

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของไทย

ระหว่าง ปี พ.ศ. 2504 - 2549



นางวนิดา สัจพันธ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต


สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

POLITICAL ECONOMY OF THAILAND'S BUDGET ALLOCATION  
BETWEEN 1961-2006



Miss. Wanida Sujjapanroj

A Thesis Submitted in Partial of the Requirement  
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

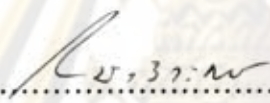
Chulalongkorn University

Academic Year 2007

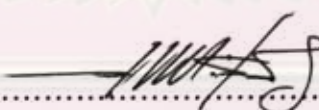
หัวข้อวิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของไทย  
ระหว่างปี พ.ศ. 2504 - 2549  
โดย นางวนิดา สัจพันโรจน์  
ภาควิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ

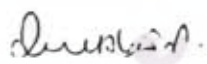
---

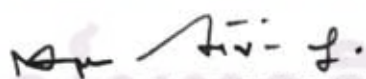
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

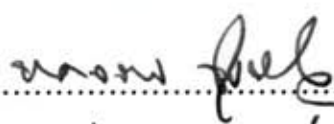
  
..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร. โสติดิธร มัลลิกะมาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมบูรณ์ รัตนพนากุล)

  
..... กรรมการ  
(ดร. หกวน ชูเพ็ญ)

วนิดา ลัจพันธ์โรจน์ : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของไทย  
ระหว่าง ปี พ.ศ. 2504 – 2549. POLITICAL ECONOMY OF THAILAND'S BUDGET  
ALLOCATION BETWEEN 1961 – 2006.

อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.วราวิทย์ เจริญเลิศ, 173 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ต้องการนำเสนอการวิเคราะห์กระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของไทยทั้ง 3 ขั้นตอน ตั้งแต่การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ เพื่อชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณดังกล่าว ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างกลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มทหาร และกลุ่มนักธุรกิจ ใช้กลไกรัฐและอำนาจรัฐ ซึ่งความได้เปรียบผูกขาดอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง สร้างความไม่ชอบธรรมและไม่เป็นกลางในสังคม การจัดสรรงบประมาณจึงไม่สอดคล้องกับความจำเป็น และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณ กับกลุ่มประชาสังคม ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักวิชาชีพ กลุ่มสื่อมวลชน และกลุ่มประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของสังคม แต่มีพลังอำนาจต่อรองในกระบวนการจัดสรรงบประมาณน้อย เนื่องจากสังคมระบบตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตยของไทยไม่มีประสิทธิภาพ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงไม่มีประสิทธิภาพด้วย เพราะไม่สามารถพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองได้เท่าที่ควรจะเป็น

เนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการวิเคราะห์การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของ 2 ชั้น ได้แก่ ชั้นที่ได้เปรียบและชั้นที่เสียเปรียบ ภายใต้ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ "กลุ่มพลังอำนาจใดครอบครองปัจจัยการผลิต กลุ่มพลังอำนาจนั้นจะจัดสรรผลผลิตเพื่อตนเองและพวกพ้อง" โดยเริ่มตั้งแต่ ยุคที่ทหารเข้ามามีบทบาทและอำนาจในการบริหารประเทศ งบประมาณแผ่นดินจะถูกจัดสรรไปในด้านการป้องกันประเทศในสัดส่วนที่สูงกว่าด้านอื่น ยุคที่นักธุรกิจเข้ามามีบทบาทและอำนาจในการบริหารประเทศ งบประมาณแผ่นดินจะถูกจัดสรรไปในด้านเศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูงกว่าด้านอื่น ในยุคที่การเมืองอ่อนแอ กลุ่มทหารและกลุ่มข้าราชการจะร่วมมือกันจัดสรรงบประมาณให้ตนเองและพวกพ้อง ส่วนกลุ่มประชาสังคม แทบจะไม่มีบทบาทในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ แต่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพียงเล็กน้อย โดยผ่านกลุ่มสื่อมวลชนและกลุ่มนักวิชาการในการนำเสนอข้อความไม่เป็นกลางและไม่เป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และปัจจุบันประชาชนจะให้คะแนนเสียงต่อรองเพื่อให้ได้งบประมาณแผ่นดิน

สาขาวิชา .....เศรษฐศาสตร์การเมือง ..... ลายมือชื่อนิสิต ..... *วนิดา ล.*  
ปีการศึกษา .....2550..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... *สุพรรณิศา*

## 4686005029 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD : PREPARATION / ADOPTION / EXECUTION.

Miss. WANIDA SUJJAPANROJ : POLITICAL ECONOMY ABOUT THE THAILAND'S BUDGET ALLOCATION BETWEEN 1961-2006. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. Dr. WORAWIT CHAROENLEARD, Ph.D. 173 PP.

The research objective to present the analysis of Thailand's three budget allocation processes: (1) preparation, (2) adoption and (3) execution. The research will show that such budget allocation creates the power interaction between the groups of politician, government official, military and businessman. They use governmental machinery and power to get advantages and monopoly of budget allocation. They provide benefits to themselves and their people and that is not fair and neutral to the society. Therefore, the budget allocation does not go along with true need and demand of the public. Besides, it creates the leak of the budget to the social public: scholar groups, professional groups, press groups and general people groups who are the main set in the society but have a little negotiating power of budget allocation process. As the representative system in the Thailand's democracy is not efficient the flow of national budget does not work because it can not develop the country prosperously as much as it is able.

The content of the research is the analysis of power interaction of two classes: advantage class and disadvantage class, with the important discovering topic: "Which power group holds the production factor, it will distribute products to itself and its group" The research begins at the period that the military had role and power to control the country and also the country budget was allocated to the national defense in the higher ratio than others. When businessmen had important position and power to manage the country, the budget was distributed to the economic more than others. When the politics was weak, the groups of military and official would cooperate together to allocate the budget to themselves and their groups. The groups of social public hardly have a role in the process of budget allocation but they involve a little to suggest opinions about the budget allocation through the press and academicians groups who present news about the unfair and non-neutrality of the national budget allocation. Presently, people use vote to get the national budget.

Field of Study.....Political Economy.....Students's signature.....*Wanida S.*

Academy year: .....2007..... Advisor's signature .....*Worawit C.*

## กิตติกรรมประกาศ

ขอบคุณครอบครัวโตวันและครอบครัวสังข์พันโรจน์ ที่เป็นกำลังใจในการศึกษาครั้งนี้ โดยเฉพาะยังมีและลูก ๆ กราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชารองศาสตราจารย์รังสรรค์ แสงสุข อธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง และผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิศักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์ คณบดี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาของข้าพเจ้า

กราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ที่ข้าพเจ้าเลื่อมใสและศรัทธาในความรู้ความสามารถ เป็นอาจารย์ในอุดมคติของข้าพเจ้า ได้กรุณาชี้แนะและจุดประกายความคิดในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

กราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์วรวีทย์ เจริญเลิศ อาจารย์ผู้มีเมตตาต่อลูกศิษย์ ทุ่มเทการสอนให้ลูกศิษย์ทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ทำให้ข้าพเจ้าประทับใจมาก เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยให้ความเป็นอิสระทางวิชาการอย่างแท้จริง เพื่อให้ผลงานออกมาสะท้อนความจริงที่เกิดขึ้นในสังคม

กราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมบูรณ์ รัตนพนากุล ผู้เอาใจใส่ดูแลนิสิต อย่างใกล้ชิดตลอดหลักสูตร และเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ให้ข้าพเจ้า ได้กรุณาให้คำแนะนำและให้กำลังใจมาโดยตลอดระยะเวลาที่ศึกษาและทำวิทยานิพนธ์

กราบขอบพระคุณ ดร.หจกวน ชูเพ็ญ อาจารย์ผู้บรรยายวิชาบางประมาณแผ่นดิน ที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่ดีในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

สุดท้ายนี้ ข้าพเจ้ากราบขอบพระคุณคณาจารย์ สาขาเศรษฐศาสตร์การเมืองทุกท่านที่ประศาสตร์ความรู้ให้ข้าพเจ้า และคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ทุกท่านที่เปิดหลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมือง ทำให้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสเรียนรู้ในสิ่งที่ข้าพเจ้าอยากรู้ และนำความรู้กลับมาใช้ในการสอนหนังสือที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และกราบขอบพระคุณท่านผู้รู้ทั้งหลายที่ข้าพเจ้าได้ใช้งานเขียนของท่านเป็นแหล่งอ้างอิงในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ 1 บทที่</b> .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	4
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
1.6 นิยามปฏิบัติการ .....	6
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b> .....	9
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับธุรกิจการเมือง .....	9
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งและการตกลงกันในผลประโยชน์.....	21
2.3 เศรษฐศาสตร์การเมืองตามแนวคิดของ Karl Marx .....	22
2.4 แนวคิดพื้นฐานของ Karl Marx .....	23
2.5 การวิเคราะห์ชนชั้นในสังคมไทย .....	26
2.6 กลุ่มพลังอำนาจส่วนบนกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณ .....	29
2.7 แนวคิดเกี่ยวกับตลาดการเมือง (Political Market) .....	35
2.8 พฤติกรรมการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ .....	37
2.9 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ .....	39
2.10 การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายงบประมาณ .....	54
2.11 กระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย .....	59
<b>บทที่ 3 การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณ</b> .....	74
3.1 การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณ .....	74
3.1.1 สมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2504 – 2516) .....	76
3.1.2 สมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมทย์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2528) .....	78

3.1.3 สมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2520 – พ.ศ. 2522) .....	80
3.1.4 สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2531 – พ.ศ. 2534) .....	82
3.1.5 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2544-2549) .....	84
<b>บทที่ 4 การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ .....</b>	<b>97</b>
4.1 การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ .....	97
4.1.1 การอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร .....	98
4.1.2 การอนุมัติงบประมาณในวุฒิสภา .....	103
<b>บทที่ 5 การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการบริหารงบประมาณ .....</b>	<b>105</b>
5.1 การขอเงินประจำงวดส่วนราชการ .....	105
5.2 การจัดซื้อจัดจ้าง .....	109
<b>บทที่ 6 สรุปและเสนอแนะ .....</b>	<b>115</b>
<b>รายการอ้างอิง .....</b>	<b>127</b>
<b>ภาคผนวก .....</b>	<b>131</b>
ภาคผนวก ก. รายนามนายกรัฐมนตรี .....	131
ภาคผนวก ข. คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ 29 มิถุนายน พุทธศักราช 2548 .....	133
ภาคผนวก ค. รายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่ทำวิทยานิพนธ์สัมภาษณ์ .....	145
ภาคผนวก ง. ตารางงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2504-2549 .....	160
ประวัติผู้ทำวิทยานิพนธ์ .....	173



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลของคณะราษฎรได้ปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นกลไกในการจัดสรรงบประมาณของประเทศ ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบงบประมาณแบบใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรก

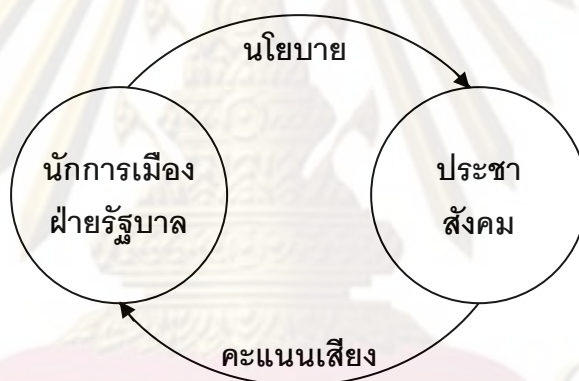
นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา การจัดเตรียมงบประมาณรายรับและรายจ่ายจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล การให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติงบประมาณเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ การบริหารหรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย จึงมีปรัชญาว่า “เงินของประชาชน การใช้จ่ายเงินต้องได้รับอนุญาตจากประชาชน จึงจะสามารถนำไปใช้จ่ายได้”<sup>1</sup> ปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้จัดสรรงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขปรับปรุง ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 179 ว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ .....” ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย จึงต้องตราออกมาเป็นกฎหมาย และต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ไกรยุทธ ธีรตยา คีรินทร์. (2528). หลักการงบประมาณแผ่นดิน. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์), หน้า 121-122.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, 11 ตุลาคม 2540), หน้า 1-99.

นโยบายสาธารณะของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ส่วนใหญ่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักรการเมืองหรือพรรคการเมือง (Politically Collective Actions) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่เป็นฝ่ายรัฐบาล กับประชาชนผู้มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง จากแนวคิดดังกล่าว การจัดสรรงบประมาณของประเทศไทยที่ผ่านมา จึงเป็นไปในลักษณะการแลกเปลี่ยนสินค้าและการบริการ ในตลาดการเมือง ประชาชนจะใช้คะแนนเสียงในการซื้อสินค้าและบริการสาธารณะจากรัฐบาล นักรการเมืองจึงกลายเป็นกลุ่มนักธุรกิจการเมืองที่มุ่งผลิตสินค้าและบริการ เพื่อตอบสนองคะแนนเสียงที่จะได้รับจากประชาชนในครั้งนี้อย่างเต็มที่และครั้งต่อไป เพื่อจะได้กลับมาเป็นรัฐบาลใหม่อีกครั้งหนึ่ง และในทางปฏิบัติจะเป็นการมุ่งแสวงหากำไรสูงสุด (Maximize Profit) จากธุรกิจการเมือง เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

### การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ



ที่มา : วนิตา สัจพันโรจน์, 2550

การจัดสรรงบประมาณของประเทศส่วนใหญ่มักเกิดจากการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในตลาดการเมือง ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้ แต่ต้องจ่ายล่วงหน้าเป็นเวลา 1 ปี ในรูปของภาษี เพื่อนำมาผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ กลุ่มชนชั้นผู้นำ (Elite) ที่มีอำนาจ และได้เปรียบในสังคม ประกอบด้วยกลุ่มนักรการเมือง กลุ่มข้าราชการประจำ และกลุ่มนักธุรกิจร่วมกันจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่ประชาชนซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของสังคม มีอำนาจในการต่อรองต่ำ เนื่องจากสังคมระบบตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ ทำงานไม่ได้ผล จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหา และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง การจัดสรรงบประมาณ จึงไม่สามารถสะท้อนความเป็นธรรม และไม่สะท้อนความเป็นกลางในสังคมได้ แต่

สะท้อนการใช้งบประมาณเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและการรักษาอำนาจของชนชั้นผู้นำ รัฐบาลทำตัวเป็นนายจ้างที่คุมอำนาจสูงสุดในการจัดสรรงบประมาณ และผูกขาดอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ เพราะโครงสร้างทางการเมืองเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการผูกขาด จึงจัดสรรเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มชนชั้นผู้นำ และตอบสนองต่อความต้องการเสียงสนับสนุน และคะแนนนิยมจากประชาชน เพื่อให้ประชาชนเลือกพรรคการเมืองของตนเข้ามาในสภาให้มากที่สุด เพื่อจะได้เป็นรัฐบาลเข้ามามีการบริหารประเทศ และมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จึงเน้นไปที่พฤติกรรมของนักการเมือง และประชาชน ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดสรรงบประมาณ และมุ่งศึกษาการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มบุคคลและชนชั้นในสังคมสองกลุ่ม คือ กลุ่มชนชั้นผู้นำที่มีอำนาจและได้เปรียบในการจัดสรรงบประมาณ กับกลุ่มประชาชนทั่วไปผู้ไม่มีอำนาจและเสียเปรียบในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนและตอบคำถามได้อย่างถูกต้องแม่นยำ จึงศึกษาวิเคราะห์จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณทั้ง 3 ขั้นตอน เพื่อสามารถทำความเข้าใจและเข้าถึงรากเหง้า (Root Cause) ของปัญหา ที่สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ไม่เคยสะท้อนความเป็นกลาง และความเป็นธรรม ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2549 โดยใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) เพื่อให้สามารถศึกษาได้หลายมิติ และมองแบบบูรณาการ (Integration) จนเห็นภาพกว้างแบบองค์รวม (Holistic) ทั้งระบบ สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้อย่างสอดคล้องกับเศรษฐศาสตร์การเมือง จนสามารถสรุปได้ว่า “กลุ่มใดครอบครองปัจจัยการผลิต กลุ่มนั้นก็จัดสรรผลผลิตให้ตนเองและพวกพ้อง” จึงเป็นสาเหตุทำให้ กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย ไม่เคยสะท้อนความเป็นกลาง หรือสะท้อนความยุติธรรมในสังคม

ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาระบบงบประมาณของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะงบประมาณจะต้องไม่กระจุกอยู่เฉพาะในกลุ่มของชนชั้นนำ แต่ต้องสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มประชาชนทั่วไปและสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง ผลการศึกษาใช้เป็นข้อมูลสำหรับการศึกษาของนิสิต นักศึกษา และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ทั้ง 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ (2) ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (3) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

1.2.2 เพื่อศึกษาการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง กลุ่มชนชั้นผู้นำที่ได้เปรียบ กับ กลุ่มประชาสังคมที่เสียเปรียบในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ

1.2.3 เพื่อต้องการสะท้อนให้เห็นภาพ กลุ่มชนชั้นนำผู้ครอบครองปัจจัยการผลิต คือ งบประมาณแผ่นดิน และกลุ่มประชาสังคมผู้ขาดอำนาจต่อรอง ถูกเอารัดเอาเปรียบ ช่วงชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม แล้วนำงบประมาณไปจัดสรรผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

## 1.3 ขอบเขตในการศึกษา

1.3.1 **ขอบเขตด้านเวลา** ผู้ทำวิทยานิพนธ์ต้องการศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2504 – 2549 ทั้ง 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

1.3.2 **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ผู้ทำวิทยานิพนธ์มุ่งวิเคราะห์ผลกระทบจากการจัดสรรงบประมาณที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มสื่อมวลชน และกลุ่มประชาชน ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณทั้ง 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ (2) ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (3) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

## 1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) โดยการ “พรรณนา” วิเคราะห์ลักษณะความเป็นจริงในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อทำความเข้าใจกับพฤติกรรมและความสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นนำที่ได้เปรียบ และกลุ่มประชาสังคมที่เสียเปรียบในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) การศึกษาด้วยวิธีนี้ จะสามารถทำให้เห็นภาพรวม (Holistic) ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ตามแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ว่าด้วยเรื่องของรัฐและประชาชนในกิจกรรม การผลิต การจัดสรร การแบ่งปัน และการช่วงชิงงบประมาณ ที่มีผลต่อความมั่นคง มั่งคั่งและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลักฐานต่าง ๆ ดังนี้

### 1.4.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

1.4.1.1 ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In – Depth Interview) นักการเมืองข้าราชการ ทหาร นักธุรกิจ นักวิชาการและประชาชน กลุ่มละ 2 คน รวม 10 คน

1.4.1.2 ศึกษาจากเอกสารที่ไม่ได้เผยแพร่ เช่น เอกสารการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ข้อมูลเกี่ยวกับการ จัดสรรงบประมาณรายรับ-รายจ่ายของ 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.4.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ เอกสารที่เผยแพร่ เช่น เอกสารตำรา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมือง นโยบายสาธารณะ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน เอกสารการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดสรรงบประมาณ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ วารสาร วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ และจากอินเทอร์เน็ต

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ผู้อ่านวิทยานิพนธ์ได้ตระหนักถึงความไม่เป็นธรรมของรัฐบาลตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ตั้งแต่พ.ศ. 2504 – 2549 ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ทั้ง 3 ขั้นตอน ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติ

1.5.2 ทำให้ผู้อ่านวิทยานิพนธ์ได้ทราบถึงการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดสรรงบประมาณระหว่าง กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มสื่อมวลชน และกลุ่มประชาชน

1.5.3 ผลการศึกษานำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม สามารถตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง เป็นประโยชน์กับหน่วยราชการ ตลอดจนเป็นข้อมูลสำหรับการศึกษาของนิสิตนักศึกษา และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

## 1.6 นิยามปฏิบัติการ

1.6.1 **เศรษฐศาสตร์การเมือง** หมายถึง แนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของสังคม โดยตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการ 4 ประการ ได้แก่ เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งมีหลายมิติ วิธีการศึกษาจึงต้องเน้นมองแบบองค์รวม (Holistic) ทั้งระบบและมองแบบบูรณาการ (Integration) โดยเน้นการศึกษาวิเคราะห์ให้รอบด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองมองว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนและชนชั้นในสังคมมีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่สำคัญที่สุด คือ รูปแบบความขัดแย้งของกลุ่มอิทธิพลในสังคม เป็นการอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ เศรษฐศาสตร์การเมืองให้ความสำคัญกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม โดยยึดปรัชญาว่า สรรพสิ่งทั้งหลายย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (Dynamic) ไม่หยุดนิ่ง (Static) เศรษฐศาสตร์การเมืองต้องมีจิตสำนึกแบบวิพากษ์สิ่งที่ดำรงอยู่จนถึงที่สุด จนสามารถทำความเข้าใจ และเข้าถึงรากเหง้าของปัญหา<sup>3</sup>

<sup>3</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2538). “เศรษฐศาสตร์การเมืองโลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลง”. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์แห่งประเทศไทย), หน้า 5

**1.6.2 การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ** หมายถึง ความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มคนและชนชั้นในสังคม ที่มีทั้งผู้ที่ได้เปรียบและผู้ที่ยังเปรียบในกระบวนการจัดสรร แบ่งปัน และช่วงชิงทรัพยากร โดยใช้ฐานอำนาจ ดังต่อไปนี้<sup>41</sup>

**โภคพลัง** คือ พลังอำนาจเงิน ทรัพย์สินสมบัติ ความร่ำรวย ผู้ใช้พลังอำนาจนี้ ได้แก่ กลุ่มนักธุรกิจ

**พหุพลัง** คือ พลังอำนาจในการใช้อำนาจ ใครมีอำนาจอยู่ในมือก็จะมีอำนาจในการตัดสินใจและต่อรองสูง ผู้ที่ใช้พลังอำนาจนี้ ได้แก่ กลุ่มทหาร

**ปัญญาพลัง** คือ พลังอำนาจแห่งความรู้ ความสามารถ ความฉลาด มีอำนาจในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล ผู้ที่ใช้พลังอำนาจนี้ ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ

**บริหารพลัง** คือ พลังอำนาจในการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพทำให้เกิดอำนาจในการต่อรองสูง ผู้ที่ใช้พลังอำนาจนี้ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ

**สามัคคีพลัง** คือ พลังอำนาจแห่งการรวมกลุ่ม (Group Effort) กลุ่มไหนมีความกลมเกลียวเหนียวแน่นสูง กลุ่มนั้นก็จะมีพลังอำนาจในการต่อรองสูง กลุ่มไหนมีความสามัคคีกลมเกลียว เหนียวแน่นต่ำ ก็จะมีพลังอำนาจในการต่อรองต่ำ ได้แก่ กลุ่มประชาชน กลุ่มสื่อมวลชน

**1.6.3 งบประมาณ** หมายถึง งบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยซึ่งเป็นแผนแสดงรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ในการดำเนินกิจการให้บริการสาธารณะ ที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศในช่วงระยะเวลา 1 ปี

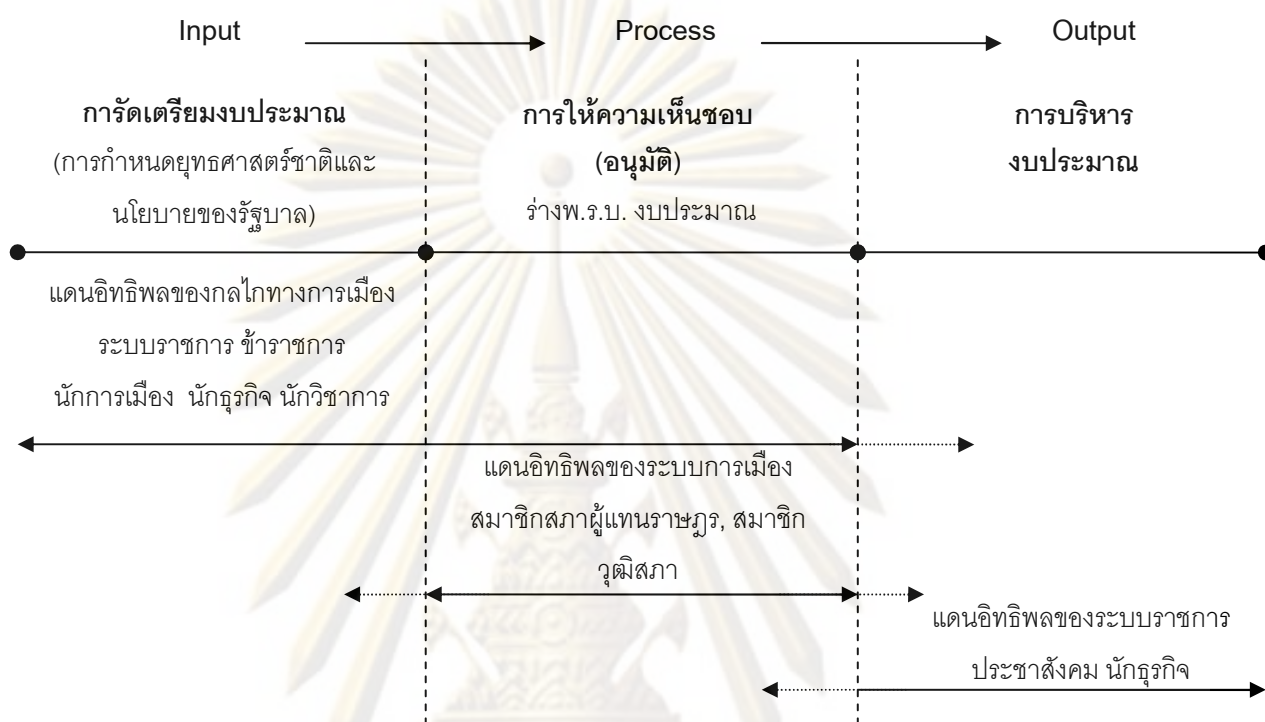
**1.6.4 กระบวนการจัดสรรงบประมาณ** หมายถึง วงจรงบประมาณที่รัฐบาลใช้ในการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

**ขั้นตอนการจัดเตรียมหรือจัดตั้งงบประมาณ** เป็นบทบาทหน้าที่ของ 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติงบประมาณในรัฐสภา** เป็นบทบาทหน้าที่ของนักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล

<sup>41</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, เอกสารการบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

**ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ** เป็นบทบาทหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป



ที่มา : ปรับปรุงจาก ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์. “การกำหนดนโยบายสาธารณะและเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่” 2534.

**1.6.5 ยุทธศาสตร์ชาติ** หมายถึง การกำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับกอง และหน่วยราชการ โดยมุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหา สนองต่อความต้องการของประชาชน และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

**1.6.6 ยุทธศาสตร์ระดับชาติ** หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น

**1.6.7 ชนชั้น** หมายถึง กลุ่มชนชั้นผู้นำที่มีอำนาจและได้เปรียบในการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักธุรกิจ และกลุ่มชนชั้นที่เสียเปรียบ และได้รับผลกระทบจากการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ กลุ่มประชาสังคม ประกอบด้วย กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มสื่อมวลชน และกลุ่มประชาชน



## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน มีขอบเขตกว้างขวาง เริ่มตั้งแต่การจัดทำหรือการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ตลอดจนเทคนิคการบริหารจัดการ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียจากกระบวนการจัดสรรงบประมาณ กรอบที่ใช้ศึกษาวิเคราะห์ที่ใช้แนวทางเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) เพื่ออธิบายกระบวนการจัดสรรงบประมาณ และผลกระทบจากการจัดสรรงบประมาณ ที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวบุคคล กลุ่มบุคคล และสถาบัน ที่มีบทบาทและมีอิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ เป็นการศึกษาภาพรวมของนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลและแสดงออกมาในรูปของจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรแบ่งปันให้กับประชาชนทั้งประเทศในรูปของบริการสาธารณะ (Public Service)

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับธุรกิจการเมือง

ในปัจจุบันประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศเท่าที่ควร ปัจจัยสำคัญที่เป็นปัญหาและอุปสรรค คือ การทำ “ธุรกิจการเมือง” ของระบอบประชาธิปไตยที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาสังคม วิธีประกอบธุรกิจทางการเมือง คือ การหาผลประโยชน์จากการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยงบประมาณส่วนหนึ่งจะถูกจัดสรรไปสู่โครงการที่ไม่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วน ได้แก่

2.1.1 การหาผลประโยชน์ในเชิงสัดส่วนจากงบประมาณที่ใช้ในโครงการที่รัฐมนตรี ผู้ที่รับผิดชอบ บางครั้งก็มีการดึงงบประมาณไปพัฒนาในเขตเลือกตั้งของตน ในขณะที่ความจำเป็นในการพัฒนาอาจจะมีน้อยกว่าในจังหวัดอื่น ๆ

2.1.2 การเสนออภิมาโครงการ คือ โครงการหนึ่งมีวงเงินหมื่นล้าน แสนล้านจากการลงทุนของต่างชาติ หรือการร่วมทุนของต่างชาติ จะถูกเสนอโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยอ้างความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ แต่ในความเป็นจริงคือ เป็นแหล่งของการหาผลประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง

2.1.3 การแทรกแซงการบริหารงานของข้าราชการประจำ ในระบบธุรกิจการเมือง มีการปฏิสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ และการหาผลประโยชน์ทางธุรกิจจากการเสนอโครงการ โดยต้องอาศัยความร่วมมือของข้าราชการ ดังนั้น ข้าราชการประจำ จึงจำเป็นต้องตอบสนองนโยบายตามความต้องการของรัฐมนตรี ดังนั้น การแทรกแซงการบริหารงานของฝ่ายข้าราชการประจำ และรัฐวิสาหกิจของนักการเมือง จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

2.1.4 การใช้จ่ายเงินซื้อเสียง ในการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การใช้จ่ายเงินซื้อเสียง จึงเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า เพื่อหาโอกาสเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่ง โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรี การใช้จ่ายเงินซื้อบุคคลที่มีโอกาสได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ให้มาอยู่ในพรรค และใช้จ่ายเงินซื้อเสียงเพื่อให้ผู้สมัครในนามพรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง

2.1.5 ประชาชนใช้คะแนนเสียง ซื้อนโยบายที่ตนเองต้องการจากพรรคการเมือง ทำให้งบประมาณจำนวนมหาศาลของประเทศถูกใช้ไปอย่างไม่เป็นธรรม<sup>5</sup>

การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของนักการเมืองไทย เกิดจากการรวมกลุ่มในลักษณะที่อิงกับบุคคลมากกว่าหลักการ โดยมีมุ่งที่ผลประโยชน์ร่วมกัน มีสาเหตุมาจาก คนไทยมีวัฒนธรรมสังคมที่ยึดตัวบุคคล (Personalism) เพราะโครงสร้างของสังคมไทย ถูกโยงเกี่ยวของ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน “จนกลายเป็นวงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย”<sup>6</sup>



ที่มา : กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบประชาธิปไตย, 2528.

<sup>5</sup> ลิขิต ธีรเวคิน. (2541). ปัญหาและแนวทางฟื้นฟูด้านการเมือง. (วารสารธรรมศาสตร์ 24, 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2541), หน้า 114-116.

<sup>6</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน (2528) การเมืองในระบบประชาธิปไตย. (กรุงเทพฯ: มหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

วงจรมีอธิบายความสัมพันธ์ของสังคมไทยว่า จุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์เกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น เป็นญาติ เพื่อน ผู้ร่วมงาน และผู้ที่มีโอกาสรู้จักกันในงานสังสรรค์ต่าง ๆ เมื่อรู้จักแล้ว ก็มีการพบปะกันสม่ำเสมอ จนก่อให้เกิดความรู้สึกว่า ใกล้ชิด และเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน นำไปสู่ความร่วมมือในการทำกิจกรรมร่วมกัน แสดงความเป็นเพื่อนกัน หรือพวกเดียวกัน ความสัมพันธ์ในการให้ความช่วยเหลือ จึงไม่ต้องอยู่บนหลักการ หรือความถูกต้องก็ได้ ขอให้ช่วยเพื่อนได้ แม้ว่าจะขัดกับหลักการก็ตาม เพราะคนไทย “ให้ความสำคัญกับความเป็นเพื่อนมากกว่าหลักการ” จนในที่สุดนำไปสู่ การพึ่งพากัน เป็นเงื่อนไขที่ต้องให้คนเหล่านี้มาพบปะกันอีก เป็นการย้ำถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนวงจรมาบรรจบพบกัน ความสัมพันธ์ในสังคมจึงเกิดขึ้นและหมุนเวียนเป็นวงจรอีกครั้ง และขยายความสัมพันธ์ต่อไปเรื่อย ๆ ไม่มีวันสิ้นสุด

ความสัมพันธ์นี้ เมื่อมาเทียบกับระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มทางการเมือง หรือพฤติกรรมทางการเมืองที่แสดงออก พบว่า มีการเล่นพรรคเล่นพวก แบ่งฝ่าย แม้ในพรรคเดียวกัน ล้วนมีความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกออกจากการเมืองไทยได้ トラบใดที่ความสัมพันธ์ส่วนตัวยังมีอิทธิพลต่อสังคมไทย ลักษณะการช่วยเหลือ พึ่งพา เกื้อกูลผลประโยชน์ต่อกัน ย่อมเกิดขึ้น กระทั่งเมื่อนักการเมือง สามารถมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ก็จะทำนายผลประโยชน์นี้ให้กับตนเองและพวกพ้องมากขึ้น ไม่ว่าจะนักการเมืองเคยอุปถัมภ์คนเหล่านั้น หรือคนเหล่านั้นเคยอุปถัมภ์นักการเมืองก็ตาม จำเป็นต้องมีพวกพ้องและบริวาร มีการตอบแทนซึ่งกันและกันเกิดขึ้น กลายเป็นเห็นบุคคลสำคัญมากกว่าหลักการ และความถูกต้อง นำไปสู่การร่วมมือกัน แสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินของนักการเมือง

นักการเมืองและข้าราชการที่มีอำนาจมานาน จนลืมนึกแยกแยะความแตกต่างระหว่าง “ส่วนตัว” และ “ส่วนรวม” มีหลายเรื่องที่คนเรียกว่า “นโยบายของรัฐ” แท้จริงแล้ว เป็น “เลือกคลุมของผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก” เมืองไทยต้องประสบกับกระบวนการ “ผลัดกันกินบ้าน ผลัดกันผลาญเมือง” ระบอบที่เรียกว่าประชาธิปไตยของไทย เป็นระบอบผลัดกันเป็นรัฐมนตรี เข้าไปควบคุมอำนาจรัฐ อนุมัติโครงการลงทุนขนาดใหญ่ แล้วอาศัยตำแหน่ง อาศัย

อำนาจ แปรเปลี่ยนมาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว แล้วอ้างว่าเป็นนโยบายของรัฐ โดยทำให้เกิดชอบธรรม และกำหนดเป็นนโยบาย แล้วเอาผลประโยชน์มาแบ่งกัน<sup>7</sup>

เรื่องส่วนตัวของนักการเมือง และผู้มีอำนาจ ไม่สามารถแยกออกจากการเมืองได้ เพราะพฤติกรรมบางอย่างที่เป็นส่วนตัว สะท้อนให้เห็นถึง วิธีการคิด และทัศนคติของผู้มีอำนาจ ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ และความสัมพันธ์ส่วนตัว ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นช่องทางให้คนสนิทของผู้มีอำนาจ เข้ามามีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ จนสามารถแสวงหาผลประโยชน์ผ่านผู้มีอำนาจได้ เช่น “หลังบ้าน” ทั้งบ้านใหญ่และบ้านเล็ก จะบงการสามี อยู่เบื้องหลังฉาก ดังนั้น การเมืองที่มีเสถียรภาพ ประชาชน มีสิทธิที่จะรับรู้ ตรวจสอบ ทรัพย์สินและเรื่องส่วนตัวของนักการเมือง หรือผู้ที่ต้องการที่จะเข้ามามีอำนาจทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพ.ศ. 2540 จึงบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมไม่ให้มีการเบียดเบียนสังคม หรือใช้อำนาจในทางที่ผิด<sup>8</sup>

ธุรกิจการเมือง เป็นการใช้อำนาจเงินด้วยวิธีการต่าง ๆ นอกกติกาการเมือง เพื่อบุกเบิกทางไปสู่อำนาจ และใช้อำนาจในทางมิชอบ คำว่า “ธุรกิจการเมือง” ตรงกับวลีภาษาอังกฤษคือ “Pork Barrel Politics” แปลว่า “การเมืองแบบแจกถังเนื้อหมู” ตามพจนานุกรมอังกฤษ ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการจัดสรรเงินของรัฐเพื่อเป็นเอาใจหรือหาเสียงกับราษฎรเขตเลือกตั้งของตน ในอดีตประเทศอังกฤษ มีระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองที่ยังด้อยพัฒนา มีการใช้เงินน้อย การซื้อเสียงทำโดยทางอ้อม ด้วยวิธีการแจกเนื้อหมูเป็นถัง ๆ จึงเรียกการเมืองว่า “การเมืองแบบแจกถังเนื้อหมู” การเล่นเกมการเมืองแบบนี้ถือว่า เป็นการเมืองแบบสกปรก (Dirty Politics) นอกจากนี้ ยังมีการกระทำที่เป็นเงื่อนงำ มีเจตนาในเชิงลบ หรือแอบแฝง เช่น การเลื้อน ลด ปลด ย้าย

<sup>7</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2520). การเมืองกับการบริหาร. (เอกสารโรเนียว. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

<sup>8</sup> ซลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. (2537). การเมืองเรื่องส่วนตัว. 45 ปี. (คณะรัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

ข้าราชการหรือบุคคลในตำแหน่งทางการเมือง เป็นการกระทำที่มีเจตนาไม่บริสุทธิ์ แอบแฝงอยู่ เพื่อประโยชน์ของตนและพวกพ้อง<sup>9</sup>

ธุรกิจการเมือง เป็นการคอร์รัปชั่นเชิงโครงสร้างที่เชื่อมระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการ ได้เข้าร่วมใน “สามเหลี่ยมประสาน” หรือ “สามเหลี่ยมเหล็ก” โดยมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการปรับเปลี่ยนนโยบายต่าง ๆ เป็นโครงสร้างอำนาจที่เป็นกรอบของการคอร์รัปชั่นทางการเมือง อดีต นายกรัฐมนตรีประเทศไทย ปูน นายคากูอะ ทานากะ ดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองจนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง โดยใช้อำนาจเงิน หรือ การเมืองที่ใช้เงินทุ่ม (Money Politics) เรียกว่า “การเมืองแบบทานากะ” หมายถึง

1) การใช้เงินทุ่ม เพื่อปูทางไปสู่อำนาจ และรักษาอำนาจนั้นไว้ โดยเริ่มทุ่มเงิน เพื่อให้สมาชิกในพรรคให้เข้ากลุ่ม สนับสนุนตนเองให้เป็นหัวหน้า

2) ดึงทรัพยากรงบประมาณจากส่วนกลาง ไปสู่เขตเลือกตั้งของตน ในรูปของโครงสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อผลงานจะได้ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจน ส่งผลให้เกิดการจ้างงาน ธุรกิจก่อสร้างในท้องถิ่นเติบโต รวมถึงการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญ ขณะเดียวกัน ตัวหัวหน้าพรรคและสมาชิกในพรรค ก็จะไปซื้อที่ดินที่มีโครงการพัฒนาต่าง ๆ และได้งานก่อสร้าง นายทานากะ ก็จะได้ทั้งคะแนนเสียงจากคะแนนนิยม และแหล่งรายได้เพิ่มเติม

3) การสร้างสมาชิกชมรมผู้สนับสนุนเฉพาะตัว ไม่ใช่สนับสนุนพรรค ได้แก่ หัวคะแนน และประชาชนทั่วไป โดยจะมีการดูแลทุกข์สุขของสมาชิกและผู้สนับสนุนตนเป็นอย่างดีอย่างต่อเนื่อง และตลอดปี ในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่าง คะแนนเสียงกับการดูแลเอาใจ<sup>10</sup>

ธุรกิจการเมือง เป็นผลกระทบอย่างหนึ่งที่เกิดจากธุรกิจผิดกฎหมาย คือ นักการเมืองใช้เงินซื้อเสียง เพื่อให้ตัวเองและพรรคพวก อาจอยู่ในพรรคเดียวกันหรือต่างพรรค ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วใช้ตำแหน่งต่อรองให้ได้เข้าร่วมเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

<sup>9</sup> สมคิด ศรีสังคม. (2540). การปฏิรูปการเมืองกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.

(กรุงเทพมหานคร : กองพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร).

<sup>10</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. (2538). ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า).

และต่อรองเพื่อให้ได้ตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อใช้อำนาจและอิทธิพลจากตำแหน่ง “หาเงิน” ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งช่วยธุรกิจของตนเอง ทั้งคอร์รัปชันเงินจากภาษีประชาชน (งบประมาณ) และเรียกเก็บค่าคอมมิชชั่น “เงินตามน้ำ” จากโครงการขนาดใหญ่ ที่เจ้ากระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้อนุมัติ โดยมติของคณะรัฐมนตรี การได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้ตำแหน่งในรัฐบาล จึงเกิดจากการทำธุรกิจ เงินที่ซื้อเสียงคือส่วนหนึ่งของการลงทุน “หาเงิน” จึงเป็นการหากำไรจากธุรกิจการเมือง<sup>11</sup>

ธุรกิจการเมือง เป็นปัญหาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจเหนือเศรษฐกิจไว้ที่คนรวยไม่กี่ตระกูล ใช้อำนาจเป็นเครื่องมือในการขยายการสะสมทุน เป็นที่มาของคำว่า “ธนาธิปไตย” หมายถึง การทำให้ระบบการเมืองทั้งระบบ กลายเป็นการลงทุนทางธุรกิจ จากเง้าของการคอร์รัปชัน เกิดขึ้นในระบบการเมืองและระบบราชการ การถอนทุนของธุรกิจการเมืองมาจาก “นักกินเมือง” หาผลประโยชน์จากอภิสิทธิ์โครงการและตลาดหุ้น เช่น รถไฟใต้ดิน โครงการสร้างทางด่วนรอบเมือง โครงการทำเรื่อน้ำลึก แต่ละโครงการต้องใช้เงินมหาศาล ใครสามารถประมูลได้ก็ร่ำรวย โครงการเหล่านี้ จะมีการปั่นกำไรในตลาดหุ้น เช่น กลุ่มธุรกิจการเมือง จัดตั้งบริษัทขึ้น แล้วนำเข้าตลาดหุ้น บัณฑิตราคาหุ้น จนได้กำไรงาม ทำให้ระบบธุรกิจการเมือง ทำลายระบบผู้แทน ระบบเลือกตั้ง ในปัจจุบัน ผู้แทนไม่ใช่ผู้แทนของ “ประชาธิปไตย” แต่เป็นผู้แทนของ “ธนาธิปไตย”<sup>12</sup>

ธุรกิจการเมืองเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มพลเรือนกลุ่มใหม่ หลัง 14 ตุลาคม 2516 เป็นกลุ่มธุรกิจการเมือง เช่นเดียวกับนักการเมืองที่ยึดการเมืองเป็นอาชีพ พวกนี้จะไม่มีความผูกพันกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย แต่เป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ที่ใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือ สร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของตนและพวกพ้อง กีดกันข้าราชการประจำ ไม่ให้เข้ามาสู่วงจรอำนาจ แม้แต่พรรคการเมือง ก็ไม่ใช่พรรคการเมืองที่แท้จริง แต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์

<sup>11</sup> นवलน้อย ตริรัตน์. (2539). การต่อต้านการคอร์รัปชัน : จากการปฏิรูปทางการเมืองถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต. กลุ่ม 4, (กรุงเทพมหานคร).

<sup>12</sup> ยุค ศรีอารยะ. (2541). กลียุคกับหายนะเศรษฐกิจไทย. (กรุงเทพมหานคร : โครงการวิดิทัศน์).

ทางการเมือง ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแสวงหาอำนาจ เขาประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง จำนวนพรรคการเมืองจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ขยายตัวตามกลุ่มทุนและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>13</sup>

การแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจบริหารว่า เมื่อได้ตำแหน่งบริหารแล้ว วิธีการต่าง ๆ ที่จะแสวงหาผลประโยชน์ก็เป็นเรื่องง่ายที่สุด โดย หากินกับพ่อค้า นายทุนด้วยการให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นการตอบแทน การดำเนินธุรกิจบางอย่าง พ่อค้าที่ไม่อยากถูกควบคุม ก็จะวิ่งเต้นกับนักการเมือง เพื่อผ่อนผันการควบคุม และจ่ายค่าวิ่งเต้น การออกใบอนุญาตกำหนดโควตา การเปิดประมูลการก่อสร้าง การกู้เงินมาลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ การประมูลซื้อขายและรับเหมาก่อสร้างกับรัฐบาล การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ การนำโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยข้ามขั้นตอนการกลั่นกรองต่าง ๆ การทำโครงการที่แอบแฝงหาผลประโยชน์จากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ<sup>14</sup>

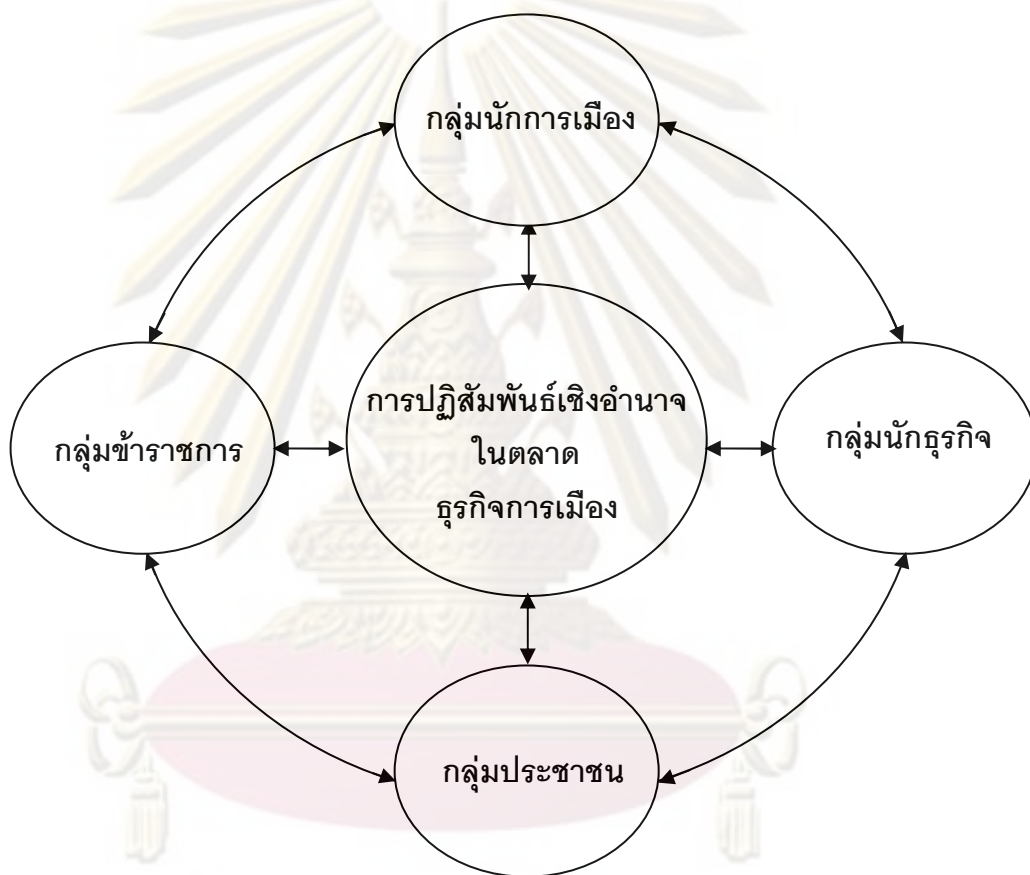
พฤติกรรมการถอนทุนของนักธุรกิจกับนักการเมือง กรณีนายรณฤทธิชัย คานเขต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร ออกมาพูดเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2541 เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยใช้คำพูดที่น่าสนใจ เกี่ยวกับการถอนทุน โดยพูดว่า “ต้องให้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่าน ๆ มา เมื่อได้เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ต้องหากินตามน้ำ โดยไปร่วมฮั้วงานประมูลของหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อนำเงินที่ได้ไปใช้จ่ายเป็นภาษีสังคมในพื้นที่เลือกจริง และเงินเดือนที่พรรคความหวังใหม่ จ่ายเพิ่มให้คนละ 50,000 บาท เมื่อรวมกับเงินเดือนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ไม่พอใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ในสภา ก็มักปฏิบัติเช่นนั้น” จากคำกล่าวของนาย รณฤทธิชัย คานเขต ได้สร้างความไม่พอใจให้กับสมาชิกพรรคอื่น ๆ เป็นอย่างยิ่ง แต่ก็ยังเป็นคำพูดที่สะท้อนให้เห็นเป็นความจริงที่ว่า นักการเมืองจะต้องชวนชวยหารายได้พิเศษเพิ่มขึ้นจากรายได้ประจำ ที่ตนได้รับ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้ติดตาม หรือบำรุงพื้นที่ในเขตเลือกตั้งของตน<sup>15</sup>

<sup>13</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุลตาทัย. (2538). ประเด็นปัญหาอนาคตของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย. ใน รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 17 ปี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร).

<sup>14</sup> อมร รักษาศักดิ์. (2535). ประชาธิปไตยในมือมาร. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธรรมนิติ).

<sup>15</sup> สมหมาย ปาริฉัตร. กินตามน้ำ. (มติชนสุดสัปดาห์, 1 กรกฎาคม 2540).

จากแนวความคิด การดำเนินธุรกิจการเมืองของนักวิชาการต่าง ๆ ข้างต้น ได้ อธิบายความหมายและลักษณะของนักธุรกิจการเมือง ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในวงจรของ ธุรกิจการเมือง โดยสรุปแล้วประกอบไปด้วย 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่ม ข้าราชการ และกลุ่มประชาสังคม (นักวิชาการ นักวิชาชีพ สื่อมวลชน ประชาชนทั่วไป) ร่วมมือกัน ประกอบธุรกิจการเมือง ซึ่งสามารถแสดงด้วยโครงสร้าง “การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในตลาดธุรกิจ การเมือง” ดังนี้



ที่มา : วนิตา สัจพันโรจน์, 2550

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ แนวเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวสถาบัน สำนักร New Institutional Political Economy ตามทฤษฎี ของดาร์วิน (Down Theory) ผสมผสานกับการทำความเข้าใจภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ และระบบ การจัดองค์การของสังคมไทย ได้ อธิบายการก่อเกิดนโยบายเศรษฐกิจว่า เป็นผลมาจากการ ปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มเหตุปัจจัยต่าง ๆ เช่น บทบาทและอิทธิพลของโครงสร้างส่วนบนของระบบ เศรษฐกิจ และเหตุปัจจัยด้านการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ในสังคม เพื่อ



สามารถอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้อย่างรอบด้าน และได้อธิบายว่า สาเหตุที่ Public Economic สนใจศึกษากระบวนการทางการเมือง และตลาดการเมือง เพราะการกำหนดนโยบายงบประมาณรายจ่าย หรือ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจใด ๆ ก็ตาม ล้วนแล้วแต่เป็นการตัดสินใจในทางการเมืองทั้งสิ้น<sup>16</sup>

กระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัว โดยใช้กรอบวิเคราะห์แบบ เศรษฐศาสตร์การเมือง และนำไปประยุกต์ใช้ร่วมกับเศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) การศึกษาเน้นไปที่โครงสร้างสถาบัน โครงสร้างอำนาจ และวิวัฒนาการ ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นความขัดแย้งที่มีนัยสำคัญทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้และการต่อรอง ระหว่างสถาบัน 2 ฝ่าย ซึ่งมีทัศนคติ มีแนวความคิด มีความต้องการและมีการแสวงหาผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน<sup>17</sup>

กระบวนการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจ โดยใช้กรณีศึกษาเป็นจำนวน 3 โครงการ และได้วิเคราะห์เชิงผลได้ – ผลเสีย (Cost – Benefit Analysis: CBA) ผลการศึกษาพบข้อจำกัดว่า CBA ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจได้อย่างแม่นยำ ดังนั้น จึงนำโครงการทางการเมืองเข้ามาอธิบายร่วมด้วย เช่น การต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทางสังคม เพื่อให้ข้อสรุปกระบวนการตัดสินใจ มีพลังในการอธิบายได้มากขึ้น<sup>18</sup>

ขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินนโยบายเงินผันของรัฐบาลคือฤทธิ์ ปราโมช ตั้งแต่การก่อเกิดนโยบายเงินผันที่ถูกต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายค้าน ข้าราชการ กลุ่มวิชาการ และกลุ่มสื่อมวลชน จนในที่สุด นโยบายเงินผันสามารถนำมาสู่การปฏิบัติได้ จากผลงานวิจัยนี้

<sup>16</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2531). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2547-2550.

<sup>17</sup> ไพสิทธิ์ พุฒพนาททรัพย์. (2539). กระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>18</sup> วาสนา คำภีระ. (2534). กระบวนการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. นพฤทธิ์ อนันนภิบุตร. 2544.

สามารถสรุปได้ว่า เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมา เพื่อหวังเรียกคะแนนนิยมจากประชาชน โดยชูนโยบายกระจายรายได้สู่ชนบท ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีคะแนนเสียงจำนวนมาก<sup>19</sup>

ผลของการต่อรองทางการเมืองระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2510 ซึ่งเป็นช่วงที่ข้าราชการไทยมีอำนาจมาก โดยได้พยายามทดสอบสมมติฐานของ ดร.ริกส์ (Riggs Hypothesis) ที่มีสมมติฐานว่า ลักษณะการจัดสรรงบประมาณประเทศด้อยพัฒนา มักจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการ ในขณะที่สถาบันรัฐสภาและพรรคการเมืองอ่อนแอ ดังนั้น การจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงสนองต่อระบบราชการ ซึ่งดร.ชัยอนันต์ พบว่า อำนาจของข้าราชการ มีบทบาทต่อการกำหนดหรือจัดเตรียมงบประมาณมาก แต่ไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินของรัฐบาล ยังคงมีปัจจัยอื่น ๆ อีก ที่มีความสัมพันธ์ เช่น บทบาทของสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทบาทของสำนักงบประมาณ รวมทั้งบทบาทของคณะกรรมการบริหารงบประมาณ ซึ่งเปลี่ยนบทบาทไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม เลยถูกเรียกว่า เป็นเพียงตรายาง (Rubber – Stamp) เท่านั้น และพบว่า กลวิธีที่สำคัญที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องนำมาใช้ก็คือ การต่อรองและการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม<sup>20</sup>

การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยอาศัยระบบการวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมือง ของสำนักเศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) และแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economic) ศึกษาการอนุมัติงบประมาณในฐานะตลาดการเมือง (Political Market) และศึกษาฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบพฤติกรรมการทำงานที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลการศึกษาพบว่า ตลาดการอนุมัติงบประมาณ เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวละครทางการเมืองต่าง ๆ โดยมีกรรมาธิการงบประมาณเป็นผู้เล่นที่สำคัญ ทำการแลกเปลี่ยนคะแนน

<sup>19</sup> สมศักดิ์ ชันดีวิริยะโยธิน. (2530). กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>20</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2520). การเมืองกับการบริหาร. เอกสารโรเนียว. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสี่ยงกับตัวละครอื่น ๆ เพื่อปกป้องและผันงบประมาณลงไปยังเขตเลือกตั้งของตน โดยการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรแทบจะไม่ได้ยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณ บนพื้นฐานของมิติวิชาการ หลักการ หรือเทคนิคในวิธีการงบประมาณใด ๆ เลย แต่เป็นกระบวนการที่อยู่บนพื้นฐานของการต่อรอง และประสานผลประโยชน์ระหว่างบุคคล และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เป็นสำคัญ และยังเสนอผลการวิจัยว่า ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ไม่ได้เกิดขึ้นในกระบวนการอนุมัติงบประมาณเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความบกพร่องในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณ กรอบทางสถาบัน (Institutional Framework) สามารถอธิบายได้ว่า ตลาดการอนุมัติงบประมาณไม่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ เพราะธรรมเนียมปฏิบัติส่งเสริมให้เกิดความไร้สมมาตรของสารสนเทศ 2 ระดับ คือ ระดับแรก ฝ่ายบริหารผูกขาดสารสนเทศไว้ในระบบราชการ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้เพียงเล็กน้อย ระดับที่สอง ฝ่ายนิติบัญญัติก็อดกันไม่ให้ประชาชนเข้ามารับทราบดุลยพินิจของคณะกรรมการได้ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปในการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์จากประชาชน<sup>21</sup>

กระบวนการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ พบว่า ปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาแทรก ทำให้การตัดสินใจไม่เป็นไปตามหลักเหตุผล อย่างสมบูรณ์ แผนงานและโครงการที่ได้รับการขอมหาจากผู้มีอำนาจหรือองค์กรที่มีอำนาจ รวมทั้งความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ<sup>22</sup>

การศึกษาบทบาทของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ที่มีต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์บนพื้นฐานของทฤษฎีผลประโยชน์ เพื่อชี้ให้เห็นว่า กรอ. เกิดขึ้นมาจากการที่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต้องการหาประโยชน์จากรัฐ และยังชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างของกรอ. ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของตนมากกว่า

<sup>21</sup> นพฤทธิ์ อนันท์อภิบุตร. (2544). การวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>22</sup> อัจฉราวดี นิมิตรชัย. (2539). กระบวนการตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณศึกษาเฉพาะกรณีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น การปฏิบัติงานของ กรอ. จึงไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของส่วนรวมอย่างแท้จริง

วงวิชาการสำนักเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) มีระบบการวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองที่แตกต่างกัน 2 ระบบ คือ

ระบบที่ 1 ยึดถือสมมติฐานที่ว่า ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Hypothesis) มองว่า ชนชั้นปกครอง รัฐบาล พรรคการเมือง และข้าราชการ มีพฤติกรรมที่มุ่งสร้างสรรค์สวัสดิการของประชาชนเป็นสำคัญ บุคคลหรือสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ จะทำตัวเป็นเสมือนหนึ่งเป็น “คุณพ่อรู้ดี” ที่ชี้นำสิ่งดีงามให้แก่สังคม

ระบบที่ 2 มีสมมติฐานว่า ผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest Hypothesis) จะวิเคราะห์ปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางการเมือง โดยอาศัยสมมติฐานที่สอดคล้องกับสมมติฐานของเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักคลาสสิก มองว่า ชนชั้นปกครอง รัฐบาล พรรคการเมือง ข้าราชการ เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่มีปัญหา มีความเห็นแก่ตัว พฤติกรรมทางการเมืองใด ๆ ล้วนเกิดจาก ความต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง ซึ่งผู้นำของสำนักเศรษฐศาสตร์ (Private Interest Hypothesis) คือ James M. Buchanan จากสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice สำนักนี้ ใช้วิธีศึกษาแบบปัจเจกบุคคล (Individualism) ซึ่งมองว่า สิ่งต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคม เช่น ปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์การ เป็นตัวละครที่ใช้เป็นหน่วยในการวิเคราะห์<sup>23</sup>

การวิเคราะห์ชนชั้น (Class Analysis) เป็นแนวการศึกษาทางสังคมศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญในการใช้วิเคราะห์ระบบสังคมและการเมืองมานับศตวรรษ นักทฤษฎีทางสังคมต่างก็นำการวิเคราะห์ชนชั้นมาใช้อธิบายความขัดแย้งทางการเมือง การแข่งขันทางเศรษฐกิจของคนที่มีความแตกต่างทางชนชั้น เปลี่ยนแปลงอย่างง่ายดาย (Peaceful Change) และการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน (Drastic Change) ซึ่งอาจจะมีส่วนทำให้เกิดความรุนแรงได้<sup>24</sup>

<sup>23</sup> สุเนตรา สังข์สุวรรณ. (2534). กรอ. กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>24</sup> ชัยชนะ อิงคะวัต. (2548). วิเคราะห์การเมืองเปรียบเทียบ. ศูนย์เอกสารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งและการตกลงกันในผลประโยชน์

ในระบบประชาธิปไตย มีทั้งความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interests) และการร่วมมือทางผลประโยชน์ ในระบบทุนนิยมมีการจัดองค์กรทางผลประโยชน์ 2 แบบ คือ แบบมีการจัดองค์กร และความขัดแย้ง ในแบบแรกนั้น หมายถึงการที่พหุนิยมมีการจัดองค์กรหลากหลาย และองค์กรหลากหลายมีความเป็นอิสระต่อกัน เป็นผลให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ในเชิงบวก และนำไปสู่การร่วมมือกันในที่สุด ส่วนแบบที่สอง หมายถึง ความแตกแยกขององค์กร และปัจเจกชน ดาลล์ (Dahl) ให้ความเห็นว่า ความขัดแย้งและความร่วมมือในสังคม เป็นแกนในการวิเคราะห์ที่มีสมมติฐานว่า ความขัดแย้งคือ ความไม่เห็นด้วยในเรื่องค่านิยมของคนในสังคมของกลุ่มชนทั้งหลาย ๆ กลุ่ม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทุกสภาวะทางสังคม ในขณะที่การร่วมมือ (Consensus) คือ การร่วมมือกันในเรื่องค่านิยมพื้นฐานของคนในสังคม และความขัดแย้งของคนในสังคม เป็นการมองในเรื่องอำนาจในการตัดสินใจ และกระบวนการในการตัดสินใจซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหายไปจากการศึกษาทฤษฎีชนชั้นแนวมาร์กซิสต์ หลักการพื้นฐานของมาร์กคือ ความขัดแย้งของชนชั้นเกิดจากความขัดแย้งในวิถีการผลิตหลักในสังคม เช่น ในวิถีการผลิตแบบทุนนิยม นั้นเป็นระบบการผลิตที่เปิดโอกาสให้นายทุนเป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิต และเป็นตัวกำหนดมูลค่าส่วนเกิน ซึ่งเป็นตัวจุดริตแรงงานจากชนชั้นกรรมาชีพ เป็นผลให้เกิดการแบ่งงานและหน้าที่กันในสังคมระหว่างผู้กุมกลไกทางการผลิต และผู้ใช้แรงงาน<sup>25</sup>

ในหนังสือ “คำประกาศของพรรคคอมมิวนิสต์” (The Communist Manifesto) มาร์กซ์และเอนเงิลส์ กล่าวว่า “ในยุคสมัยของระบบทุนนิยมระบบดังกล่าว เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเป็นปฏิปักษ์ทางชนชั้น สังคมส่วนรวมจะมีการแตกแยกเป็น 2 ขั้ว คือ เป็นชนชั้นสองชนชั้นคือ ชนชั้นนายทุน และชนชั้นผู้ใช้แรงงาน” การที่มาร์กซ์และเอนเงิลส์กล่าวเช่นนี้ มิใช่หมายความว่าระบบทุนนิยมมีเพียง 2 ชนชั้นดังกล่าว แต่หมายถึงว่า ระบบดังกล่าวจะเป็นปัจจัยที่ทำให้ลักษณะของ 2 ชนชั้นที่เด่น เป็นปฏิปักษ์กันชัดเจนและมากขึ้น ทั้งคาร์ลมาร์กซ์และเอนเงิลส์ต่างก็มีความเห็นว่า มีความขัดแย้งในสังคมหลายรูปแบบซึ่งมิได้เป็นผลพวกโดยตรงมาจากความขัดแย้งทางชนชั้น เช่นที่กล่าวถึงความขัดแย้งทางความเชื่อในศาสนา แต่มาร์กซ์เห็นว่าความขัดแย้งทางชนชั้นทางการผลิตเป็นความขัดแย้งหลักและถือเป็นพื้นฐานเบื้องต้นของสังคม มาร์กซ์กล่าวไว้ใน

<sup>25</sup>Robert A. Dahl. (1978). “Pluralism Revisited.” Comparative Politics X (January). P.191-193.

หนังสือชื่อ “Poverty and Philosophy” ว่า “เงื่อนไขทางเศรษฐกิจเป็นตัวจักรสำคัญในการเปลี่ยนแปลงมวลชนจากประชาชนธรรมดาไปเป็นชนชั้นกรรมาชีพ การควบคุมโดยทุนจะเป็นตัวสร้างเงื่อนไขให้กับมวลชนดังกล่าว และมวลชนเหล่านี้จะเป็นชนชั้นที่ต่อต้านทุน ในการต่อสู้ มวลชนเหล่านี้จะฉีกกำลังและรวมตัวกันเป็นชนชั้น และผลประโยชน์ที่มวลชนเหล่านี้ปกป้องก็กลายเป็นผลประโยชน์ของชนชั้น”<sup>26</sup>

### 2.3 เศรษฐศาสตร์การเมืองตามแนวคิดของ Karl Marx

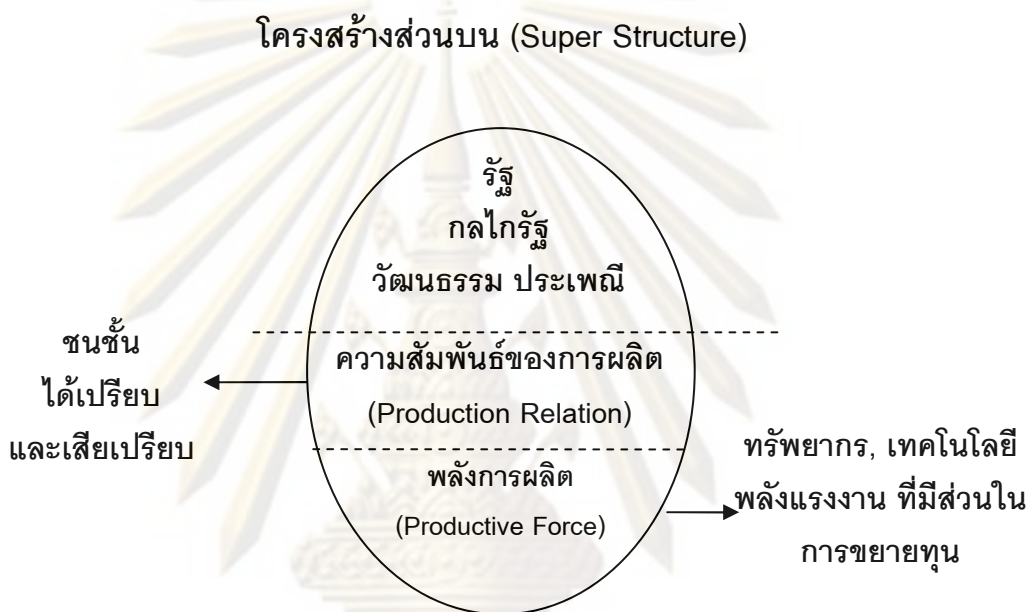
Karl Marx เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้รับการยอมรับว่าเป็นนักปราชญ์ของโลก ประเด็นในการศึกษากลุ่มทฤษฎี หรือตัวแม่บทที่อยู่ในสำนักนี้มี 2 ประเด็น คือ (1) การมองไปที่ระบบสังคม (2) การมองการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยมีความเชื่อว่าการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจเป็นพลังที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางชนชั้น หรือการปฏิวัติ และบอกว่าสภาพความเป็นอยู่ของสังคม หมายถึง ระบบเศรษฐกิจเป็นรากฐานที่สำคัญ การผลิตแบบทุนนิยมก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพลังการผลิตและความสัมพันธ์ทางการผลิต ความขัดแย้งดังกล่าว อาจสิ้นสุดลง เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการผลิตทั้งหมด Karl Marx เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง “ทุน” (Capital) ว่าการผลิตแบบทุนนิยม ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพลังทางการผลิต และความสัมพันธ์ทางการผลิต ความขัดแย้งดังกล่าว อาจสิ้นสุดลง เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการผลิตทั้งหมด มาร์กซกล่าวว่า “สังคมมิได้ประกอบไปด้วยปัจเจกบุคคล แต่ประกอบไปด้วยการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล” Marx กล่าวว่า “สังคมไม่ได้ประกอบไปด้วยปัจเจกบุคคล แต่ประกอบไปด้วยความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล”

แนวคิดทฤษฎี เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) มาจากแนวคิดพื้นฐานของคาร์ลมาร์กซ์ (Karl Marx) ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรม และความสัมพันธ์ของชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม โดยศึกษาอำนาจส่วนบน (Super-Structure) ได้แก่ รัฐ กลไกรัฐ (State, State Mechanism) ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ศาสนา วัฒนธรรม จารีต ประเพณี และกฎหมายต่าง ๆ กับอำนาจส่วนล่าง (Economic Base) หรือ (Mode of Production) ได้แก่ พลังการผลิต (Productive Force) และความสัมพันธ์ทางการผลิต

<sup>26</sup>Karl Marx. (1946). *The Poverty of Philosophy*. Progress Publisher, Moscow.

(Production Relation) และโครงสร้างส่วนล่าง เป็นรากฐานทางเศรษฐกิจ เป็นตัวกำหนด Determine in Last Instant โครงสร้างส่วนบน แนวคิดพื้นฐานของ Karl Marx จึงถูกวิจารณ์ว่าให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจปากท้องเป็นสำคัญ เป็นตัวชี้ขาดของสังคม<sup>27</sup>

## 2.4 แนวคิดพื้นฐานของ Karl Marx



### โครงสร้างส่วนล่าง (Economic Base) หรือ Mode of Production

ที่มา : วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2547

2.4.1 โครงสร้างส่วนล่าง (Economic Base) เป็นรากฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งขึ้นอยู่กับพลังการผลิต (Productive Force) หรือ “เทคโนโลยี” เทคโนโลยีนั้นมีความหมายกว้างรวมทั้ง Hard Ware และ Soft Ware ความคิดของ Karl Marx ได้แบ่งปัจจัยพื้นฐานของเศรษฐกิจออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) **พลังการผลิต (Productive Force)** ได้แก่ ทรัพยากร วัตถุดิบ เทคโนโลยี และพลังงาน ที่นำมาใช้ในการผลิต ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ของการผลิต

<sup>27</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ. เอกสารประกอบการบรรยาย สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

2) **ความสัมพันธ์ของการผลิต (Production Relation)** คือ บุคคล หรือ กลุ่มบุคคลมีความสัมพันธ์กันในเรื่องของพลังการผลิต Karl Marx มองว่าคนเรามี 2 กลุ่ม หรือ 2 ชั้นชั้น คือ กลุ่มเจ้าของ หรือผู้ครอบครองปัจจัยการผลิต และชนชั้นเสียเปรียบ ผู้ใช้พลังแรงงานในการผลิต

ชนชั้น หมายถึง การครอบครองปัจจัยการผลิต ตามหลักคิดของ Karl Marx ทุกคนเป็นชนชั้น และชนชั้นเป็นเรื่องของ “ภาวะวิสัย” (Objective Reality) สังคมใดก็ตามยังมีการยินยอมให้มีการครอบครองปัจจัยการผลิต บุคคล สังคมนั้นย่อมมีชนชั้น การครอบครองปัจจัยการผลิตส่วนบุคคล ปัจจุบัน คือ ทุน ทุนมีหลายประเภทได้แก่ ทุนนายหน้า – ทุนอุตสาหกรรม – ทุนขุนคลัง - ทุนข้ามชาติ ศักดินาครอบครองปัจจัยการผลิตเรื่องที่ดิน ประกอบด้วย 2 ชั้นชั้น คือ เจ้าของที่ดินได้แก่เจ้าขุนมูลนาย กับผู้คนที่มาใช้แรงงานในที่ดิน ในสังคมปัจจุบันเป็นสังคมทุนนิยม การครอบครองที่สำคัญ คือ ทุน คนที่ครอบครองปัจจัยหลักคือนายทุน ส่วนคนที่อยู่กับนายทุน เรียกว่าแรงงาน หรือลูกจ้าง

**พลังการผลิต (Productivity Force) กับความสัมพันธ์ของการผลิต (Production Relation)** จะต้องสมดุลและเกื้อกูลต่อกัน ถ้าเกิดความขัดแย้งเมื่อไร เศรษฐกิจจะมีปัญหา และตัวที่จะชี้หน้าอยู่ที่ตัวพลังการผลิต เช่น เมื่อมีการค้นพบเครื่องจักรไอน้ำ พลังการผลิตสูงขึ้น การพัฒนาทางการผลิตต้องเปลี่ยนแปลงไปให้สอดคล้องกับตัวพลังการผลิต การผลิตส่วนเกินทั้งหลายมีมากขึ้น ความจำเป็นในการค้าขายแลกเปลี่ยนมีมากขึ้น ศักดินาผูกขาดการค้า การเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางการผลิตก็เกิดขึ้น ประชาชนต้องการสิทธิเสรีภาพสูงขึ้น ถ้าไม่สอดคล้องจะเกิดการสูญเสียการครอบครองปัจจัยการผลิตส่วนบุคคลนั้น

ชนชั้นจึงเป็นหน่วยหลักในการวิเคราะห์ หน่วยในการวิเคราะห์เป็นกลุ่ม (Holism) หลักคิดเรื่องชนชั้นใช้หลักสากล เพราะตราบไต่ที่ระบบสังคมโลก ยังมีการครอบครองปัจจัยการผลิตส่วนบุคคล ตราบนั้นสังคมก็ยังคงเป็นสังคมชนชั้นในตัวของมันเอง (Class in Itself) การวิเคราะห์หรือการมองในเชิงภาวะวิสัย แม้คนจะสังกัดอยู่ในชนชั้น แต่ไม่จำเป็นต้องมีความคิด จิตสำนึก และการกระทำเพื่อชนชั้นเสมอไป (Class for Itself) เมื่อพูดถึงชนชั้น ก็มีทั้ง 2 แนวทาง คือ แนวทางภาวะวิสัย กับแนวทางอัตวิสัย กรรมกรเป็นชนชั้นหนึ่งของ Class in Itself เป็นชนชั้นในความหมายของการครอบครองปัจจัยของการผลิต เป็นชนชั้นในตัวของมันเอง แต่ไม่จำเป็นต้องมีสำนึกหรือการกระทำ หรือต่อสู้เพื่อชนชั้นนั้น เช่น กรรมกรแท็กซี่ คนถือพวงมาลัยต้องเป็นเจ้าของรถ



แท้ก็ซี เป็นการสำนึกที่ผิดพลาด มีจิตสำนึกไม่สอดคล้องกับภาวะวิสัย หรือกรณีตัวอย่างชาวนายากจน เพราะทำบุญมาน้อย Karl Marx กล่าวว่า ความยากจนไม่เกี่ยวกับชาติปางก่อน แต่ยากจนเพราะคิดไม่ตรงกับภาวะวิสัย เพราะถูกขูดรีดโดยชนชั้นนายทุน และกลไกรัฐที่รับใช้นายทุน ขูดรีดเข้าไปอีก เช่นนี้ ตรงกับภาวะวิสัย เหตุที่คนในชนชั้นมีความคิดจิตสำนึกที่ไม่สอดคล้องกับภาวะวิสัย เป็นเพราะระบบค่านิยมที่กีดตันอยู่ หรือเป็นเพราะกลไกรัฐหรืออำนาจรัฐ

**ความสัมพันธ์ทางการผลิตของสังคมไทย** ขึ้นอยู่กับชนชั้น สังคมไทยอยู่ในสภาพที่เป็นวิกฤติการณ์ถาวร (Permanent Crisis) และมีการต่อสู้ทางชนชั้นทั้งที่เปิดเผยและซ่อนเร้น ซึ่งกลายเป็นสงครามประชาชน (Civil War) ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ และตัวแทนผลประโยชน์แห่งชนชั้นของตน แต่เนื่องจากการครอบงำทางอุดมการณ์ทำให้การต่อสู้ทางชนชั้น ถูกปิดเบือนภาพให้ดูเหมือนกับการสมานสามัคคี มีความปรองดอง และมีความสงบ ปราศจากความขัดแย้งต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาเกิดสภาพการพึ่งพาต่างชาติมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน ความยากจนและช่องว่างระหว่างชนชั้นยิ่งเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัย 2 ประการ คือ

1) **ปัจจัยภายนอก** ประเทศไทยต้องกลายเป็นประเทศทุนนิยม แบบพึ่งพา ต้องอาศัยเงินทุนเทคโนโลยี วัตถุดิบจากทุนนิยมโลกมาพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศทั้งภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ขณะเดียวกันสินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศทั้งเกษตรและอุตสาหกรรม ต้องขึ้นอยู่กับการตลาดโลกเกือบทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า และเป็นหนี้ต่างประเทศจำนวนมหาศาล

2) **ปัจจัยภายใน** การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา มีการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ ทั้งด้านการผลิต การเงิน และการค้า ปัจจัยการผลิตและเงินทุนถูกควบคุมโดยคนกลุ่มน้อยของสังคม นอกจากควบคุมทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีบทบาทในการเมืองอีกด้วย ทำให้คนส่วนใหญ่ถูกกีดกัน ความขัดแย้งทางชนชั้นจึงเกิดขึ้น และเพิ่มมากขึ้น<sup>28</sup>

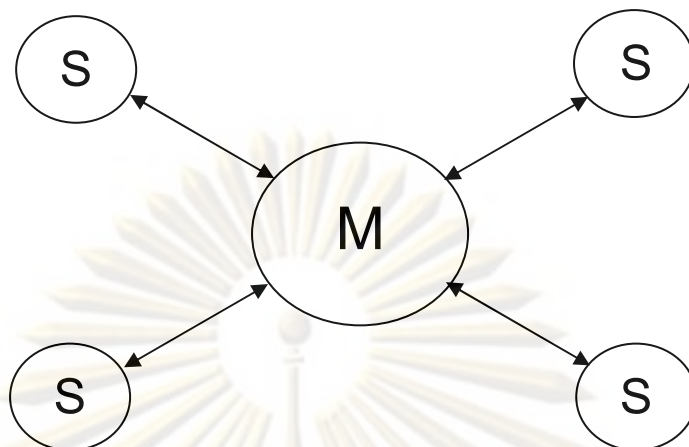
<sup>28</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. เอกสารประกอบการบรรยาย สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

## 2.5 การวิเคราะห์ชนชั้นในสังคมไทย

ลักษณะชนชั้นของไทย เดิมชนชั้นผู้ปกครองจะดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของ 3 กลุ่ม คือ กษัตริย์ ข้าราชการ นายทุน นายหน้าพ่อค้าชาวจีน และนายทุนต่างชาติ ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทหารเริ่มเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ได้พยายามจัดตั้งทุนแห่งรัฐขึ้น (State Capitalist) เพื่อขจัดกาเข้ามามีผลประโยชน์และกอบโกยผลประโยชน์ของกลุ่มนายทุนประเภทต่าง ๆ โดยจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น และร่วมลงทุนกับพ่อค้าชาวจีน เช่น กิจการค้าข้าว มีจุดมุ่งหมายเพื่อสะสมทุนของประเทศ แต่กลับเป็นผลทำให้ นายทุน ข้าราชการทหาร พลเรือน ที่เป็นชนชั้นปกครองที่มีอำนาจและเข้ามากอบโกยผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ พฤติกรรมนี้ตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น กลุ่มที่เข้ามามีอิทธิพลในระดับชนชั้นปกครอง ได้แก่ บุคคล 3 กลุ่ม คือ (1) ทหาร (Army) (2) ข้าราชการ (Bureaucracy) และนายทุน (Capital) ได้แก่ นายทุน นายหน้า พ่อค้าชาวจีนและนายทุนต่างชาติ

ยุคสมัยจอมสุชาติ ธนะรัชต์ “เป็นยุคของนายทุนผูกขาด” โดยระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะแบบเศรษฐกิจพึ่งพา ผูกพันอยู่กับจักรวรรดินิยม นายทุนอเมริกา ซึ่งมีบทบาทสำคัญอยู่เบื้องหลังธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ประเทศไทยไปกู้เงินมาลงทุน ส่วนการส่งออกและการนำเข้าสินค้า มีความเหลื่อมล้ำถูกเอารัดเอาเปรียบ ได้แก่ ประเทศไทยส่งสินค้าเกษตร และทรัพยากรธรรมชาติออกจำหน่าย แล้วสั่งซื้อสินค้าอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามา โดยผลกำไรเป็นของนายทุนซึ่งรัฐบาลให้การคุ้มครองและสนับสนุน นายทุนผูกขาด ได้สร้างเครือข่ายขูดรีดชาวนา ชาวไร่ เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ เพราะประเทศไทยพยายามที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศตะวันตก โดยเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรม และลักษณะการพึ่งพาทามระบบทุนนิยมโลก แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศทุนนิยมศูนย์กลางหรือเมืองแม่ (Central Capitalism or Metropolitan) และกลุ่มประเทศบริวาร (Satellite)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



M = เมืองแม่ (Metropolitan)

S = เมืองบริวาร (Satellite)

ที่มา : แสวง รัตนมงคลมาศ, 2534.

กลุ่มประเทศเมืองบริวารจะพึ่งพาประเทศเมืองแม่ในหลายลักษณะที่เสียเปรียบ เช่น พึ่งพาทางเศรษฐกิจ (Economic Dependency) พึ่งพาทางการเมือง (Political Dependency) พึ่งพาทางเทคโนโลยี (Technology Dependency) พึ่งพาวัฒนธรรม (Cultural Dependency) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ในภายหลังถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการครอบงำการบริหารและการปกครองของเมืองบริวารส่วนกลุ่มประเทศเมืองแม่ ก็จะมีพึ่งพาแรงงานราคาถูกและทรัพยากรการเกษตรของกลุ่มประเทศเมืองบริวาร ในลักษณะที่ได้เปรียบ

ประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารโลก (World Bank) ทำให้ธนาคารโลกเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายต่างๆ ของประเทศตามที่ธนาคารโลกต้องการ โดยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องเน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมก่อน เพราะการพัฒนาอุตสาหกรรมต้องใช้เทคโนโลยีและเงินทุนมหาศาล ปัญหาคือ ประเทศไทยไม่มีปัจจัยดังกล่าว จึงต้องพึ่งพาจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Money Fund: IMF) เนื่องจากการให้ประเทศไทยกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นั้น ทำให้ IMF เข้ามากำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศตามที่ต้องการ งบประมาณส่วนใหญ่จึงถูกจัดสรรไปในด้านอุตสาหกรรม<sup>29</sup>

<sup>29</sup> แสวง รัตนมงคลมาศ. (2534). เอกสารประกอบการบรรยาย. คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 54-62.

สังคมยุคใหม่ลักษณะของคนในสังคมถูกกำหนดโดยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การแบ่งชนชั้นเกิดขึ้นจากวิธีการผลิตในสังคม ทฤษฎีของ Karl Marx เน้นความขัดแย้ง (Conflict) มีสาเหตุมาจากสังคมในระบบทุนนิยม เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งที่มีผลมาจาก การจัดสรรแบ่งปัน และการช่วงชิงผลประโยชน์ของคน 2 ชนชั้น Karl Marx จึงใช้ความสัมพันธ์หรือการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของชนชั้นเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ และเป็นหน่วยรวม คือ การรวมผู้มีตำแหน่งและฐานะทางเศรษฐกิจในสังคมเดียวกัน จัดไว้เป็นชนชั้นเดียวกัน เช่น ชนชั้นนำ (The Elite) ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนายทุน และกลุ่มข้าราชการ ซึ่งเป็นชนชั้นที่มีอำนาจวาสนา มีความร่ำรวย และมีเกียรติ เป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิต ความสัมพันธ์ของคนในสังคมดังกล่าว จะมีส่วนผลักดัน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ส่วนชนชั้นกรรมาชีพ หรือผู้ใช้พลังแรงงานทั่วไป ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ได้ครอบครองปัจจัยการผลิต และเสียเปรียบในการจัดสรรผลผลิต

นักวิชาการแนวเสรีนิยมเชื่อว่า ปรัชญาการแบ่งชนชั้นเป็นเรื่องธรรมชาติ เนื่องจากสังคมต้องมีการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) สภาพของการทำงานจึงเป็นตัวกำหนดโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และในกลุ่มเสรีนิยมยังเชื่อว่า ชนชั้นเป็นเพียงการจัดชั้นทางสังคม (Social Stratification) ซึ่งอาจมีการขัดแย้งระหว่างชนชั้นได้ แต่ความขัดแย้งดังกล่าว อาจประนีประนอมได้ โดยรัฐเป็นผู้เข้าไปไกล่เกลี่ย ส่วนความขัดแย้งทางชนชั้นตามแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์ เชื่อว่า สาเหตุของความขัดแย้งมาจากวิธีการผลิต โดยเริ่มตั้งแต่ การผลิตแบบศักดินา เกิดการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างไพร่กับเจ้าที่ดิน และการผลิตแบบทุนนิยม ทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกรรมกรผู้ใช้แรงงานกับนายทุน ก่อให้เกิดความแตกต่างทางชนชั้นอย่างเห็นได้ชัด Karl Marx มีแนวคิดที่ว่าการผลิตดังกล่าว ก่อให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีการขูดรีดเอาเอาเปรียบ และแย่งชิงส่วนแบ่งที่เป็นมูลค่าส่วนเกิน (Surplus) เนื่องจาก เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และระบบการแข่งขัน เป็นตัวกำหนดความขัดแย้งทางชนชั้นดังกล่าว นายทุนในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม จะใช้อำนาจรัฐเข้าครอบงำกลุ่มประชาสังคม สภาพความขัดแย้งทางชนชั้น จึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถประนีประนอมได้ ในที่สุด เงื่อนไขและกระบวนการปฏิบัติจะเกิดขึ้นในสังคม เกิดวงจรอุบาทว์ ทำให้สังคมไม่อยู่ในดุลยภาพ<sup>30</sup>

<sup>30</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ. เอกสารประกอบการบรรยาย สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

จากแนวความคิดดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า สังคมในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และการปกครองในระบบประชาธิปไตย ประกอบไปด้วย 2 ชั้นชั้น คือชนชั้นนำ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ และนายทุน ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ให้เป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิต คือ งบประมาณแผ่นดิน และมีบทบาทหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และบริหารประเทศ ส่วนกลุ่มประชาสังคม ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มสื่อ และกลุ่มประชาชนทั่วไป ที่มักจะขาดอำนาจต่อรอง ถูกชนชั้นนำ เอาัดเอาเปรียบ ช่างชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสังคม แล้วนำไปจัดสรรผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง เมื่อกลุ่มประชาสังคม ได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรมนำไปสู่ภาวะความขัดแย้ง ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ใน “วงจรรูปทวิ” ของความยากจน ที่มีสาเหตุมาจาก ความไม่เสมอภาคในการจัดสรรแบ่งปัน และช่างชิงงบประมาณแผ่นดิน ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมไทย คนจนซึ่งเป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสและขาดอำนาจต่อรอง ก็มักจะตกเป็นเครื่องมือของการปฏิบัติ รัฐประหาร ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความเจริญก้าวหน้าได้อย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

## 2.6 กลุ่มพลังอำนาจส่วนบนกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณ

กลุ่มพลังอำนาจส่วนบนของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Super - Structure) ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย จะมีอิทธิพลในการกำหนดกติกาในตลาดการเมือง และกำหนดพฤติกรรมของชนชั้นต่าง ๆ ในประเทศไทย โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทยทับซ้อนอยู่

**กลุ่มพลังอำนาจทางการเมือง** เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดรูปแบบการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ของประเทศไทยเป็นการโอนอำนาจทางการเมืองจากสถาบันพระมหากษัตริย์ ไปสู่ชนชั้นปกครองใหม่ คือ คณะราษฎร แต่คณะราษฎรประสบความสำเร็จในการพัฒนาประชาธิปไตย อำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่ในมือทหารเป็นเวลายาวนาน โครงสร้างทางการเมืองที่เป็นเผด็จการหรือคณาธิปไตย อำนาจการปกครองอยู่ในมือของทหาร ประชาชนย่อมไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการจัดสรรงบประมาณ แต่ถ้าโครงสร้างทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือกระบวนการงบประมาณ จะปรากฏเห็น

เด่นชัด และถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ ข้าราชการสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ การแย่งชิงอำนาจระหว่างข้าราชการและนักการเมืองจะเกิดขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ หากฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทในการร่วมผลิตนโยบายเศรษฐกิจ หากฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร ถ้าข้าราชการสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ การแย่งชิงอำนาจระหว่างข้าราชการและนักการเมืองจะทำให้ข้าราชการเข้มแข็ง<sup>31</sup>

กระบวนการทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณ มีลักษณะที่สื่อความหมายในประเด็นของการจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรของประเทศ ให้กับกลุ่มคนต่าง ๆ กลุ่มใดจะได้อधिकหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับ “อำนาจ” (Power) ที่กลุ่มต่าง ๆ มีอยู่ การเมืองจึงถูกให้คำนิยามว่า เป็นเรื่องของอำนาจ ถ้าอำนาจนี้อยู่ในส่วนของรัฐตามกฎหมาย ก็จะเป็นอำนาจสั่งการหรืออำนาจในการวินิจฉัย เป็นกฎหมายที่มีอำนาจเป็นฐานรองรับ ส่วนอำนาจที่เป็น “Power” ซึ่งแสดงออกโดยผ่านกลไกต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในรูปแบบที่ชัดเจน และขาดรูปแบบที่ชัดเจน แต่ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด หรือผ่านกระบวนการแบบไหน ผู้ที่มีอำนาจหรือกลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่า ก็สามารถเยื่อแย่งหรือเจรจาต่อรองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือตามแนวปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย หรือการข่มขู่เพื่อให้เกิดความกลัวแล้วจึงได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ อันมีผลต่อการเข้าครอบครองทรัพยากรของสังคม หรืองบประมาณของแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณของประเทศไม่อาจเกิดขึ้นได้ในสุญญากาศทางการเมือง จะเกิดจากบทบาททางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ<sup>32</sup>

<sup>31</sup> ธีรตยา คีนันท์. (2533), งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมมติธรรมศาสตร์แห่งประเทศไทย, หน้า 41.)

<sup>32</sup> Jame E.Anderson. (1970). Politics and Economic Policy-Making (Reading Mass : Addison & Wesley), P.1.

ประเทศที่มีกระบวนการทางการเมืองที่ชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของกาได้มาซึ่งอำนาจ ทั้ง Power และ Authority เพื่อเข้ามาครอบครองตำแหน่งต่าง ๆ ในภาครัฐ ตามระบอบประชาธิปไตย กระบวนการทางการเมือง หรือการได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อมาเป็นคณะรัฐบาลและเข้าครอบครองตำแหน่งต่าง ๆ ที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการเข้ามามีอิทธิพลในการอนุมัติงบประมาณ ทั้งที่ไม่มีตำแหน่งที่เป็นทางการ เช่น นักธุรกิจ และหัวคะแนน ใช้อิทธิพลครอบงำผู้ที่มีตำแหน่งในการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ ค้ำจุนซึ่งกันและกัน

**บทบาทของกลุ่มนักการเมือง** นักการเมืองเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีอิทธิพลในกระบวนการจัดสรรงบประมาณอย่างเด่นชัด บทบาทของนักการเมือง จะมีส่วนทั้งทางตรงและทางอ้อมในการกำหนดว่า ทรัพยากรของส่วนรวมควรนำไปใช้ทำอะไรบ้าง และควรนำไปใช้เมื่อไร นักการเมืองจะมีบทบาทในการทำหน้าที่ เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ที่ประชาชนควรได้รับ ดังนั้น นักการเมืองจึงมีส่วนสำคัญทั้งทางตรงและทางอ้อมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ เพราะนักการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารประเทศ เป็นสมาชิกโดยตรงในคณะรัฐบาล หรือเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล นักการเมืองบางส่วนก็เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีบทบาททำหน้าที่ออกกฎหมาย

บทบาทของนักการเมือง ทำให้นักการเมืองมีอิทธิพลโดยตรงต่อกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาของประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชน นักการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ความสำเร็จในการผลักดันงบประมาณให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล จะสะท้อนความสามารถในการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองและพวกพ้องต้องการ ลักษณะของการต่อรองต้องแลกเปลี่ยนกับฝ่ายสนับสนุนคือประชาชน กลุ่มใดที่มีการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจสูง กลุ่มนั้นก็ได้รับส่วนแบ่งงบประมาณมาก

นักการเมืองที่มีอิทธิพลโดยตรงในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ จะเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในการบริหารประเทศ เพราะนักการเมืองกลุ่มนี้ จะมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์งบประมาณด้วยตนเอง โดยได้รับความช่วยเหลือชี้แนะจากข้าราชการประจำ ในการบูรณาการ (Integration) และการหาข้อยุติในการ

จัดสรรงบประมาณ หรือการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับบทบาทและคุณภาพของนักการเมือง ขึ้นอยู่กับอิทธิพลสัมพันธ์ของนักการเมืองแต่ละคน ซึ่งสะท้อนผ่านตำแหน่งทางการบริหารที่นักการเมืองเหล่านั้นครอบครองอยู่ เช่น เป็นรัฐมนตรีในกระทรวงที่ใหญ่และสำคัญ ความสำเร็จในการผลักดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ตามรูปแบบที่ตนต้องการ ซึ่งสะท้อนอิทธิพลของนักการเมืองที่มีต่อเพื่อนนักการเมืองที่ร่วมคณะรัฐบาล ความสามารถในการใช้เหตุผลจากการวิเคราะห์ จะมีลักษณะของการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน<sup>33</sup>

**บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์** กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง หรือที่เรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ทั่วไป<sup>34</sup> คือ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สมาคมพ่อค้าและนักธุรกิจทั้งหลาย ที่รวมพลังกันเป็นครั้งคราว เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ สุดแล้วแต่พลังการต่อรองและความสามารถในการใช้กลไกเจรจาต่อรองทางการเมือง ซึ่งต่างก็มีผลประโยชน์โดยตรงหรือทางอ้อมในการจัดสรรงบประมาณ กลุ่มนี้จะมีอำนาจต่อรองสูง และสามารถใช้กลไกการเจรจาต่อรองทางการเมือง เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณ กลุ่มนักธุรกิจจะแสดงความคิดเห็น อย่างเปิดเผยและเป็นทางการ และทั้งไม่เปิดเผยและไม่ชัดเจน เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มตน ในวิชารัฐศาสตร์เรียกว่า “พลวัตของกลุ่ม” (Group Dynamics) บทบาทเหล่านี้ ประเทศที่ปกครองระบอบด้วยประชาธิปไตยที่มีระดับความสมดุลงสูง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นี้ก็จะมีมากโดยผ่านพรรคการเมืองและนักการเมืองที่กลุ่มผลประโยชน์ให้การสนับสนุนอย่างเปิดเผยหรืออย่างลับ ๆ เพื่อให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้<sup>35</sup>

<sup>33</sup> ไกรยุทธ ธีรตยา คีรินทร์. (2533) “กระบวนการตัดสินใจด้านอนุมัติโครงการสาธารณะ : การพิจารณาด้านการเมืองและเศรษฐศาสตร์”. ในงบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์. หน้า 42.

<sup>34</sup> Jame E.Anderson. (1970). Politics and Economic Policy-Making (Reading Mass : Addison & Wesley. P.5

<sup>35</sup> ไกรยุทธ ธีรตยา คีรินทร์. กระบวนการตัดสินใจด้านการอนุมัติโครงการสาธารณะ : การพิจารณาด้านการเมืองและเศรษฐศาสตร์. (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย). 2534, หน้า 22.



บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการงบประมาณ แบ่งออกเป็น กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งทั้งสองประเภทต่างก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามเรียกร้องผลประโยชน์ต่อกลุ่มตนเองและพวกพ้อง อำนาจต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับ ความซับซ้อนของปัญหาเศรษฐกิจ ประกอบกับสมรรถวิสัยของภาครัฐในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ต้องแสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากภาคเอกชน<sup>36</sup>

สังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ มีกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเป็นจำนวนมาก ผลของความแตกต่างทำให้ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ใดเพียงกลุ่มเดียวที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย การได้มาซึ่งผลประโยชน์จากนโยบายมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับพลังความสามารถของกลุ่มที่จะใช้อิทธิพล ผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มนักธุรกิจ<sup>37</sup>

ประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอและด้อยพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายของประเทศนั้น การขาดแคลนพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้มแข็งและมีบทบาทโดยตรงอย่างมากต่อกิจกรรมทางนิติบัญญัติ โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ จะมีอิทธิพลเล็กน้อย ในทางตรงข้าม ประเทศที่มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีความสมานฉันท์กลมเกลียวกัน ถึงแม้จะมีกลุ่มผลประโยชน์มากมาย มีพลังอิทธิพลสูง แต่อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะถูกกั้นกรองแก้ไข ดัดแปลงใหม่โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ ก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ จึงมีอิทธิพลทางอ้อมและมีเพียงเล็กน้อยต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ถ้าประเทศไหน มีกลุ่มผลประโยชน์เพียงไม่กี่กลุ่ม และมีพรรคการเมืองที่อ่อนแอ กลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลอย่างมากในการผลักดันให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามแนวทางที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการ

<sup>36</sup> แสวง รัตนมงคลมาศ. (2529). รายงานการศึกษาประเมินผลเรื่องสถานภาพ บทบาท ปัญหา และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาคีรัฐบาลและเอกชน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม), หน้า 100.

<sup>37</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2531). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2547-2550. หน้า 111-126.

**บทบาทของกลุ่มข้าราชการ** ข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในระดับสูง ตั้งแต่อธิบดีขึ้นไป นอกจากจะมีหน้าที่รับผิดชอบ กำกับ (Regulate) การบริหารแล้วยังต้องทำหน้าที่สำคัญ คือ ดูแลนโยบายเศรษฐกิจ ติดตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น คาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจในอนาคต และนำเสนอการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจเดิม หรือ ผลักดันนโยบายเศรษฐกิจใหม่

ถึงแม้ว่า ข้าราชการจะเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย แต่เป็นผู้ที่มีบทบาทในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะ การป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความคิดของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ ดังนั้น นโยบายสาธารณะทุกเรื่อง ต้องผ่านความเห็นชอบเบื้องต้นจากข้าราชการ กลุ่มอธิบดี หรือในบางกรณี รัฐมนตรีอาจ แสดงเจตนารมณ์ว่ามีความต้องการเกี่ยวกับองค์การต่าง ๆ ถ้ารัฐบาลยอมทำตามที่รัฐมนตรี เรียกร้อง ก็อาจได้รับกำลังใจในรูปของ ตำแหน่งทางราชการ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ปกติ ภาพพจน์ของราชการในปัจจุบัน จึงทวีความรุนแรงมากขึ้น ในเรื่องของการแข่งขันแย่งชิงอำนาจ ข้าราชการกลุ่มนี้สามารถในเรื่องการใช้อำนาจ สงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายภายในระบบข้าราชการ โดยกีดกันประชาชนให้อยู่นอกระบบราชการ ไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอีกด้วย เช่น งบประมาณแผ่นดินในส่วนของงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถนำเงินส่วนนี้ไปพัฒนาจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>38</sup>

**บทบาทของกลุ่มประชาสังคม** ประชาสังคมเป็นผู้ซึ่งสามารถเรียกร้องผลประโยชน์ของตน หรือพยายามเรียกร้องนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏการณ์ที่พบเห็น คือ เสียงเรียกร้องจากประชาชนกลับถูกละเลย ที่เป็นเช่นนี้เพราะประชาชนได้รับข้อมูลสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ ทั้งในแง่รายงานเท็จ และรายงานไม่ครบถ้วนของข้าราชการ ซึ่งถือว่าการสร้างความพยายามในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกัน ประชาชนไม่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ อย่างเพียงพอว่า นโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลดำเนินการอยู่นั้น ให้ผลประโยชน์หรือให้โทษต่อประชาชน เนื่องจากระบบเศรษฐกิจมีกลไกที่ซับซ้อน และนับวันก็ยิ่งซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

<sup>38</sup> รุ่งสรวดี ธนะพรพันธุ์. (2531). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2547-2550. หน้า 70.

แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบบประชาธิปไตย การเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาของประชาชน สนองต่อความต้องการของประชาชน ก็ยังเป็นเรื่องจำเป็น ที่ผู้บริหารประเทศ จะต้องกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหให้กับประชาชน เพราะเป็นหนทางเดียวที่รัฐบาลสามารถทราบความทุกข์และความสุขที่แท้จริงของประชาชน แต่กว่าประชาชนจะได้มาซึ่งนโยบายนั้น ประชาชนต้องใช้คะแนนเสียงเพื่อซื้อนโยบายแลกกับความต้องการของตนเอง และรัฐบาลก็กำหนดนโยบายเพื่อแลกกับคะแนนเสียงของประชาชนตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นเรื่องราวเกี่ยวกับกิจกรรมและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของสังคมและของรัฐ เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อ “รักษา” รัฐและสังคมให้ดำรงอยู่ได้โดยปฏิบัติการเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตที่เต็มไปด้วยความสุขความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ วัตถุประสงค์หลักของเศรษฐศาสตร์การเมือง ไม่ได้อยู่ที่การสร้างทรัพย์สินสมบัติ หรือ วัตถุให้มากขึ้น ประเทศที่ร่ำรวยที่สุด คือ ประเทศที่สามารถดูแลให้คนจำนวนมากที่สุด มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีและมีความสุข รัฐบาลเป็นผู้ผลิตนโยบายสาธารณะต้องอาศัยรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชน ประชาชนเป็นผู้เสียภาษีอากรจึงต้องเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย<sup>39</sup>

## 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับตลาดการเมือง (Political Market)

การตัดสินใจเลือกของคนส่วนใหญ่ในสังคมไทย (Public Choice) มีความคาดหวังต่ออาชีพนักการเมืองสูงมาก คนส่วนใหญ่หวังว่า นักการเมืองเป็นผู้เสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ต่อความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยไม่ได้เป็นตามที่สังคมไทยคาดหวัง เพราะนักการเมืองก็คือ ปุถุชนธรรมดาที่มีกิเลส มีตัณหา และมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง ไม่แตกต่างไปจากสามัญชนที่ประกอบอาชีพอื่นๆ ดังนั้น การตัดสินใจเลือกของคนส่วนใหญ่ในสังคม (Public Choice) จะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ของการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มคนและชนชั้นในสังคมได้เป็นอย่างดีด้วย ตัวแบบ “วัฏจักรธุรกิจการเมือง” เพื่อศึกษาความสัมพันธ์

<sup>39</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2531). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2547-2550. หน้า 107.

ระหว่างรัฐบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่ครองอำนาจในการบริหารประเทศกับประชาชนซึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ฝ่ายรัฐบาลจะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจ และรักษาอำนาจฝ่ายประชาชนจะใช้คะแนนเสียงในการเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล การทำธุรกิจการค้าในตลาดการเมือง (Political Market) มีหลายลักษณะ ดังนี้

1. รัฐบาลจะแสวงหาประโยชน์โดยการมุ่งกำหนดนโยบายเน้นยุทธศาสตร์ในการหาเสียง เพื่อหวังคะแนนนิยมในช่วงใกล้การเลือกตั้ง
2. รัฐบาลจะใช้นโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มที่สนับสนุนตน และสนองต่อความต้องการของประชาชน
3. รัฐบาลจะใช้อำนาจรัฐอยู่ในมือสามารถปรับนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษาเสียง เพื่อได้รับคะแนนนิยมเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกสมัยหนึ่ง
4. ประชาชนจะใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเพื่อมุ่งหวังที่จะให้พรรคการเมืองตอบสนองความต้องการของตนในด้านเศรษฐกิจ<sup>40</sup>

งบประมาณแผ่นดินมีคุณสมบัติแตกต่างจากสินค้าและบริการทั่วไป คือ เป็นสินค้าที่ให้อรรถประโยชน์เชิงบวก (Positive Utility) แก่ประชาชนบางกลุ่มในสังคม แต่ก็ให้อรรถประโยชน์เชิงลบ (Negative Utility) แก่ประชาชนบางกลุ่ม และบางกลุ่มที่ไม่ได้รับ ทั้งประโยชน์และโทษจากนโยบายงบประมาณ ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณจึงมักจะมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านความเข้มข้นในการคัดค้านขึ้นอยู่กับขนาดของการสูญเสียประโยชน์และต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) จึงทำให้งบประมาณแผ่นดินแตกต่างไปจากสินค้าของเอกชนโดยทั่วไป เพราะการรวมตัวเพื่อคัดค้านการผลิตสินค้าเอกชนไม่ค่อยปรากฏให้เห็นยกเว้นกรณีสินค้าของเอกชนที่ไปสร้างผลเสียแก่สังคม (Negative Externalities) อย่างรุนแรง

งบประมาณแผ่นดินเป็นสินค้าที่ผลิตโดยนักการเมืองและข้าราชการมีทั้งราคาอุปทาน (Supply Price) และราคาอุปสงค์ (Demand Price) ผู้ผลิตสินค้า คือ รัฐบาลและข้าราชการ ที่ต้องมีวิธีหาเงินมาใช้จ่าย รายได้ร้อยละ 80 มาจากภาษีของประชาชน ประชาชนผู้เสียภาษีอากรจึงเป็นผู้แบกรับภาระการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล แต่ประชาชนขาดข้อมูลสารสนเทศและราคาของสินค้าจึงไม่มีกฎให้เห็นชัดเหมือนราคา

<sup>40</sup> อนุสรณ์ ลิ้มมณี, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองยุคปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), หน้า101-102.

สินค้าของเอกชน ลักษณะการอำพรางตัวของราคาสินค้า ทำให้ประชาชนขาดจิตสำนึกในการเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ของตน ในขณะที่ประชาชนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีข้อมูลสารสนเทศที่สมบูรณ์กว่าจึงผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้ตนเอง โดยบางครั้งยินดีจ่ายราคาเพิ่มเพื่อบริการนั้นจะได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ทรานส์แอคชั่น ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) ที่ต้องเสียไปยังน้อยกว่าผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Benefit) ที่ได้รับ กระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน จึงก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาดนโยบาย โดยที่มีการแย่งชิงค่าเช่าจากการผูกขาด (Rent Seeking Behavior) การผูกขาดเกิดจากลักษณะของนโยบายที่ให้สิทธิหรือให้สิทธิประโยชน์เฉพาะกลุ่ม (Exclusive Rights) ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณจึงเกิดจากการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ข้าราชการระดับบริหารจะเอื้อประโยชน์ต่อนักการเมืองเพื่อความอยู่รอดเพื่อตำแหน่งหน้าที่การงาน ส่วนนักธุรกิจจะให้เงินสนับสนุนนักการเมืองเพื่อให้กระบวนการทางการเมืองผลักดันนโยบายออกมาเกื้อกูลผลประโยชน์ของตน ตลาดการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับสังคม<sup>41</sup>

## 2.8 พฤติกรรมการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

การกำหนดนโยบายของรัฐไม่อาจเกิดขึ้นได้ในสุญญากาศทางการเมือง<sup>42</sup> ดังนั้นบทบาทของกลุ่มบุคคลและชนชั้นในสังคมกลุ่มต่างๆ จึงเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย และเพื่อที่จะให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้น การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาพฤติกรรมของชนชั้นผู้นำที่ได้เปรียบและประชาชน คือ ชนชั้นผู้เสียเปรียบในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ดังต่อไปนี้

### 2.8.1 พฤติกรรมของนักการเมือง

นักการเมือง คือ ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชน เป็นอำนาจที่มีกฎหมายเป็นฐานรองรับนักการเมืองจึงมีอำนาจวินิจฉัยและอำนาจสั่งการ (Authority) แทนประชาชน รัฐบาลสามารถใช้เชิงการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ การ

<sup>41</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2531). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2547-2550. หน้า 7-10.

<sup>42</sup> Jame E. Anderson. (1970). *Politics and Economic Policy-Making* (Reading Mass : Addison & Wesley). P.1.

ได้เป็นรัฐบาลการได้ครอบครองตำแหน่งต่างๆ มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะและมีอิทธิพลต่อการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร ถึงแม้ว่าจะไม่มีตำแหน่งอย่างเป็นทางการก็ตาม จะเห็นได้ว่า นักการเมืองมีอิทธิพลโดยตรงต่อกระบวนการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ก็จะผลักดันนโยบายที่ตนเห็นสมควรซึ่งสะท้อนความสามารถในการแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น คือ การต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนซึ่งกันและกัน (Long-rolling) รัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนและได้รับผลประโยชน์ทับซ้อนจากการทุจริตเชิงนโยบาย ประชาชนใช้คะแนนเสียงเลือกตั้งแลกกับปัญหาความเดือดร้อนของตน

**2.8.2 พฤติกรรมของข้าราชการ พลเรือน ทหาร ตำรวจ และ หน่วยงานราชการต่างๆ** ซึ่งไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย แต่เป็นผู้มีบทบาทในขั้นตอนที่สำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 4 หน่วยงานหลัก คือ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความเห็นให้ผู้ที่มีหน้าที่ตัดสินใจคือ รัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะทุกเรื่องจำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบขั้นต้นจากข้าราชการกลุ่มนี้ก่อน แต่กรณีที่รัฐมนตรีเรียกร้องให้เสนอความเห็นตามความต้องการของรัฐมนตรี ข้าราชการก็จะได้รับแรงจูงใจในรูปของตำแหน่งสูงขึ้น บทบาทของข้าราชการจึงทวีความรุนแรงมากขึ้นในเรื่องการแข่งขันแย่งชิงตำแหน่ง ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ จะผลักดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณกลับไปให้กับกลุ่มของตน

**2.8.3 พฤติกรรมของนักธุรกิจ หรือกลุ่มนายทุน หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระดับชาติ** กลุ่มนี้ให้ทุนในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแก่พรรคการเมืองที่ตนคาดคะเนว่า จะชนะการเลือกตั้ง เมื่อได้เป็นรัฐบาลจะได้ออกนโยบายเอื้อประโยชน์ต่อนักธุรกิจ ชลิต กิตติญาณทรัพย์ เขียนบทความชื่อ “ขุมทองของพรรคการเมือง” ลงในหนังสือพิมพ์มติชน เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2547 ได้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของนักการเมืองและนักธุรกิจว่า พรรคชาติไทยได้รับการสนับสนุนจากนักธุรกิจรายใหญ่เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ นายไพบูลย์ ปานิชธีระ นายบุญทรง เฟื่องฟู่ง แห่งบริษัทระจกไทยอาชีพ จำกัด มีความสัมพันธ์กับ พล.ต.อ. ประมาณ ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งบริษัท เมื่อ พล.ต.อ. ประมาณ มีตำแหน่งทางการเมือง นายเดช บุญหลง ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์

ต่างๆ จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับความสมบูรณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผ่านพรรคการเมืองที่กลุ่มนักธุรกิจให้การสนับสนุนทั้งอย่างเปิดเผยและอย่างลับๆ

**2.8.4 พฤติกรรมของประชาชน** การปกครองระบอบประชาธิปไตยประชาชนจะรับรู้หน้าที่ของตน คือ ลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเข้ามาเป็นรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการที่เป็นประโยชน์สูงสุดของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้นพ้นจากความยากจน แต่เมื่อไม่ได้รับการตอบสนอง ประชาชนก็จะออกมาเรียกร้องโดยการประท้วง เมื่อการประท้วงถูกละเลย เพราะความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร หรือการรายงานที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนของข้าราชการ ประชาชนก็จะหันมาขายเสียงโดยสนับสนุนนักการเมือง หรือพรรคการเมืองที่ประกาศนโยบายตรงกับความต้องการของประชาชน จึงเกิดมีการต่อรองกันขึ้นในตลาดการเมือง (Political Market) รัฐบาลผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ (Public Goods and Services) ออกมาขายล่วงหน้า 1 ปี ประชาชน คือ ผู้บริโภคสินค้าและบริการที่รัฐบาลจัดสรรให้ในรูปแบบของงบประมาณแผ่นดิน โดยต้องจ่ายล่วงหน้า 1 ปีเช่นกัน การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลจึงไม่สะท้อนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงแต่สะท้อนความต้องการคะแนนเสียง เพื่อที่จะกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกสมัยหนึ่ง<sup>43</sup>

## 2.9 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ (What the Government chooses to do or not to do) และเกิดจากกระบวนการทางการเมือง (Politically Collective Actions) การศึกษาทฤษฎีนโยบายสาธารณะ (Public Policy Theory) จึงเป็นสิ่งสำคัญ<sup>44</sup> เพราะรัฐบาลของประเทศในโลก ใช้นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการ

<sup>43</sup> ไกรยุทธ ธีรตยา คีแนนท์. (2533) “กระบวนการตัดสินใจด้านอนุมัติโครงการสาธารณะ :

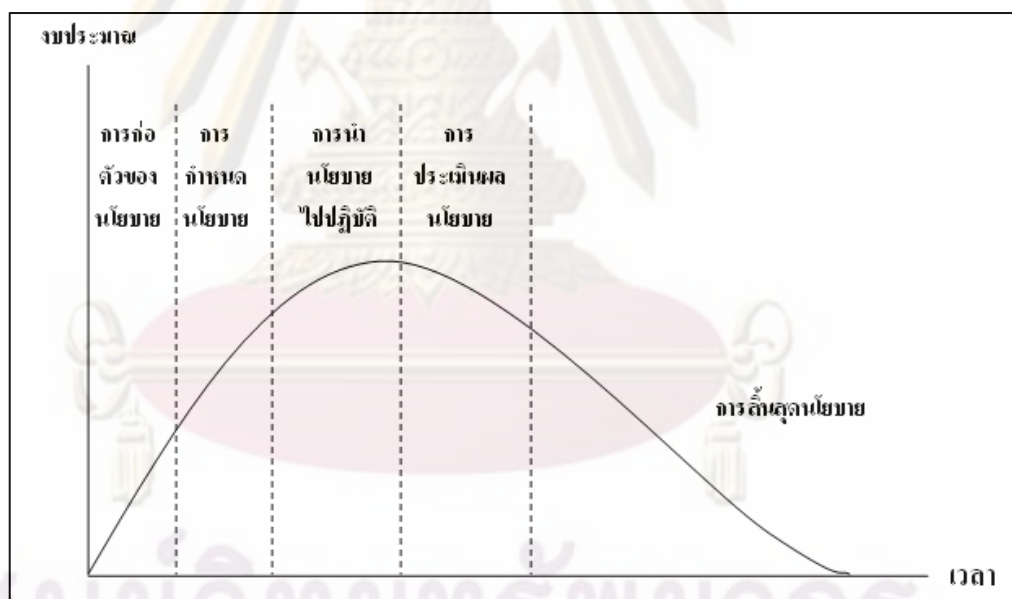
การพิจารณาด้านการเมืองและเศรษฐศาสตร์”, ในงบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์. หน้า 41.

<sup>44</sup> ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. (2541). การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ :

ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม).

กำหนดแผน หรือเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญรุ่งเรือง ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะ จึงต้องศึกษาขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับ ซึ่งเหมือนวงจรชีวิต (Life Cycle) ของมนุษย์ เมื่อมีจุดเริ่มต้น คือ เกิดแล้วต้องมีพัฒนาการจนกระทั่งเติบโต และสิ้นสุดหรือหมดสภาพไปในที่สุด ในแต่ละขั้นตอนของวงจรชีวิต จะมีการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เปรียบเหมือนวงจรนโยบายสาธารณะ ที่สามารถพรรณนาและอธิบายได้ด้วยตัวแบบเชิงทฤษฎี ในการศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นให้เห็นภาพได้อย่างชัดเจน และนำไปประยุกต์ใช้ให้ได้คำตอบที่ถูกต้อง และเหมาะสม วงจรชีวิตของนโยบายที่สำคัญ มี 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย หรือการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) (2) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) (3) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ดังต่อไปนี้

### วงจรนโยบายสาธารณะ (Public Policy Cycle)



ที่มา : ปรับปรุงจาก Rogene A. Buchholz, Business Environment and Public Policy, 4<sup>th</sup> ed. (Englewood Cliffs, Prentice – Hall, 1992), p. 511.

กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ดังรูปภาพข้างบนนี้ จะเห็นว่า นโยบายสาธารณะต้องดำเนินการผ่านไปตามลำดับขั้นตอน เริ่มจากการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formulation) แล้วจึงนำไปสู่การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เมื่อมีนโยบาย



แล้ว จึงนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) หลังจากนั้น ต้องมีการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เพื่อศึกษาผลกระทบหลังจากนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อศึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) จากนโยบาย ด้านนโยบายมีประสิทธิภาพ หมายถึง สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองได้อย่างแท้จริง นโยบายจึงสะท้อนความเป็นธรรมและความเป็นกลางในสังคม

**2.9.1 ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formulation)** การก่อตัวของนโยบาย เป็นขั้นตอนของการนำสภาพปัญหาและสภาพความเดือดร้อนของประชาชน มาเป็นประเด็นสนทนาแล้วนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรี เนื่องจากอยู่ในความสนใจของบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในคณะรัฐบาล หลังจากนั้น สภาพปัญหาจะถูกนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจ และให้คุณค่า (Value) หรือให้น้ำหนักว่าเป็นปัญหาที่สำคัญและจำเป็นต่อประชาชนหรือไม่ หลังจากนั้น นำปัญหาที่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลทั้งหมด มาเรียงลำดับความสำคัญ (Priority) แล้วถูกผลักดันหรือนำประเด็นปัญหาดังกล่าว ความต้องการและสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants) การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ เป็นการสร้างประเด็นปัญหาในเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy) หรือเป็นการทำให้ปัญหาสาธารณะถูกบรรจุเข้าสู่วาระ (Agenda Setting) และได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย เป็นการนำเสนอและผลักดันปัญหาสาธารณะที่เห็นว่าสำคัญและจำเป็นเข้าสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อจะได้รับการพิจารณาตัดสินใจ เลือกให้เป็นนโยบาย

ปัญหาสาธารณะเป็นผลมาจากข้อเรียกร้องของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่อย่างมากมาย แต่โอกาสที่ปัญหาเหล่านี้ จะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบาย (Policy Issue) และได้รับความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย จะมีลักษณะที่แตกต่างกัน บางปัญหาได้รับบรรจุเข้าวาระเป็ยวาระนโยบายอย่างรวดเร็ว ดับพลัน ถ้าผู้กำหนดนโยบายได้รับผลประโยชน์จากปัญหาสาธารณะนั้น แต่บางปัญหาสาธารณะอาจตกวาระไปไม่ได้รับการพิจารณา เพราะขัดกับผลประโยชน์ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ขึ้นกับเหตุผลโครงสร้างของปัญหา ลักษณะพิเศษของปัญหา และบทบาทของผู้กำหนดวาระ (Agenda Setter) สิ่งที่ยังระวางคือ ต้องรักษาขอบเขตของปัญหา ไม่ให้ขยายวงไปกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาบานปลาย สิ่งสำคัญคือ ผู้สร้างวาระต้องอาศัยโอกาส

ทางการเมืองในการผลักดันปัญหาเข้าสู่วาระ และอาศัยข้อได้เปรียบดังกล่าวสร้างปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อผลักดันปัญหาสาธารณะต่อไป

ในสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย ปัญหาสาธารณะที่มีผลประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายสูง จะมีโอกาสถูกนำเข้าสู่วาระและเป็นที่สนใจของผู้กำหนดนโยบายได้ง่ายกว่าปัญหาซึ่งทำให้ผู้กำหนดนโยบายเสียผลประโยชน์หรือได้รับผลประโยชน์น้อย ปัญหาสาธารณะจะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบาย หรือเข้าสู่วาระได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ มักจะมีลักษณะพิเศษ คือ มีสภาพวิกฤติเกิดขึ้น (Crisis) และต้องการได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งอาจเกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น เกิดปัญหาฝนแล้งหรือเกิดความรุนแรงทางการเมือง เช่น ปฏิวัติรัฐประหาร หรือปัญหาที่มีความกระทบต่อความรู้สึกของประชาชน เช่น นักศึกษาฆ่าตัวตายเพราะผิดหวังจากการสอบ หรือปัญหาที่กระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างมาก เช่น ปัญหามลพิษทางน้ำและทางบก หรือปัญหาที่ทำลายต่อความชอบธรรมของรัฐ เช่น ปัญหาความขัดแย้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

บทบาทและอิทธิพลของผู้สร้างวาระต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจ เป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันปัญหาสาธารณะเข้าสู่นโยบาย ถ้ากลุ่มเหล่านี้มีอิทธิพลสูง การผลักดันปัญหาสาธารณะให้เข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ยาก การกลั่นกรองและตัดสินใจ นำปัญหาเข้าสู่วาระแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) วาระที่เป็นระบบ (Systematic Agenda) เป็นวาระที่เกิดจากประเด็นปัญหาที่คนทั่วไปเสนอขึ้นมาให้รัฐบาลเป็นผู้เข้าไปแก้ไขปัญหา เป็นประเด็นปัญหาทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น (2) วาระที่เป็นสถาบัน (Institution Agenda) เกิดจากประเด็นปัญหาที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอขึ้นมาเอง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นเป็นวาระประจำ สม่ำเสมอ และเป็นที่ยุติกันอยู่แล้ว และวาระจรที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันไม่แน่นอนส่วนใหญ่แล้ว วาระประจำมักจะได้รับความสนใจจากรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายมากกว่าวาระจร เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายมีความเข้าใจและคุ้นเคยกับวาระประจำเป็นอย่างดี<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Jame E.Anderson. (1970). *Politics and Economic Policy-Making* (Reading Mass : Addison & Wesley. P.55-58.

## 2.9.2 ตัวแบบเกี่ยวกับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ

ตัวแบบต่าง ๆ ของนโยบายสาธารณะจะช่วยให้เราเข้าใจในปรากฏการณ์และสถานการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะที่สลับซับซ้อนได้อย่างแจ่มชัด ทั้งนี้เนื่องจากตัวแบบเหล่านี้จะจำลองปรากฏการณ์และสถานการณ์ให้อยู่ในรูปที่สามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้น นักวิชาการบางท่าน เช่น Charles Levine ได้พยายามสำรวจและสร้างตัวแบบเกี่ยวกับการสร้างวาระ (Agenda Building) ขึ้น เพื่อที่จะอธิบายถึงพัฒนาการของตัวปัญหา นโยบายสาธารณะและความคิดริเริ่มทางนโยบายสาธารณะในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1) **ตัวแบบถังขยะ (Garbage – Can Model)** ตัวแบบนี้ได้รับการประยุกต์มาจากทฤษฎีว่าด้วยทางเลือกขององค์กร (Organization Choice) ซึ่งมองว่าองค์กรบางครั้งตกอยู่ในสภาพสับสน ขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์ เทคโนโลยีและกระบวนการทำงาน รวมทั้งมีบุคคลหลายฝ่ายหมุนเปลี่ยนกันเข้ามาทำการตัดสินใจ อันเป็นผลทำให้องค์การดังกล่าวเป็นเสมือนถังขยะที่ปัญหาและทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ถูกทิ้งลงมากโดยบุคคลฝ่ายต่าง ๆ และพยายามหาทางออกในลักษณะที่เอาปัญหาและทางแก้ไขต่าง ๆ มาคู่กัน หรือเข้าทำนองที่เรียกกันว่า “จับแพะชนแกะ” นั่นเอง

ในการผลักดันและสร้างนโยบายก็เช่นกัน บางครั้งเกิดขึ้นจากการนำเสนอปัญหาของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่หมุนเปลี่ยนเข้ามาในเวทีนโยบาย และประเด็นนโยบายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความพยายามในการแสวงหาทางออกโดยนำเอาทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่มาจับคู่เชื่อมโยงกัน (Coupling) ภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์หรือสภาพทางการเมืองต่าง ๆ นักวิชาการบางท่านได้พยายามอธิบายว่า ภายใต้กระแสนโยบาย (Policy Stream) อันประกอบด้วยข้อเสนอและทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ ที่กำลังถกเถียงและทบทวนแก้ไขกันอยู่นั้น มีบางข้อเสนอและทางเลือกที่ล่องลอยอยู่รอบ ๆ ผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งกำลังรอคอยที่จะจับประเด็นหรือสถานการณ์ทางการเมืองที่เอื้อหรือเพิ่มโอกาสในการที่จะได้รับการอนุมัติเห็นชอบ ดังนั้น ข้อเสนอและทางเลือกดังกล่าว จะเข้าสู่วาระนโยบายทันทีเมื่อพบว่าสามารถที่จะเป็นทางออกสำหรับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเป็นเพราะมีแรงสนับสนุนทางการเมือง อันเป็นสภาพที่

แตกต่างจากกระบวนการแก้ไขปัญหาโดยทั่วไปที่จะเริ่มต้นจากการรับรู้สภาพปัญหาที่ก่อนแล้วจึงทำการพิจารณาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น<sup>46</sup>

2) **ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (Policy Windows)** ตัวแบบนี้เชื่อว่า การที่ปัญหาสาธารณะอันหนึ่งอันใดจะเข้าสู่วาระและเป็นที่สนใจของผู้กำหนดนโยบายได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือโอกาส หากสถานการณ์นั้นย่อมหมาความว่า หน้าต่างนโยบายได้ถูกเปิดออกและพร้อมให้ปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้องหลุดเข้าไปสู่วาระได้ แต่ในทางตรงข้าม หากสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย ย่อมหมายความว่าหน้าต่างนโยบายได้ถูกปิดลงและไม่ยอมให้ปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้องหลุดเข้าไปสู่วาระได้ การที่หน้าต่างนโยบายเปิดและปิดได้สถานการณ์ดังกล่าวมาแล้ว ทำให้ผู้สร้างวาระต่าง ๆ ทั้งที่เป็นผู้ประกอบการนโยบายและที่อยู่ในชุมชนนโยบายต้องทำการเตรียมข้อเสนอ หรือความคิดเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะของตนให้พร้อม เมื่อหน้าต่างนโยบายเปิดออกผู้สร้างวาระต่าง ๆ จะได้รับผลักดันประเด็นปัญหาของตนให้เข้าสู่วาระ หรือเข้าทำนองที่กล่าวกันว่า “ต้องรีบตีเหล็กเวลาร้อน” นั่นเอง

2.9.3 **ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)** เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบาย (Policy Alternative) โดยการนำสภาพปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนที่ได้รับการให้คุณค่า (Value) และเรียงลำดับความสำคัญและเลือกปัญหาที่รัฐบาลเห็นว่า สำคัญและจำเป็นที่สุดในขณะนั้น มาพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและผู้มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการในการกำหนดนโยบาย ช่วงของการกำหนดนโยบายนี้ บุคคลสำคัญคือกลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มธุรกิจ ส่วนบุคคลภายนอก ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มประชาชน กลุ่มสื่อมวลชน กลุ่มวิชาชีพ มักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก ได้มีนักวิชาการจำนวนมากพยายามสร้างตัวแบบและทฤษฎีขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ตัวแบบและทฤษฎีต่าง ๆ จึงมีความหลากหลายและแตกต่างกันอย่างมาก ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญพื้นฐานของนโยบายหรือตามประวัติความเป็นมาของนโยบายและความเหมาะสมของนโยบาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละคนได้

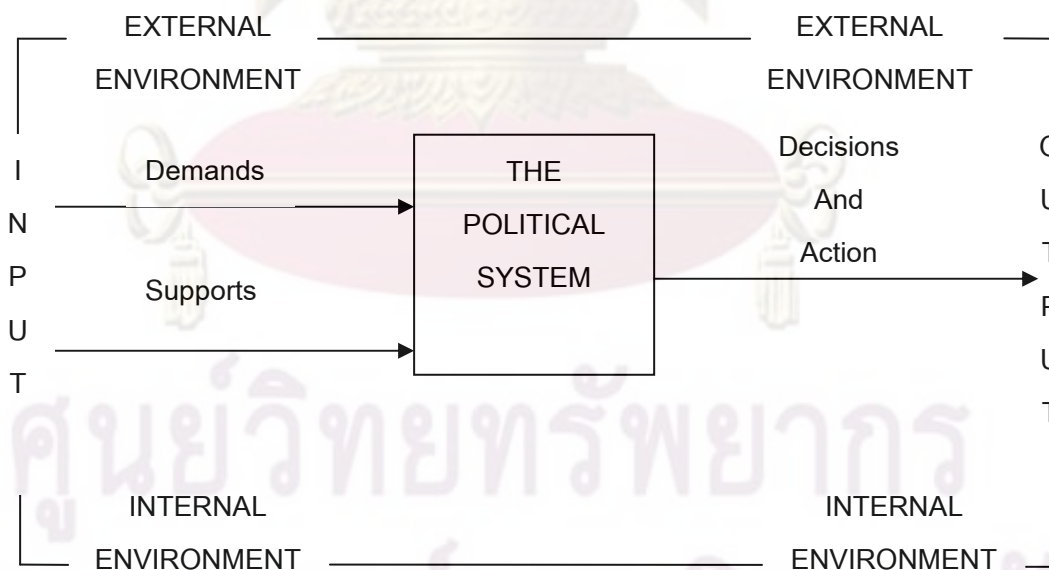
<sup>46</sup> วัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. (2541). การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม).

อธิบายไม่เหมือนกัน ตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายของประเทศไทย ที่ทำให้มองเห็นภาพได้อย่างชัดเจน ได้แก่

1) **ตัวแบบทฤษฎีระบบ (System Model : Policy as System Output)**

การใช้ตัวแบบตามทฤษฎีระบบในการวิเคราะห์ โดยมีสมมติฐานว่า นโยบายในฐานะเป็นผู้ผลิตของระบบการเมืองซึ่ง ตัวระบบการเมืองได้รับอิทธิพลหรือแรงผลักดันจากความต้องการของประชาชน และการสนับสนุนของประชาชนเพื่อให้ระบบการเมืองผลิตนโยบายออกมา นโยบายจึงมีผลต่อเนื่องไปยังสภาพแวดล้อม และมีผลย้อนป้อนกลับไปสู่ความต้องการและความสนับสนุนของประชาชน

โดยปกติระบบการเมืองเป็นระบบของการตัดสินใจ ที่ได้รับอิทธิพลจากสภาวะแวดล้อมซึ่งการเรียกร้องจากสภาวะแวดล้อม จะผ่านเข้าไปในระบบสถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมือง กระบวนการเหล่านี้มีหน้าที่จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม การเรียกร้องหากนำไปสู่การเกิดผลผลิตของระบบ คือ นโยบายสาธารณะที่เหมาะสมตามที่ประชาชนต้องการ ก็จะมีการสนับสนุนการตัดสินใจดังกล่าว ดังแผนภาพต่อไปนี้



ที่มา : ถวัลย์รัฐ วรเทพพิชญพงษ์, 2541

- Input** คือ สภาพปัญหาและความต้องการที่เกี่ยวข้องและทำให้เกิดนโยบายนั้น ๆ
- Demands** คือ การเรียกร้องของบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยราชการผ่านสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ ทางการเมือง

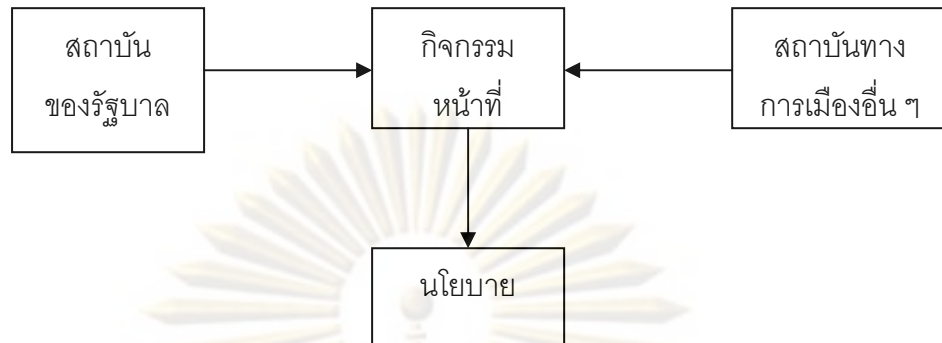
**Supports** คือ การสนับสนุนที่ได้รับจากประชาชน หน่วยราชการและกลุ่มที่หวังผลจากนโยบาย

**Decision-Making and Process** คือ กระบวนการตัดสินใจการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบาย

**ปัจจัยนำเข้า (Inputs)** คือ สภาพปัญหาและความต้องการ ซึ่งจะแปรสภาพเข้าไปในระบบการเมือง ทั้งในรูปของข้อเรียกร้องและข้อสนับสนุน การเรียกร้อง (Demands) เกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในระบบสภาวะแวดล้อม ได้แสดงการผลักดันต่อระบบกลไกของรัฐหรือระบบการเมือง เพื่อให้ตอบสนองความต้องการและปัญหาของตน การสนับสนุน (Supports) คือการที่บุคคลหรือกลุ่มยอมรับผลการเลือกตั้ง เคารพในกฎกติกาของสังคม เสียภาษีให้รัฐ และยอมกระทำตามการตัดสินใจทางนโยบายสังคมของรัฐ ในรัฐหนึ่ง ๆ จะดูดซับเอาข้อเรียกร้องไว้อย่างมากมายหลากหลาย ข้อเรียกร้องอย่างหนึ่งอาจขัดแย้งกับข้อเรียกร้องประเด็นอื่น ๆ ดังนั้นเพื่อที่จะแปรสภาพ (Transform) ข้อเรียกร้องเหล่านี้ให้ไปสู่ผลผลิตของระบบ (Outputs) ซึ่งได้แก่ตัวนโยบายนั้น จำเป็นต้องมีการจัดการให้ลงตัวโดยการผลักดันให้ผู้เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกด้วย โดยต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมภายในและสิ่งแวดล้อมภายใน

2) **ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model หรือ Institutionalism : Policy as Institutional Activity)** ตัวแบบนี้เรียกได้ว่าเป็นตัวแบบการวิเคราะห์กิจกรรมของสถาบันของรัฐ นโยบายสาธารณะถูกมองว่าเป็นผลผลิตของสถาบันของรัฐ สถาบันต่าง ๆ ของรัฐ อาทิเช่น ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภา) ฝ่ายตุลาการ (ระบบราชการ และสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น) ย่อมมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบาย การประกาศรับรองหรืออนุมัตินโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ล้วนมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ ตัวแบบนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการขั้นตอนในการทำงานและกฎระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ที่มา : ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541

โดยปกติสถาบันของรัฐ หรือสถาบันการปกครองจะมีนโยบายใน 3 ลักษณะ คือ

1) **นโยบายที่มีลักษณะประกาศใช้เป็นกฎหมาย (Legitimacy)** ซึ่งมีผลเป็นข้อผูกมัดหรือพันธะกรณีกับประชาชนพลเมือง ประชาชนจะให้ความสำคัญหรือสนใจเข้าร่วมกิจกรรม เพราะนโยบายในฐานะสถาบันของรัฐเป็นเรื่องของข้อผูกมัดทางกฎหมายที่ประชาชนต้องเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2) **นโยบายของรัฐมีลักษณะเป็นสากล (Universality)** เนื่องจากสถาบันของรัฐเน้นเพียงสถาบันเดียวเท่านั้น ที่สามารถกำหนดนโยบายให้มีขอบเขตครอบคลุมประชาชนทั้งหมดในสังคม หรือในประเทศได้ขณะที่นโยบายของกลุ่มหรือองค์กรอื่น ๆ อาจครอบคลุมประชาชนเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของสังคมเท่านั้น

3) **นโยบายของสถาบันการปกครองหรือของรัฐ** มีลักษณะการผูกขาดอำนาจการบังคับใช้โดยสถาบันของรัฐเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ที่สามารถจัดการกับผู้ละเมิดนโยบายอย่างเด็ดขาดตามกฎหมาย การโต้แย้งหรือคัดค้านอำนาจจากกลุ่มหรือองค์กรในสังคม อาจทำได้แต่มีข้อจำกัดอย่างมาก ไม่สามารถกระทำได้อย่างอิสระ รัฐมีอำนาจที่จะบังคับกะเกณฑ์ให้ประชาชนจงรักภักดี โดยผ่านนโยบายที่เกี่ยวข้อง ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทของสถาบันภาครัฐ โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของสถาบันของรัฐที่จะกำหนดนโยบาย เพื่อรัฐจะได้ดำเนินการให้เกิดดุลยภาพในสังคม

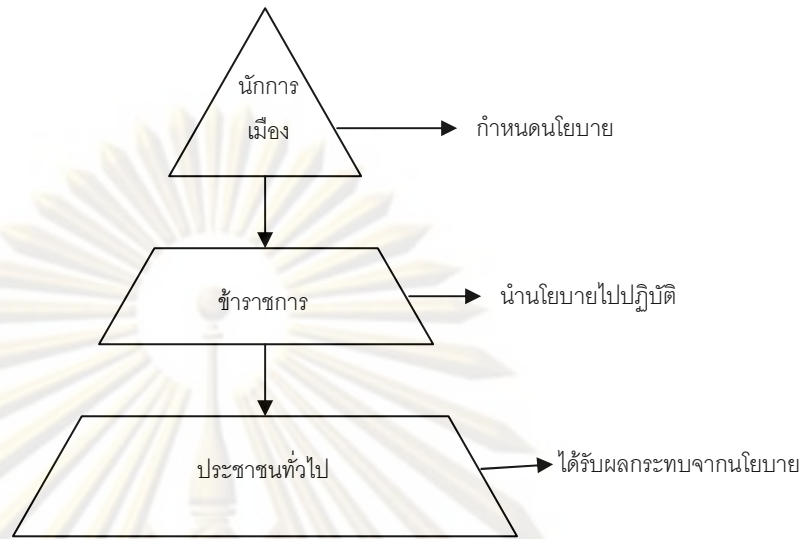
ตัวแบบนี้มีสมมติฐานว่า นโยบายเป็นผลผลิตของโครงสร้างสถาบันการปกครอง โดยสถาบันดังกล่าว ต้องให้การรับรองการนำนโยบายไปปฏิบัติและบังคับใช้เท่านั้น การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในโครงสร้างของสถาบันการปกครอง หรือสถาบันของรัฐก็จะมีผลกระทบต่อตัวนโยบายด้วย ตัวแบบนี้ได้รับความนิยมอย่างมากในหมู่นักรัฐศาสตร์ในยุคแรก ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของตัวแบบนี้เน้นการพิจารณาโครงสร้างของสถาบันการปกครอง หรือสถาบันของรัฐเป็นสำคัญ จึงมีผู้สนใจศึกษาวิเคราะห์ไม่มากเท่าที่ควร

### 3) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model หรือ Elite Theory : Policy as Elite Preference)

การวิเคราะห์ด้วยตัวแบบชนชั้นนำหรือผู้ปกครอง มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายคือ การสะท้อนค่านิยมที่เลือกสรรแล้วของกลุ่มผู้นำทางอำนาจ (Elite) หรือเป็นผลผลิตของอิทธิพลจากกลุ่มดังกล่าว ดังนั้น นโยบายจึงไม่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังที่นักทฤษฎีประชาธิปไตยพยายามอ้างถึง โดยแท้จริงแล้วมันจะสะท้อนค่านิยมและความพึงพอใจของกลุ่มผู้นำ ตัวแบบนี้เชื่อว่า ประชาชนมิได้สนใจความเป็นไปของบ้านเมืองมากนัก ประชาชนไม่สนใจกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐอย่างลึกซึ้ง นอกจากนั้นประชาชนยังมักจะได้ทราบข่าวสารข้อมูลกิจกรรมของรัฐ และความเป็นไปของบ้านเมืองไม่ทั่วถึง และละเอียดถี่ถ้วนเพียงพอ ขณะเดียวกัน กลุ่มผู้นำที่เป็นส่วนน้อยในสังคม มักเป็นกลุ่มที่มีข่าวสารข้อมูลอย่างลึกซึ้งทั่วถึง และเป็นผู้กำหนดความคิดเห็นของประชาชนได้ทุกอย่าง ประชาชนเองไม่อาจนำเสนอความเห็นหรือแนวทางให้แก่กลุ่มผู้นำในการกำหนดนโยบาย ตรงกันข้าม ผู้นำเป็นผู้หล่อหลอมและชักจูงให้ประชาชนคล้อยตาม การกำหนดนโยบายในลักษณะเช่นนี้ เป็นการกำหนดจากข้างบน โดยชนชั้นนำ (Elite) ลงมาข้างล่าง (Top-Down Policy) สูประชาชน (Mass)

ดังนั้น นโยบายจึงสะท้อนความเห็น ค่านิยม ความพึงพอใจ ความชอบใจของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ได้มีสถานภาพเป็นชนชั้นนำ จึงมีหน้าที่เพียงรับคำสั่งไปปฏิบัติให้เป็นจริง นโยบายตามตัวแบบนี้จึงมีลักษณะการพัฒนามาจากบนลงล่าง (Top-Down Policy) ตลอดเวลา





ที่มา : ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541

ตามตัวแบบนี้ นโยบายเป็นการสะท้อนค่านิยมที่ชนชั้นผู้นำเป็นผู้เลือกสรรแล้ว การดำเนินการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในเนื้อหาและรูปแบบของนโยบายจะต้องเป็นผลมาจากความคิดเห็นและค่านิยมของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากกลุ่มผู้นำมักปรารถนาที่จะดำรงสถานภาพความเป็นผู้นำตลอดไป การเปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิรูปอย่างรวดเร็วจึงยากที่จะเกิดขึ้นส่วนใหญ่แล้ว จะค่อยเป็นค่อยไปที่ละน้อย

ข้อสังเกตตามตัวแบบนี้ ประการแรก การที่กล่าวว่ นโยบายเป็นภาพสะท้อนค่านิยมของกลุ่มผู้นำมิได้หมายถึง ค่านิยมดังกล่าวสวนทางกับความต้องการของประชาชนเสมอไป ค่านิยมของกลุ่มผู้นำอาจสอดคล้องกับความต้องการจริงของประชาชน แต่กลุ่มผู้นำก็จะถือว่า ความรับผิดชอบในความสุขความทุกข์ของประชาชนอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพวกเขา ไม่ได้อยู่ที่ประชาชนเอง ประการที่สอง ตัวแบบนี้เชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่เฉื่อยชา ไม่สนใจความเป็นไปของบ้านเมือง และมักถูกกลุ่มผู้นำครอบงำความคิด ทำให้ดูเหมือนว่า การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยหรือการแสดงประชามติต่าง ๆ นั้น เป็นเพียงสัญลักษณ์ที่ช่วยผูกพันประชาชนกลุ่มผู้นำไว้ หรือเป็นบทบาทที่ผู้นำเป็นผู้กำกับให้ประชาชนแสดงออกมา แต่อิทธิพลจริงในการกำหนดนโยบายยังเป็นไปตามความพึงพอใจของเฉพาะกลุ่มผู้นำ ประการที่สาม การที่เชื่อว่ากลุ่มผู้นำมีความเห็นคล้ายคลึงกันในกลุ่มแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล สะท้อนให้เห็นว่า เสถียรภาพทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มผู้นำในแนวทางพื้นฐานของการ

ดำเนินกิจกรรมของรัฐ ครอบคลุมได้ทั้งที่แนวทางพื้นฐานยังเป็นที่ยอมรับทั่วไปในกลุ่มผู้นำ ครอบคลุมทั้งเสถียรภาพทางการเมืองและเสถียรภาพของกลุ่มผู้นำยอมรับอยู่ตลอดไป

#### 4) ตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Pluralistic Model หรือ Group Model : Policy as Group Equilibrium)

ตัวแบบนี้มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายเป็นผลผลิตที่สะท้อนถึงดุลยภาพของการดิ้นรนแข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ตัวแบบนี้เป็นความคิดของ เดวิด ทรูแมน (David Truman) บอกว่าหัวใจของการเมืองก็คือ การต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เพื่อที่จะมีหน้าที่เหนือกว่าการกำหนดนโยบาย หน้าที่ของระบบการเมืองที่สำคัญที่สุด คือการประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม โดยการ

- (1) ตั้งกติกการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่ม
- (2) แสวงหาช่องทางในการประนีประนอมและประสานดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ

(3) กำหนดนโยบายเกิดจากการประนีประนอมของกลุ่มผลประโยชน์ ดุลยภาพของการแข่งขันระหว่างกลุ่ม จะถูกกำหนดโดยอิทธิพลที่มีอยู่ต่อกันอย่างสัมพัทธ์ (Relatively) ของแต่ละกลุ่ม กลุ่มที่มีอิทธิพลสัมพัทธ์สูงจะมีอำนาจในการกำหนดดุลยภาพสูงตามไปด้วย อิทธิพลสัมพัทธ์นี้อาจมาจากจำนวนสมาชิกในกลุ่ม ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม ความเข้มแข็งในการจัดองค์การผู้นำกลุ่ม ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจการตัดสินใจกำหนดนโยบายและความสมัครสมานกันภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในนโยบายจึงเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลสัมพัทธ์ของแต่ละกลุ่ม ผู้กำหนดนโยบายจะทำหน้าที่เสมือนผู้ควบคุมกติกาหรือกรรมการห้ามมวย ที่คอยตัดสินให้มีผู้แพ้ผู้ชนะและประสานประโยชน์เหล่านี้ออกมาในรูปแบบนโยบายที่เกี่ยวข้อง

#### 2.9.3 ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เมื่อมีนโยบายแล้ว จะต้องมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแปลงตัวนโยบายสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ได้รับผลผลิตตรงตามเป้าหมายที่ประชาชนต้องการอย่างมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการทำงาน ชีตความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1) **ตัวแบบระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)** การวิเคราะห์ตามตัวแบบนี้เป็นการใช้แนวความคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์การขนาดใหญ่ ตามสภาพความเป็นจริงของสังคม องค์การขนาดใหญ่มีกฎระเบียบ ขั้นตอนค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และมีการกำหนดระบบคุณธรรม (Merit System) ไว้ภายในองค์กร มีแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (อรูปนัย) หรือเรียกว่าความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ (Informal Relationship) ปกติอยู่ค่อนข้างสูง ดังนั้นอำนาจขององค์การจริง ๆ จึงไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งที่เป็นทางการ (รูปนัย) อำนาจขององค์การจะกระจายไปทั่วองค์การไม่เฉพาะแต่หัวหน้าหรือผู้บริหารเท่านั้น แต่เป็นข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้น ดังที่ไมเคิล ลิปสกี (Michael Lipsky, 1980) เรียกว่า Street Level Bureaucrats หรืออำมาตย์หรือขุนนางเดินดิน ปัจจุบันคือข้าราชการระดับล่าง ซึ่งเป็นผู้ติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด โดยการใช้วิจารณญาณของตนในการตัดสินใจให้บริการประชาชนทั้งสิ้น ผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสจะติดตามไปควบคุมอยู่ตลอดเวลาได้

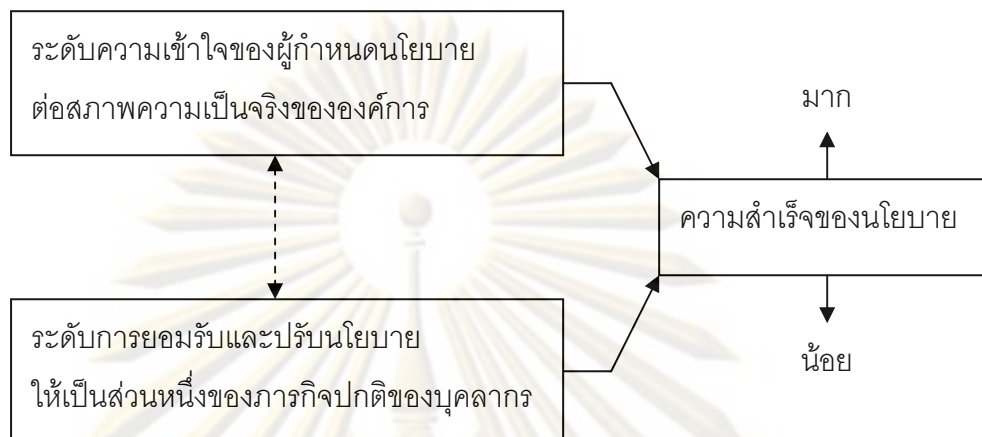
ดังนั้น สิ่งที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงว่ายินดี พร้อม และทุ่มเทให้กับการปฏิบัติราชการ ความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัย 2 ประการ คือ

1) ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์การ สภาพปัญหา ข้อจำกัดต่าง ๆ เช่นปริมาณงานเกินกำลัง (Work Overload) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่อง ขาดแรงจูงใจ ที่เหมาะสมเพียงพอ เป็นต้น

2) ระดับการยอมรับ เห็นพร้อมในนโยบายและการปรับนโยบายใหม่ ให้สอดคล้องกับภารกิจปกติ หรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละคน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



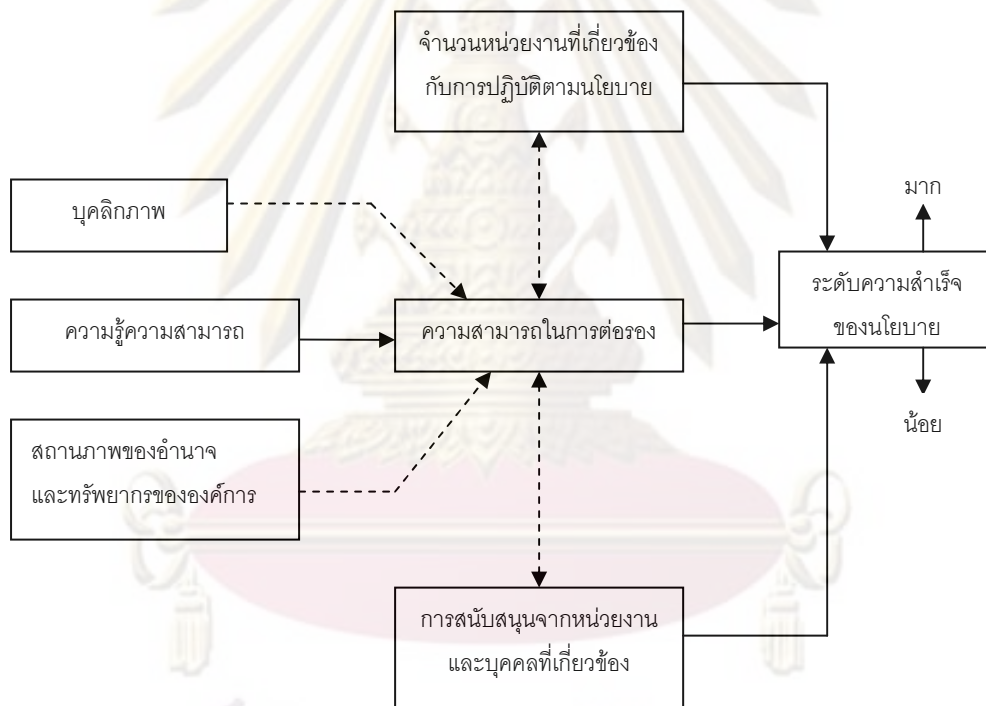
ที่มา : ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541

ตัวแบบนี้จะเป็นอุทาหรณ์ได้เป็นอย่างดี สำหรับผู้บริหารที่มุ่งผลิตแต่นโยบายใหม่ ๆ ที่สวยหรูโดยมิได้คำนึงถึงปัญหา ข้อจำกัดและสภาพที่แท้จริงขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความพร้อมและความเป็นไปได้ที่บุคลากรจะน่านโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวาง หรืออย่างเอาจริงเอาจัง ตลอดจนนโยบายจะไปกระทบต่อแบบแผนการปฏิบัติราชการโดยปกติก่อนหน้าการกำหนดนโยบายใหม่

นโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในบทบาทที่เหมาะสม ประชาชนอาจร่วมเป็นกรรมการ เป็นอาสาสมัคร หรือมีบทบาทอื่น ๆ โดยคำนึงถึงความพร้อมของประชาชน ดังนั้น การกำหนดนโยบายและกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ ก็จะมีลักษณะเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ได้ผลกระทบจากนโยบายคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย

2) **ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)** ตัวแบบนี้ปฏิเสธการแก้ปัญหาที่องค์การ หรือบุคลากร โดยถือว่า นโยบายเป็นการแบ่งสรรคุณค่าภายในสังคม ดังนั้น นโยบายเรื่องหนึ่ง จะมีผู้ที่ได้ประโยชน์และสูญเสียประโยชน์เสมอ และโดยปกติแต่ละฝ่ายที่ให้คุณค่าของนโยบายแตกต่างกัน ก็จะรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายของตนไว้เป็นอันดับแรก เป็นการยากที่ทุกฝ่ายจะเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นเอกฉันท์ ตัวแบบนี้เห็นว่า ความสำเร็จของ

นโยบายอยู่ที่การเจรจาต่อรองของผู้เล่น (Players) คือ บุคคลที่ได้รับผลประโยชน์มาก จะเจรจาต่อรอง เพื่อทำให้เกิดความเห็นร่วมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ โดยใช้การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเจรจาต่อรอง หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนน้อย โอกาสที่จะสร้างความเห็นพ้องต้องกันมีมากกว่า ในการเจรจาที่มีหน่วยงานมาก ๆ ความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้เล่น จะเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการชักจูงต่อรอง สถานภาพของผู้มีอำนาจและทรัพยากรขององค์กร ตลอดจนการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ เช่น บุคคลสำคัญ หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ดังแผนภาพ



ที่มา : ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541

## 2.10 การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายงบประมาณ

หลังจากที่ปัญหาสาธารณะได้เข้ามาสู่วาระนโยบายหรือได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว มิได้หมายความว่า ทุกปัญหาสาธารณะจะได้รับการหยิบยกมาพิจารณาอนุมัติเห็นชอบหรือไม่อนุมัติเห็นชอบเสมอไป บางประเด็นปัญหาอาจจะตกลาวะไปหรือไม่ได้รับการตัดสินใจ (non-decision) ตามกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายตามปกติทั่วไป ซึ่งการตกลาวะดังกล่าวนี้ อาจเกิดขึ้นจากสาเหตุบางประการ กล่าวคือ <sup>47</sup>

1. ผู้กำหนดนโยบายเข้ามาสกัดกั้นเรื่องดังกล่าวไว้ อาจจะเป็นเพราะประเด็นปัญหาดังกล่าว ขัดกับผลประโยชน์ทางการเมืองหรือเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะอ่อนไหว และไม่ต้องการให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ

2. ข้าราชการประจำถอนประเด็นบางอย่างออกไป เพราะไม่ต้องการให้เกิดผลกระทบทางการเมือง

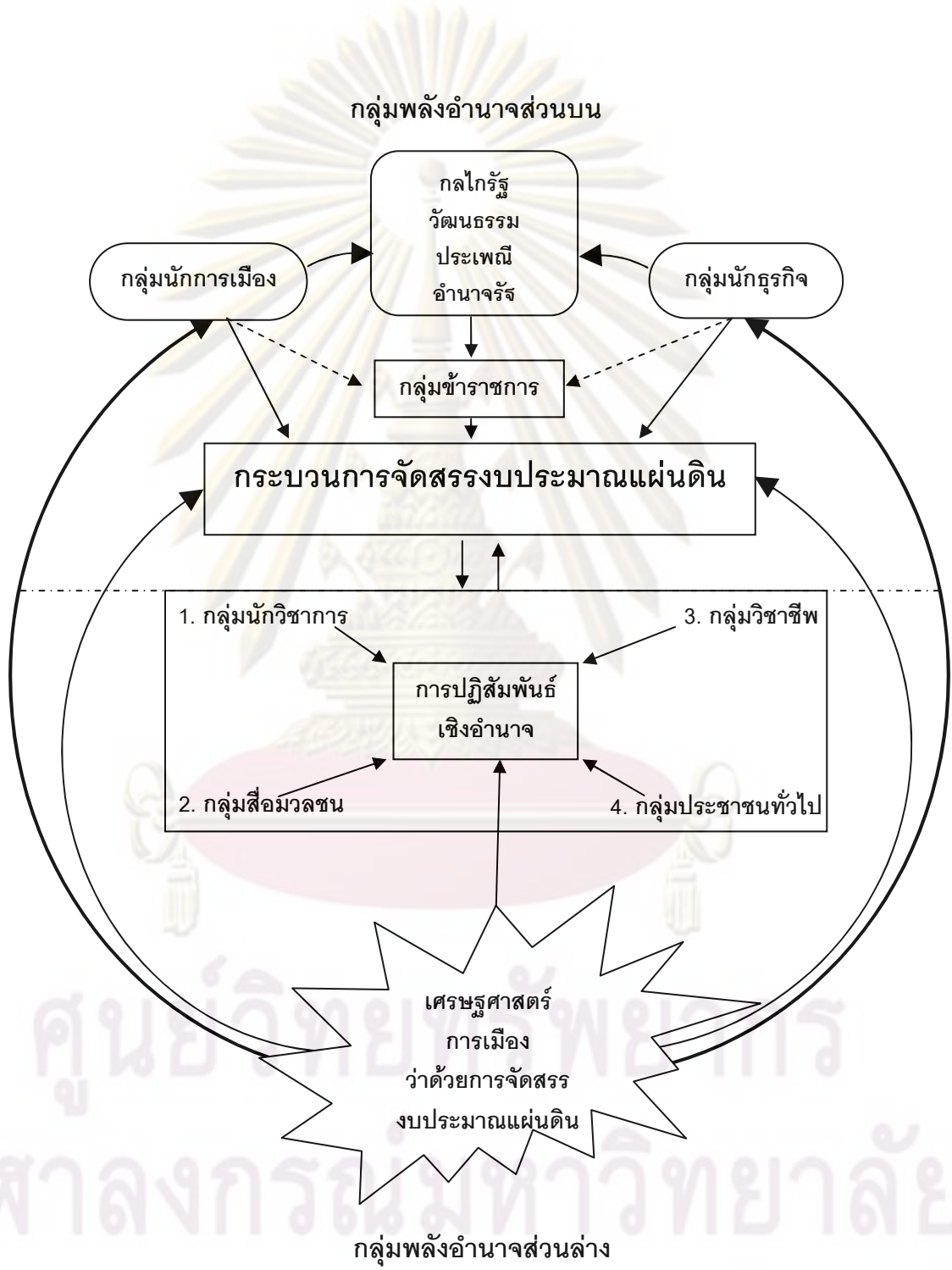
3. เกิดจากความลำเอียงของระบบการเมืองเองที่มักจะตอบสนองประเด็นปัญหาของกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองมากกว่าของประชาชนทั่วไป จึงทำให้บางประเด็นปัญหาถูกเก็บซ่อนไว้โดยปราศจากการดำเนินการใด ๆ ต่อไป

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ประเด็นปัญหาได้เข้าสู่วาระนโยบายและถูกนำขึ้นมาหยิบยกเพื่อพิจารณาตัดสินใจ ประเด็นปัญหานั้นจะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อเสนอหรือทางเลือกต่าง ๆ โดยบุคคลฝ่ายที่เกี่ยวข้องและมักจะมีการนำเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาอนุมัติเห็นชอบและประกาศใช้ต่อไป

กระบวนการกำหนดนโยบายงบประมาณ เริ่มจากการที่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและข้าราชการประจำ ร่วมกันกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลแล้วร่วมกันแปลงมาเป็นยุทธศาสตร์ชาติ นำไปจัดสรรงบประมาณ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาของประชาชน ในขั้นตอนนี้จะพบความลำเอียงของระบบการเมืองถ่วงการสนองนโยบายเป็นประโยชน์ต่อนักการเมืองและข้าราชการประจำ

<sup>47</sup> Thomas R. Dye. (1984). *Understanding Public Policy*, 5<sup>th</sup> ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall). P. 325-328.

การวิเคราะห์กระบวนการจัดสรรงบประมาณของไทย ที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชนชั้นที่ได้เปรียบและชนชั้นที่เสียเปรียบ



ที่มา : ปรับปรุงจากแนวคิดของ Karl Marx : โดยวนิดา สัจพันธ์ , 2549

จากกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ สามารถอธิบายและวิเคราะห์ได้ สอดคล้องกับแนวคิดของ Karl Marx คือ ในสังคมที่ปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตย จะมีระบบเศรษฐกิจเป็นระบบทุนนิยม ทำให้สังคมประกอบไปด้วย 2 ชั้น คือ ชั้นที่ได้เปรียบและชั้นที่เสียเปรียบ ตามแนวคิดพื้นฐานของ Karl Marx ซึ่งเชื่อว่า สังคมประกอบไปด้วยระบบย่อย (Subsystem) หลาย ๆ ระบบ และแต่ละระบบจะมีบทบาทหน้าที่ (Function) ในตัวของมันเอง บทบาทหน้าที่เหล่านี้ ไม่จำเป็นต้องสมดุลย์เสมอไป เนื่องจากมีความไม่เท่าเทียมกัน ไม่มีความเสมอภาคในสังคม จะมีทั้งกลุ่มที่อ่อนแอกว่า (Weak) และกลุ่มที่เข้มแข็ง (Strong) การที่จะอยู่ในดุลยภาพ (Equilibrium) ได้ ต้องปรับตัวเข้าหากัน (Adaptation) Karl Marx ไม่เชื่อว่าความสมดุลเป็นเรื่องบังเอิญ ถึงแม้ว่าจะสมดุล ก็เป็นเพียงระยะหนึ่งเท่านั้น ไม่ถาวรเนื่องจากเกิดความไม่เท่าเทียมกัน (Unbalance) ในสังคม มีผู้ครอบงำและผู้ถูกครอบงำ (Domination and Subordination) ทำให้เกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบในการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ที่มีต่อกันในเชิงเอาเปรียบ (Exploitation) เมื่อสังคมมีการเอาเปรียบ นำไปสู่ภาวะความขัดแย้ง ซึ่งเป็นธรรมชาติของระบบ สังคม เมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นในระบบใดก็ตาม หากมีการชุกชุมของความขัดแย้ง (Sharpen Conflict) ให้สูงขึ้น ก็จะทำให้เกิดการต่อสู้จากฝ่ายที่ถูกครอบงำ (Struggle) และผลของการต่อสู้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม (Social Change) ความขัดแย้งส่วนใหญ่จะมาจากภายในระบบ (Internal Conflict) ถ้าความขัดแย้งรุนแรงสูงขึ้น ก็จะนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหาร เพราะสมาชิกในสังคม ถูกบีบบังคับ เอาเปรียบ หรือถูกแย่งชิงผลประโยชน์มากเกินไป ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในปัจจุบัน ได้ศึกษาลักษณะการเปลี่ยนแปลงของสังคมดังกล่าว แล้วสร้างทฤษฎีความขัดแย้งขึ้น เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ไม่สนใจการนำไปใช้ จึงเป็นการวิเคราะห์แบบหยุดนิ่ง (Static) ส่วน Marxist ได้ศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ความขัดแย้งในสังคม แล้วนำไปแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งให้เห็นพลังสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ การต่อสู้ระหว่างชนชั้นที่ได้เปรียบ (Exploit Class) กับชนชั้นที่ถูกเอาเปรียบ (Exploited Class) ซึ่งเป็นลักษณะเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ ในประวัติศาสตร์สังคมที่มีความเปลี่ยนแปลง

หน่วยหลักในการวิเคราะห์ ชั้นชนเป็นหลักสากล ครอบคลุมที่ระบบสังคมโลก ยังครอบคลุมปัจจัยการผลิตส่วนบุคคล ครอบคลุม สังคมก็ยังคงเป็นสังคมชนชั้นในตัวของมันเอง (Class in itself) การวิเคราะห์จึงต้องมองในเชิงภาวะวิสัย (วัตถุ) การกระทำก็เพื่อชนชั้นของตนเองเสมอ



ไป (Class in itself) ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า “กลุ่มพลังอำนาจใดครอบครองปัจจัยการผลิต กลุ่มพลังอำนาจนั้นย่อมจัดสรรผลผลิตให้ตนเองและพวกพ้อง”

สังคมไทยในอดีตและปัจจุบัน อยู่ในสภาพที่เป็นวิกฤติการณ์ถาวร (Permanent Crisis) มีการต่อสู้ทางชนชั้นทั้งที่เปิดเผยและซ่อนเร้น จนเกิดเป็นสงครามประชาชน (Civil War) ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์แห่งชนชั้นของตน เนื่องจากมีการครอบงำทางอุดมการณ์ทำให้เกิดการต่อสู้ทางชนชั้น แต่สังคมถูกบิดเบือน ให้ดูเหมือนว่ามีความสามัคคีปรองดองกัน มีความสงบ ปราศจากความขัดแย้ง แต่ขณะเดียวกัน ความยากจนและช่องว่างระหว่างชนชั้นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีผลมาจากประเทศไทย พัฒนาประเทศแบบพึ่งพาถูกเอารัดเอาเปรียบ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มีการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ ทั้งด้านการผลิต การเงิน และการค้า ปัจจัยการผลิตและเงินทุน ถูกควบคุมโดยคนกลุ่มน้อยของสังคม ที่มีบทบาททางการเมือง เช่น รัฐมนตรีบางคนทำให้คนส่วนใหญ่ยากจน และถูกกีดกันออกไปจากอำนาจทางการเมือง ความขัดแย้งทางชนชั้น จึงมีระดับรุนแรงมากขึ้น ซึ่งสะท้อนชนชั้นผู้ปกครอง ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของข้าราชการ นายทุน นายหน้า และพ่อค้าชาวจีน ตลอดจนทุนต่างชาติ ทำให้กลุ่มนายทุน (นักธุรกิจ) กลุ่มข้าราชการ กลุ่มทหาร ที่เป็นชนชั้นปกครอง ที่อยู่ในโครงสร้างส่วนบน เข้ามากอบโกยผลประโยชน์ของรัฐ “เป็นกลุ่มนายทุนผูกขาด ทั้งระบบเศรษฐกิจและระบบการเมือง” ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบ จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เป็นธรรม การดำเนินธุรกิจไม่ว่าด้านเกษตร อุตสาหกรรม และเทคโนโลยี ผลกำไรเป็นของนายทุนที่รัฐบาลให้การคุ้มครองและสนับสนุนให้เกิด “นายทุนผูกขาด” สร้างเครือข่าย ชูตรีตชาวนาและผู้ใช้แรงงาน ผ่านการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ในการจัดสรรงบประมาณ แล้วยังเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน เข้ามาครอบงำนโยบายของประเทศทำให้ทุนขนาดเล็ก ร้านขายของชำ ไซ่ห่วยล้มละลาย

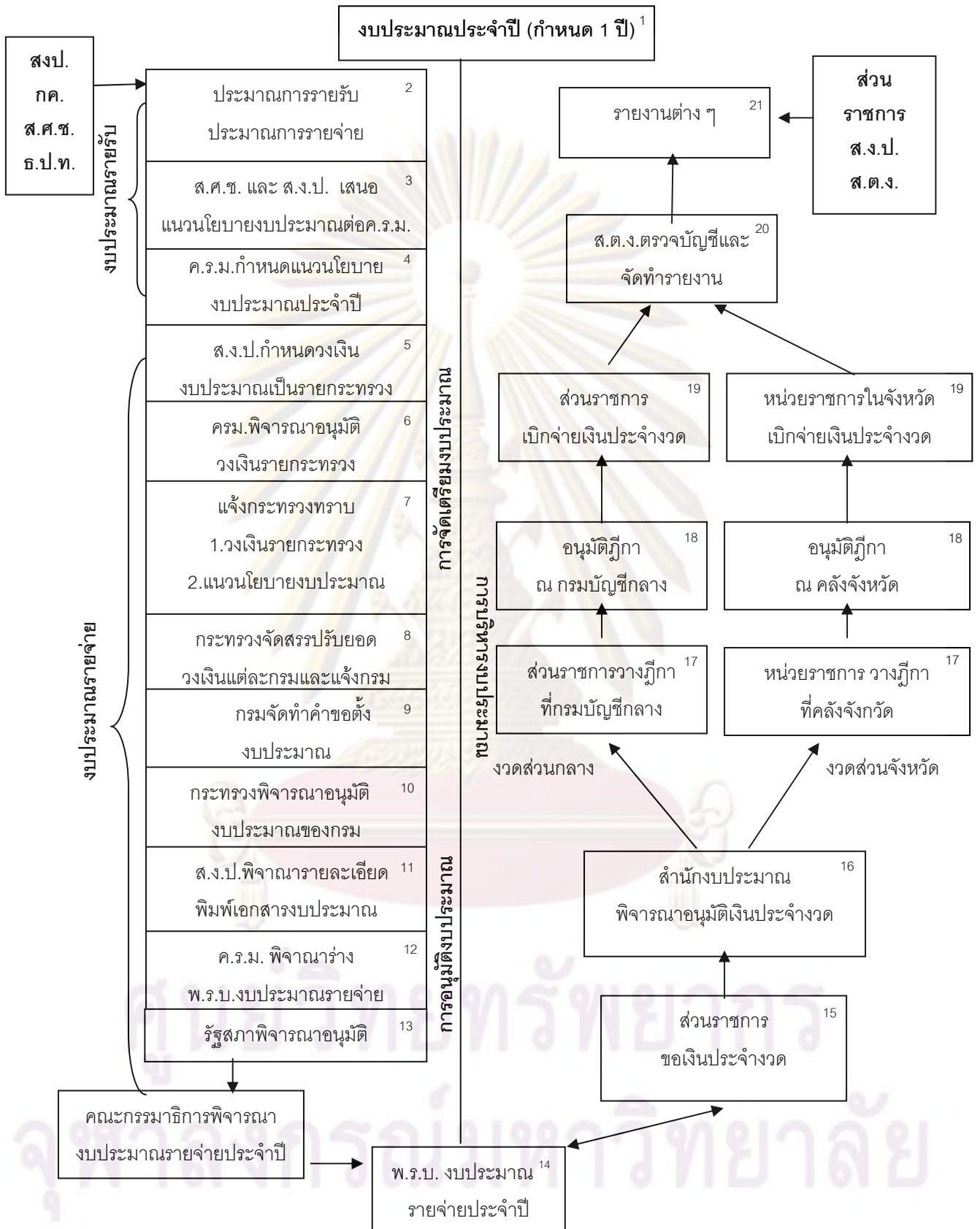
เมื่อกลุ่มทุนนิยมผูกขาด นักธุรกิจที่ผันตนเองมาเป็นนักการเมือง เข้ามากุมอำนาจรัฐ การเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ได้เข้ามาครอบครองอำนาจรัฐ ได้เป็นผู้กำหนดยุติติ สาธารณะ และยุติติหลัก ข้าราชการเป็นผู้กำหนดการผลิตยุติติสาธารณะในสังคมไทยในสมัยหนึ่ง นักการเมืองเป็นผู้คิดโครงการใหญ่ ที่ผูกพันงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ เป็นผู้คอยขงเรื่องให้นักการเมือง แต่ปัจจุบัน กลับกลายเป็นว่า ข้าราชการกำลังอ่อนแอลงทุกวัน และ “สูญเสียอิสรภาพ” ในการปกครองตนเอง ระบบอุปถัมภ์ในแวดวงราชการ ได้เปิดโอกาสให้การเมือง

แทรกแซงโดยง่าย ข้าราชการก็กลายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองไปเกือบ 100 เปอร์เซ็นต์สมรรถภาพในการสร้างนิติรัฐและนิติธรรมจะจึงลดลงไปอย่างยวบยาบ (นิธิ เอียวศรีวงศ์) งบประมาณต่าง ๆ ถูกจัดสรรไปตามความต้องการเพื่อตอบสนองคะแนนเสียงที่จะได้รับจากประชาชน ทำให้ประชาชนชาวไทยขาดความสามัคคี เกิดความต่อสู้ทางอุดมการณ์ นำไปสู่การขัดแย้ง เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทหารใช้พหุพลัง พลังอำนาจแห่งอาวุธและรถถัง ทำการปฏิวัติ รัฐประหาร ยึดอำนาจจากประชาชน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

กระบวนการจัดสรรงบประมาณของไทยเกิดจากกลุ่มพลังอำนาจส่วนบน ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองใช้อำนาจรัฐของระบอบประชาธิปไตย เข้ามาบริหารประเทศ กำหนดนโยบาย เศรษฐกิจเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องเป็นหลัก และการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงศึกษาวิเคราะห์ตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy เพื่อชี้ให้เห็น พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ที่มีการเอาวัดเอาเปรียบ และครอบงำประชาชน ทำให้งบประมาณส่วนใหญ่ ตกอยู่ในกลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มทหาร และกลุ่มข้าราชการมากกว่า กลุ่มประชาสังคม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 2.11 กระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย



ที่มา : ปรับปรุงจากสำนักงบประมาณ โดยวนิดา สัจพันธ์

การจัดทำงบประมาณเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) ซึ่งสำนักงบประมาณในฐานะเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายอนุญาตเพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

**2.11.1. การจัดเตรียมหรือการวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)** การวางแผนงบประมาณเป็นขั้นตอนการกำหนดกรอบนโยบายการคลังในระดับมหภาค (Macroeconomic) เพื่อสร้างความเชื่อมโยงในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศไปสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลและแผนปฏิบัติการของกระทรวง ประกอบด้วยขั้นตอน ต่าง ๆ ดังนี้

**1) การกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี (Budget Policy)**  
 นโยบายงบประมาณที่จะนำมาใช้ในแต่ละปีงบประมาณ สมควรที่จะกำหนดให้ใช้ในนโยบายงบประมาณแบบเกินดุล ขาดดุล หรือสมดุล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ชะลอการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ การกำหนดนโยบายงบประมาณหรือกรอบการคลังมหภาค (Macroeconomic Fiscal Framework) จะถูกกำหนดโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศ 4 หน่วยงาน คือ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจะพิจารณาคาดการณ์จากตัวแปรที่สำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น ข้อมูลรายได้ประชาชาติ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) อัตราเงินเฟ้อ และประมาณการรายได้ เพื่อนำไปกำหนดขนาดหรือวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่จะนำมาใช้ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งวงเงินงบประมาณที่กำหนดอาจเป็นนโยบายงบประมาณขาดดุลเกินดุล หรือสมดุลก็ได้ (โดยปกติจะดำเนินการในระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมีนาคมของปีถัดไป)

**2) การกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี** การกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นขั้นตอนการตัดสินใจในเรื่องการจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายในแต่ละเรื่องหลังจากกำหนดวงเงินงบประมาณรวมแล้ว ซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาความเชื่อมโยงจากลำดับความสำคัญของแผนในเรื่องต่าง ๆ ที่กำหนดใน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลไปสู่การกำหนดกรอบคำขอ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปี การวางแผนงบประมาณในเรื่องการกำหนดนโยบายงบประมาณ  
ประจำปี และการกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเสนอขอรับความ  
เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย

**3) การจัดทำงบประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายของ  
ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ** เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายและทิศ  
ทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณจะเวียนหนังสือแจ้งส่วน  
ราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปี พร้อมแจ้งปฏิทิน  
งบประมาณและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจะ  
ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

**4) การจัดทำงบประมาณการรายรับและคำขอของงบประมาณรายจ่าย  
ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ** เมื่อกระทรวงทราบวงเงินงบประมาณ และทิศทางการจัดสรร  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว กระทรวงจะร่วมกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดพิจารณา  
จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายได้ประจำปี โดยคำนึงถึงแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายฯ แนวนโยบาย  
รัฐบาล และนโยบายและแผนกลยุทธ์ของกระทรวง โดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวง  
จะจัดทำรายละเอียดคำขอของงบประมาณรายจ่ายตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวง สำหรับ  
ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้ก็จะจัดทำประมาณการรายได้ประจำปี ให้แล้วเสร็จตาม  
กำหนดเวลาในปฏิทินงบประมาณ เสนอสำนักงบประมาณ (ประมาณต้นเดือนกุมภาพันธ์) คำขอ  
งบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะแสดงรายละเอียดจำแนกงบประมาณรายจ่ายตาม  
แผนงาน (Program Classification) ที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ผลิต (Input)  
และผลลัพธ์ (Output / Outcome) ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ  
นโยบายของรัฐบาล

**5) การพิจารณาคำขอของงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้ใน  
ขั้นตอนของสำนักงานงบประมาณ** สำนักงบประมาณจะพิจารณารายละเอียดคำขอของงบประมาณ  
รายจ่ายและประมาณการรายได้ประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยคำนึงถึงแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายฯ และนโยบายของ

รับบาล โดยการจัดตั้งคณะกรรมการภายในสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาคำขอของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยใช้ระยะเวลาพิจารณาประมาณ 2 เดือน (กุมภาพันธ์ ถึง เมษายน) เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จจะจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกเป็นกระทรวงเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่สำนักงบประมาณจัดทำ

**6) การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นตอนของคณะรัฐมนตรี** คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่สำนักงบประมาณเสนอ เป็นรายการกระทรวง และจะมีมติอนุมัติวงเงินเป็นรายการกระทรวง โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสามารถปรับเปลี่ยนรายละเอียดเพิ่ม – ลดงบประมาณ งาน/โครงการภายใต้กระทรวงของตนได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และอยู่ภายในกรอบวงเงินของกระทรวงที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ โดยให้แต่ละกระทรวงส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาปรับปรุงและนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

**7) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นตอนของสำนักงบประมาณ** เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้ปรับปรุงแล้ว สำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณานำเสนอรัฐสภาก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 เดือน

### 2.11.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐบาลนำเสนอต่อรัฐสภา ก่อนนำไปจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณต่อไป โดยจะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 105 วัน นับตั้งแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ความเห็นชอบให้รัฐบาลนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ในวาระแรกนายกรัฐมนตรี ต้องให้คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ดังต่อไปนี้

1) **การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร** จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งเป็น 3 วาระ ดังนี้

**วาระที่ 1** เป็นการพิจารณาขั้นตอนของการพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือไม่ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการ โดยปกติรัฐบาลจะต้องลาออกหรือยุบสภา แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎร ลงมติรับหลักการ ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

**วาระที่ 2** เป็นการชี้แจงในชั้นกรรมาธิการงบประมาณ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมาธิการ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้แทนรัฐบาล ในการชี้แจงต่อคณะกรรมการงบประมาณ จะพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณด้วยตนเอง หรือพิจารณาตามคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านอื่นก็ได้

หลังจากคณะกรรมการงบประมาณ พิจารณาเสร็จแล้ว จะเป็นการประชุมเต็มสภาโดยพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การอภิปรายจะทำได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้ที่แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการวิสามัญ สงวนความเห็นไว้ การพิจารณาสมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าขัดแย้งกันเท่านั้น

**วาระที่ 3** การพิจารณาในวาระที่ 3 ไม่มีการอภิปราย แต่จะพิจารณาลงมติอนุว่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือไม่ผ่าน ถ้าลงมติอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะนำเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

2) **การพิจารณาของวุฒิสภา** การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภาใช้วิธีการเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติฯ มาถึงวุฒิสภา การพิจารณาของวุฒิสภาจะกระทำได้โดยให้ความเห็นชอบหรือไม่เท่านั้น จะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ได้ ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบ วุฒิสภาจะยับยั้งและส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าเห็นชอบด้วยนายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นกฎหมายใช้บังคับภายในปีงบประมาณต่อไป

3) **กรณีที่ถูกวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย** ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็จะยับยั้งและส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณคืนไปให้สภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณขึ้นพิจารณาใหม่ทันที และถ้าพิจารณายืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

4) **กรณีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้ทันภายในวันเริ่มต้นปีงบประมาณ** โดยปกติรัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 1 ตุลาคม ถ้ารัฐสภาไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้ทันในวันเริ่มต้นปีงบประมาณ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายวิธีการงบประมาณ ได้บัญญัติให้นางบประมาณรายจ่ายปีที่ผ่านมาแล้วมาใช้ไปพลางก่อน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด โดยการอนุมัติของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ แล้วจึงแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบและถือปฏิบัติต่อไป เพื่อมิให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต้องหยุดชะงักลง ทั้งนี้ เมื่อรัฐสภาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว รัฐบาลก็สามารถนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินได้

### 2.11.3 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว กระบวนการงบประมาณขั้นต่อไป คือ การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และระเบียบปฏิบัติและหรือนโยบายของรัฐบาลที่อาจกำหนดขึ้นระหว่างปีงบประมาณ ทั้งนี้ มีแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่ายประจำปี และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ดังนี้



1) **การขอเงินประจำงวด** ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องอนุมัติเงินประจำงวด ตามแผนปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละงานหรือโครงการในแต่ละแผนงาน ภายในกรอบงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรืองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้เป็นกฎหมายไม่ทันปีงบประมาณใหม่ โดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องยื่นคำขอเงินประจำงวดครั้งแรกของแต่ละงวดต่อสำนักงบประมาณก่อนวันเริ่มต้นของระยะเวลาของงวดนั้น ๆ เป็นเวลาอย่างน้อย 15 วัน

## 2) การขอเงินประจำงวดงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

2.1 การขออนุมัติเงินประจำงวด ต้องขออนุมัติมาเป็นแผนงานจำแนกเป็นงาน/โครงการ โดยระบุเงินประจำงวดของแต่ละงาน/โครงการ และจำนวนเงินของแต่ละหมวดรายจ่ายของแต่ละงานหรือโครงการที่ขอเบิกกับกรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี

2.2 สำหรับหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ไม่ต้องระบุจำนวนเงินที่จะขอเบิกกับสำนักงานคลังจังหวัด แต่ให้แสดงจำนวนเงินทั้งสิ้นของแต่ละหมวดไว้ในยอดที่จะเบิกกับกรมบัญชีกลาง

2.3 การขอเงินประจำงวดของแผนงานที่มีโครงการเงินกู้ต่างประเทศรวมอยู่ด้วย จะต้องใช้เงินบาทสมทบ ให้ขอใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลพร้อมกับการขอเงินประจำงวดของแผนงานนั้น ๆ ด้วย โดยระบุจำนวนเงินของแต่ละหมวดรายจ่ายที่ขอใช้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งจะเบิกกับกรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคลังจังหวัด แล้วแต่กรณี

2.4 ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องแสดงรายละเอียดประกอบการขอเงินประจำงวด ดังนี้

- เงินประจำงวดของแต่ละงาน/โครงการ ที่ขอเบิกกับสำนักเบิกแต่ละแห่ง

- จำนวนเงินแต่ละหมวดรายจ่ายของแต่ละงาน/โครงการ ที่ขอเบิกกับสำนักเบิกแต่ละแห่ง

- รายการและรายละเอียดประกอบ เช่น คุณลักษณะเฉพาะของรายการค่าครุภัณฑ์ ประเภทของสิ่งก่อสร้างขนาดหรือเนื้อที่ของอาคารที่จะ ก่อสร้าง สำหรับ

รายการค่าใช้จ่ายหมวดเงินอุดหนุนและหมวดรายจ่าย อื่นที่มีลักษณะการเบิกจ่ายอยู่ในลักษณะหมวดได้ให้ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติในลักษณะหมวดนั้นโดยอนุโลม

### 3) การขอเงินประจำงวดกลาง

การขอเงินประจำงวดกลาง มีวิธีการแตกต่างไปจากการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ ซึ่งมีหลักปฏิบัติ ดังนี้

3.1 รายจ่ายงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร ได้แก่

- เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ
- เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง
- เงินช่วยเหลือค่าครองชีพข้าราชการและลูกจ้าง
- ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ
- เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือน และเงินปรับวุฒิข้าราชการ
- เงินปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้าง ให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้ขอเงินประจำงวด และส่วนราชการเบิกจ่ายได้ตามจำนวนที่จ่ายจริง

ประเทศ

ผู้ขอเงินประจำงวด และส่วนราชการเบิกจ่ายได้ตามจำนวนที่จ่ายจริง

3.2 รายจ่ายงบกลางรายการเงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในยื่นคำขอจัดสรรต่อสำนักงบประมาณ โดยจำแนกเงินที่ขอจัดสรรตามหมวดรายจ่าย

3.3 รายจ่ายงบกลางอื่น ๆ ให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายขอทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ หากมีการขอใช้เงินงบกลางในลักษณะหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น จะต้องแสดงรายละเอียดและส่งเอกสารประกอบรายการทำนองเดียวกับการขอเงินประจำงวดปกติ สำหรับการขอใช้เงินงบกลางเฉพาะรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาก่อนเว้นแต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการแล้ว

4) การใช้รายจ่าย เมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณแล้วการใช้รายจ่ายต้องทำตามแผนงาน งานหรือโครง และจำนวนเงินที่สำนักงบประมาณกำหนดในใบอนุญาตเงินประจำงวดโดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

4.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำให้ถ่วงจ่ายกับหมวดเดียวกันของแผนงาน งานหรือโครงการอื่นได้ แต่สำหรับเงินเดือนอัตรา ตั้งใหม่ และค่าจ้างประจำอัตราตั้งใหม่ ให้เบิกจ่ายตามที่สำนักงบประมาณกำหนดในใบยืนยันยอดเงินเดือนตั้งใหม่ประจำปี หรือใบยืนยันยอดค่าจ้างประจำตั้งใหม่ประจำปี หรือตามที่จะได้รับความตกลงกับสำนักงบประมาณ

4.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราวให้เบิกจ่ายตามที่สำนักงบประมาณกำหนด ใบยืนยันยอดค่าจ้างชั่วคราวประจำปี หรือตามที่จะได้รับความตกลงกับกรมบัญชีกลาง

4.3 หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ และหมวดค่าสาธารณูปโภค ให้ถ่วงจ่ายกันได้ภายในหมวดรายจ่ายเดียวกัน

4.4 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ให้เบิกจ่ายตามรายการ จำนวนเงิน และรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด ในใบอนุมัติเงินประจำงวด

## 5) การใช้รายจ่ายงบกลาง

5.1 การใช้รายจ่ายงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร ได้แก่ เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ข้าราชการและลูกจ้าง ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือน และเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้าง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถถ่วงจ่ายกันได้ระหว่างประเภทต่าง ๆ ในรายการเดียวกัน

5.2 งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ ให้ใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในกำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงบประมาณ

5.3 งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการอื่นๆ ให้ใช้จ่ายตามจำนวนเงินและหมวดรายจ่ายที่ระบุในใบจัดสรรงบกลาง สำหรับส่วนราชการใดเบิกจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำให้โอนไปตั้งจ่ายในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการนั้นการใช้รายจ่ายงบกลางแต่ละหมวดรายจ่าย ปฏิบัติเช่นเดียวกับงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

## 6) การโอนงบประมาณ

การโอนงบประมาณ ในการบริหารงบประมาณ หมายถึงการโอนงบประมาณรายจ่ายที่ยังไม่มีการอนุมัติเงินประจำงวด การโอนเงินประจำงวด และการเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด โดยต้องปฏิบัติตามนัยแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2525 ซึ่งกระทำได้หลายกรณี ดังนี้

- 6.1 การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดรายจ่าย
- 6.2 การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างงาน/โครงการ
- 6.3 การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างแผนงาน
- 6.4 การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างสำนักเบิกส่วนกลางกับส่วน

จังหวัด

- 6.5 การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างสำนักเบิกในส่วนจังหวัด
- 6.6 การเปลี่ยนแปลงรายการและหรือจำนวนเงินของรายการที่ระบุไว้ใน

ในเอกสารงบประมาณ หรือในเอกสารประกอบการอนุมัติเงินประจำงวด

- 6.7 การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการในงบกลาง
- 6.8 การโอนงบประมาณรายจ่ายไปตั้งเป็นงาน/โครงการใหม่ หรือไป

เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ

- 6.9 การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือการโอนเงิน

งบประมาณรายจ่ายไปตั้งเป็นเงินทุนหมุนเวียนการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายโดยทั่วไป จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ เว้นแต่กรณีที่ได้มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการหรืออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบอำนาจให้โอนเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ สำหรับข้อการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการในงบกลางนั้น สำนักงบประมาณจะให้โอนได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี ส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายไปตั้งเป็นงาน/โครงการใหม่ หรือไปเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือการโอนงบประมาณรายจ่ายไปตั้งเป็นเงินทุนหมุนเวียน จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

## 7) การโอนงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หัวหน้า

ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนเงินประจำงวดและเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

7.1 โอนเงินประจำงวดระหว่างหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ในงาน/โครงการเดียวกัน ดังนี้ โอนหมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุจากสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันในสำนักเบิกอื่น โอนหมวดค่าสาธารณูปโภคจากสำนักงานคลังจังหวัดแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันในสำนักงานคลังจังหวัดอื่น โอนหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ไปตั้งจ่ายในหมวด ค่าสาธารณูปโภคภายในสำนักเบิกเดียวกันหรือต่างสำนักเบิก โอนหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ไปตั้งจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำภายในสำนักเบิกเดียวกันหรือต่างสำนักเบิก แต่การโอนดังกล่าว ต้องไม่เป็นการโอนเพื่อตั้งอัตราเงินเดือนหรืออัตราค่าจ้างประจำอัตราใหม่

7.2 โอนเงินประจำงวดระหว่างงาน/โครงการ ภายในแผนงานเดียวกัน ดังนี้ โอนหมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ จากงาน/โครงการหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันของงาน/โครงการอื่นภายในสำนักเบิกเดียวกัน หรือต่างสำนักเบิก โอนหมวดค่าสาธารณูปโภคจากงาน/โครงการหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันของงาน/โครงการอื่นภายในสำนักเบิกเดียวกัน โอนหมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ จากงาน/โครงการหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดค่าสาธารณูปโภคในงาน/โครงการอื่นภายในสำนักเบิกเดียวกันหรือต่างสำนักเบิก

7.3 เปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดโดยเพิ่มวงเงินประจำงวดของค่าครุภัณฑ์ที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วรายการละ ไม่เกิน 500,000 บาท และรายการค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วรายการละไม่เกิน 5,000,000 บาท แต่ไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้างภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติไว้ได้อีกไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินประจำงวดของแต่ละรายการโดยการใช้จ่ายเงินประจำงวดที่เหลือจ่ายหรือการลดจำนวนหรือระงับการซื้อ หรือจ้างครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด

## 8) การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายงบกลาง การโอน

เปลี่ยนแปลงรายการงบกลาง ประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1) การโอนระหว่างรายการในงบกลาง ได้แก่ การเพิ่ม-ลดวงเงินงบกลางรายการใดรายการหนึ่งในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสำนักงบประมาณจะโอนได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี

2) การโอนเงินงบกลางไปเพิ่มงบประมาณของส่วนราชการ

3) หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบกลางได้เฉพาะในงานหรือโครงการเดียวกันดังนี้ โอนเงินงบกลางหมวดค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุจากสำนักเบิกแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันในสำนักงานเบิกอื่น โอนเงินงบกลางหมวดค่าสาธารณูปโภคจากสำนักงานคลังจังหวัดแห่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกันในสำนักงานคลังจังหวัดอื่น โอนเงินงบกลางหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ไปตั้งจ่ายในหมวดค่าสาธารณูปโภคในหมวดเดียวกันในสำนักงานคลังจังหวัดอื่น

4) เปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงบกลาง โดยเพิ่มวงเงินประจำงวดของ ค่าครุภัณฑ์ที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วรายการละ ไม่เกิน 500,000 บาท และรายการค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วรายการละไม่เกิน 5,000,000 บาท แต่ไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้างภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติไว้ได้อีกไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินประจำงวดของแต่ละรายการโดยการใช้จ่ายเงินประจำงวดที่เหลือจ่ายหรือการลดจำนวนหรือระงับการซื้อ หรือจ้างครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

แนวจากแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ และตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในแต่ละปีงบประมาณยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งในปีงบประมาณปัจจุบันมีการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขอและการอนุมัติเงินประจำงวด และการโอนงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณ จะอนุมัติเงินประจำงวดสำหรับรายจ่ายในลักษณะรายจ่ายประจำ และรายจ่ายค่าครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างบางกรณี ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเต็มวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ตั้งแต่เริ่มต้นปีงบประมาณ ส่วนในเรื่องการโอนงบประมาณ ได้กำหนดเงื่อนไขให้โอนงบประมาณได้เฉพาะกรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาคัดข้องในการดำเนินงาน ตามเป้าหมายวัตถุประสงค์เดิม

#### 2.11.4 การติดตามและประเมินผลงบประมาณ ตาม (ร่าง) พ.ร.บ. วิธีการ

งบประมาณฉบับใหม่ มาตรา 36 และ 37 ให้คณะกรรมการกำหนดกรอบและกระบวนการติดตามประเมินผลงานการใช้จ่ายงบประมาณของ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานลักษณะพิเศษ

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้รัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการปฏิบัติการ และรายงานผลการใช้จ่ายเงินเพื่อรายงานผลงานตามที่ได้ให้ไว้ในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ โดยมีองค์ประกอบเป็นไปตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้คณะกรรมการประมวลรายงานผลการปฏิบัติการเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

**แนวคิดหลักในการติดตามประเมินผล** ในขั้นตอนการจัดทำและวางแผนงบประมาณ จะดำเนินการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ต่อจากนั้นจะดำเนินการแปลงเป้าหมายดังกล่าวสู่เป้าหมายการให้บริการสาธารณะระดับกระทรวง หลังจากนั้นกระทรวงจะร่วมกับส่วนราชการภายในกระทรวง เพื่อกำหนดผลผลิตที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายให้บริการสาธารณะดังกล่าวต่อไปในขั้นตอนการวางแผนงบประมาณจะดำเนินการจัดสรรทรัพยากร โดยพิจารณาจากนโยบายจากระดับบนสู่ระดับล่างเป็นสำคัญต่อไป เมื่อเข้าสู่กระบวนการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การติดตามและประเมินผล จะต้องดำเนินการจากระดับล่างสู่บน ดังนี้

- 1) เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ
- 2) เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ
- 3) ผลผลิต
- 4) กิจกรรม/กระบวนการ
- 5) งบประมาณ

ส่วนราชการนำงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ ไปดำเนินงาน ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตคือสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน โดยผลผลิตนั้น ต้องมีเครื่องชี้วัด ในเชิงปริมาณคุณภาพระยะเวลาและต้นทุนการผลิต รายละเอียดของการผลิต จะปรากฏเป็นพันธะสัญญาที่หัวหน้าหน่วยงานจะต้องดำเนินการส่งมอบให้กระทรวง สำนักงานงบประมาณจะเป็นหน่วยงานที่ติดตามประเมินผลว่าส่วนราชการต่าง ๆ สามารถจัดทำผลผลิตบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เมื่อหน่วยงานดำเนินการจัดทำผลผลิตบรรลุผล สิ่งก็ตามมาก็คือ ความสำเร็จตามเป้าหมาย การให้บริการสาธารณะระดับกระทรวง ซึ่งมีตัวชี้วัดความสำเร็จ รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับคณะกรรมการ คณะกรรมการสำนักงานงบประมาณจะติดตามและประเมินผลเป้าหมายการให้บริการ ในเชิงประสิทธิผลที่เกิดขึ้น

### วัตถุประสงค์และการติดตามประเมินผล

- 1) เพื่อตรวจสอบการบริหารจัดการงบประมาณของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ว่ามีประสิทธิภาพ (Operational Efficiency) คุ่มค่า สอดคล้อง กับการวางแผนใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตและเป้าหมายการให้บริการสาธารณะที่กระทรวงต้องดำเนินการ ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ รัฐบาล และรัฐสภาหรือไม่อย่างไร
- 2) การติดตามและประเมินผล ต้องใช้เทคนิค วิธีการ ข้อมูลในการวิเคราะห์ที่มีความน่าเชื่อถือ มีความถูกต้อง ทันสมัย ครบถ้วน สามารถนำเสนอผล การติดตามได้อย่างรวดเร็วทันเวลา
- 3) การติดตามและประเมินผล การตรวจสอบจะครอบคลุมทั้งด้านการเงิน และผลการดำเนินงาน (Financial and Non Financial Performance)

### บทบาทหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณในการติดตามผล

ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ เปิดโอกาสให้มีการกระจายความรับผิดชอบ ไปสู่หน่วยงานปฏิบัติมากขึ้น โดยให้กระทรวงเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวง รัฐมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดทรัพยากร กระบวนการ ผลผลิต และงบประมาณภายในกระทรวงได้เอง การดำเนินการ จึงต้องอาศัยระยะเวลาหลายปี เนื่องจากเป้าหมายการให้บริการสาธารณะต้องใช้เวลานานกว่าจะบรรลุผล ยากต่อการติดตามและประเมินผลในระหว่างปี สำนักงานงบประมาณจึงต้องสร้างระบบ วิธีการ ตลอดจนฐานข้อมูล ในการผลิต ทั้งในระดับผลผลิต และเป้าหมายในการให้บริการ สามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานงบประมาณจะติดตามประเมินผล ในเรื่องสำคัญ ๆ ดังนี้

- 1) ติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ ในขั้นตอนการส่งมอบผลผลิต โดยพิจารณาจากปริมาณ คุณภาพ ระยะเวลา ราคาต้นทุน และเชิงประสิทธิผลที่เกิดขึ้น โดยเปรียบเทียบกับข้อมูลที่วางแผนไว้ เพื่อให้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจ ระหว่างปีงบประมาณ
- 2) ประเมินผลการสำเร็จของเป้าหมาย การให้บริการสาธารณะในเชิงประสิทธิผล คือผลที่เกิดขึ้นจริงนำไปสู่ความสำเร็จ ตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะเพียงใด



### วิธีการและขั้นตอนในการติดตามและประเมินผล

1) งบประมาณระบบใหม่ การประเมินผลจะเน้นความสำคัญ ผ่านการรายงานผลทางการเงิน และผลการดำเนินงานเป็นหลัก โดยสำนักงบประมาณ ดำเนินการร่วมกับกระทรวงการคลัง ทำระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง เมื่อการรายงานผลทางการเงินเสร็จเรียบร้อยแล้วจะสามารถทราบรายละเอียดของสินทรัพย์ หนี้สิน รายได้ ค่าใช้จ่ายที่มีความครบถ้วนและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ รายงานผลการปฏิบัติงานที่กระทรวงแจ้งมาต้องแสดงรายละเอียด เกี่ยวกับความสำเร็จของผลผลิต และเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ

2) ระยะเวลาในการติดตามและประเมินผล คือ 1 ตุลาคม ของทุกปี ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต้องนำส่งแผนการดำเนินงานในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามแบบรายงาน แผน/ผลการดำเนินงาน และข้อตกลงการจัดทำผลผลิต ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลของตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ คุณภาพ ระยะเวลา และต้นทุน ให้แก่สำนักงบประมาณทราบภายใน วันที่ 15 กันยายน ของทุกปี<sup>48</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>48</sup> สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2549

## บทที่ 3

### การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณ

#### 3.1 การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณ<sup>49</sup>

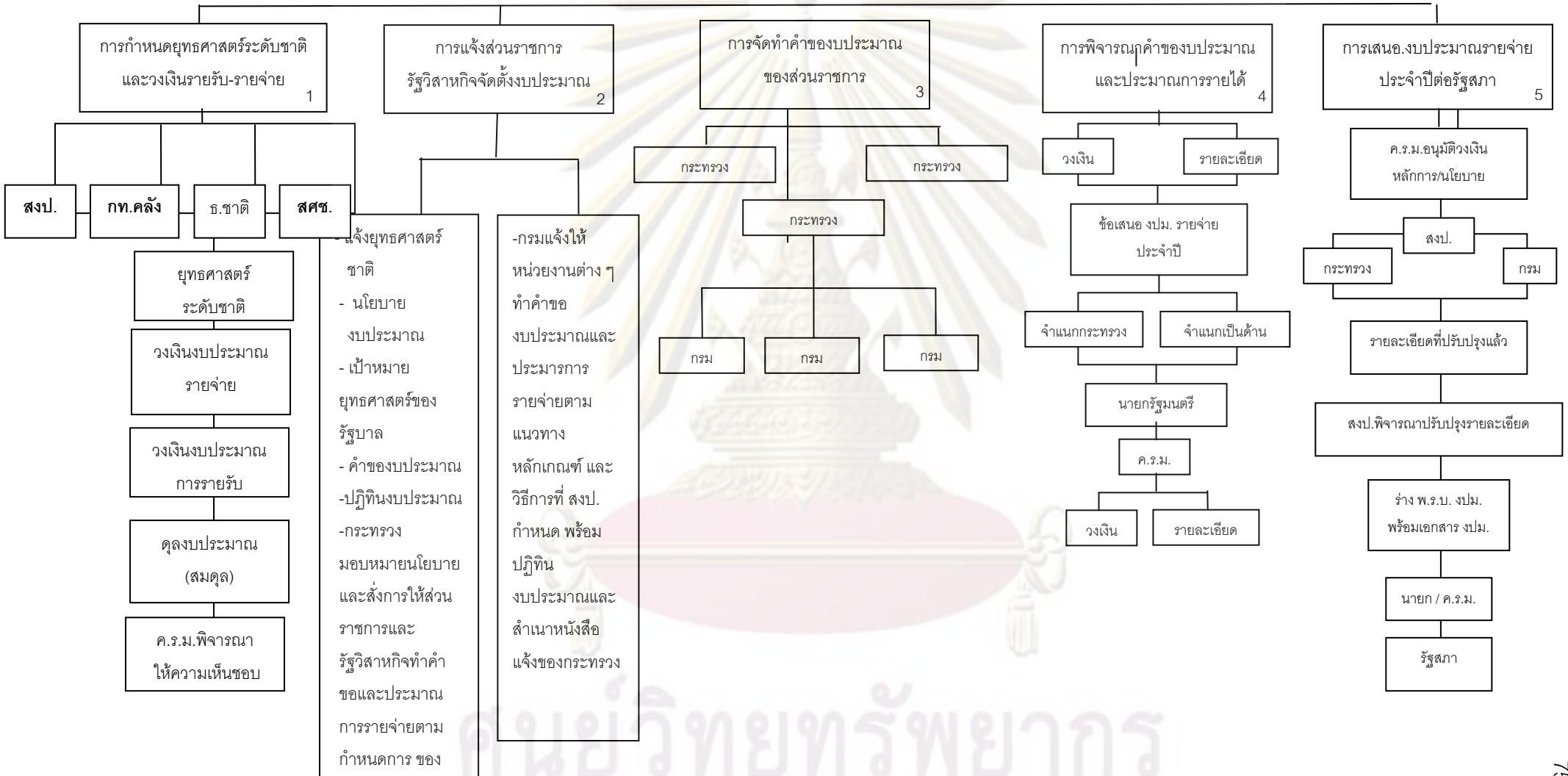
ตามปกติการจัดเตรียมงบประมาณจะประกอบด้วย กลุ่มคนหรือกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เข้ามามีปฏิสัมพันธ์และบทบาทร่วมกันในการจัดเตรียมงบประมาณ ทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างกลุ่มนักการเมือง กลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และหน่วยราชการต่าง ๆ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มธนาคารโลก (World Bank) กลุ่มกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และกลุ่มประชาสังคม การที่กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เหล่านี้ เข้ามามีบทบาทก่อให้เกิดผลกระทบต่อทิศทางและปริมาณเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านการมั่นคง ฯลฯ โดยที่ประชาชนซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศมักจะไม่ค่อยมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมกับกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ในการจัดเตรียมงบประมาณของประเทศแต่ประการใด นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สาเหตุเป็นเพราะว่าการเมืองของไทย ตกอยู่ในวังวนของรัฐประหารกับประชาธิปไตยครั้งโบ หรือก่อนโบส่วนใหญ่มาโดยตลอด

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

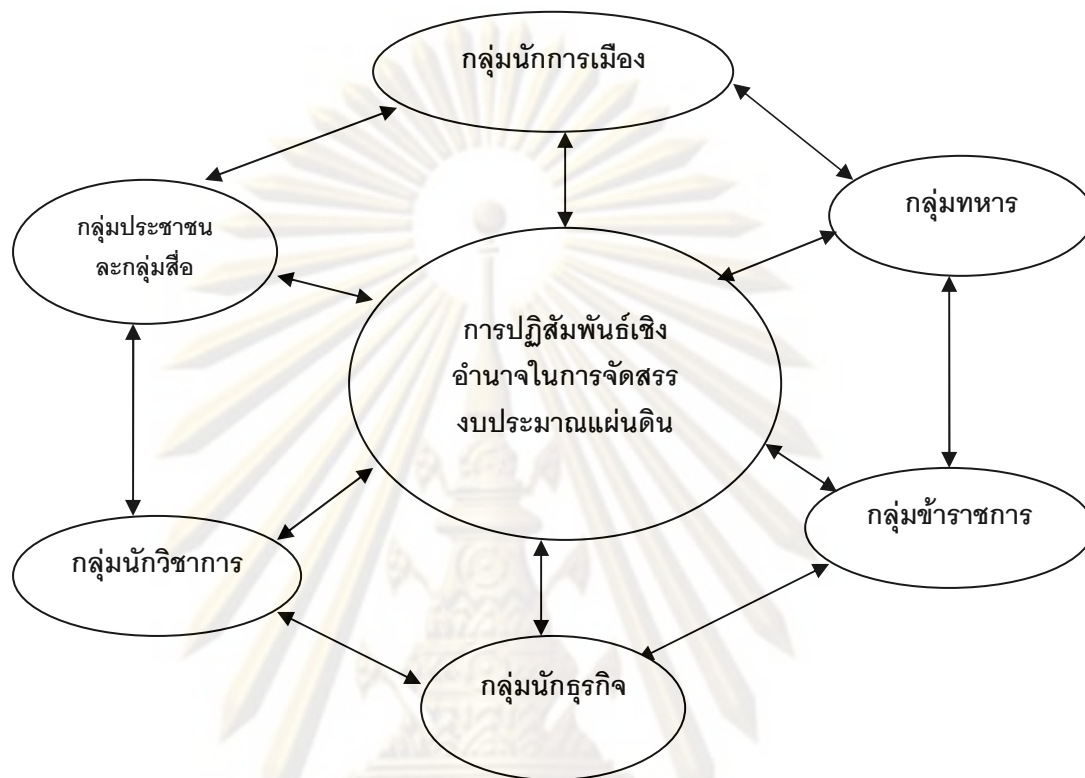
<sup>49</sup> ผลการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ, (ภาคผนวก ค.).

## การจัดเตรียม งบประมาณ



ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

### การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ



#### 3.1.1 ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2502 - 2516)

หลังจากที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (กลุ่มทหาร) ได้ปฏิบัติยึดอำนาจการปกครองประเทศและเข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2502 ได้ทำตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญทางด้านบริหารจากประเทศสหรัฐอเมริกา (Public Administration Service : PAS) โดยให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานงบประมาณให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การจัดเตรียมงบประมาณสมัยนั้นจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของทหาร กลุ่มทหารจะมีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของไทย

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2503 – พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นช่วงระยะที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพล ถนอม กิตติขจร ใช้อำนาจทหารเข้าปกครองประเทศ งบประมาณแผ่นดินจะถูกจัดสรรไปยังด้านการป้องกันประเทศ เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมของทหารเป็นจำนวนมากและมีสัดส่วนสูงมากกว่าด้านอื่น ๆ โดยมีสัดส่วนงบประมาณของทหารสูงใกล้เคียงกับงบประมาณด้าน

การศึกษา ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่างบประมาณด้านทหารในขณะนั้น ปี พ.ศ. 2504 – 2512 และสัดส่วนงบประมาณด้านป้องกันประเทศสูง (ตามตารางในภาคผนวก ง.) อาจวิเคราะห์ได้ว่าจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายไม่ได้จัดทำเพื่อประชาชนหรือตามความจำเป็นและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่การจัดเตรียมงบประมาณเพื่อจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตนเอง (กลุ่มทหาร) ที่มีอิทธิพลในการบริหารประเทศในขณะนั้น

ตามปกติการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายในสมัยที่ทหารครองอำนาจรัฐ กลุ่มข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานงบประมาณจะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณากำหนดนโยบายการใช้จ่ายงบประมาณว่าจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปทางด้านใดและจำนวนเท่าไรจึงจะเหมาะสม โดยสำนักงานงบประมาณจะมีหนังสือเวียนแจ้งให้ส่วนราชการต่างๆ จัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอมายังสำนักงานงบประมาณ เพื่อพิจารณาตามนโยบายและเพดานงบประมาณ ที่สำนักงานงบประมาณกำหนดแล้ว สำนักงานงบประมาณจะรวบรวมคำขอของงบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอมาและพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ตามที่สำนักงานงบประมาณเห็นสมควร สำนักงานงบประมาณ และกลุ่มราชการจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและเพดานงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งงบประมาณของกระทรวงกลาโหม (กลุ่มทหาร) ซึ่งหากช่วงใดที่กลุ่มทหารมีอิทธิพลต่อการบริหารประเทศ สำนักงานงบประมาณก็จะถูกอิทธิพลของกลุ่มทหารครอบงำในการกำหนดเพดานงบประมาณ เพื่อจัดสรรงบประมาณให้ทหารมากขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2503 – 2516 เป็นช่วงปีที่ทหารมีอำนาจในการปกครองประเทศ เพดานงบประมาณรายจ่ายจึงมักจะถูกจัดสรรให้แก่ทหารสูงกว่าด้านอื่น ๆ และสูงใกล้เคียงกับงบประมาณรายจ่ายของด้านการศึกษา (ตามตารางในภาคผนวก ง.) ซึ่งเป็นรายจ่ายที่จำเป็นมากกว่าสำหรับประชาชนอย่างมากในขณะนั้น

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้สำนักงานงบประมาณจะถูกครอบงำในการเตรียมงบประมาณให้แก่กลุ่มทหารในสัดส่วนที่สูง แต่อิทธิพลของสำนักงานงบประมาณ (กลุ่มข้าราชการ) ก็ยังคงมีอยู่ในขั้นตอนการกำหนดและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่ด้านอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะจำนวนงบประมาณที่เหลือหลังจากการจัดสรรให้แก่กลุ่มทหาร รวมกันแล้วยังมากกว่างบประมาณรายจ่ายของกลุ่มทหารอีกมาก (ตามตารางในภาคผนวก ง.)

สำนักงานประมาณจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กระทรวงและ ส่วนราชการต่าง ๆ จัดเตรียมและทำคำขอเข้ามายังสำนักงานประมาณ กระทรวงและส่วนราชการต่าง ๆ จะพิจารณาจัดเตรียมและทำคำขอใช้งบประมาณตามดุลพินิจของกระทรวงและส่วนราชการเอง โดยไม่มีการสอบถามความคิดเห็นจากประชาชน นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ โดยอ้างว่าประชาชนส่วนใหญ่ ยังมีการศึกษาน้อย ยังไม่เข้าใจกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นบทบาทของการมีส่วนร่วมในการจัดเตรียมงบประมาณของประชาชน นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิยังอยู่ในระดับต่ำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งขึ้นในสมัยนั้น จึงไม่ตรงกับ ความจำเป็นและความต้องการของประชาชนและนักธุรกิจอย่างแท้จริง

ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อวงเงินและรายละเอียดคำขอใช้งบประมาณที่สำนักงานประมาณเสนอให้พิจารณานั้น คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาว่า รัฐบาลมีความสามารถที่จะหางบประมาณรายรับ เพื่อนำมาใช้จ่ายตามที่สำนักงานประมาณเสนอ และในขณะที่กลุ่มนักการเมือง (รัฐมนตรีของแต่ละกระทรวง) จะพิจารณางบเงินและรายละเอียดงบประมาณที่สำนักงานประมาณจัดสรรให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ว่ามีจำนวนพอเพียงหรือตรงตามที่กระทรวงเสนอขอไว้หรือไม่ หากไม่พอเพียงหรือไม่ตรงตามที่ตนเสนอขอ ก็จะพยายามขอเพิ่มเติมให้เพียงพอและตรงต่อความต้องการของตนที่มีอยู่ โดยจะให้ไปตั้งงบประมาณจากกระทรวงอื่น เพื่อนำมาเพิ่มให้แก่กระทรวงของตนเอง

สำหรับกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่มีอิทธิพลต่อการบริหารประเทศ แต่ต้องการที่จะได้งบประมาณรายจ่ายไปเพื่อดำเนินการ เพื่อหากำไรในทางธุรกิจ จะต้องพยายามติดต่อและมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มทหาร (กลุ่มผู้ปกครองประเทศ) และกลุ่มราชการ (สำนักงานประมาณและส่วนราชการต่าง ๆ) กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในขณะนั้นจึงมีอิทธิพลและบทบาทไม่มาก ต่อการจัดเตรียมและทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

**3.1.2 สมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เสถียร ปราโมทย์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2518)** หลังจากที่ยอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม และจอมพลถนอม กิตติขจร (กลุ่มทหาร) ได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศในลำดับถัดมา ในสมัยนั้นได้มีการคอร์รัปชันกันมาก ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ และกลุ่มทหารพยายามที่จะต่ออายุราชการเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง รัฐบาลสมัย จอมพลถนอม กิตติขจร จึงถูก

นักศึกษาประท้วง และถูกขับไล่ออกนอกประเทศไปในที่สุด ต่อมา ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ ชนะการเลือกตั้ง และได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้น แต่การจัดตั้งรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ เป็นการจัดตั้งในลักษณะรัฐบาลผสม มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าร่วมเป็นรัฐบาล

ดังนั้นในการพิจารณาจัดเตรียมและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระหว่างพรรคการเมืองในรัฐบาล มีการแย่งชิงงบประมาณจนถึงขั้นต้องตั้งตัวแทนของแต่ละพรรคการเมืองขึ้น เพื่อเข้าร่วมพิจารณางบประมาณเป็นการภายในก่อน ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน เพื่อหาข้อยุติก่อนที่จะเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและนำเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นำไปใช้ในการบริหารประเทศของรัฐบาลผสมในขณะนั้น

การบริหารประเทศในขณะนั้น มีเสถียรภาพมากขึ้น และเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กลุ่มนักการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลในการบริหารประเทศจะมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลซึ่งมักจะได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนนโยบายของพรรคตนเองตามที่ได้หาเสียงไว้ หรือได้สัญญาากับประชาชนก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล

ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศได้รับการพัฒนา กลุ่มนักการเมืองจะเข้มแข็งขึ้น และกลุ่มทหารจะมีบทบาทลดลง แต่ก็ยังเป็นเพียงช่วงระยะเวลาอันสั้นที่งบประมาณจะจัดสรรให้แก่กลุ่มทหารลดน้อยลง ดังจะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายสำหรับของทหาร ในปี 2518 เป็นต้นมามีปริมาณน้อยลงตามลำดับและมีน้อยกว่างบประมาณด้านการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากประชาชนเริ่มมีบทบาท (ตามตารางในภาคผนวก ง.)

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่านักการเมืองจะมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณในขณะนั้น ก็ไม่ทำให้บทบาทการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มข้าราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ) ลดลง ทั้งนี้เพราะงบประมาณที่เหลือจากที่จัดให้แก่กลุ่มนักการเมือง ก็ยังเป็นงบประมาณก้อนโตพอที่สำนักงานงบประมาณจะใช้อิทธิพลในการจัดสรรให้แก่ด้านอื่น ๆ และให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้

ดังนั้นหากกลุ่มธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ที่ต้องการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อไปดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ จะต้องวิ่งเต้นกับนักการเมืองแล้วยังต้องวิ่งเต้นกับสำนักงานประมาณและส่วนราชการต่าง ๆ (กลุ่มข้าราชการ) เพื่อให้ได้งบประมาณมาดำเนินการในโครงการตามที่ตนต้องการ

ในสมัย ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมทย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ถึงแม้จะมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณของกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการ ในขณะนั้นก็ยังไม่มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน นักวิชาการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิแต่ประการใด ดังนั้นบทบาทของประชาชนและนักวิชาการตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ ในการจัดสรรงบประมาณของประเทศยังอยู่ในระดับต่ำไม่ต่างไปจากสมัยที่กลุ่มทหารปกครองประเทศแต่ประการใด โดยงบประมาณรายจ่ายของประเทศที่จัดสรรจะไม่ตรงกับความต้องการและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การคอร์รัปชันในงบประมาณรายจ่ายยังคงมีสูงในกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการ

**3.1.3 สมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2520 – พ.ศ. 2522)** ได้ทำการปฏิวัติและได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศในเวลาต่อมา โดยกลุ่มทหารกลับมามีอำนาจและบทบาททางการเมืองอีกครั้ง พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แต่งตั้งนายทหารหนุ่ม (ยัง เตรี๊ก) เป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นจำนวนมาก เพื่อให้คอยยกมือสนับสนุนพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรีมาบริหารประเทศ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจึงอยู่ในอำนาจ อิทธิพลและบทบาทของกลุ่มทหารอีกครั้งหนึ่ง งบประมาณรายจ่ายของกลุ่มทหาร (การป้องกันประเทศ) มีสัดส่วนสูงขึ้นทันที โดยงบประมาณรายจ่ายของทางทหาร ในปีงบประมาณ 2520 – 2524 มีงบประมาณเพิ่มขึ้นใกล้เคียงกับงบประมาณเพื่อการศึกษาและเพิ่มมากกว่างบประมาณด้านการศึกษาที่ปรากฏในปี พ.ศ. 2522 (ตามตารางในภาคผนวก ง.) โดยที่บทบาทและอิทธิพลของสำนักงานประมาณ (กลุ่มข้าราชการ) ก็ยังมีระดับสูงเช่นเดิม เพราะงบประมาณที่เหลือจากการจัดสรรให้แก่กลุ่มทหารยังเป็นงบประมาณก้อนใหญ่พอที่จะจัดสรรให้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้



กลุ่มนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งไม่มีอิทธิพลในการบริหารประเทศ ถ้าต้องการจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินในโครงการต่าง ๆ จำเป็นต้องวิ่งเต้นกับกลุ่มทหารที่เข้ามาเป็นนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการ (สำนักงานประมาณ) เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณนำไปดำเนินการในโครงการต่าง ๆ ตามที่ต้องการ กลุ่มนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ จะมีบทบาทน้อยมากต่อการจัดเตรียมงบประมาณของประเทศ

การจัดเตรียมงบประมาณในสมัย รัฐบาลพลเอก เกียติศักดิ์ ชมะนันท์ มีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐบาลในสมัยก่อน ๆ คือยังไม่มีมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน นักวิชาการ หรือ ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ประการใด ซึ่งต่อมาภายหลัง พลเอกเกียติศักดิ์ ชมะนันท์ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันแพงและเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศได้ จึงต้องประกาศลาออกจากการเป็นรัฐบาล ต่อมาพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมี นายสมหมาย สุนทระกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งได้พยายามใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัดและรัดเข็มขัด โดยตัดงบประมาณรายจ่ายในทุกด้านที่ไม่จำเป็นลง จนสามารถหยุดเศรษฐกิจที่ตกต่ำของประเทศให้หลุดพ้นจากภาวะวิกฤตได้

การจัดเตรียมงบประมาณในสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นกลุ่มทหารที่มีอิทธิพลต่อการบริหารประเทศหลังพ้นวิกฤตเศรษฐกิจแล้ว การจัดสรรงบประมาณเริ่มถูกจัดสรรไปสู่กลุ่มทหารมากขึ้นอีกครั้ง (ตามตารางในภาคผนวก ง.) จะเห็นได้ว่า ปี พ.ศ.2523 – 2527 มีการจัดสรรงบประมาณแก่กลุ่มทหาร ใกล้เคียงกับงบประมาณด้านการศึกษา และในปี พ.ศ. 2528 – 2529 มีการจัดสรรงบประมาณ ไปให้ทหารมากกว่าให้กับการศึกษา ซึ่งมีความจำเป็นมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม การจัดเตรียมงบประมาณในขณะนั้น เริ่มมีการจัดสรรใน การงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทภายใต้คำขวัญที่ตั้งไว้ว่า “พัฒนาชนบท โชติช่วงชัชวาล” ซึ่งกลุ่มประชาชนจะได้รับผลประโยชน์จากการจัดงบประมาณของรัฐบาล แต่การจัดสรรงบประมาณ ก็ยังเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบสั่งการจากข้างบนลงข้างล่าง (Top – Down) ประชาชนก็ยังคงไม่มีส่วนร่วมในการจัดเตรียมหรือการจัดสรรงบประมาณของประเทศ เช่นเดียวกับรัฐบาลในสมัยอื่น ๆ

3.1.4 สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2531 – พ.ศ. 2534) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกลุ่มนักธุรกิจ ได้เข้าเป็นนายกรัฐมนตรี การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ จะเริ่มจัดสรรไปในลักษณะเพื่อการส่งเสริมเศรษฐกิจ ภายใต้คำขวัญที่ว่า “เปลี่ยนสนามรบ เป็นสนามการค้า” ซึ่งกลุ่มธุรกิจจะได้รับผลประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างมากในสมัยนี้ ในขณะที่กลุ่มทหารจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในสัดส่วนที่ลดลง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 – พ.ศ.2534 (ตามตารางในภาคผนวก ง.) และในขณะที่กลุ่มราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ) ก็ยังคงมีบทบาทในการจัดเตรียมงบประมาณสูงเช่นเดิม ส่วนกลุ่มประชาสังคม ก็ยังไม่มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณของประเทศเช่นเดิม

ในสมัยนี้ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในลักษณะขาขึ้น ประเทศกำลังเจริญรุ่งเรือง การลงทุนจากต่างประเทศไหลเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รัฐบาลสามารถเก็บภาษีเพื่อนำมาตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายของประเทศได้มากขึ้น กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะได้รับสัมปทานหรืองบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการต่าง ๆ มากขึ้นด้วย โดยเฉพาะการสร้างถนนและการสื่อสารต่าง ๆ มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างฟุ่มเฟือยและขาดความระมัดระวัง มีการทุจริตคอร์รัปชันกันมากขึ้น ในการดำเนินการก่อสร้างโครงการใหญ่ ๆ จนรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ถูกกลุ่มทหารขนานนามว่า เป็นรัฐบาลลักษณะ “บุฟเฟต์ คาบิเนต” (Buffet Cabinet) และพลเอก สุจินดา คราประยูร ปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองประเทศไปเป็นที่สุด พลเอก สุจินดา คราประยูร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีได้ระยะหนึ่ง (พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2535) ไม่ครบหนึ่งปี ในช่วงเวลาที่ พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี การจัดสรรงบประมาณถูกจัดสรร ไปสู่กลุ่มทหาร ทำให้สัดส่วนงบประมาณของทหารสูงขึ้นอีกครั้งทันที (ตามตารางในภาคผนวก ง.) ถึงแม้จะเป็นช่วงระยะเวลาที่สั้นมากที่พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีก็ตาม

บทบาทของกลุ่มทหาร ในสมัยพลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี และกลุ่มนักการเมืองที่มาจากภาคธุรกิจ (นักการเมืองเชิงธุรกิจ) ได้พยายามที่จะจัดสรรงบประมาณไปสู่กลุ่มของตนให้ได้มากที่สุด แต่งบประมาณทั้งหมดที่ยังเหลือจากความพยายามที่ทั้งสองกลุ่มได้จัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตนเองแล้วนั้น ยังคงมีเหลืออยู่อีกเป็นจำนวนมาก กลุ่มข้าราชการจากกระทรวงต่าง ๆ และจากสำนักงานงบประมาณจึงยังคงมีบทบาทและอิทธิพลต่อ

การจัดสรรงบประมาณให้แก่กลุ่มของตน โดยการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มข้าราชการจะจัดสรรไปตามแนวคิดความต้องการและความเห็นของตนเอง โดยปราศจากการรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มประชาชน นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิโดยสิ้นเชิง ทั้งทางด้านก่อสร้างและบริการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการ ซึ่งก็มักจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แต่ประการใด และหากจะวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขณะนั้นแล้ว งบประมาณส่วนใหญ่จะถูกจัดสรรและใช้จ่ายในเรื่องของเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการ คิดเป็นประมาณร้อยละ 30 นอกจากนั้นจะเป็นงบประมาณการจัดสรรงบประมาณไปในเรื่องค่าใช้สอย ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ซึ่งไม่ใช่เป็นค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุน การลงทุนมีเพียงร้อยละ 30.7 เท่านั้น จึงไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจทำให้ประเทศชาติไม่สามารถพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็วเท่าที่ควร<sup>50</sup>

กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ข้าราชการเมืองหากต้องการจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อนำไปดำเนินการในโครงการที่ตนเองต้องการ จำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ และติดต่อวິงเต้นมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ หรือข้าราชการในสำนักงบประมาณ นอกเหนือจากการวິงเต้นกับกลุ่มทหารเพื่อค้าขายอาวุธยุทโธปกรณ์

จากผลการศึกษาดังกล่าว พบว่า การจัดสรรงบประมาณในอดีต ตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณนั้น ถึงแม้จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่รายละเอียดการจัดสรรงบประมาณการยังไม่สามารถระบุไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ดังนั้นจึงเป็นจุดอ่อนทำให้สำนักงบประมาณ หรือกลุ่มข้าราชการตามกระทรวงต่าง ๆ ยังสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพรรคพวกของตนเองได้ เช่น การตั้งโครงการหรือขยายโครงการต่างๆ โดยไม่จำเป็นเพื่อขยายอัตราค่าจ้างงาน เพื่อรับญาติพี่น้องและพวกพ้องของตนเข้ามาทำงาน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งในอดีตที่ทำให้โครงสร้างของส่วนราชการใหญ่โตเทอะทะ มีข้าราชการที่ไร้คุณภาพจำนวนมากมาย จนถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า ข้าราชการเป็นพวก “เข้าขามเย็นขาม” การใช้อำนาจในการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มข้าราชการเช่นนี้ในอดีต ขาดความสนใจต่อผลประโยชน์ของชาติและของประชาชนอย่างแท้จริง

<sup>50</sup> งบประมาณโดยสังเขป, 2536, สำนักงบประมาณ, สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 55-56, 62.

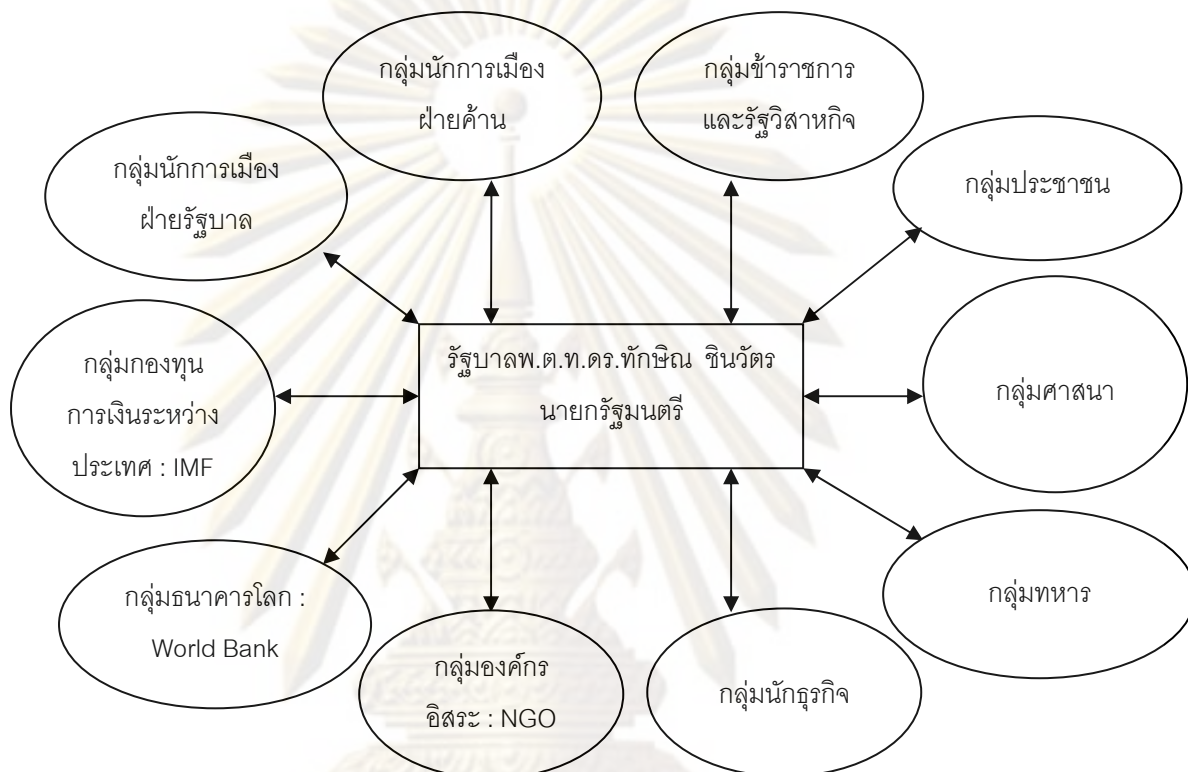
โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าฉบับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับประชาชน) มิได้ระบุนำห้ามการปรับลดและนางบประมาณที่ปรับลดไปเพิ่มในรายการหรือโครงการต่าง ๆ ไว้ ดังนั้น กลุ่มทหาร กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการสำนักงานงบประมาณ หรือกลุ่มข้าราชการระดับสูงของกระทรวงต่าง ๆ สามารถโยกย้ายงบประมาณต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและต่อประเทศชาติที่ระบุไว้ในรายละเอียดพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังส่วนราชการ หรือไปยังรายการหรือโครงการของตนได้โดยไม่สนใจอย่างแท้จริงต่อผลประโยชน์ของประชาชนและของประเทศชาติได้

### 3.1.5 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2544-2549)

การจัดเตรียมงบประมาณในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2544 – 2549) การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจและบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมหรือการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ กลุ่มทหาร กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มประชาชน ตลอดจน กลุ่มองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) กลุ่มกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ที่จะต้องพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้หนี้คืน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ในการจัดเตรียมงบประมาณ  
ในสมัย พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี



ที่มา : วนิตา สัจพันโรจน์, 2550

การจัดเตรียมงบประมาณในปัจจุบัน สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2544 - 2549) การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจและบทบาทของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมหรือการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยได้แก่ กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล กลุ่มนักการเมืองฝ่ายค้าน กลุ่มข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มประชาชน กลุ่มศาสนา กลุ่มองค์กรอิสระ (NGO) กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มธนาคารโลก (World Bank) กลุ่มกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์มีมากขึ้น ทั้งกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศและกลุ่มผลประโยชน์ต่างประเทศ การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ในการจัดเตรียมและจัดสรรงบประมาณจะซับซ้อนมากขึ้น แต่ก็ยังสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มผู้ได้เปรียบและกลุ่มผู้เสียเปรียบจากการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่มาเกี่ยวข้องกับการจัดเตรียม

งบประมาณหลายปัจจัย ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงกฎกติกาขององค์การระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงของสภาวะเศรษฐกิจและระบบเศรษฐกิจแบบเปิดเสรีการค้า และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองที่มีนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่มาจากนักธุรกิจขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อบทบาทของกลุ่มธุรกิจเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองและมีพฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อหวังคะแนนเสียงจากประชาชนเพื่อปกป้องธุรกิจของตนเองและพวกพ้อง ไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้นโยบายบางประการของรัฐบาลในอดีต โดยกลุ่มธุรกิจใช้นโยบายและใช้เงินจนสามารถผ่านการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล เพื่อกำหนดนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ที่สามารถใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนเอง บทบาทของกลุ่มธุรกิจที่เข้ามาเป็นนักการเมืองจะมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณสูงมากในปัจจุบันและกลุ่มนักการเมืองที่เป็นนักธุรกิจเหล่านี้พยายามกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายมุ่งไปทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านอื่น ๆ (จากตารางในภาคผนวก ง.) จะพบว่างบประมาณที่ถูกจัดสรรไปในด้านเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงกว่าด้านอื่น ๆ มากและมากขึ้นไปเรื่อยๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 ซึ่ง พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี

บทบาทของกลุ่มทหารในกระบวนการจัดสรรงบประมาณในยุคปัจจุบัน ในยุค พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) จะมีบทบาทและอิทธิพลลดน้อยลง งบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านการทหารที่เคยสูงเพิ่มขึ้นตลอดเวลาในอดีต จะเริ่มลดน้อยลงจนถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 – 2548 แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศของกลุ่มทหารได้ลดลง จนกระทั่งมีการควมจากกลุ่มทหารว่างงบประมาณรายจ่ายของกลุ่มทหารมีไม่พอเพียงต่อความต้องการ โดยสื่อมวลชน โพสต์ทูเดย์ ได้เสนอข่าวไว้ดังนี้ “กองทัพเผยต้องการบฯ ซ่อมบำรุงเร่งด่วน ฮ.บินไม่ได้เพียบ กระจุกคองคลังเหลือแค่ 10 วัน” และสื่อมวลชนยังเสนอต่อว่าโอกาสที่กองทัพจะได้งบประมาณรายจ่ายไปใช้จ่ายตามที่ต้องการจำนวน 567,000 ล้านบาท นั้นคงจะเป็นไปได้ยากมาก เพราะขณะนี้รัฐบาลไม่มีงบประมาณที่จะจัดสรรให้<sup>51</sup>

ขณะที่อำนาจในการปกครองและบริหารประเทศ ตกอยู่ในอำนาจของกลุ่มนักการเมืองที่เป็นนักธุรกิจ ทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านเศรษฐกิจสูงมากขึ้นไปเรื่อย ๆ จนถึงปี พ.ศ.2549 แม้แต่ในสมัย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ก็ตาม ถึงแม้ว่าพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

<sup>51</sup> หนังสือพิมพ์รายวัน, โพสต์ทูเดย์, ฉบับวันที่ 26 พฤษภาคม 2549. หน้า A8.

ซึ่งเป็นทหารอาชีพ แต่เมื่อผันตัวมาประกอบอาชีพนักการเมือง ก็ยังได้พยายามที่จะจำกัดงบประมาณของกลุ่มทหารให้ลดน้อยลง ด้วยการลดขนาดของอัตรากำลังพล อาวุธและยุทโธปกรณ์ ภายใต้คำขวัญ “จิวแต่แจ้ว” (วิเคราะห์จากตารางภาคผนวก จ.) จะพบว่าสัดส่วนและแนวโน้มของงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้กับกระทรวงกลาโหมมีสัดส่วนลดลงทุกขณะนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จำนวนตัวเงินงบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศใน ปี พ.ศ. 2548 และ ปี พ.ศ. 2549 จะสูงขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับ การเพิ่มขึ้นของด้านเศรษฐกิจและด้านการศึกษาแล้ว งบประมาณด้านทหารก็ยังไม่ค่อยกว่ามาก

บทบาทของกลุ่มประชาชนในการจัดเตรียมงบประมาณหรือการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันเริ่มมีบทบาทมากขึ้นกว่าในอดีต ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติสาระสำคัญไว้บางประการ ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ที่มีผลกระทบต่อการใช้เงินงบประมาณของประเทศ เนื่องจากงบประมาณเป็นเงินที่เก็บมาจากภาษีของประชาชน หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลหรือโครงการใด ๆ ก็ตามที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น ประชาชนก็จะมีสิทธิที่จะคัดค้านหรือห้ามไม่ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ ให้แก่ โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มประชาชน จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความยินยอมของรัฐบาลที่จะสนับสนุนบทบาทของประชาชน หากรัฐบาลบริหารประเทศแบบสั่งการจากข้างบนลงมา (Top - Down) เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนปฏิบัติตาม บทบาทของประชาชนก็จะมีน้อย และการจัดสรรงบประมาณก็จะมีประสิทธิภาพ ไม่ได้จัดสรรเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน แต่เป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อรัฐบาลและพวกพ้องของรัฐบาลเป็นสำคัญ

หากวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจและบทบาทในปัจจุบันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน กลุ่มข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มประชาชน กลุ่มองค์กรอิสระ (NGO) กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มธนาคารโลก (World Bank) กลุ่มกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เปลี่ยนแปลงในทางที่มีอำนาจเพิ่มขึ้นหรือลดถอยนั้น อาจวิเคราะห์จากปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

### 3.2.1 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.

2540

เมื่อวันที่ 17 – 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เกิดเหตุการณ์ (พฤษภาทมิฬ) ประชาชนชาวไทยไม่ยอมรับรัฐบาลที่ปกครองโดยทหาร ทำให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ต้องออกจากความเป็นรัฐบาล เนื่องจากประชาชนเริ่มมีการตื่นตัว และเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ไม่ยอมให้อำนาจทางการเมืองตกอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ จึงได้มีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนของประชาชนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จำนวน 99 ท่าน มาร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ขึ้น โดยได้คืนอำนาจให้กับประชาชน และพยายามสกัดกั้นการเข้ามามีอำนาจของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะอำนาจนั้นจะมาจากกลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างขึ้นนี้ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณไว้หลายมาตรา พร้อมทั้งสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของชนชาวไทยตลอดจนนโยบายพื้นฐานต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เปลี่ยนบทบาทไปจากเดิมมาก ซึ่งอาจสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

#### 1) บทบาทของกลุ่มประชาชนเพิ่มขึ้น

มีหลายมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บัญญัติไว้ทำให้กลุ่มประชาชน อาทิ กลุ่มศาสนา กลุ่มองค์กรอิสระ กลุ่มเจ้าหน้าที่ต่างประเทศ อาทิ กลุ่ม IMF กลุ่ม World Bank มีบทบาทมากขึ้นในการจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่เดิวก่อนบทบาทของกลุ่มข้าราชการกลับลดลง

มาตรา 76<sup>52</sup> “ระบுவารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับ”

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 76, หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.



สาระสำคัญ ในมาตรา 76 คือ ทำให้กลุ่มข้าราชการต้องยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา โดยประชาชนสามารถคัดค้านการดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้ เป็นเหตุให้กลุ่มข้าราชการต้องลดบทบาทลง ไม่สามารถดำเนินกิจการหรือโครงการที่จะเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มของตนเองเพราะทำได้ยากขึ้นงบประมาณต้องถูกจัดสรรไปในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติเท่านั้น โดยรัฐบาลได้ปฏิรูประบบงบประมาณในลักษณะ “มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์” ทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณในแต่ละปีได้

ประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ โครงการใดที่ประชาชนไม่เห็นด้วย หรือโครงการใดที่ได้รับการทำประชาพิจารณ์ หรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น โครงการนั้นจะถูกคัดค้านจากประชาชน เช่น โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียจังหวัดสมุทรปราการ เนื่องจากประชาชนเห็นว่าโครงการนี้ยังไม่ได้ทำประชาพิจารณ์ขอความคิดเห็นจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย เพราะประชาชนเห็นว่าเป็นการก่อสร้างที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวกของนักการเมือง และมีการทุจริตของกลุ่มธุรกิจก่อสร้าง จนโครงการนี้ได้รับระงับ ต้องยุติลงทั้งที่ได้มีการก่อสร้างเสร็จไปแล้วประมาณร้อยละ 95 ของการก่อสร้างทั้งหมด ทำให้ประเทศไทยสูญเสียงบประมาณรายจ่ายไปประมาณ 30,000 ล้านบาท จากยอดรายจ่ายที่ตั้งไว้ทั้งหมด 35,000 ล้านบาท การระงับโครงการทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณของประเทศเป็นจำนวนมหาศาล

มาตรา 79<sup>53</sup> “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำบัดรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำบัดรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน.....”

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 79, หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.

ผลจากมาตรา 79 ทำให้ประชาชนมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การดำเนินการดำเนินงานในโครงการ “โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนแก่งกรุง” เป็นการสร้างปิดกั้นลำน้ำคลอง ที่ตำบลตะกุกเหนือ อำเภอศรีรัตนนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี กลุ่มที่แสดงความคิดเห็นคัดค้านการสร้างเขื่อน ได้ทำการเคลื่อนไหวให้ยกเลิกการสร้างเขื่อนแก่งกรุง และให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยนายกรัฐมนตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มอบหมายให้นายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ผลได้ผลเสีย ถึงแม้ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะอ้างว่ามีความจำเป็นต้องสร้างเขื่อนแก่งกรุงเพื่อผลิตไฟฟ้า แต่ประชาชนไม่เห็นด้วยเนื่องจากต้องทำลายป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก ในที่สุดผลการต่อสู้ด้วยพลังกลุ่มคัดค้านมีมากกว่ากลุ่มที่ให้การสนับสนุนการสร้างเขื่อน และความรุนแรงของการต่อต้าน ก็ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง นายกรัฐมนตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ จึงตัดสินใจโดยยุติปัญหา เพื่อหลีกเลี่ยงความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น

## 2) บทบาทของกลุ่มนักการเมืองลดลง

มีบางมาตราของรัฐธรรมนูญของแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้บทบาทของกลุ่มนักการเมืองไม่สามารถนำงบประมาณไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนเอง และพวกพ้องได้ เช่น ในมาตรา มาตรา 180<sup>54</sup> ได้บัญญัติไว้ดังนี้ “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนเงินในรายการไม่ได้ แต่อาจแปรญัตติในการลดหรือตัดทอนรายการ ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1.) เงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้ (2.) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3.) เงินที่กำหนดให้ใช้จ่ายตามกฎหมาย ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมการธิการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรง หรือโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”

สาระสำคัญในมาตรา 180 นี้ทำให้บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มนักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณลดลงไปมาก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้ ไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ จึงมีการปรับลดงบประมาณ และนำงบประมาณที่ปรับลดไปเพิ่มรายการที่เป็นประโยชน์ต่อ

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 180, หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.

ตนเองและพวกพ้อง ทำให้บทบาทของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองมีอิทธิพลสูงขึ้นจากการกระทำดังกล่าว จนสามารถดำเนินการในลักษณะที่ทุจริตคอร์รัปชันได้มากมาย และสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมหาศาลในแต่ละปี นับได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สามารถลดบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มนักการเมืองในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องลดลงไปได้ในระดับหนึ่ง

### 3.2.2 การประกาศใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในลักษณะอิเล็กทรอนิกส์ (e-Strategic Performance Based Budgeting System)

จากการที่ประเทศต้องประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดความชะงักงัน ธุรกิจต่าง ๆ ล่มสลาย รัฐบาลไม่สามารถหารายรับจากการเก็บภาษีมาตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายตามความจำเป็นที่ต้องการใช้เงินได้ ทำให้การจัดเตรียมงบประมาณในปีต่อมา รัฐบาลได้ทำการปฏิรูประบบราชการ 5 ด้าน เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณ ตามแผนงาน<sup>55</sup> ดังนี้

- 1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
- 2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์
- 3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
- 4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
- 5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

การปฏิรูประบบงบประมาณเป็น 1 ใน 5 ประการที่รัฐบาลต้องปฏิรูป โดยนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในลักษณะอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ เพื่อให้งบประมาณรายรับที่เก็บมาได้ในจำนวนที่จำกัดนำไปใช้จ่ายดำเนินกิจการ หรือโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและต่อประเทศชาติได้อย่างแท้จริง โดยระบบงบประมาณแบบนี้จะกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม การใช้จ่ายงบประมาณก็ต้องเป็นไปตามเป้าหมายที่

<sup>55</sup> งบประมาณสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2540, สำนักงบประมาณ, สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 23-

กำหนดไว้ในแต่ละระดับ โดยมีการกำหนดดัชนีชี้วัด ในแต่ละเป้าหมายกำกับไว้ หากในระดับใด หรือเป้าหมายใดไม่สามารถดำเนินงานตามเป้าหมายและตามดัชนี ชี้วัดที่กำหนดไว้ เจ้าภาพหรือ ผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี จะต้องรับผิดชอบต่อ การปฏิบัติงานที่ไม่สามารถปฏิบัติงานตามเป้าหมายหรือดัชนีชี้วัดที่กำหนดไว้

การประกาศใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ทำให้ ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เปลี่ยนแปลงได้ ดังนี้

#### **บทบาทของกลุ่มข้าราชการลดลง**

การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้กำกับการ จัดสรรงบประมาณและการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ.งบประมาณของส่วนราชการรวมทั้งสำนัก งบประมาณ ทำให้บทบาทของกลุ่มข้าราชการลดลง ไม่สามารถผันเงินงบประมาณ นำไปใช้จ่าย ในแผนงานและโครงการที่ไม่ได้ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ หรือนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในลักษณะ เบียดหัวแตก ไม่มีทิศทางในการใช้จ่าย หรือใช้จ่ายตามดุลยพินิจของส่วนราชการหรือของสำนัก งบประมาณได้อีกต่อไป การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แบบ อีเล็กทรอนิกส์ ยังสามารถป้องกันการรั่วไหล หรือการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ได้มีการนำ e-Auction และ e-Procurement มาใช้ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยใช้กับการประกวดราคาและการเก็บรักษาพัสดุ ที่จะป้องกันการรั่วไหลหรือคอร์รัปชัน

#### **บทบาทของกลุ่มนักธุรกิจเพิ่มขึ้น**

การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แบบอิเล็กทรอนิกส์ มาใช้ในกระทรวงต่างๆ ส่งผลทำให้นักธุรกิจในการเมือง หรือนักธุรกิจที่เป็นนักการเมือง และ เป็นนักธุรกิจที่สนับสนุนการเมือง กลับมีบทบาทมากขึ้นโดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่ได้รับการเลือกตั้ง มาเป็นรัฐบาล เพราะกลุ่มนี้มีอำนาจและอิทธิพลสามารถกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ให้เป็นไป ในทิศทางที่จะใช้จ่ายไปเพื่อส่งเสริมธุรกิจของนักธุรกิจหรือส่งเสริมด้านเศรษฐกิจมากกว่า ยุทธศาสตร์ในด้านอื่น ๆ

หากพิจารณาจากเป้าหมายยุทธศาสตร์ในระดับชาติ จะพบว่าเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติในปีงบประมาณ 2546<sup>56</sup> ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยเริ่มนำงบประมาณระบบนี้มาใช้เป็นครั้งแรก แต่การกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติก็ได้มุ่งไปที่การให้ความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก เนื่องจากคณะรัฐบาลส่วนใหญ่มาจากกลุ่มนักธุรกิจ ยุทธศาสตร์ชาติรองลงมา ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านสังคม ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของประเทศ และยุทธศาสตร์ด้านการบริหาร ทำให้การจัดสรรงบประมาณในปีนี้เป็นปีแรกที่กระบวนการจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายสามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าจะไม่มากตามความเดือดร้อนของประชาชนที่ควรจะเป็น แต่ประชาชนก็ยังได้มีส่วนในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ โดยการร่วมทำประชาพิจารณ์และใช้คะแนนเสียงชี้ข้อนโยบายจากรัฐบาล ที่สำคัญคือ นักการเมืองที่ร่วมรัฐบาลไม่สามารถที่จะผันเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในโครงการที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ทั้ง 5 ด้านนี้ได้ ทำให้บทบาทและอำนาจในการแทรกแซงกระบวนการงบประมาณของนักการเมืองและของข้าราชการเริ่มลดลง เพราะเป็นผลมาจากการปฏิรูปการเมืองที่ใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ในการปกครองประเทศ ทำให้ระบบงบประมาณเริ่มเป็นสากลและสามารถตรวจสอบได้โดยประชาชน เพราะงบประมาณนั้น สะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนจากการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ประชาชนเป็นผู้เลือกเข้ามา

<sup>56</sup> การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ ในปีงบประมาณ 2546 ได้กำหนดไว้ 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- (1) ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจ
- (2) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างของประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืน
- (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมและแก้ไขปัญหาความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิต
- (4) ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ และความมั่นคงเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศ
- (5) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการประเทศ

หากวิเคราะห์เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ปี 2547 และ ปี 2548<sup>57</sup> จะพบว่า แนวทางการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ ยังให้ความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจสูงเป็นอันดับหนึ่ง เช่นเดียวกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดไว้เป็นลำดับ 1 และ 2 จากทั้งหมดที่มียุทธศาสตร์อยู่ 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- (1) ยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ
- (2) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ
- (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม การแก้ไขปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิต
- (4) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกยุทธธรรม
- (5) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการประเทศ

สำหรับยุทธศาสตร์แนวทางการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ถึงแม้จะมีการกำหนดความสำคัญของยุทธศาสตร์การจัดความยากจนมาเป็นอันดับหนึ่ง และยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ มาเป็นอันดับสอง ส่วนลำดับที่ 3-5 ให้ความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากกลุ่มธุรกิจเชิงการเมืองที่เป็นรัฐบาลจำนวนมาก ยังใช้อำนาจทางการเมืองจัดสรรผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง โดยการตั้งงบประมาณสร้างโครงการใหญ่ ๆ เป็นจำนวนมาก ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจจึงยังถูกจัดให้อยู่ในระดับที่มีความสำคัญสูงเช่นเดียวกับปีที่ผ่านมา โดยกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณในปี พ.ศ. 2549 ไว้ดังนี้

- (1) ยุทธศาสตร์การจัดความยากจน
- (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ
- (3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้
- (4) ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- (5) ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- (6) ยุทธศาสตร์การพัฒนานโยบายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (7) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม

<sup>57</sup> แนวทางการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

- (8) ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐ
- (9) ยุทธศาสตร์รองรับการเปลี่ยนแปลงและพลวัตโลก
- (10) ยุทธศาสตร์รายการค่าดำเนินการภาครัฐ

ปี พ.ศ. 2549 เป็นยุคที่กลุ่มธุรกิจเชิงการเมือง เข้ามามีอำนาจในการปกครองประเทศ ได้พยายามตั้งงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจไว้สูง เพื่อนำไปตั้งโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองหรือพวกพ้อง สามารถเข้ามาดำเนินการหรือรับสัมปทานของโครงการเหล่านั้น แต่ถูกถูกกลุ่มประชาชน นักวิชาการและนักการเมืองพยายามคัดค้าน ตามที่สื่อมวลชนได้นำมาเสนอ ดังต่อไปนี้

**กรณีที่ 1** การพยายามแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพื่อให้พรรคพวกตนเองสามารถเข้าซื้อหุ้นหรือรับสัมปทานได้ มีความพยายามนี้เกิดขึ้นในยุคของกลุ่มธุรกิจเชิงการเมืองมากกว่ายุคอื่น โดยกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่ให้ประโยชน์กับกลุ่มการเมืองมากกว่ากลุ่มอื่น จะเห็นได้จากการพยายามแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อนำเอาทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นของรัฐ มาแปรรูปเพื่อขายหุ้น โดยไม่มีการรับรองว่าค่าไฟฟ้าจะไม่สูงขึ้น ซึ่งจะกระทบต่อประชาชนและธุรกิจโดยทั่วไป เพื่อจะให้พรรคพวกของตนเองหรือญาติของตนเองเข้าซื้อหุ้นเป็นจำนวนมากเป็นลำดับแรกในราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น แต่ถูกประชาชนคัดค้านและนำเรื่องฟ้องร้องไปยังศาลปกครองและศาลปกครองได้มีคำสั่งให้ชะลอหุ้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปก่อน กลุ่มธุรกิจเชิงการเมืองก็ยังไม่ยอมที่จะนำรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ของรัฐแปรรูปเพื่อการขายหุ้นต่อไป เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ญาติหรือพรรคพวกตนเองได้เข้าซื้อได้ในราคาต่ำและจำนวนมากๆ เป็นลำดับแรกโดยคงใช้วิธีการที่ขาดจริยธรรมที่ควรไป สื่อมวลชนก็ได้เสนอข่าวทำนองนี้แล้ว “คลังพลิกแผนแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลังการกระจายหุ้น กฟผ. ล้มครืน ดันการประปานครหลวง-ทีไอที-โทรคมนาคม เข้าซื้อขายในตลาดหุ้นปีนี้แทน”<sup>58</sup>

<sup>58</sup> หนังสือพิมพ์รายวัน. โพสต์ทูเดย์, ฉบับวันที่ 26 พฤษภาคม 2549. หน้า A1.

**กรณีที่ 2** ธีรยุทธ บุญมี อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารประเทศของธุรกิจการเมืองในยุคนี้ว่า มีลักษณะทุนกำกับรัฐ ไม่ใช่รัฐกำกับทุน โดยให้ความเห็นว่า “รัฐกำกับทุนมุ่งเน้นความเป็นสถาบันของส่วนต่างๆ เพื่อความมั่นคงของรัฐ เมื่อมั่นคงและทำงานได้ดีแล้วก็จะก้าวหน้า ความเป็นสถาบันที่เก่าแก่มีมาตรฐานค่านิยมขนบจารีตที่ดี จึงมีคุณค่า ราคาดี เช่น มหาวิทยาลัยเก่าแก่ แบรนต์เนมดีๆ แต่แนวทุนกำกับรัฐจะถอดรื้อทุกอย่างทุกอย่าง ตั้งแต่ความเชื่อ ค่านิยม ทรัพยากร อำนาจสูง ระบบราชการ การศึกษาองค์กร สถาบันต่างๆ เพื่อเอามาเพิ่มมูลค่าให้ทุน (ทักษิณ เป็นมหาเศรษฐี หรือครูใหญ่ของการถอดรื้อแนวคิดธุรกิจด้านสื่อสาร เอาสัมปทานอำนาจรัฐ ซึ่งถูกตีราคาไม่เท่าไร ไปเพิ่มขยายจนเป็นทุนให้ตนเองได้เกือบแสนล้านบาท” การให้ทุนกำกับรัฐ กลุ่มธุรกิจเชิงการเมืองจึงสามารถสร้างโครงการต่างๆ ขึ้นมา เพื่อหาโอกาสที่จะให้พรรคพวกของตนเองเข้ารับสัมปทานหรือซื้อหุ้นในราคาต่ำๆ ทำให้รัฐเสียประโยชน์และเกิดการรั่วไหลของรายได้ที่รัฐควรจะได้รับ เพื่อนำมาเป็นงบประมาณรายจ่าย ใช้จ่ายในโครงการที่จำเป็นต่อประชาชนและประเทศได้

ธีรยุทธ บุญมี ได้ให้ความเห็นต่อไปว่า “ประเทศไทยในปัจจุบันก็คือ กลุ่มทุนกลุ่มหนึ่งที่ถอดรื้อประเทศอย่างลวกๆ และรีบร้อน แล้วเอามากินรวบแบบ “ฉิมเจริญเชิญแขก” ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ คือให้ญาติพี่น้องบริวารมามากินกัน จากนั้นก็เชิญแขกต่างประเทศมากิน คนไทยทั่วไปคอยกินเศษที่เหลือ<sup>59</sup>

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>59</sup> หนังสือพิมพ์รายวัน. โพสต์ทูเดย์, ฉบับวันที่ 26 พฤษภาคม 2549. หน้า A5.



## บทที่ 4

### การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

#### 4.1 การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

กระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ จัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งมายังสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณก็จะรวบรวมคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเหล่านั้น แล้วนำมาพิจารณาร่วมกับรายรับ ที่ได้มาจากการเก็บภาษี ถ้าไม่เพียงพอ รัฐบาลจะต้องไปกู้เงินมาเพื่อสมทบให้เพียงพอกับรายจ่าย ถ้าเก็บภาษีมากเกินไป ประชาชนและนักธุรกิจ จะต้องแบกรับภาระภาษี โดยสำนักงบประมาณ (กลุ่มข้าราชการ) จะมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาคำขอของงบประมาณเหล่านั้น และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด สำนักงบประมาณจะพิจารณาในลักษณะแผนงาน (Programming Budget) โดยพิจารณารายจ่ายในแต่ละด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น ดูความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น ในขั้นตอนนี้ก็ไม่มีการศึกษาผู้เชี่ยวชาญ ขณะเดียวกันสำนักงบประมาณจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ ตั้งแต่เป้าหมายยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ในระดับชาติ และยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวงตามที่ได้กำหนดไว้

เมื่อสำนักงบประมาณ (กลุ่มข้าราชการ) พิจารณาคำขอของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของส่วนราชการเรียบร้อยแล้ว สำนักงบประมาณจะทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี (กลุ่มนักการเมือง) เพื่อพิจารณา โดยไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิหรือประชาชน (กลุ่มประชาชน) เข้าร่วมพิจารณาด้วย เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือปรับปรุงงบประมาณที่กระทรวงต่าง ๆ ขอมตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณารายจ่ายของแต่ละกระทรวงต่อไป

การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติงบประมาณของรัฐสภาเพื่อกำหนดเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณของทั้งประเทศ จะต้องผ่านการพิจารณาในรัฐสภาทั้ง 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยผ่านการพิจารณาสภาละ 3 วาระ

#### 4.1.1 การอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเสนอนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ โดยผู้แทนราษฎรจะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ คือ (1) วาระรับหลักการ (2) วาระพิจารณารายละเอียด (3) วาระรับร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไข

##### วาระที่ 1 : วาระรับหลักการ

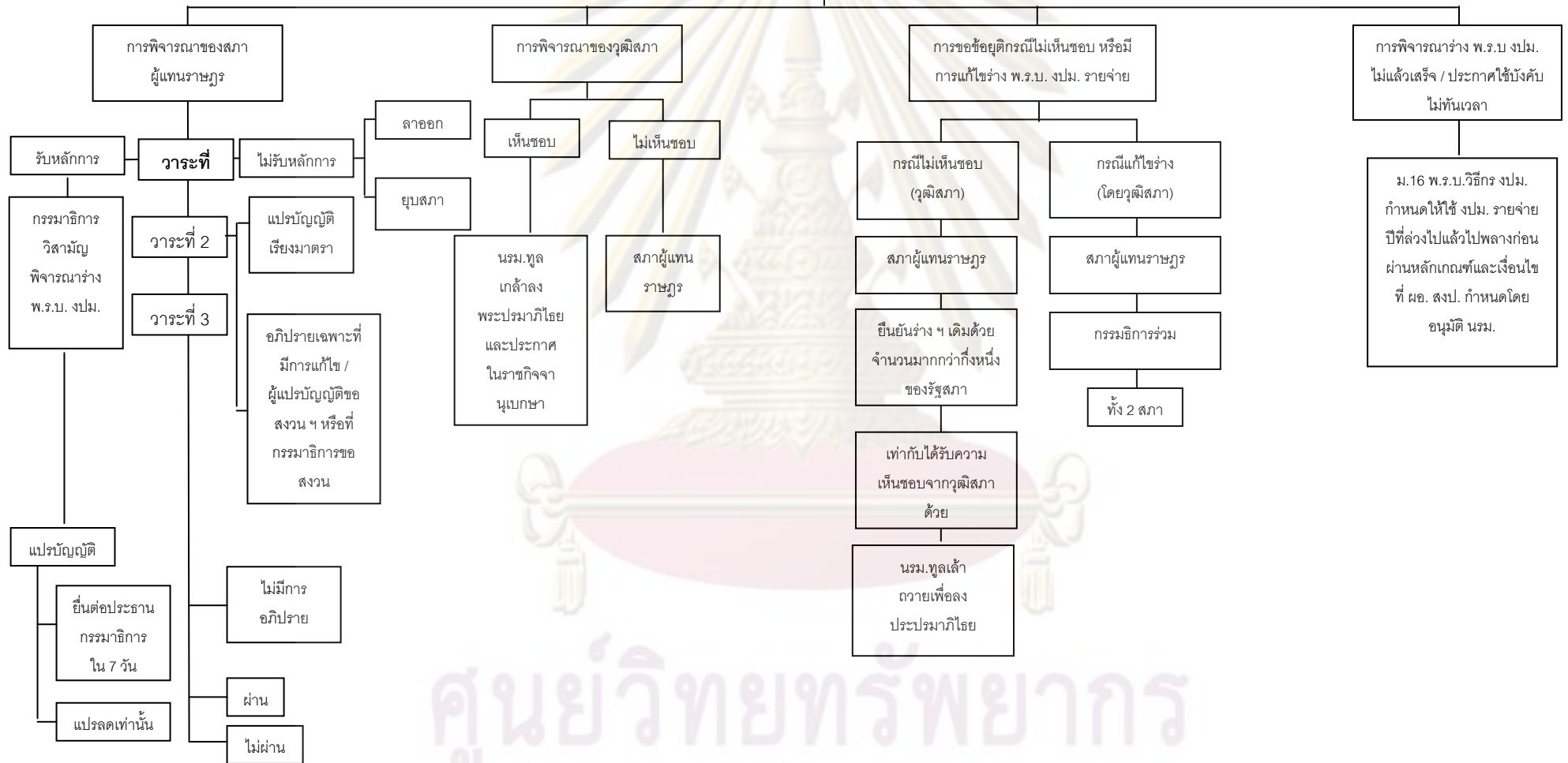
ในวาระรับหลักการนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาล (กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล) จะต้องชี้แจงถึงนโยบายของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนราชการเสนอขอมา ว่ามีความจำเป็น ความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น โดยแยกพิจารณางบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างและแผนงาน จำแนกตามลักษณะงาน จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ เป็นต้น

หลังจากนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงถึงนโยบายงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลได้เสนอต่อรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเปิดอภิปรายและแสดงความคิดเห็นต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอมานในภาพรวมกว้าง ๆ (Macro) ไม่เข้าถึงรายละเอียดของงบประมาณ พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นต่องบประมาณรายจ่ายที่ขอมา และดูความสอดคล้องเหมาะสมตรงกับกับนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อครั้งเข้ามารับตำแหน่งบริหารประเทศ

ถ้ารัฐสภามีมติไม่รับหลักการตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอมารัฐบาลจำเป็นต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาลหรือต้องยุบสภา จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่เคยปรากฏว่ารัฐสภาไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอมานี้ อาจจะเป็นเนื่องมาจากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในรัฐสภา หรืออาจจะมีการต่อรอง (Lobby) กับพรรคการเมืองฝ่ายค้านมาก่อน และนักการเมืองไม่อยากจะออกไปหาเสียงใหม่

## ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ

### การอนุมัติงบประมาณ (Budget)



ที่มา : สำนักงานงบประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี

## วาระที่ 2 : วาระพิจารณารายละเอียด

หลังจากรัฐสภารับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณารายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลขอมา โดยมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของนักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลเข้าร่วมในการพิจารณา พร้อมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกอีก 2-3 ท่าน เพื่อพิจารณาและแสดงความคิดเห็นต่อรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ขอมา

แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากพรรครัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จำนวนกรรมการที่เป็นของฝ่ายรัฐบาลจึงมีมากกว่าพรรคฝ่ายค้าน และถึงแม้จะมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ อาจจะมีความเป็นกลางในการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นกรรมการนั้น กรรมการพรรคฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอ จึงมักจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล เข้ามาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ได้มาจากประชาชนที่แท้จริง ที่มีอิสระและมีความเป็นกลางในการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระนี้ นักการเมืองฝ่ายรัฐบาล จะมีบทบาทและอิทธิพลมากกว่าฝ่ายนักการเมืองฝ่ายค้าน ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงไม่ได้ถูกพิจารณารายละเอียดอย่างรอบคอบเท่าที่ควร ดังนั้นหลายโครงการได้ถูกคัดค้านจากประชาชน เช่น เชื้อนก้างกรุง ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

การพิจารณารายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการวิสามัญ ทั้งโครงการขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ไม่เคยมีการทำประชาพิจารณ์หรือให้ตัวแทนประชาชน (กลุ่มประชาชน) ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่าง ๆ เข้าแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการแต่อย่างใด ดังนั้นบทบาทของนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศจะมีสูงมาก โดยเฉพาะในอดีต ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลสามารถปรับเปลี่ยนรายการงบประมาณจากรายการงบประมาณอื่นเข้าเป็นรายการงบประมาณของตนเองได้หรือพรรคของตนเองได้

ในการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการวิสามัญในอดีต ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คณะกรรมการฯ พยายามปรับลดงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอเข้ามา เพื่อนำเข้ามารวมเป็นกองกลางให้ได้มากที่สุด เพื่อจะได้นำมาจัดสรรให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ๆ เห็นสมควรโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังความเห็นจากประชาชนแต่ประการใด เนื่องจากไม่มีกฎหมายห้าม แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม และวิธีการที่จะป้องกันการปรับลดงบประมาณ เพื่อป้องกันไม่ให้นักการเมืองนำงบประมาณไปใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ทำให้บทบาทของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรลดน้อยลงมาก ในขณะที่บทบาทของประชาชนเริ่มมีสูงขึ้น ตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้ปฏิรูปงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System) มาใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยต้องมีการกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ของส่วนราชการแต่ละระดับ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาล โดยมีดัชนีชี้วัดผลงาน และกำหนดผู้รับผิดชอบ ในแต่ละระดับไว้ด้วย ทำให้การปรับลดรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เป็นไปได้ยาก เพราะรายการและโครงการต่าง ๆ จะมีการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ระดับต่าง ๆ ทำให้การดำเนินงานตามโครงการมีความยุ่งยาก สับสนมากขึ้น และต้องสอดคล้องกันทุกระดับ ทำให้บทบาทของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรลดลงมาก

หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีได้พิจารณารายละเอียดงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการฯ จะนำรายละเอียดงบประมาณเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในวาระสองของการพิจารณารายละเอียดในสภาผู้แทนราษฎร มีการอภิปรายตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งวนคำแปรญัตติไว้ แต่อย่างไรก็ตามถึงจะมีการส่งวนคำแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนก็ตาม แต่สมาชิกเหล่านี้ก็จะไม่สามารถที่จะลดรายการงบประมาณรายจ่ายจากรายการอื่นมาเพื่อจัดสรรให้ตนเองและพวกพ้องได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ ใน

มาตรา 180 วรรคหก ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจจะแปรญัตติไปในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย และห้ามการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการ ในการเสนอการแปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) ในขณะที่บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีลดลง แต่บทบาทของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายรัฐบาลจะมีมากขึ้น เพราะรัฐบาลใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณไว้ได้อย่างแน่นอน ยากที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเปลี่ยนแปลงได้ ต้องใช้เวลาและความพยายามอย่างมากในการปรับและเปลี่ยนแปลงเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในแต่ละระดับของรัฐบาล ปัจจุบันรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นประกอบด้วยบุคคลที่มาจากภาคธุรกิจ การกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ จึงเน้นหนักไปในทางธุรกิจหรือเศรษฐกิจ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจ ทำให้งบประมาณรายจ่ายถูกใช้จ่ายไปในด้านเศรษฐกิจสูงขึ้น โดยรัฐบาลจะกำหนดยุทธศาสตร์ให้มีความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจไว้เป็นลำดับ 1 และลำดับที่ 2 ตามลำดับ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 - 2548 รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณด้านเศรษฐกิจไว้ในสัดส่วนที่สูงกว่าปีก่อน ๆ มาก

### วาระที่ 3 : วาระรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ได้พิจารณาและอภิปรายรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 2 เรียบร้อยแล้ว อาจมีการปรับลดและการแก้ไขรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ตามมติที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ ห้ามเพิ่มวงเงินงบประมาณ แต่จะปรับลดวงเงินงบประมาณลงได้

ในวาระที่ 3 คือวาระรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่แก้ไขเรียบร้อยแล้ว หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมรายละเอียด ก็จะส่งต่อไปให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป ถ้าสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็จะส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎร ประชุมแก้ไขทั้งในรายละเอียดให้เรียบร้อยอีกครั้ง เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป อย่างไรก็ตาม จากอดีตที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 3 ของการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

#### 4.1.2 การอนุมัติงบประมาณในวุฒิสภา

**ในทางนิตินัย** วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีภายใน 20 วัน นับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พร้อมทั้งรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และห้ามมิให้วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว

หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีก ครั้งหนึ่ง และหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิม หรือร่าง พระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงข้างมากกว่าครึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

**ในทางพฤตินัย** หลังจากที่รัฐสภาไม่มีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว วุฒิสภาจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทันที ไม่รอให้สภาผู้แทนราษฎรส่งร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาให้วุฒิสภา ซึ่งทำให้วุฒิสภาในทางพฤตินัย มีเวลา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้มากขึ้นและรอบคอบขึ้น ถึงแม้ วุฒิสภาจะไม่มีสิทธิ์แก้ไขหรือเพิ่มเติมใด ๆ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่วุฒิสบายังสามารถแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ โดยมีภาระระบุไว้ในรายงานที่ส่งให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาต่อไปได้ ทำให้สาธารณชนได้ รับทราบประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่วุฒิสภาได้แสดงไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีได้ โดยให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของสาธารณชนที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากสภาผู้แทนราษฎรไม่แก้ไขตามที่วุฒิสภาได้แสดงความคิดเห็นไว้

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ โดยไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ และให้เวลาในการให้ความเห็นชอบ 20 วัน ถ้าเกินเวลาที่กำหนดไว้ ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบนั้น เป็นการลดบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา (กลุ่มนักการเมืองฝ่ายเป็นกลาง) ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณไปมาก เพราะวุฒิสภาไม่สามารถแก้ไขหรือปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่วุฒิสภาเห็นว่าไม่เหมาะสมได้ บทบาทเกี่ยวกับงบประมาณของวุฒิสภา ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) จึงมีน้อยมาก ในด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศและมักจะถูกครอบงำโดยรัฐบาลเสียงข้างมาก เพราะการเข้าสู่การเป็นวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน ที่เป็นกลุ่มเดียวกับหัวหน้าคณะของรัฐบาล ถ้าผู้ใดอยากเป็นวุฒิสภาก็ต้องขึ้นตรงหรือสังกัดต่อหัวหน้าพรรคที่มีเสียงข้างมาก เมื่อเข้าสู่สภา ก็เกิดการทดแทนบุญคุณ งบประมาณต่าง ๆ จึงคล้อยตามที่รัฐบาลเสนอมาเป็นส่วนใหญ่

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 5

### การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการบริหารงบประมาณ

#### 5.1 การขอเงินประจำงวดส่วนราชการ

สำนักงานงบประมาณ (กลุ่มข้าราชการ) มีบทบาทมากในขั้นตอนนี้ เพราะทุกส่วนราชการ ต้องขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เงินประจำงวด) จากสำนักงานงบประมาณ เมื่อสำนักงานงบประมาณอนุมัติ จึงสามารถนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2502 ดังนั้น สำนักงานงบประมาณจึงมีบทบาทโดยตรงในการตรวจสอบและพิจารณาจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติเงินประจำงวด ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอเบิกมา ถ้าไม่ตรงตามรายละเอียดการขอเงินประจำงวด สำนักงานงบประมาณมีสิทธิ์ไม่อนุมัติเงินประจำงวดให้ส่วนราชการได้

ในขั้นการขอเงินประจำงวดนี้ ในราคาที่เกิดขึ้นความเป็นจริงจากที่ควรจะเป็นได้ โดยอนุมัติค่าครุภัณฑ์ ค่าสิ่งก่อสร้าง เกินจากราคาที่เป็นจริง ในโครงการต่าง ๆ ได้ ทั้งที่มีราคามาตรฐานของสำนักงานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะมาตรฐานที่มีอยู่ของสำนักงานยังไม่สามารถครอบคลุมครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างได้ทั้งหมด หรืออาจอาศัยเทคนิคแนวทางการพิจารณาอย่างละเอียด เพื่ออนุมัติรายจ่าย ตัวอย่าง เช่น โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ ได้อาศัยมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบให้ใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษไม่จำเป็นต้องมีการประกวดราคาเพื่อให้ได้ราคาต่ำสุดจึงจะจัดซื้อจัดจ้างได้ โดยอาศัยเหตุผลว่า มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องก่อสร้างสนามบิน ให้แล้วเสร็จทันเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นสาเหตุของการคอร์ปชั่นและการรั่วไหลของการใช้จ่ายงบประมาณในการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิในเกือบทุก ๆ จุดของการก่อสร้างหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ตามที่ได้ถูกสื่อมวลชนนำมาเสนอข่าวต่อประชาชน

กลุ่มนักธุรกิจโดยทั่วไปจะมีบทบาทในขั้นตอนการขอเงินประจำงวดหรือการบริหารงบประมาณ ในลักษณะที่การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจกับรัฐมนตรี (กลุ่มนักการเมือง) หรือกลุ่มข้าราชการ (สำนักงานงบประมาณ) โดยอาจจะเสนอโครงการ สิ่งก่อสร้าง หรือครุภัณฑ์ที่นักธุรกิจได้รับประโยชน์ บทบาทของนักธุรกิจโดยทั่วไปจึงอยู่ในระดับต่ำ ที่ต้องพึ่งบทบาทของทางกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มข้าราชการในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเอง

บทบาทของกลุ่มประชาสังคมและกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ในขั้นตอนการขอเงินประจำงวดนี้ยังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากการขอเงินงวดงบประมาณของส่วนราชการที่ขอมายังสำนักงานงบประมาณ ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีโอกาสได้ทราบหรือเข้าร่วมดำเนินการใด ๆ หรือไม่มีโอกาสทำประชาพิจารณ์ในโครงการต่าง ๆ ก่อนที่ส่วนราชการจะทำคำขอของงบประมาณมายังสำนักงานงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันเมื่อสำนักงานงบประมาณพิจารณาเพื่ออนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการ สำนักงานงบประมาณไม่เคยให้โอกาสประชาชนหรือผู้ทรงคุณวุฒิได้เข้าแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กแต่ประการใด ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ถึงแม้รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ โดยเฉพาะมาตราที่ 76 ที่ระบุว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคม และนโยบายการเมืองไว้ก็ตาม”

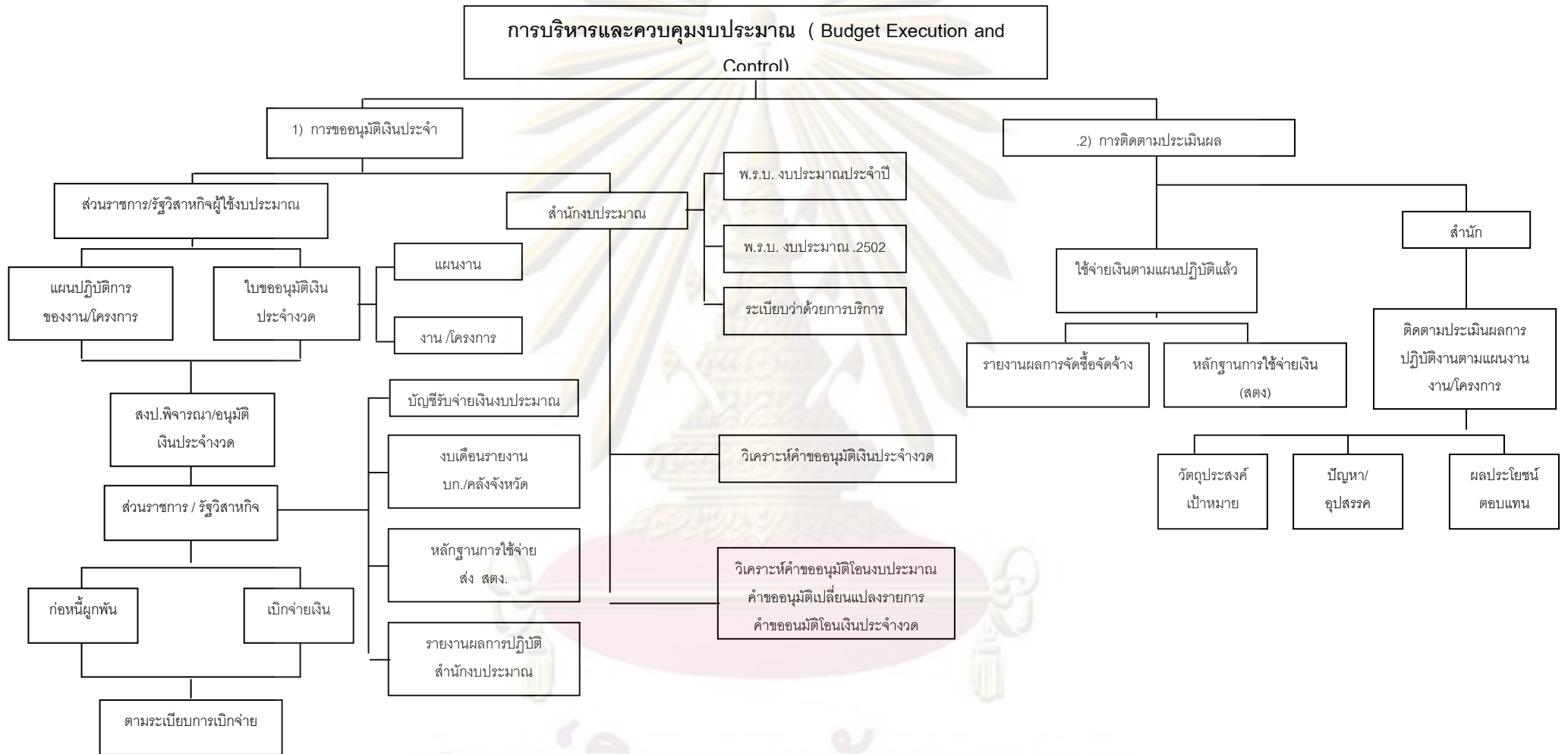
การที่กลุ่มข้าราชการ (ส่วนราชการจากกระทรวงต่าง ๆ และสำนักงานงบประมาณ) ไม่ได้ให้ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมในการขอเงินประจำงวดและอนุมัติเงินประจำงวด ทำให้ส่วนราชการและสำนักงานงบประมาณมีโอกาสที่จะอนุมัติเงินประจำงวด ในรายการหรือในโครงการต่าง ๆ เกินจากราคามาตรฐานหรือเกินความเป็นจริงที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดการรั่วไหลหรือการคอร์รัปชั่น งบประมาณรายจ่ายขึ้น ซึ่งหลายครั้งเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น สื่อมวลชนจะนำมาเปิดโปงให้ประชาชนได้รับทราบอยู่เสมอ ส่วนบทบาทของกลุ่มนักการเมืองในขั้นตอนการขอเงินประจำงวดหรือการบริหารงบประมาณจะอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก เนื่องจากนักการเมืองมีบทบาทสูงในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในขั้นตอนที่หนึ่งแล้ว ซึ่งเป็นขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากไม่ได้รับอนุมัติจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ในขั้นตอนที่หนึ่ง ก็ไม่จำเป็นต้องมาติดตามการขอเงินประจำงวดในขั้นตอนการบริหารต่อไป เพราะนักการเมืองไม่สามารถที่จะไปเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการอื่น ๆ

มาเพื่อประโยชน์ของตนเอง ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติห้ามไว้ แต่ถ้าหากได้รับอนุมัติในขั้นตอนที่หนึ่งไปแล้ว นักการเมืองอาจเข้ามามีบทบาทในการติดตามโครงการที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ได้รับงบประมาณรายจ่ายโดยเร็วหรือไม่ให้ถูกปรับลดงบประมาณ ถ้าถูกปรับลดก็ต้องปรับลดน้อยที่สุด



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ขั้นตอนการบริหารและควบคุมงบประมาณ



## 5.2 การจัดซื้อจัดจ้าง

สำนักงบประมาณ (กลุ่มข้าราชการ) จะมีบทบาทสูงมากในขั้นตอนนี้ เพราะเป็นผู้อนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการต่าง ๆ ขอเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ เมื่อได้รับเงินประจำงวดแล้วส่วนราชการจึงสามารถนำเงินงบประมาณรายจ่ายไปจัดซื้อจัดจ้างรายการงบประมาณที่ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงบประมาณ (กลุ่มข้าราชการ) สามารถตัดลดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอเข้ามาได้ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ จำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการสามารถนำไปใช้จ่ายขึ้นอยู่กับดุลพินิจและการพิจารณารายละเอียดของสำนักงบประมาณ นอกจากนี้สำนักงบประมาณยังมีอำนาจตามกฎหมายงบประมาณที่จะอนุมัติและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภามาได้แล้ว ถึงแม้ภายหลังใน พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุการดำเนินการบางอย่างเกี่ยวกับงบประมาณไว้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการขออนุมัติ และการบริหารงบประมาณไว้ได้ครบถ้วนทุกประการ ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงมีบทบาทสูงมากในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

ส่วนราชการต่าง ๆ (เป็นกลุ่มข้าราชการอีกส่วนหนึ่ง) ที่มีบทบาทสูงในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (การจัดซื้อจัดจ้าง) ทั้งนี้ เพราะการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ส่วนราชการจะเป็นผู้ออกแบบครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างในโครงการต่าง ๆ และเป็นผู้คัดเลือกผู้เข้ามาดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ส่วนราชการมีโอกาสที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวกหรือบริษัทของพรรคพวกของกลุ่มราชการ ให้ได้รับการคัดเลือกในการจัดซื้อจัดจ้าง ถึงแม้จะมีระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการป้องกันไว้แล้วก็ตาม เช่น (1) การระบุรูปแบบรายละเอียดของครุภัณฑ์ (Specification) ของโครงการไว้แล้วก็ตาม แต่กลุ่มข้าราชการก็จะกำหนดคุณสมบัติของครุภัณฑ์ให้ตรงกับคุณสมบัติความสามารถหรือผลงานของบริษัทที่พวกพ้องของกลุ่มข้าราชการมีอยู่ (2) การหลบเลี่ยงในการคัดเลือกผู้เข้ามาทำการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา ไปเป็นวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการ (กลุ่มข้าราชการ) มีโอกาสที่จะคัดเลือกบริษัทของพวกพ้องตนเองได้มากขึ้น เพราะการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ จะมีขั้นตอนและกฎเกณฑ์การคัดเลือกน้อยกว่าวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา (3) การแก้ไขหรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือสัญญาที่ได้ลง

นามไว้แล้วของส่วนราชการ กับบริษัทเอกชน (4) จัดซื้อจัดจ้างในราคาที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง หรือสูงกว่าที่เป็นจริง ซึ่งกลุ่มข้าราชการสามารถทำได้ในทุกกรณี<sup>60</sup>

กลุ่มธุรกิจ มีผลประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการไม่มากนัก เพราะต้องพยายามที่จะให้ได้รับการคัดเลือกเข้าไปจัดซื้อจัดจ้างด้วยการมีปฏิสัมพันธ์กับส่วนราชการ เพื่อให้ตนได้รับการคัดเลือกเข้าทำการก่อสร้างในโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการให้ได้ และหลายครั้งมีการเสนอผลประโยชน์ให้แก่ส่วนราชการ ซึ่งธุรกิจใดได้รับการคัดเลือกจำหน่ายครุภัณฑ์หรือก่อสร้างหรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของส่วนราชการ (กลุ่มข้าราชการ) เป็นหลัก ส่วนราชการจะมีบทบาทสูงมากในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ในขณะที่บทบาทของกลุ่มนักธุรกิจจะมีน้อย

สำหรับบทบาทของประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างในปัจจุบันเริ่มมีบทบาทสูงกว่าในอดีต ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของส่วนราชการได้ เช่น “มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ”

“การดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>60</sup> ผลการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ, (ภาคผนวก ค.).

“สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคที่หนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงไม่ได้รับการคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุมัติหรือการดำเนินโครงการหรือส่วนกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

จากบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหลายมาตราดังกล่าวข้างต้น ประชาชนจึงได้มีโอกาสแสดงบทบาทและนำรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ในการคัดค้าน และให้รัฐบาลหยุดดำเนินการหลายโครงการที่รัฐไม่ได้ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นก่อนที่จะเริ่มโครงการ เช่น การคัดค้านการขายน้ํานํ้าไฟฟ้ําฝ่ายผลิต การคัดค้านการทำสัญญาการค้าทวิภาคีระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น<sup>61</sup>

<sup>61</sup> หนังสือพิมพ์รายวัน. โพสต์ทูเดย์, ฉบับวันที่ 26 พฤษภาคม 2549. หน้า A12.

สำหรับบทบาทของกลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล (รัฐมนตรีว่าการกระทรวง) ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณนี้จะมีสูงมาก เพราะอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ คือตรวจสอบและติดตามการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สามารถดำเนินการให้ได้ผลลัพธ์ตามข้อตกลงกับคณะรัฐมนตรี ในขั้นตอนการของบประมาณรายจ่ายประจำปีจากคณะรัฐมนตรี โดยมีดัชนีชี้วัดผลลัพธ์กำหนดไว้ในลักษณะของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ หากรัฐมนตรีไม่สามารถกำกับดูแลการบริหารงานของกระทรวงให้เกิดผลลัพธ์ตามดัชนีชี้วัดที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

บทบาทของกลุ่มนักการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มนักการเมืองฝ่ายค้านและกลุ่มนักการเมืองในสายวุฒิสภา ซึ่งมักจะได้รับการร้องเรียนจากประชาชนหรือผู้เสียประโยชน์ จึงแสดงบทบาทโดยการนำเอาข้อมูลของการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยราชการที่ไม่ถูกต้องหรือมีการทุจริตคอร์รัปชันมาเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบ โดยผ่านทางสื่อมวลชนหรือการอภิปรายในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังโครงการต่อไปนี้

(1) งบปี 3 ตัว : นาย กอรัปศักดิ์ สภาวสุ สมาชิกผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นว่าการจัดท่างบประมาณในปี 2546 มีหลายโครงการที่ตั้งงบประมาณแบบลอย ๆ ไม่มีรายละเอียดโครงการที่ชัดเจน ยกแก่การตรวจสอบ เช่น โครงการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจวงเงิน 1.66 หมื่นล้านบาท และโครงการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม วงเงิน 1.5 พันล้านบาท<sup>62</sup> กรณีนี้แสดงให้เห็นถึงรัฐบาลหลักเลียงไม่ให้คณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาได้อย่างรอบคอบและละเอียด เพราะพยายามหลักเลียงที่จะแสดงข้อมูลของรัฐบาล

(2) โครงการสร้างทางหลวง : นายบัวสวน ประชามอญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวว่า โครงการของกรมทางหลวงมีการประมูลกันจนทำให้เกิดความเสียหายเป็นหมื่นล้าน โดยเปิดช่องให้บริษัทรับเหมาตั้งราคากลางสูงเกินความเป็นจริงถึงร้อยละ 30 พร้อมจัดเตรียมเครือข่ายดูแลงบประมาณหลวงเป็นรายภาค ภาคใต้มีนายโอฟารดูแล ภาคเหนือมีนาย

<sup>62</sup> หนังสือพิมพ์รายวัน. กรุงเทพฯธุรกิจ, ฉบับวันที่ 13 พฤษภาคม 2545. หน้า 4.



ช้อยดูแล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีนายต้องดูแล<sup>63</sup> กรณีนี้แสดงถึงความไม่โปร่งใสในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการที่จัดซื้อจัดจ้างอย่างเป็นขบวนการ

(3) คอร์รัปชันนมโรงเรียน : นายตรีพล เจาะจิตต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทำสมุดปกขาวเรื่องปัญหานมโรงเรียน โดยรวบรวมข้อมูลการทุจริตโครงการนมโรงเรียน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ อาทิ รัฐบาลได้ดำเนินการอะไรบ้างกับคณะกรรมการบริษัทจัดการนมโรงเรียนส่วนกลาง และผู้จัดการจังหวัด เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้ ไม่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล แต่มีอำนาจในการบริหารงบประมาณนมโรงเรียนจำนวน 60 ล้านบาท มีจำนวนการจัดสรรนมและควบคุมโควตาการผลิตนม<sup>64</sup> กรณีนี้แสดงถึงความไม่โปร่งใสในการบริหารงบประมาณรายจ่ายที่มีผู้บริหารระดับสูงร่วมอยู่ด้วย จึงไม่สามารถจัดการคอร์รัปชันในลักษณะนี้ได้

การที่กลุ่มข้าราชการ (ส่วนราชการต่าง ๆ) ไม่ให้ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมพิจารณาข้อคิดเห็นในการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ส่วนราชการมีโอกาสที่จัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินความจำเป็น หรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่มีอยู่ได้ แต่หากให้ประชาชนหรือผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมพิจารณา ในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการได้ การรั่วไหลหรือคอร์รัปชันงบประมาณจะลดลงได้มาก ต่อไปนี้ เป็นกรณีของการรั่วไหลหรือคอร์รัปชันของงบประมาณเนื่องจากไม่ให้ประชาชนหรือผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยสื่อมวลชนเป็นผู้นำมาเผยแพร่เกี่ยวกับการรั่วไหลหรือคอร์รัปชันให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบ

**กรณี ที่ 1 : การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิต** การแปรรูปไฟฟ้าฝ่ายผลิต โดยการขายหุ้นแต่ถูกมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและประชาชนที่เกี่ยวข้อง 11 ราย ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลปกครองสูงสุด ได้อ่านคำพิพากษาให้ระงับการขายหุ้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตหลังจากมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและประชาชนได้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน กระทรวงพลังงานและคณะรัฐมนตรีที่ออกพระราชกฤษฎีกา

<sup>63</sup> หนังสือพิมพ์รายวัน. มติชน, ฉบับวันที่ 19 ธันวาคม 2545.

<sup>64</sup> หนังสือพิมพ์รายวัน. มติชน, ฉบับวันที่ 19 ธันวาคม 2545. หน้า 2.

กำหนดอำนาจสิทธิ์และประโยชน์ของบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกา กำหนดเงื่อนไขขเวลายกเลิก กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ซึ่งสร้างความเสียหายต่อประชาชนโดยทั่วไป<sup>65</sup>

การขายหุ้นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ประชาชน 11 กลุ่ม เห็นว่าเป็นการส่อไปในทางทุจริต โดยจะมีการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวกของกลุ่มข้าราชการเชิงธุรกิจ ที่นำเอาสมบัติของชาติ โรงไฟฟ้าไปตีราคาต่ำ เพื่อให้พรรคพวกของตนเองเข้าซื้อหุ้น ในราคาต่ำ เพื่อทำกำไรในการขายหุ้นเหล่านั้นในราคาสูงต่อไป ขณะเดียวกันทำให้ประชาชนเดือดร้อน จากค่าไฟฟ้าที่จะมีราคาสูงขึ้นในอนาคต เมื่อบริษัทกลายเป็นบริษัทมหาชนจะกำหนดค่าบริการไฟฟ้าที่สูงขึ้น โดยผลกระทบให้กับประชาชนในภายหลัง

**กรณีที่ 2 :** นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ ได้ออกมากล่าวเกี่ยวกับกรณีที่บริษัททำอากาศยานกรุงเทพสากล กรุงเทพแห่งใหม่ ลงนามเซ็นสัญญาซื้อเครื่องตรวจวัดถูระเบิดซีทีเอ็กซ์ 9000 ในสนามบินสุวรรณภูมิกับบริษัท จีอี อินวิชั่น ว่ารัฐบาลพยายามซื้อซีทีเอ็กซ์ ตรงจากบริษัท จีอี สมาชิกพรรคสงสัยเนื้อหาในสัญญาซื้อตรงว่ามีเนื้อหาอย่างไร เป็นเนื้อหาที่ซื้อตรงจริงหรือไม่ เป็นการซื้อตรงที่ใช้เงินจากกระเป๋าไหนไปจ่ายบริษัท จีอี กันแน่ และการซื้อตรงราคาจะต้องไม่แพงไปกว่าที่บริษัท แพทริออต ซื้อจาก บริษัท จีอี ดังนั้น นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ จึงเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดเผยสัญญาซื้อตรงและขั้นตอนชำระเงิน เพราะมีเงื่อนไขหลายประการ ซึ่งเรื่องนี้พรรคประชาธิปัตย์ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ด้วยแล้ว<sup>66</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>65</sup> หนังสือพิมพ์รายวัน. โพสต์ทูเดย์, ฉบับวันที่ 26 พฤษภาคม 2549. หน้า A1.

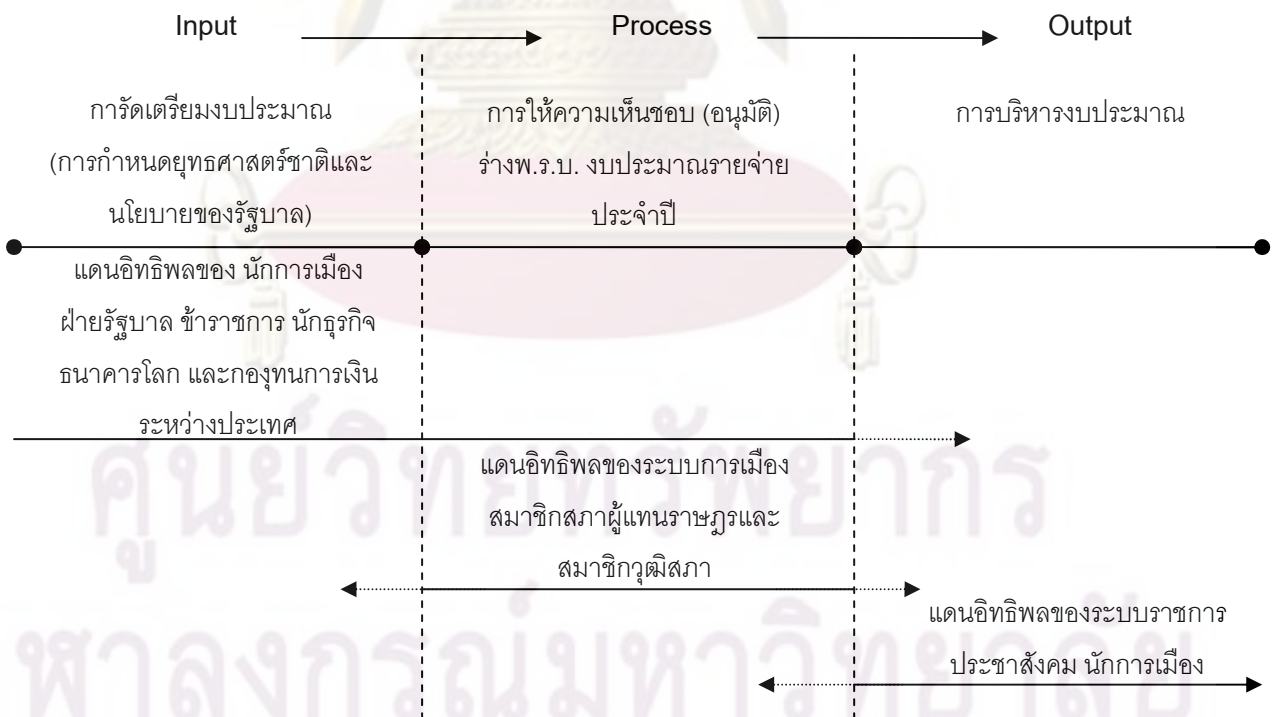
<sup>66</sup> หนังสือพิมพ์รายวัน. โพสต์ทูเดย์, ฉบับวันที่ 26 พฤษภาคม 2549. หน้า 16.

## บทที่ 6

### สรุปและเสนอแนะ

#### สรุป

กลุ่มอิทธิพลต่างๆ ได้แก่ กลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มประชาชน ตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ IMF และ World Bank มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารงบประมาณ หากกลุ่มอิทธิพลใดมีอำนาจมากในการบริหารประเทศในขณะนั้น กลุ่มอิทธิพลนั้นก็จะมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ โดยจัดสรรงบประมาณไปสู่กลุ่มของตนเองและพวกพ้องในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มอิทธิพลที่มีบทบาทน้อยหรือไม่มีบทบาทในการบริหารประเทศ รูปแบบการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้



ที่มา : ปรับปรุงจาก “การกำหนดนโยบายสาธารณะและเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่”

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2534.

ตั้งแต่สำนักงบประมาณได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2502 โดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณได้มีการรวบรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 จนถึงปี พ.ศ. 2549 นอกจากจะพบความแตกต่างตามความจำเป็นของการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละด้าน เช่น ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจแล้ว ยังพบความแตกต่างของกลุ่มอิทธิพลของแต่ละกลุ่มที่เข้ามาบริหารประเทศด้วย หากกลุ่มทหารมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารประเทศ งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกจัดสรรไปยังกลุ่มทหารหรือด้านการป้องกันประเทศ ในสัดส่วนที่สูงกว่าที่ได้รับอยู่เดิมมาก หรือในสัดส่วนมากกว่าสัดส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับกลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มประชาสังคม แต่เมื่อกลุ่มนักธุรกิจมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ งบประมาณก็จะถูกจัดสรรไปยังกลุ่มนักธุรกิจในด้านเศรษฐกิจ มากกว่าด้านอื่น ๆ

ในขณะที่กลุ่มทหารมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศในช่วงปีงบประมาณปี พ.ศ.2502 - พ.ศ. 2516 โดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ปฏิบัติและได้เข้าเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศ งบประมาณถูกจัดสรรไปสู่กลุ่มทหาร หรือด้านการป้องกันประเทศ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงหรือบางครั้งสูงกว่าทางด้านอื่น ที่มีความจำเป็นมากกว่าด้านทหาร โดยเฉพาะในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2513 - พ.ศ. 2516 (ตามตารางในภาคผนวก ง.) จะพบว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปสู่กลุ่มทหารหรือด้านการป้องกันประเทศ มากกว่าด้านการศึกษา ซึ่งมีความจำเป็นมากกว่ากลุ่มทหาร อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ากลุ่มทหารจะมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายไปสู่กลุ่มของตน ขณะเดียวกันกลุ่มข้าราชการ (สำนักงบประมาณ) ก็มีบทบาทสูงในการจัดสรรงบประมาณในส่วนที่เหลือจากที่จัดสรรให้กับกลุ่มทหาร เพราะเป็นงบประมาณก้อนโตจึงยังเหลืออยู่ในขณะที่กลุ่มประชาชนและนักวิชาการไม่มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณของประเทศอย่างสิ้นเชิงในขณะนั้น

กลุ่มประชาสังคมและกลุ่มนักการเมืองเริ่มมีบทบาทสำคัญในการบริหารมากขึ้น เพราะประชาชนและนักวิชาการมีส่วนในการขับไล่กลุ่มทหาร ซึ่งผูกขาดอำนาจในการบริหารประเทศให้ออกนอกประเทศไป ในช่วงปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2518 - พ.ศ. 2521 (ตารางภาคผนวก ง.) ซึ่งขณะนั้นมี นายสัญญา ธรรมศักดิ์, ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ถูกจัดสรรไปสู่กลุ่มประชาชน (ด้านการศึกษา) สูงขึ้นและสูงมากกว่าทางด้านความ

มั่นคง (การป้องกันประเทศ) หลังจากที่มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่กลุ่มประชาชน (ด้านการศึกษา) น้อยมากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ในขณะที่ยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณอยู่เหมือนเดิม

กลุ่มทหารได้กลับเข้ามาใช้อำนาจและบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศอีกครั้ง โดยมี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามลำดับ ในช่วงปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2520 - พ.ศ.2522 งบประมาณรายจ่ายถูกจัดสรรไปสู่กลุ่มทหารมากขึ้นเช่นในอดีต และมากกว่าหรือใกล้เคียงกับด้านการศึกษา (กลุ่มประชาชน) ซึ่งมีความจำเป็นมากกว่าด้านทหารในขณะนั้น สำหรับกลุ่มนักการเมืองในช่วงระยะเวลานี้ เป็นช่วงที่อ่อนแอ ไม่มีบทบาทสำคัญมากนักในการจัดสรรงบประมาณ เพราะกลุ่มทหาร (คณะปฏิวัติ) ยึดอำนาจมาจากกลุ่มนักการเมือง ส่วนกลุ่มข้าราชการ (สำนักงานงบประมาณ) ยังมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศ แต่ช่วงเวลานี้ ประชาชนและนักวิชาการ ไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

ในช่วงระยะเวลางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2531 - พ.ศ. 2535 (ตามตารางในภาคผนวก ง.) พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง และถือว่าเป็นกลุ่มนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศในช่วงระยะเวลานี้ ได้มีการจัดสรรงบประมาณไปสู่กลุ่มประชาชนในด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจในลักษณะก้าวกระโดดมากกว่างบประมาณของกลุ่มทหาร (ด้านการป้องกันประเทศ) โดยที่กลุ่มข้าราชการ (สำนักงานงบประมาณ) ก็ยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศอยู่เหมือนเดิม แต่กลุ่มประชาสังคมก็ยังไม่มีความสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณของประเทศ เพราะรัฐบาลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนและนักวิชาการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ จึงเป็นการจัดสรรงบประมาณในลักษณะสั่งจากข้างบนลงข้างล่าง (Top-down) การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามความคิดเห็นของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว

ต่อมา พลเอก สุจินดา คราประยูร (กลุ่มทหาร) ได้ปฏิบัติและเข้าดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาที่สั้นมาก งบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2535 ได้ถูกจัดสรรไปให้กับ กลุ่มทหารเพิ่มขึ้นอย่างมากภายในลักษณะก้าวกระโดด เพิ่มขึ้นถึง 35 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ งบประมาณที่จัดสรรให้แก่กลุ่มทหารในปี 2534 ที่ผ่านมา (ตามตารางในภาคผนวก ง.) เพิ่มขึ้น เพียง 15 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น และยุคนี้งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่ก็เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ต่ำกว่างบประมาณด้านการป้องกันประเทศ ของทหารมาก

สำหรับกลุ่มข้าราชการ (สำนักงบประมาณ) ซึ่งในทุกช่วงระยะเวลาไม่ว่าจะเป็น ช่วงระยะเวลาที่กลุ่มทหารหรือกลุ่มนักการเมือง เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ ก็ ยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณมาโดยตลอด เพราะจะมีงบประมาณรายจ่ายที่ เหลือจากการจัดสรรให้กลุ่มทหารหรือกลุ่มนักการเมืองอีกเป็นจำนวนมากพอที่กลุ่มข้าราชการ (สำนักงบประมาณ) จะใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรให้กับกระทรวงต่าง ๆ โดยที่กลุ่มประชาสังคม ยังไม่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดสรรงบประมาณไม่ว่ากลุ่มทหารหรือกลุ่มนักการเมืองเข้า มามีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศก็ตาม

หลังจากที่พลเอกสุจินดา คราประยูร พ้นจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2535 กลุ่มนักการเมืองเข้ามาบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2544 โดยมีนายอนันต์ ปัน ยารชุน, นายชวน หลีกภัย, นายบรรหาร ศิลปะอาชา, พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ, นายชวน หลีกภัย (สมัย 2) ตามลำดับ การจัดสรรงบประมาณของประเทศเพิ่มขึ้นทุกด้าน โดยเฉพาะทางด้าน เศรษฐกิจและด้านการศึกษายกเว้นทางด้าน การป้องกันประเทศ (กลุ่มทหาร) ซึ่งได้งบประมาณใน สัดส่วนลดน้อยลงตามลำดับทุกปี โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2541 - พ.ศ. 2544 งบประมาณของกระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลง ซึ่งแสดงให้เห็น ถึงกลุ่มทหารเริ่มอ่อนแอ บทบาทในการบริหารประเทศลดลงมาโดยตลอด

ในยุคนี้กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มประชาสังคม ก็ยังไม่มีบทบาทสำคัญใน กระบวนการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้เพราะกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการมีอิทธิพลในการ บริหารประเทศ และไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ในการจัดสรรงบประมาณของประเทศเช่นเดิม

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2540 ถึงปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2549 กลุ่มประชาสังคมเริ่มมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ และในกระบวนการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากมีการใช้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับประชาชน) ได้ระบุถึงสิทธิประชาชนสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศชัดเจนขึ้นและเพิ่มมากขึ้น การจัดสรรงบประมาณให้โครงการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ จะต้องได้รับความยินยอมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ ทำให้การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ ในการจัดสรรงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปมาก เพราะทุกกลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ งบประมาณจึงถูกจัดสรรไปยังด้านต่างๆ ของประเทศอย่างยุติธรรมมากขึ้น และสะท้อนความเป็นกลางมากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาคือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง และยังสามารถป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณในระดับหนึ่งได้อีกด้วย

เมื่อประเทศไทยประสบวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บภาษีและนำรายได้มาตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายได้อย่างเพียงพอ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF), ธนาคารโลก (World Bank) มาชดเชยรายรับที่ขาดหายไป ทำให้ IMF และ World Bank เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายงบประมาณรายจ่าย โดยพยายามให้มีการจัดเตรียมงบประมาณในลักษณะเกินดุล เพื่อประเทศจะได้มีเงินคงคลัง นำไปใช้หนี้ IMF และ World Bank ได้

กลุ่มนักธุรกิจเชิงการเมือง หลังจากพลเอกสุจินดา คราประยูร พ้นจากการเป็นนายกรัฐมนตรี กลุ่มนักธุรกิจเชิงการเมือง เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ ตั้งแต่ช่วงระยะปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549 การจัดสรรงบประมาณจึงได้มุ่งไปสู่ด้านเศรษฐกิจ (กลุ่มนักธุรกิจ) เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พยายามจัดตั้งโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจให้มากขึ้น และพยายามแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทมหาชนเพื่อให้พรรคพวกตนเองเข้ารับสัมปทานหรือซื้อหุ้นในราคาต่ำกว่าความเป็นจริง เช่นโครงการแปรรูปโรงไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นต้น และได้มีการเน้นการจัดสรรงบประมาณไปสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศด้านเศรษฐกิจ เป็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง

และอันดับสอง เน้นให้ความสำคัญกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจมากกว่า เป้าหมายยุทธศาสตร์ด้านสังคม เป้าหมายยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคง และเป้าหมายยุทธศาสตร์ด้านบริหารประเทศ ในขณะที่รัฐบาลได้นำระบบงบประมาณแบบใหม่มาใช้ในการบริหารประเทศ คือ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์อิเล็กทรอนิกส์ (e-Strategic Performance Based Budgeting)

การจัดสรรงบประมาณในช่วงนี้ มีการรื้อใหม่และมีการทุจริตคอร์รัปชันงบประมาณในเชิงนโยบาย โดยการจัดสรรงบประมาณไปยังโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน โดยไม่ฟังความคิดเห็นจากประชาชน ไม่มีการทำประชาพิจารณ์ ทำให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อคัดค้านโครงการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น การรวมตัวกันคัดค้าน “โครงการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิต” การรวมตัวกันคัดค้านการก่อสร้าง “โครงการเขื่อนแก่งกรุง” และรวมตัวกันคัดค้าน เปิดโปงการคอร์รัปชัน “โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ” ในงบประมาณที่จัดสรรซื้อเครื่องมือตรวจจับวัตถุระเบิด ซีทีเอ็กซ์ 9000 เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

การที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มทหาร กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มประชาสังคม เมื่อมีอำนาจอิทธิพลและบทบาทในการบริหารประเทศ ก็จะใช้อำนาจ อิทธิพลจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละด้าน ไม่ว่าจะทางด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านป้องกันประเทศ และก่อให้เกิดการรื้อใหม่ของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสกัดกั้นการรื้อใหม่ของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีให้น้อยลง โดยอาศัยพลังประชาชนเข้ามามีบทบาทหรือมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มต่างๆ เพื่อจะได้มีโอกาสเข้ามาจัดสรรงบประมาณในขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ทั้ง 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ (2) ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ และ (3) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



1. **ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ** ในปัจจุบัน ยังมีการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มต่างๆ ที่เข้ามาบีบบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ ที่ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการในโครงการต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ทั้งที่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะในมาตรา 76 มาตรา 79 ที่ระบุให้รัฐส่งเสริมการเข้าร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและสังคม และให้ประชาชนมีสิทธิสวอนและอนุรักษสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้านตนเองได้ ดังนั้น เพื่อให้การจัดเตรียมงบประมาณเกิดความยุติธรรมต่อกลุ่มต่างๆ ควรดำเนินการตามกระบวนการดังต่อไปนี้

ในการจัดเตรียมงบประมาณ ควรตั้งคณะกรรมการที่มาจากกลุ่มประชาสังคม ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักวิชาชีพ กลุ่มสื่อมวลชน กลุ่มประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้าน ให้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือทำประชาพิจารณ์ เพื่อจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ตรงตามความจำเป็นและความต้องการของประชาชน และของประเทศชาติอย่างแท้จริง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถูกจัดสรรไปสู่กลุ่มอิทธิพลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น และป้องกันการใช้อิทธิพลในการบริหารประเทศอย่างไม่สมควร และป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายในขั้นตอน การจัดทำคำขอของงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ และเป็นการรวมพลังคัดค้านไม่ให้จัดตั้งโครงการที่ไม่มีประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ เพราะโครงการเหล่านั้นส่งผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายจํานวนมหาศาล สิ่งสำคัญคือ รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดงบประมาณให้สาธารณชนได้รับทราบ

2. **การอนุมัติงบประมาณ** ในการพิจารณาอนุมัติคำขอของสำนักงานงบประมาณ ควรจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นสองคณะในสองระดับที่มาจากประชาชน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย ได้แก่ (1) ควรตั้งคณะกรรมการในระดับสูงเพื่อพิจารณาภาพรวมของการขอของงบประมาณและการจัดตั้งงบประมาณในภาพกว้าง (Macro) โดยพิจารณาถึงภาระงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดที่ขอมา เพราะเป็นภาระกับประชาชนและนักธุรกิจที่ต้องแบกรับภาระภาษี และงบประมาณรายรับที่หามาได้ทั้งหมด ควรนำไปจัดสรรยังด้านต่างๆ (กลุ่มต่าง ๆ) ให้ทั่วถึงและเป็นธรรมสอดคล้องกับสถานการณ์และนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้เมื่อเข้ามาบริหารประเทศ (2) ควรตั้งคณะกรรมการในระดับปฏิบัติการ โดยพิจารณาใน

รายละเอียดของงบประมาณที่ขอมาในระดับเฉพาะกระทรวง (Micro) โดยพิจารณาถึงความจำเป็นของการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละโครงการ

การจัดตั้งคณะกรรมการทั้งสองระดับนี้ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณ จะสามารถทำให้เกิดความยุติธรรมในการจัดสรรและแบ่งปันงบประมาณ เพราะงบประมาณไม่ตกอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่จะกระจายไปทั่วทุกกลุ่ม เพราะประชาชนทั่วไปก็สามารถพิจารณารายการและรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่ของงบประมาณได้อย่างใกล้ชิด สำนักงานงบประมาณไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการจัดตั้งงบประมาณแต่เพียงฝ่ายเดียวอย่างที่เป็นการในอดีตและปัจจุบัน

การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ในปัจจุบันไม่ได้มีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ภาคธุรกิจและประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรืออาจได้รับผลกระทบจากโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เข้ามาร่วมพิจารณาหาทางออกหรือแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเลย ดังนั้น การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีจึงควรเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและภาคธุรกิจในด้านต่างๆ ตลอดทั้งประชาชนที่ถูกระทบเข้าร่วมพิจารณาหาทางออกหรือแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีที่จะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือให้มีการทำประชาพิจารณ์ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับโครงการใหญ่ๆ หรือโครงการที่กระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เพื่อป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณและการประท้วงหรือคัดค้านต่อการดำเนินการหรือการก่อสร้างโครงการในภายหลัง จากการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปแล้ว อย่างที่เกิดมาแล้วในอดีต เพราะประชาชนจะตรวจสอบการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาอย่างใกล้ชิด

การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฝ่ายรัฐสภาจะมอบหมายให้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นผู้พิจารณารายละเอียดของ งบประมาณ หลังจากที่รัฐสภาได้ผ่านการพิจารณาไปแล้วในวาระแรก สำหรับประชาชนและภาค ธุรกิจไม่มีการได้รับเชิญให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมาธิการฯ เลย จะมีก็เพียงแต่นักวิชาการหรือ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐบาลเพียง 2-3 คน ที่ได้รับเชิญเข้าร่วมเป็นคณะกรรมาธิการเท่านั้น เพื่อให้ การอนุมัติงบประมาณเป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม จึงควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ควรจัดตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของ รัฐสภา โดยเลือกสรรจากสมาชิกของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่มีความรู้ความสามารถในแต่ละ ด้าน โดยเฉพาะด้านการเงินการงบประมาณ หรือผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการใช้จ่าย งบประมาณเข้ามาร่วมพิจารณาเป็นด้านๆ ไป ไม่ควรคำนึงถึงเรื่องอาวุโสของการเป็นสมาชิก รัฐสภามานานหลายสมัยเพียงอย่างเดียว

2) ควรจัดตั้งกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกำหนดให้มี คณะอนุกรรมาธิการขึ้นหลายคณะ เพื่อร่วมพิจารณางบประมาณ เพื่อการพิจารณางบประมาณใน แต่ละด้านแล้วเสร็จได้อย่างรวดเร็ว และควรให้คณะอนุกรรมาธิการแต่ละคณะพิจารณา งบประมาณรายจ่ายแต่ละด้านไปพร้อมกันในเวลาเดียวกัน เพื่อให้คณะอนุกรรมาธิการฯ มีเวลา เพียงพอที่จะพิจารณางบประมาณได้อย่างละเอียดรอบคอบและมีความยุติธรรมมากขึ้น องค์ประกอบของคณะอนุกรรมาธิการฯ ควรประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาทั้ง 2 สภา ที่มีความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ในด้านที่ตนพิจารณาอยู่ และควรมีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็น กลางและไม่มาจากภาคราชการ แต่มาจากภาคเอกชนหรือสถาบันการศึกษาต่างๆ เข้าร่วมเป็น คณะอนุกรรมาธิการฯ ในแต่ละด้านด้วย

3) ควรให้ส่วนราชการและองค์กรกลาง เข้าร่วมพิจารณางบประมาณ รายจ่าย ประจำปี โดยเข้าร่วมเป็นคณะอนุกรรมาธิการฯ และคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณ รายจ่ายประจำปีด้วย ไม่ควรเชิญสำนักงบประมาณมาชี้แจงแต่เพียงฝ่ายเดียว

4) ควรมีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐบาล เพื่อเป็นหน่วยงานที่ช่วย รัฐบาลและคณะกรรมการฯ เก็บรวบรวมข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณใน แต่ละด้านได้อย่างต่อเนื่องทุกปี ซึ่งสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปประกอบการพิจารณาของรัฐบาล และคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่าง มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง รัฐบาลและคณะกรรมการฯ ไม่จำเป็นต้องอาศัยและเชื่อถือข้อมูล รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณที่รัฐบาลจัดมาให้แต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะลำเอียงและไม่ตรง ตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ สำนักงานงบประมาณของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ ควรมีหน้าที่จัดทำประชา พิจารณ์สำหรับโครงการใหญ่ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และมีหน้าที่เสนอข้อมูล รายละเอียดที่ถูกต้อง แม่นยำต่อรัฐบาลและต่อคณะกรรมการฯ ทั้งในภาพกว้าง (Macro) และ ในรายละเอียด (Micro) ของงบประมาณที่จัดสรรให้แก่แต่ละด้านหรือแต่ละกลุ่มผลประโยชน์

5) ควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับสามอำนาจอย่างทั่วถึง และเป็น ธรรม ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐบาล), อำนาจตุลาการ (ศาล) และอำนาจบริหาร (รัฐบาล) ไม่ ควรให้อำนาจบริหาร (รัฐบาล) ครอบงำการจัดสรรงบประมาณของระหว่างสามอำนาจ ที่ผ่านมา ฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการต้องของงบประมาณรายจ่ายจากฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ จะปรับลดงบประมาณหรือเพิ่มงบประมาณให้ฝ่ายนิติ บัญญัติหรือฝ่ายตุลาการก็ยอมทำได้ ซึ่งเป็นการสมควรอย่างยิ่ง เพราะสามอำนาจไม่สามารถแยก ออกจากกันโดยเด็ดขาด เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ดังนั้น จึงควรให้ทั้งสองอำนาจของงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังรัฐบาลโดยผ่านฝ่ายบริหาร เพื่อให้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนองบประมาณรายจ่ายต่อรัฐบาลแต่ เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะตัดหรือปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของทั้งสองอำนาจ ซึ่งประเทศที่เจริญแล้วทั่วโลกถือปฏิบัติ

**3. ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ** กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ มักจะมีการโอนและโยกย้ายงบประมาณ หลังจากที่ได้รับอนุมัติให้ เห็นชอบไปแล้ว เพื่อนำไปใช้จ่ายในรายการอื่นหรือโครงการอื่นที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มของ ตนเองและพวกพ้องอยู่เสมอ ถึงแม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะบัญญัติ ห้ามไว้ก็ตาม เพราะรัฐธรรมนูญที่ได้ระบุห้ามไว้ เป็นการระบุห้ามลักษณะกว้างๆ ในการพิจารณา งบประมาณของรัฐบาลและคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

เท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่สามารถระบุถึงรายละเอียดของการปฏิบัติของการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนราชการต่างๆ ไว้ได้ครบอย่างสมบูรณ์ จึงเป็นโอกาสให้กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มข้าราชการบริหารระดับสูงมีโอกาสที่จะจัดงบประมาณรายจ่ายไปสู่กลุ่มของตนเองได้ ดังนั้นจึงควรดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้นักการเมืองฝ่ายรัฐบาล (รัฐมนตรี) และกลุ่มข้าราชการบริหารระดับสูงมีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณมากไป จึงควรปฏิบัติ ดังนี้

**1) การขอและอนุมัติเงินประจำงวด** การอนุมัติค่าของงบประมาณรายจ่ายสำหรับการดำเนินงานในโครงการใหญ่ๆ หรือการอนุมัติโยกย้ายเปลี่ยนแปลงงบประมาณจากรายการเดิม โครงการเดิมไปสู่รายการหรือโครงการใหม่ สำนักงานงบประมาณควรเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการพิจารณางบประมาณที่อนุมัติแล้ว เพื่อประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการได้มีโอกาสพิจารณาและนำเสนอสู่สาธารณชนให้ทราบ หากการโยกย้ายและเปลี่ยนแปลงเป็นการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมหรือเปิดโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้ จึงต้องอาศัยพลังประชาชนสกัดกั้นการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมในการใช้จ่ายงบประมาณ

**2) การจัดซื้อจัดจ้าง** ในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการหรือรัฐบาลส่วนใหญ่ จะเปิดโอกาสให้มีการเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้ ดังนั้น หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ควรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเข้มงวด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงานงบประมาณ ควรเข้มงวดและกำกับให้ส่วนราชการจัดซื้อจัดจ้างให้ถูกต้องตามระเบียบที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด รัฐบาลควรนำการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วยในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยต้องปรับปรุงวิธีการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฮั้วกันขึ้นในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ที่เป็นปัญหากันอยู่ในขณะนี้ให้หมดไป เพราะระบบการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะอิเล็กทรอนิกส์ เปิดโอกาสให้บริษัท ห้างร้านเอกชนต่าง ๆ เข้าร่วมประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างทั่วถึง ส่วนราชการใดราชการหนึ่งจะกีดกันการประกวดราคาของบริษัท ห้างร้านต่างๆ ที่เข้ามาประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ยากและรัฐบาลสามารถจัดซื้อจัดจ้างได้ในราคาที่ยุติธรรมหรือถูกลงได้ ไม่เกิดการจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่เป็นจริง และเกิดการรั่วไหลของงบประมาณ

การจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ทำให้ประชาชน องค์กรกลาง มีโอกาสได้ติดตามการประกวดราคาอย่างใกล้ชิด และสามารถสกัดกั้นการรั่วไหลหรือการคอร์รัปชันหรือการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ การจัดซื้อจัดจ้างในโครงการขนาดใหญ่ และมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ควรแต่งตั้งให้ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการจากภาคเอกชนที่มีความรู้และประสบการณ์ในรายการหรือโครงการที่จัดซื้อจัดจ้างนั้น มีโอกาสได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างด้วย เพื่อป้องกันการถูกเอาเปรียบจากนักธุรกิจ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน (2528). *การเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม, (2533). *การอนุรักษ์พลังงานคำตอบการของพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่ต้อง  
สร้างเขื่อน*(กรุงเทพมหานคร : กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม), หน้า 1. (อัดสำเนา).

การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินใน สภาผู้แทนราษฎรของไทย.

วิทยานิพนธ์ คณะเศรษฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไกรยุทธ์ ธีรตยาคินันท์. (2528). *หลักการงบประมาณแผ่นดิน*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนา  
พานิชย์.

ไกรยุทธ์ ธีรตยาคินันท์. (ม.ป.ป.). *กระบวนการตัดสินใจด้านการอนุมัติโครงการสาธารณะ :*

*การพิจารณาด้านการเมืองและเศรษฐศาสตร์*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคม  
เศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ไกรยุทธ์ ธีรตยาคินันท์. (2533) “*กระบวนการตัดสินใจด้านอนุมัติโครงการสาธารณะ :*

*การพิจารณาด้านการเมืองและเศรษฐศาสตร์*”, ในงบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์  
ทางเศรษฐศาสตร์.

งบประมาณโดยสังเขป. (2536). *สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี*, หน้า 55-56, 62

ชัยชนะ อิงคะวัต. (2548). *วิเคราะห์การเมืองเปรียบเทียบ*. ศูนย์เอกสารคณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2520). *การเมืองกับการบริหาร*. เอกสารโรเนียว. คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (ม.ป.ป.). *อยู่เมืองสลัว*. กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส. หน้า 78

ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. (2537). *การเมืองเรื่องส่วนตัว*. 45 ปี . คณะรัฐศาสตร์.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ.2545. *เอกสารประกอบการบรรยาย สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง*,

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2533) บรรณานิติการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย).
- ถวัลย์รัฐ วรเทพวุฒิพงษ์. (2541). *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. สำนักพิมพ์เสมาธรรม. กรุงเทพมหานคร.
- นิธิ เขี่ยมศรีวงศ์. (2547). *เสียงจากประชาชน (People Voice)*. นักวิชาการอิสระ. มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน. ปีที่ 5 ฉบับที่ 62 ประจำเดือนกันยายน.
- นพฤทธิ อนันตภินุต. (2544). *การวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นवलน้อย ตรีรัตน์. (2539). *การต่อต้านการคอร์รัปชัน : จากการศึกษาเปรียบเทียบการเคลื่อนไหวทางสังคม ในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต กลุ่ม 4*, กรุงเทพมหานคร.
- ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. (2538). *ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2538). *“เศรษฐศาสตร์การเมืองโลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลง”*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์แห่งประเทศไทย.
- พงศ์เพ็ญ ศกุลตาทย์. (2538). *ประเด็นปัญหาอนาคตของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย*. ใน รวมนบทความวิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 17 ปี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร.
- ไพสิทธิ พุฒพนาทรัพย์. (2539). *กระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วาสนา คำภีระ. (2534). *กระบวนการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. นพฤทธิ อนันตภินุต. 2544.
- ยุค ศรีอารยะ. (2541). *กลียุคกับหายนะเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพมหานคร : โครงการวิถิตรรณ.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (ม.ป.ป.). *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2547-2550*.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2546. *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, 11 ตุลาคม 2540)



- ลิขิต ธีรเวคิน. (2541). ปัญหาและแนวทางฟื้นฟูด้านการเมือง. วารสารธรรมศาสตร์ 24, 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2541.
- วรวิศ เจริญเลิศ. (2545). เอกสารประกอบการบรรยาย สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด ศรีสังคม. (2540). การปฏิรูปการเมืองกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร : กองพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมศักดิ์ ชันติวิริยะโยธิน. (2530). กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนาชนบท. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมหมาย ปาริฉัตร. (2540). กินตามน้ำ. มติชนสุดสัปดาห์, 1 กรกฎาคม.
- สุนตรา สังข์สุวรรณ. (2534). กรอ. กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- แสวง รัตนมงคลมาศ. (2529). รายงานการศึกษาประเมินผลเรื่องสถานภาพ บทบาท ปัญหา และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาคีรัฐบาลและเอกชน, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม.
- แสวง รัตนมงคลมาศ. (2534). เอกสารประกอบการบรรยาย. คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- หนังสือพิมพ์รายวัน. กรุงเทพธุรกิจ, ฉบับวันที่ 13 พฤษภาคม 2545.
- หนังสือพิมพ์รายวัน. โพสต์ทูเดย์, ฉบับวันที่ 26 พฤษภาคม 2549.
- หนังสือพิมพ์รายวัน. มติชน, ฉบับวันที่ 12 สิงหาคม 2549.
- หนังสือพิมพ์รายวัน. มติชน, ฉบับวันที่ 19 ธันวาคม 2545.
- อมร รักษาสัตย์. (2535). ประชาธิปไตยในมือมาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธรรมนิติ.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2545). ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองยุคปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง,), หน้า101-102.
- อัศจรรย์ นิมิตรชัย. (2539). กระบวนการตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณของสำนักงบประมาณ : ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539. ภาควิชาปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## ภาษาอังกฤษ

Bill and Hardgrave. (1973). *Comparative Politics : The Quest for Theory*.

Charter E. Merrill Publishing Company, Ohio.

Celia S. Heller. (1969). *Structured Social Inequality : A Reader in Comparative*

*Social Stratification*, Macmillan and Company, London.

Dos Santos. (1970). "The Concept of Social Classe., Science and Society,

xxxiv (Summer).

Gaetano Mosca. (1939). *The Ruling Class*, Edition and Translate Hanuan D. Kaker,

McGraw-Hill, New York, P 50.

Jame E.Anderson. (1970). *Politics and Economic Policy-Making* (Reading Mass :

Addison & Wesley.

Karl Marx and Federich Engles. (1968). *The Xommunist*, Progress Publisher, Moscow.

Karl Marx. (1959). *Capital*. Progress Publisher, Moscow, 1959.

Karl Marx. (1979) "Preface" to *A Contribution to the Critique of Political Economy*,

Quoted from Ralph Miliband. *Maxism and Politics*, Oxford Press, New York.

Karl Marx. (1946). *The Poverty of Philosophy*, Progress Publisher, Moscow.

Ralf Dahrendort, (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*,

Standford Univesity Press, Standford.

Ralp Milliband. (1977). *Marxism and Politics*, Oxford University Press, New York.

Robert A. Dahl. (1978). "Pluralism Revisited," *Comparative Politics X* (January).

Ronald H. Chelcote. (1981). *Theory of Comparative Politics : The Search for a*

*Paradigm*, Westview Press, Cokorado.

Thomas R. Dye. (1984). *Understanding Public Policy*, 5<sup>th</sup> ed. (Englewood Cliffs, N.J. :

Prentice-Hall.

William G. Domhoff. (1970). *The Higher Circles : The Goverming in America*,

Vintage Books.



ภาคผนวก ก.  
รายนามนายกรัฐมนตรีน

# ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**รายนามนายกรัฐมนตรี**

นายกรัฐมนตรีคนที่ 1	พระยามโนปกรณนิติธาดา	พ.ศ. 2475 - 2476
นายกรัฐมนตรีคนที่ 2	พระยาพหลพลพยุหเสนา	พ.ศ. 2476 - 2481
นายกรัฐมนตรีคนที่ 3	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	พ.ศ. 2481 - 2500
นายกรัฐมนตรีคนที่ 4	พันตรีควง อภัยวงศ์	พ.ศ. 2487 - 2491
นายกรัฐมนตรีคนที่ 5	นายทวี บุณยเกตุ	พ.ศ. 2488
นายกรัฐมนตรีคนที่ 6	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	พ.ศ. 2488 - 2519
นายกรัฐมนตรีคนที่ 7	นายปรีดี พนมยงค์	พ.ศ. 2489
นายกรัฐมนตรีคนที่ 8	พลเรือตรี ถวัลย์ ธรรมรงนาวาสวัสดิ์	พ.ศ. 2589 - 2490
นายกรัฐมนตรีคนที่ 9	นายพจน์ สารสิน	พ.ศ. 2500
นายกรัฐมนตรีคนที่ 10	จอมพลถนอม กิตติขจร	พ.ศ. 2500 - 2516
นายกรัฐมนตรีคนที่ 11	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	พ.ศ. 2502 - 2506
นายกรัฐมนตรีคนที่ 12	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	พ.ศ. 2516 - 2518
นายกรัฐมนตรีคนที่ 13	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	พ.ศ. 2518 - 2519
นายกรัฐมนตรีคนที่ 14	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	พ.ศ. 2519 - 2520
นายกรัฐมนตรีคนที่ 15	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	พ.ศ. 2520 - 2523
นายกรัฐมนตรีคนที่ 16	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	พ.ศ. 2523 - 2531
นายกรัฐมนตรีคนที่ 17	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	พ.ศ. 2531 - 2534
นายกรัฐมนตรีคนที่ 18	นายอานันท์ ปันยารชุน	พ.ศ. 2534 - 2535
นายกรัฐมนตรีคนที่ 19	พลเอกสุจินดา คราประยูร	พ.ศ. 2535
นายกรัฐมนตรีคนที่ 20	นายชวน หลีกภัย	พ.ศ. 2535 - 2537
นายกรัฐมนตรีคนที่ 21	นายบรรหาร ศิลปอาชา	พ.ศ. 2538 - 2539
นายกรัฐมนตรีคนที่ 22	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	พ.ศ. 2539 - 2540
นายกรัฐมนตรีคนที่ 23	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	พ.ศ. 2544 - 2549
นายกรัฐมนตรีคนที่ 24	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	พ.ศ. 2549 - 2550

ที่มา : ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.



ภาคผนวก ข.

คำสั่งประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549  
พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร  
วันพุธที่ 29 มิถุนายน พุทธศักราช 2548



# ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549  
พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร  
วันพุธที่ 29 มิถุนายน พุทธศักราช 2548

**ท่านประธานสภาผู้แทนราษฎรที่เคารพ**

คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้

**หลักการ**

1. ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นจำนวนไม่เกิน 1,360,000,000,000 บาท (หนึ่งล้านสามแสนหกหมื่นล้านบาท)
2. ตั้งรายจ่ายขาดเงินคงคลังเป็น จำนวน 63,997,808,000 (หกหมื่นสามพันเก้าร้อยเก้าสิบเจ็ดล้านแปดแสนแปดพันบาท)

**เหตุผล**

1. เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 สำหรับใช้เป็นหลักในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
2. เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ ที่กำหนดให้ตั้งรายจ่ายขาดเงินคงคลังตามที่ได้จ่ายไปแล้ว

**ท่านประธานที่เคารพ**

รัฐบาลขอเสนอคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ฉบับสมบูรณ์เป็นเอกสาร และขอสรุปหลักการและสาระสำคัญบางประการ ดังนี้

คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของกระผมในสมัยที่สองได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ให้รับทราบถึงนโยบายของรัฐบาลคณะนี้ว่า สี่ปีที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาแห่งการซ่อมแซมประเทศจากวิกฤตและสี่ปีต่อจากนี้ไปเป็นช่วงเวลาแห่งการสร้างชาติให้แข็งแกร่งและยั่งยืน

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีระยะสี่ปีที่ผ่านมา ทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่าง เป็นรูปธรรมปรับตัวดีขึ้น และขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและ ยุทธศาสตร์แบบคู่ขนาน พร้อมทั้งคำนึงถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการบริหารเงินการคลัง อย่างมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ ในระยะสี่ปีที่ผ่านมา นั้น ประเทศต้องประสบกับข้อจำกัดที่ไม่ สามารถคาดเดาการณ์ล่วงหน้าได้ในหลายโอกาส รัฐบาลจึงได้พัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบการ บริหารจัดการงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความคล่องตัว สามารถรองรับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยปรับตัวดีขึ้นเป็น ลำดับ โดยขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.8 ต่อปีซึ่งนับเป็นอัตราที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับ ประเทศต่าง ๆ

ในด้านสังคม การสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินและแหล่งความรู้ ส่งผลให้คน ยากจนมีจำนวนลดลง นอกจากนี้ประชาชนได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีมาตรฐาน และราคาถูก รวมทั้งปัญหาของสังคมไทยหลายประการ เช่น ปัญหายาเสพติด ได้รับการแก้ไข อย่างจริงจังจากรัฐบาล

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ที่กระผมนำเสนอต่อท่านสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้ทรงเกียรติให้พิจารณาในวันนี้ นับเป็นร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณฯ ฉบับแรก ซึ่งจะ ใช้เป็นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินระยะสี่ปีข้างหน้า ในการสร้างความแข็งแกร่งยั่งยืนให้ ประเทศ รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณโดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนควบคู่กับ การพัฒนาสังคมที่มีคุณภาพ รวมทั้งปรับสมดุลระหว่างภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร และการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความมั่งคั่งกระจายไปสู่คนส่วนใหญ่ในระบบ เศรษฐกิจ รัฐบาลได้จัดทำโครงการสำคัญ หรือ Flagship project ครอบคลุมนโยบายต่าง ๆ ที่ ประกาศไว้ระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน และชุมชน (SML) โครงการคาราวานแก้จน โครงการโคเนื้อล้านครอบครัว เป็นต้น และที่สำคัญ รัฐบาลได้เตรียมโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคต โดยจัดทำโครงการ ลงทุนขนาดใหญ่ภาครัฐ ซึ่งเป็นที่ทราบโดยทั่วไปในนามของ Mega Project ครอบคลุมตั้งแต่การ พัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง ตลอดจนการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบ

ก่อนที่กระผมจะแถลงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 กระผมขอรายงานให้ทราบถึงภาวะเศรษฐกิจทั่วไป สถานะและนโยบายการเงินการคลังของประเทศ ดังต่อไปนี้

### ภาวะเศรษฐกิจทั่วไป

การขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2548 มีข้อจำกัดหลายด้าน ได้แก่ ราคาน้ำมันที่สูงขึ้น ผลกระทบจากกรณีพิพาทในขณะที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจโดยรวมยังอยู่ในเกณฑ์ดี เงินสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับต่อเนื่อง โดยมีจำนวน 48,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อมูลค่าการส่งออกยังคงมีแนวโน้มลดลง

การขยายตัวของเศรษฐกิจใน 9 เดือนหลังของปี คาดว่ามีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้น ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจในไตรมาสแรกค่อนข้างคลายลง นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 อีกจำนวน 50,000 ล้านบาท รวมทั้งเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณและการดำเนินการโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ซึ่งคาดว่าโดยรวม เศรษฐกิจไทยในปี 2548 จะขยายตัวประมาณร้อยละ 4.5-5.5 มีอัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ 3.6

สำหรับเศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลคาดว่าเศรษฐกิจไทย ยังสามารถขยายตัวประมาณร้อยละ 5.5 - 6.5 และมีอัตราเงินเฟ้อประมาณ ร้อยละ 3.5 โดยมีปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ ได้แก่ การเสริมความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจระดับฐานรากที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การดำเนินโครงการสำคัญของรัฐบาล และการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาล ที่จะเร่งรัดดำเนินการในปี พ.ศ.2549 ในขณะที่การดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศเชิงรุก และเร่งส่งเสริมช่องทางทางการส่งออกจะช่วยส่งเสริมให้การส่งออกมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมา ในการเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานทั้งระดับมหภาคและจุลภาค โดยเฉพาะด้านความเข้มแข็งของภาคเอกชน จะเอื้อให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพได้มากขึ้นต่อไป

ผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐ ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่าเป้าหมาย และมีฐานะการคลังในระดับที่มั่นคง โดยมีสัดส่วน หนี้สาธารณะต่อผลผลิตภาคมวลรวมในประเทศลดลงโดยตลอด



สัดส่วนภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณรวม ร้อยละ 10.7 ซึ่งต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกรอบการคลังที่ยั่งยืน และมีระดับเงินคงคลังทั้งสิ้น 139,820.7 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 รัฐบาลจัดทำวงเงินงบประมาณแบบสมดุลต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นจุดยืนของรัฐบาลในการรักษาความยั่งยืนทางการคลัง เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนภาคเอกชนให้มีบทบาทหลักในการเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ

รัฐบาลประมาณการว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้สุทธิทั้งสิ้น 1,421,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.4 จากปีก่อน และเมื่อหักการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรส่วนท้องถิ่น จำนวน 61,800 ล้านบาท คงเหลือเป็นรายได้สุทธิที่รัฐบาลสามารถนำมาจัดทำวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549 จำนวน 1,360,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเบื้องต้น โดยมีวงเงินเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 110,000 ล้านบาท และควบคุมสัดส่วนรายจ่ายประจำต่องบประมาณที่ร้อยละ 70.5 เท่ากับสัดส่วนในปีงบประมาณก่อน ซึ่งรายจ่ายลงทุนจำนวนนี้ จะนำไปสนับสนุนการวางโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคตต่อไป

### ฐานะและนโยบายการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดผลกระทบของการชะลอตัวในไตรมาสแรก อาทิ มาตรการจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากกรณีพิบัติภัยและปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ในช่วงครึ่งปีหลังของปี พ.ศ. 2548 ขณะทีนโยบายการคลังจะเป็น แรงช่วยผลักดันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นโยบายการเงินของประเทศจะอยู่ในแนวที่เข้มงวดขึ้น เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจควบคู่กันไป ดังนั้น แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยในประเทศจึงอยู่ในทิศทางเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามอัตราดอกเบี้ยที่ยังอยู่ในระดับต่ำและสภาพคล่องที่ยังมีเหลือมาก ในระบบสถาบันการเงินยังเป็นสภาวะแวดล้อมทางการเงินที่เอื้อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง

โดยรวมแล้ว ฐานะทางการเงินของประเทศอยู่ในเกณฑ์ดี การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ดีขึ้นเป็นลำดับ และสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของระบบธนาคารพาณิชย์มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง

## สาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

### ท่านประธานที่เคารพ

รัฐบาลได้จัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่มีความสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 - 2551 เพื่อเป็นกรอบให้กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในภาครัฐ ใช้เป็นแนวทางในการทำงานงบประมาณรายจ่าย ที่สามารถตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ แนวคิด และทิศทางการบริหารประเทศ สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เป็นรูปธรรม มีความชัดเจน ครบถ้วน และสมบูรณ์

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ที่คณะรัฐมนตรีนำเสนอในวันนี้ มีวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 1,360,000 ล้านบาท จำแนกเป็นรายจ่ายประจำ จำนวน 959,344.5 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 26.3 รายจ่ายชำระคืนต่อเงินกู้ จำนวน 43,187.2 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.2 ของวงเงินงบประมาณ

รายละเอียดโดยสรุปของการจัดสรรงบประมาณตามกรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

#### 1. ยุทธศาสตร์การจัดความยากจน

จำนวน 70,059.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 5.1 ของวงเงินงบประมาณ เพื่อเป็นการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งระบบโดยมีการดำเนินงาน 3 ระดับ

ระดับประเทศมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่การดำเนินงานที่สำคัญ เช่น เร่งรัดการกระจายเอกสารสิทธิที่ดินจัดทำกินให้แก่เกษตรกร 29 ล้านไร่ สนับสนุนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จำนวน 12.4 ล้านไร่ พัฒนาศักยภาพเกษตรกร 1.2 ล้านราย สนับสนุนการดำเนินโครงการการเลี้ยงโคเนื้อหนึ่งล้านครอบครัว พัฒนาการจัดการทรัพยากรน้ำ 356,000 ไร่ ขุดบ่อน้ำในไร่นา

58,000 บ่อ และสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมให้แรงงานนอกระบบและภาคเกษตร ไม่ต่ำกว่า 300,000 คน

ระดับชุมชน สนับสนุนการยกระดับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีความพร้อม ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มศักยภาพและความพร้อมให้แก่หมู่บ้านและชุมชน ในโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML)

ระดับบุคคล จัดคาราวานแก้จนในพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 4,170 หมู่บ้าน เพื่อสร้างโอกาสให้แก่คนยากจนไม่ต่ำกว่า 450,000 คน

## 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคคนและสังคมที่มีคุณภาพ

จำนวน 437,772.9 ล้านบาท หรือร้อยละ 32.2 ของวงเงินงบประมาณ โดยมีเป้าหมายให้คนมีคุณภาพ มีความสุข มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสังคมที่สันติ และเอื้ออาทร โดยมีกลุ่มผู้รับประโยชน์ ได้แก่

ด้านสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ จัดคาราวานเสริมสร้างเด็กเพื่อให้เด็กจำนวน 113,000 คน ในโรงเรียน 28,000 แห่งจัดหาเงินกู้ยืมเอกสารการศึกษาสำหรับผูกขาดทุนทรัพย์ 934,000 ราย เปิดโอกาสให้เด็กไทยได้เรียนถึงระดับอุดมศึกษาด้วยกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต (ICL) 430,000 ราย สนับสนุนให้เปล่าแก่นักเรียนยากจนเรียนดี 115,000 ราย และพัฒนาสิ่งก่อสร้างให้สถาบันการศึกษาขั้นพื้นฐาน 5,100 แห่ง

ด้านการอนุรักษ์สืบทอดประเพณีวัฒนธรรม สร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมโดยมีเป้าหมายเยาวชน 910,000 คน

ด้านการเสริมสร้างสุขภาวะของประชาชนมุ่งเน้นการเพิ่มคุณภาพของระบบหลักประกันสุขภาพที่มีผู้ขึ้นทะเบียนจำนวน 47.7 ล้านคน รวมทั้งเสริมสร้างคนไทยแข็งแรง

ด้านเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม ผู้มีรายได้น้อยและคนยากจนไม่ต่ำกว่า 102,000 ครอบครัว ได้รับประโยชน์จาก โครงสร้างบ้านเอื้ออาทร บ้านมั่นคง และโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยอื่นๆ จำนวน 174,148.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.2 ของวงเงินงบประมาณ เพื่อ

ขับเคลื่อนไปสู่เศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูงและสมดุลโดยมีกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ ได้แก่ เกษตรกร ได้รับประโยชน์จากพื้นที่ชลประทาน 23 ล้านไร่ มีการพัฒนาดินให้เหมาะสมกับการเกษตร 18 ล้านไร่ ได้รับการกระจายพันธุ์พืชและปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพ ไม่น้อยกว่า 45 ชนิด ปศุสัตว์ พันธุ์ดี 1.9 ล้านตัว พันธุ์สัตว์น้ำ 1,945,000 ตัว เกษตรกรได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ไม่น้อยกว่า 600,000 ราย และมีการตรวจสอบมาตรฐานฟาร์มไม่น้อยกว่า 141,000 แห่ง

### 3. ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้โครงสร้างเศรษฐกิจเป็นกลไกในการขับเคลื่อนสังคมไทย ให้ก้าวสู่เศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูง สมดุล และเอื้อต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 179,148.4 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 13.2 ของวงเงินงบประมาณ โดยจำแนกตามแผนงบประมาณ ดังนี้

ในภาคการเกษตร เพื่อเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรและเพิ่มรายได้สุทธิทางการเกษตรของเกษตรกรต่อครัวเรือน โดยการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าเกษตร ส่งเสริมการวิจัยพัฒนา นวัตกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพควบคู่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชน จำนวน 43,956 ล้านบาท

ในภาคอุตสาหกรรม พัฒนาบุคลากรด้านอุตสาหกรรมและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี 81,000 คน แรงงานภาคอุตสาหกรรมรับการพัฒนาฝีมือสู่มาตรฐาน 32,000 คน พัฒนากลุ่มวิสาหกิจหรือ Cluster 340 ราย ผู้ประกอบการ SME และผู้ประกอบการรายใหม่ ได้รับการส่งเสริม ไม่น้อยกว่า 10,000 ราย

ในภาคการท่องเที่ยว การบริการ และการค้าได้กำหนด เป้าหมายรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ไม่ต่ำกว่า 533,000 ล้านบาท จากนักท่องเที่ยว 15 ล้านคน ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้รับการส่งเสริม 21,000 ราย แรงงานได้รับการพัฒนาฝีมือ 6,400 คน สำหรับการส่งออก ผู้ประกอบการได้รับการพัฒนาศักยภาพ ไม่น้อยกว่า 22,000 ราย

ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ได้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยใช้วิชาความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ไม่น้อยกว่า 16,000 คน ส่งเสริมให้มีนวัตกรรมไม่น้อยกว่า 1,600 ชิ้นงาน

ในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์และโครงสร้างพื้นฐาน ภาคเอกชนและประชาชนจะได้รับประโยชน์จากระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ ระบบรถไฟรางคู่ ตลอดจนการเร่งรัดขยายทางสายประธานและแก้ไขปัญหาจราจรไม่น้อยกว่า 270 กิโลเมตร การก่อสร้างทางหลวงและทางหลวงชนบทไม่น้อยกว่า 4,200 กิโลเมตร การบำรุงรักษาทาง 100,000 กิโลเมตร รวมทั้งการพัฒนาท่าเรือเพื่อการขนส่ง 22 แห่ง

#### 4. ยุทธศาสตร์บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการดำเนินงานของรัฐบาลสมัยที่สอง รัฐบาลได้เพิ่มความสำคัญแก่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้กับการอนุรักษ์และทดแทนอย่างเหมาะสม และคืนความสมบูรณ์ให้กับธรรมชาติ โดยจัดสรรงบประมาณจำนวน 21,089.0 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.6 ของวงเงินงบประมาณ และมีผู้รับประโยชน์ที่สำคัญ ได้แก่

ประชาชนมีพื้นที่ได้รับการคุ้มครอง 35.5 ล้านไร่ พื้นที่ป่าชายเลน 105 ล้านไร่ แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ไม่น้อยกว่า 240 แห่ง สำหรับพื้นที่ป่าสงวนที่เสื่อมโทรม มีการให้สิทธิที่ดินทำกินแก่ราษฎร 10,000 ครอบครัว

ในการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ มีเป้าหมายในการดำเนินการให้มีน้ำอุปโภคบริโภคที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 120,000 ราย

#### 5. ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

จำนวน 8,802.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.6 ของวงเงินงบประมาณ เพื่อให้ประเทศไทยมีบทบาทและเป็นที่ยอมรับในเวทีโลกส่งเสริมความสัมพันธ์ในมิติต่างๆ และมีขีดความสามารถที่จะแข่งขันในเวทีการค้า โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินนโยบายเชิงรุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคใหม่ เช่น แอฟริกา ลาตินอเมริกา

ส่งเสริมความสัมพันธ์กับนานาชาติ โดยเสริมสร้างกลไกและผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมเชื่อมโยงประชาคมอาเซียนสู่กรอบความร่วมมือที่มีขอบเขตกว้างขึ้น

สำหรับการทูตเพื่อประชาชน ดำเนินการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนไทยในต่างแดน รักษาผลประโยชน์ของคนไทยและคุ้มครองแรงงานไทยต่างแดน ไม่น้อยกว่า 338,000 คน

## 6. ยุทธศาสตร์การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

รัฐบาลจัดสรรเงินจำนวน 46,140.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.4 ของวงเงินงบประมาณโดยจำแนกตามแผนงบประมาณ ดังนี้

ปรับปรุงกฎหมายจำนวน 2,420.8 ล้านบาท เพื่อพัฒนากฎหมายให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนตามนโยบายของรัฐบาล และพัฒนาบุคลากรทางกฎหมายให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น

ปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม จำนวน 22,425 ล้านบาท เพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมของรัฐให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นมากขึ้น

พัฒนาระบบราชการ จำนวน 18,474.6 ล้านบาท เพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐไปสู่ความเป็นเลิศเพิ่มมากขึ้นและปรับปรุงรูปแบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตจำนวน 139.1 ล้านบาท เพื่อเสริมสร้างให้กลไกของรัฐและหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ มีการปฏิบัติงานที่โปร่งใส

เสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาคเอกชนและสังคมจำนวน 2,681.3 ล้านบาท เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีระบบการบริหารจัดการที่ดี มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

## 7. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม

จำนวน 19,025.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.4 ของงบประมาณ โดยมีการจัดสรรเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและสร้างความเข้มแข็งให้กระบวนการสังคม ส่งเสริมและพัฒนาสิทธิมนุษยชน และสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 8. ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐ

จำนวน 110,084.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 8.01 ของวงเงินงบประมาณ เพื่อการพิทักษ์รักษา และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ การพัฒนาระบบป้องกันประเทศและความพร้อมของกองทัพ รวมทั้งการรักษาความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะการบูรณาการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

## 9. ยุทธศาสตร์รองรับการเปลี่ยนแปลงและพลวัตโลก

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณฯ จำนวน 81,231.3 ล้านบาท หรือร้อยละ 6 ของวงเงินงบประมาณ เพื่อให้รัฐบาลมีความสามารถในการรองรับ แก้ไขปัญหา อันเกิดจากสภาวะการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ การจัดทำงบประมาณลักษณะดังกล่าว ในระยะสี่ปีที่ผ่านมา ได้พลิกฟื้นประเทศให้หลุดพ้นจากปัจจัยด้านลบในหลายอย่างทันที

ในความพยายามปรับปรุงระบบบริหารจัดการประเทศ รัฐบาลได้ ตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมีส่วนร่วมจากภาคีการพัฒนาในพื้นที่ รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณ จำนวน 40,000 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

## 10. รายการค่าดำเนินการของรัฐ

จำนวน 386,645.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 28.4 ของวงเงินงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ ซึ่งในส่วนนี้จะรวมถึง การปรับปรุงค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐทั้งระบบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 รวมทั้งเป็นรายการค่าดำเนินการภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ และการอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ท่านประธานที่เคารพ และท่าสมาชิกผู้ทรงเกียรติ

สาระสำคัญและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ตามที่ได้แถลงมานั้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันชัดเจนของรัฐบาล ในการวางรากฐานให้ประเทศมีความแข็งแกร่ง ยั่งยืน และยิ่งแสดงความมุ่งมั่นในการรักษาวิสัยการคลังภาครัฐ ที่ดำเนินการต่อเนื่อง จนได้รับความวางใจให้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลตระหนักดีว่า การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิ

วัฒน์ และพร้อมการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จำต้องอาศัยเครื่องมือในการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ที่สามารถตอบสนองทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม รัฐบาลได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฉบับนี้ บนพื้นฐานการวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และสถานการณ์ของโลกที่ เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขที่จะตกสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศเป็นสำคัญ สำหรับรายละเอียดตามมาตรา 8 (1) ของพระราชบัญญัติการงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549 ปรากฏในคำแถลงนโยบายและเอกสารงบประมาณที่ได้นำเสนอต่อสมาชิกผู้ทรงเกียรติทุกท่านแล้ว ส่วนรายละเอียดของแผนงบประมาณในแต่ละกระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ขอให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ไปดำเนินการพิจารณาและนำกลับมาเสนอต่อสภาแห่งนี้อีกครั้ง ในการ พิจารณาวาระที่ 2 และ 3

กระผมหวังว่าท่านประธาน และท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติจะได้นำการสนับสนุนและ พิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อรัฐบาลจะได้ยึดถือเป็นหลักในการใช้จ่าย งบประมาณแผ่นดินอย่างรัดกุม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนสืบไป

ขอขอบพระคุณ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ภาคผนวก ค.

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่ทำวิทยานิพนธ์สัมภาษณ์

# ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### รายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่ผู้ทำวิทยานิพนธ์สัมภาษณ์

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้ไปสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน โดยศึกษาจากผู้ที่มีประสบการณ์และมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดสรรงบประมาณในทุกขั้นตอน โดยแยกสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง, กลุ่มข้าราชการ, กลุ่มนักธุรกิจ, กลุ่มทหาร, กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มประชาชนทั่วไป กลุ่มละ 2 คนรวมผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด 10 คน โดยใช้ประเด็นสำคัญในการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณทั้ง 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การจัดเตรียมงบประมาณ (2) การอนุมัติงบประมาณ และ (3) การบริหารงบประมาณ และสัมภาษณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ เชิงประวัติศาสตร์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 – พ.ศ. 2549 ดังมีรายชื่อดังต่อไปนี้

ลำดับที่	รายชื่อ
1	น.พ.วินัย วิริยาภิจจา
2	นายสมเกียรติ ศรีลัมภ์
3	นายศิริพงศ์ อติญญาตา
4	นายสำรวย ประพฤติธรรม
5	พลเอกไพโรจน์ รัตนประทีป
6	พลโททินกร พุตระกูล
7	นายนิติคม อริยพิมพ์
8	นายสุรสิทธิ์ สัจพันธ์
9	ดร.หรรณ ชูเพ็ญ
10	รศ.ดร.สมศักดิ์ มีทรัพย์มาก

วิธีการสัมภาษณ์ จะเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้สัมภาษณ์ได้เข้าไปร่วมสังเกตการณ์ในคณะกรรมการนิติบัญญัติแห่งชาติ ในสมัยประชุม ปี พ.ศ. 2549 และผู้สัมภาษณ์ได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการหลายคณะ เนื่องจากผู้สัมภาษณ์มีตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการคุณธรรมและจริยธรรม

### สรุปย่อคำสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มนักการเมือง (ฉบับที่ 1)

1. ในสถานการณ์ปกติที่ไม่อยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการจะเข้มแข็งและมีบทบาทมากในการจัดสรรงบประมาณ จึงจัดสรรงบประมาณไปยังกลุ่มของตนเอง โดยจัดสรรให้กระทรวงต่าง ๆ รวมถึงการจัดสรรให้กลุ่มนักการเมืองด้วย
2. ในสถานการณ์ที่ประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร ก็ยังคงมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณไปสู่กลุ่มของตน (กระทรวงต่าง ๆ มากกว่าจัดสรรให้กลุ่มทหาร) เนื่องจากสถาบันข้าราชการมีจำนวนขนาดใหญ่กว่า จึงจัดสรรงบประมาณในปริมาณที่มากกว่ากลุ่มทหาร เพราะกลุ่มทหารจะจัดสรรงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทหารเท่านั้น ไม่สนใจกระทรวงอื่นงบประมาณของทหารถึงแม้จะสูงสุด แต่ก็มีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับเงินงบประมาณทั้งหมดที่มีอยู่ กลุ่มทหารจะไม่สนใจงบประมาณรายจ่ายทางด้านอื่น ๆ
3. กลุ่มนักการเมืองมีบทบาทมากในการจัดทำงบประมาณประจำปีในขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณ และการบริหารงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ และกลุ่มข้าราชการมีบทบาทมากในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในทุกขั้นตอน เพราะในขั้นตอนส่วนราชการต่างๆ (กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ขอ) ในขั้นตอนอนุมัติ สำนักงบประมาณ (กลุ่มข้าราชการ) มีส่วนในการพิจารณาอนุมัติการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในราชการต่างๆ ที่ส่วนราชการเสนอขอมา และในขั้นตอนสุดท้ายส่วนราชการ (กลุ่มข้าราชการ) เป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณด้วยการจัดซื้อจัดจ้างตามรายการใช้งบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติ
4. กลุ่มทหารมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขั้นตอนการจัดทำคำขอและการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
5. กลุ่มนักธุรกิจมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณในขั้นตอนการของบประมาณ และขั้นตอนการบริหารงบประมาณ
6. กลุ่มประชาชนและนักวิชาการ มีบทบาทและอิทธิพลน้อยมากในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

## สรุปย่อคำสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มนักการเมือง (ฉบับที่ 2)

1. ในสถานการณ์ปกติประเทศไม่อยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการจะเป็นผู้มีบทบาทและอิทธิพลมากที่สุดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะมีกฎหมายกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้จัดทำของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเป็นผู้ขงงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นคนแรก
2. ในสถานการณ์ที่ประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการก็ยังมีบทบาทและอิทธิพลมากที่สุดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี กลุ่มทหารมีบทบาทและอิทธิพลสูงขึ้นในบางส่วน แต่ก็ยังคงเป็นรองกลุ่มข้าราชการ
3. กลุ่มนักการเมืองจะมีบทบาทและอิทธิพลมากในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เพราะจะได้ในสิ่งที่ตนต้องการ โดยปัจจุบันนักการเมืองไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงในขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ เพราะมีรัฐธรรมนูญกำหนดไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลง โยกย้าย หรือเพิ่มงบประมาณไปยังกลุ่มของนักการเมือง
4. กลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทและอิทธิพลในขั้นตอนการจัดทำของงบประมาณและการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะข้าราชการสำนักงบประมาณ
5. กลุ่มทหารจะเป็นผู้มีบทบาทและอิทธิพลที่จะให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีไปสู่กลุ่มตนเอง โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ระบุให้ต้องจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่กลุ่มทหาร โดยต้องจัดอาวุธที่ทันสมัยและพอเพียงให้
6. กลุ่มนักธุรกิจมีบทบาทและอิทธิพลมากที่สุดในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ โดยละเว้นให้มีการ Lock Spec. ในการจัดซื้อจัดจ้างของการใช้งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ (กลุ่มข้าราชการ)
7. กลุ่มประชาชนและนักวิชาการ จะมีบทบาทและอิทธิพลมากในขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะต้องการไปสู่ในเรื่องที่ประชาชนมีความจำเป็นต้องการใช้ ส่วนกลุ่มนักวิชาการจะเป็นผู้ร่วมวางแผนการจัดทำโครงการต่างๆ ขึ้น เพื่อเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปี
8. เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “ชนชั้นใดปกครองประเทศ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศจะไปสู่ชนชั้นนั้น มากกว่าที่จะจัดสรรให้ไปสู่ชนชั้นล่างหรือประชาชนโดยทั่วไป” เพราะกลุ่มชนชั้นใดอยู่ใกล้ชิดเรื่องใดจะรู้ทางนั้น เมื่อขึ้นบริหารประเทศ ก็จะใช้งบประมาณรายจ่ายไปยังทางที่ตนรู้หรือชำนาญมากที่สุด ซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์

### สรุปย่อคำสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มข้าราชการ (ฉบับที่ 3)

1. ในสถานการณ์ปกติประเทศไม่อยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทและอิทธิพลต่อการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปสู่กลุ่มของตนเอง เพราะกลุ่มข้าราชการเป็นผู้วางแผนและกำหนดงานต่างๆ ขึ้นแล้วจึงไปขออนุมัติจากรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะไม่มีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณางบประมาณได้ละเอียด เพราะมีระยะเวลาของการพิจารณาตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. ในสถานการณ์ขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการยังคงมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณ เพราะจะเป็นผู้ทำงบประมาณ 80% ของวงเงินงบประมาณที่จะตั้งได้อีก 20% จะเป็นของกลุ่มทหารซึ่งไม่มากนัก กลุ่มทหารจะของบประมาณเพิ่มขึ้นเฉพาะของกลุ่มตนเองไม่มากนัก ถ้ามากไปหรือ over มากไปก็จะน่าเกลียด เพราะจะเบียดบังงบประมาณของทางด้านอื่นไป Structure งบประมาณบังคับอยู่
3. กลุ่มนักการเมืองจะมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณประจำปีในขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณ
4. กลุ่มข้าราชการมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำของบประมาณรายจ่ายประจำปีไปสู่กลุ่มของตนเองในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ โดยถึงแม้รัฐสภาจะเห็นชอบและมีรายการงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายไปแล้วก็ตาม กลุ่มข้าราชการโดยเฉพาะสำนักงานงบประมาณสามารถโอนเปลี่ยนแปลงโยกย้ายงบประมาณในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ
5. กลุ่มทหารจะไม่มีบทบาทเพิ่มขึ้นในการจัดทำงบประมาณในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มทหารจะถือโอกาสของงบประมาณเพิ่มขึ้นตามความจำเป็นที่มีอยู่ ที่ไม่ได้ถูกจัดสรรงบประมาณให้ยามประเทศอยู่ในภาวะปกติไม่มีรัฐประหาร
6. กลุ่มนักธุรกิจจะมีบทบาทและอิทธิพลมากในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ เพราะกลุ่มนักธุรกิจจะใช้โอกาสตรงขั้นตอนการบริหารงบประมาณที่จะวิ่งเต้นและเสนอสินค้าที่ตนมีอยู่ต่อกลุ่มข้าราชการที่จะจัดซื้อจัดจ้างในนามของรัฐบาล กลุ่มธุรกิจจะต่างคนต่างวิ่งเต้นกัน ไม่มีการรวมตัวที่เหนียวแน่น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นส่วนรวม
7. กลุ่มประชาชนและนักวิชาการจะไม่มีบทบาทและอิทธิพลในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดทำงบประมาณ

- 8 เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “ชนชั้นใดปกครองประเทศ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศจะไปสู่ชนชั้นนั้น มากกว่าที่จะจัดสรรให้ไปสู่ชนชั้นล่างหรือประชาชนโดยทั่วไป” เป็นไปตาม Super Structure ของ คาร์ล มาร์ค ที่พวกข้างบน กษัตริย์ ชุนนาง จะมีอำนาจและทำทุกอย่าง เพื่อตนเองตราบไต่ที่ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของประเทศ และในปัจจุบันจะมีพวก Elite อยู่ข้างบน ที่จะทำทุกอย่างเพื่อตนเองเช่นเดียวกัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### สรุปย่อคำสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มข้าราชการ (ฉบับที่ 4)

1. ในภาวะปกติกลุ่มนักการเมืองจะมีอิทธิพลมากที่สุด โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นที่พยายามเอางบประมาณไปสู่กลุ่มของตนเอง เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณให้โอนงบประมาณไปท้องถิ่นมากขึ้น ไม่ยึดประชาชนส่วนรวมเป็นใหญ่
2. ในภาวะรัฐประหารกลุ่มทหารเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุด เพราะเป็นไปตามธรรมชาติมนุษย์ที่ใครเป็นใหญ่จะต้องทำเพื่อกลุ่มตนเอง
3. กลุ่มข้าราชการมีอิทธิพลในตอนของงบประมาณ เพื่อข้าราชการเป็นผู้วางแผนหรือกำหนดแผนงาน และของเงินตามที่ตนเองเห็นควร โดยบางครั้งไม่ได้อิงแผนที่วางไว้แต่เดิม
4. กลุ่มนักธุรกิจต้องเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่จะต้องไปวิ่งเต้นทั้งกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการ เพื่อให้มีการของงบประมาณและมีการจัดซื้อจัดจ้างเกิดขึ้น
5. กลุ่มประชาชนและนักวิชาการปัจจุบันมีบทบาทมากขึ้นจากรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ ดังนั้นสำนักงานงบประมาณจะดูงบประมาณที่ขอมามีการทำประชาพิจารณ์หรือยัง
6. เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “ชนชั้นใดปกครองประเทศ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศจะไปสู่ชนชั้นนั้น มากกว่าที่จะจัดสรรให้ไปสู่ชนชั้นล่างหรือประชาชนโดยทั่วไป” คำว่าประชาธิปไตยใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ ในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจจึงมีบทบาทเป็นเผด็จการไม่ฟังเสียงประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### สรุปย่อคำสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มทหาร (ฉบับที่ 5)

1. ในสถานการณ์ปกติประเทศไม่อยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการจะเป็นผู้มีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปสู่กลุ่มของตนเอง เพราะเป็นผู้ซึ่งงบประมาณขึ้นมาเกือบทั้งหมด
2. ในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการมีบทบาทและอิทธิพลสูงเหมือนเดิม กลุ่มทหารจะไม่มีอิทธิพลและบทบาทมากนัก เพียงแต่ถือโอกาสในขณะที่อยู่ในภาวะรัฐประหาร ของงบประมาณที่มีความจำเป็นอยู่แล้วมากขึ้นเท่านั้น
3. กลุ่มนักการเมืองจะมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณประจำปีในขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณ จะเห็นได้จากการของบประมาณรายจ่ายที่ไม่จำเป็นและได้ไป อาทิ สนามบินควายเดินที่มหาสารคามและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ของทางราชการในจังหวัดสุพรรณบุรีที่นักการเมืองใช้อิทธิพลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปสู่จังหวัดของตนเอง เป็นต้น
4. กลุ่มข้าราชการมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขั้นตอนการจัดทำคำขอ และบริหารงบประมาณ สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการจัดทำคำขอ และบริหารเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปตามความต้องการของตนเองได้
5. กลุ่มทหารจะเริ่มมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณมากขึ้นกว่าเดิมมาก เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ระบุและกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ทางด้านทหารให้พอเพียงและมีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัย
6. กลุ่มประชาชนและกลุ่มนักวิชาการมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณ เพราะกลุ่มประชาชนจะเรียกร้องจากทางราชการ (กลุ่มราชการ) ตั้งงบประมาณรายจ่ายที่จะไปช่วยเหลือประชาชนในด้านต่างๆ
7. เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “ชนชั้นใดปกครองประเทศ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศจะไปสู่ชนชั้นนั้น มากกว่าที่จะจัดสรรให้ไปสู่ชนชั้นล่างหรือประชาชนโดยทั่วไป” เพราะมันเป็นไปตามชนบระเพณีและธรรมเนียมที่เป็นอยู่ และปฏิบัติกันมานานแล้ว ซึ่งไม่ค่อยถูกต้องแต่ยากต่อการแก้ไข



### สรุปย่อคำสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มทหาร (ฉบับที่ 6)

1. ในสถานการณ์ปกติประเทศไม่อยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากที่สุด กลุ่มอื่นๆ จะมีบทบาทน้อย เพราะกลุ่มข้าราชการเป็นผู้ใช้งบประมาณส่วนใหญ่ของประเทศ
2. ในยามที่ประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มทหารจะมีบทบาทและอิทธิพลต่อการจัดทำงบประมาณไปสู่กลุ่มทหารมากที่สุด กลุ่มอื่นๆ จะเป็นรอง
3. กลุ่มนักการเมืองจะมีบทบาทและอิทธิพลมากในการจัดทำงบประมาณประจำปีในยามปกติ เพราะกลุ่มนักการเมือง (คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา) เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กลุ่มข้าราชการ (กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ และสำนักงานงบประมาณ) เสนอขึ้นมาขอความเห็นชอบ การจะได้หรือไม่ได้งบประมาณขึ้นอยู่กับการพิจารณาของกลุ่มนักการเมือง
4. กลุ่มนักการเมืองมีบทบาทและอิทธิพลมากในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เพราะนักการเมืองจะพยายามให้โครงการใหญ่ๆ ไปสอดคล้องนโยบายของพรรคตัวเอง หรือพื้นที่ของตนเอง
5. กลุ่มข้าราชการมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นตอนบริหารงบประมาณ เนื่องจากในขั้นตอนการจัดทำคำขอและขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ จะต้องเป็นไปตามนโยบายและกฎเกณฑ์ที่วางไว้ อาทิ มี ceiling งบประมาณกำหนดไว้อยู่แล้ว ไม่สามารถเพิ่มหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้มากนัก กลุ่มข้าราชการจึงไม่มีบทบาทหรืออิทธิพลในขั้นตอนการจัดทำคำขอ และขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ แต่จะกลับมากระทบบทบาทและอิทธิพลในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ
6. กลุ่มทหารมีบทบาทและอิทธิพลมากในการจัดทำงบประมาณให้กลุ่มของตนเอง ในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะรัฐประหาร
7. กลุ่มนักธุรกิจมีบทบาทและอิทธิพลมากในขั้นตอนการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะกลุ่มนักธุรกิจจะพยายามทุกวิถีทางที่จะให้กลุ่มของตนเองได้เข้าไปทำสัญญาจัดซื้อจัดสร้างในการใช้จ่าย หรือบริหารงบประมาณในส่วนราชการต่างๆ

8. กลุ่มประชาชนและนักวิชาการไม่มีบทบาทในขั้นตอนการขอและอนุมัติงบประมาณ แต่จะมีบทบาทและอิทธิพลในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ เพราะการบริหารงบประมาณจะไปเกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างมากตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่จะให้ประชาชนเข้าตรวจสอบหรือต้องมีการทำประชาพิจารณ์ก่อนจึงจะสามารถเข้าดำเนินการได้ สำหรับโครงการที่กระทบถึงประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติของท้องถิ่นที่ประชาชนอาศัยอยู่
9. ไม่เห็นด้วยกับคำว่า “ชนชั้นใดปกครองประเทศ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศจะไปสู่ชนชั้นนั้น มากกว่าที่จะจัดสรรให้ไปสู่ชนชั้นล่างหรือประชาชนโดยทั่วไป” เพราะชนชั้นปกครองประเทศ ไม่สามารถจะทำอะไรตามอำเภอใจได้ ชนชั้นปกครองประเทศจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ ดังนั้นจะไม่สามารถจัดสรรงบประมาณไปสู่ชนชั้นของตนเองได้มากนัก



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### สรุปย่อคำสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มนักธุรกิจ (ฉบับที่ 7)

1. ในสถานการณ์ปกติ ไม่มีรัฐประหาร กลุ่มการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะกลุ่มการเมืองเป็นผู้ออกกฎหมายและคุมระเบียบต่างๆ อยู่ โดยกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องผ่านไปให้กลุ่มการเมือง (รัฐสภา) เห็นชอบก่อน (รัฐบาล) จึงจะสามารถนำงบประมาณออกใช้จ่ายได้
2. ในสถานการณ์ที่ประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มทหารและข้าราชการจะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุดในการจัดทำงบประมาณไปสู่กลุ่มของตนเอง ทั้งนี้ เพราะกลุ่มทหารคุมกำลังของประเทศ และกลุ่มข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รองรับอยู่ไม่ว่าจะเป็นภาวะปกติหรือภาวะรัฐประหาร
3. กลุ่มนักการเมืองมีบทบาทและอิทธิพลมากที่สุดในขั้นตอนการของงบประมาณ โดยนักการเมืองท้องถิ่นจะมีการผลักดันให้งบประมาณไปสู่ท้องถิ่นของตนเอง
4. กลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทและอิทธิพลมากในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ เพราะในขั้นตอนนี้กลุ่มข้าราชการจะเป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างและใช้เงินงบประมาณออกไป จะต้องมีการรักษาระเบียบเพื่อไม่ให้งบประมาณรั่วไหล
5. กลุ่มธุรกิจจะมีบทบาทมากในขั้นตอนการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกลุ่มธุรกิจจะไปวิ่งเต้นให้มีการตั้งโครงการให้มีการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อไปเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มตนเองมากที่สุด
6. กลุ่มประชาชนและกลุ่มนักธุรกิจมักไม่มีบทบาทหรืออิทธิพลในการจัดทำงบประมาณประจำปี ในทุกขั้นตอน ยกตัวอย่างเช่น ในยามปกตินักการเมืองและข้าราชการจะมีบทบาทมากและมักไม่ให้ประชาชนและกลุ่มนักวิชาการเข้าไปยุ่งและในยามประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มทหารจะจัดสรรงบประมาณไปสู่กลุ่มทหารโดยไม่ดูแลความต้องการของประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### สรุปย่อคำสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มนักธุรกิจ (ฉบับที่ 8)

1. ในสถานการณ์ปกติ ไม่อยู่ในรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการและนักการเมืองจะมีบทบาทหรืออิทธิพลในการจัดทำงบประมาณ โดยที่กลุ่มนักธุรกิจจะต้องพยายามเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อให้ได้งบประมาณรายจ่ายประจำปีไปสู่ด้านธุรกิจหรือเศรษฐกิจของตนเองให้มาก
2. ในสถานการณ์ที่ประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มทหารและข้าราชการจะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศ โดยที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะต้องไปวิ่งเต้นกับฝ่ายทหาร เพราะทหารมักจะได้งบประมาณมากในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร สำหรับกลุ่มข้าราชการก็มีบทบาทและอิทธิพลมากเพราะกลุ่มข้าราชการเป็นข้าราชการประจำที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการจัดหาและพิจารณาใช้จ่ายงบประมาณ (สำนักงบประมาณ)
3. กลุ่มนักการเมืองจะมีบทบาทและอิทธิพลมากที่สุดในช่วงขั้นตอนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ โดยที่ในช่วงขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี นักการเมืองจะใช้อำนาจไปผลักดันให้ส่วนราชการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปตามที่ตนเองต้องการ และในตอนที่อนุมัติงบประมาณนั้น กลุ่มนักการเมือง (คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา) เป็นผู้ที่มีบทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้นำไปใช้ได้ตามโครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการขอมา
4. กลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เพราะจะเป็นผู้ขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมายบังคับไว้ และกลุ่มข้าราชการจะเป็นผู้ตัดสินใจเองได้ ควรจะของงบประมาณไปทางด้านใดและโครงการใด ตามที่กลุ่มข้าราชการ (ส่วนราชการและสำนักงบประมาณ) เห็นว่าจำเป็น โดยส่วนใหญ่ใช้ดุลยพินิจของตนเอง ไม่มีกฎเกณฑ์อะไรตายตัว
5. กลุ่มทหารจะมีบทบาทมากที่สุดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปสู่กลุ่มของตนเองในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะรัฐประหาร มีบทบาทและอิทธิพลไม่มากในยามปกติ
6. กลุ่มนักธุรกิจจะมีบทบาทหรืออิทธิพลมากในการจัดทำงบประมาณประจำปีในช่วงขั้นตอนการบริหารงบประมาณ เพราะเป็นขั้นตอนที่มีการจัดซื้อจัดจ้างที่นักธุรกิจจะต้องพยายามเข้าไปวิ่งเต้น เพื่อให้มีการใช้จ่ายงบประมาณมาสู่กลุ่มของตนเอง จากการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับส่วนราชการต่างๆ หรือนักการเมืองหรือกลุ่มทหาร กลุ่มประชาชนและนักวิชาการไม่มีบทบาทมากนักในทุกขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ มีเพียงประปรายสำหรับการบริหารประเทศสำหรับรัฐบาลบางชุดเท่านั้น ที่มีการฟังเสียงประชาชนและนักวิชาการ แต่อย่างไรก็ตามใน

ระยะหลัง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 บทบาทและอิทธิพลของการขอร่วมในการบริหารงบประมาณมากขึ้น เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฉบับ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารประเทศและงบประมาณ โดยต้องให้ประชาชนยินยอมก่อน อาทิ ต้องมาการจัดทำประชามติสำหรับการก่อสร้างโครงการใหญ่ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชน เป็นต้น

7. มีความเห็นด้วยอย่างยิ่งต่อคำที่ว่า “ชนชั้นใดปกครองประเทศ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศจะไปสู่ชนชั้นนั้น มากกว่าที่จะจัดสรรให้ไปสู่ชนชั้นล่างหรือประชาชนโดยทั่วไป” เพราะเป็นไปตามชนบประเพณีที่ปฏิบัติกัน และไม่สามารถหาวิธีที่จะไปห้ามไม่ให้เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตามถึงแม้ตามลักษณะจะไม่เป็นการถูกต้องก็ตาม โดยที่ไม่มองผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นหลัก



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### สรุปย่อคำสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มนักวิชาการ (ฉบับที่ 9)

1. ในสถานการณ์ปกติไม่มีรัฐประหาร นักการเมืองจะเป็นกลุ่มเดียวที่มีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณมาก ข้าราชการยังอยู่เบื้องล่างนักการเมือง
2. ในสถานการณ์อยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มทหารจะมีอิทธิพลต่อการจัดทำมากที่สุด เพราะนโยบายต่างๆ กลุ่มทหารเป็นผู้กำหนด
3. ในยามปกติกลุ่มนักการเมืองจะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุด ในการจัดสรรงบประมาณไปสู่ตนเอง กลุ่มข้าราชการจำเป็นต้องฟังนโยบายจากกลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี
4. กลุ่มข้าราชการมีบทบาทและอิทธิพลมากในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ในขั้นตอนการของบประมาณ เพราะการของบประมาณจะต้องมาจากส่วนราชการต่างๆ ซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการเป็นผู้ของบประมาณประจำปี ตามพระราชบัญญัติงบประมาณกำหนดไว้
5. กลุ่มนักธุรกิจ จะมีบทบาทมากที่สุดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขั้นตอนการของบประมาณ เพราะจะร่วมกับฝ่ายการเมือง และในขั้นตอนการบริหารงบประมาณในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างที่กลุ่มนักธุรกิจจะเข้าไปร่วมประมูลด้วย
6. เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า ที่ว่า “ชนชั้นใดปกครองประเทศ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศจะไปสู่ชนชั้นนั้น มากกว่าที่จะจัดสรรให้ไปสู่ชนชั้นล่างหรือประชาชนโดยทั่วไป” เพราะเป็นเรื่องที่ส่วนใหญ่เป็นเช่นนั้น แม้กระทั่งในต่างประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### สรุปย่อคำสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มนักวิชาการ (ฉบับที่ 10)

1. ในสถานการณ์ปกติ ไม่มีรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการจะเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณ เพราะกลุ่มข้าราชการเป็นผู้ดูแลเงินแผ่นดินทางภาครัฐอยู่
2. ในสถานการณ์อยู่ในภาวะรัฐประหาร กลุ่มข้าราชการก็ยังคงเป็นกลุ่มที่ต้องเป็นผู้มีบทบาทและอิทธิพลในการจัดทำงบประมาณ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้จัดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นมา เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (กลุ่มการเมือง)
3. กลุ่มนักการเมืองจะมีบทบาทและอิทธิพลไม่มากในการจัดทำงบประมาณ เพราะงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภา (กลุ่มการเมือง) เป็นการพิจารณาต่อยอดกรใช้จ่ายจากงบประมาณที่ใช้ในปีก่อนๆ ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก นักการเมืองไม่มีอะไรที่จะต้องพิจารณามากนัก
4. นักการเมืองจะมีบทบาทและอิทธิพลมากในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ เพราะกฎหมายงบประมาณกำหนดให้ส่วนราชการต้องเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบด้วย เพื่อออกกฎหมายมารองรับกรใช้จ่ายเงินงบประมาณในแต่ละปี ดังนั้นรัฐสภามีอำนาจและบทบาทงบประมาณประจำปีในขั้นตอนนี้มากที่สุด
5. กลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทและอิทธิพลมากในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ เพราะกรใช้จ่ายงบประมาณจะต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ ส่วนราชการจะเป็นผู้คุมและดูแลกรใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบต่างๆ ที่วางไว้
6. กลุ่มนักธุรกิจจะมีบทบาทและอิทธิพลมากในขั้นตอนการของงบประมาณ โดยพยายามร่วมออกนโยบายบางอย่างที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณ และในขั้นตอนการบริหารงบประมาณเพื่อให้กลุ่มตนเองได้ประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการต่างๆ
7. กลุ่มประชาชนและนักวิชาการ จะไม่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการจัดทำงบประมาณในทุกขั้นตอน เพราะเห็นว่านักวิชาการและประชาชนยังไม่เข้าใจถึงวิธีการจัดทำงบประมาณในทางปฏิบัติ
8. เห็นด้วยอย่างมากกับคำกล่าวที่ว่า ที่ว่า “ชนชั้นใดปกครองประเทศ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศจะไปสู่ชนชั้นนั้น มากกว่าที่จะจัดสรรให้ไปสู่ชนชั้นล่างหรือประชาชนโดยทั่วไป” เพราะการบริหารประเทศและใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นไปตามรูปแบบ Elite Model หรือลักษณะ Top-down ที่ชนชั้นข้างบนจะเป็นผู้ได้เปรียบและชนชั้นล่างจะเสียเปรียบที่ต้องปฏิบัติตาม



ภาคผนวก ง.

ตารางงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2504-2549

# ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



งบประมาณกระทรวงกลาโหมในรอบ 14 ปี ก่อนและหลังการปฏิวัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี	งบประมาณแผ่นดิน	งบประมาณที่ ก.กลาโหมได้รับ		เทียบ GDP กับ งบประมาณก. กลาโหม	เทียบ งบประมาณประเทศกับ ก.กลาโหม	กองทัพบก		กองทัพเรือ		กองทัพอากาศ	
		ได้รับ	ส่วนเพิ่ม			ได้รับ	% ของ กลาโหม	ได้รับ	% ของ กลาโหม	ได้รับ	%ของ กลาโหม
2538	715,000	91,638	7.28	2.192.19	12.82	43,197	47.14	18,760	20.47	18,849	20.57
2539	843,200	100,603	9.78	2.18	11.93	47,434	47.15	20,674	20.55	20,702	20.58
2540	984,000	104,093	9.47	2.20	11.03	48,698	46.78	21,344	20.51	21,491	20.65
2541	923,000	97,766	-6.06	2.11	10.59	45,338	46.37	19,811	20.26	19,950	20.41
2542	825,000	77,066	-21.17	1.67	9.34	35,096	45.54	15,343	19.91	15,286	19.84
2543	860,000	77,194	0.17	1.48	8.89	36,785	47.65	15,471	20.04	15,267	19.78
2544	910,000	77,210	0.02	1.48	8.48	36,735	47.58	15,439	20.00	15,261	19.77
2545	1,023,000	89,584	1.78	1.48	7.68	37,301	47.47	15,683	19.96	15,383	19.58
2546	999,900	79,923	1.68	1.43	7.99	38,251	47.86	15,821	19.80	15,540	19.44

งบประมาณกระทรวงกลาโหมในรอบ 14 ปี ก่อนและหลังการปฏิวัติ (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

งบประมาณรายจ่ายประจำปี	งบประมาณแผ่นดิน	งบประมาณที่ ก.กลาโหมได้รับ		เทียบ GDP กับ งบประมาณ ก.กลาโหม	เทียบ งบประมาณ ประเทศกับ ก.กลาโหม	กองทัพบก		กองทัพเรือ		กองทัพอากาศ	
		ได้รับ	ส่วนเพิ่ม			ได้รับ	% ของ กลาโหม	ได้รับ	% ของ กลาโหม	ได้รับ	%ของ กลาโหม
2547	1,163,500	78,923	-1.82	1.19	6.75	37,566	47.82	15,392	19.60	15,406	19.61
2548	1,200,000	81,241	3.42	1.13	6.77	39,162	48.20	15,323	18.86	15,348	18.89
2549	1,360,000	85,936	5.78	1.09	6.32	41,961	49.85	16,489	19.19	15,938	18.55
2550	1,566,200	115,000	33.80	1.36	7.34	56,872	49.45	22,230	19.33	21,452	18.65
2551	1,660,000	143,000	21.30	1.57	8.61	70,448	49.26	27,839	19.46	26,819	18.75

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชน วันจันทร์ที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2550, หน้า 2

ตารางที่ 1  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2517  
จำแนกตามลักษณะงานและตามหมวดรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะงาน	รวม
1. ด้านเศรษฐกิจ	
1.1 การเกษตร	2,974,937,400
1.2 การพลังงานและเชื้อเพลิง	77,932,800
1.3 การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	148,541,900
1.4 การขนส่ง, คลังสินค้าและการสื่อสาร	3,998,466,100
1.5 การบริการเศรษฐกิจอื่น	76,134,700
2. ด้านการศึกษา	6,930,684,980
3. ด้านสาธารณสุข	1,041,168,790
4. ด้านสาธารณูปการ	
4.1 การสังคมสงเคราะห์	1,091,820,500
4.2 การบริการสังคมอื่น	625,694,800
4.3 การบริการชุมชน	1,010,240,000
5. ด้านการป้องกันประเทศ	6,812,761,700
6. ด้านการรักษาความสงบภายใน	2,409,715,800
7. ด้านบริหารทั่วไป	1,461,802,110
8. ด้านชำระหนี้เงินกู้	5,192,175,200
9. ด้านรายจ่ายอื่น	2,147,923,240
รวม	36,000,000,000

หมายเหตุ 1) งบประมาณศึกษา กรมการปกครอง ซึ่งจำแนกตามลักษณะงานไว้ในด้านการศึกษาได้แยกหมวดเงินอุดหนุนเป็นรายละเอียด เงินอุดหนุนหมวดเงินเดือน, เงินอุดหนุนหมวดค่าจ้างประจำ ฯลฯ  
2) หมวดเงินเดือน, ค่าจ้างประจำ, และค่าจ้างชั่วคราว ไม่ได้รวมกระทรวงกลาโหม และกรมตำรวจ  
ที่มา สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

## ตารางที่ 2

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2527  
 จำแนกตามลักษณะงาน และรายจ่ายลงทุน- รายจ่ายประจำ

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะงาน	ลงทุน	ประจำ	รวม
ด้านเศรษฐกิจ	22,270.60	11,924.20	34,194.80
ด้านการศึกษา	7,153.70	31,640.90	38,794.60
ด้านสาธารณสุข	1,523.00	7,555.90	9,078.90
ด้านสาธารณูปการ	1,606.70	10,458.80	12,065.50
ด้านการป้องกันประเทศ	-	37,988.50	37,988.50
ด้านการรักษาความสงบ ภายใน	997.20	9,402.80	10,400.00
ด้านการบริหารทั่วไป	557.90	4,816.90	5,394.80
ด้านการชำระหนี้เงินกู้	-	33,444.70	33,444.70
ด้านอื่น	0.10	10,638.10	10,638.20
<b>รวม</b>	<b>34,129.20</b>	<b>157,870.80</b>	<b>192,000.00</b>

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตารางที่ 3

งบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2547 จำแนกตามกระทรวง

หน่วย : ล้านบาท

กระทรวง	จำนวน	สัดส่วน
1. งบกลาง	129,784.70	12.6
2. สำนักนายกรัฐมนตรี	7,677.30	0.7
3. กระทรวงกลาโหม	77,980.70	7.6
4. กระทรวงการคลัง	132,590.20	12.9
5. กระทรวงการต่างประเทศ	5,377.70	0.5
6. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	2,508.30	0.2
7. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	3,918.80	0.4
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	53,226.40	5.2
9. กระทรวงคมนาคม	50,251.60	4.9
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	14,976	1.4
11. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	2,212.20	0.2
12. กระทรวงพลังงาน	1,629.30	0.2
13. กระทรวงพาณิชย์	4,707.60	0.5
14. กระทรวงมหาดไทย	102,792.30	10.0
15. กระทรวงยุติธรรม	11,447.20	1.1
16. กระทรวงแรงงาน	12,994.30	1.3
17. กระทรวงวัฒนธรรม	2,234.60	0.2
18. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	5,145.60	0.5
19. กระทรวงศึกษาธิการ	158,037.70	15.4
20. กระทรวงสาธารณสุข	45,225.50	4.4
21. กระทรวงอุตสาหกรรม	3,214.80	0.3
22. ทบวงมหาวิทยาลัย	31,926.20	3.1
23. ส่วนราชการ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง	55,179.70	5.4
24. หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	9,475.80	0.9
25. รัฐวิสาหกิจ	40,125.90	3.9
26. กองทุนและเงินหมุนเวียน	63,359.80	6.2
รวมทั้งสิ้น	1,028,000.00	100.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

## ตารางที่ 4

## งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2549 จำแนกตามกระทรวง

หน่วย : ล้านบาท

กระทรวง	จำนวน	สัดส่วน
1. งบกลาง	256,220.00	18.8
2. สำนักนายกรัฐมนตรี	14,246.00	1.1
3. กระทรวงกลาโหม	85,891.70	6.3
4. กระทรวงการคลัง	144,670.90	10.6
5. กระทรวงการต่างประเทศ	6,342.60	0.5
6. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	2,993.20	0.2
7. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	5,984.90	0.4
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	55,629.90	4.1
9. กระทรวงคมนาคม	65,104.10	4.8
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	16,267.20	1.2
11. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	5,041.90	0.4
12. กระทรวงพลังงาน	1,792.10	0.1
13. กระทรวงพาณิชย์	4,871.80	0.4
14. กระทรวงมหาดไทย	160,730.50	11.8
15. กระทรวงยุติธรรม	12,474.80	0.9
16. กระทรวงแรงงาน	18,843.20	1.4
17. กระทรวงวัฒนธรรม	2,933.70	0.2
18. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	10,073.30	0.7
19. กระทรวงศึกษาธิการ	225,528.20	16.6
20. กระทรวงสาธารณสุข	52,774.80	3.9
21. กระทรวงอุตสาหกรรม	3,962.20	0.3
22. ส่วนราชการ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง	65,229.60	4.8
24. หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	14,896.10	1.1
24. รัฐวิสาหกิจ	50,547.50	3.7
25. กองทุนและเงินหมุนเวียน	76,948.80	5.7
รวมทั้งสิ้น	1,360,000.00	100.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 1

จำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(พ.ศ. 2509 - พ.ศ. 2548)

หน่วย : ล้านบาท

ด้าน	พ.ศ. * 2509	พ.ศ. 2510	พ.ศ. 2511	พ.ศ. 2512	พ.ศ. 2513	พ.ศ. 2514	พ.ศ. 2515	พ.ศ. 2516	พ.ศ. 2517	พ.ศ. 2518
1. การเศรษฐกิจ	4,267.5	5,447.7	6,247.3	6,843.8	7,869.5	7,732.5	6,700.0	6,793.9	7,276.0	10,215.4
2. การศึกษา	2,427.8	2,881.8	3,363.9	4,039.7	4,604.8	5,191.1	5,540.0	5,952.5	6,930.7	10,011.3
3. การป้องกันประเทศ	2,166.4	2,636.4	3,264.9	3,761.9	4,898.3	5,381.2	5,650.0	6,152.9	6,812.8	8,247.8
4. การสาธารณสุขและสาธารณสุขโลก	2,121.0	2,484.7	2,576.8	2,823.3	3,064.9	3,384.4	3,350.0	3,566.7	3,768.9	5,251.4
5. การรักษาความสงบภายใน	1,048.7	1,196.5	1,343.5	1,755.6	1,714.7	1,949.4	2,060.0	2,191.5	2,409.7	2,849.2
6. การบริการทั่วไป	1,087.5	1,303.5	1,027.2	1,132.4	1,166.5	1,227.0	1,250.0	1,167.9	1,461.8	1,905.9
7. การชำระหนี้เงินกู้	779.0	857.5	1,200.0	1,956.4	2,340.2	2,585.3	3,420.0	3,800.6	5,192.2	6,385.5
8. รายจ่ายด้านอื่น	-	-	-	1,646.9	1,641.0	1,194.1	1,030.0	1,913.9	2,147.9	3,133.5
	<b>13,897.9</b>	<b>16,808.1</b>	<b>19,023.6</b>	<b>23,960.0</b>	<b>27,299.9</b>	<b>28,645.0</b>	<b>29,000.0</b>	<b>31,539.9</b>	<b>36,000.0</b>	<b>48,000.0</b>

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2528 (ตารางที่ 3-12)

งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2533 (ตารางที่ 3-12)

งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2534-2542

งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2543-2545 (ตารางที่ 3-14)

หมายเหตุ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีระหว่างปี พ.ศ. 2502-2508 ไม่ได้นำมาใส่ไว้ในตารางที่ 1 เนื่องจากมีการจำแนกรายละเอียดงบประมาณในแต่ละด้านแตกต่างกันออกไป

และไม่ได้จำแนกงบประมาณรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศไว้

## จำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(พ.ศ. 2509 - พ.ศ. 2548)

(ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

ด้าน	พ.ศ. 2519	พ.ศ. 2520	พ.ศ. 2521	พ.ศ. 2522	พ.ศ. 2523	พ.ศ. 2524	พ.ศ. 2525	พ.ศ. 2526	พ.ศ. 2527	พ.ศ. 2528
1. การเศรษฐกิจ	16,572.9	14,426.7	16,335.4	17,927.5	24,096.1	31,943.3	32,857.0	33,869.4	34,194.8	35,029.4
2. การศึกษา	12,902.6	14,731.0	16,293.0	17,798.9	22,558.1	27,932.6	32,364.6	37,142.9	38,794.6	40,290.8
3. การป้องกันประเทศ	10,457.9	13,094.6	15,809.4	19,000.9	22,384.3	27,722.5	31,617.6	35,235.4	37,988.5	41,421.6
4. การสาธารณสุขและสาธารณสุขโลก	6,571.1	8,012.5	8,835.1	9,916.8	11,640.9	15,273.3	16,725.5	18,727.0	21,144.4	23,451.2
5. การรักษาความสงบภายใน	3,354.6	3,957.9	4,482.5	5,028.5	6,050.5	7,320.8	8,231.3	9,611.5	10,400.0	11,006.2
6. การบริการทั่วไป	2,185.2	3,913.0	3,051.9	2,931.4	3,551.4	4,748.3	4,309.0	5,214.4	5,394.8	5,978.5
7. การชำระหนี้เงินกู้	7,639.1	6,417.4	10,821.1	10,033.3	12,392.9	17,530.9	21,008.5	27,150.3	33,444.7	44,400.0
8. รายจ่ายด้านอื่น	2,966.6	4,236.2	5,371.6	9,362.7	11,882.3	7,528.3	13,886.5	9,949.1	10,638.2	11,422.3
	<b>62,650.0</b>	<b>68,789.3</b>	<b>81,000.0</b>	<b>92,000.0</b>	<b>114,556.5</b>	<b>140,000.0</b>	<b>161,000.0</b>	<b>176,900.0</b>	<b>192,000.0</b>	<b>213,000.0</b>



จำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(พ.ศ. 2509 - พ.ศ. 2548)

( ต่อ )

หน่วย : ล้านบาท

ด้าน	พ.ศ. 2529	พ.ศ. 2530	พ.ศ. 2531	พ.ศ. 2532	พ.ศ. 2533	พ.ศ. 2534	พ.ศ. 2535	พ.ศ. 2536	พ.ศ. 2537	พ.ศ. 2538
1. การเศรษฐกิจ	34,087.7	35,595.3	38,466.0	47,039.8	70,203.8	85,688.4	91,566.8	124,216.4	130,536.8	153,068.7
2. การศึกษา	39,978.4	41,214.2	43,840.3	47,550.7	59,572.9	73,979.9	86,365.5	109,869.7	124,541.0	137,273.5
3. การป้องกันประเทศ	41,257.3	41,067.4	42,965.5	46,307.1	54,762.1	63,077.6	77,896.3	89,066.4	95,248.4	99,906.0
4. การสาธารณสุขและสาธารณสุขโลก	23,792.0	24,468.5	27,152.1	30,910.6	40,647.0	52,101.4	6,457.3	84,609.0	115,793.0	137,397.2
5. การรักษาความสงบภายใน	10,828.8	10,917.8	11,687.1	12,598.5	14,882.4	19,338.4	19,719.4	25,334.0	30,106.6	31,771.4
6. การบริการทั่วไป	5,823.0	6,105.4	6,700.9	6,817.0	11,653.4	14,737.2	61,487.4	64,354.7	69,915.5	110,921.0
7. การชำระหนี้เงินกู้	50,719.3	56,150.0	59,746.7	66,563.7	69,514.2	58,592.5	58,797.3	62,549.8	58,858.7	44,582.3
8. รายจ่ายด้านอื่น	11,513.5	11,981.6	12,941.4	26,000.9	13,704.2	19,978.6	-	-	-	-
	218,000.0	227,500.2	243,500.0	283,788.3	334,940.0	387,494.0	402,290.0	560,000.0	625,000.0	714,920.1

## จำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(พ.ศ. 2509 - พ.ศ. 2548)

( ต่อ )

หน่วย : ล้านบาท

ด้าน	พ.ศ. 2539	พ.ศ. 2540	พ.ศ. 2541	พ.ศ. 2542	พ.ศ. 2543	พ.ศ. 2544	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2546	พ.ศ. 2547	พ.ศ. 2548
1. การเศรษฐกิจ	191,139.4	212,921.0	219,476.7	150,943.4	152,210.6	165,134.0	156,240.7	208,589.1	209,878.2	
2. การศึกษา	171,914.1	216,318.2	227,390.3	209,926.7	222,416.1	224,046.2	225,969.0	235,092.1	251,233.6	
3. การป้องกันประเทศ	108,015.6	119,642.9	115,862.1	87,297.3	88,690.5	86,534.5	87,785.5	75,678.5	73,563.0	
4. การสาธารณสุขและสาธารณสุขโลก	182,643.4	227,887.5	210,874.5	155,555.0	158,738.5	162,648.0	197,085.5	185,218.8	186,552.1	
5. การรักษาความสงบภายใน	40,549.6	44,626.6	50,866.7	44,679.3	50,006.3	52,444.2	53,656.5	61,114.1	65,357.5	
6. การบริการทั่วไป	100,482.8	114,984.3	112,435.3	100,529.8	109,531.3	120,104.9	186,088.4	51,505.4	54,809.5	
7. การชำระหนี้เงินกู้	48,203.1	47,619.3	45,094.4	76,368.5	79,006.7	99,088.2	116,174.4	-	-	
8. รายจ่ายด้านอื่น	-	-	-	-	-	-	-	182,702.0	186,609.0	
	<b>842,948.0</b>	<b>983,999.8</b>	<b>982,000.0</b>	<b>825,300.0</b>	<b>860,600.0</b>	<b>910,000.0</b>	<b>1,023,000.0</b>	<b>999,900.0</b>	<b>1,028,002.9</b>	-

**จำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี**  
(พ.ศ. 2548 – 2550)

หน่วย : ล้านบาท

การบริหารทั่วไป	ปีงบประมาณ		
	2548	2549	2550
<b>1. การบริหารทั่วไปของรัฐ</b>	66,261.2	78,696.2	81,965.2
1.1 องค์การบริหารของรัฐ การบริหารงานคลัง การบริหารงานต่างประเทศ	44,995.3	59,696.2	53,486.9
1.2 ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	510.8	845.1	888.3
1.3 การวิจัยพื้นฐาน	1,809.6	2,311.1	2,226.8
1.4 การบริหารทั่วไป	3,045.2	3,605.3	3,714.3
1.5 การบริหารทั่วไปอื่น	15,900.3	22,238.5	21,648.9
<b>2. การป้องกันประเทศ</b>	78,052.8	85,107.6	114,678.3
2.1 งานกองทัพและรักษาดินแดน	77,988.8	85,032.6	114,086.9
2.2 การวิจัยประยุกต์และการพัฒนายุทธโศปกรณ์	64.0	75.0	591.4
<b>3. การรักษาความสงบภายใน</b>	66,727.2	77,857.1	87,972.8
3.1 งานตำรวจและป้องกันอัคคีภัย	45,242.2	52,981.0	61,216.6
3.2 งานตุลาการ	13,427.3	15,769.1	17,106.3
3.3 งานราชทัณฑ์	6,095.6	6,061.7	7,139.4
3.4 งานรักษาความสงบภายในอื่น	1,962.1	3,045.3	2,510.5
<b>รวมการบริหารทั่วไป</b>	<b>211,041.2</b>	<b>241,660.9</b>	<b>284,616.3</b>
<b>ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี</b>	<b>16.9</b>	<b>17.8</b>	<b>18.1</b>

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2550, สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำแนกตามลักษณะงาน  
(พ.ศ. 2551)

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะงาน	ปีงบประมาณ	
	2551	
	จำนวน	ร้อยละ
<b>การบริหารทั่วไป</b>	325,881.1	19.6
- การบริหารทั่วไปของรัฐ	91,581.9	5.5
- การป้องกันประเทศ	141,265.3	8.5
- การรักษาความสงบภายใน	93,033.4	5.6
<b>การบริการชุมชนและสังคม</b>	694,885.6	41.9
- การศึกษา	363,164.2	21.9
- การสาธารณสุข	153,825.4	9.3
- การสังคมสงเคราะห์	115,085.4	6.9
- การเคหะและชุมชน	49,195.8	3.0
- การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ	13,614.3	0.8
<b>การเศรษฐกิจ</b>	321,879.7	19.4
- การเชื้อเพลิงและพลังงาน	3,204.1	0.2
- การเกษตร	89,334.1	5.4
- การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรมและการโยธา	10,708.7	0.6
- การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	79,192.9	4.8
- การบริการเศรษฐกิจอื่น	139,439.9	8.4
<b>อื่น ๆ</b>	317,353.6	19.1
- การดำเนินงานอื่น	317,353.6	19.1
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>1,660,000.0</b>	<b>100.0</b>

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551, สำนักงบประมาณ สำนัก

นายกรัฐมนตรี

## ประวัติผู้ทำวิทยานิพนธ์

ชื่อ – ชื่อสกุล : นางวนิดา สัจพันโรจน์

วัน เดือน ปีเกิด : 20 พฤศจิกายน 2491

วุฒิการศึกษา : ปริญญาโท

- พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต ทางพัฒนาสังคม  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2539)

: ปริญญาตรี

- บริหารธุรกิจบัณฑิต(สาขาการเงิน) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต (2517)

: ประกาศนียบัตรชั้นสูง การพัฒนาการเศรษฐกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2534)

: วุฒิบัตร

- หลักสูตรหลักประจำ ชุดที่ 41 วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบก  
ชั้นสูง กองทัพบก (2539)

ตำแหน่งหน้าที่ : รองคณบดี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 - ปัจจุบัน)

: ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการการคุณธรรมและจริยธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
(ปัจจุบัน)

: กรรมการอำนวยการและผู้ช่วยเลขานุการ โครงการหลักสูตร

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการงานสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547-ปัจจุบัน)

: กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการบัณฑิตศึกษาประจำ คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547)

: กรรมการและเลขานุการบริหารโครงการหลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาการจัดการงานสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
(2543-2545)

: กรรมการสภาอาจารย์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2544)

: เลขานุการบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2541)

: เลขานุการสำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2539)

: ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2528)