเภอทับคล้อ ได้ผลักดัน

²⁷ สัมภาษณ์ สุพงษ์ ศรีลัมภ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร, 8 พฤษภาคม 2535.

โครงการพัฒนาในเขตอำเภอทับคล้อ และได้รับงบประมาณอุดหนุนเป็นจำนวนเงิน 161,970 บาท อย่างไรก็ตาม นอกจากวิธีการที่เชิงศักดิ์ ทองประเสริฐ ใช้ในการผลักดันโครงการพัฒนาแล้ว ก็ยังมีวิธีการอื่น ๆ อีก ดังที่สุพงษ์ ศรีลัมภ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร กล่าวถึงในลักษณะเช่นนี้ การขอสนับสนุนงบประมาณในส่วนนี้จึงเป็นเรื่องการเมืองในการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณ ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดพิจิตรกับผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรในฐานะเจ้าของเงินงบประมาณ

จากตารางข้อมูล (ในช่องที่ 7) งบประมาณในส่วนของอำเภอตะพานหินซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรนำเสนอต่อคณะกรรมการจัดทำร่างงบประมาณระดับจังหวัดเป็นจำนวนที่สูงที่สุดคือ 1,671,740 บาท วงเงินจำนวนนี้แสดงให้เห็นประเด็นที่น่าสังเกตบางประเด็น กล่าวคือความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจังหวัดของอำเภอตะพานหินเป็นอย่างไร เราจะพบว่า สำหรับปีงบประมาณ 2535 สมาชิกสภาจังหวัดเขตอำเภอตะพานหินได้ดำรงตำแหน่งประธานสภาจังหวัดพิจิตร และเป็นกรรมการการคลัง ในลักษณะเช่นนี้ การใช้อิทธิพลของสมาชิกสภาจังหวัดไปโน้มน้าวต่อรองในการผลักดันงบประมาณย่อมมีสูงกว่าสมาชิกสภาจังหวัดเขตอื่น ๆ จึงเป็นไปได้ว่าประเด็นเหล่านี้ทำให้งบประมาณในส่วนของฝ่ายบริหารที่อำเภอตะพานหินได้รับมีจำนวนสูงกว่าอำเภออื่น ๆ

ประเด็นสำคัญที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือการผลักดันโครงการพัฒนาในที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณระดับจังหวัด จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ประมาณการรายจ่ายของแต่ละหน่วยงานที่ส่งมายังหน่วยงานงบประมาณจะเกินขีดเพดานประมาณการรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในลักษณะเช่นนี้ จำเป็นที่จะต้องตัดทอนรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ออกให้พอดีกับวงเงินประมาณการรายรับที่ตั้งไว้

ภักดี ชมภูมิ่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ได้กล่าวถึงการกำหนดยอดประมาณการรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรว่า

...งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรมีซึ่งงบประมาณที่เป็นแผนงาน ซึ่งงบประมาณอย่างนี้แผนงานจะเป็นตัวกำหนดวงเงิน สำหรับของเรา (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) จะเป็นในลักษณะรายรับกำหนดรายจ่ายคือ จะต้องจ่ายให้เพียงพอในวงเงินที่มีอยู่...^{2๑}

ด้วยลักษณะของงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ตามที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร กล่าวถึง จึงทำให้ต้องมีการพิจารณาตัดทอน งบประมาณการรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เสนอขอมาให้อยู่ในยอดประมาณการรายรับที่ตั้งไว้ ในการตัดทอนประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ นี้จึงเป็นบทบาทของคณะกรรมการจัดทำร่างงบประมาณ ในระดับจังหวัด จะได้พิจารณาตัดทอนงบประมาณแต่ละหน่วยงานออกไป

ในข้อเท็จจริงของการตัดทอนรายจ่ายดังกล่าวจะ ไม่มีการตัดทอน รายจ่ายประจำที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องให้จ่าย เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ แต่จะตัดทอน รายจ่ายที่นุ่มเฟือยบางส่วน นอกจากนี้ก็จะมีการตัดทอนงบนพัฒนาของอำเภอต่าง ๆ ซึ่งจากตัวเลข ข้อมูลที่ปรากฏ (ช่องที่ 4) การตัดทอนจะจัดสรรให้ทุกส่วนอำเภอใกล้เคียงกับกตีกาหรือข้อตกลง ที่วางไว้ (ช่องที่ 3) อย่างไรก็ตามการตัดทอนงบประมาณในคณะกรรมการจัดทำร่างงบประมาณ ในระดับจังหวัดจะไม่ตัดทอนเฉพาะจำนวนเงินที่เกินมาเท่านั้น แต่จะพิจารณาตามความจำเป็น และข้อเท็จจริงที่ปรากฏ แต่ก็มีมีการตัดทอนวงเงินงบประมาณรวมออกไปต่ำกว่าวงเงินรายจ่าย ซึ่งประมาณการรายจ่ายนี้สามารถจ่ายได้ในปีงบประมาณนั้น* ในลักษณะนี้การผลักดันโครงการ พัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาจังหวัดในขั้นตอนนี้จึงเกิดขึ้น

^{2๑} สัมภาษณ์ ภัคดี ชมภูมิ่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร, 8 พฤษภาคม 2535.

* ประมาณการรายจ่ายในปีงบประมาณ จะต้องต่ำกว่าประมาณการรายรับ ร้อยละ 3 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529.

จากตารางที่ช่องที่ 6 งบประมาณในส่วนของอำเภอทับคล้อ
วังทรายพูน และสามง่าม ได้รับความเห็นชอบนำโครงการพัฒนาเสนอเพิ่มเติมในที่ประชุม
คณะกรรมการ ส่วนอำเภอบางมูลนากเป็นอำเภอที่ได้รับงบประมาณเพิ่มเติม เนื่องจากการ
เปลี่ยนแปลงในการคำนวณประมาณการรายจ่ายในโครงการเดิม (179,160 บาท) และเมื่อ
พิจารณาส่วนอำเภอทับคล้อและส่วนอำเภอสามง่าม เนื่องจากยอดวงเงินที่ได้รับจัดสรรจาก
งบประมาณท้องถิ่นในเขตอำเภอ (ช่องที่ 5) ยังต่ำกว่าข้อตกลงหรือกติกาในการจัดสรร (ช่องที่ 3)
ดังนั้น การเสนอโครงการพัฒนาเพิ่มเติมในขั้นนี้จึงน่าจะเป็นไปตามเงื่อนไขหรือกติกาดังกล่าวนี้
สำหรับส่วนอำเภอวังทรายพูน ซึ่งสามารถผลักดันโครงการพัฒนาท้องถิ่นเข้าสู่ที่ประชุม และได้
ได้รับความเห็นชอบบรรจุในร่างข้อบัญญัติจึงเป็นเพียงส่วนอำเภอเดียวเท่านั้น ที่ได้รับงบประมาณท้องถิ่น
เพิ่มจากเดิมเมื่อได้รับงบประมาณท้องถิ่นตรงตามจำนวนที่ตกลงไว้แล้ว (โปรดดูช่องที่ 5 และ 3)

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เหตุใดส่วนอำเภอวังทรายพูน จึงได้รับการ
จัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือวิธีการในการจัดสรรให้ส่วนอำเภอดังกล่าว
เป็นอย่างไร

สุนงษ์ ศรีลัมภ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร กล่าวถึงการจัดสรร
งบประมาณว่า

...ในที่สุด พวกเขา (สมาชิกสภาจังหวัด) ก็ตกลงกันได้ในลักษณะการแบ่งที่
คล้าย ๆ อกัน คือ บินี่อำเภอนี้เอาไป แต่บิหน้าขอบ้าง เลยกกลายเป็นการ
ใช้เหตุผลส่วนตัวกันไป อันนี้เป็นความยุ่งยากในการจัดสรรหรือแบ่งงบประมาณ
โดยเฉพาะงบพัฒนายุ่งยากมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นคนกลาง...²⁹

²⁹ สัมภาษณ์ สุนงษ์ ศรีลัมภ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร, 8 พฤษภาคม 2535.

จะเห็นได้ว่า ในการแบ่งสรรงบประมาณกลายเป็นเรื่องข้อตกลงระหว่างสมาชิกสภาจังหวัด เป็นเรื่องของการใช้ความล้มพันธ์ส่วนตัวในการของบประมาณในส่วนนี้ให้อำเภอของตนก่อน ในลักษณะเวียนกันไปบ้าง ไม่มีหลักเกณฑ์พิจารณาที่แน่นอนตายตัว การจัดสรรงบประมาณจึงกลายเป็นเรื่องของความล้มพันธ์ส่วนตัวไป ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้ให้เห็น

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมักแสดงบทบาทในการเป็นตัวแทนเขตเลือกตั้งจะพยายามผลักดัน โครงการพัฒนาในเขตเลือกตั้งให้ได้รับการบรรจุในร่างงบประมาณเสนอในชั้นตอนนี้ ในขณะที่ฝ่ายบริหารจะแสดงบทบาทในการวางตัวเป็นกลาง ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจอิทธิพลหรือความล้มพันธ์ส่วนตัว เพื่อโน้มน้าวผลักดันงบประมาณ จึงเกิดขึ้นในชั้นตอนนี้ สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่มีจำนวนจำกัด ในลักษณะเช่นนี้การแบ่งสรรจึงเป็นเรื่องของการเมือง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณในลักษณะดังกล่าว หากฝ่ายบริหารในฐานะคนกลาง ปล่อยให้ดำเนินไปโดยกลไกของตัวเองแล้ว โอกาสที่จะเกิดปัญหา ความยุ่งยากในการจัดงบประมาณที่ไม่ลงตัวก็จะตามมา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารเองก็คาดหวังการสนับสนุนในร่างงบประมาณของฝ่ายบริหารเอง ด้วยเหตุนี้การแสวงหาแนวทางสำหรับลดความยุ่งยากในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงาน และแสวงหาการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อร่างข้อบัญญัติเพื่อนำเสนอในที่ประชุมสภาจังหวัด จึงเป็นมาตรการสำคัญที่ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึง

2) การแบ่งสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาให้กับฝ่ายอำเภอและ

สมาชิกสภาจังหวัด

จากการที่สมาชิกสภาจังหวัดและส่วนอำเภอต่าง ๆ มีผลประโยชน์ร่วมกันในการเสนอของบประมาณสำหรับการพัฒนาในลักษณะเช่นนี้ การแบ่งสรรงบประมาณให้กับส่วนอำเภอต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องของบุคคล 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาจังหวัด และส่วนอำเภอต่าง ๆ ดังนั้นหากปล่อยให้หน่วยงานใดเสนอของบประมาณสำหรับการพัฒนาโดยอิสระ

ย่อมเป็นไปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณย่อมไม่ลงตัว หรือจะเป็นไปในรูปอำเภอไหนมีอิทธิพลสูง เช่น จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดมาก หรือคุ้นเคยกับฝ่ายบริหารก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณให้มาก ในลักษณะเช่นนี้จะเกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบอย่างเห็นได้ชัด

สุนทร ศรีลัมภ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร ได้กล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ว่า "...การแบ่งสรรงบประมาณให้ลงตัวและเป็นที่ยอมรับเป็นเรื่องยาก เราพยายามหาสูตรในการจัดสรรซึ่งเป็นสูตรกลาง ในการให้นำหนักต่อการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับการพัฒนา..."³⁰

ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาจังหวัด มักแสดงบทบาทในการเป็นท้องถิ่นนิยมและต้องการงบประมาณส่วนหนึ่งมาใช้เพื่อการสร้างผลงานหาเสียงของตนเองในฐานะที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจิตร กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า "...มันพูดยาก บางทีเขา (สมาชิกสภาจังหวัด) เข้ามาในฐานะตัวแทนประชาชน บางครั้งเขาก็ต้องการตอบสนองต่อสิ่งที่เขาได้รับปากไว้ เพื่อเป็นฐานเสียงของเขา..."³¹ ด้วยเหตุนี้ การจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นให้ส่วนอำเภอต่าง ๆ จึงเป็นไปใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ (1) จัดสรรให้เป็นรายส่วนอำเภอ อำเภอละ 500,000 บาท (2) จัดสรรให้ตามจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดคนละ 100,000 บาท ในลักษณะเช่นนี้งบประมาณท้องถิ่นที่ส่วนอำเภอต่าง ๆ จะได้รับย่อมแปรผันตามจำนวนสมาชิกสภาจังหวัด (ดูช่องที่ 2 และ 3)

กัทดี ชมภูมิ่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

³⁰ สัมภาษณ์ สุนทร ศรีลัมภ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร.

³¹ สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, เลขานุการจังหวัดพิจิตร.

...การที่สมาชิกสภาจังหวัดมีลักษณะท้องถิ่นนิยมและมุ่งดึงงบประมาณเข้าส่วน
อำเภอตน ในลักษณะเช่นนี้ฝ่ายบริหารในฐานะคนกลาง จึงจำเป็นต้องหาข้อยุติร่วม
กันในเบื้องต้นก่อน ซึ่งนำไปสู่การจำกัดวงเงินที่เสนอขอ เพื่อจะได้ไม่มีการ
ก้าวก่ายกันมาก ในทฤษฎีจริง ๆ เราไม่มีการแบ่ง แต่จะอยู่ที่ปัญหา ความต้องการ
ของส่วนต่าง ๆ แต่เมื่อสมาชิกสภาจังหวัดต่างก็ต้องการดึงงบประมาณเข้าส่วน
อำเภอของตน จุดนี้คือจุดที่ต้องแก้ไข คือพยายามทำให้เกิดความสำนึกในการเป็น
ตัวแทนจังหวัด...^{๓๒}

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกล่าวถึงสาเหตุสำคัญที่ต้องมี
การจำกัดงบประมาณท้องถิ่นของอำเภอ เนื่องจากบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในการดึงงบประมาณ
พัฒนาท้องถิ่นให้อำเภอของตน หากไม่มีการวางกฎ กติกา หรือข้อตกลงไว้ก่อนก็จะเกิดการ
ก้าวก่ายดังนั้น ความยุ่งยากต่าง ๆ ก็จะตามมา

เชียงศักดิ์ ทองประเสริฐ สมาชิกสภาจังหวัดพิจิตร ได้กล่าวถึง
เรื่องนี้ ดังนี้

...การแบ่งสรรงบประมาณตามจำนวนสมาชิกสภาจังหวัด ในแต่ละเขตอำเภอ
เป็นผลดี คือทำให้การประชุมไม่ยืดเยื้อ หากต่างคนต่างแย่งกัน ประชุมวิสามัญ
อย่างน้อย 15 คน ก็ไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากตกลงกันไม่ได้ ต่างคนต่างก็ต้องการ
ดึงงบประมาณเข้าส่วนของตน หากปล่อยให้โต้เถียงกันในสภาก็ไม่ลงตัว...^{๓๓}

จะเห็นได้ว่าการที่ฝ่ายบริหารกำหนดวงเงินในการจัดสรร
งบประมาณเพื่อการพัฒนาให้แต่ละส่วนอำเภอโดยประมาณก่อน ก็เพื่อประโยชน์ในการลดความ

^{๓๒} สัมภาษณ์ ภัคดี ชมภูมิ่ง, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร.

^{๓๓} สัมภาษณ์ เชียงศักดิ์ ทองประเสริฐ, สมาชิกสภาจังหวัดพิจิตร.

ขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ลงตัว ตลอดจนความยุ่งยาก สำหรับการที่สมาชิกสภาจังหวัดไม่สามารถตกลงกันได้ ในการพิจารณางบประมาณเพื่อการพัฒนา ของส่วนอำเภอต่าง ๆ อย่างไรก็ตามกติกาหรือข้อตกลงพื้นฐานในการแบ่งสรรงบประมาณใน ลักษณะเช่นนี้อาจไม่ตายตัว ขึ้นอยู่กับวงเงินงบประมาณในแต่ละปี และความเห็นพ้องต้องกันของ สมาชิกสภาจังหวัด และวงเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กับสมาชิกสภาจังหวัดและส่วนอำเภอ เพื่อ จัดทำโครงการพัฒนาเหล่านี้ มักจะไม่เพียงพอต่อการสนองตอบความต้องการ หรือแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชน ด้วยเหตุนี้เมื่อมีงบประมาณบางส่วนเหลือ สมาชิกสภาจังหวัดจะ เป็นผู้มึนบทบาทสำคัญในการดึงเงินงบประมาณส่วนนั้นมาใช้ในการจัดทำโครงการพัฒนาในเขต อำเภอของตน

ด้วยกติกาหรือข้อตกลงในการแบ่งสรรงบประมาณให้ส่วนอำเภอ ต่าง ๆ และสมาชิกสภาจังหวัดนำไปใช้ในโครงการพัฒนาในส่วนอำเภอของตน ย่อมมีผลต่อการ พิจารณาโครงการพัฒนาในขั้นของการตัดทอนงบประมาณ เชียงศักดิ์ ทองประเสริฐ ได้กล่าวถึง ประเด็นนี้ว่า

... โดยปกติ จะเป็นการตัดทอนงบประมาณของหน่วยงานในระดับจังหวัด สำหรับระดับอำเภอน้อยมาก เนื่องจากเราตกลงกันมาก่อนแล้ว โดยปกติถือเป็น ธรรมเนียมปฏิบัติที่จะต้องผ่านให้ (ไม่ตัดงบประมาณ) ในส่วนของอำเภอที่ได้รับการ จัดสรรงบประมาณตามโควต้า สมาชิกสภาจังหวัดจะตกลงกันก่อนว่าของตนเอง มีกี่โครงการ จำนวนเท่าใด อะไรบ้าง เอามาเสนอในที่ประชุม ตกลงกัน เรียบร้อย...³⁴

³⁴ สัมภาษณ์ เชียงศักดิ์ ทองประเสริฐ, สมาชิกสภาจังหวัด.

ปรีชา มีสมศักดิ์ ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

...ส่วนมากจะแบ่งกันเรียบร้อย เมื่อเสนอเข้าในสภา ในทางข้อเท็จจริง จะไม่มีการตัดกัน แต่จะมาตัดงบประมาณฝ่ายบริหาร หากอำเภอหนึ่งอำเภอใด ไม่พอใจงบประมาณของตนด้วยเห็นว่าได้น้อย ก็จะมาพิจารณางบประมาณของฝ่ายบริหาร อะไรที่ลดได้ (เช่นในปีปัจจุบัน 2535) จะตัดวงเงินในเรื่องน้ำมัน ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร ซึ่งเห็นว่าจะนำไปพัฒนาเขตนั่น จะดีกว่าจะเสนอตัดออกไป...^{๓๕}

จะเห็นได้ว่าการแบ่งสรรงบประมาณในส่วนของอำเภอต่าง ๆ เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดยอดวงเงินแล้ว งบประมาณเพื่อการพัฒนาในส่วนนี้จะได้รับหลักประกันว่าจะไม่ถูกตัดทอนหรือลดรายจ่ายแต่อย่างใด แต่ถ้าหากเสนอขอเกินอัตรา วงเงินที่ตกลงกันได้ก็อาจถูกตัดทอนลงได้ เช่น กรณีของส่วนอำเภอวังทรายพูน นอกจากนั้นยังพัฒนาในบางประเภทหากสมาชิกสภาจังหวัดสามารถแสวงหาเพิ่มเติมได้ ก็จะเป็นงบประมาณของส่วนอำเภอนั้น ๆ ไป อย่างไรก็ตาม งบประมาณในส่วนนี้ย่อมเป็นที่ต้องการของส่วนอำเภออื่น ๆ ด้วย การต่อสู้แย่งชิงงบประมาณ การใช้การโน้มน้าวผู้มีอำนาจในการจัดสรร จึงเป็นเรื่องที่ปรากฏให้เห็นลักษณะการเมืองอย่างเด่นชัด แต่สำหรับการกำหนดข้อตกลงและเงื่อนไขในการจำกัดวงเงินของหน่วยงานในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการหาข้อยุติ ซึ่งทุก ๆ ฝ่ายเห็นต้องกันว่าจะจุดนี้จะเอื้อประโยชน์ให้กับทุก ๆ ฝ่ายได้อย่างดีที่สุด และมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

3) การแบ่งสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาระหว่างฝ่ายบริหารและ

ฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยหลักปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารสามารถตั้งจ่ายได้ และรายจ่ายเหล่านี้ก็มีได้อยู่ในขอบเขต ยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องการผ่านการพิจารณา ตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งงบประมาณในส่วนนี้ฝ่ายบริหารต้องนำเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติในร่างข้อบัญญัติงบประมาณด้วย

^{๓๕}สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, เลขานุการจังหวัดพิจิตร.

ด้วยเหตุนี้การพิจารณารายจ่ายเหล่านี้จึงไม่ตัดสิทธิสมาชิกสภาจังหวัดในการพิจารณาตัดทอน

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขาธิการจังหวัดพิจิตร ได้กล่าวถึงงบประมาณ
ท้องถิ่น ดังนี้

...อย่างไรก็ตามงบประมาณ สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็นงบประมาณ
เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของฝ่ายบริหาร ซึ่งให้เป็นสิทธิของผู้ว่าราชการจังหวัด
มีอำนาจใช้ อีกส่วนหนึ่งจัดสรรให้กับแต่ละส่วนอำเภอต่าง ๆ สำหรับงบประมาณ
พัฒนาของฝ่ายบริหาร นั้น งบประมาณในส่วนนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณา
ซึ่งงบประมาณในส่วนนี้ต้องทำโครงการขอใช้งบประมาณให้เรียบร้อย และอีกส่วน
เป็นงบสำรองจ่ายในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะใช้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน เช่น
สาธารณภัยต่าง ๆ ...โดยปกติท่าน(ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร)เป็นผู้พิจารณาให้
ทางเลขานุการจังหวัดเป็นผู้สำรวจและเก็บโครงการไว้เพื่อประชุม ทาง
เลขานุการจังหวัดก็จะนำโครงการต่าง ๆ เหล่านี้มาเสนอทั้งหมด โดยจัดลำดับ
ตามความจำเป็น โดยปกติการจัดลำดับต่าง ๆ เหล่านี้ ท่านผู้ว่าราชการจังหวัด
จะพิจารณาเอง แต่เมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการระดับจังหวัด
ก็จะต้องชี้แจงเพื่อขอมติของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณระดับจังหวัด...³⁶

ในขณะเดียวกัน เชียงศักดิ์ ทองประเสริฐ สมาชิกสภาจังหวัด
กล่าวถึงงบประมาณ ซึ่งเป็นส่วนของฝ่ายบริหาร ว่า

...ในการแบ่งสรรงบประมาณ ฝ่ายบริหารเองก็มีงบประมาณส่วนหนึ่งที่กันไว้
สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดใช้โครงการต่าง ๆ (ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดจะ
ไม่แตะต้อง) ดังนั้น (วงเงิน) งบประมาณก็จะแบ่งออกเป็นงบประมาณของฝ่าย
บริหาร และงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ทุกฝ่ายจะต้องยึดกติกาเหล่านี้

³⁶ สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, เลขานุการจังหวัดพิจิตร.

เพื่อให้ลงตัว เป็นการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
 ดังนั้นหลักการสำคัญในการจัดสรร (วงเงิน) งบประมาณ จึงเป็นการ
 ประนีประนอมกันมากกว่า...^{๒๗}

จากการที่ฝ่ายบริหารได้ทำข้อตกลงในส่วนของการจัดทำโครงการ
 พัฒนาของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยโครงการเหล่านี้เป็นโครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอ โดย
 จัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งไว้สำหรับโครงการเหล่านี้ด้วย จึงเป็นที่รู้กันว่าโครงการพัฒนาของ
 ฝ่ายบริหารย่อมได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยไม่ยาก เนื่องจากมีการสำรองเงินส่วนหนึ่งไว้
 สำหรับโครงการเหล่านี้แล้ว

ตารางที่ ๒ แสดงประมาณการรายจ่ายสำหรับโครงการพัฒนา ของส่วนอำเภอที่
 ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรเป็นผู้นำเสนอ

ที่	อำเภอ	ประมาณการที่ เสนอขอ (บาท)	การพิจารณาใน คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด (บาท)	การพิจารณา ในสภาจังหวัด (บาท)	หมายเหตุ
1	เมือง	700,000	700,000	700,000	
2	ตะพานหิน	1,671,740	1,671,740	1,671,740	
3	บางมูลนาก	1,517,910	1,517,910	1,517,910	
4	โพทะเล	100,000	100,000	100,000	
5	โพธิ์ประทับช้าง	448,000	448,000	448,000	
6	ทับคล้อ	161,970	161,970	161,970	
	รวม	4,599,620	4,599,620	4,599,620	

^{๒๗} สัมภาษณ์ เชียงศักดิ์ ทองประเสริฐ, สมาชิกสภาจังหวัดพิจิตร.

3. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาจังหวัดนิจิตร

เมื่อคณะกรรมการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัดได้พิจารณาประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานแล้วก็จะให้เลขานุการจังหวัดนิจิตร เป็นผู้รวบรวมจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี เสนอต่อปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนิจิตร เพื่อนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด นำเข้าประชุมพิจารณาในสภาจังหวัดต่อไป

สำหรับการพิจารณาร่างงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยสภาจังหวัด จะดำเนินไปตามขั้นตอนในการประชุมสภาจังหวัด โดยเริ่มจากวาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการ วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาแปรญัตติ วาระที่ 3 เป็นขั้นลงมติให้ความเห็นชอบ

จากการเตรียมการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยถือหลักการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการเชิญตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติเข้าร่วมในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการคลัง สภาจังหวัดนิจิตร ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาจังหวัดที่รู้เรื่องรายละเอียดในร่างข้อบัญญัติงบประมาณจังหวัดอย่างดีคือบุคคลเหล่านี้ เนื่องจากร่างข้อบัญญัติที่นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อตกลงร่วมกันในการจัดสรรงบประมาณและการประนีประนอมกันระหว่างตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ดังนั้น ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเพื่อนำเสนอต่อสภาจังหวัด จึงได้รับการสนับสนุนโดยไม่ยากทำให้สภาจังหวัดนิจิตรถูกกล่าวว่าเป็นเสมือนตรายางของฝ่ายบริหาร "...ผมขออนุญาตประเด็นอำเภอเมืองนิจิตร ได้กล่าวว่าสภาจังหวัดนี่คือตรายางนะครับ มาถึงก็ยกมือกันไม่ได้อ่านนะครับ 75 นาทีจบ..."^{๑๑}

^{๑๑} รายงานการประชุมสภาจังหวัดนิจิตรสมัยวิสามัญ ประจำปี 2535 ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2534 เวลา 10.00 น. ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนิจิตร

จากการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณของสภาจังหวัดที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยมีได้พิจารณารายละเอียดในส่วนของงบประมาณรายจ่ายมากนัก จึงทำให้สภาจังหวัดถูกมองว่าเป็นตรายางของฝ่ายบริหาร

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจิตร กล่าวถึงการพิจารณาของสภาจังหวัดในวาระที่ 1 ดังนี้ "...ในขั้นนี้จะมีการพิจารณารายละเอียด ความถูกต้องของเอกสาร และอภิปรายกัน สุดท้ายก็จะลงมติรับหลักการหรือไม่ หากรับหลักการก็ส่งให้คณะกรรมการการคลังแปรญัตติกำหนดให้พิจารณากัน..."^{๑๑}

สำหรับในขั้นตอนรับหลักการในวาระแรก เนื่องจากเป็นขั้นรับหลักการของร่างข้อบัญญัติงบประมาณของฝ่ายบริหารเท่านั้น ในส่วนนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะเข้าชี้แจงต่อที่ประชุมในเรื่องของหลักการของการจัดทำร่างข้อบัญญัติ ตลอดจนประมาณการรายรับ-รายจ่าย ที่เป็นภาพรวม ให้สมาชิกสภาจังหวัดได้ทราบ และอภิปราย รับหลักการในขั้นตอนนี้

โดยปกติแล้ว หากร่างงบประมาณเกิดจากการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ในขั้นตอนของการรับหลักการจะผ่านการพิจารณาโดยไม่ยาก การประนีประนอมที่กล่าวถึง ก็คือ การแบ่งสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่สมาชิกสภาจังหวัดคาดหวังจากงบประมาณ นั้นหมายถึง โครงการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ที่แบ่งสรรลงในเขตอำเภอต่าง ๆ เป็นไปตามความคาดหวังของสมาชิกสภาจังหวัดหรือไม่ เนื่องจากกรรมการการคลังจะเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอในการร่วมจัดสรรงบประมาณในขั้นตอนการจัดทำร่างข้อบัญญัติอยู่แล้ว และแสดงบทบาทในการปกป้องผลประโยชน์ของเขตเลือกตั้งของตน

^{๑๑}สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, เลขานุการจังหวัดพิจิตร.

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจิตร กล่าวถึงการปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกสภาจังหวัดในเรื่องนี้ "...คือดูแล้วว่า โครงการจำนวนเงินที่จะไปลงในเขตอำเภอจะได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่..."⁴⁰

ดังนั้นในลักษณะเช่นนี้ ร่างงบประมาณจึงเป็นการแบ่งสรรผลประโยชน์ให้เขตอำเภอต่าง ๆ อย่างทั่วถึง การคัดค้านร่างข้อบัญญัติงบประมาณในชั้นรับหลักการของสภาจังหวัดจึงเป็นไปได้น้อยมาก

การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ เมื่อสภาจังหวัดได้ประชุมพิจารณาลงมติรับหลักการในวาระแรกไปแล้ว ก็จะเสนอให้คณะกรรมการการคลังเป็นผู้พิจารณาคำแปรญัตติต่าง ๆ ของสมาชิกสภาจังหวัดและฝ่ายบริหาร

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจิตร กล่าวถึงขั้นตอนในการแปรญัตติว่า

...ตามระเบียบงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว สมาชิกสภาจังหวัด จะแปรญัตติได้แก่ เสนอตัด ลดรายจ่ายเท่านั้น เมื่อตัดแล้วก็ต้องตัดทั้ง ทำนผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจที่จะแปรญัตติเพิ่มขึ้นได้ตลอดเวลาทั้งงบประมาณ ยังไม่ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 ส่วนใหญ่จะพบกันครึ่งทางหากต้องการเอาไปทำอะไร ก็ไปขอให้ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดแปรญัตติเพิ่ม อันนี้แล้วแต่ท่านผู้ว่าราชการจังหวัด...⁴¹

⁴⁰ สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, เลขานุการจังหวัดพิจิตร, 7 กุมภาพันธ์ 2535.

⁴¹ สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์.

ในการพิจารณาตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยปกติสมาชิกสภาจังหวัดที่ขอแปรญัตติตัดทอนงบประมาณมักจะมีการประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการภายในกันก่อนแล้ว เนื่องจากสมาชิกสภาจังหวัดไม่มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายจ่ายต่าง ๆ ได้เอง ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น หากตัดทอนรายจ่ายทิ้งไป โดยไม่ประสานงานก่อนก็จะเป็นการตัดงบประมาณทิ้งโดยไม่มีการนำเงินจำนวนนั้นมาตั้งจ่ายอีก

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจิตร กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

...โดยปกติสมาชิกสภาจังหวัดผู้ขอแปรญัตติตัดทอนงบประมาณรายจ่ายจะมีความจำเป็นตัดเพื่อเอาไปทำอะไร จะมีการโน้มน้าว (lobby) เป็นการภายในว่า จะตัดรายจ่ายส่วนนี้ออก และเอาไปเพิ่มสำหรับโครงการอะไร เช่น ตัดค่าน้ำมันเชื้อเพลิง รถยนต์ เครื่องถ่ายเอกสาร ซึ่งเขาจะมีโครงการ จำเป็นและเห็นว่ารายจ่ายดังกล่าวไม่จำเป็น หากนำมาใช้สำหรับโครงการพัฒนาที่ขอเพิ่ม จะเป็นการดีกว่า โดยปกติจะตัดไปเพื่องบพัฒนาและการขอเพิ่มเติมโครงการได้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร ดังนั้นในการตัดทอนรายจ่ายของสภาจังหวัด ก็จะต้องโน้มน้าว (lobby) ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และกรรมการคลังด้วย ต้องประสานงานภายในแน่ มิฉะนั้นจะไม่สำเร็จ เพราะติดขัดแต่เพิ่มเติมไม่ได้ หากตัดงบประมาณ ส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายในหน่วยงานระดับจังหวัด... จะไม่ตัดงบประมาณเพื่อการพัฒนาของส่วนอำเภอ เพราะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่มีการแบ่งสรรในคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในระดับจังหวัดมาแล้ว และจะต้องเคารนซึ่งกันและกัน...⁴²

⁴² สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, เลขานุการจังหวัดพิจิตร, 7 กุมภาพันธ์ 2535.

จากคำชี้แจงของเลขานุการจังหวัดพิจิตรดังกล่าว แสดงให้เห็นรูปแบบการแปร
 ญัตติตัดทอนงบประมาณของสมาชิกสภาจังหวัด ในขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณใน
 วาระที่ 2 จะพบว่าการประสานงานระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารจะเกิดขึ้น ในแง่ของ
 การตัดทอนรายจ่ายอย่างหนึ่ง และการนำไปเพิ่มให้กับรายจ่ายอีกอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เมื่อ
 ตัดทอนรายจ่ายลงไป อำนาจในการแปรญัตติเพิ่มเติมรายจ่ายที่สมาชิกสภาจังหวัดต้องการจะเป็น
 ของฝ่ายบริหาร สำหรับสภาจังหวัดพิจิตรการแปรญัตติตัดทอนงบประมาณรายจ่าย จึงเป็นเรื่อง
 ของการของงบประมาณของฝ่ายบริหารไปตั้งจ่าย ให้กับงบประมาณท้องถิ่นเขตเลือกตั้ง ของผู้ขอ
 แปรญัตติเหล่านั้น

ข้อเท็จจริงนี้ปรากฏในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด เรื่องงบประมาณ
 รายจ่ายประจำปี 2535 ในขั้นตอนของการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติจังหวัด เรื่องงบประมาณ
 ดังกล่าวมีสมาชิกสภาจังหวัด เสนอแปรญัตติตัดทอนรายจ่าย 2 ท่าน คือ สมาชิกสภาจังหวัด
 เขตอำเภอเมืองพิจิตร และสมาชิกสภาจังหวัดเขตอำเภอโพทะเล ซึ่งขอตัดทอนรายจ่ายของ
 หน่วยงานส่วนโยธา ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับจังหวัด ในรายการค่าวัสดุ น้ำมันเชื้อเพลิงและ
 หล่อลื่น กับเครื่องถ่ายเอกสารเป็นจำนวนเงิน 580,000 บาท นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด
 ได้เสนอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายในงบพัฒนาท้องถิ่น สำหรับส่วนอำเภอโพทะเล
 ในวงเงิน 400,000 บาท และจ่ายสำหรับรายจ่ายอื่น ๆ 180,000 บาท*

โดยปกติแล้ว เมื่อการจัดทำงบประมาณเป็นไปอย่างลงตัวและเรียบร้อย
 การแบ่งสรรเป็นที่พอใจแก่สมาชิกสภาจังหวัดทุกส่วนอำเภอ การแปรญัตติตัดทอนรายจ่ายของ
 ฝ่ายบริหารจะเกิดขึ้นน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากการแปรญัตติของสมาชิกสภาจังหวัดจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อ
 เห็นว่างบพัฒนาท้องถิ่นในส่วนอำเภอของตนได้น้อยไม่เพียงพอ จึงขอเพิ่มเติมงบประมาณในส่วนนี้
 โดยขอตัดทอนรายจ่ายบางส่วนของฝ่ายบริหารออกไป เพื่อนำมาใช้สำหรับจัดทำโครงการพัฒนา
 ในส่วนนี้

*โปรดดูภาคผนวก หน้า 134-143 .

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัดพิจิตร กล่าวถึงประเด็นการตัดทอนงบประมาณของสมาชิกสภาจังหวัด ในชั้นตอนนี้ว่า

(การตัดทอน) ก็มี แต่ส่วนมากจะมีการแบ่งกันก่อนเรียบร้อย เมื่อเสนอเข้าสภาในข้อเท็จจริงจะมีการตัดงบประมาณของฝ่ายบริหาร หากอำเภอหนึ่งอำเภอใดไม่พอใจที่งบประมาณของตนเองได้น้อย ก็จะมาพิจารณาของฝ่ายบริหาร อะไรที่สามารถลดได้...⁴³

ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรอาจพิจารณาแปรญัตติเพิ่มเติมรายจ่ายให้ตามที่สมาชิกสภาจังหวัดเสนอมา อย่างไรก็ตาม ในลักษณะเช่นนี้ฝ่ายบริหารย่อมสูญเสียผลประโยชน์ เนื่องจากการถูกตัดทอนในลักษณะเช่นนี้ ฝ่ายบริหารจะดำเนินการต่ออย่างไร

ปรีชา มีสมศักดิ์ เลขานุการจังหวัด ชี้ให้เห็นประเด็นนี้ว่า

เรา (ฝ่ายบริหาร) สามารถหาทางออก (จากการถูกตัดงบประมาณ) ได้ มันมีทางออก หมายความว่า ถ้ามีการตัดงบประมาณได้ ก็จะมีข้อตกลงเช่น หากงบประมาณไม่พอ เราจะใช้วิธีโอนรายจ่ายจากยอดที่เหลือจากรายการที่ไม่ได้ใช้มาเพิ่มเติมภายหลัง มีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเข้ามา รายรับมากขึ้น เราจะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในกิจการนั้น เป็นข้อตกลง ดังนั้น ทางฝ่ายบริหารมีทางเลือกได้⁴⁴

ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า ขั้นตอนการแปรญัตติตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาจังหวัด ไม่ใช่การใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารงาน โดย

⁴³ สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์, เลขานุการจังหวัดพิจิตร.

⁴⁴ สัมภาษณ์ ปรีชา มีสมศักดิ์.

ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นการฟังหาหรือการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่จัดทำไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณมาเป็นรายการใช้จ่ายอย่างอื่น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแปรญัตติตัดทอนงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อความคุ้มครองตรวจสอบฝ่ายบริหารแต่เป็นการขอเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ โดยแปรญัตติตัดทอนรายการเดิมออกไป โดยอาศัยความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับฝ่ายบริหาร เพื่อโน้มน้าวฝ่ายบริหารให้แปรญัตติเพิ่มเติมรายการใช้จ่ายอย่างอื่นที่ต่อต้องการในภายหลัง ดังนั้นวงเงินงบประมาณในร่างข้อบัญญัติงบประมาณจังหวัดจึงมิได้เปลี่ยนแปลงไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย