

การเมืองถึงหมูและวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งในการเมืองประเทศกรีซและประเทศไทย

นนท์นิพัทธ์ วรชินาคนันท์¹

Received: May 4, 2023; Revised: June 13, 2023; Accepted: June 15, 2023

บทคัดย่อ

บทความวิชาการชิ้นนี้ มีจุดประสงค์เพื่อ นำเสนอ 1.) มุมมองในการวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีการเมืองถึงหมู (Pork Barrell Politics) และทฤษฎีวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle) และ 2.) วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างประเทศกรีซและประเทศไทย โดยประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือพื้นฐานทางการเมืองที่สำคัญในการแสดงเจตนาของประชาชน เพื่อ “เลือก” และ “ตั้ง” บุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประเทศกรีซเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับไทย หากแต่ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง เมื่อการเลือกตั้งได้ส่งสัญญาณเริ่มต้นขึ้น กลยุทธ์สำคัญที่เป็นรูปแบบพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมือง ได้แก่ การเมืองถึงหมู (Pork Barrell Politics) และวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle) ได้ปรากฏขึ้นเช่นกันอันเป็นผลให้การจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางแก่ท้องถิ่นได้กลายเป็นเครื่องมือที่ทำให้การเลือกตั้งมีความได้เปรียบแก่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ใช้กลยุทธ์ดังกล่าว ทว่าในปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาถึงสภาพการณ์ในห้วงภาวะที่ประเทศไม่ได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มีนักการเมืองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่จึงขาดภาพในการอธิบายเหตุการณ์ดังกล่าวไป

คำสำคัญ: การเลือกตั้ง, การเมืองถึงหมู, วัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง, งบประมาณ

¹ นิสิตปริญญาโท ภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย email: thenine099@yahoo.com

Pork Barrell Politics and Political Business Cycle: Factors Influencing Election in Politics of Greece and Thailand

Nonniphat Warashinakhom²

Abstract

This article aims to present 1) an analytical perspective through the Pork Barrel Political Theory and the Political Business Cycle, and 2) a comparative analysis of the political situation in Greece and Thailand. In countries with democratic rule, elections serve as a fundamental political tool for expressing the will of the people to “elect” and “nominate” individuals deemed suitable for political office. Greece, like Thailand, is one of these democratic countries. However, during each election, when the signal for the election has been given, important strategies that shape the behavior of politicians and political parties, such as pork barrel politics and the political business cycle, emerge. Consequently, the allocation of the central government budget to local governments becomes a tool that allows politicians and political parties to employ such strategies to gain an advantage during elections. Currently, there is a lack of study on the situation during periods when a country does not have a democratic system of government and when politicians do not hold political positions, which hampers our understanding of events under such circumstances.

Keywords: Election, Pork Barrell Politic, Political Business Cycle, Budget

² Master Degree Student, Department of Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University email: thenine099@yahoo.com

บทนำ

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือพื้นฐานทางการเมืองที่สำคัญในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน เพื่อ “เลือก” และ “ตั้ง” บุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ประเทศกรีซเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยได้รับการประเมินคะแนนจาก Freedom house (2022) ในระดับมีอิสระ คะแนนที่ได้รับในการประเมินถือว่าดีมาก โดยได้ไป 87 คะแนน ประธานาธิบดีมีอำนาจเพียงในพิธีการโดยมีที่มาจากการลงคะแนนเสียงเลือกของรัฐสภา อำนาจการบริหารที่แท้จริงเป็นของนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี แต่โดยปกติแล้วนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำของพรรคที่ครองเสียงข้างมากในรัฐสภา โดยระบบรัฐสภาของกรีซเป็นระบบสภาเดียวที่มีเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเทศกรีซมีการเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในระดับท้องถิ่น คือ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งการตัดสินใจของประชาชนควรเป็นไปอย่างอิสระภายใต้การแข่งขันอย่างยุติธรรมของนักการเมือง รวมถึงพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เสียเปรียบจนเกินไป ทว่าในแต่ละครั้งเมื่อกระบวนการการเลือกตั้งได้ส่งสัญญาณเริ่มต้นขึ้น กลยุทธ์สำคัญที่เป็นรูปแบบพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมือง ได้แก่ การเมืองถังหมู (Pork Barrell Politics) และวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle) ได้ปรากฏขึ้นและสามารถเป็นคำอธิบายลักษณะดังกล่าวได้ในอีกมุมมองหนึ่ง ดังนั้นบทความจึงมุ่งเสนอมุมมองผ่าน ทฤษฎีการเมืองถังหมู (Pork Barrell Politics) และทฤษฎีวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle) และวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างประเทศกรีซและไทย

การเมืองถังหมู (Pork Barrell Politics) และวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle)

การเมืองถังหมู (Pork Barrell Politics) เป็นคำนิยามของลักษณะพฤติกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือนักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณที่มากเป็นพิเศษเพื่อจุดมุ่งหมายในการพยายามให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ตัดสินใจเลือกตั้งให้แก่นักการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีส่วนให้งบประมาณเพิ่มขึ้นตาม โดยคำว่า “ถังหมู” Egretau, Renaud (2017: 3-5) ได้อธิบายว่ามีที่มาจากประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปีศตวรรษที่ 1800 ตู้แช่เย็น หรือตู้แช่แข็งยังไม่ได้ถูกคิดค้นขึ้น อาหารจำพวกเนื้อหมูดองน้ำเกลือและเบคอนจะถูกถนอมอาหารโดยการแช่ไว้ในถังไม้ขนาดใหญ่ โดยอาหารเหล่านี้ถือว่าเป็นอาหารหรูหราสำหรับครอบครัวทาสและคนจนที่จะได้รับเจ้าของไร่สวนในฐานะนายทาสจึงถือว่าเป็นของจาก “เบื่องบน” หรือผู้ที่มอบผลประโยชน์ในลักษณะที่มีฐานะเหนือกว่า

ลักษณะการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวยังสามารถเกิดขึ้นพร้อมกันกับพฤติกรรมจัดสรรงบประมาณของนักการเมืองที่เรียกว่า วัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle) ซึ่งทฤษฎีนี้ปรากฏครั้งแรกในงานของ Nordhaus, W. D. (1975:169-190) โดยวราพงษ์ วงศ์วัชร และกฤษฎี ศรีปราชญ์ (2562: 1) ได้อธิบายทฤษฎีวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองว่าเป็นพฤติกรรมของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยหากรัฐบาลอยู่ครบเทอมและการเลือกตั้งมีความแน่นอน รัฐบาลมักเลือกที่จะอัดฉีดเงินเข้าสู่นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเวลาใกล้การเลือกตั้งเพื่อเพิ่มความนิยมในระยะสั้น และภายหลังเมื่อจัดตั้งรัฐบาลใหม่แล้วจะเปลี่ยนเป็นมาตรการรัดเข็มขัด เพื่อชะลอความร้อนแรงของเศรษฐกิจให้ลงมาอยู่ในระดับที่เหมาะสม กล่าวโดยสรุป งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจะเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษในช่วงที่ใกล้กับการเลือกตั้ง เพื่อเพิ่มความนิยมในระยะเวลาอันสั้น และจะชะลอการใช้จ่ายลงหลังจากผ่านการเลือกตั้งไปแล้วระยะหนึ่ง

การศึกษาของ Psycharis, Y., Lliopoulou, S., Zoi, M., and Pantazis, P. (2019: 982-1008) ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่นด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ช่วงตั้งแต่ พบว่ากลยุทธิการเมืองถึงหมู่และวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองได้เป็นปัจจัยขับเคลื่อนการตัดสินใจทางการเมืองในการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางแก่ท้องถิ่นในการเมืองกรีซ โดยมีลักษณะประการแรก คือ เทศบาลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลจะได้รับงบประมาณอุดหนุนจำนวนมากเช่นเดียวกันกับ ลักษณะประการที่สอง คือ เทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีที่มีประสบการณ์ (ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งซ้ำต่ออีกสมัย) โดยในประการแรกจะเป็นการยืนยันไปตามกลยุทธิการเมืองถึงหมู่ ทว่าในประการที่สองอาจเป็นผลมาจากความเชี่ยวชาญจากประสบการณ์และความรู้ที่เพิ่มพูนมากขึ้นในกระบวนการของงบประมาณ หรือความสามารถในการประสานงาน จำนวนปีที่มียกทำให้นายกเทศมนตรีสามารถสร้างและขยายเครือข่ายออกไปได้ในวงกว้าง อีกทั้งวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากต่องบประมาณอุดหนุนที่เพิ่มขึ้นซึ่งปรากฏค่าใช้จ่ายสาธารณะที่เพิ่มขึ้นก่อนการเลือกตั้งระดับชาติ จากนั้นได้ลดลงอย่างมากในปีที่ตามมาหลังการเลือกตั้ง สัดส่วนงบประมาณอุดหนุนที่สูงขึ้นยังมีความรุนแรงตามความใกล้ชิดของเทศบาลที่เป็นพันธมิตรทางการเมือง บ่งชี้ว่าปัจจัยทางการเมืองได้มีอิทธิพลนำในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณอุดหนุน โดยปัจจัยทางการเมืองได้อยู่เหนือกว่าและขัดขวางการพิจารณาแนวนโยบายทางการคลังที่เหมาะสมของประเทศกรีซ เทศบาลที่มีความต้องการมากที่สุดต้องงบประมาณอุดหนุนไม่ได้รับปริมาณงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการ

บทความได้ตั้งสมมติฐาน 4 ประเด็น คือ 1.การเมืองถึงหมู่ (Pork Barrel Politics) รัฐบาลกลางที่ดำรงตำแหน่งอยู่ตัดสินใจการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด เช่น พรรคการเมืองเดียวกัน 2.วัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political business cycle) บ่งชี้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเลือกตั้งระดับชาติ หรือการเลือกตั้งท้องถิ่น กับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณสาธารณะที่ใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในระดับเทศบาล 3.ทักษะและอำนาจของนายกเทศมนตรี ปัจจัยที่นายกเทศมนตรีที่มี

การได้รับเลือกให้กลับมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งประกอบกับจำนวนปีที่อยู่ในอำนาจได้เพิ่มโอกาสและปกป้องอัตรางบประมาณอุดหนุนต่อท้องถิ่นที่ได้รับสูงขึ้น และ 4. การแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีแสดงถึงอำนาจและความสามารถของผู้ชนะ โดยรัฐบาลกลางได้ตอบสนองด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนตามระดับของการแข่งขัน

นอกจากนี้ยังได้สร้างแบบจำลอง (model) การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนโดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของเงินอุดหนุนเหล่านั้นกับประเด็นต่าง ๆ ตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ข้างต้น แบบจำลองที่ 1 จะเป็นการทดสอบสมมติฐานที่ 1 ว่าการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นแบบการเมืองถึงหมู่หรือไม่ และทดสอบสมมติฐานที่ 3 ว่าอำนาจและความเชี่ยวชาญของนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งซ้ำมีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนหรือไม่ ในขณะที่แบบจำลองที่ 2 และ 3 สำนวความแปรผันของการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้ข้อมูลทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้งตามลำดับเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 2 เรื่องวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองว่าพันธมิตรทางการเมืองมีผลต่อการเลือกตั้งหรือไม่ ส่วนแบบจำลองสุดท้ายแบบจำลองที่ 4 เพื่อตรวจสอบว่าเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ท้องถิ่นมีผลต่อชัยชนะในตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือไม่ และความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นได้สร้างความแตกต่างแก่การจัดสรรเงินอุดหนุนหรือไม่ โดยคำนึงจากเทศบาลที่มีความใกล้ชิดและไม่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลกลาง

ผลการทดสอบได้ออกมาว่าเทศบาลที่เป็นพันธมิตรโดยมีพรรคการเมืองเดียวกันกับรัฐบาลกลางได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมากกว่าร้อยละ 3.9 ตามแบบจำลองที่ 1 ซึ่งสะท้อนถึงการเลือกให้รางวัลแก่ท้องถิ่นที่เป็นที่ประสงค์ของรัฐบาลกลางและเป็นวิธีทางอ้อมในการแสวงหาความนิยมในระดับท้องถิ่นผ่านการให้เงินอุดหนุนโดยเป็นไปตามสมมติฐานที่ 1 และนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งซ้ำได้รับเงินอุดหนุนสูงกว่าร้อยละ 2.7 อีกทั้งหากรัฐมนตรีในรัฐบาลกลางมีการเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 9 เป็นการยืนยันสมมติฐานที่ 3 นอกจากนี้แบบจำลองที่ 1 ยังยืนยันเรื่องวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองในสมมติฐานที่ 2 โดยปีก่อนหน้าการเลือกตั้งระดับชาติเงินอุดหนุนรวมจากรัฐบาลกลางได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 และเพื่อตรวจสอบให้ลึกขึ้นในแบบจำลองที่ 2 ที่มีข้อมูลของการจัดสรรเงินอุดหนุนก่อนและหลังการเลือกตั้ง และความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลที่เป็นพันธมิตรกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล พบว่าเทศบาลพันธมิตรได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าเทศบาลอื่นร้อยละ 4.3 (รวมเป็นราร้อยละ 7.5 ในขณะที่เทศบาลอื่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.2) ส่วนในแบบจำลองที่ 3 ได้ยืนยันในเรื่องนี้เช่นกัน หลังการเลือกตั้ง การจัดสรรเงินอุดหนุนได้ลดลงเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกันทั้งสามช่วงที่มีการเลือกตั้งระดับชาติจากร้อยละ 13.8 เป็นรารประมาณร้อยละ 10 โดยผลการวิเคราะห์พบว่า การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นไม่ได้มีนัยยะสำคัญสำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุน เนื่องจากอัตราเงินอุดหนุนจะทยอยติดตัวขึ้นหลังการเลือกตั้งท้องถิ่น 3 ปีไปแล้วเมื่อใกล้ช่วงที่มีการเลือกตั้งระดับชาติซึ่งส่งผลต่อการเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลกลาง และสุดท้ายในแบบจำลองที่ 4 ได้พบเงื่อนไขเพิ่มเติมในการเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลกลาง กล่าวคือ นายกเทศมนตรีที่ได้ดำรงตำแหน่งอีกครั้งเป็นสมัยที่สองติดต่อกันซึ่งแสดงถึงอำนาจและฐานเสียง

นายกเทศมนตรีเหล่านี้จึงได้ดึงดูดให้รัฐบาลกลางต้องคำนึงถึงโอกาสในการสร้างพันธมิตร (หรืออย่างน้อยก็หลีกเลี่ยงการเป็นศัตรูที่สามารถส่งผลการต่อต้านที่ส่งผลต่อวาระทางการเมือง

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแม้แต่ประเทศที่มีระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและได้คะแนนความเป็นอิสระเสรีในระดับที่สูงมากอย่างกรีซ รัฐบาลก็ได้มีกลเม็ดในการทำให้การเลือกตั้งของประเทศมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้มีความได้เปรียบแก่พรรคพวกของตนโดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดเพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถครองตำแหน่งทางการเมืองต่อไปได้โดยวิธีการชนะเลือกตั้ง วิธีการนี้ได้ให้ผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นที่เป็นพันธมิตรในรูปแบบของการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อให้เงินงบประมาณสามารถสร้างความนิยมแก่พันธมิตรในท้องถิ่นที่สังกัดพรรคเดียวกันและสร้างความนิยมทางอ้อมแก่รัฐบาลโดยมีลักษณะตามกลยุทธ์ที่เรียกว่าการเมืองถังหมู (Pork Barrel Politics) ซึ่งมีแนวทางในการจัดเพิ่มงบประมาณตามช่วงเวลาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งตามลักษณะของวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง ดังนั้นการพิจารณาจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจึงเป็นไปด้วยจุดประสงค์ทางการเมือง มิใช่หลักการจัดสรรสากลทั่วไปที่มุ่งเน้นเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานราชการแผ่นดินมากที่สุด จะเห็นได้ว่าแม้แต่ในระบอบประชาธิปไตยและระบบอุปถัมภ์ก็มีความพยายามในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันโดยมิชอบยังมีปรากฏให้เห็นได้อยู่

อย่างไรก็ตาม การสร้างความได้เปรียบในการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยนี้ยังไม่ได้ทำลายสมดุลในการแข่งขันเลือกตั้ง ฝ่ายค้านยังครองความสามารถในการหวนคืนกลับมาดำรงตำแหน่งในรัฐบาลเพื่อสลับเปลี่ยนหมุนเวียนได้ หากประชาชนลงคะแนนเสียงให้จนสามารถชนะในการเลือกตั้งเป็นสิทธิในการแข่งขันที่มาพร้อมกับความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามทฤษฎี polyarchy ของ Dahl, R.A. (1971) เพราะหากความสามารถในการเข้าร่วมได้มีการจำกัดให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถกระทำได้เพียงฝ่ายเดียว ระบอบการปกครองนั้นก็จะไม่ใช่ประชาธิปไตยและเอนเอียงไปทางลักษณะการปกครองที่มีเพียงคณะบุคคลที่มีสิทธิ์ปกครอง ซึ่งในเงื่อนไขนี้ เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งในระบอบผสม

ในระบอบผสม การเลือกตั้งได้กลายเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมแก่รัฐบาลเผด็จการในการฟอกขาวให้ตนเป็นประชาธิปไตยเพื่ออ้างสิทธิ์ในการปกครองว่าตนได้มากจากการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งนั้นได้ผ่านการใช้อำนาจควบคุมสถาบันประชาธิปไตยต่าง ๆ เพื่อเอื้อให้เกิดสถานะที่เหมาะสมที่รัฐบาลเผด็จการสามารถครองอำนาจอยู่ต่อไปได้ รวมถึงมีการสร้างระบบกติกาขึ้นมาใหม่ที่ควบคุมให้ฝ่ายค้านสามารถชนะการเลือกตั้งและเป็นรัฐบาลได้โดยยาก ดังที่ Schedler, A. (2009) ได้ระบุลักษณะไว้ว่าระบอบเผด็จการที่มีการเลือกตั้ง รัฐบาลได้ตั้งค่าสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไว้หมดไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ รัฐสภา ศาล รัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานที่ใช้ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาล และมีการควบคุมสื่อเอกชน กลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาสังคม การเลือกตั้งในระบอบผสมนี้จึงยังสามารถเป็นการสร้างเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ที่รัฐบาลเผด็จการใช้ในหยั่งรากลึก

ลงไปในระดับท้องถิ่นนั้นคงมากขึ้น แต่วิธีและหลักฐานที่ระบอบใช้ยังไม่ชัดเจนเพียงพอภายใต้องค์ความรู้ของระบอบผสมเพียงชุดเดียว

การขยายการศึกษาจากงานของ Psycharis, Y., Lliopoulou, S., Zoi, M., and Pantazis, P. (2019) อาจทำให้ได้เห็นภาพของวิธีการของรัฐบาลเผด็จการในระบอบผสมในการเข้าแทรกแซง สร้างพันธมิตร และปรับสภาพทางการเมืองให้เอื้ออำนวยต่อระบอบเผด็จการในท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งนอกจากใช้องค์ความรู้ในเรื่องเผด็จการที่มีการเลือกตั้งของระบอบผสมในแง่ของการเข้าควบคุมสถาบันและวิธีการเลือกตั้งที่เป็นแนวทางของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นใช้องค์ความรู้ของการเลือกตั้งในท้องถิ่นเพื่อช่วยให้มีการระบุถึงวิธีการที่ระบอบเผด็จการอาจจะใช้ และทำให้ได้แนวทางดังกล่าวเป็นสมมติฐานเพื่อมาทดสอบปรับใช้กับระบอบผสมให้เข้าใจสถานการณ์ของระบอบนี้ให้ได้มากยิ่งขึ้น

การเปรียบเทียบระหว่างการเมืองประเทศกรีซและประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย สิริพรรณ นกสวน (2530: ออนไลน์) ได้อธิบายสถานการณ์ทางการเมืองแบบการเมืองถึงหมวว่า

“... งบประมาณจังหวัด หรือ “งบ ส.ส.” ที่นำงบประมาณของรัฐบาลมาจัดสรรให้ ส.ส. แต่ละคนไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ในเขตเลือกตั้ง โดยการขอจะต้องจัดทำเป็นโครงการเพื่อการพัฒนาเสมอ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเท่ากับว่าระบบราชการถูกมองข้ามไปโดยปริยาย งบประมาณเช่นนี้ก่อให้เกิดการเมืองที่เอาเงินรัฐบาลกลางมาพัฒนาเขตเลือกตั้งของตน เป็นผลให้เกิดการขยายตัวครั้งสำคัญของการเมืองภูมิภาคที่หวังส่วนแบ่งก้อนโตของงบประมาณแผ่นดิน ดังเช่น บรรหาร ศิลปะอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย เป็นตัวอย่างนักการเมืองที่สามารถนำเงินงบกลางมาพัฒนาพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี เขตเลือกตั้งของตนได้อย่างกว้างขวางเป็นกอบเป็นกำ ดังจะเห็นว่า ถนน โรงเรียน พืชพันธุ์ในจังหวัดสุพรรณบุรีได้ชื่อว่า “บรรหาร แจ่มใส” ตามชื่อผู้ประกอบการคุณและภรรยา...”

ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวที่ สิริพรรณ (2530) ได้ยกตัวอย่างมา ได้อยู่ช่วงที่ประเทศไทยมีการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยปกติของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอย่างรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา และมีข้อค้นพบที่สอดคล้องกับผลการวิจัยของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว (2560: 118-138) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย” โดยเน้นการศึกษาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจระหว่างปี พ.ศ. 2552-2555 คาบเกี่ยวการบริหารงานของสองรัฐบาล คือ รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยพบว่าในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลมีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่หลังปี พ.ศ. 2554 งบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นอย่างมากแซงหน้าเงินอุดหนุนทั่วไป สะท้อนว่าพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนสำคัญในการขึ้นการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นผลให้นโยบาย

การจัดสรรเงินอุดหนุนผันผวนปีต่อปี และกระทบความเป็นอิสระด้านการคลังและความไม่เท่าเทียมทางการคลังระหว่างพื้นที่ งานวิจัยได้เสนอข้อสังเกตโดยใช้นวัตกรรมการแสวงหาค่าเช่าและการแบ่งปันผลประโยชน์จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ทว่านับตั้งแต่ประเทศได้กลับเข้ามาสู่สถานการณ์การรัฐประหารอีกครั้งในปี พ.ศ.2557 เมื่อ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก (พ.ศ.2554-2557) และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ทำการรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประเทศไทยจึงได้เข้าสู่ระบอบเผด็จการทหารอยู่ช่วงหนึ่งในปี พ.ศ.2557 จนกระทั่งมีการตัดสินใจให้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2562 รัฐบาลทหารได้เตรียมระบบที่สร้างสภาวะที่เหมาะสมกับการสืบทอดอำนาจต่อเป็นรัฐบาลใหม่ ในระบอบผสมดังเหตุผลที่ได้อภิปรายไปในส่วนแรกของข้อคำถาม และเป็นผลให้การสืบทอดอำนาจต่อของพลเอกประยุทธ์ฯ สามารถกระทำสำเร็จเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2562 ผ่านการลงคะแนนเสียงรับรองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งและการลงคะแนนเสียงอย่างเอกฉันท์จากสมาชิกวุฒิสภา ช่องว่างในคำอธิบายเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ในระบอบการปกครองเช่นนี้ยังคงไม่ได้รับการอธิบายให้ได้เห็นภาพอย่างเข้าใจ และควรค่าแก่ศึกษาเพื่อค้นคว้าหาคำตอบต่อสำหรับผู้ที่มีความสนใจ

ระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทย ได้การแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีหน่วยงานสำคัญที่จัดการการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป คือ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น (กกถ.) สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น (สกกถ.) และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยมีระเบียบกฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ.2549 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2549) เป็นกรอบในการปฏิบัติเมื่อพิจารณาสถานการณ์การจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนแก่ท้องถิ่นของประเทศไทยพบว่าแนวโน้มที่องค์กรปกครองท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพางบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในอัตราที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่สามารถทำตามแผนกำหนดรายรับที่ควรหาได้เองที่ร้อยละ 35 ได้ ผลต่อเนื่องที่ตามมา คือ สัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปรัฐบาลของปีงบประมาณ พ.ศ.2561 2564 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อย 36.6 36.7 38.2 และ 40.8 ตามลำดับ ซึ่งไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายรัฐธรรมนูญฯ มาตราที่ 250 วรรคสี่ที่ต้องการให้รัฐดำเนินการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนแบ่งภาษีอากรที่ชัดเจน ลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลาง และจะทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองได้ง่าย (สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2564) และในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว (2560) พบว่างบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจสามารถถูกขึ้นำโดยพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและแซงหน้าเงินอุดหนุนทั่วไปในช่วงหลังปี พ.ศ.2554 นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังมีอำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะเงิน

อุดหนุนเฉพาะกิจผ่านนโยบาย และการกิจของกระทรวงที่มีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในแต่ละกระทรวง จากนั้นจึงตั้งกรอบเงินและส่งผลให้สภาพอนุมัติ การตัดสินใจในการเบิกจ่ายจึงสามารถถูกรอบำโดยฝ่ายบริหารได้ในอีกส่วน นอกเหนือจากการขึ้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากการสำรวจการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนของรัฐบาลต่อท้องถิ่นพบว่างานที่เกี่ยวข้องที่ได้ทำการศึกษารัฐบาลที่ไม่ได้มีภูมิหลังมาจากการรัฐประหารอย่างงานศึกษาของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว, (2560) และ นรา แป้นประหยัด (2554) มีข้อค้นพบที่สรุปคล้ายกันกับ Psycharis, Y., Lliopoulou, S., Zoi, M., และ Pantazis, P. (2019) ว่าปัจจัยทางการเมืองในกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนมีผลมาจากนักการเมืองและพรรคการเมืองมีส่วนสำคัญในกระบวนการพิจารณาตัดสินใจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เงินอุดหนุนมีความผันผวนจากการต่อรองทางการเมือง และโยกงบประมาณเข้าพื้นที่ฐานเสียงของตนเองเพื่อให้ได้รับเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นลักษณะของทั้งกลยุทธ์ถ่วงหนั และวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองที่ปรากฏให้พบในการเมืองท้องถิ่นของประเทศไทย และก็ยังได้ยืนยันว่างานวิจัยที่ผ่านมายังขาดคำอธิบายของสถานการณ์ที่ไม่มีนักการเมืองระดับชาติเข้าดำรงตำแหน่งอยู่

สรุป

การเมืองถ่วงหนั (Pork Barrell Politics) คือ ลักษณะพฤติกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือนักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณที่มากเป็นพิเศษเพื่อจุดมุ่งหมายในการพยายามให้ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ตัดสินใจเลือกตั้ง หรือสนับสนุนให้แก่ักการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีส่วนในงบประมาณเพิ่มขึ้น และมักจะเกิดขึ้นพร้อมกับลักษณะของวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Cycle Business) ที่เป็นลักษณะพฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลซึ่งจะเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษในช่วงที่ใกล้กับการเลือกตั้ง เพื่อเพิ่มความนิยมในระยะเวลาอันสั้น และจะชะลอการใช้จ่ายลงหลังจากผ่านการเลือกตั้งไปแล้วระยะหนึ่ง

รัฐบาลของประเทศไทยและกรีซ ได้มีการใช้จัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางแก่ท้องถิ่นเครื่องมือในการทำให้การเลือกตั้งมีความได้เปรียบแก่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยผ่านรูปแบบกลยุทธ์การเมืองถ่วงหนัและวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองซึ่งพบได้ในตัวอย่างของงานศึกษาของประเทศไทย โดยสำหรับประเทศไทยได้มีงานวิจัยจากนักวิชาการที่มีข้อค้นพบเช่นนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งมีข้อสรุปว่านักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นเหตุที่เอื้อให้ปัจจัยทางการเมืองดังกล่าวขึ้นการพิจารณาเงินอุดหนุน ทว่าในการศึกษาประเทศยังไม่มีงานศึกษาถึงสภาพการณ์เช่นนี้ในห้วงภาวะที่ประเทศไม่ได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มีนักการเมืองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่จึงขาดภาพในการอธิบายเหตุการณ์ดังกล่าวไป

อย่างไรก็ตามรัฐบาลทหารได้สืบทอดอำนาจต่อได้เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยใช้ระบบของสถาบันประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจผ่านการจัดตั้งพรรคการเมืองและลงสมัคร

รับเลือกตั้ง จึงเป็นที่น่าสนใจว่ากลยุทธ์นี้ได้กลายเป็นเครื่องมือของรัฐบาลทหารเพื่อที่จะเอาชนะในการเลือกตั้งหรือไม่ และเพื่อให้เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้สามารถสืบทอดตำแหน่งได้หรือไม่ อีกทั้งเมื่อสืบทอดอำนาจเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว ลักษณะเชิงกลยุทธ์เช่นนี้ยังคงอยู่และส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยหรือไม่

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว. (2560). เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 15(1), 118-138.
- นรา เป้นประหยัด. (2554). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาปีงบประมาณ 2552. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- วรพงษ์ วงศ์วัชร และกฤษฎี ศรีปราชญ์, (2562). วัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองของไทยและนัยต่อความเสี่ยงเชิงมหภาค. *Focused and quick*. ฉ.161. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564). *รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). *พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542*. ราชกิจจานุเบกษา.
- สิริพรรณ นกสวน. (2530) อ้างใน ไทยพับลิก้า. (2556). *เจาะขบวนการทุจริตงบประมาณแบบบูรณาการ (3): “Pork Barrel” นักการเมือง “ผับงบประมาณ” ให้พวกพ้อง*. สืบค้นเมื่อ 23 เมษายน 2566 จาก <https://thaipublica.org/2013/01/corrupt-budgeting-pork-barrel-politics-3/>
- Dahl, R.A. (1971). *POLYARCHY: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Egreteau, R. (2017). *What Is Pork-Barrel Politics?. In The Emergence of Pork-Barrel Politics in Parliamentary Myanmar* (pp. 3-5). Singapore: ISEAS Publishing.
- [website]. Retrieve2023 ,April 23 from <https://doi.org/10.1355/9789814786287-004>
- Freedom House. (2022). *Greece*. [Website].retrieve 2023 April 23
- From <https://freedomhouse.org/country/greece/freedom-world/2022>

- Levitsky, S., & Way, L.A. (2002). Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2): 51-65.
- Psycharis, Y., Lliopoulou, S., Zoi, M., and Pantazis, P. (2019). “Beyond the socio-economic use of fiscal transfer: the role of political factors in Greek intergovernmental grant allocation”. *Reg Sci Pract*, 2021(13), p.982-1008.
- Schedler, A. (2009). Electoral Authoritarianism. In *The SAGE Handbook of Comparative Politics*. London: SAGE Publications.