

## บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณ ของเทศบาลตำบลด่านเกวียนจังหวัดนครราชสีมา

### The Role of Interest Groups in Municipal Budget Allocation in DankwianSub – DistrictMunicipality,NakhonRatchasima Province

วัชรินทร์ อุนาริเน<sup>1</sup>  
ปธาน สุวรรณมงคล<sup>2</sup>  
ธนศักดิ์ สายจำปา<sup>3</sup>

#### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลด่านเกวียน จังหวัดนครราชสีมา (2) เสนอแนะแนวทางการส่งเสริมบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการศึกษาใช้วิธีศึกษาเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสังเกตการณ์และวิธีการสัมภาษณ์ โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงจำนวน 21 คน และนำเสนอผลการวิเคราะห์แบบพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า (1) กลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทโดยตรงกับกระบวนการการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล คือกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานประจำ เป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุด รองลงมาได้แก่ กลุ่มประชาคม กลุ่มหน่วยงาน

กำกับดูแล และกลุ่มผู้ค้าขายในเขตเทศบาล ตามลำดับ เป็นกลุ่มที่มีบทบาทโดยอ้อม (2) แนวทางการส่งเสริมบทบาทกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการงบประมาณได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมความรู้ในวิธีการและขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมกระบวนการคิดแบบวิเคราะห์ร่วมกันแบบเปิดเผย และให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีบทบาทติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณจนสามารถเสนอข้อมูลที่เป็นเหตุเป็นผลได้ให้แก่ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานประจำ เพื่อให้เกิดการร่วมมือกันพัฒนาท้องถิ่นระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

**คำสำคัญ :** บทบาท, กลุ่มผลประโยชน์, การจัดสรรงบประมาณ, เทศบาลตำบลด่านเกวียน นครราชสีมา

<sup>1</sup> นักศึกษาลัทธิศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>2</sup> อาจารย์ที่ปรึกษา ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>3</sup> อาจารย์ที่ปรึกษา ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



## ABSTRACT

The objectives of this research are (1) to study the role of interest groups in the allocation of the municipal budget in Dan Kwian Sub-district Municipality, NakhonRatchasima Province; and (2) to recommend approaches to promoting a more constructive role for interest groups in the allocation of budgets of local administrative organizations.

This research employs qualitative research methods including documentary research, observation and interviews. Twenty one key informants are chosen through purposive sampling for interviews. The data are analyzed and presented through descriptive analysis.

The results show that firstly, the interest groups directly involved with the process of budget allocation in the municipality are the group of local administrators, the local council members, and regular municipal

employees. Those three groups have the largest role in budget allocation. The interest groups with lesser and indirect roles are civil society, supervisory or operation units and local merchants. Secondly, the best approach to promoting a more constructive role is to have the local administrative organization providing more knowledge about the proper methods and steps of budget allocation to the relevant parties. This includes its role in promoting an open and cooperative process, and giving all relevant parties a role in following up on results and evaluating the use of the budget so that the administrators, council members and regular employees can receive accurate information. It is expected that this approach will bring about a more effective cooperation among all related parties in promoting local development.

**Keywords :** Roles, Interest Groups, Budget management , Municipality in NakhonRatchasima

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดกรอบแนวทางเจาะจงลงไปให้ มีกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เน้นกำหนดการจัดสรรงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณ ดังหมวด 14 การปกครองท้องถิ่นมาตรา 287 “ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวด้วย”

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

เพื่อตัดสินใจได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ซึ่งได้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เรียกได้ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง” และตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะ สุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เป็นผลให้สุขาภิบาลด่านเกวียน ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลด่านเกวียนเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางมายังส่วนท้องถิ่น

โดยสาระสำคัญได้กำหนดการดำเนินกิจการต่างๆ เกี่ยวกับการบริการสาธารณะของเทศบาล ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามครรลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบ

มีส่วนร่วม ตามหลักการการมีส่วนร่วม เช่น ร่วมรับฟัง ร่วมรับรู้ ร่วมเสนอแนะ ร่วมดำเนินการกิจกรรมโครงการ ร่วมได้รับประโยชน์ ร่วมติดตาม ร่วมประเมินผล ร่วมปรับปรุงพัฒนา เนื่องจากเทศบาลเป็นองค์กรท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีหน้าที่ปกครองและบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบกับชุมชนทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลเป็นอย่างมาก มีฐานะเป็นทรวงการเมืองและเป็นเวทีการเมืองระดับชาวบ้านจนถึงการเมืองระดับชาติมีการดำเนินการร่วมกับเทศบาลหลายกลุ่ม กฎหมายและระเบียบกำหนดวิธีการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลในขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ เช่น ร่วมกำหนดทิศทางการดำเนินงานกิจการเทศบาลร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลร่วมจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณของเทศบาลร่วมจัดสรรงบประมาณของเทศบาลร่วมจัดทำเทศบัญญัติต่าง ๆ ของเทศบาล และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโครงการต่าง ๆ ของเทศบาล ซึ่งถือเป็นเรื่องระบอบประชาธิปไตยที่สามารถกระทำได้

กลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) ถือเป็นเรื่องหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล ทั้งนี้เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนหลายกลุ่มในสังคมที่มารวมตัวกัน มีปฏิสัมพันธ์กัน หรือมีความเห็นร่วมกัน กลุ่มประชาชนนอกจากจะมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกผู้ปกครอง ผู้บริหารของตนแล้วยังมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกฎหมายกติกาในระบอบประชาธิปไตยซึ่งผู้ใดจะละเมิดมิได้การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวการจัดตั้งกลุ่ม สมาคม สหภาพ สหพันธ์ องค์กรเอกชนของประชาชนนี้จะกระทำมิได้

การกำหนดนโยบาย การจัดทำโครงการ การจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นด้านต่างๆ นั้นอาจเกิดปัญหาใหม่ขึ้นมาได้ หากไม่มีการติดตามตรวจสอบวิเคราะห์ในขั้นตอนต่างๆ ให้สมบูรณ์รอบคอบ จะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมทั้งในสภาพปัจจุบัน หรือในช่วงกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป สภาพปัญหาของสังคมที่ต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อการวางแผนการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องทั้งทาง ด้านสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการเมืองการบริหาร หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนต่อการบริหารจัดการท้องถิ่น ในที่นี้คือหน่วยที่เล็กที่สุดคือ การบริหารเทศบาล อาจจะทำให้ส่งผลให้การดำเนินงานการบริหารเทศบาลไม่

ตอบสนองปัญหาและความต้องการครบทุกรอบด้าน หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่เกิดประโยชน์สูงสุดโดยสังคมส่วนรวมในทางที่ควรจะเป็น ซึ่งก็มีในบางเทศบาลที่ผู้บริหารเทศบาลพึงพอใจที่จะไม่ให้มี “กลุ่มตัวกลาง” องค์กรของประชาชนในพื้นที่หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ มาเกี่ยวข้องได้ แต่อาจจะให้กลุ่มอื่นๆ มีเพียง “บทบาท” แค่นั้นประกอบมาเป็นพิธีการ เพื่อดำเนินงานให้ดูเหมือนว่าถูกต้องสมบูรณ์แล้วเท่านั้นผู้บริหารเทศบาลอาจมองว่า “กลุ่มผลประโยชน์” ต่างๆ เหล่านั้น เข้ามาต่อรองแบ่งอำนาจหรือจัดสรรทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดของสังคมไปจากเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายของกลุ่มการเมืองของฝ่ายบริหาร ดังนั้น กลุ่มผู้บริหารมักจะใช้ช่วงเวลาที่สังคมที่ขาด “กลุ่มผลประโยชน์” ที่สนใจที่จะมีส่วนร่วม ในการรับรู้ การเสนอความเห็น การเรียกร้อง การตัดสินใจ การร่วมวางแผน การร่วมดำเนินโครงการในกิจการเทศบาล ร่วมติดตามประเมินผล โดยเฉพาะ “กระบวนการการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล” การจัดสรรงบประมาณลงในโครงการต่างๆ จึงจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นเล็กๆ เท่านั้น โดยการใช้วิธีการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นและการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นที่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มของตน ซึ่งลักษณะเช่นนี้มักจะมีปรากฏให้เห็นเสมอในเทศบาลหลายแห่งที่กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นได้ “ปรับทิศทาง” หรือปรับปรุงวิธีการของโครงการที่สอดคล้องอยู่ใน “แผนพัฒนาเทศบาล” เพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณ หรือการ “จัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” หรือ “งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม” “การโอนงบประมาณ” ตลอดจนการจัดทำโครงการที่เข้าเงื่อนไขการใช้ “จ่ายงบประมาณด้านอื่นๆ” ให้ดูเป็นไปโดยชอบ มีผลของการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลมีลักษณะการกระจุกตัวเฉพาะ “สถานที่” หรือ “เฉพาะกิจกรรม” ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ชุมชนมากขึ้นโดยผลที่กลุ่มผู้นำในท้องถิ่นดำเนินการนี้มักจะอาศัยข้อได้เปรียบของกลุ่มมากำหนดนโยบายท้องถิ่น การจัดทำกิจกรรมด้าน ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่ให้ผลคะแนนขึ้นชอบต่อตนและอำนวยความสะดวกแก่กลุ่มของตนมากกว่าซึ่งก็มีเทศบาลบางแห่งพยายามที่จะควบคุมการแสดงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่น ๆ จนถึงกระทั่งปกปิดข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่ควรให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ถึง “บทบาท” การมีส่วนร่วมต่างๆ ของกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ อีกด้วย

ผู้ศึกษาสนใจ “บทบาท” ของการทำหน้าที่ในกระบวนการและใช้วิธีต่างๆ ของกลุ่มที่เกี่ยวข้องประเด็นบทบาทต่าง ๆ นี้



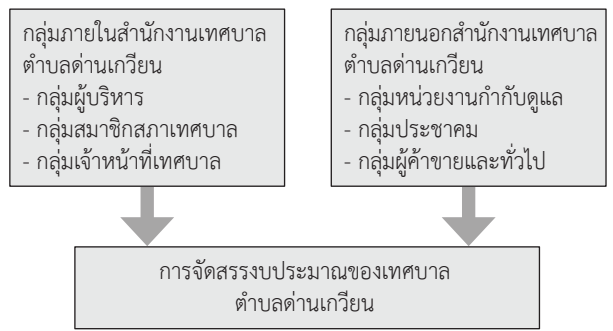
ถือเป็นเรื่องที่สำคัญของเนื้อหาที่จะทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้ทราบสภาพของของกลุ่มต่างๆ มีบทบาทเช่นใดในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลด่านเกวียน ซึ่งเป็นเทศบาลที่อยู่ใกล้กับตัวเมืองนครราชสีมา มีประวัติความเป็นมายาวนาน เป็นเมืองที่มีชื่อกำหนดในคำขวัญประจำจังหวัดนครราชสีมาในวลี “ดินด่านเกวียน” ดังที่ปรากฏในคำขวัญของจังหวัดนครราชสีมา คือ เมืองหญิงกล้า ผ้าไหมดี หมี่โคราช ปราสาทหิน ดินด่านเกวียน เทศบาลตำบลด่านเกวียนจึงเป็นเทศบาลที่มีกิจกรรมด้านต่างๆ มากกว่าเทศบาลระดับเดียวกัน และเป็นชุมชนที่อยู่ในเป้าหมายยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองหลักของจังหวัดนครราชสีมา จึงสังเกตเห็นเป็นจุดเป้าหมายสำคัญที่จะต้องมุ่งงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมมากและหลากหลายมากกว่าเทศบาลตำบลแห่งอื่นๆ เป็นพิเศษประกอบกับได้มีการปลดเปลี่ยนผู้บริหารเทศบาลก่อนหน้าซึ่งเป็นคนละกลุ่มกันกับในช่วงเวลาทำการศึกษา ช่วงเวลาทำการศึกษาเป็นช่วงที่ นายชินทร์ เปลี่ยนกระโทก ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในสมัยแรก ที่เลือกจากทางอ้อมของประชาชนคือนายกเทศมนตรีที่เลือกโดยสภาเทศบาล โดยผู้ถูกเลือกต้องมีคุณสมบัติเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาก่อน ตามกติกากฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นช่วงที่นายกเทศมนตรีต้องคอยระวังและต้องประสานความสัมพันธ์อย่างดีกับสมาชิกสภาเทศบาล ในเงื่อนไขการล้มร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกเทศมนตรีก็พ้นจากตำแหน่งไปด้วย ซึ่งก็มีเหตุการณ์ล้มร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาแล้วในช่วงเวลาก่อนหน้านี้, ประกอบกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของปี พ.ศ. 2546 เป็นการกำหนดกระบวนการการทำงานใหม่ ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งช่วงเวลานี้เรียกได้ว่าเป็นยุคเบงบานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกระจายงบประมาณและภารกิจด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการอื่น ๆ ลงมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และเป็นช่วงที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ของประเทศในช่วงแรกๆ ซึ่งต่างจากช่วงก่อนหน้านั้นฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้ง เช่น นายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาล โดยตำแหน่ง กำหนดเป็นประธานบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง ซึ่งย่อมทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ใหม่ๆ ในพื้นที่มากขึ้น ซึ่งต่อมาภายหลังมีการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาลโดยตรงจากประชาชน ความกังวลเรื่องการตัดสินใจเรื่องการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของผู้บริหารจึงลดลง จึงเป็นจุดสนใจที่ทำการศึกษาในครั้งนี้

## วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1.ศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลด่านเกวียน
- 2.ศึกษาเพื่อเสนอแนะการส่งเสริมบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลโดยใช้กรอบแนวคิด ใช้หลักการมีส่วนร่วม ดังแสดงตามรูปภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในขั้นตอนวิธีการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) การใช้อำนาจการตัดสินใจ (Power of Decision) เพื่อนำเอาความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาไปอธิบายว่า มีวิธีการและขั้นตอนใดบ้างในกระบวนการการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลด่านเกวียน อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ที่กลุ่มผลประโยชน์ได้ใช้บทบาทในการมีส่วนร่วม และ มีกลุ่มใดบ้างที่มีบทบาทสูงสุดและระดับรองลงมา และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำผลการศึกษาพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะแนวทางและเสริมบทบาทของการมีส่วนร่วม ในที่นี้ผู้ศึกษาจะสัมภาษณ์แบบเจาะจง และวิเคราะห์ในเชิงลึก กลุ่มจำนวน 2กลุ่มด้วยกันคือ กลุ่มภายในสำนักงานเทศบาลที่มีหน้าที่โดยตรง และกลุ่มภายนอกสำนักงานเทศบาลที่มีหน้าที่ทางอ้อมและไม่มีหน้าที่เลย ซึ่งประกอบไปด้วย

1. กลุ่มภายในสำนักงานเทศบาล ประกอบไปด้วย
  - 1.1 กลุ่มผู้บริหารเทศบาล จำนวน 2 คน
  - 1.2 กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 1 คน
  - 1.3 กลุ่มพนักงานประจำ จำนวน 7 คน
2. กลุ่มภายนอกสำนักงานเทศบาล ประกอบไปด้วย
  - 2.1 กลุ่มหน่วยงานกำกับดูแลจำนวน 3 คน
  - 2.2 กลุ่มกรรมการประชาคมจำนวน 1 คน
  - 2.3 กลุ่มผู้ค้าขายในเขตเทศบาลและทั่วไปจำนวน 7 คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยใช้แบบสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ แบบวิเคราะห์เจาะลึก แบบศึกษาด้านสถานะ เช่น เพศ อายุ อาชีพ ศาสนา ระดับการศึกษา ความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง มีนายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล หัวหน้ากองวิชาการ และแผนงาน หัวหน้ากองช่าง หัวหน้ากองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หัวหน้ากองคลัง เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลด้านเกวียน หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น หัวหน้ากลุ่มงานการเงินและบัญชี สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบและแนะนำ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 4 นครราชสีมา ตัวแทนกลุ่มประชาคม กลุ่มผู้ค้าขายในเขตเทศบาลและทั่วไป ในช่วงปีงบประมาณ 2548 ที่ผู้บริหารเทศบาลมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม มาศึกษาวิเคราะห์ในเชิงพื้นที่ เชิงเนื้อหา และระยะเวลา เปรียบเทียบกับช่วงที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทางตรงในช่วงปีงบประมาณ 2549 - 2550

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร จากเอกสารชั้นต้น ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หนังสือ เอกสารงบประมาณ แผนพัฒนาเทศบาล เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และที่เกี่ยวข้องโดยทบทวนเอกสาร (Documentary review) ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. การสังเกตการณ์ แบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วม ในการประชุมประชาคม อีกทั้งสังเกตการณ์การทำกิจกรรมโครงการจัดงานส่งเสริมนิทรรศการเครื่องปั้นดินเผาของเทศบาลตำบลด้านเกวียน และการพบปะประชาชนในกิจกรรมของงาน
3. เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ทั้งแบบมีโครงสร้าง และแบบไม่มีโครงสร้าง

### การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ทบทวนข้อมูลจากเอกสาร (Documentary review) ทั้งเอกสารชั้นต้น เช่น กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ หนังสือข้อมติ ในด้านงบประมาณของท้องถิ่น และเอกสารแผนพัฒนาและงบประมาณของเทศบาลตำบลด้านเกวียนปีงบประมาณ 2548 เอกสารและบทความ เช่น งานวิจัย วิทยานิพนธ์ งานเขียนต่างๆ หลายท่านที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบในการศึกษา
2. จากการสังเกตการณ์ เพื่อหาข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบประกอบในการศึกษา
3. โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง แล้วนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล กับผู้มีส่วนร่วมในวิธีการศึกษาเชิงอำนาจมาจำแนกหมวดหมู่ให้เป็นระบบโดยจัดระเบียบข้อมูล ตรวจสอบความพอเพียงและความตรงของข้อมูล ให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้ง่ายขึ้นเพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)

### ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลด้านเกวียน จังหวัดนครราชสีมา สรุปผลได้ดังนี้

ในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

1. กลุ่มผู้บริหารเทศบาล ได้มีบทบาทโดยตรงในการตัดสินใจ ในฐานะตำแหน่งผู้บริหารเทศบาล มีบทบาทในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ทั้งการกำหนดประเด็นการพัฒนา กำหนดนโยบายในการพัฒนา กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายในการพัฒนาเทศบาล การลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนา ตลอดจนการกำหนดนโยบายการบริหาร ตลอดจนบทบาททางอ้อมในการออกพบปะกับประชาชนในเวทีประชาคมหมู่บ้าน และการได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชน
2. กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล ในที่นี้หมายถึงกลุ่มสมาชิกฝ่ายค้านและสมาชิกฝ่ายผู้บริหาร สมาชิกฝ่ายผู้บริหารนั้นได้มีบทบาทโดยตรงเช่นเดียวกับผู้บริหาร แต่ก็น้อยกว่าผู้บริหาร จึงมีบทบาททางอ้อมในฐานะเป็นที่ปรึกษาให้กับผู้บริหารได้เสนอแนะโครงการ หรือช่วยเรียงลำดับโครงการเป็นบางส่วน ส่วนสมาชิกฝ่ายค้านนั้น มีบทบาททางตรงน้อยกว่าบทบาททางอ้อม บทบาททางตรงนั้นแสดงออกในเวทีการประชุมสภาเทศบาล ส่วนบทบาททางอ้อมนั้นเป็นการแสดงออกผ่านในกลุ่มประชาคมในพื้นที่ในเชิงแนะนำสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองฝ่ายได้รับการยอมรับเชื่อ





ถือจากประชาชน

3. กลุ่มพนักงานประจำของเทศบาลนั้นมีบทบาททางตรง คือ การจัดทำเอกสารการประสานการประชุมการประชามตต่าง ๆ ของเทศบาล ช่วยกลั่นกรอง เสนอแนะ วิเคราะห์ ความเป็นไปได้ของโครงการ ประสานงานโครงการกับหน่วยงานอื่น สรรวจ ออกแบบ โครงการ เสนอโครงการจัดซื้อจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ ปรับปรุงสถานที่ทำงาน และการเสริมบทบาทฝ่ายผู้บริหาร ซึ่งเป็นบทบาททางตรง บทบาททางอ้อมนั้นคือการประสานงานกับประชาชนการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น และการประชาสัมพันธ์

4. กลุ่มหน่วยงานกำกับดูแลนั้นได้มีบทบาทโดยตรงในการกำกับ การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบฯ และหนังสือสั่งการตลอดจนการตรวจเอกสารแผนพัฒนาของเทศบาล บทบาททางอ้อมนั้นมีฐานะเป็นที่ปรึกษาผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาล

5. กลุ่มประชาคมเทศบาล ได้รับการเลือกมาจากประชาชน ในเขตชุมชน แต่ส่วนใหญ่จะเป็นที่มิผู้สนับสนุนกลุ่มที่ผู้บริหารเทศบาลมากกว่า จึงเป็นทั้งผู้มิบทบาททางตรงในการนำเสนอโครงการและพิจารณาโครงการร่วมกับชุมชนและผู้บริหารเทศบาล บทบาททางอ้อมเป็นผู้เสนอแนะให้กับชุมชนในการเตรียมเสนอโครงการ และการได้รับการยอมรับเชื่อถือจากประชาชนในชุมชน

6. กลุ่มผู้ค้าขายและกลุ่มทั่วไป มีบทบาททางอ้อมในการเสนอโครงการในรูปแบบความต้องการผ่านตัวแทนประชาคมสมาชิกสภาเทศบาล และผู้บริหารเทศบาล

ในขั้นตอนการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสรุปได้ดังนี้

1. กลุ่มคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลด่านเกวียน ได้ใช้บทบาทในฐานะผู้บังคับบัญชาพนักงานฝ่ายประจำของเทศบาล ให้เกิดผลต่อการได้รับการสนับสนุนการทำงานจากพนักงานฝ่ายประจำการรวมกลุ่มของนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากความเป็นคนดั้งเดิม เช่น มีอาชีพเดียวกันกับคนในพื้นที่ มีเครือข่ายในพื้นที่ แม้ภายหลังมีโครงสร้างภารกิจหน้างานเทศบาลขยายมากขึ้นและเพิ่มจำนวนพนักงานเทศบาลมากขึ้น ลักษณะของความเป็นคนดั้งเดิม ความเป็นคนในพื้นที่ของผู้บริหาร การรวมกลุ่มในเชิงอุปถัมภ์ ยังมีอิทธิพลต่อกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานเทศบาล และสนับสนุนให้ผู้บริหารเทศบาลใช้กระบวนการตัดสินใจของกลุ่มต่าง ๆ ต่อโครงการของเทศบาล เพื่อให้เกิดการยอมรับทางการเมืองในคะแนนเลือกตั้ง ตลอดจนได้โอกาสการสร้างผลงานในบทบาทหน้าที่ในเรื่องการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ในระดับหนึ่งซึ่งกลุ่มได้มองเป็นปัญหา

และต้องแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม สามารถจัดทำได้รวดเร็ว เห็นผลงานอยู่ยาวนาน เกิดประโยชน์สุขต่อชุมชน ต่อสังคม ได้รับความนิยมชมชอบและการยอมรับจากประชาชนที่จะมีผลในการเลือกตั้งในโอกาสภายหน้า ประกอบกับในช่วงปีงบประมาณ 2548 ส่วนกลางได้จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน ในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ลงในพื้นที่ ให้เทศบาลเลือกทำเป็นจำนวนมาก และผู้บริหารได้เลือกตัวเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุนการดำเนินงาน สร้างความเชื่อถือและเชื่อมั่นในการตัดสินใจของผู้บริหาร และการประสานสัมพันธ์ภายในกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลอย่างเหนียวแน่นได้สร้างความมั่นคงอยู่ในตำแหน่งผู้บริหาร จึงเป็นบทบาทโดยตรงของคณะผู้บริหารในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ สำหรับบทบาททางอ้อมนั้น แนวคิดความเห็นร่วมกันที่สืบทอดกันมาในการให้ความสำคัญโครงการ และการเสนอโครงการที่มาจากประชาคมในกลุ่มที่สนับสนุนนั้น ถือว่าผู้บริหารได้ใช้บทบาททางอ้อมโดยผ่านทางเวทีประชาคม ในเรื่องการประชุมประชาคมแผนพัฒนาที่กลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มอื่น ๆ ที่เห็นพ้องได้ เสนอความต้องการในโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่ผู้บริหารใช้ประกอบในการตัดสินใจ ซึ่งต่อมาภายหลังที่ผู้บริหารได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ผู้บริหารได้มีอำนาจการตัดสินใจด้วยตัวเองมากขึ้นความสำคัญของการตัดสินใจร่วมของกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้บริหารจึงลดน้อยลง

2. กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลได้ใช้บทบาททั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรงคือการร่วมประชุมในการคัดเลือกโครงการร่วมกับผู้บริหารเทศบาล บทบาทสมาชิกจะมีบทบาทต่อรองมากต่อผู้บริหารในช่วงเวลาก่อนที่จะจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นบรรยากาศเวลาที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาเทศบาล การจัดเวทีการรับฟังความเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลคณะผู้บริหารเทศบาลจึงต้องทำอย่างใกล้ชิด ถือเป็นวิธีการแสวงหาความร่วมมือของผู้บริหารเทศบาลจากสมาชิกสภาเทศบาลได้อีกทางหนึ่ง สมาชิกได้ใช้บทบาทในการร่วมกำหนดโครงการ แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายค้านนั้นก็เลือกที่จะไม่ลงความเห็นในเรื่องให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อรักษาท่าทีในการทำหน้าที่ของฝ่ายตน เพื่อให้ผู้สนับสนุนได้เชื่อมั่นเชื่อถือในการเป็นตัวแทนของสมาชิกฝ่ายค้าน แต่เลือกสนับสนุนโครงการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบอื่น ๆ ที่มองเห็นว่าเป็นประโยชน์ให้กับพื้นที่ จึงเป็นบทบาททางอ้อม

3. กลุ่มพนักงานฝ่ายประจำ ระดับบริหาร เช่น ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกอง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้มีบทบาททั้ง



เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ ตลอดจนหน้าที่ประสานงาน การจัดทำ จัดเตรียมข้อมูล เสนอข้อมูล ชี้แจงข้อมูล ข้อซักถาม และเสนอ ตัวเลข ระเบียบแบบแผน หนังสือสั่งการอื่น ๆ เพื่อให้ผู้บริหาร เทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลได้ใช้ในการตัดสินใจ

4. กลุ่มหน่วยงานกำกับดูแลได้มีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรงคือการตรวจร่างเทศบัญญัติงบประมาณก่อนที่จะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ ทางอ้อมคือการเรียกตรวจหรือสุ่มตรวจเอกสารงบประมาณ หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณ

5. กลุ่มประชาคม, กลุ่มผู้ค้าขาย และกลุ่มอื่น ๆ ในเขตเทศบาลนั้นมีบทบาทในการตัดสินใจในขั้นการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนั้นน้อยมาก บทบาททางอ้อมนั้น มีในเวทีการประชุมประชาคมแผนพัฒนา การเสนอผ่านไปยังผู้บริหารพนักงานเจ้าหน้าที่ ในโอกาสอื่น ๆ เช่น การร่วมกิจกรรมงานของเทศบาล

ข้อเสนอแนะแนวทางในการเสริมบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลในขั้นตอนต่าง ๆ นั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอ ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมความรู้ในวิธีการและขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณให้แก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
2. ส่งเสริมกระบวนการคิดแบบวิเคราะห์ร่วมกันแบบเปิดเผย และให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีบทบาทติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณจนสามารถเสนอข้อมูลที่เป็นเหตุเป็นผลได้
3. การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ส่วนนโยบายของผู้บริหารควรกำหนดเน้นในการจัดทำเป็นเรื่อง ๆ เน้นให้เห็นผลสำเร็จเป็นปี ๆ ไป ไม่ควรกำหนดยาว ๆ แบบรวบยอด 4 ปีตามวาระ หรือกำหนดให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ให้บรรลุเป้าหมายอย่างเป็นขั้นเป็นตอน หลังจากได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในวาระต่อมา
4. ให้ความสำคัญการประสานงานของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในการประสานแผนพัฒนา
5. ให้ความสำคัญในการติดตามประเมินผลแผนพัฒนา
6. ให้ความสนใจในระเบียบ กฎหมาย แบบแผนและข้อมูลข่าวสารการดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ

จากการศึกษาและสังเกตการณ์ เจาะลึกลงไป พบว่า ยังขาดขั้นตอนสำคัญในกระบวนการการจัดแผนพัฒนาของเทศบาล ตำบลด่านเกวียนดังนี้

1. รายละเอียดของการนำโครงการประชาคมในหมู่บ้าน ชุมชน ยังขาดรายละเอียดในขั้นตอนสำคัญที่ต้องนำมาศึกษา วิเคราะห์ในเวทีประชาคม ด้านโครงการก่อสร้างและโครงการพัฒนาด้านอื่น ๆ ให้ทุกคนในที่ประชาคมได้ร่วมรับทราบและร่วม

กันวิเคราะห์ เกี่ยวกับ ปัญหา อุปสรรค ศักยภาพและความเป็นไปได้ ตลอดจนลำดับความสำคัญของโครงการ ทั้งในด้านเทคนิค การออกแบบโครงการ ผลกระทบสิทธิในการทำโครงการ เช่น การขอใช้ที่ดินของผู้มีเจ้าของขยายมุมเลี้ยงถนนการวางท่อระบายน้ำ ระบายน้ำผ่านที่ดินส่วนบุคคลการระบายน้ำ หรือระบายน้ำฝนผ่านที่ดินส่วนบุคคล ต้องมีเจ้าของที่ดินอยู่ในการประชุมประชาคมด้วย ไม่ควรเป็นหน้าที่ของช่างผู้ออกแบบฝ่ายเดียวประสานงานกับเจ้าของที่ดิน ความเหมาะสมของรูปแบบ ประโยชน์ความคุ้มค่า ตลอดจนการศึกษาให้รู้ ให้เข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น การจัดงานส่งเสริมอนุรักษ์งานประเพณีท้องถิ่นที่มีจุดมุ่งหมาย กลุ่มคนในเป้าหมายห้วงระยะเวลาในการจัดงาน ซึ่งทั้งหมดเป็นสาระสำคัญของเหตุผลของการทำประชาคมเพื่อให้โครงการนั้นสมบูรณ์สามารถจัดโครงการไปจัดสรรงบประมาณได้เลย โดยไม่ต้องมาสำรวจใหม่ หรือหาข้อตกลงใหม่ ตลอดจนการชั่งน้ำหนักให้ลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการเพื่อให้ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ นำไปประกอบเหตุผลในการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2. ขาดการสื่อสารการสร้างความรู้ ความเข้าใจในการศึกษาเรียนรู้ในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนา การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ในสาระสำคัญของแต่ละขั้นตอนกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนการบริหารจัดการห้วงเวลาที่ดำเนินการให้เพียงพอเหมาะสม ให้กับกลุ่มต่าง ๆ ได้เรียนรู้เข้าใจในกระบวนการสำหรับแนวทางการตัดสินใจร่วม ลดความซ้ำซ้อนของงานในแต่ละหน่วยและการจัดสรรงบประมาณ
3. ขาดความสมบูรณ์ในขั้นตอนการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น การไม่ให้ความสำคัญของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง และสาระรายละเอียดการแลกเปลี่ยนโครงการประสานแผนพัฒนา
4. หนังสือชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2548 ของจังหวัดนครราชสีมาบางตอนเป็นเรื่องเจาะจงลงไปเป็นภารกิจของบางหน่วยงานไม่ได้เป็นเรื่องทั่วไปของเทศบาลเนื้อหาบางตอนเป็นเรื่องสั่งงาน บางเรื่องยังไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำได้
5. การประชุมร่วมวางแผนจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของเทศบาล ยังไม่เน้นหนัก หน่วยงานที่ทำหน้าที่เบิกจ่าย ยังไม่ได้วางแนวทาง เช่น การกำหนดกิจกรรม การกำหนดห้วงเวลาในการปฏิบัติ ให้เป็นที่ชัดเจน ที่สามารถจัดเรียงระยะเวลาการประสานงาน กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการปฏิบัติให้เกิดผลตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน



## อภิปรายผล

การทวิวิจัยบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลในครั้งนี้นำผู้วิจัย ได้พบข้อมูลว่า

1. ข้อมูลที่ศึกษาจะทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจถึงกระบวนการทางการเมืองการปกครองในทางที่ดีขึ้น
2. ได้เห็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นของบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ระดับเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีทั้งนักวิชาการและนักกระจายอำนาจให้การสนับสนุนเทศบาลในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ประชาชนที่เป็นเป้าหมายสูงสุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยในเวลานี้โดยใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทดลอง ให้บรรลุเป้าหมายได้ผลเร็วขึ้น

การจัดการภารกิจด้านต่างๆ ทางการเมือง มีผลกระทบต่อสังคมของเทศบาลตำบลด่านเกวียนในกระบวนการหนึ่ง ในครั้งนี้ศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณซึ่งผู้ศึกษามีความสนใจและคิดว่ากระบวนการการจัดสรรงบประมาณนี้เป็นเรื่อง ที่บทบาทของมิติตามเชื่อมโยงไปด้านอื่น ๆ ในทางการเมือง ในเวลานี้ของสังคมไทย กล่าวคือเมื่อมีเงิน มีบทบาทและวิธีการ การกำหนดความต้องการก็ตามมา และพบว่า

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ใกล้ชิดและเป็นผู้มีหน้าที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการการจัดสรรงบประมาณจะมีบทบาทมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนที่ยังไม่มีบทบาทหรือขาดโอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมสอดคล้องกับแนวคิดการศึกษาประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง โดยกาเบรียล อัลมอนต์ และบิงแฮม เพาเวล อ้างถึงงานวิจัยของ สาโรจน์ ชูทรัพย์ (2539) ในตอนหนึ่งว่า กลุ่มผลประโยชน์ในสถาบัน (Institutional group) เป็นกลุ่มที่พบได้ในองค์กรหน่วยงานของรัฐบาล เช่น พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติกองทัพ กระทรวง ทบวง กรม องค์กรทางศาสนา กลุ่มเหล่านี้จะเป็นกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานอาชีพซึ่งมีหน้าที่อื่น ๆ ทำนอกเหนือจากการทำหน้าที่ เป็นกลุ่มผลประโยชน์แต่กลุ่มเหล่านี้ ในบางครั้งก็อาจแสดงออกซึ่งความต้องการและเป็นตัวแทนของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมได้ กลุ่มผลประโยชน์ในประเภทนี้ ในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนา จะมีอิทธิพลมากในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ เพราะมีฐานะขององค์กรในระบบรับรองอยู่ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่น ๆ มีจำนวนน้อยและไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีอิทธิพลมากพอ นอกจากนี้กลุ่มเหล่านี้ ยังเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง การบริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย สามารถทำตัวเป็นผู้แทนของผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้โดยมีความ

ชอบธรรมในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

2. ความสัมพันธ์ของผู้บริหารเทศบาลกับท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานเจ้าของงบประมาณอื่นมีผลต่อจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรงบประมาณสนับสนุนเทศบาลสอดคล้องกับงานวิจัยของนันทนา นันทวโรภาส (2533) เรื่องกระบวนการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในไทยว่า “การเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยนั้น มักจะผูกติดกับความสัมพันธ์ส่วนตัว ทั้งนี้เพราะโครงสร้างสังคมไทยนั้นเป็นสังคมที่เชื่อมโยงกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ทางสังคมของไทยถูกกำหนดด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ และการเปลี่ยนแปลงหรือความเคลื่อนไหวของสังคมนั้นจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคคลอยู่มาก การที่เข้าใจสังคมไทยในด้านต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องเข้าใจระบบความสัมพันธ์ส่วนตัวของคนไทย เป็นพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวที่กล่าวถึงนี้” ความสัมพันธ์ที่กล่าวนี้หมายถึงกลุ่มอาชีพที่มีภายในเขตเทศบาลตำบลด่านเกวียน กับ ระบบการจัดสรรงบประมาณที่มาส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม โดยผ่านตัวแทนหรือผู้นำกลุ่มเป็นส่วนสำคัญในการเชื่อมโยง

3. ผลการศึกษาครั้งนี้ได้พบว่า เทศบาลตำบลด่านเกวียนเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในระดับตำบลถึงแม้จะอยู่ในคำขวัญประจำจังหวัดนครราชสีมาว่า “ดินด่านเกวียน” ก็ไม่มีผลต่อความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นให้แก่เทศบาลเพื่อดำเนินกิจกรรมตามคำขวัญประจำจังหวัด และมีเวลาจัดงานไม่แน่นอน ซึ่งแตกต่างจากคำขวัญในวลีอื่น ๆ ของจังหวัดว่า “เมืองหญิงกล้า ผ้าไหมดี หมี่โคราช ปราสาทหิน” ซึ่งคำขวัญเหล่านั้น มีศูนย์รวมตั้งอยู่ในระดับอำเภอจะมีงบประมาณและหน่วยงานให้การสนับสนุนจัดกิจกรรมเป็นจำนวนมากและมีระยะเวลาจัดงานที่แน่นอนประจำทุกปี จึงไม่สอดคล้องกับข้อมูลวิจัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

## ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. กลุ่มผลประโยชน์ภายในสำนักงานเทศบาล ที่มีบทบาทในขั้นตอนต่าง ๆ ในการตัดสินใจ การจัดทำประชาคมแผนพัฒนาเทศบาล การประสานงาน ประชาคมกรรมการชุมชน การจัดทำวิสัยทัศน์ จุดมุ่งหมาย เป้าหมาย และโครงการพัฒนาเทศบาล และการหยิบยกเอาโครงการที่วางแผนไว้แล้วไปจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือการโอนงบประมาณไปจัดทำโครงการพัฒนาในงบประมาณรายจ่ายประจำปี การประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น กลุ่มบุคคล



ที่มีบทบาทมากที่สุดจึงหนีไม่พ้นกลุ่มภายในสำนักงานเทศบาล จะด้วยเหตุที่ต้องดำเนินการตามหนังสือสั่งการ ระเบียบ หรือนโยบายของรัฐบาลและการเน้นย้ำของหน่วยงานกำกับดูแล หรือจะเป็นโครงการที่แนวคิดของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มที่มีความสัมพันธ์อยู่กับฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายค้านก็ตาม ถ้าศึกษาเข้าใจให้ถ่องแท้และเนื้อแท้ของการจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วมนี้ จะสามารถนำวิธีการและแนวคิดไปประสานการจัดทำให้โครงการต่างๆ บรรลุผล ได้ประโยชน์ เกิดคุณค่าทางด้านการใช้งาน ทางด้านความร่วมมือ ความเข้าใจ ใ่วางใจ และสุดท้ายสามารถลดความขัดแย้งภายในสังคมลงไปได้มาก แต่ต้องมีการวางแผนและประสานงาน การวิเคราะห์งาน อย่างครบถ้วน อย่างเปิดเผย บนพื้นฐานของการรักษามิตรภาพน้ำใจและจิตใจร่วมกัน

2. กลุ่มภายในสำนักงานเทศบาลและกลุ่มภายนอกสำนักงานเทศบาลที่ยกมาทำการวิจัย เป็นเพียงกลุ่มตัวอย่างบางกลุ่มเท่านั้น แต่ก็สามารถสะท้อนภาพบทบาทของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลจะมองข้ามความสำคัญกลุ่มนี้ไปไม่ได้เลย แน่นนอนว่ากลุ่มภายนอกที่กล่าวถึงล้วนให้ความสนใจหรือมีความเข้าใจในกระบวนการน้อย ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดทำโครงการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล ยกเว้นกลุ่มหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งมีบทบาทชี้แนะชี้้นำได้อีกชั้นหนึ่ง ความสำคัญจึงเป็นโจทย์คำถามว่าในเมื่อมีขั้นตอนมากมายในวิธีการจัดทางงบประมาณเทศบาล กลุ่มเหล่านี้จำเป็นต้องรู้ ต้องเข้าใจ ต้องศึกษา ให้รู้ชัดเหมือนกลุ่มภายในสำนักงานเทศบาลหรือไม่ ซึ่งก็น่าจะไม่ใช่ถึงขั้นนั้น จึงน่าจะมีความคิดว่า กลุ่มนี้ควรจะต้องรู้และมีบทบาทในระดับที่สามารถเชื่อมโยงการตัดสินใจ และสามารถวิเคราะห์โครงการที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่เท่านั้น เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการและลดปัญหาการซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณทั้งการซ้ำซ้อนภายในหน่วยงานเทศบาลเองและซ้ำซ้อนกับโครงการที่หน่วยงานราชการอื่นหรือเอกชนอื่น ที่ดำเนินการในพื้นที่เทศบาลและในทางกลับกัน อาจเป็นโครงการเสริมประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการหลาย ๆ หน่วยงานกับเทศบาล หรือกับเอกชนได้เกิดประโยชน์คุ้มค่ายิ่งขึ้น ซึ่งจะสร้างความใ่วางใจและความร่วมมือของกลุ่มต่าง ๆ ในโอกาสข้างหน้า

3. ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลว่าเทศบาลจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญ ต่อการพัฒนาในระดับใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด บนเวทีความเชื่อมโยงทุกระดับของหน่วยงานพัฒนาที่จะมีผลต่อชุมชนต่อเทศบาล ต่อจังหวัด และต่อประเทศชาติ และจะสามารถตรวจสอบผลของการพัฒนา

เปรียบเทียบการพัฒนาของหน่วยงานอื่น ๆ ท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ทั้งด้านปริมาณและด้านคุณภาพ รวมทั้งมีข้อมูลในการวิเคราะห์โครงการแผนงานที่มาของงบประมาณให้ประชาชนได้ตระหนักและรับรู้ตลอดจนได้มีโอกาสเสนอแนะสอบถามในช่วงเวลาอื่น ๆ ตามที่มีผู้สนใจ

### ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. หากมีผู้สนใจในเรื่องนี้การพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม น่าจะทำการวิจัยขยายผลในประเด็นต่างๆ นอกจาก การจัดสรรงบประมาณของเทศบาล ที่เป็นโครงการพัฒนาในภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อลดช่องว่างการกระจายอำนาจให้กับเทศบาลระหว่างกลุ่มหรือหน่วยงานที่ถูกลดบทบาทในการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่เทศบาลให้มาเป็นภารกิจหน้าที่ของกับเทศบาล

2. ถ้าทำการวิจัยในครั้งต่อไป ในช่วงเวลาที่สั้นลงรายละเอียดมากขึ้น เช่นการศึกษาบทบาทการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองท้องถิ่นหลายแห่งในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งในรูปแบบการพัฒนาบ้านเมืองซึ่งเป็นไปตามแนวเศรษฐศาสตร์ควบคู่กันไปกับการพัฒนาการเมืองซึ่งไปตามแนวรัฐศาสตร์ ซึ่งท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอยู่พร้อมทั้งสองด้าน แต่หากต้องการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและน้ำหนักของการที่เทศบาลควรจะเน้นให้ทำและกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะได้ศึกษาในโอกาสต่อไป

### ข้อเสนอแนะสำหรับกลุ่มผลประโยชน์

เนื่องจากปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ครอบคลุมไปทั่วทั้งประเทศเป็นการสร้างรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นความสำคัญในบทบาทของตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในท้องถิ่น ที่ได้รู้ได้เห็นความเป็นไปในด้านความเป็นอยู่และการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ส่งผลสะท้อนต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นบทบาทหรืออำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ได้ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการหรือทำงานร่วมกัน ภารกิจหน้าที่ของการถ่ายโอนนั้นมีทั้งเรื่องการบริหารสาธารณะ เรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ควบคุมเพื่อประโยชน์สุขของคนในท้องถิ่น ภายใต้การมีส่วนร่วมของคนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังต้องมองถึงกลุ่มอื่นๆ ที่มีอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นทั้งผู้มีส่วนร่วมในการเสียภาษีในเรื่องรายได้ของท้องถิ่น เป็นทั้งผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นทั้งยอดนับรวมประชากรที่



มีผลต่อวิธีการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีความสำคัญอยู่โดยตรง นอกจากนั้นแล้วกฎหมาย ระเบียบ ยังกำหนด ให้กลุ่มบุคคลต่างๆ ในเขตปกครองท้องถิ่นนี้ ได้เป็นผู้มีส่วนร่วมรับรู้ รับฟัง ร่วมคิด ร่วมเสนอแนะ ร่วมได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนาของงบประมาณท้องถิ่น ร่วมพัฒนาและติดตามประเมินผลแล้ว บางครั้งกลุ่มเหล่านี้ยังมีอำนาจเข้าชื่อถอดถอนบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง ในกรณีที่ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งประพฤติตนเสื่อมเสียหรือนำความเสียหายให้เกิดแก่ท้องถิ่นได้อีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการกำหนดขอบเขตอำนาจการตัดสินใจให้กับกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่จะสามารถ

ตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตัวบุคคล ต่อตัวกลุ่มบุคคล ต่องบประมาณ ต่อทรัพย์สินสาธารณะและต่อทรัพย์สินของบุคคลก็ตาม สิ่งที่ขาดไม่ได้คือที่มาและรายละเอียดที่นำมาใช้ในการตัดสินใจดำเนินการเรื่องใด หรือไม่ดำเนินการเรื่องใด ในบทบาทของกลุ่มที่กล่าวถึง ก็มีความสำคัญไม่น้อยกว่าขั้นตอนการตัดสินใจซึ่งทุกฝ่ายต้องคำนึงถึงผลงานหรือคุณค่าที่จะเกิดขึ้นด้วย

ความสำคัญในประเด็นการใช้บทบาท และข้อมูล ข้อเท็จจริง กฎกติกาของสังคมนี้ เป็นรากฐานที่สำคัญอย่างแท้จริงในการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการมีส่วนร่วมของประชาชน

## เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา. (2545). **ประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล.**
- จุมพล หนิมพานิช. (2545). **กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์,เบญจมาศ โชติทอง, ทวีรัตน์ พ่วงเซย, ทองจันทร์ หอมเนตร, และธนรินทร์ ธนวัฒน์. (2547). **การกระจายอำนาจ : โอกาสและช่องว่างในการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย
- ณรงค์ พ่วงเพิ่มและวิวัฒน์เอี่ยมไพบวัน.(2547).**ความเป็นธรรมกับการใช้อำนาจการเมืองในสังคมเมืองไทย.**เอกสารประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- นันทนา นันทวโรภาส. (2533).**การเมืองท้องถิ่น : ศึกษาบทบาทผู้นำชาวไร่อ้อยในฐานะตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตรัฐศาสตร์ กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554, กันยายน).“**กระจายอำนาจอย่างไรให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ.**” **วารสารประชาคมท้องถิ่น.** ปีที่ 11 (ฉบับที่ 127). หน้า 96 – 99
- ปรพล พุทธะกุล. (2548). **บทบาทของคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ.**วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต(การเมืองการปกครอง).นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ปิยนดา บุณาค. (2537). **ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์วิวัฒนาการการเมืองไทย** พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์. (2536).**เรื่องรู้ในทฤษฎีการเมืองยุคใหม่.**นนทบุรี : พิมพ์อักษร
- มนตรี เจนวิทย์การ.( 2538).**สังคมวิทยาการเมือง การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม วิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ 10. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ยุทธพร อิศระชัย. (2549).**บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น.**พิมพ์ครั้งที่ 1.นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพบวัน.(2547). **สื่อวัฒนธรรมทางการเมืองกับพฤติกรรมทางการเมืองไทย.**  
(เอกสารประมวลสาระ ชุดการเมืองการปกครองไทย). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.  
(2547). **สื่อวัฒนธรรมทางการเมืองกับพฤติกรรมทางการเมืองไทยพัฒนาการของความสัมพันธระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย.** (เอกสารประมวลสาระชุดการเมืองการปกครองไทย). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สาโรช ชุ่นทรัพย์.(2539).**ธุรกิจกับการเมืองไทยสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ.**วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตรัฐศาสตร์ภาควิชาการเมืองการปกครองกรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย