

แนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาโครงการชุมชนเข้มแข็ง พัฒนาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เขตราชเทวี*

ศรัญญา จุฬพงศ์¹

ชัยรัตน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง² สิริกร กาญจนสุนทร³

(วันที่รับบทความ: 13 มิถุนายน 2568; วันที่แก้ไขบทความ: 20 กรกฎาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ: 23 กรกฎาคม 2568)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม 2) วิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงาน และ 3) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและยกระดับกระบวนการดังกล่าว ภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งพัฒนาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการเก็บข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก กับผู้ให้ข้อมูลหลัก 12 คน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สำนักงานเขต ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการเข้ารหัส (Coding) และจัดกลุ่มประเด็น (Thematic Grouping)

ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมยังคงจำกัดอยู่ในระดับการให้ความคิดเห็น ขณะที่กระบวนการตัดสินใจยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐ กระบวนการประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน รวบรวมแนวคิด กลั่นกรองโครงการ ลงคะแนนเสียง และดำเนินงาน-ติดตามผล แต่ประชาชนยังขาดอำนาจในการตัดสินใจร่วมอย่างแท้จริง ปัญหาหลักที่พบ ได้แก่ ข้อยกจำกัดทางกฎหมายความซับซ้อนของระเบียบราชการ การรวมศูนย์อำนาจการขาดกลไกเสริมสร้างศักยภาพประชาชน แรงจูงใจที่ลดลง และความเหลื่อมล้ำภายในชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่บวรถูก ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเน้นการปรับปรุงระเบียบให้ยืดหยุ่น เพิ่มอำนาจให้ชุมชนจัดการงบประมาณได้ตรงตามบริบทของตน พัฒนาศักยภาพ และความเข้าใจของประชาชน จัดเวทีมีส่วนร่วมที่เข้าถึงกลุ่มหลากหลาย และออกแบบกลไกเฉพาะสำหรับชุมชนเปราะบาง งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการออกแบบกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ยืดหยุ่นและเป็นศูนย์กลาง และส่งเสริมธรรมาภิบาลท้องถิ่นในบริบทเมือง

คำสำคัญ: งบประมาณแบบมีส่วนร่วม, การกระจายอำนาจ, การมีส่วนร่วมของประชาชน, การบริหารภาครัฐแนวใหม่

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าอิสระหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารและพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2568

¹ นักศึกษาศาสตรบัณฑิตศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารและพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, E-mail: saranya.chu@ku.th

² อาจารย์, สาขาการบริหารและพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

³ รองศาสตราจารย์, สาขาการบริหารและพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Participatory Budgeting Guidelines: A Case Study of the Self-Reliant Community Strengthening Project Based on the Philosophy of Sufficiency Economy in Ratchathewi District*

Saranya Chulupong¹

Chairat Wongkitrungruang² Sirikorn Karnjanasuntorn³

(Received: June 13, 2025; Revised: July 20, 2025; Accepted: July 23, 2025)

Abstract

This research aimed to: 1) examine the forms and processes of participatory budgeting, 2) analyze the challenges and obstacles in its implementation, and 3) propose development strategies to enhance participatory budgeting practices under the “Self-Reliant Community Strengthening Project based on the Philosophy of Sufficiency Economy” in Ratchathewi District, Bangkok. The study employed a qualitative methodology using in-depth interviews with 12 key informants-including district officials, community leaders, and civil society representatives. Data were analyzed through coding and thematic grouping.

The findings revealed that the current model was semi-formal, with public participation limited primarily to expressing opinions, while decision-making authority remained centralized within the state. The process consisted of five main steps: planning, idea collection, proposal screening, voting, and implementation-monitoring. However, genuine co-decision-making by citizens was largely absent. Key barriers included rigid regulations, bureaucratic complexity, centralized authority, lack of community capacity-building mechanisms, declining public motivation, and inequalities among communities-especially those in informal settlements. Policy recommendations included enhancing regulatory flexibility, decentralizing budget authority to capable communities, improving public understanding through capacity building, diversifying engagement platforms, and designing inclusive mechanisms for vulnerable groups. The study underscores the need for a citizen-centered participatory budgeting model that fostered local governance and urban development.

Keywords: Participatory Budgeting, Decentralization, Citizen Participation, New Public Management

* Research article is part of the Independent Study for the Master of Arts Program in Social Administration and Development, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, 2025

¹ Student in Master of Arts Program in Social Administration and Development, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, E-mail: saranya.chu@ku.th

² Lecturer, Social Development Program, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University

³ Associate Professor, Social Development Program, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University

ความสำคัญและปัญหาการวิจัย

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แนวทางการพัฒนาสังคมที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะในระดับชุมชนซึ่งเป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้รับความสนใจมากขึ้น การมีส่วนร่วมในที่นี้ มิใช่เพียงการรับรู้หรือแสดงความคิดเห็นเท่านั้น หากแต่หมายถึงการที่ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ร่วมตัดสินใจกับภาครัฐและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง หนึ่งในกลไกสำคัญที่ส่งเสริมบทบาทดังกล่าว คือ การจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ซึ่งมีต้นแบบจากเมืองปอร์โต อาเลเกร ประเทศบราซิล และได้ขยายตัวไปยังหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยที่เริ่มนำแนวคิดนี้มาใช้ โดยเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Wampler, 2007)

แนวทางการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลในประเทศไทยสะท้อนการบริหารทรัพยากรที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ภายใต้นโยบายการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นความโปร่งใส ประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วม (Sirisamphan, 2006) แม้ระบบงบประมาณจะพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางปฏิบัติยังคงรวมศูนย์อำนาจ ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้อย่างจำกัด อย่าง กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีความซับซ้อนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ โดยเฉพาะในเขตราชเทวีที่ประกอบด้วยชุมชนหลากหลายประเภท ทั้งชุมชนดั้งเดิม ชุมชนแออัด และพื้นที่เศรษฐกิจหนาแน่น ความหลากหลายนี้ส่งผลให้การนำนโยบายจากส่วนกลางลงสู่ระดับปฏิบัติในพื้นที่เผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างราชการที่รวมศูนย์ ระเบียบงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การขาดกลไกสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนการรับรู้และเข้าใจบทบาทของประชาชนในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ขัดขวางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม อีกทั้งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงซ้อนระหว่างกลไกของภาครัฐกับภาคประชาชนในบริบทสังคมเมือง (National Economic and Social Development Council, 2020)

จากบริบทดังกล่าว แนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) จึงได้รับความสนใจในฐานะกลไกที่ลดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา เสนอโครงการ วางแผน ไปจนถึงการบริหารจัดการงบประมาณ ซึ่งช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส ความชอบธรรม และความรู้สึกเป็นเจ้าของในชุมชน โครงการชุมชนเข้มแข็งพัฒนาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นความพยายามในการผลักดันแนวคิดนี้สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

การศึกษานี้จึงมุ่งวิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งฯ เพื่อทำความเข้าใจสภาพจริงของการดำเนินงาน วิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและเสนอแนวทางเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการยกระดับกลไกการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้สามารถตอบสนองต่อบริบทของชุมชนเมืองได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งพัฒนาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในพื้นที่เขตราชเทวี
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งฯ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและยกระดับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งฯ ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่เมือง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. **แนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)** เป็นกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการกำหนดลำดับความสำคัญและตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้งบประมาณสาธารณะโดยเน้นความโปร่งใส ความเสมอภาค และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Wampler, 2007; Sintomer et al., 2013) แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและความยุติธรรมทางสังคม โดยให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่สำหรับประชาชนในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ผ่านกระบวนการที่ครอบคลุมตั้งแต่การเสนอข้อคิดเห็น การถกเถียง ไปจนถึงการติดตามผลการใช้งบประมาณ รูปแบบการดำเนินงานสามารถปรับให้เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น และต้องอาศัยการสนับสนุนทั้งจากภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคประชาชนเพื่อให้เกิดผลอย่างยั่งยืน

2. **แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)** คือแนวทางการปรับเปลี่ยนภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ เทียบเท่าภาคเอกชน โดยเน้นการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน (Osborne and Gaebler, 1992) องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การกระจายอำนาจ การจัดการโดยใช้ผลลัพธ์เป็นฐาน และการเสริมสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ในบริบทไทยแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ถูกประยุกต์ใช้ผ่านการปฏิรูประบบราชการ การบริการแบบมีประสิทธิภาพ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น แนวคิดนี้จึงมีความสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ซึ่งแสดงถึงการเปลี่ยนบทบาทภาครัฐจากผู้กำหนดนโยบายฝ่ายเดียว ให้มีส่วนร่วมกับภาคประชาชนในการออกแบบและใช้งบประมาณอย่างมีธรรมาภิบาล

3. **แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน** ถือเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ที่เน้นการมีบทบาทของประชาชนในทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการคิด วิเคราะห์ ตัดสินใจ ดำเนินงาน ติดตาม และประเมินผล (Kokpol, 2009) การมีส่วนร่วมที่แท้จริงช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส ความเป็นเจ้าของ ความยั่งยืน และลดความขัดแย้งในสังคม โดยมี

ระดับความเข้มข้นแตกต่างกันตามแบบจำลองของ Arnstein (1969) และ IAP2 ซึ่งเน้นตั้งแต่การให้ข้อมูลไปจนถึงการมอบอำนาจแก่ประชาชน ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมครอบคลุมทั้งระดับบุคคล โครงสร้างรัฐ และบริบทสังคม โดยเฉพาะความเชื่อมั่นในภาครัฐ ช่องทางการมีส่วนร่วม และความเข้มแข็งของภาคประชาชน ซึ่งต้องสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นเพื่อให้เกิดพลังการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ระเบียบวิธีวิจัย

ประเภทของงานวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ศึกษาเฉพาะในเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเขตเมืองชั้นในที่มีลักษณะโครงสร้างทางสังคมและกายภาพที่หลากหลาย ประกอบด้วยชุมชนดั้งเดิม ชุมชนแออัด ชุมชนอาคารสูง และย่านธุรกิจ โดยเลือกกรณีศึกษาจากชุมชนที่เข้าร่วมโครงการชุมชนเข้มแข็งฯ

ผู้ให้ข้อมูล

ผู้วิจัยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักโดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความละเอียด เชิงลึก และตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย จำนวน 12 คน โดยจำแนกกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร จำนวน 4 คน เป็นบุคลากรที่มีบทบาทโดยตรงในการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่เขตราชเทวี และการดำเนินงานตามแผนพัฒนาชุมชนของสำนักงานเขต
2. ตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชน จำนวน 3 คน เป็นผู้แทนองค์กรภาคประชาชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนและการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม
3. ผู้นำชุมชน จำนวน 5 คน เป็นผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ นำเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งฯ

เครื่องมือที่ใช้วิจัย

ผู้วิจัยพัฒนาแบบสัมภาษณ์เชิงลึกโดยอิงจากกรอบแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เพื่อให้ครอบคลุมประเด็นด้านรูปแบบ กระบวนการ อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งฯ โดยใช้คำถามแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) แยกตามกลุ่มเป้าหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนมุมมองได้อย่างหลากหลาย การสัมภาษณ์ดำเนินในลักษณะเป็นกันเองและยืดหยุ่นตามบริบทของผู้ให้สัมภาษณ์

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยนี้ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ โดยข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมโดยตรงจากแหล่งข้อมูล ผ่านวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งช่วยให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับมุมมอง ทักษะ และประสบการณ์ของกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสาร งานวิจัยหรือแหล่งข้อมูลที่มีการเผยแพร่แล้ว โดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งช่วยให้เข้าใจ กรอบนโยบาย แนวคิด ทฤษฎี ระเบียบโครงการ เอกสารแผนงาน และรายงานผลการดำเนินงานของชุมชนที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทยและสำนักงบประมาณ แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี แผนปฏิบัติการประจำปีของเขตราชเทวี เอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการชุมชนเข้มแข็งฯ รายงานประชุมและสรุปกิจกรรมจากสำนักงานเขตราชเทวี รวมถึงเอกสารและงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การจัดระเบียบข้อมูล

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกถูกถอดความอย่างละเอียดโดยคงรูปแบบภาษาของผู้ให้ข้อมูล เพื่อรักษาน้ำเสียงและบริบทของข้อมูล จากนั้นจึงจัดเรียงตามลำดับหัวข้อสัมภาษณ์ และจัดหมวดหมู่แยกตามกลุ่มผู้ให้ข้อมูล เช่น เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชน

2. การอ่านทบทวนหลายรอบ (Iterative Reading)

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยการอ่านซ้ำหลายครั้งเพื่อทำความเข้าใจทั้งความหมายโดยตรงและโดยนัย จากนั้นดำเนินการเข้ารหัสข้อมูล (Coding) ตามหัวข้อที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิด เช่น “งบประมาณแบบมีส่วนร่วม” หรือ “ข้อจำกัดทางกฎหมาย” แล้วจัดกลุ่มรหัสเป็นหมวดหลัก (Thematic Grouping) เช่น รูปแบบและกระบวนการ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ เพื่อให้เห็นภาพรวมอย่างเป็นระบบ และเปรียบเทียบมุมมองระหว่างกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ต่อมาได้นำข้อมูลที่วิเคราะห์แล้วมาสังเคราะห์ร่วมกับแนวคิดทฤษฎี เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในบริบทของเขตราชเทวี โดยเน้นการบริหารที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ขั้นตอนสุดท้ายคือการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (Trustworthiness) โดยใช้วิธีตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) และการตรวจสอบร่วมกับผู้ให้ข้อมูลบางราย (Member Checking) เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์ (Chantavanich, 2022)

สรุปผลการวิจัย

1. รูปแบบและกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็ง พัฒนาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในพื้นที่เขตราชเทวี

1.1 รูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งฯ นี้เริ่มจากแนวคิดของผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยเฉพาะด้านการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจและสร้างความรู้สึกรับผิดชอบให้แก่ชุมชน นโยบายดังกล่าวถูกถ่ายทอดจากระดับบริหารสู่ระดับปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากฐานราก ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“...เป็นโครงการที่เป็นนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่ได้มีแนวคิดเพื่อให้มีการดำเนินงานร่วมกับประชาชนในชุมชน มีการร่วมคิด ร่วมกันพิจารณา แล้วร่วมกันดำเนินการ รวมทั้งร่วมกันรับผิดชอบ ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณให้ชุมชนละ 200,000 บาท...” (เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตราชเทวี 1, 2568: สัมภาษณ์)

รูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งฯ มีลักษณะผสมผสานระหว่างแนวทางจากภาครัฐกับการขับเคลื่อนโดยชุมชนผ่านกลไกการมีส่วนร่วม โดยโครงการเริ่มต้นจากนโยบายระดับบน ประชาชนรับข้อมูลผ่านผู้นำชุมชนหรือเจ้าหน้าที่เขต เช่น การประชุมประกาศเสียงตามสาย หรือการติดต่อโดยตรง แม้ชุมชนจะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะในช่วงต้น แต่การพิจารณาและอนุมัติโครงการยังอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตเป็นหลัก ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินงานก็เป็นหน้าที่ของภาครัฐ ขณะที่ระบบราชการที่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา กรอบโครงการ และอำนาจตัดสินใจ ทำให้ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนใกล้เคียงกับการให้คำปรึกษา (Consultation) มากกว่าการมีส่วนร่วมเชิงตัดสินใจ (Co-Decision)

“...ผมมองว่าการที่ชุมชนได้รับงบประมาณ แต่ถูกจำกัดด้วยกฎระเบียบข้อบังคับ ทั้งการจัดซื้อจัดจ้าง อุปสรรคในการเขียนโครงการ ส่งผลกระทบกับชุมชนมาก...” (ผู้แทนเครือข่ายภาคประชาชน 1, 2568: สัมภาษณ์)

1.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยพบว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในโครงการนี้ มีลำดับขั้นตอนดังนี้

1.2.1 ขั้นตอนการวางแผนและจัดเวทีประชาคม (Planning and Outreach) กระบวนการเริ่มต้นจากเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเขตราชเทวีเชิญชวนให้ชุมชนต่าง ๆ เข้าร่วมโครงการผ่านกลไกเวทีประชาคม เพื่อชี้แจงแนวทางและหลักเกณฑ์ของการจัดทำโครงการชุมชนเข้มแข็งฯ มีตัวแทนหลังคาเรือน ที่อาศัยอยู่จริงในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ/กิจกรรม โดยมีคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาชุมชนระดับชุมชน

เป็นผู้ขับเคลื่อนกระบวนการเปิดเวที และฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ให้คำปรึกษาเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของขั้นตอนนี้ว่า

“...เราจะจัดเวทีประชาคมภายในชุมชนก่อน ให้ประชาชนในชุมชนทราบ และเข้าใจว่าโครงการนี้คืออะไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร โดยเขตต้องการให้เขาเป็นเจ้าของโครงการ ไม่ใช่แค่รับงบประมาณเท่านั้น...” (เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตราชเทวี 3, 2568: สัมภาษณ์)

1.2.2 ขั้นตอนการเสนอแนวคิดและรวบรวมความต้องการ (Idea Collection) ในขั้นตอนนี้สำนักงานเขตราชเทวีร่วมกับประชาชนจัดเวทีประชาคมเพื่อรวบรวมปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยประชาชนสามารถเสนอแนวคิดหรือปัญหาที่พบได้ผ่านการประชุมระดับชุมชนหรือการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการกับผู้นำชุมชนหรือเจ้าหน้าที่เขต เพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างโครงการเบื้องต้น สำหรับผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมเวที ยังสามารถส่งความคิดเห็นผ่านผู้นำชุมชนได้ ผู้นำชุมชนระบุว่า ในแต่ละเวทีจะมีการระดมความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมอย่างหลากหลาย

1.2.3 ขั้นตอนการกลั่นกรองและจัดทำข้อเสนอ (Proposal Development) ในการดำเนินโครงการแต่ละชุมชน มีการจัดตั้งคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาชุมชนจากคณะกรรมการชุมชนชุดปัจจุบันหรือผู้แทนหลังคาเรือนที่เข้าร่วมเวทีประชาคม เพื่อรวบรวมปัญหา ความต้องการ และข้อเสนอจากประชาชน โดยร่วมกับเจ้าหน้าที่เขตราชเทวีโดยฝ่ายพัฒนาชุมชนฯ ในการพิจารณาความเป็นไปได้ ความสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กฎหมาย และงบประมาณที่มี พร้อมจัดลำดับความสำคัญของปัญหาโดยใช้การลงคะแนนจากประชาชนในชุมชน

1.2.4 ขั้นตอนการลงคะแนนเสียง (Voting) จากการสัมภาษณ์ พบว่าในบางชุมชนมีการลงคะแนนเสียงเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา หรือความต้องการภายในชุมชน เพื่อนำมาจัดทำเป็นโครงการในลำดับเริ่มต้น

“...บางปัญหา หรือความต้องการจากเวทีประชาคมมันมีมาก ชาวบ้านก็มีความต้องการหลากหลาย ก็จำเป็นต้องยกมือโหวตกัน เพราะเงินงบประมาณมันไม่พอหรอก ถ้าจะให้จัดสรรได้อย่างที่ทุกคนต้องการ...” (ผู้นำชุมชน 2, 2568: สัมภาษณ์)

1.2.5 ขั้นตอนการดำเนินงานและติดตามผล (Implementation and Monitoring) หลังการเสนอและหารือ เจ้าหน้าที่เขตหรือคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาชุมชน จะพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการตามกรอบระเบียบราชการ พร้อมจัดทำรายละเอียดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการระดับเขตพิจารณาอนุมัติ โดยฝ่ายพัฒนาชุมชนฯ ให้คำปรึกษาเพื่อให้โครงการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และสามารถแก้ปัญหา พัฒนา และต่อยอดได้อย่างยั่งยืน เน้นความประหยัด คุ้มค่า และสมเหตุผลตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง เมื่ออนุมัติงบประมาณแล้ว จะเข้าสู่ขั้นตอนจัดซื้อจัดจ้างโดยเจ้าหน้าที่รัฐ และมีการติดตามผลแบบไม่เป็นทางการผ่านการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่เขต

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งฯ

2.1 ข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบราชการในการจัดโครงการ ระเบียบและข้อกำหนดในการจัดสรรงบประมาณจากกรุงเทพมหานครยังคงมีความตายตัวและจำกัวงเงิน รวมถึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายล่วงหน้า ทำให้ชุมชนขาดความยืดหยุ่นและอำนาจในการตัดสินใจใช้เงินให้ตรงตามความต้องการ และปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“...หลายครั้งเราก็เข้าใจว่าชุมชนอยากทำโครงการแบบยืดหยุ่นตามบริบท แต่ติดที่ระเบียบราชการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง หรือข้อจำกัดในการเบิกจ่าย... ซึ่งพอชาวบ้านไม่เข้าใจ ก็กลายเป็นว่าเขาคิดว่าเราขัดขวาง...” (เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตราชเทวี 1, 2568: สัมภาษณ์)

2.2 โครงสร้างการบริหารที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ภาครัฐ แม้โครงการจะมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วม แต่โครงสร้างการบริหารยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐ ทำให้ชุมชนต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงาน บทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงบประมาณจึงไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ และไม่เอื้อต่อการพึ่งพาตนเอง ส่งผลให้ขีดความสามารถของชุมชนในการบริหารจัดการตนเองตามวัตถุประสงค์ของโครงการถูกจำกัด

2.3 การขาดกลไกสนับสนุนที่เพียงพอ โครงการยังขาดกลไกที่เพียงพอในการเสริมสร้างศักยภาพและความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนและผู้นำชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะที่จำเป็นในการจัดทำโครงการที่ซับซ้อนตามระเบียบราชการ การที่รูปแบบการนำเสนอโครงการยังคงมีความซับซ้อน ทำให้ประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการได้อย่างเต็มที่ และต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่ในการช่วยเหลือ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลไกสนับสนุนด้านการเพิ่มขีดความสามารถ (Capacity Building) ให้แก่ประชาชนยังไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเต็มศักยภาพ

2.4 การขาดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมของประชาชน แรงจูงใจในการเข้าร่วมลดลง เมื่อประชาชนรู้สึกว่าการเสนอของตนไม่ได้รับการตอบสนอง หรือผลลัพธ์ที่ได้ไม่ตรงตามความคาดหวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของชุมชนพื้นที่บุกรุก อีกทั้งรูปแบบและวิธีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิม อาจเป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนบางกลุ่ม โดยเฉพาะคนรุ่นใหม่หรือผู้ที่ไม่สะดวกเข้าร่วมเวทีประชาคม ขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วม ส่งผลให้การรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มประชากรที่หลากหลายไม่สมบูรณ์ และลดคุณภาพของการมีส่วนร่วมโดยรวม

“...ก็พวกเค้าให้ประชนออกมาประชุมเปิดเวทีประชาคม แต่ในการประชุมก็บอกแต่ว่าอันนั้นก็ไม่ได้ อันนี้ก็ได้ ไม่ได้ ว่าจะเสนออะไรไป ก็ไม่ผ่าน พอจะขอจัดซื้อเครื่องสัญญาณเตือนไฟไหม้ในชุมชน ก็บอกไม่ได้ ต้องทำเรื่องขออนุญาต ถ้านานไป งบจะตก พอจะขอ CCTV ก็บอกว่าต้องยอมให้สำนักงานจราจรและขนส่ง กทม. เชื่อมต่อกล้องอีก ต้องทำเรื่องขอประสานตรวจสอบงบประมาณทับซ้อน ขึ้นตอนมากมาย คนในชุมชนก็เบื่อ ก็รู้สึกเสียความรู้สึก บอกว่าไปประชุมเปิดเวที ก็ไม่เห็นได้อะไร แล้วเขาก็น่าถามผมว่า สมชาย แล้วจะได้อะไรบ้าง...” (ผู้นำชุมชน 3, 2568: สัมภาษณ์)

2.5 ข้อจำกัดด้านความรู้และข้อมูลที่ประชาชนมีเกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประชาชนและผู้นำชุมชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม รวมถึงขอบเขตของงบประมาณ ข้อจำกัดด้านราคา คุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ และราคากลางที่กำหนดโดยภาครัฐ ซึ่งส่งผลให้ความคาดหวังไม่ตรงกับความเป็นจริง และไม่สามารถตัดสินใจเลือกสิ่งที่เหมาะสมที่สุดภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ได้ รวมถึงขาดข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใสและเป็นไปตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

2.6 ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นภายในชุมชน สถานะทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจนของพื้นที่บุกรุกเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ชุมชนบางแห่งไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับประโยชน์จากโครงการได้เท่าเทียมกับชุมชนอื่น ส่งผลให้ความพยายามในการมีส่วนร่วมของชุมชนเหล่านี้ไม่ประสบผลสำเร็จ และเกิดความไม่เท่าเทียมจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและกฎหมาย

“...ไม่พอใจละ โดยเฉพาะกับชุมชนที่เป็นพื้นที่บุกรุก เสนออะไรไปก็ไม่ผ่าน คนในชุมชนก็รู้สึกเสียความรู้สึก บอกว่าไปประชุมก็ไม่เห็นได้อะไร แล้วมาดำเนินกิจกรรมการอีก...” (ผู้นำชุมชน 2, 2568: สัมภาษณ์)

3. แนวทางในการพัฒนาและยกระดับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

3.1 การปรับปรุงระเบียบและกลไกทางกฎหมายให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้น ควรเริ่มจากการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ให้มีความยืดหยุ่นและชัดเจน เพื่อลดข้อจำกัดจากโครงสร้างที่รวมศูนย์ และสนับสนุนการถ่ายโอนอำนาจสู่ชุมชนที่มีศักยภาพ โดยคำนึงถึงบริบทของชุมชนเมืองและข้อจำกัดด้านกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อให้การมีส่วนร่วมเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นธรรม

“...การดำเนินโครงการในปีต่อไป มีความจำเป็นในการลดข้อจำกัดจากส่วนกลางลง และมองว่าให้มีการโอนอำนาจการบริหารจัดการเงินให้แก่ชุมชนเอาไปบริหารจัดการเอง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้าง สำนักงานเขต ฝ่ายพัฒนาชุมชนฯ มีหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง คอยประทับประคองเท่านั้น เพื่อให้ชุมชนได้ใช้งบประมาณตรงจุด ...ถ้าเกิดลงในชุมชนเองเลยชุมชนมีความสามารถที่จะเขียนโครงการได้ ก็เอาเงินงบประมาณไปใช้ได้ แต่กระบวนการเปิดเวทีประชาคม และการขออนุมัติจากคณะกรรมการจัดทำแผนฯ ยังคงเดิมละ...” (เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตราชเทวี 2, 2568: สัมภาษณ์)

3.2 การเสริมสร้างศักยภาพและความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนและผู้นำชุมชน การเสริมสร้างความรู้และทักษะให้ประชาชนและผู้นำชุมชนเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้เข้าร่วมกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดอบรมเชิงปฏิบัติการที่เข้าใจง่าย เช่น การเขียนโครงการหรือวางแผน เพื่อช่วยให้แปลงความคิดเป็นรูปธรรมได้ดียิ่งขึ้น พร้อมให้ข้อมูลชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอน งบประมาณ และข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนวางแผนได้อย่างสมเหตุสมผลและลดความคาดหวังที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

3.3 การปรับปรุงช่องทางและวิธีการมีส่วนร่วมในการเปิดเวทีประชาคมให้หลากหลาย และนำดึงดูด ควรปรับรูปแบบและช่องทางการจัดกิจกรรมให้หลากหลาย ทันสมัย และเข้าถึงง่ายโดยใช้เทคโนโลยี เช่น แพลตฟอร์มออนไลน์สำหรับสำรวจความคิดเห็นหรือการลงคะแนน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ไม่สะดวกเข้าร่วมประชุมแบบเดิมมีส่วนร่วมได้มากขึ้น การจัดกิจกรรมในรูปแบบที่น่าสนใจช่วยดึงดูดกลุ่มประชากรหลากหลาย และสามารถใช้เป็นเครื่องมือเผยแพร่ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ ผลการดำเนินงาน และสื่อสารสองทางอย่างโปร่งใส เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล

“...เราก็ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการใหม่ ก็อาจจะเปิดเวทีประชาคมควบคู่ไปกับการรับฟังเสียงในการเปิดรับความคิดเห็นผ่านกูเกิลฟอรัม ให้ประชาชนกรอกความต้องการ หรือปัญหา หรือจัดให้มีการโหวตออนไลน์ถือว่าพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเหมือนกัน...” (เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร 2, 2568: สัมภาษณ์)

3.4 การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเข้าใจร่วมกัน การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้าถึงโอกาสจากโครงการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในชุมชนที่มีข้อจำกัดทางกฎหมาย เช่น พื้นที่บุกรุก ภาครัฐควรพิจารณาปรับกฎหมายหรือจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับบริบทเฉพาะ พร้อมให้คำปรึกษา และช่วยเหลือด้านสถานะพื้นที่ ควบคู่กับการเปิดพื้นที่สนทนาเพื่อลดความเข้าใจผิดและส่งเสริมความร่วมมือในระดับชุมชน

“...สำนักงานเขตจะบอกแล้วว่าติดประเด็นปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบภาครัฐต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการในบางเรื่อง โดยเฉพาะด้านกายภาพที่แต่ละชุมชนมีความต้องการมากที่สุด แต่ติดปัญหาการขออนุญาตเจ้าของพื้นที่ แต่คุณอย่าลืมว่าเขาก็เป็นชุมชนจดทะเบียน หากใช้งบประมาณไม่ได้ ผู้บริหารไม่คิดจะแก้ไขจนข้างเลยหรือ เห็นโครงการก็ดำเนินมาหลายปีแล้วนะ ควรเรียนรู้จากปัญหาบ้าง...” (ผู้แทนเครือข่ายภาคประชาชน 2, 2568: สัมภาษณ์)

อภิปรายผลการวิจัย

1. รูปแบบและกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งพัฒนาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร

จากผลการศึกษา พบว่ารูปแบบการดำเนินงานยังมีลักษณะที่ประชาชนมีบทบาทจำกัดอยู่เพียงระดับการแสดงความคิดเห็นหรือการรับทราบข้อมูล มากกว่าการมีอำนาจร่วมตัดสินใจอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในขั้นตอนสำคัญ เช่น การกลั่นกรองข้อเสนอ การอนุมัติงบประมาณ และการติดตามผล ซึ่งยังคงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลัก การออกแบบเวทีประชาคมที่เน้นการสื่อสารทางเดียว และการจำกัดข้อเสนอในกรอบงบประมาณที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ส่งผลให้ประชาชนขาดความรู้สึกรับผิดชอบและมีพลังใน

กระบวนการพัฒนา (Hayduk, Hackworth and Brancati, 2023; Rezaie, 2024) รวมถึงการขาดกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการกำหนดทิศทางงบประมาณอย่างแท้จริง เช่น กลไกการลงคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรงบประมาณโดยตรง ยังคงเป็นข้อจำกัดสำคัญที่แสดง ถึงโครงสร้างที่รวมศูนย์อำนาจ (Peabody, 2024) ขณะเดียวกัน การติดตามและประเมินผลยังเน้นการรายงานภายในของหน่วยงานภาครัฐ โดยขาดการมีส่วนร่วมในเชิงตรวจสอบจากภาคประชาชน ซึ่งส่งผลต่อความโปร่งใสและความไว้วางใจในกระบวนการโดยรวม (Davies, King and Stewart, 2022)

ทั้งนี้จากงานวิจัยของ Fairstein, Benadè and Gal (2023) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระดับสากลขึ้นอยู่กับ การสร้างพื้นที่อำนาจร่วม ที่ประชาชนสามารถมีบทบาทกำหนดแผนงานและงบประมาณได้อย่างแท้จริงพร้อมทั้งมีระบบการออกแบบการลงคะแนนเสียงและการจัดลำดับความสำคัญที่เป็นธรรม เช่น ระบบ equal shares ที่ช่วยลดอคติและเพิ่มความเป็นตัวแทนของเสียงส่วนน้อย

ดังนั้น หากต้องการยกระดับการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนมีอำนาจร่วมอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีการปรับ โครงสร้างของรูปแบบ กระบวนการ การบริหารจัดการ โครงการ โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน กลไกการมีส่วนร่วมที่มีผลต่อการตัดสินใจจริง และระบบติดตามตรวจสอบที่เปิดเผยและตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ภายใต้โครงการชุมชนเข้มแข็งฯ

2.1 ข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบราชการ โครงสร้างทางราชการที่เข้มงวดในด้านการจัดสรร และใช้จ่ายงบประมาณ กลายเป็นอุปสรรคต่อความยืดหยุ่นและความเป็นเจ้าของของชุมชน ตามแนวคิด Institutional Constraints (Scott, 2014) และสอดคล้องกับงานของ Peabody (2024) ที่ชี้ว่าการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้น ได้จริงก็ต่อเมื่อระบบราชการ ถูกปฏิรูปให้เอื้อต่ออำนาจของประชาชน

2.2 โครงสร้างการบริหารที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ภาครัฐ แม้จะมีความพยายามกระจายอำนาจผ่านสำนักงานเขต แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่ภาครัฐ ซึ่งขัดกับแนวคิดการกระจายอำนาจของ Osborne and Gaebler (1992) และ Hayduk et al. (2023) ที่กล่าวว่า การไม่มีอำนาจตัดสินใจที่แท้จริงทำให้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นเพียงเครื่องมือเชิงสัญลักษณ์

2.3 การขาดกลไกสนับสนุนที่เพียงพอ โดยประชาชนจำนวนมากยังขาดความรู้ ทักษะ และการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นต่อการจัดทำโครงการ สถานการณ์นี้แสดงให้เห็นถึง แนวคิด Capacity Building และได้รับการยืนยันในงานของ Rezaie (2024) และ Chinmasri (2018) ที่ต่างเสนอว่าการมีส่วนร่วมจะมีคุณภาพได้เมื่อประชาชนได้รับการเสริมศักยภาพอย่างเป็นระบบ

2.4 การขาดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อประชาชนไม่เห็นผลกระทบจากการมีส่วนร่วมของตนเอง แรงจูงใจจึงลดลง เกิดปรากฏการณ์ Participation Fatigue “เสียงของคนไม่มีผลจริง”

ทำให้อ่อนแรงใจในระยะยาว สอดคล้องกับงานของ Fairstein, Benadè and Gal (2023) เสนอว่าระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจจริง เช่น การโหวตเลือกโครงการ จะช่วยฟื้นฟูแรงจูงใจอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่การดำเนินโครงการชุมชนเข้มแข็งฯ รูปแบบกิจกรรมยังไม่สอดคล้องกับบริบทของ คนเมือง

2.5 ข้อจำกัดด้านความรู้และข้อมูลที่ประชาชนมีเกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประชาชนมักขาดความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบราชการ เช่น ราคากลางหรือข้อกำหนดการจัดซื้อ ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Davies, King and Stewart (2022) ที่ระบุว่าเทคโนโลยีดิจิทัลสามารถช่วยลดช่องว่างข้อมูลและเพิ่มความโปร่งใสได้

2.6 ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นภายในชุมชน โดยเฉพาะในชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่บกรุกซึ่งขาดสถานะทางกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงงบประมาณได้อย่างเท่าเทียม ประกอบกับข้อเสนอของ Nelissen (2023) ที่กล่าวว่าหากการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ไม่ออกแบบเพื่อรองรับกลุ่มเปราะบาง จะยิ่งตอกย้ำความเหลื่อมล้ำทางสังคมในระดับชุมชน

3. แนวทางในการพัฒนาและยกระดับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในโครงการชุมชนเข้มแข็งฯ กับบริบทของพื้นที่เมือง

3.1 การปรับปรุงระเบียบและกลไกทางกฎหมาย ถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในบริบทเมืองซึ่งมักมีข้อจำกัดด้านกรรมสิทธิ์และโครงสร้างรวมศูนย์ การออกแบบระเบียบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นจะเอื้อต่อหลักการ Decentralized Responsiveness ในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (Osborne and Gaebler, 1992; Scott, 2014)

3.2 การพัฒนาศักยภาพและสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำทางความรู้ และสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม การเสริมสร้างทุนมนุษย์ (Human Capital) ผ่านการอบรม สื่อสารและข้อมูลย้อนกลับ จะช่วยให้ประชาชนเข้าใจบทบาทของตน และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างมีความหมาย

3.3 การส่งเสริมบทบาทของผู้นำชุมชนและเครือข่ายภาคประชาชน เป็นการเสริมสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) ที่ช่วยเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน และสร้างความไว้วางใจภายในชุมชน การทำงานร่วมกันในลักษณะพหุภาคีจะช่วยเติมเต็มบทบาทที่รัฐไม่สามารถตอบสนองได้ทั้งหมด และนำไปสู่การบริหารเชิงเครือข่ายที่มีความร่วมมือ (Putnam, 1993)

3.4 การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วม ไม่เพียงเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูล แต่ยังช่วยสร้างความโปร่งใสและขยายการมีส่วนร่วมไปยังกลุ่มที่ถูกละเลยไว้ข้างหลัง โดยเฉพาะ ในสังคมเมือง การใช้เครื่องมือดิจิทัลยังช่วยให้เกิดการป้อนกลับแบบสองทาง และสนับสนุนการบริหารภาครัฐในยุคดิจิทัล (Davies, King and Stewart, 2022)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรมีการทบทวนและแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐในระดับชุมชน โดยเฉพาะในประเด็นการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่าย และการอนุมัติโครงการ เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถออกแบบและดำเนินโครงการได้อย่างยืดหยุ่นมากขึ้น สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่เมืองที่มีความหลากหลาย

1.2 กรุงเทพมหานครควรกำหนดบทบาทของสำนักงานเขตให้ชัดเจนขึ้นในฐานะผู้ประสานและตัดสินใจร่วม มากกว่าเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง พร้อมทั้งสร้างกลไกตรวจสอบและประเมินผลร่วมกับภาคประชาชน เพื่อให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติอย่างแท้จริง

1.3 ควรเชื่อมโยงผลจากการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนา ระดับเมืองและแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้โครงการจากชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของภาพรวมการพัฒนา และสามารถต่อยอดได้ในระยะยาว

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 ควรพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถไหลเวียน จัดลำดับความสำคัญ หรือเสนอทางเลือกได้อย่างเป็นระบบ แทนการเปิดเวทีที่เน้นการรับฟังเพียงอย่างเดียว พร้อมกำหนดจุดตัดสินใจที่ประชาชนสามารถมีอำนาจร่วมอย่างแท้จริงในแต่ละขั้นตอน

2.2 พัฒนาและขยายการฝึกอบรมเชิงลึกแก่ผู้นำและประชาชนทั่วไปจัดอบรมเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ การเขียนแผน การเข้าใจระเบียบราชการ และวิธีการติดตามประเมินผล โดยเน้นการฝึกปฏิบัติจริง เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้และลดภาระการพึ่งพาหน่วยงานรัฐในการดำเนินโครงการ

2.3 จัดทำระบบข้อมูลกลาง เช่น แพลตฟอร์มออนไลน์ที่แสดงข้อมูลงบประมาณ แนวทางการดำเนินงาน สถานะการอนุมัติโครงการ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและให้ประชาชนสามารถติดตามกระบวนการได้ตลอดเวลา

2.4 ปรับรูปแบบกิจกรรมให้ตอบโจทย์กลุ่มเป้าหมายหลากหลาย โดยจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ยืดหยุ่นทั้งด้านเวลา รูปแบบ และช่องทาง เช่น เวทีชุมชนสำหรับผู้สูงวัย และกิจกรรมออนไลน์สำหรับคนรุ่นใหม่ เพื่อเพิ่มความหลากหลายและสร้างแรงจูงใจ ให้กับกลุ่มประชาชนที่เคยถูกมองข้าม

3. ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ควรมีการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในพื้นที่เมืองและชนบทเชิงเปรียบเทียบเพื่อเปรียบเทียบบริบททางสังคม การบริหารจัดการ และความพร้อมของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้สามารถออกแบบกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้เหมาะสมกับลักษณะของแต่ละพื้นที่มากขึ้น

3.2 ควรมีการศึกษาปัจจัยที่ทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่เข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น คนวัยทำงานคนรุ่นใหม่ หรือกลุ่มเปราะบาง เพื่อเข้าใจอุปสรรคหรือแรงจูงใจที่แตกต่างกัน และนำไปสู่การออกแบบกิจกรรมที่สามารถดึงดูดกลุ่มประชากรที่หลากหลายได้มากขึ้น

3.3 ควรมีการวิจัยและพัฒนาเครื่องมือหรือเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วม เช่น ระบบเสนอความคิดเห็นออนไลน์ ระบบโหวตเลือกโครงการ หรือแพลตฟอร์มข้อมูลเพื่อความโปร่งใส โดยเฉพาะในบริบทของเมืองที่ประชาชนมีพฤติกรรมและรูปแบบชีวิตที่หลากหลาย

เอกสารอ้างอิง

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Chantavanich, S. (2022). *Qualitative Research Data Analysis*. (26th ed.). Bangkok: Chulalongkorn University Press. (In Thai).
- Chinnasri, W. (2018). *Participatory budgeting concept applied in the Thai local governance* Dissertation, DPA, Mahidol University, Nakhonpathom.
- Davies, A., King, D. and Stewart, M. (2022). *Embedding digital participatory budgeting within local government: From consultation to empowered participation*. arXiv preprint arXiv:2209.12598
- Fairstein, M., Benadè, G. and Gal, Y. (2023). Participatory budgeting design for the real world: Equal shares and beyond. In *Proceedings of the 24th ACM Conference on Economics and Computation*.
- Hayduk, R., Hackworth, J. and Brancati, D. (2023). Two steps forward, one step back: Participatory budgeting and the quest for empowered participatory governance. *Journal of Deliberative Democracy*, 19(1), 35-50.
- Kokpol, O. (2009). *People's Participation Handbook For Local Administrators*. Bangkok. Charansanitwong Printing. (In Thai).
- National Economic and Social Development Council. (2020). *The Thirteenth National Economic and Social Development Plan (2023–2027)*. National Economic and Social Development Council. (In Thai).
- Nelissen, J. (2023). *An empirical analysis of participatory budgeting in Amsterdam: Comparing allocation methods*. University of Amsterdam.

- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley, Reading.
- Peabody, T. (2024). Participatory budgeting. In S. J. Wicks and A. M. Gold (Eds.), *Cambridge Handbook of community empowerment* (pp. 175-192). Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Rezaie, A. (2024). Participatory budgeting: A growing approach for citizen empowerment in marginalized communities and promoting SDGs. *Sanford Journal of Public Policy*, 41(1), 12-29.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). Sage Publications.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A. and Lazar, M. (2013). *The international atlas of Participatory budgeting*. Foundation Charles Léopold Mayer.
- Sirisamphan, T. (2006). *Introduction to modern public management*. (2nd ed.). Office of the Public Sector Development Commission.
- Wampler, Brian. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press.
