

การเมืองถังหมูและวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งในการเมืองประเทศไทย

นนท์นิพัทธ์ วรชินามน์¹

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

บทคัดย่อ

บทความวิชาการชิ้นนี้ มีจุดประสงค์เพื่อ นำเสนอ 1.) มนุษย์ในการวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีการเมืองถังหมู (Pork Barrell Politics) และทฤษฎีวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle) และ 2.) วิเคราะห์เบรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและประเทศไทย โดยประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือพื้นฐานทางการเมืองที่สำคัญในการแสดงเจตนาของนักการเมืองและพรรคการเมือง ได้แก่ การเมืองถังหมู (Pork Barrell Politics) และวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle) ได้ปรากฏขึ้น เช่นกันอันเป็นผลให้การจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางแก่ห้องถูนได้กลายเป็นเครื่องมือที่ทำให้การเลือกตั้งมีความได้เบรียบแก่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ใช้กลยุทธ์ดังกล่าว ทว่าในปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาถึงสภาพการณ์ในห้วงภาวะที่ประเทศไทยไม่ได้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ไม่มีนักการเมืองเป็นผู้ดำเนินการเมืองอย่างขาดสภาพในการอธิบายเหตุการณ์ดังกล่าวไป

คำสำคัญ: การเลือกตั้ง, การเมืองถังหมู, วัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง, งบประมาณ

¹ นิสิตปริญญาโท ภาควิชาปักรอง คณารศนศาสตร์ 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

ประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือพื้นฐานทางการเมืองที่สำคัญในการแสดงเจตนาการณ์ของประชาชน เพื่อ “เลือก” และ “ตั้ง” บุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามระบบประชาธิปไตย ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยได้รับการประเมินคะแนนจาก Freedom house (2022) ในระดับมีอิสระ คะแนนที่ได้รับในการประเมินถือว่าดีมาก โดยได้ไป 87 คะแนน ประธานาธิบดีมีอำนาจเพียงในพิธีการโดยมีที่มาจากการลงคะแนนเสียงเลือกของรัฐสภา อำนาจการบริหารที่แท้จริงเป็นของนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี แต่โดยปกติแล้วนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำของพรรคที่ครองเสียงข้างมากในรัฐสภา โดยระบบรัฐสภาของกรีซเป็นระบบสภาเดียวที่มีเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในระดับท้องถิ่น คือ การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรี รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งการตัดสินใจของประชาชนควรเป็นไปอย่างอิสระภายใต้การแข่งขันอย่างยุติธรรมของนักการเมือง รวมถึงพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เสียเปรียบจนเกินไป ทว่าในแต่ละครั้งเมื่อกระบวนการการเลือกตั้งได้ส่งสัญญาณเริ่มต้นขึ้น กลยุทธ์สำคัญที่เป็นรูปแบบพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมือง ได้แก่ การเมืองถังหมู (Pork Barrell Politics) และวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle) ได้ปรากฏขึ้นและสามารถเป็นคำอธิบายลักษณะดังกล่าวได้ในอีกมุมมองหนึ่ง ดังนั้นบทความจึงมุ่งเสนอถมุมมองผ่าน ทฤษฎีการเมืองถังหมู (Pork Barrell Politics) และทฤษฎีวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle) และวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและไทย

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

การเมืองถังหมู (Pork Barrel Politics) เป็นคำนิยามของลักษณะพฤติกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือนักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณที่มากเป็นพิเศษเพื่อจุดมุ่งหมายในการพยายามให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ตัดสินใจเลือกตั้งให้แก่นักการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีส่วนให้งบประมาณเพิ่มขึ้นตาม โดยคำว่า “ถังหมู” Egreteteau, Renaud (2017: 3-5) ได้อธิบายว่ามีที่มาจากการเศรษฐกิจอเมริกาในช่วงปีศตวรรษที่ 1800 ตู้แซเยน หรือตู้แซ่เบ็งยังไม่ได้ถูกคิดค้นขึ้นอาหารจำพวกเนื้อหมูดองน้ำเกลือและเบคอนจะถูกถอนอาหารโดยการแซ่ไว้ในถังไม้ขนาดใหญ่โดยอาหารเหล่านี้ถือว่าเป็นอาหารหรูหารสำหรับครอบครัวทารกและคนจนที่จะได้รับเจ้าของไร่สวนในฐานะนายท่าสังสั�ว่าเป็นของจาก “เบื้องบน” หรือผู้ที่มีอิทธิพลประโยชน์ในลักษณะที่มีฐานะหนึ่งกว่า

ลักษณะการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวที่สามารถเกิดขึ้นพร้อมกันกับพฤติกรรมจัดสรรงบประมาณของนักการเมืองที่เรียกว่า วัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Business Cycle) ซึ่งทฤษฎีนี้ปรากฏครั้งแรกในงานของ Nordhaus, W. D. (1975:169-190) โดยราฟงซ์ วงศ์วัชรา และกฤษฎี ศรีปราษฐ์ (2562: 1) ได้อธิบายทฤษฎีวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองว่าเป็นพฤติกรรมของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยหากรัฐบาลอยู่ครบเทอมและการเลือกตั้งมีความแน่นอน รัฐบาลมักเลือกที่จะอัดฉีดเงินเข้าสู่นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเวลาใกล้การเลือกตั้งเพื่อเพิ่มความนิยมในระยะสั้น และภายหลังเมื่อจัดตั้งรัฐบาลใหม่แล้วจะเปลี่ยนเป็นมาตรการรัดเข้มขัด เพื่อชะลอความร้อนแรงของเศรษฐกิจให้ลงมาอยู่ในระดับที่เหมาะสม กล่าวโดยสรุป งบประมาณที่ได้รับการจัดสรจะเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษในช่วงที่ใกล้กับการเลือกตั้ง เพื่อเพิ่มความนิยมในระยะเวลาอันสั้น และจะชะลอการใช้จ่ายลงหลังจากผ่านการเลือกตั้งไปแล้วระยะหนึ่ง

การศึกษาของ Psycharis, Y., Lliopoulou, S., Zoi, M., and Pantazis, P. (2019: 982-1008) ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังการจัดสรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่นด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ช่วงตั้งแต่ พบร่างกฎหมายการเมืองถังหมูและวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง ได้เป็นปัจจัยขับเคลื่อนการตัดสินทางการเมืองในการจัดสรเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง แก่ท้องถิ่นในการเมืองกรีซ โดยมีลักษณะประการแรก คือ เทศบาลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลจะได้รับงบประมาณอุดหนุนจำนวนมากเช่นเดียวกันกับ ลักษณะประการที่สอง คือ เทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีที่มีประสบการณ์ (ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งซ้ำต่ออีกสมัย) โดยในประการแรกจะเป็นการยืนยันไปตามกลยุทธ์การเมืองถังหมู ทว่าในประการที่สองอาจเป็นผลมาจากการเชี่ยวชาญจากการประดิษฐ์และความรู้ที่เพิ่มพูนมากขึ้นในกระบวนการของงบประมาณ หรือความสามารถในการประสานงาน จำนวนปีที่มีมากทำให้นายกเทศมนตรีสามารถสร้างและขยายเครือข่ายออกไปได้ในวงกว้าง อีกทั้งวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองได้เข้ามานำบทบาทอย่างมากต่องบประมาณอุดหนุนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งปรากฏค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคที่เพิ่มขึ้นก่อนการเลือกตั้งระดับชาติ จากนั้นได้ลดลงอย่างมากในปีที่ตามมาหลังการเลือกตั้ง สัดส่วนงบประมาณอุดหนุนที่สูงขึ้นยิ่งมีความรุนแรงตามความใกล้ชิดของเทศบาลที่เป็นพันธมิตรทางการเมือง ปัจจุบันนี้ จึงมีความต้องการมากที่สุดต่องบประมาณอุดหนุน โดยปัจจัยทางการเมืองได้อยู่เหนือกว่าและขัดขวางการพิจารณาแนวโน้มโดยทางการคลังที่เหมาะสมของประเทศกรีซ เทศบาลที่มีความต้องการมากที่สุดต่องบประมาณอุดหนุน ไม่ได้รับปริมาณงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการ

บทความได้ตั้งสมมติฐาน 4 ประเด็น คือ 1. การเมืองถังหมู (Pork Barrel Politics) รัฐบาลกลางที่ดำรงตำแหน่งอยู่ตัดสินใจการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด เช่น พรรคราษฎร์ เมืองเดียวกัน 2. วัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political business cycle) ปัจจุบันนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการเลือกตั้งระดับชาติ หรือการเลือกตั้งท้องถิ่น กับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณสาธารณูปโภคที่ใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในระดับเทศบาล 3. ทักษะและอำนาจของนายกเทศมนตรี ปัจจัยที่นายกเทศมนตรีที่มี

การได้รับเลือกให้กลับมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งประกอบกับจำนวนปีที่อยู่ในอำนาจได้เพิ่มโอกาสและปกป้องอัตรางบประมาณอุดหนุนต่อห้องถินที่ได้รับสูงขึ้น และ 4. การแข่งขันเพื่อซิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีแสดงถึงอำนาจและความสามารถของผู้ชั้นนำ โดยรัฐบาลกลางได้ตอบสนองด้วยการจัดสรรงบอุดหนุนตามระดับของการแข่งขัน

นอกจากนี้ยังได้สร้างแบบจำลอง (model) การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนโดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของเงินอุดหนุนเหล่านั้นกับประเด็นต่าง ๆ ตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ข้างต้น แบบจำลองที่ 1 จะเป็นการทดสอบสมมติฐานที่ 1 ว่าการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นแบบการเมืองถังหมูหรือไม่ และทดสอบสมมติฐานที่ 3 ว่าอำนาจและความเชี่ยวชาญของนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งซ้ำมีผลต่อการจัดสรรงบอุดหนุนหรือไม่ ในขณะที่แบบจำลองที่ 2 และ 3 สำรวจความแปรผันของการจัดสรรงบอุดหนุนโดยใช้ข้อมูลทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้งตามลำดับเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 2 เรื่องวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองว่าพันธมิตรทางการเมืองมีผลต่อการเลือกตั้งหรือไม่ ส่วนแบบจำลองสุดท้ายแบบจำลองที่ 4 เพื่อตรวจสอบว่าเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ห้องถินมีผลต่อชัยชนะในตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือไม่ และความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของรัฐบาลกลางและห้องถินได้สร้างความแตกต่างแก่การจัดสรรงบอุดหนุนหรือไม่ โดยคำนึงจากเทศบาลที่มีความใกล้และไม่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลกลาง

ผลการทดสอบได้ออกมาว่าเทศบาลที่เป็นพันธมิตรโดยมีพรรคการเมืองเดียวกันกับรัฐบาลกลางได้รับการจัดสรรงบอุดหนุนมากกว่าร้อยละ 3.9 ตามแบบจำลองที่ 1 ซึ่งสะท้อนถึงการเลือกให้รางวัลแก่ห้องถินที่เป็นที่ประسังค์ของรัฐบาลกลางและเป็นวิธีทางอ้อมในการแสวงหาความนิยมในระดับห้องถินผ่านการให้เงินอุดหนุนโดยเป็นไปตามสมมติฐานที่ 1 และนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งซ้ำได้รับเงินอุดหนุนสูงกว่าร้อยละ 2.7 อีกทั้งหากรัฐมนตรีในรัฐบาลกลางมีการเปลี่ยนแปลงห้องถินจะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 9 เป็นการยืนยันสมมติฐานที่ 3 นอกจากนี้แบบจำลองที่ 1 ยังยืนยันเรื่องวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองในสมมติฐานที่ 2 โดยปีก่อนหน้าการเลือกตั้งระดับชาติเงินอุดหนุนรวมจากรัฐบาลกลางได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 และเพื่อตรวจสอบให้ลึกขึ้นในแบบจำลองที่ 2 ที่มีข้อมูลของการจัดสรรงบอุดหนุนก่อนและหลังการเลือกตั้ง และความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลที่เป็นพันธมิตรกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล พบร่วมกับเทศบาลพันธมิตรได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าเทศบาลอื่นร้อยละ 4.3 (รวมเป็นร่วมร้อยละ 7.5 ในขณะที่เทศบาลอื่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.2) ส่วนในแบบจำลองที่ 3 ได้ยืนยันในเรื่องนี้เช่นกันหลังการเลือกตั้ง การจัดสรรงบอุดหนุนได้ลดลงเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกันทั้งสามช่วงที่มีการเลือกตั้งระดับชาติจากร้อยละ 13.8 เป็นร่วมร้อยละ 10 โดยผลการวิเคราะห์พบว่าการเลือกตั้งระดับห้องถินไม่ได้มีนัยยะสำคัญสำหรับการจัดสรรงบอุดหนุน เนื่องจากอัตราเงินอุดหนุนจะทยอยดีดตัวขึ้นหลังการเลือกตั้งห้องถิน 3 ปีไปแล้วเมื่อใกล้ช่วงที่มีการเลือกตั้งระดับชาติซึ่งส่งผลต่อการเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลกลาง และสุดท้ายในแบบจำลองที่ 4 ได้พบเงื่อนไขเพิ่มเติมในการเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลกลางกล่าวคือ นายกเทศมนตรีที่ได้ดำรงตำแหน่งอีกครั้งเป็นสมัยที่สองติดต่อกันซึ่งแสดงถึงอำนาจและฐานเสียง

นายกเทศมนตรีเหล่านี้จึงได้ดึงดูดให้รัฐบาลกลางต้องคำนึงถึงโอกาสในการสร้างพัฒนา (หรืออย่างน้อย ก็หลีกเลี่ยงการเป็นศัตรุที่สามารถส่งผลกระทบต่อต้านที่ส่งผลกระทบต่อวาระทางการเมือง

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแม้แต่ประเทศที่มีระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยและได้คะแนนความเป็นอิสระเสรีในระดับที่สูงมากอย่างกรีซ รัฐบาลก็ได้มีกลเม็ดในการทำให้การเลือกตั้งของประเทศมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้มีความได้เปรียบแก่พรรคร่วมของตนโดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดเพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถครองตำแหน่งทางการเมืองต่อได้โดยวิธีการชนะเลือกตั้ง วิธีการนี้ได้ให้ผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นที่เป็นพัฒนาในรูปแบบของการจัดสรรงบอุดหนุน เพื่อให้เงินงบประมาณสามารถสร้างความนิยมแก่พัฒนาในท้องถิ่นที่สังกัดพรรคร่วมกันและสร้างความนิยมทางอ้อมแก่รัฐบาลโดยมีลักษณะตามกลยุทธ์ที่เรียกว่าการเมืองถังหมู (Pork Barrel Politics) ซึ่งมีแนวทางในการจัดเพิ่มงบประมาณตามช่วงเวลาที่ใกล้กับการเลือกตั้งตามลักษณะของวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง ดังนั้นการพิจารณาจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจึงเป็นไปด้วยจุดประสงค์ทางการเมือง มิใช่ลักษณะการจัดสรรงบ ทั่วไปที่มุ่งเน้นเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานราชการแผ่นดินมากที่สุด จะเห็นได้ว่าแม้แต่ในระบบประชาธิปไตยและระบบอุปถัมภ์ก็มีความพยายามในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันโดยมีขอบเขตจำกัดให้เห็นได้อยู่

อย่างไรก็ตาม การสร้างความได้เปรียบในการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยนี้ยังไม่ได้ทำลายสมดุลในการแข่งขันเลือกตั้ง ฝ่ายค้านยังคงความสามารถในการหานคืนกลับมาดำรงตำแหน่งในรัฐบาลเพื่อสถาปัตยนิยมได้ หากประชาชนลงคะแนนเสียงให้จันสามารถชนะในการเลือกตั้ง เป็นสิทธิในการแข่งขันที่มาพร้อมกับความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามทฤษฎี polyarchy ของ Dahl, R.A. (1971) เพราะหากความสามารถในการเข้าร่วมได้มีการจำกัดให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถกระทำได้เพียงฝ่ายเดียว ระบบการการปกครองนั้นก็จะไม่ใช่ประชาธิปไตยและเอนเอียงไปทางลักษณะการปกครองที่มีเพียงคนบุคคลที่มีสิทธิ์ปกครอง ซึ่งในเงื่อนไขนี้ เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งในระบบผสม

ในระบบผสม การเลือกตั้งได้ถูกยกเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมแก่รัฐบาลเพื่อจัดการในการพอกขาวให้ตนเป็นประชาธิปไตยเพื่ออ้างสิทธิ์ในการปกครองว่าตนได้มากจากการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งนั้นได้ผ่านการใช้วิธีการควบคุมสถาบันประชาธิปไตยต่าง ๆ เพื่อเอื้อให้เกิดสภาพที่เหมาะสมที่รัฐบาลเพื่อจัดการสามารถครองอำนาจอยู่ต่อได้ รวมถึงมีการสร้างระบบกติกาขึ้นมาใหม่ที่ควบคุมให้ฝ่ายค้านสามารถชนะการเลือกตั้งและเป็นรัฐบาลได้โดยยาก ดังที่ Schedler, A. (2009) ได้ระบุลักษณะไว้ว่า ระบบผสมนี้มีการเลือกตั้ง รัฐบาลได้ตั้งค่าสถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไว้หมดไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ รัฐสภา ศาล รัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานที่ใช้ตรวจสอบกิจกรรมของรัฐบาล และมีการควบคุมสื่อเอกชน กลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาสังคม การเลือกตั้งในระบบผสมนี้จึงยังสามารถเป็นการสร้างเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ที่รัฐบาลเพื่อจัดการใช้ในhey'ing รากลึก

ลงไปในระดับท้องถิ่นมากขึ้น แต่วิธีและหลักฐานที่ระบบใช้ยังไม่ชัดเจนเพียงพอภายใต้องค์ความรู้ของระบบอุปสงค์เพียงชุดเดียว

การขยายการศึกษาจากงานของ Psycharis, Y., Lliopoulou, S., Zoi, M., and Pantazis, P. (2019) อาจทำให้ได้เห็นภาพของวิธีการของรัฐบาลเพื่อจัดการในระบบอุปสงค์เพื่อการเข้าแทรกแซง สร้างพันธมิตร และปรับสภาพวิถีทางการเมืองให้เอื้ออำนวยต่อระบบอุปสงค์การในท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งนอกจากใช้ องค์ความรู้ในเรื่องเด็จการที่มีการเลือกตั้งของระบบอุปสงค์ในแง่ของการเข้าควบคุมสถาบันและวิธีการ เลือกตั้งที่เป็นแนวทางของระบบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นใช้องค์ความรู้ของการเลือกตั้งในท้องถิ่น เพื่อช่วยให้มีการระบุถึงวิธีการที่ระบบอุปสงค์การอาจจะใช้ และทำให้ได้แนวทางดังกล่าวเป็นสมมติฐาน เพื่อมาทดสอบปรับใช้กับระบบอุปสงค์ให้เข้าใจสถานการณ์ของระบบนี้ให้ได้มากยิ่งขึ้น

การเปรียบเทียบระหว่างการเมืองประเทศไทยและประเทศอังกฤษ

สำหรับประเทศไทย สิริพรรณ นกส่วน (2530: ออนไลน์) ได้อธิบายสถานการณ์ทางการเมือง แบบการเมืองถังหมูว่า

“... งบพัฒนาจังหวัด หรือ “งบ ส.ส.” ที่นำงบประมาณของรัฐบาลมาจัดสรรให้ ส.ส. แต่ละคนนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ในเขตเลือกตั้ง โดยการขอจะต้องจัดทำเป็นโครงการเพื่อการ พัฒนาเสมอ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเท่ากับว่าระบบราชการถูกมองข้ามไปโดยบริยาย งบพัฒนาเช่นนี้ ก่อให้เกิดการเมืองที่อาเจินรัฐบาลกลางมาพัฒนาเขตเลือกตั้งของตน เป็นผลให้เกิดการขยายตัว ครั้งสำคัญของนักการเมืองภูมิภาคที่หวังส่วนแบ่งก้อนโตของงบประมาณแผ่นดิน ดังเช่น บรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย เป็นตัวอย่างนักการเมืองที่สามารถนำเงินงบกลาง มาพัฒนาพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี เขตเลือกตั้งของตนได้อย่างกว้างขวางเป็นกอบเป็นกำ ดังจะเห็น ว่า ถนน โรงเรียน พิพิธภัณฑ์ในจังหวัดสุพรรณบุรีได้ชื่อว่า “บรรหาร แจ่มใส” ตามชื่อผู้อุปการ คุณและภรรยา...”

ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวที่ สิริพรรณ (2530) ได้ยกตัวอย่างมา ได้อยู่ช่วงที่ประเทศไทยมีการ เลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยปกติของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอย่างรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และมีข้อค้นพบที่สอดคล้องกับผลการวิจัยของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารณี พุ่มแก้ว (2560: 118-138) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย” โดยเน้นการศึกษาการจัดสรรงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจระหว่างปี พ.ศ. 2552-2555 ควบคู่กับการบริหารงาน ของสองรัฐบาล คือ รัฐบาลยอสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยพบว่าในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลมีการจัดสรรงบเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่หลังปี พ.ศ. 2554 งบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นอย่างมากแซงหน้าเงินอุดหนุนทั่วไป สะท้อนว่าการเมืองและ สมาชิกสภาพแหนกราษฎร์มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดสรรงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นผลให้นโยบาย

การจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านปีต่อปี และกระทบความเป็นอิสระด้านการคลังและความไม่เท่าเทียมทางการคลังระหว่างพื้นที่ งานวิจัยได้เสนอข้อสังเกตโดยใช้โน้ตศัพท์การแสวงหาค่าเช่าและการแบ่งปันผลประโยชน์จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ทว่าบันทึกแต่ประเทศได้กลับเข้ามาสู่สถานการณ์การรัฐประหารอีกรั้งในปี พ.ศ.2557 เมื่อ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก (พ.ศ.2554-2557) และหัวหน้าคณะกรรมการสงบแห่งชาติได้ทำการรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจจากรัฐบาลยังลักษณ์ ชินวัตร ประเทศไทยจึงได้เข้าสู่ระบบเผด็จการทหารอยู่ช่วงหนึ่งในปี พ.ศ.2557 จนกระทั่งมีการตัดสินใจให้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2562 รัฐบาลทหารได้ตระเตรียมระบบที่สร้างสภาวะที่เหมาะสมกับการสืบทอดอำนาจต่อเป็นรัฐบาลใหม่ ในระบบสมดังเหตุผลที่ได้อภิปรายไปในส่วนแรกของข้อคำถาม และเป็นผลให้การสืบทอดอำนาจต่อของพลเอกประยุทธ์ฯ สามารถทำได้สำเร็จเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2562 ผ่านการลงคะแนนเสียงรับรองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งและการลงคะแนนเสียงอย่างเอกฉันท์ จากสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งว่างในคำอธิบายเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เกิดขึ้นภายใต้สภานากรณ์ ในระบบการปกครองเช่นนี้ยังคงไม่ได้รับการอธิบายให้ได้เห็นภาพอย่างเข้าใจ และควรค่าแก่ศึกษาเพื่อค้นคว้าหาคำตอบต่อสำหรับผู้ที่มีความสนใจ

ระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทย ได้การแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีหน่วยงานสำคัญที่จัดการการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป คือ คณะกรรมการประจำอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น (กกต.) สำนักงานคณะกรรมการประจำอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น (สกต.) และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยมีระเบียบกฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการประจำอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ.2549 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2549) เป็นกรอบในการปฏิบัติเมื่อพิจารณาสถานการณ์การจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนแก่ท้องถิ่นของประเทศไทยพบว่ามีแนวโน้มที่องค์กรปกครองท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพางบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในอัตราที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่สามารถทำตามแผนกำหนดรายรับที่ควรได้รับที่ร้อยละ 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 และจะทำให้เกิดการแพร่กระจายทางการเมืองได้ง่าย (สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร, 2564) และในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว (2560) พบว่างบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจสามารถถูกชี้นำโดยพระราชบัญญัติและสมាជิกสภาพผู้แทนราษฎรจากสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและแข่งหน้าเงินอุดหนุนทั่วไปในช่วงหลังปี พ.ศ.2554 นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังมีอำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ โดยเฉพาะเงิน

อุดหนุนเฉพาะกิจผ่านนโยบาย และการกิจของกระทรวงที่มีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในแต่ละกระทรวง จากนั้นจึงตั้งกรอบวงเงินและส่งให้สภานุบัติ การตัดสินใจในการเบิกจ่ายจึงสามารถครอบงำโดยผู้บริหารได้ในอีกส่วน นอกเหนือจากการซื้อน้ำของสมาชิกสภาน้ำแทนราษฎร

จากการสำรวจการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนของรัฐบาลต่อห้องถินพบว่างานที่เกี่ยวข้องที่ได้ทำการศึกษารัฐบาลที่ไม่ได้มีภาระลังมากจากการรัฐประหารอย่างงานศึกษาของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณ พุ่มแก้ว, (2560) และ นรา แบนประทัยด (2554) มีข้อค้นพบที่สรุปคล้ายกันกับ Psycharis, Y., Lliopoulou, S., Zoi, M., และ Pantazis, P. (2019) ว่าปัจจัยทางการเมืองในกระบวนการจัดสรรงบอุดหนุนมีผลมาจากการเมืองและพรรคการเมืองมีส่วนสำคัญในกระบวนการพิจารณาตัดสินใจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เงินอุดหนุนมีความผันผวนจากการต่อรองทางการเมือง และโยกงบประมาณเข้าพื้นที่ฐานเสียงของตนเองเพื่อให้ได้รับเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นลักษณะของทั้งกลุ่มธั้งหมู่ และวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองที่ปรากฏให้พบในการเมืองห้องถินของประเทศไทย และก็ยังได้ยืนยันว่า งานวิจัยที่ผ่านมายังขาดคำอธิบายของสถานการณ์ที่ไม่มีนักการเมืองระดับชาติเข้ามาร่วมดำเนินการ

สรุป

การเมืองถังหมู (Pork Barrell Politics) คือ ลักษณะพฤติกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือ นักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณที่มากเป็นพิเศษเพื่อจุดมุ่งหมายในการพยายามให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ตัดสินใจเลือกตั้ง หรือสนับสนุนให้แก่นักการเมือง หรือพรรคร่วมการเมืองที่มีส่วนให้งบประมาณเพิ่มขึ้น และมักจะเกิดขึ้นพร้อมกับลักษณะของวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง (Political Cycle Business) ที่เป็นลักษณะพฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลซึ่งจะเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษในช่วงที่ใกล้กับการเลือกตั้ง เพื่อเพิ่มความนิยมในระยะเวลาอันสั้น และจะชะลอการใช้จ่ายลงหลังจากผ่านการเลือกตั้งไปแล้วระยะหนึ่ง

รัฐบาลของประเทศไทยและกรีซ ได้มีการใช้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง แก่ห้องถินเครื่องมือในการทำให้การเลือกตั้งมีความได้เปรียบแก่รัฐบาลในระบบประชาธิปไตย ผ่านรูปแบบกลุ่มธุรกิจการเมืองถังหมูและวัฏจักรเศรษฐกิจการเมืองซึ่งพูดได้ในตัวอย่างของงานศึกษาของประเทศไทยและกรีซ โดยสำหรับประเทศไทยได้มีงานวิจัยจากนักวิชาการที่มีข้อค้นพบเช่นนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งมีข้อสรุปว่าการเมืองและพรรคการเมืองเป็นเหตุที่เอื้อให้ปัจจัยทางการเมืองดังกล่าวขึ้น การพิจารณาเงินอุดหนุน ทว่าในการศึกษาประเทศไทยไม่มีงานศึกษาถึงสภาพการณ์เช่นนี้ในห่วงภาวะที่ประเทศไทยไม่ได้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ไม่มีนักการเมืองเป็นผู้ดำเนินทางการเมืองอยู่จึงขาดภาพในการอธิบายเหตุการณ์ดังกล่าวไป

อย่างไรก็ตามรัฐบาลทหารได้สืบทอดอำนาจต่อไปได้เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยใช้ระบบของสถาบันประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจผ่านการจัดตั้งพรรคร่วมและลงสมัคร

รับเลือกตั้ง จึงเป็นที่น่าสนใจว่ากลยุทธ์นี้ได้กลยุทธ์เป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่เพื่อที่จะเอาชนะในการเลือกตั้งหรือไม่ และเพื่อให้เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้สามารถสืบต่อตำแหน่งได้หรือไม่ อีกทั้งเมื่อสืบต่ออำนาจเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว ลักษณะเชิงกลยุทธ์เช่นนี้ยังคงอยู่และส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยหรือไม่

เอกสารอ้างอิง

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณ พุ่มแก้ว. (2560). เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 15(1), 118-138.

นรา แป้นประทัยด. (2554). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาปีงบประมาณ 2552. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

วราพงษ์ วงศ์วัชรา และกฤษฎี ศรีประชัญญ์, (2562). วิจัยเศรษฐกิจการเมืองของไทยและนัยต่อความเสี่ยงเชิงมหภาค. *Focused and quick*. ฉบับ 161. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักเลขานุการสภาพัฒนราษฎร. (2564). รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกា. (2542). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา.

シリพรณ นกสวน. (2530) อ้างใน ไทยพับลิก้า. (2556). เจาะข่าวการทุจริตงบประมาณแบบบูรณาการ (3): “Pork Barrel” นักการเมือง “ผันงบประมาณ” ให้พากพ้อง. สีบคันเมื่อ 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]. Retrieved 2023, April 23 from <https://doi.org/10.1355/9789814786287-004>

Freedom House. (2022). *Greece*. [Website]. Retrieved 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.