

Chapter

4

การบูรณาการงบประมาณ เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมของไทย*

Integrating Budgetary Management
Between Government Agencies:
A Case Study of Budgeting for Participatory
Democracy Development

รัฐศิรินทร์ ว่างานนท์**
ศิริรัตน์ ชุณหคาลัย***

* งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สถาบันพระปกเกล้า และภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** อาจารย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

*** รองศาสตราจารย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ 2) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการบูรณาการ การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ 3) เพื่อนำเสนอแนวทางในการบูรณาการการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาเอกสารต่างๆ โดยเฉพาะเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณและสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ชุมชนที่เข้าร่วมในกิจกรรม รวมทั้งผู้บริหารจากสำนักงานงบประมาณ

ผลการวิจัยพบว่า งบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีอยู่ในหน่วยงานภาครัฐต่างๆ จำนวนมาก ทั้งจากหน่วยงานที่มีพันธกิจโดยตรงในการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและในหน่วยงานอื่นที่ต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติภารกิจ อย่างไรก็ตาม การบูรณาการงบประมาณร่วมกันยังเป็นไปได้น้อยเนื่องจากข้อจำกัดของระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ทศนคติของหน่วยปฏิบัติ ความเข้าใจที่ต่างกันต่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม รวมถึงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ทำให้หน่วยงานมุ่งแต่การปฏิบัติภารกิจเพื่อตอบสนองต่อตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเป็นหลัก นอกจากนี้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองส่วนใหญ่จะสอดแทรกอยู่ในระดับกิจกรรมของงบประมาณที่มีผลผลิตอื่น การบูรณาการจึงมีความเป็นไปได้มากกว่าหากจะบูรณาการกิจกรรมร่วมกันระหว่างหน่วยงานแนวทางในการส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการงบประมาณการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นไปได้สองทางคือ ในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ โดยส่วนกลางจะต้องมีเจ้าภาพหลักเพื่อทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณแบบบูรณาการร่วมกัน เช่นเดียวกับยุทธศาสตร์บูรณาการในประเด็นปัญหาอื่นๆ ในขณะที่ในระดับ

พื้นที่จำเป็นต้องสร้างกลไกการเชื่อมประสานระหว่างหน่วยงานในพื้นที่

คำสำคัญ: การบูรณาการงบประมาณ/ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

Abstract

The purposes of this study were to analyze budgets for enhancing participatory democracy of The Government Agencies in Thailand, to study the possibility of budget integration for enhancing participatory democracy among Thai Government Agencies, and to propose guidelines for budget integration among Thai Government Agencies. This research is a qualitative research which gathering data by documentary analysis and in-depth interviews with key informants, from the government officials who are in charge of budgeting process and participatory enhancement.

According to the study, it is found that the budget for enhancing participatory democracy are received by various government organizations, either the agencies those in charge of the democratic participation mission or not. Anyway, the budget usually comes under different program or project titles. The participatory democracy budgets are inserted as activities under the other projects. At present, there are many limitations in implementing budget integration for participatory democracy such as understandings and attitudes of the officials, the performance appraisal system of government agencies and the bureaucratic environment. Centralization is one of the main problems as the policy is top-down formulated. Therefore, it would be easier to start integrated budgeting at the activity levels. However, it is necessary to have one agency to be the host for coordinating the

participants from every agency that is in charge, both at the national and the area level.

Keywords: Integrating Budgetary Management/ Participatory Democracy Development

ความนำ

ในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง มีการชุมนุมทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จนนำมาสู่ข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปรับโครงสร้างของสถาบันการเมือง แต่ในภายหลังกลับพบว่าการปรับที่โครงสร้างไม่สามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐจำนวนมากไม่น้อยต่างตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยโดยมุ่งเน้นที่พลเมือง ด้วยความเชื่อที่ว่าการพัฒนาประชาธิปไตยโดยมุ่งเน้นที่พลเมืองจะเป็นการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ยั่งยืน ทำให้พลเมืองไม่ถูกครอบงำทางความคิดจากนักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หน่วยงานดังกล่าวจึงได้จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาพลเมืองให้มีความรู้ความเข้าใจและสามารถใช้สิทธิหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมด้วยวิธีการและรูปแบบต่าง เช่น การสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง การให้ความรู้แก่พลเมือง ตัวอย่างของโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่หน่วยงานภาครัฐได้จัดขึ้น เช่น กิจกรรมส่งเสริมความเป็นพลเมือง กิจกรรมประชาธิปไตยชุมชน และกิจกรรมสมัชชาประชาธิปไตย เพื่อเปิดพื้นที่ให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการมายังหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ ตัวอย่างของหน่วยงานภาครัฐที่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สถาบันพระปกเกล้า สภาพัฒนาการเมือง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น นอกจากนี้

องค์การบางแห่งยังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือจัดตั้งส่วนงานย่อยเพื่อรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมประชาธิปไตย เช่น สภาพัฒนาการเมือง มีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมวิถีชีวิตประชาธิปไตยและให้การศึกษาทางการเมือง (สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง, 2557) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีศูนย์ศึกษาประชาธิปไตย (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2557) การจัดทำงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง เป็นการดำเนินการโดยขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ส่งผลให้การดำเนินการหลายอย่างมีความซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพ และอาจไม่สามารถมุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System หรือ Result Based Budgeting System) ซึ่ง Allen Shick ได้ให้ข้อสังเกตว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะเริ่มนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้อย่างจริงจังในยุค New Deal (ประมาณปี 1940-1950) ซึ่งเป็นยุคที่รัฐบาลได้เพิ่มบทบาทด้านการจัดบริการสาธารณะออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านสวัสดิการสังคม และทำให้งบประมาณของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจาก สี่พันสองร้อยล้านเหรียญสหรัฐในปี 1932 เป็นหนึ่งหมื่นล้านเหรียญสหรัฐในปี 1940 หรือจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 23 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) จึงมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นกลไกในการกำกับดูแลให้การทำงานของหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐมีความสอดคล้องเกื้อกูลกันและลดความซ้ำซ้อนลง (Allen Shick, 1987, pp. 50-51 อ้างถึงใน จรัส สุวรรณมาลา, 2546, หน้า 13-15) ทั้งนี้การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ในสหรัฐถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนปรัชญาของงบประมาณภาครัฐจากการเน้นที่การควบคุมวินัยทางการคลังไปเป็นการเน้นประสิทธิภาพการจัดการ (จรัส สุวรรณมาลา, 2546, หน้า 15) หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนจากงบประมาณซึ่งให้ความสำคัญที่ปัจจัยนำเข้าไปเน้นที่ผลผลิตแทน (Frans K. M. van Nispen, 2006, p. 38) ทั้งนี้ ระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานภาครัฐคือระบบงบประมาณแบบ

มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นเรื่องของการมีข้อตกลงภายใน หรือเรียกว่า ข้อตกลงผลผลิตและงบประมาณ หน้าที่การติดตามและประเมินผลก็คงต้องตกอยู่ในหน้าที่ของรัฐบาล แต่ทั้งนี้การติดตามผลและประเมินผลของส่วนราชการจำเป็นต้องดำเนินการเช่นเดียวกันโดยมีวัตถุประสงค์ต่างไปจากรัฐบาล คือ (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 23)

- รัฐบาลจะใช้การติดตามผลและประเมินผล เพื่อตรวจสอบความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณ ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในการใช้งบประมาณของประเทศ
- ส่วนราชการจะใช้การติดตามและประเมินผล เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของตนเอง

วงเสวนาโต๊ะกลมเพื่อก้าวข้ามระบบงบประมาณ (Beyond Budgeting Roundtable หรือ BBR) ได้ศึกษาวิจัยและได้ข้อสรุปว่าองค์กรต่างๆ นั้นไม่ได้ต้องการเพียงการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังคงต้องการการออกแบบขององค์กรแบบใหม่เพื่อให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจที่มีประสิทธิภาพไปยังบุคลากรที่ต้องติดต่อประสานงานโดยตรงกับผู้รับบริการ ทั้งนี้ในยุคเศรษฐกิจแห่งข้อมูลข่าวสาร สิ่งที่มีความต้องการไม่ใช่เพียงแค่การกระจายอำนาจ (Decentralize) เท่านั้น แต่ยังต้องการการจัดการตัวเองอย่างมีขอบเขต (Autonomy within Boundary) อีกด้วย (Hope and Fraser, 2000 p. 32)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการบูรณาการการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ
3. เพื่อนำเสนอแนวทางในการบูรณาการการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาจากเอกสารและใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก

1) การศึกษาเอกสาร (Document Analysis) ได้แก่ เอกสารงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ที่มีการตั้งงบประมาณเพื่อกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการทบทวนแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการงบประมาณรายจ่าย และการพัฒนาประชาธิปไตย

2) ศึกษาด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลักจากหน่วยงานภาครัฐที่มีการจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย และชุมชนที่เข้าร่วมกิจกรรมเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเป็นการศึกษาทั้งจากส่วนกลางและในระดับพื้นที่ เพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของการกำหนดงบประมาณทั้งโดยหน่วยงานส่วนกลางและในระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารในสำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดิน ผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐที่มีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยคัดเลือกจากผู้บริหารที่รับผิดชอบโดยตรงในงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย 4 คน ผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่และผู้นำชุมชนที่เข้าร่วมกิจกรรมเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งจัดขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 6 คน ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลโดยการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาจำแนกตามหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) วิเคราะห์และตีความข้อมูลทั้งการตีความเป็นกลุ่มและวิเคราะห์ภาพรวม โดยในกรณีที่พบว่าข้อมูลที่ได้ในประเด็นใดไม่ครบถ้วน ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ให้ข้อมูลหลัก นอกจากนี้ในการเก็บข้อมูลผู้วิจัยยังได้ใช้วิธี Snowball เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis Method) และการวิเคราะห์เชิงตีความ (Interpretive Analysis Method) สำหรับข้อมูลตัวเลขงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย

แบบมีส่วนร่วมนั้น ผู้วิจัยได้ใช้การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (Time Series Analysis)

นอกจากการศึกษาถึงการบูรณาการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในหน่วยงานส่วนกลางแล้ว ผู้วิจัยยังได้เลือกศึกษาในระดับพื้นที่จำนวน 2 พื้นที่ เพื่อให้เห็นถึงการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการในระดับพื้นที่ โดยได้เดินทางลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ที่จังหวัดระนองและจังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งนี้ จังหวัดระนองได้รับเลือกให้เป็นจังหวัดนำร่องประชาธิปไตยชุมชนของสภาพัฒนาการเมืองซึ่งทำให้ได้รับงบประมาณสนับสนุนพิเศษ นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งเครือข่ายภาคประชาสังคมขึ้นในจังหวัด ในขณะที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่มีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง รวมทั้งยังได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานต่างๆ ลงมาในพื้นที่ โดยทั้งจังหวัดระนองและจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็ก และมีลักษณะร่วมกันอื่นๆ อีกหลายประการ

ผลการวิจัย

1. การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ

จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐได้มีการตั้งงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในหลายลักษณะ ทั้งการกำหนดเป็นแผนงานเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งอาจใช้ชื่อเรียกอื่นที่สามารถสื่อสารให้เข้าใจได้ว่าเป็นแผนงานเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม มีหน่วยงานเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่ได้จัดทำของบประมาณโดยระบุวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าเป็นงบประมาณเพื่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ เนื่องด้วยข้อจำกัดของหน่วยงานที่จะต้องเสนอแผนงบประมาณให้สอดคล้องกับพันธกิจและยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน จึงทำให้หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งที่ไม่ได้มีการจัดสรรเงินในการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเลือกที่จะสอดแทรกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้อยู่ในโครงการหรือกิจกรรมซึ่งอยู่ภายใต้ผลผลิตและแผนงานอื่นๆ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานแทน

ทั้งนี้ หน่วยงานบางแห่งที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนจะจัดสรรงบประมาณที่สะท้อนถึง พันธกิจในการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เช่น กระทรวงมหาดไทยที่มีพันธกิจหนึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ ภารกิจในการส่งเสริมการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หน่วยงานต่างๆ ในระดับกรมภายใต้กระทรวงมหาดไทยได้มีการตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ในขณะที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักการที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประกอบกับหลังวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ทั้งนี้ IMF ได้กำหนดเงื่อนไขให้หนึ่งคือการรัฐบาลส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในการการบริหาร ซึ่งหนึ่งในองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม จนนำมาสู่การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยการตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้กระจายอยู่ในส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ จำนวนมาก ทั้งที่เป็นงบประมาณที่กำหนดผลผลิตเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือเป็นกิจกรรมหรือโครงการที่อยู่ภายใต้แผนงานและผลผลิตอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมบางส่วนได้แฝงอยู่ในงบประมาณภายใต้พันธกิจอื่นๆ ทำให้ไม่ปรากฏชื่อแผนงาน/โครงการที่ชัดเจน นอกจากนี้งบประมาณในหลายหน่วยงานเป็นงบประมาณเพื่อตอบวัตถุประสงค์อื่นๆ แต่ได้มีกระบวนการมีส่วนร่วมสอดแทรกอยู่ในงบประมาณที่จัดตั้ง โดยปรากฏชื่อกิจกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น

จากเอกสารของสำนักพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมที่ได้จัดทำร่วมกันกับคณะกรรมการแผนพัฒนาการเมือง สภาพัฒนาการเมืองพบว่า งบประมาณในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งได้วิเคราะห์งบประมาณเพื่อการพัฒนาการเมืองโดยมีงบประมาณ

ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมรวมอยู่ด้วย ซึ่งอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 ของแผนพัฒนาการเมือง คือ ยุทธศาสตร์การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม มีจำนวนทั้งสิ้น 215,142,343 บาท ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง จำนวน 360,245,644 บาท (คณะกรรมการแผนพัฒนาการเมือง, 2552) ในขณะที่จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า งบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้แบ่งงบประมาณออกเป็น 1) งบประมาณเพื่อการปฏิรูปการเมือง/ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง 2) งบประมาณเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายสาธารณะ 3) งบประมาณในการส่งเสริมการกระจายอำนาจ 4) งบประมาณในการเสริมสร้างพลเมืองเข้มแข็งและส่งเสริมเครือข่ายภาคพลเมือง 5) งบประมาณเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน 6) งบประมาณเพื่อส่งเสริมการจัดการตนเองของท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์งบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในระหว่างปี พ.ศ. 2555 ถึง ปี พ.ศ. 2557 พบว่า

1) งบประมาณเพื่อการปฏิรูปการเมืองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มีตัวเลขงบประมาณรวมในปี พ.ศ. 2555 จำนวน 786,459,600 บาท ปี พ.ศ. 2556 จำนวน 1,289,562,500 บาท และปี พ.ศ. 2557 จำนวน 1,078,718,600 บาท

ตัวเลขสูงสุดเป็นงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือ ปี พ.ศ. 2555 จำนวน 277,804,100 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 518,619,500 บาท และปี พ.ศ. 2557 จำนวน 408,613,200 บาท โดยเป็นงบประมาณเพื่อการส่งเสริมการประชาสัมพันธ์เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ภายใต้แผนงาน สนับสนุนการจัดการของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ลำดับถัดมาคือ งบประมาณของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลผ่านกลไกหมู่บ้าน ภายใต้แผนงาน

สร้างความปรองดองสมานฉันท์และฟื้นฟูประชาธิปไตย โดยมีงบประมาณในปี พ.ศ. 2556 จำนวน 261,272,700 บาท และในปี พ.ศ. 2557 จำนวน 261,272,700 บาท

2) งบประมาณของส่วนราชการ องค์การอิสระ องค์การมหาชน และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างปี พ.ศ. 2555 ถึง 2557 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดทำนโยบาย

ตัวเลขงบประมาณรวมคือ ในปี พ.ศ. 2555 จำนวน 1,066,990,500 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 1,197,429,100 บาท และ พ.ศ. 2557 จำนวน 2,332,508,200 บาท โดยงบประมาณสูงสุดเป็นของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำหรับการพัฒนาติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีงบประมาณตามลำดับระหว่างปี พ.ศ. 2555 จำนวน 763,652,600 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 848,446,200 บาท และ พ.ศ. 2557 จำนวน 1,931,674,400 บาท ลำดับถัดไปเป็นงบประมาณของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สำหรับนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม โดยมีตัวเลขงบประมาณตามลำดับระหว่างปี พ.ศ. 2555 จำนวน 175,939,300 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 204,500,000 บาท และ พ.ศ. 2557 จำนวน 223,107,700 บาท

3) งบประมาณของส่วนราชการ องค์การอิสระ องค์การมหาชน และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างปี พ.ศ. 2555 ถึง 2557 เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ

สำหรับภารกิจนี้มีเพียง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ตั้งงบประมาณสำหรับแผนงาน ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือในปี พ.ศ. 2555 จำนวน 126,066,000 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 561,972,200 บาท และ พ.ศ. 2557 จำนวน 249,286,200 บาท

4) งบประมาณของส่วนราชการ องค์การอิสระ องค์การมหาชน และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างปี พ.ศ. 2555 ถึง 2557 เสริมสร้างพลเมืองเข้มแข็งและส่งเสริมเครือข่ายภาคพลเมือง งบประมาณรวมที่ได้รับในปี พ.ศ. 2555 จำนวน 9,976,225,400 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 10,787,514,500 บาท และ พ.ศ. 2557 จำนวน 11,910,883,600 บาท

หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณสูงสุดคือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยเป็นงบประมาณสำหรับโครงการส่งเสริมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เชียงรุก ภายใต้แผนงาน พัฒนาด้านสาธารณสุข ตัวเลขงบประมาณสำหรับปี พ.ศ. 2555 จำนวน 7,370,640,000 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 7,488,000,000 บาท และ พ.ศ. 2557 จำนวน 7,544,160,000 บาท

โดยมีงบประมาณที่เกี่ยวข้องกันคือ งบประมาณของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นงบประมาณสำหรับกิจกรรมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และภาคีเครือข่ายได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน ภายใต้แผนงาน พัฒนาด้านสาธารณสุข ตัวเลขงบประมาณสำหรับปี พ.ศ. 2555 จำนวน 347,173,100 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 353,440,100 บาท และ พ.ศ. 2557 จำนวน 318,570,000 บาท ถัดไปเป็นงบประมาณของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนใต้ (ศอ.บต.) เพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้แบบมีส่วนร่วม ภายใต้แผนงาน แก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตัวเลขงบประมาณสำหรับปี พ.ศ. 2555 จำนวน 1,626,036,100 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 2,295,905,300 บาท และ พ.ศ. 2557 จำนวน 2,765,711,000 บาท

5) งบประมาณของส่วนราชการ องค์การอิสระ องค์การมหาชน และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างปี พ.ศ.2555 ถึง 2557 เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน งบประมาณโดยรวมในปี พ.ศ. 2555 คือ 524,864,500 บาท ปี พ.ศ. 2556 จำนวน 513,198,300 บาท และในปี พ.ศ. 2557 จำนวน 505,545,400 บาท

หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุดคือ สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาระบบราชการ สำหรับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร/ ปรับปรุงรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือ และสร้างเครือข่าย โดยได้รับงบประมาณในปี พ.ศ. 2555 จำนวน 2,084,200 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 43,919,600 บาท และ พ.ศ. 2557 จำนวน 30,115,600 บาท ลำดับถัดมาเป็นงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภาคประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีความรู้ และให้ความร่วมมือในการป้องกันการทุจริต ภายใต้แผนงานสนับสนุนการจัดการของรัฐสภา ศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยได้รับงบประมาณในปี พ.ศ. 2555 จำนวน 522,780,300 บาท พ.ศ. 2556 จำนวน 469,278,700 บาท และ พ.ศ. 2557 จำนวน 459,422,700 บาท

6) งบประมาณของส่วนราชการ องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน และ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างปี พ.ศ. 2555 ถึง 2557 เพื่อส่งเสริมการจัดการตนเองของท้องถิ่น งบประมาณรวมในปี พ.ศ. 2555 คือ 46,711,103,100 บาท พ.ศ. 2556 คือ 80,813,941,100 บาท และในปี พ.ศ. 2557 คือ 14,280,863,600 บาท

งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสูงสุดคือ งบประมาณของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย สำหรับการเสริมสร้างขีดความสามารถของพลังชุมชนในการจัดการและแก้ไขปัญหาของชุมชน ภายใต้แผนงานส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุน โดยได้รับจัดสรรในปี พ.ศ. 2556 จำนวน 2,550,965,300 บาท ในปี พ.ศ. 2557 จำนวน 3,584,000,600 บาท และในปี พ.ศ. 2557 จำนวน 3,967,532,400 บาท ลำดับถัดมาเป็นงบประมาณของ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี เพื่อเป็นแหล่งทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพสตรี พัฒนาอาชีพสร้างสวัสดิภาพสวัสดิการ และสนับสนุนการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาบทบาทสตรี และแก้ปัญหาสตรี ปี พ.ศ. 2555 จำนวน 1,720,000,000 บาท ปี พ.ศ. 2556 จำนวน 6,360,000,000 บาท และปี พ.ศ. 2557 จำนวน 2,031,061,400 บาท

ทั้งนี้จำนวนตัวเลขที่สูงเนื่องจากงบประมาณในบางแผนงานเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการดำเนินพันธกิจต่างๆ เช่น การจัดการ

สิ่งแวดล้อม การสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นในพื้นที่ เป็นต้น การส่งเสริมให้เกิด ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงไม่ได้เป็นเป้าหมายของแผนงานในงบประมาณของ หน่วยงาน หากแต่เป็นวิถีทาง (Means) เพื่อการบรรลุเป้าหมายอื่น

ความเป็นไปได้ในการบูรณาการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม

จากการศึกษาพบว่า การบูรณาการงบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงาน มีความเป็นไปได้ แต่ต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ตั้งแต่การลดการรวมศูนย์การ บังคับบัญชาของหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้การจัดทำแผนงานต่างๆ ถูกเสนอขึ้นมา จากล่างขึ้นบน (Bottom-Up) อย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้การจัดทำงบประมาณ มีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับบริบทความต้องการของแต่ละพื้นที่ มีใช้การออกแบบ แผนงาน โครงการจากส่วนกลางและถ่ายทอดไปยังหน่วยปฏิบัติ ทั้งนี้โดยอาศัย ความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ ทั้งการจัดทำบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (Memorandum of Understanding) โดยหน่วยงานในส่วนกลาง และบันทึกความเข้าใจของหน่วยงาน ในพื้นที่ การประสานความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานเพื่อปรับแต่งความเข้าใจ และทิศทางในการบูรณาการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ระหว่างหน่วยงาน ทั้งนี้ ปัญหาอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณร่วมกัน ได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ปัญหาความเข้าใจต่อแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ปัญหาอันเกิดจากข้อ จำกัดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะข้อติดขัดที่เกิดจากระเบียบ การเบิกจ่ายงบประมาณ รวมทั้งการมีข้อตกลงการปฏิบัติราชการของส่วนงานต่างๆ ก็เป็นอุปสรรคต่อการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เนื่องจากแต่ละองค์การจะมุ่งเน้น การตอบวัตถุประสงค์ตามพันธกิจของหน่วยงานเท่านั้น โดยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อ การพยายามบูรณาการเพื่อการบรรลุผลสำเร็จร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

แนวทางในการบูรณาการการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

จากการศึกษาได้พบแนวทางในการบูรณาการการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

1) การบูรณาการการใช้จ่ายโดยส่วนกลางสามารถทำได้เช่นเดียวกับ ยุทธศาสตร์บูรณาการของสำนักงบประมาณในแผนงาน อื่นๆ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ โดยในแต่ละยุทธศาสตร์จะมีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการทำนหนึ่งเป็นประธานฯ และมีองค์ประกอบได้แก่ รัฐมนตรีว่าการทำนที่สอง ปลัดกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนจากส่วนราชการอื่นๆ เป็นต้น สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้มีการบูรณาการงบประมาณร่วมกันทั้งหมด 18 ด้าน โดยไม่ได้มีการบูรณาการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของเจ้าภาพหลักในการบูรณาการ เพื่อไม่ให้เกิดการประนีประนอมในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณซึ่งในที่สุดแล้วจะทำให้การบูรณาการไม่บรรลุผลรวมทั้งต้องสร้างความเข้าใจร่วมให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยปฏิบัติ

2) การบูรณาการการใช้จ่ายในระดับพื้นที่ สามารถใช้กลไกในระดับภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหน่วยประสานให้เกิดการบูรณาการงบประมาณร่วมกัน ด้วยการทำงานในลักษณะองค์การเครือข่าย เพื่อทำให้เกิดกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ทั้งนี้ งบประมาณจะต้องไม่ใช้การดำเนินการเองโดยจังหวัด หากแต่เป็นการประสานให้เกิดการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ของจังหวัด ทั้งส่วนราชการและองค์กรอิสระ

3) เนื่องจากงบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมักจะแฝงอยู่ภายใต้แผนงานหรือเป็นกิจกรรมหนึ่งภายใต้ผลผลิต ทำให้การบูรณาการอาจไม่ได้ทำในลักษณะของการบูรณาการแผนงาน แต่ควรเป็นการบูรณาการที่กิจกรรมเพื่อความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ

ทั้งนี้ จากเดิมที่งบประมาณได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำงานของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐได้นำมาสู่อุปสรรคต่างๆ ในการทำงาน อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและแสวงหาความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้หน่วยงานภาครัฐก้าวข้ามข้อจำกัดของระบบงบประมาณ ระบบประมาณจึงไม่ควรถูกจัดสรรโดยพิจารณาจากหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณ แต่ควรพิจารณาจากเป้าประสงค์ของงบประมาณอย่างแท้จริง เพื่อให้งบประมาณสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายที่แท้จริงในการดำเนินงาน และทำให้เกิดการบูรณาการงบประมาณร่วมกันต่อไป

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยทำให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ระดับนโยบายควรพิจารณาจัดตั้งคณะทำงานยุทธศาสตร์บูรณาการในประเด็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้งบประมาณที่กระจุกกระจายอยู่ในหน่วยงานภาครัฐได้ถูกนำมาวิเคราะห์และจัดสรรอย่างเป็นระบบเพื่อตอบสนองการพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง โดยไม่ควรจำกัดที่การบูรณาการที่แผนงาน แต่ควรบูรณาการไปยังกิจกรรมหรือกลุ่มเป้าหมาย

2) ควรมีการพัฒนาระบบงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพในการค้นหาข้อมูลงบประมาณของส่วนราชการ องค์กรอิสระ และองค์กรมหาชนต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานแต่ละแห่งสามารถรับรู้ถึงรายละเอียดงบประมาณของหน่วยงานอื่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความร่วมมือและการบูรณาการการทำงานร่วมกัน

3) ต้องทำให้เกิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงเพื่อให้งบประมาณที่ถูกเสนอขอและจัดสรรเป็นไปตามบริบทความต้องการของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งต้องมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นอุปสรรคในการบูรณาการการทำงานและการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ในระดับพื้นที่ จำเป็นที่จังหวัดจะต้องเป็นกลไกหลักเพื่อเชื่อมประสานหน่วยงานในพื้นที่ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งจะต้องวิเคราะห์ถึงแผนงาน กิจกรรม โครงการที่ลงไปปฏิบัติการในพื้นที่ ไม่ให้มีความซ้ำซ้อนกัน เช่น จัดทำปฏิทินหรือแผนที่การส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ เพื่อให้ส่วนราชการ รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ได้รับทราบ และสามารถเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบูรณาการงบประมาณร่วมกัน ตามยุทธศาสตร์บูรณาการอื่นๆ ของสำนักงบประมาณ เพื่อให้เห็นเป็นปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการพัฒนาการบูรณาการงบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่อไป

รายการอ้างอิง

Hope, J. & Fraser, R. (2003). *Beyond Budgetin: How manager can break free from the annual performance trap*. Boston: Harvard Business School Press.

Hope, J. & Fraser, R. (2000). Beyond Budgeting. *Strategic Finance*, 82(4).

Frans M., Van, K.N., Johan, A. & Posseth, J. (2006). Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. *OECD Journal on Budgeting*, 6(4), 37-62.

จรัส สุวรรณมาลา. (2546). *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: ธนรัชการพิมพ์.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2553). *รายงานฉบับสมบูรณ์ การเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ เสนอ สำนักงานงบประมาณ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2552). *คู่มือการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ประชาธิปไตย สำหรับครูผู้สอน*. กรุงเทพฯ: สหાયบล็อทและการพิมพ์.

สำนักพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วม สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า. (2553). *รายงานผลการนำแผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติของเครือข่าย ประจำปี 2552-2553*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วม สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า.