



บทที่ 1 บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในขอบข่ายสาระของเศรษฐศาสตร์การคลังสาธารณะ มีเหตุผลสนับสนุนให้ภาครัฐเข้ามาแทรกแซงการทำงานของระบบตลาดเพื่อทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการผลิตสินค้าที่ไม่สามารถจัดสรรได้ด้วยกลไกราคา รวมถึงการที่รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทเพื่อเป้าหมายอื่นๆ เช่น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การปรับปรุงการกระจายรายได้ เป็นต้น บทบาทหน้าที่เหล่านี้ทำที่สุดแล้วก็อยู่ในรูปของกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการทุกประเภทของรัฐบาลล้วนแล้วแต่มีต้นทุนเกิดขึ้น และต้นทุนเหล่านี้ก็สะท้อนออกมาในรูปของทรัพยากรหรือค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องเสียไป

ในการใช้จ่ายเงินของภาครัฐบาลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 179 ว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ...” ดังนั้นงบประมาณรายจ่ายจึงต้องตราเป็นกฎหมายและต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ¹ เพราะอันที่จริงแล้วประชาชนทั้ง 61 ล้านคนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายด้วยตนเองเพื่อเปิดเผยความต้องการว่าจะใช้งบประมาณไปในกิจกรรมใด แต่เนื่องจากว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะทำการประชุมพร้อมกันทั้ง 61 ล้านคน ดังนั้นจึงต้องมอบภาระหน้าที่นี้ให้กับสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตัดสินใจ

ในปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรจะเริ่มมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดงบประมาณตั้งแต่ช่วงที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมายังรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เป็นกฎหมาย และหลังจากที่ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ผ่านวาระที่ 1 ซึ่งเป็นเรื่องของการพิจารณารับหลักการแล้ว ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

¹ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ต้องมาจากการเลือกตั้ง จึงถือได้ว่า ส.ว. ก็เป็นตัวแทนของปวงชนเช่นเดียวกับ ส.ส. อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณางบประมาณยังคงมีน้อยเมื่อเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรกล่าวคือ การเสนอและการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้เวลาสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาถึง 105 วัน ในขณะที่ให้วุฒิสภามีเวลาพิจารณาเพียง 20 วัน ทั้งยังจำกัดอำนาจสมาชิกวุฒิสภามิให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเลย จะทำได้เพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบทั้งฉบับ ซึ่งหากไม่เห็นชอบ สภาผู้แทนราษฎรก็สามารถลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งได้ ในกรณีนี้ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณดังกล่าวก็จะถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2543: 8) ดังนั้นในที่นี้จึงให้ความสนใจไปยังการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งมีหน้าที่พิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณโดยละเอียด และจุดนี้เองที่ ส.ส. ในฐานะปัจเจกบุคคลทั้งที่อยู่ในพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านจะมีบทบาทพอสมควร ในกระบวนการงบประมาณ

จากการที่คณะกรรมการฯ ต้องได้รับมอบหมายความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบกับการเป็นผู้กลั่นกรองกิจกรรมที่ใช้เงินแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาล จึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการฯ เป็น ส.ส. กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย และถือได้ว่าคณะกรรมการฯ นี้ได้ทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งประเทศในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน (ไตรรงค์ สุวรรณคีรี, 2536) อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวข้างต้นมักจะถูกท้าทายต่อการตรวจสอบอยู่เสมอ ดังเช่น คนเป็นจำนวนไม่น้อยกลับมีความเข้าใจว่า โดยประเพณีปฏิบัติแล้วบทบาทของกรรมการฯ จะเน้นไปที่การแปรญัตติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเองเป็นหลักมากกว่าเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม นั่นก็คือการพยายามที่จะผลักดันให้โครงการใช้จ่ายงบประมาณลงสู่เขตเลือกตั้งของตน หรือที่เรียกว่า pork barrel² (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2536, 2542; ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, 2536 ข.; ทินวัฒน์ มฤคพิทักษ์, 2536; กนก วงศ์ตระหง่าน, 2530)

โดยเฉพาะรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2536) ได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการแย่งชิงงบประมาณดังกล่าวมิใช่การจัดสรรงบประมาณด้วยความเป็นธรรม หากแต่ขึ้นอยู่กับอำนาจและเล่ห์เหลี่ยมทางการเมืองของ ส.ส. แต่ละคน ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจแต่ประการใดที่ ส.ส. ผู้สามารถแปรญัตติขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้กับโครงการต่างๆ ที่ลงไปในพื้นที่ของตน จึงเป็น ส.ส. ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกรรมการงบประมาณและคร่ำหวอดกับวิธีการงบประมาณ ยิ่งได้เป็นกรรมการมากสมัยความชำนาญในเรื่องนี้ก็จะยิ่งมีมากเป็นสัดส่วนกัน³ ขณะเดียวกันก็ไม่น่าแปลกใจที่จังหวัดบางจังหวัดในประเทศไทยมีงบประมาณแผ่นดินลงไปเป็นจำนวนมากทุกๆ ปี เกิดการพัฒนาที่ผิดหูผิดตาไปจากจังหวัดอื่นๆ (ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, 2536 ข.: 86, 88) ตัวอย่างเช่น ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 วาระที่ 2 ก็มีกรกล่าวถึงพฤติกรรมดังกล่าว สังเกตได้จากการที่ ส.ส. ส่วนใหญ่อภิปรายถึงความไม่ชัดเจนของการใช้งบ

² เป็นพฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ทางการเมือง เช่น การหาคะแนนนิยมโดยการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลักดันให้โครงการการใช้จ่ายลงสู่เขตเลือกตั้งของตน อันจะมีผลต่อการเลือกตั้งในสมัยต่อไป

³ ตัวอย่างเช่น ก่อนหน้านี้บุคคลที่ถือได้ว่าสามารถผันงบประมาณลงพื้นที่ของตนเองได้อย่างยอดเยี่ยมประกอบด้วย ส.ส. อย่างน้อย 5 คนคือ 1) นายบรรหาร ศิลปอาชา ส.ส. สุพรรณบุรี 2) นายบุญชู โรจนเสถียร ส.ส. นครสวรรค์ 3) นายชัย ชิดชอบ ส.ส. บุรีรัมย์ 4) นายทวี ไกรคุปต์ ส.ส. ราชบุรี 5) นายเจริญ จรรย์โกมล ส.ส. ชัยภูมิ (จตุรัส, 20-26 กันยายน 2542: 11)

ประมาณและการกระจุกตัวในบางพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ของรัฐมนตรี (ผู้จัดการรายวัน, 16 กันยายน 2542: 14 และ 17 กันยายน 2542: 14)

นอกจากการดำรงตำแหน่งกรรมการฯ จะทำให้อยู่ในฐานะที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการผลักดันโครงการต่างๆ ลงสู่จังหวัดของตนเองได้แล้ว ก็ยังมีประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับข้าราชการชั้นผู้นำ (เพราะข้าราชการชั้นผู้นำอาจต้องวิ่งเต้นเข้าหากรรมการฯ เพื่อขอความสนับสนุนในการผลักดันงบประมาณรายจ่ายบางโครงการหรือบางรายการให้ผ่านการพิจารณา ในอีกด้านหนึ่ง ส.ส. ที่เป็นกรรมการฯ อาจต้องการความช่วยเหลือหรือการอำนวยความสะดวกของหน่วยราชการบางหน่วยในการจัดสรรบริการสาธารณะบางประเภทในเขตเลือกตั้งของตน) อีกทั้งยังช่วยให้ได้มาซึ่งสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณ สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการต่างๆ และสารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่นๆ ซึ่งสารสนเทศเหล่านี้จะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานในตำแหน่ง ส.ส. (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2536: 146)

ด้วยเหตุนี้ ส.ส. ในแต่ละพรรคการเมืองจึงต้องการที่จะเป็นกรรมการงบประมาณ ดังนั้นการคัดเลือกกรรมการจึงไม่สามารถใช้วิธีพิจารณาจากความรู้ความสามารถด้านงบประมาณของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการได้ และจึงนำไปสู่ปัญหาในการประชุมคณะกรรมการงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกถึงอริชาของกรรมการเกี่ยวกับระบบการงบประมาณ การใช้อำนาจบาตรใหญ่ในการตัดทอนงบประมาณ และการยื้อแย่งงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของกรรมการแต่ละคน รวมตลอดทั้งการแสดงกิริยามารยาทที่ไม่เหมาะสมของกรรมการบางคน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2536: 156)

ในทางที่เป็นจริงแล้วการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นเรื่องของประชาชนทุกคน ทุกสาขาอาชีพที่จะต้องสนใจและติดตาม รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินเหล่านี้ (เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินของรัฐที่ได้มาจากประชาชน ในรูปของภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เสียให้แก่รัฐ) ซึ่งการมีส่วนร่วมในรูปแบบหนึ่งที่สำคัญก็คือการให้สภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ในส่วนนี้ให้ได้ผลมากที่สุดในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าการทำงานที่ของ ส.ส. ได้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นเป็นจำนวนมากไม่น้อย ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักการของสังคมประชาธิปไตยที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาของสังคมและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชาติบ้านเมือง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งปวงแล้ว ประชาชนจึงมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ที่มีต่อกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้เพราะเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดินซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของ

2. วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มุ่งที่จะนำเสนอภาพกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยจะเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายทั่วไปนัก เพื่อชี้ให้เห็นว่า การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณนั้นมีกระบวนการพิจารณาเป็นอย่างไร ขณะเดียวกันก็ศึกษาว่าคณะกรรมการงบประมาณมีหลักเกณฑ์อย่างไรในการตัดทอน เพิ่มเติม และเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณมีเหตุผลสนับสนุนหรือไม่เพียงใด รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์บทบาทของ ส.ส. ว่าได้มีการอาศัยสิทธิหน้าที่ของความเป็นกรรมาธิการแสวงหาผลประโยชน์และคะแนนนิยมจากราษฎรผู้เสียภาษีหรือได้ปกป้องรักษาผลประโยชน์แทนประชาชนผู้เสียภาษีเพียงใด โดยเน้นศึกษาวิเคราะห์ถึงธุรกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดการเมือง (Political Market) ซึ่งมีกรรมาธิการงบประมาณเป็นตัวละคร (actor) หรือ ผู้เล่น (player) ที่สำคัญ ขณะเดียวกันก็ศึกษาวิเคราะห์ถึง "สถาบัน" ที่ดำรงอยู่ภายในกระบวนการนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบของพฤติกรรมทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยหลักการแล้วก็ถือว่าการทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งประเทศในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน

3. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

สถาบัน (institutions)

Douglass C. North (1994,1997) ผู้นำของสำนักเศรษฐศาสตร์ New Institutional Economics ให้นิยามว่า "สถาบัน" คือ กติกาการเล่นเกมส์ของสังคมหนึ่งๆ (Rules of the Game of a Society) อันเป็นสิ่งที่ช่วยกำหนดรูปแบบของพฤติกรรมมนุษย์ ทั้งนี้เพราะในกติกาการเล่นเกมส์จะมีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ผ่องแผ้วอยู่ใน ขณะเดียวกันกติกาการเล่นเกมส์นั้นก็จะเป็นข้อจำกัด (Constraint) ในการตัดสินใจของมนุษย์ โดยที่ "สถาบัน" จะประกอบไปด้วย กฎที่เป็นทางการ (เช่น ระเบียบข้อบังคับ, กฎหมาย, รัฐธรรมนูญ), กฎที่ไม่เป็นทางการ (เช่น บรรทัดฐานของพฤติกรรมในสังคม, จารีตประเพณี, ธรรมเนียมปฏิบัติ), และลักษณะของการบังคับใช้กฎเหล่านี้

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณางบประมาณแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. เพื่อกระตุ้นให้นักศึกษา นักวิชาการ ทำการวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณของไทย ด้วยมิติที่รอบด้านยิ่งขึ้น

3. เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับผู้สนใจ ที่จะทำการศึกษาวิจัยในเรื่องที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องต่อไป
4. สามารถนำผลการวิเคราะห์นี้ไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบาทขององค์การต่างๆ ให้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อกระบวนการงบประมาณของ ไทย

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณมีขอบเขตกว้างขวางทั้งในระดับนโยบาย การบริหาร และเทคนิคการจัดการ การศึกษาวิจัยประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณจึงต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์จากหลายสาขาวิชาร่วมกันเช่น เศรษฐศาสตร์การคลัง รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารการเงิน และการบัญชีรัฐบาล ฯลฯ เป็นต้น (จรัส สุวรรณมาลา, 2541: 1) ในที่นี้จึงแบ่งแนวทางการศึกษาของงานวิจัยที่ค้นพบออกเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

1. งานวิจัยที่ใช้แนวทางการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์การคลัง

การศึกษาในแนวทางเศรษฐศาสตร์การคลังนั้นจะสนใจงบประมาณแผ่นดินในแง่ที่เป็นรายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure) ซึ่งมักจะเน้นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการคลังและระบบเศรษฐกิจในภาพรวมโดยเฉพาะการศึกษาผลกระทบของการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ การจ้างงานในประเทศ ระดับราคา ดุลการชำระเงิน เป็นต้น โดยนิยมสร้างเป็นแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ขึ้น แล้วพิสูจน์หานัยสำคัญของแบบจำลองนั้นด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติ

ตัวอย่างของงานวิจัยในลักษณะนี้คือ ศรีเพ็ญ นราศรีสกุล (2540), ศิวลาภ สิทธิธรรม (2539), วาสุณี ศิริชูวงศ์ (2536), Ram (1986) ซึ่งต่างก็ทำการศึกษาผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่วนจันทิมา สุขุมลชาติ (2521) ศึกษาในทางกลับกันคือศึกษาถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล นอกจากนี้ก็มีการศึกษาผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐบาลที่มีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในงานของ วันดี นริญสถาพร (2540), วรณา ไชคบรรดาลสุข (2530), อุบล ศิริรัตน์วรสกุล (2540) ขณะเดียวกัน วันทนีย์ ทรัพย์เสนาะ (2530) ศึกษาถึงการใช้จ่ายของรัฐบาลและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยได้ศึกษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 4 ด้านคือ ด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้านการจ้างงาน ด้านระดับราคา ด้านดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

งานวิจัยทั้งหมดนี้มีความเหมือนกันในแง่ที่เป็นการนำเอาวิธีการทางเศรษฐมิติเข้ามาใช้ในการศึกษาคือ เน้นใช้สมการ ตัวแปร และสถิติ เป็นกรอบวิเคราะห์ ซึ่งเป็นแนววิเคราะห์ในเชิง

ปริมาณ โดยเป็นการแยกศึกษาเฉพาะปัจจัย ซึ่งแม้ว่าการวิเคราะห์ในแนวนี้จะเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนมอ
ไปว่าจะถูกต้อง แต่ก็ยังเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในภาครัฐ

2. งานวิจัยที่ใช้แนวทางการศึกษาแบบรัฐศาสตร์

จากการค้นคว้างานศึกษาการกำหนดงบประมาณหรือการกำหนดนโยบายในทางรัฐ
ศาสตร์นั้นพบว่ามักจะมีสิ่งหนึ่งที่เป็นจุดร่วมกันก็คือ การให้ความสนใจถึงการต่อสู้กันระหว่าง
บุคคลหรือกลุ่มต่างๆ ในสังคมเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณหรือนโยบายที่ตนเองต้องการ ทั้งนี้เพราะ
ในทางรัฐศาสตร์มองว่าการตัดสินใจกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เนื่องจากการ
ตัดสินใจเลือกว่าจะให้ใครได้ และ/หรือให้ใครต้องสูญเสียประโยชน์หรือคุณค่า

งานวิจัยที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ สมศักดิ์ ชันติวิริยะโยธิน (2530) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงขั้นตอน
ต่างๆ ของการดำเนินนโยบายเงินผันของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ว่ามีความเป็นมาอย่างไร
ตั้งแต่การก่อกำเนิด การถูกต้องด้านจากฝ่ายต่างๆ เช่น พรรคฝ่ายค้าน ข้าราชการ และนักวิชาการ
จนกระทั่งในที่สุดนโยบายนี้สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ นอกจากนี้ยังได้พยายามชี้ให้เห็นว่า เป็น
เรื่องธรรมดาที่นโยบายทุกนโยบายไม่สามารถสร้างการยอมรับจากบุคคลทุกกลุ่มทุกฝ่ายได้

ขณะที่ ภูษิต สมจิตต์ (2535) ศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร โดยพิจารณาพฤติกรรมการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณในแต่ละ
ขั้นตอน และได้อธิบายให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ซึ่งผลการศึกษาก็ได้
ชี้ให้เห็นว่า เป็นไปได้ยากที่ฝ่ายบริหารจะยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณอยู่บนพื้นฐาน
ของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากว่าหากจัดสรรบนพื้นฐานดังกล่าวแล้วก็อาจจะไม่ได้รับการ
ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งจะส่งผลกระทบทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่ลงตัว

Chai-anan Samudavanija (1971) ได้ชี้ให้เห็นถึงผลของการต่อรองทางการเมือง
ระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ในกระบวนการงบประมาณของไทยช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1960-1966
ซึ่งเป็นช่วงที่ข้าราชการไทยมีอำนาจมาก นอกจากนี้ยังได้พยายามทดสอบ Riggs' Hypothesis ซึ่ง
มีสมมติฐานว่า ลักษณะการงบประมาณในประเทศด้อยพัฒนานั้นมักจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ
ระบบราชการ ในขณะที่สถาบันรัฐสภาและพรรคการเมืองอ่อนแอ ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณ
แผ่นดินจึงสนองตอบผลประโยชน์ภายในระบบราชการ ซึ่ง Chai-anan พบว่าอำนาจของข้าราชการ
มีบทบาทต่อการกำหนดงบประมาณมากก็จริง แต่ไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่กำหนดการจัดสรร
ทรัพยากรทางการเงินของรัฐบาล ยังคงมีปัจจัยอื่นๆ อีกที่มีความสำคัญเช่น บทบาทของรัฐบาล
ต่างประเทศ(ซึ่งให้เงินกู้แก่ไทยในช่วงนั้น) บทบาทของสภาพัฒนาฯ บทบาทของสำนักงบประมาณ
รวมทั้งบทบาทของคณะกรรมการการงบประมาณซึ่งเปลี่ยนบทบาทไปในทางที่ดีขึ้นจากเดิมที่มักจะ
ถูกเรียกว่าเป็นเพียงตรายาง (Rubber-Stamp) เท่านั้น

อัจฉราวดี นิมิตรชัย (2539) ศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณของสำนักงานประมาณว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เข้ามาแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของสำนักงานประมาณ และได้พบว่ามีปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาแทรกทำให้การตัดสินใจไม่เป็นไปตามหลักเหตุผล อย่างสมบูรณ์ดังเช่น งาน/โครงการที่เป็นการขอมาจากผู้มีอำนาจหรือองค์กรที่มีอำนาจรวมทั้งความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานประมาณกับหน่วยราชการอื่นๆ

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ งานศึกษาเหล่านี้ต่างก็ได้ผลการศึกษาออกมาเหมือนกันว่าเป็นไปได้ยากที่กระบวนการกำหนดนโยบายและ/หรือกระบวนการกำหนดงบประมาณจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้เพราะหากทำการตัดสินใจไปตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แล้วก็จะไม่ได้การยอมรับจากฝ่ายต่างๆ อย่างไรก็ตามมีบางประเด็นที่แตกต่างกันนั่นก็คือ สมศักดิ์ ชันติวิริยะโยธิน (2530) ให้ความสำคัญไปที่ความมุ่งมั่นและความเด็ดเดี่ยวของผู้ตัดสินใจว่าจะต้องดำเนินการอย่างเข้มแข็งเพื่อให้สามารถเผชิญกับการต่อต้าน การขัดขวาง และอุปสรรคต่างๆ จนกระทั่งทำให้นโยบายนี้ออกมาสู่ปฏิบัติได้ ส่วนภูษิต สมจิตต์ (2535) และ Chai-anan Samudavanija (1971) กลับพบว่า กลวิธีที่สำคัญซึ่งฝ่ายบริหารจำเป็นต้องนำมาใช้ก็คือ การต่อรองและการประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่างๆ

3. งานวิจัยที่ใช้แนวทางการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง

งานวิจัยที่ศึกษาด้วยแนวทางนี้ไม่พบว่ามีการศึกษาถึงการกำหนดงบประมาณ พบแต่การศึกษาถึงการกำหนดนโยบายเท่านั้น อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่งบประมาณแผ่นดินประจำปีเป็นภาพรวมของนโยบายสาธารณะด้านต่างๆ ของรัฐบาลที่แสดงออกมาในรูปของจำนวนเงินงบประมาณ (จรัส สุวรรณมาลา, 2538: 9-34) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ใกล้เคียงกันกับการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน เพียงแต่มองคนละด้านเท่านั้น

การศึกษาโดยแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองนี้จะเน้นหนักในประเด็นที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับนโยบายการคลังหรือนโยบายสาธารณะเป็นสำคัญ การศึกษาด้วยแนวทางนี้มีลักษณะแตกต่างไปจากแนวทางการศึกษาของเศรษฐศาสตร์การคลังในประเด็นที่ว่า การศึกษาในแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้นจะศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย และผลกระทบของนโยบายการคลังโดยเน้นที่ตัวบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร และสถาบัน หรือที่เรียกกันว่า "ตัวละคร (actors)" ซึ่งมีบทบาทหรือได้รับผลกระทบจากนโยบายการคลังเป็นสำคัญ ในขณะที่การศึกษาในแนวเศรษฐศาสตร์การคลังนั้นจะละเลยการมองบุคคลหรือ "ตัวละคร" ต่างๆ แต่ให้ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจหรือภาคเศรษฐกิจต่างๆ เป็นหลัก

งานวิจัยของ ไพสิทธิ์ พุฒพนาทรัพย์ (2539) ศึกษากระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวโดยใช้กรอบการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง และนำมา

ประยุกต์ใช้ร่วมกับแนวความคิดของเศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) จึงศึกษาเน้นไปที่ “โครงสร้างสถาบัน” “โครงสร้างอำนาจ” และ “วิวัฒนาการ” ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายนี้เป็นความขัดแย้งที่มีนัยสำคัญทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ และการต่อรองของกลุ่มบุคคลระหว่างสถาบัน 2 ฝ่ายซึ่งมีทัศนะ มีแนวความคิด มีความต้องการ และมีการแสวงหาอรรถประโยชน์ที่แตกต่างกัน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2531) ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยเน้นใช้กรอบการวิเคราะห์แนวเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอคลาสสิก โดยผสมผสานเข้ากับการทำความเข้าใจภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และระบบการจัดองค์การ (Social Organization) ของสังคมไทย และได้พยายามอธิบายถึงการก่อเกิดของนโยบายเศรษฐกิจว่าเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มเหตุปัจจัยต่างๆ เช่น บทบาทและอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลก และโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ กับเหตุปัจจัยทางด้านอุปทานและด้านอุปสงค์ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้รอบด้านมากขึ้น

สุนทรตรา สังข์สุวรรณ (2534) ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ที่มีต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย โดยใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การและทำการวิเคราะห์บนพื้นฐานของทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ และได้ชี้ให้เห็นว่า กรอ. ก่อเกิดขึ้นมาจากปัจจัยด้านอุปสงค์ และปัจจัยด้านอุปทาน ซึ่งปัจจัยด้านอุปสงค์เป็นด้านที่สำคัญที่สุดซึ่งก็คือ การที่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ต้องการหาประโยชน์จากรัฐ และยังชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างของ กรอ. ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายโดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของตนมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นการปฏิบัติงานของกรอ. จึงมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของส่วนรวมโดยแท้จริง

วาสนา คำภีระ (2534) ได้ศึกษากระบวนการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจ โดยใช้กรณีศึกษาเป็นจำนวน 3 โครงการ และทำการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย (Cost – Benefit Analysis : CBA) แต่วาสนาก็ตระหนักถึงความจริงที่ว่า CBA นั้นยังคงมีข้อจำกัดอยู่มาก จึงไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจอย่างแม่นยำได้ ดังนั้นจึงนำโครงสร้างทางการเมืองเข้ามาอธิบายร่วมด้วย เช่น การต่อสู้กันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม เพื่อให้ข้อสรุปของกระบวนการตัดสินใจมีพลังในการอธิบายได้มากขึ้น

จะเห็นได้ว่าลักษณะร่วมของงานวิจัยที่ใช้แนวทางนี้ก็คือ ความพยายามที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์หรือผลกระทบที่มีต่อกัน ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อเป็นหนทางไปสู่การทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ต่างๆ ในสังคม ดังที่ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร ได้กล่าวไว้ว่า “หัวใจหรือแก่นสารของเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้นอยู่ที่การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

ทางเศรษฐกิจและการเมือง หรือในบางกรณีระหว่างวิชาเศรษฐศาสตร์กับรัฐศาสตร์นั่นเอง" (2540: 270-271, ตัวเอนตามต้นฉบับ)

6. แนวความคิด และทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเครื่องมือสำคัญของนโยบายการคลังก็คือ นโยบายด้านรายได้และรายจ่าย หรือที่เรียกว่านโยบายงบประมาณ ซึ่งในวิชาเศรษฐศาสตร์จะสนใจว่านโยบายอะไรที่มีความเหมาะสมที่สุดในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการเช่น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงานเต็มที่ เสถียรภาพของระดับราคา การกระจายรายได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตามนโยบายที่ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติจริงๆ มักจะไม่ใช่นโยบายที่นักเศรษฐศาสตร์แนะนำว่าเป็นนโยบายที่ดีที่สุด ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่านโยบายงบประมาณนั้นไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว แต่ยังได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมืองอีกด้วย (Ichimura, 1989: 1)

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การจะใช้เศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวมากำหนดการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณนั้น ไม่ถูกต้องและไม่เพียงพอ ควรจะต้องลดบทบาทของเศรษฐศาสตร์ลงบ้าง ควรจะนำเอาเรื่องการบริหาร การเมือง และสังคม เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณด้วย (ณรงค์ สัจพันโรจน์, 2538: 100) ซึ่งก็สอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการอีกหลายท่าน อาทิเช่น รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2540) อธิบายว่า "สาเหตุที่ Public Economics สนใจศึกษากระบวนการในทางการเมือง และสนใจตลาดการเมืองก็เพราะว่า การกำหนดงบประมาณรายจ่ายหรือการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจใดๆ ก็ตาม ล้วนแล้วแต่เป็นการตัดสินใจในทางการเมืองทั้งสิ้น"

ในทำนองเดียวกัน Steiner (1965) และ Wildavsky (1979) ต่างก็ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้การจัดทำงบประมาณจะต้องอาศัยหลักการทางด้านเศรษฐศาสตร์มาศึกษาถึงความถูกต้องเหมาะสมของการใช้จ่าย ในแง่ของประสิทธิภาพ ความเหมาะสม และผลทางเศรษฐกิจสังคม แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ต้องพิจารณาปัญหาทางด้านการเมืองควบคู่ไปด้วย

ขณะเดียวกันในทางรัฐศาสตร์ก็ถือว่าการงบประมาณเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย และงบประมาณแผ่นดินประจำปีก็เป็นดัชนีชี้ให้เห็นถึงลักษณะการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างปัจเจกชน กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม ว่าใครหรือกลุ่มใดจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายสาธารณะต่างๆ ของรัฐบาล อย่างไรก็ดี มากน้อยเพียงใด และเมื่อใด ด้วยเหตุนี้การงบประมาณกับการเมืองจึงเป็นภาพคนละด้านของสิ่งเดียวกัน (จรัส สุวรรณมาลา, 2538: 9 – 34)

กล่าวโดยสรุปก็คือ โครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างทางกฎหมายรวมไปถึงด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่ด้านเศรษฐกิจจะมีส่วนกำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Incentive Structure) ในรูปแบบต่างๆ และต่างก็มีอิทธิพลสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรของส่วนรวมซึ่งก็คืองบประมาณแผ่นดินนั่นเอง ดังที่ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ กล่าวว่า “การศึกษาวิชางบประมาณแผ่นดินที่สมบูรณ์แบบควรจะเป็นการศึกษาทั้งจากแง่ของวิชาเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยไม่จำกัดเพียงแง่ใดแง่หนึ่งเท่านั้น” (2528: 2)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2536, 2540) และ Tullock (1987) ซึ่งให้เห็นว่า ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) มีระบบการวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันอยู่ 2 ระบบ

ระบบแรก ยึดถือข้อสมมติว่าด้วยผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Hypothesis) ซึ่งมองว่า ชนชั้นปกครอง รัฐบาล พรรคการเมือง และข้าราชการ มีพฤติกรรมที่มุ่งสร้างสวัสดิการของประชาชนเป็นสำคัญ บุคคลหรือสถาบันทางการเมืองเหล่านี้จะทำตัวเสมือนหนึ่งเป็น “คุณพ่อรู้ดี” ที่ชี้นำสิ่งดีงามให้แก่สังคม ซึ่งผู้นำของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ยึดถือ Public Interest Hypothesis ก็คือ Richard A. Musgrave อดีตศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

ระบบการวิเคราะห์นี้เป็นแนวคิดดั้งเดิมของเศรษฐศาสตร์การคลัง (Traditional Public Economics) ซึ่งได้รับการพัฒนามาจากพื้นฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Kraan, 1996: 1) โดยมองว่ารัฐบาลมุ่งที่จะขจัดความบิดเบือนในการจัดสรรทรัพยากร และปรับปรุงการกระจายรายได้ในสังคม ดังนั้นวัตถุประสงค์เพียงประการเดียวของรัฐบาลก็คือ การเพิ่มสวัสดิการสังคมโดยใช้วิธีแทรกแซงกลไกตลาดในระดับที่เหมาะสม (Cullis, 1992: 469)

ข้อสมมตินี้ยอมรับว่าผลประโยชน์สาธารณะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากผลรวมของความพึงพอใจของปัจเจกบุคคล การตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองและผู้นำของประเทศก็มุ่งที่จะให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามปัญหาที่ขบไม่แตกสำหรับข้อสมมตินี้ก็คือการให้นิยามว่าอะไรบางอย่างที่สามารถจัดเป็นผลประโยชน์สาธารณะและอะไรบางอย่างที่ไม่ใช่ผลประโยชน์สาธารณะ และโอกาสที่จะขบปัญหานี้ให้แตกได้ก็เลือนลางเต็มที่ (ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, 2525: 123)

ระบบที่สอง ยึดถือข้อสมมติว่าด้วยผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest Hypothesis) จะวิเคราะห์ปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางการเมืองโดยอาศัยสมมติฐานที่สอดคล้องกับสมมติฐานพื้นฐานของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก จึงมองว่า ชนชั้นปกครอง รัฐบาล พรรคการเมือง และข้าราชการ เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่มีต้นทุน มีความเห็นแก่ตัว พฤติกรรมทางการเมือง

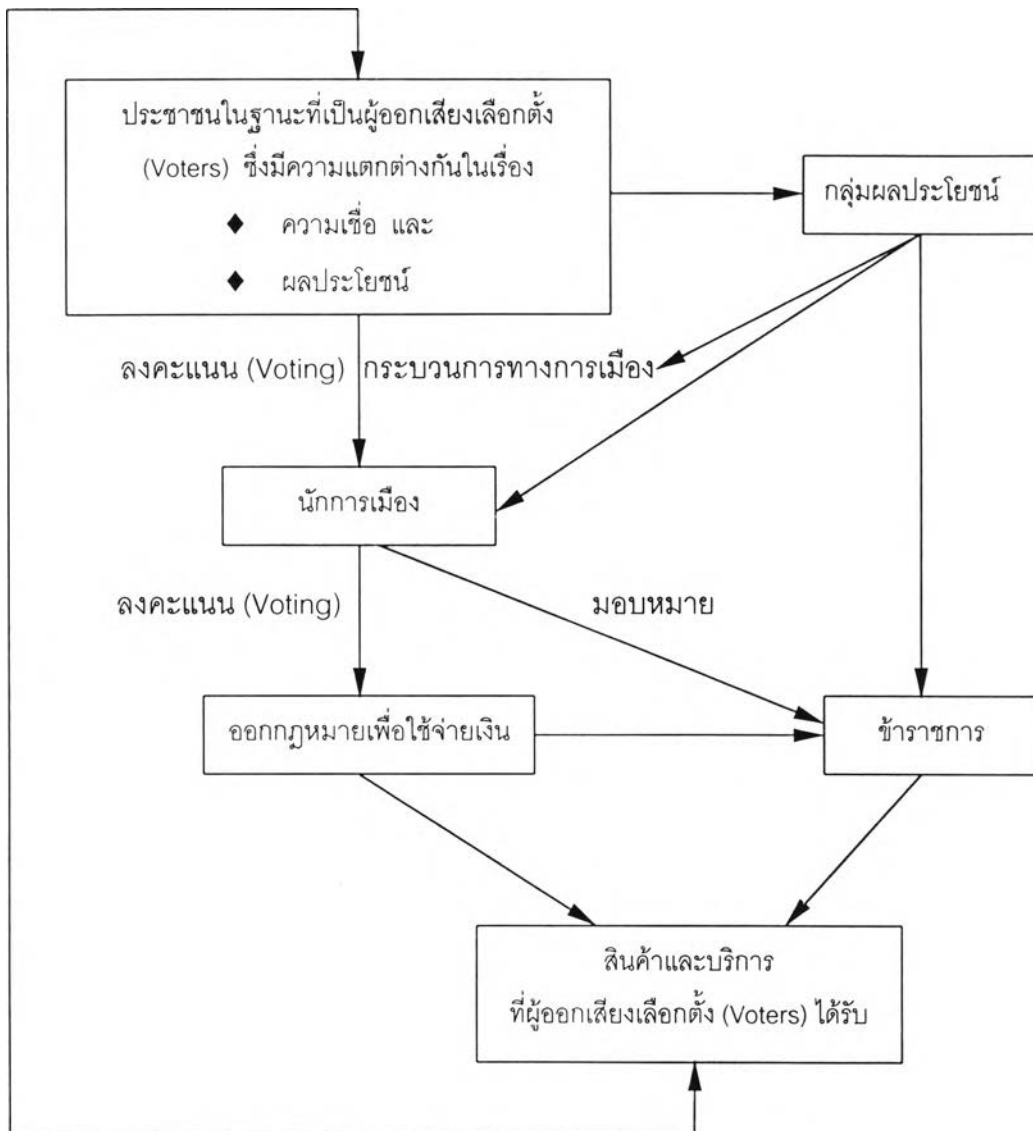
เมืองใดๆ ล้วนแล้วแต่เกิดจากความต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดแก่ตนเอง ซึ่งผู้นำของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ยึดถือ Private Interest Hypothesis ก็คือ James M. Buchanan แห่งสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice

นอกจากจะวิเคราะห์บนพื้นฐานของแบบจำลองมนุษย์เศรษฐกิจ (Homo economicus Model) แล้ว Public Choice ก็ได้ใช้วิธีศึกษาแบบปัจเจกบุคคล (Methodological Individualism) ซึ่งมองว่า สิ่งต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคม (เช่น กลุ่ม, องค์กร, ฯลฯ) เป็นเพียงเซตของตัวละครแต่ละตัว ดังนั้นจึงลดรูปสิ่งต่างๆ ลงมาเป็นเพียงตัวละครแต่ละตัว และก็ใช้ตัวละครนั้นเองเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (Lane, 1993: 155, 159)

ในงานวิจัยนี้จะอาศัยแนวทางการศึกษาที่มีพื้นฐานมาจากระบบการวิเคราะห์ของ Public Choice ทั้งนี้เนื่องจากผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับ รั้งสรรพ ณะพรพันธุ์ (2536) ซึ่งมีทัศนคติว่า พฤติกรรมทางการเมืองก็ดูจดังพฤติกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ มนุษย์ในโลกแห่งความเป็นจริงมีข้อหันทที่ปราศจากกิเลสตัณหา มิได้มีค่านิยมในเชิงอุดมคติ และในกรณีส่วนใหญ่แล้วก็มีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจึงปรากฏอย่างดาษดื่นในสังคมมนุษย์

Mueller อธิบายว่า Public Choice “เป็นการนำเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในทางรัฐศาสตร์” (1989: 1) ทั้งนี้หากพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของการเมือง (เมื่อมองจากด้านเศรษฐศาสตร์) ก็คือการจัดหาสินค้าและบริการที่มีประโยชน์ให้แก่ประชาชน ดังนั้นทฤษฎีทางเลือกของสังคม (Theory of Public Choice) จึงสนใจว่า กระบวนการทางการเมืองได้ทำหน้าที่อย่างไรในการกำหนดปริมาณของสินค้าและบริการที่รัฐบาลจัดหาให้แก่ประชาชน (Hyman, 1996: 151) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการผลิตสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งต้องประสบกับปัญหาในเรื่องของการเปิดเผยความพึงใจ (Reveal Preference) ทั้งนี้นักทฤษฎี Public Choice มองว่าระบบการออกเสียงเลือกตั้งนี้เองที่เป็นการแสดงออกถึงความพึงใจของประชาชนที่มีต่อสินค้าสาธารณะ (McNutt, 1996: 8)

แผนภาพที่ 1: ความเชื่อมโยงระหว่างประชาชน (ในฐานะที่เป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้ง) กับการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน เพื่อนำไปใช้ในการผลิตสินค้าและบริการให้แก่ประชาชน



ที่มา : ปรับปรุงจาก Stiglitz (1988: 183)

ในที่นี้ได้แจกแจงตัวละครทางการเมือง (Actors) ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณออกมาดังที่ปรากฏในแผนภาพที่ 1 ซึ่งอธิบายได้ดังต่อไปนี้ คือ

- 1) ประชาชน (ในฐานะที่เป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้ง) ลงคะแนนเพื่อเลือกนักรการเมือง
- 2) นักรการเมืองลงคะแนนเสียงในการออกกฎหมายเพื่อใช้จ่ายเงินแผ่นดินและมอบหมายให้ข้าราชการทำการบริหารงบประมาณ
- 3) ข้าราชการทำการผลิตสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนตามที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้กำหนดไว้
- 4) กลุ่มผลประโยชน์พยายามเข้ามามีอิทธิพลในทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการนี้

ตัวละครเหล่านี้ถูกมองว่าเป็น Rational Utility–Maximizer ผู้ซึ่งแสวงหาผลประโยชน์ จากกระบวนการทางการเมือง ดังเช่น นักการเมืองถูกมองว่าเป็นผู้ที่แสวงหาคะแนนเสียง ข้าราชการ ถูกมองว่าเป็นผู้ที่แสวงหางบประมาณและความมั่นคงในหน้าที่การงาน ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์และผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะแสวงหารายได้และความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ก็ยังมีมองว่า ตัวละครแต่ละตัวต้องการบางสิ่งบางอย่างซึ่งถูกตัวละครอื่นๆ ครอบครองไว้กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์และประชาชนต้องการสินค้าและบริการจากนักการเมืองและข้าราชการ ข้าราชการ ต้องการงบประมาณและรายได้ที่มากขึ้นจากนักการเมืองและประชาชน(ซึ่งเป็นผู้ที่จ่ายภาษี) ในขณะที่นักการเมืองต้องการคะแนนเสียงและการสนับสนุนในรูปแบบอื่นๆ จากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์

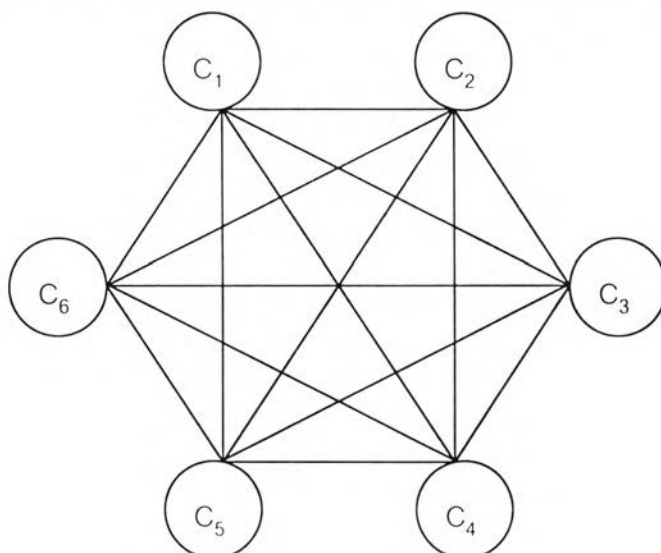
ในบรรดาตัวละครต่างๆ เหล่านี้ ผู้วิจัยจะเน้นศึกษาวิเคราะห์การทำหน้าที่ของคณะกรรมการงบประมาณซึ่งเป็นนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน โดยอาศัยระบบการวิเคราะห์ของ Public Choice ดังที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้กล่าวไว้อย่างน่าประทับใจ

“ผมมีความรู้สึกที่ สักคมไทยมีความคาดหวังจากอาชีพนักการเมืองสูงเกินกว่าระดับปฎุชน คนเป็นอันมากคาดหวังว่า นักการเมืองจักต้องเสียสละประโยชน์สุขส่วนตัวเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวม ความคาดหวังในลักษณะดังกล่าวนี้ในบางครั้งมีมากจนถึงขั้นที่ผมเคยคิดว่า มีแต่พระอรหันต์เท่านั้นที่จะเป็นนักการเมืองได้ ผมมีความเห็นว่า เราไม่ควรมองนักการเมืองในฐานะสาธารณบุคคลผู้ไร้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว เพราะการมองเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้เรามีความรู้สึกผิดหวังที่รุนแรงกว่าปกติเท่านั้น หากยังทำให้การวิเคราะห์ระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยเป็นไปอย่างผิดพลาดอีกด้วย ตรงกันข้าม เราควรจะมองนักการเมืองในฐานะปฎุชนที่มีกิเลสมีตัวตน และมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง ไม่แตกต่างจากสามัญมนุษย์ที่ประกอบอาชีพอื่นๆ ผมเชื่อว่า ด้วยระบบการวิเคราะห์เช่นนี้เราจะสามารถเข้าใจสังคมการเมืองไทยได้ตรงต่อสภาพความเป็นจริงมากขึ้น”(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2536: 52)

ด้วยเหตุที่กรรมการงบประมาณประกอบด้วย ส.ส. ฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกันคือ ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ประกอบกับการที่กรรมการมีอำนาจในการตัดทอน เพิ่มเติม รวมทั้งเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายได้ ซึ่งย่อมทำให้มีทั้งกรรมการบางคนที่ได้รับประโยชน์และมีบางคนที่ต้องเสียประโยชน์ ดังนั้นการทำหน้าที่ภายในคณะกรรมการจึงมีลักษณะแข่งขันกัน (Competitive Behavior in Committees) และ Breton ได้อธิบายถึงลักษณะดังกล่าวเอาไว้ว่า “คณะกรรมการมีรูปแบบการทำงานดังแผนภาพ (แผนภาพที่ 2) โดยที่กรรมการแต่ละคน (C_i) จะทำการตกลงและเจรจากับกรรมการคนอื่นๆ และแบบจำลองที่เหมาะสมที่สุดสำหรับ

สถานการณ์เช่นนี้ก็คือ "Logrolling" (1998: 115) ทั้งนี้การวิเคราะห์เกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือกันภายในคณะกรรมการธิการและในการทำหน้าที่นิติบัญญัตินั้น ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ Public Choice ให้ความสนใจ (Dunleavy, 1991: 2)

แผนภาพที่ 2: รูปแบบการทำงานของคณะกรรมการงบประมาณ



ที่มา : Breton (1998: 115)

ในตลาดสินค้าจะใช้ "เงิน" เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยวัดมูลค่า (Unit of Account) และเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (Medium of Exchange) ส่วนตลาดการเมืองนั้นหน่วยวัดมูลค่าและสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนที่สำคัญที่สุดก็คือ "คะแนนเสียง (Vote)" (Mitchell, 1994: 70) ดังนั้นสินค้าที่ซื้อขายกันในตลาดการเมืองก็คือคะแนนเสียงนั่นเอง

Mueller ให้นิยามว่า "Logrolling คือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อทั้งสองผู้ตัดิ (X และ Y) จะไม่ได้รับเลือกหากทุกคนแสดงความพึงพอใจที่แท้จริงออกมา ในทางตรงข้ามทั้งสองผู้ตัดิจะได้รับเลือกหากบางคนทำการแลกเปลี่ยนเสียงระหว่างกัน" (1997: 12) หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือเป็นการร่วมมือกันในการออกเสียงเพื่อให้ผู้ร่วมมือทั้งสองฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน (เมธี ครองแก้ว, 2537: 40)

ด้วยเหตุนี้ทฤษฎี Logrolling จึงคาดการณ์ว่าอะไรก็สามารถเกิดขึ้นได้เพราะทุกคนสามารถแลกเปลี่ยนเสียงกับใครก็ได้ที่เขาต้องการ ดังนั้นเมื่อทำการสังเกตจึงไม่พบความสัมพันธ์ใดๆ และการขาดแนวทางของทฤษฎี (Theoretical Guidance) นี้เองจึงทำให้นักวิจัยที่ศึกษาถึงพฤติกรรมกรรมการออกเสียงของนักการเมืองไม่สามารถตั้งอยู่บนพื้นฐานของแบบจำลองทางสถิติ (Statistical Models) ได้มากนัก

ขณะเดียวกันในงานวิจัยนี้จะให้ความสำคัญกับพื้นฐานความคิดของสำนัก New Institutional Economics (NIE) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่พัฒนามาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอ

คลาสสิก กล่าวคือยังคงทำการวิเคราะห์อยู่บนข้อสมมติของพฤติกรรมที่มีเหตุผล (Rationality Postulate) แต่ได้มีการวิเคราะห์ครอบคลุมไปถึงบทบาทของต้นทุนการทำธุรกรรม (Transaction Cost)⁴ และบทบาทของสถาบัน (Institutions) ในฐานะที่เป็นข้อจำกัดของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Harriss, 1995 : 3)

แม้ว่าสำนัก NIE จะมีแนวทางการศึกษาที่หลากหลายก็ตาม แต่ Eggertsson (1990) ได้ชี้ว่าจุดร่วมที่สำคัญของงานที่ใช้แนวทางการศึกษาของ NIE ก็คือ

1) พยายามแสดงถึงข้อจำกัดของกฎและข้อตกลงต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมการแลกเปลี่ยน รวมถึงการให้ความสนใจไปยังแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property Rights)

2) ผ่อนคลายข้อสมมติของสำนักนีโอคลาสสิกที่ว่า ข้อมูลข่าวสารมีความสมบูรณ์ และการแลกเปลี่ยนเป็นไปโดยปราศจากต้นทุน แล้วให้ความสนใจกับต้นทุนการทำธุรกรรม (Transaction Cost) ที่เกิดขึ้น

3) ผ่อนคลายข้อสมมติที่ว่าสินค้ามีคุณค่าอยู่สองด้าน (ราคาและปริมาณ) แล้วให้ความสนใจถึงมิติด้านความแตกต่างในคุณภาพของสินค้าและบริการ อันจะกระทบต่อพฤติกรรมการผลิตและการแลกเปลี่ยนของมนุษย์

กล่าวได้ว่าสำนัก NIE เน้นให้ความสนใจในเรื่องของ การทำธุรกรรม, กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน, และองค์การ (Rutherford, 1994: 2) อีกทั้งยังสนใจถึงโครงสร้างของสถาบันทางสังคม กฎหมาย การเมือง และเศรษฐกิจ อันเป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตพฤติกรรมการตัดสินใจของมนุษย์ (Scully, 1992: 9) ดังนั้นการวิเคราะห์โครงสร้างของสถาบันจึงช่วยแสดงให้เห็นว่า ทางเลือก (Choice) ของปัจเจกบุคคลได้ถูกจำกัดโดยปัจจัยทางสถาบันต่างๆ อย่างไร (Dowding, 1994: 111)

สาเหตุที่ NIE เน้นให้ความสนใจไปที่ "สถาบัน" ก็เนื่องจากว่า ในโลกที่มีแต่ความไม่แน่นอนนั้นจำเป็นจะต้องมีสถาบันต่างๆ ขึ้นมาเพื่อช่วยลดความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยน

⁴ กิจกรรมการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินระหว่างปัจเจกบุคคลจะก่อให้เกิดต้นทุนการทำธุรกรรมขึ้น ซึ่งต้นทุนนี้เกิดขึ้นเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการดังเช่น 1) ต้นทุนของการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร 2) ลักษณะไร้สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร (Asymmetric Information) 3) ต้นทุนการวัดคุณภาพของสินค้าและบริการที่ทำการแลกเปลี่ยน 4) ต้นทุนการวัดผลการปฏิบัติงานของตัวแทน (Agents) 5) ต้นทุนการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง

หากพิจารณาถึงตลาดการเมืองแล้ว ต้นทุนการทำธุรกรรมก็คือต้นทุนในการประเมินและบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงที่สร้างขึ้น โดยสิ่งที่ทำการแลกเปลี่ยนกันในตลาดการเมืองก็คือ การให้สัญญาในการลงคะแนนเสียงนั่นเอง (North, 1997: 9)

เปลี่ยนของมนุษย์ (North, 1995: 18) สถาบันเหล่านี้ก็คือ กฎกติกาการเล่นของสังคมหนึ่งๆ (Rules of the Game of a Society) ซึ่งจะมีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) แฝงอยู่ภายใน และโครงสร้างสิ่งจูงใจนี้เองที่จะเป็นตัวกำหนดรูปแบบขององค์การทางเศรษฐกิจ องค์การทางการเมือง และองค์การทางสังคม (North, 1997: 6)

ในเบื้องต้นเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนจึงต้องจำแนกความแตกต่างระหว่างคำว่า "สถาบัน (Institutions)" กับคำว่า "องค์การ (Organizations)" นั่นก็คือ "สถาบัน" หมายถึง กติกาการเล่นของสังคมหนึ่งๆ (Rules of the Game of a Society) ในขณะที่ "องค์การ" หมายถึง ผู้เล่น (Players) ซึ่งก็คือกลุ่มของปัจเจกบุคคลที่มีวัตถุประสงค์บางอย่าง ตัวอย่างเช่น หน่วยผลิต, สหภาพแรงงาน, และสหกรณ์ (องค์การทางเศรษฐกิจ) ; พรรคการเมือง, นักการเมือง (องค์การทางการเมือง) ; สมาคมกีฬา, สโมสร (องค์การทางสังคม) องค์การเหล่านี้จะพยายามดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตน (เช่น พรรคการเมืองพยายามที่จะชนะการเลือกตั้ง เป็นต้น) (North, 1997: 9)

North ให้นิยามว่า "สถาบัน" ประกอบด้วยกฎที่เป็นทางการ (เช่น ระเบียบข้อบังคับ, กฎหมาย, รัฐธรรมนูญ), กฎที่ไม่เป็นทางการ (เช่น บรรทัดฐานของพฤติกรรมในสังคม, จารีตประเพณี, ธรรมเนียมปฏิบัติ) และลักษณะของการบังคับใช้กฎเหล่านี้ (1994: 360) สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การให้นิยามในลักษณะดังกล่าวมีความแตกต่างอย่างมากจากความหมายของ "สถาบัน" ที่ถูกใช้กันทั่วไปซึ่งมักจะหมายความถึง "องค์การ" ประเภทต่างๆ ในขณะที่ North ใช้คำว่า "สถาบัน" ในความหมายเดียวกันกับที่นักมานุษยวิทยาใช้คำว่า "วัฒนธรรม"⁵ แต่ North ได้เน้นไปยังวัฒนธรรมด้านที่มีความสัมพันธ์กับการแลกเปลี่ยน และวัฒนธรรมที่ช่วยก่อให้เกิด "ตลาดที่มีประสิทธิภาพ (Efficient Markets)" (Fogel, 1997: 22)

นอกจากนี้ Drobak (1997) ได้ชี้ให้เห็นว่าสำนัก NIE สนใจวิเคราะห์กฎหมาย (Legal Rules) และสัญญา (Written Contract) ขณะเดียวกันก็มองว่า รัฐบาลไม่ใช่ผู้วางแผนที่รู้ดี (Omniscient Planner) ดังที่มักจะเข้าใจกันในแบบจำลองของสำนักนีโอคลาสสิก หากแต่เป็นการผสมผสานกันระหว่างสถาบัน (Institutions) และองค์การ (Organizations) ซึ่งตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

พื้นฐานความคิดของ Public Choice และ New Institutional Economics ข้างต้นสอดคล้องกับสิ่งที่ Dowding (1994) ได้อธิบายว่า หลักสำคัญของการศึกษาด้วยวิธีการเลือกที่สม

⁵ มนุษย์มีพฤติกรรมทางสังคมตามแบบแผนที่สังคมกำหนดไว้ หรือพูดได้อีกอย่างหนึ่งว่า มนุษย์ประพฤติปฏิบัติตามวัฒนธรรมของตน เมื่อเป็นเช่นนี้การทำความเข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์จึงจำเป็นต้องเข้าใจวัฒนธรรม หรือแบบแผนต่างๆ ที่สังคมนั้นๆ ยึดถือ เหมือนการชมเกมส์กีฬาให้เข้าใจก็ต้องรู้กติกาของเกมส์ (สุภาวศ์จันทวานิช, 2542 ข.: 3)

เหตุผลผล (Rational Choice Method) ก็คือ การที่ตัวละครทางการเมืองทำการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองบนพื้นฐานของ "สถาบัน" ที่ดำรงอยู่ในขณะนั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าในการอธิบายกระบวนการทางการเมืองใดๆ และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นนั้น เราไม่สามารถละเลยปัจจัยทางสถาบันที่จะช่วยในการกำหนดรูปแบบของพฤติกรรมไปได้

7. กรอบการวิเคราะห์

ผู้วิจัยได้อาศัยแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องข้างต้นมาใช้ในการสร้างกรอบแนวความคิดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา โดยกรอบแนวความคิดหรือสมมติฐานในการศึกษาครั้งนี้ได้คาดว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปได้ยากที่จะยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณให้อยู่บนพื้นฐานของมิติทางวิชาการหรือเทคนิคในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากหากจัดสรรบนพื้นฐานดังกล่าวแล้วก็จะไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่ลงตัว จากลักษณะดังกล่าวทำให้การพิจารณางบประมาณเป็นเรื่องของการสร้างข้อยุติซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้งบประมาณเป็นรูปเป็นร่างและสามารถนำออกมาใช้ได้ และกลวิธีสำคัญที่ต้องนำมาใช้ก็คือ การเจรจาต่อรองและการประนีประนอมในการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการสร้างกติกาก่อนหรือข้อตกลงซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ดังที่ Shepsle เคยกล่าวไว้อย่างน่าประทับใจว่า "โลกของนิติบัญญัติ เป็นโลกของการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างบุคคลต่างๆ ขณะเดียวกันก็เป็นโลกซึ่งขาดแคลนเครื่องมือหรือสถาบันที่จะใช้ในการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงเหล่านั้น" (1987: 86)

กรอบแนวความคิดดังกล่าวจะถูกใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่ออธิบายแนวทางและกระบวนการในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน โดยกรอบการวิเคราะห์นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในตลาดการเมือง (Political Market) ของการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน และด้วยเหตุที่ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นกฎหมายอนุญาตให้ฝ่ายบริหารเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลัง ดังนั้นสินค้าในตลาดการอนุมัติงบประมาณก็คือ สิทธิในการเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลัง ซึ่งผู้ผลิตหรือผู้ขายคือฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิในการอนุมัติการเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลัง มีสิทธิในการออกเสียง (Voting Rights) เพื่อให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหาร ดังนั้นผู้ที่ซื้อสิทธิในการเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลังก็คือฝ่ายบริหาร เมื่อฝ่ายบริหารเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลังก็จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนซึ่งช่วยเพิ่มพูนคะแนนนิยมมายังฝ่ายนิติบัญญัติในที่สุด

นอกจากนี้ตัวละครทางการเมืองต่างๆ ยังมีความเกี่ยวข้องและได้เข้ามามีส่วนร่วมในตลาดการอนุมัติงบประมาณ โดยได้พิจารณาว่าตัวละคร (Actors) ที่สำคัญประกอบด้วยกลุ่ม

บุคคลหรือองค์การ (Organizations) อย่างน้อย 4 กลุ่มคือ ส.ส. ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์

ขณะเดียวกันหน่วยวัดมูลค่า (Unit of Account) และสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (Medium of Exchange) ที่สำคัญที่สุดในตลาดการเมืองก็คือ “คะแนนเสียง (Vote)” หรือก็คือ “สิทธิในการออกเสียง (Voting Rights)” นั่นเอง ดังนั้นตัวละครทุกตัวในตลาดการเมืองจึงทำการผลิตสินค้าและบริการทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงตามที่ตนเองต้องการ กล่าวคือ

- ส.ส. จะทำหน้าที่ขาย “บริการความสุข” ให้แก่ราษฎร ในขณะเดียวกันราษฎรก็เป็นผู้ซื้อและชำระค่าบริการดังกล่าวด้วย “คะแนนเสียง” ของตนในฤดูกาลเลือกตั้ง และด้วยเหตุที่การได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง (Reelection) เป็นวัตถุประสงค์พื้นฐานของ ส.ส. แต่ละคน ดังนั้น ส.ส. จึงต้องพยายามสนองตอบความต้องการของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตนให้มากที่สุด

- กลุ่มผลประโยชน์เสนอขาย “การสนับสนุนทางการเมือง (Political Support)” ให้แก่ ส.ส. โดย ส.ส. จะเป็นผู้ซื้อและทำการชำระด้วย “คะแนนเสียง” ของตนในการออกกฎหมายเพื่อใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คะแนนเสียงที่ได้รับในลักษณะดังกล่าวจะมีผลในทางเพิ่มพูนรายได้และความมั่งคั่งของกลุ่มผลประโยชน์ในที่สุด

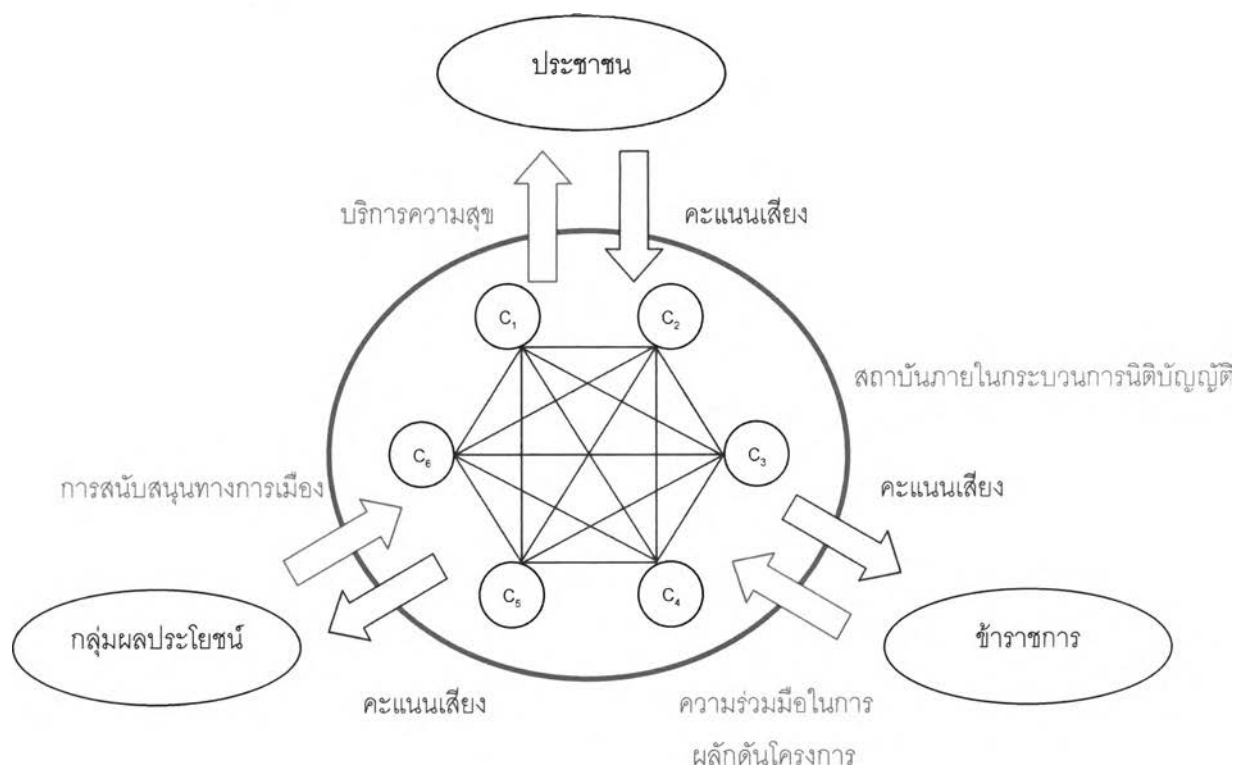
- ข้าราชการเสนอขาย “ความร่วมมือในการผลักดันโครงการ” ให้แก่ ส.ส. โดยที่ข้าราชการจะได้รับ “คะแนนเสียง” ของ ส.ส. ในการออกกฎหมายเพื่อใช้จ่ายเงินเป็นการตอบแทน ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของข้าราชการซึ่งต้องการงบประมาณและรายได้เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันการให้ความร่วมมือแก่ ส.ส. ก็เท่ากับเป็นการสร้างบุญคุณซึ่งสามารถทดแทนกันได้ในเวลาที่เหมาะสมและในยามที่ต้องการในอนาคต

นอกจากตัวละครเหล่านี้แล้ว ส.ส. แต่ละคน (C) ก็จำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์ในระหว่าง ส.ส. ด้วยกันเอง ซึ่งเกิดจากการที่ ส.ส. ถูกบังคับให้ต้องแข่งขัน ต้องต่อรอง และต้องประนีประนอม ทั้งนี้เนื่องจากว่าคะแนนเสียงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จทางการเมืองและมีไม่บ่อยนักที่ลำพัง ส.ส. ตัวคนเดียวจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของตนโดยปราศจากพันธมิตร (Mitchell, 1994: 50)

อย่างไรก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในตลาดการเมืองก็มีไม่ว่าจะสามารถมีได้อย่างไร خوبเขต หากแต่ ส.ส. แต่ละคนจะต้องทำหน้าที่โดยทำการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองบนพื้นฐานของ “สถาบัน” ที่ดำรงอยู่ในขณะนั้น กล่าวคือ การแสดงบทบาทของ ส.ส. จำต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับหรือวิธีการที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้

กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถแสดงในรูปของแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3: ตลาดการเมืองของการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎร



8. ระเบียบวิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้มีลักษณะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และตั้งอยู่บนปรัชญาพื้นฐานที่ว่า “การศึกษาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสิ่งใด จำเป็นที่จะต้องศึกษาสิ่งเหล่านั้นจากสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ” โดยมีวิธีดำเนินการศึกษาดังนี้

ก) การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

1.1 ใช้วิธีการวิจัยโดยการสังเกต (Observatory Research) ในลักษณะของการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Nonparticipant Observation) โดยอาศัยการเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมของคณะกรรมการงบประมาณ เพื่อศึกษาถึงสภาพที่แท้จริงในการพิจารณาของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตามในที่สุดผู้วิจัยก็ไม่สามารถเข้าสังเกตการณ์การประชุมฯ ได้⁶ ทั้ง

⁶ ผู้วิจัยได้ใช้ความพยายามอย่างมากเพื่อขออนุญาตเข้าสังเกตการณ์การประชุมของคณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 และ 2545 ซึ่งในที่สุดก็ได้รับอนุญาตเพียงการพิจารณาของทบวงมหาวิทยาลัยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เท่านั้น

นี้เพราะโดยประเพณีปฏิบัติแล้วกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ถือว่าเป็นกระบวนการที่ลึกลับ ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิรับรู้ได้ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่สุดนั้นผู้วิจัยพบว่าเป็นปัญหามาจากความคิดที่ฝังรากลึกลงมาอย่างยาวนานในระบบราชการไทย ดังนั้นถึงแม้ว่าผู้วิจัยจะได้รับการอนุญาตจากฝ่ายการเมืองก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าฝ่ายข้าราชการประจำกลับไม่ยอมทำตามคำสั่งของฝ่ายการเมือง และไม่ให้ความร่วมมือใดๆ เลยที่จะให้ผู้วิจัยเข้ารับฟังการประชุมแม้จะเป็นเพียงการขอเข้ารับฟังการประชุมในห้องที่จัดไว้ให้สำหรับผู้สื่อข่าวก็ตาม (เอกสารการขอเข้าฟังการประชุมโปรดดู ภาคผนวก ข.)

1.2 ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviewing) โดยทำการสัมภาษณ์กรรมการงบประมาณ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยผ่านงานด้านการงบประมาณในคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ใช้วิธีการค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาหากฎเกณฑ์ระเบียบ ข้อบังคับจากกฎหมาย ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานการประชุมสภา และรายงานข่าวของสื่อมวลชน

ข) กลุ่มตัวอย่าง

ในงานวิจัยนี้จะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยเลือกสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งประกอบไปด้วยอดีตกรรมการฯ 10 สมัย และ 7 สมัย รวมถึงที่ปรึกษาของอดีตนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ที่คร่ำหวอดในกระบวนการงบประมาณมากที่สุดคนหนึ่ง และ ส.ส. ผู้แสดงออกถึงความสนใจในกระบวนการงบประมาณอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันก็สัมภาษณ์ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้ดูแลการประชุมของคณะกรรมการงบประมาณฯ

ค) การวิเคราะห์ข้อมูล

งานศึกษานี้เป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพซึ่งจะนำเสนอภาพของแบบแผนพฤติกรรมที่มีอยู่ในการทำหน้าที่ของ ส.ส. ซึ่งอาศัยการวิเคราะห์และตีความข้อมูลที่ได้จากการสังเกต การสัมภาษณ์ และการค้นคว้าทางเอกสาร โดยเน้นศึกษาวิเคราะห์ถึงธุรกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดการเมือง (Political Market) ซึ่งมีกรรมการงบประมาณเป็นตัวละคร (Actor) หรือ ผู้เล่น (Player) ที่สำคัญ โดยใช้แนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยแบบแผนความคิด (Conceptual Scheme) ของสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice และ New Institutional Economics ประกอบกัน

การศึกษาวิเคราะห์ด้วยแนวทางดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นว่าใครเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ และบุคคลเหล่านี้ให้คุณค่าในการจัดสรรงบประมาณอย่างไร พฤติกรรมหรือลักษณะการทำหน้าที่ของ ส.ส. เป็นอย่างไร มีกระบวนการตัดสินใจอย่างไรในการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ได้นำไปสู่ข้อยุติอันเป็นที่พึงพอใจของทุกๆ ฝ่ายได้อย่างไร ผลลัพธ์จากปฏิสัมพันธ์เหล่านี้เป็นอย่างไร และก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง ขณะเดียวกันก็จะแสดงถึง "สถาบัน" ที่ดำรงอยู่ และทำการศึกษวิเคราะห์ "สถาบัน" เหล่านั้นโดยเชื่อมโยงเข้ากับการทำหน้าที่ของ ส.ส. ซึ่งจะช่วยให้การอธิบายถึงแบบแผนของพฤติกรรมของ ส.ส. และช่วยให้เราเข้าใจว่าทำไม ส.ส. จึงแสดงพฤติกรรมเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "สถาบัน" ที่เป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณจะถูกควบคุมโดยกฎหมายทั้งสิ้น (อำพล ทิมามสาร, 2538: 5)

9. ข้อจำกัดของการศึกษา

ด้วยเหตุที่สัญญาการซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองมิใช่สัญญาโดยแจ้งชัด (Explicit Contract) หากแต่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ในประการสำคัญมิใช่สัญญาที่มีลายลักษณ์อักษร (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2542: 2-3) ขณะเดียวกันก็มักจะเป็นสัญญาที่ทำขึ้นในที่ลับตาคนและไม่เป็นที่เปิดเผย นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในตลาดการเมืองก็ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นโดยทันที แต่อาจเป็นการชำระผลประโยชน์ตอบแทนในอนาคต เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับได้ในกาลปัจจุบัน ดังนั้นการศึกษวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในตลาดการเมืองจึงต้องประสบกับข้อจำกัดในด้านของข้อมูลกล่าวคือ ข้อมูลที่ได้มีความเจาะจงเฉพาะธุรกรรมที่สามารถสังเกตได้หรือธุรกรรมที่ทราบจากการสัมภาษณ์เท่านั้น จากลักษณะดังกล่าวการศึกษาในที่นี้จึงมีอาจให้ภาพของปฏิสัมพันธ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินได้

นอกจากนี้โดยธรรมชาติของบุคคลสาธารณะแล้ว ย่อมจะสามารถเปิดเผยตนเองได้ แต่ในเฉพาะมิติที่เป็นบุคคลซึ่งยึดกุมผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้งอันเปรียบได้ดัง "ผ้าขาว" ที่ไร้ราศีใดๆ ด้วยเหตุนี้การที่ผู้ให้สัมภาษณ์จะให้ข้อมูลที่แท้จริงทั้งหมดเกี่ยวกับธุรกรรมที่เกิดขึ้นย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง ดังเช่นอดีตนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งซึ่งมีความคร่ำหวอดอยู่กับกระบวนการงบประมาณ และได้อนุญาตให้ผู้วิจัยสอบถามได้แต่มีเงื่อนไขว่า ขอให้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรและขอพิจารณาโครงร่างฯ ด้วย ผู้วิจัยจึงได้ถามไปกว้างๆ แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบ และจากการสัมภาษณ์ที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดของอดีตนายกรัฐมนตรีท่านนี้ ก็ทราบว่า อดีตนายกรัฐมนตรีได้อ่านโครงร่างฯ แล้วและเห็นด้วยกับสมมติฐานที่ผู้วิจัยวางไว้ "แต่อยู่ดีๆ จะให้คนเหล่านี้ซึ่งมีโพรไฟล์ ตบออกมาตรงๆ นั้น คำไม่มีทางตอบแน่ ไม่ใช่เพราะว่าเค้าเสียประโยชน์ แต่มันจะเกิดโทษกับตัวเค้าเอง" (สัมภาษณ์ที่ปรึกษาของอดีตนายกรัฐมนตรี, 21 กันยายน 2544)