

การเมืองเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ: กรณีศึกษารัฐบาลคณะรักษาความสงบ
แห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลจากการเลือกตั้ง พ.ศ.2562¹

Politics in Specific Grants Allocation and Relation to National
Politics: Case Study of National Council for Peace and Order
Government, and 2019 Elected Government

[Received: March 12, 2026; Revised: March 25, 2026; Accepted: March 27, 2026]

นนท์นิพัทธ์ วรชินาคนน์

นิสิตปริญญาโท ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Nonniphat Warashinakhom

Master Student, Department of Government,

Faculty of Political Science,

Chulalongkorn University

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

รองศาสตราจารย์ ภาควิชาปกครอง

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และที่ปรึกษา

วิทยานิพนธ์

Pitch Pongsawat

Associate Professor, Department

of Government, Faculty of Political

Science,

Chulalongkorn University. and

Advisor

CORRESPONDING AUTHOR

Pitch Pongsawat, Associate Professor, Department of Government, Faculty of Political
Science, Chulalongkorn University, and Advisor, Thailand. Email: madpitch@yahoo.com

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การเมืองเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ: กรณีศึกษารัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลจากการเลือกตั้ง พ.ศ.2562” หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวอาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเพื่อวิเคราะห์กลไกทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในบริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 4 แห่ง ได้แก่ เชียงใหม่ สุพรรณบุรี บุรีรัมย์ และสุราษฎร์ธานี ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555–2564 โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามช่วงบริบททางการเมือง ได้แก่ ช่วงรัฐบาลจากการเลือกตั้งก่อนปี พ.ศ. 2557 ช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และช่วงรัฐบาลหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ผลการศึกษาพบว่า พลวัตการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจผันแปรตามระบอบการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ แบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่ 1) ยุคประชาธิปไตยปกติ (สมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์) กลไกจักรกลเศรษฐกิจการเมืองทำงานอย่างเต็มรูปแบบ เกิดการเมืองแบบถึงหมู่ที่ใช้เม็ดเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือปูนบำเหน็จพื้นที่ฐานเสียงและพรรคร่วมรัฐบาล ในขณะที่พื้นที่ฝ่ายค้านถูกกีดกันและเกิดภาวะตึงตันทางการเมือง 2) ยุครัฐบาลคสช. เกิดการรวบอำนาจกลับสู่ส่วนกลางและแซ่แข็งจักรกลการเมืองท้องถิ่น เม็ดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลดลงอย่างรุนแรง รัฐใช้ความเป็นรัฐราชการเข้าแทรกแซงและตัดทอนน้ำเลี้ยงเพื่อทำลายโครงข่ายอุปถัมภ์เดิม และ 3) ยุคเปลี่ยนผ่านและสืบทอดอำนาจ (สมัยรัฐบาลเลือกตั้ง พ.ศ. 2562) การเมืองแบบถึงหมู่ได้ฟื้นคืนชีพงบประมาณถูกนำกลับมาใช้เป็นเครื่องมือต่อรองเพื่อสร้างพันธมิตรทางการเมือง ส่งผลให้พื้นที่ของพรรคร่วมรัฐบาลที่มีอำนาจต่อรองสูงได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างก้าวกระโดดในเวลาต่อมา

คำสำคัญ: การเมืองท้องถิ่น; เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ; จักรกลเศรษฐกิจการเมือง; การเมืองถึงหมู่; เครือข่ายการเมือง

Abstract

The allocation of specific grants to local administrative organizations (LAOs) is a crucial state mechanism for supporting local development. However, this budgetary process is often influenced by the political dynamics between national and local levels. This research aims to investigate the relationship between national and local politics influencing the allocation of specific-purpose grants, and to analyze the underlying political mechanisms across varying political contexts. Employing a qualitative approach, this study utilized documentary research and in-depth interviews with key informants. Case studies were conducted on four Provincial Administrative Organizations (PAOs)—Chiang Mai, Suphan Buri, Buri Ram, and Surat Thani—spanning the fiscal years 2012 to 2021. The analysis was divided into three distinct political periods: the pre-2014 elected government, the National Council for Peace and Order (NCPO) regime, and the post-2019 elected government. The findings reveal that the dynamics of specific grant allocation fluctuated significantly according to the political regime, which can be divided into three periods: 1) The normal democratic period (Yingluck government), where the political-economic machine operated fully. Pork-barrel politics thrived as specific grants were used to reward government strongholds and coalition partners, while opposition areas were marginalized and faced fiscal constraints. 2) The National Council for Peace and Order (NCPO) period, characterized by centralization and the freezing of local political machines. Specific grants plummeted as the bureaucratic state intervened to dismantle existing patronage networks by cutting off resource pipelines. 3) The power succession period (post-2019 elected government), which saw the revival of pork-barrel politics. Budgets were utilized as bargaining chips to build political alliances, resulting in exponential budget increases for coalition-aligned areas with high bargaining power.

Keywords: Local Politics; Specific Grants; Political-Economic Machine; Pork-Barrel Politics; Political Network

บทนำ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการบริหารและพัฒนาประเทศ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยกว่า 7,850 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2, 2563) เงินอุดหนุน ถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนบริการสาธารณะ แม้เจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จะมุ่งหวังให้ อปท. มีความเป็นอิสระและพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ โดยกำหนดสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ทว่าในความเป็นจริง อปท. มีรายได้ที่จัดหาเองเพียงร้อยละ 10 และยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสูงถึงร้อยละ 40 ของรายได้ทั้งหมด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2565) โครงสร้างเช่นนี้ทำให้ อปท. ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการคลัง เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติ รวมถึงกระทรวงมหาดไทยที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านงบประมาณอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ภูมิทัศน์ทางการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างพลิกผันภายหลังการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ผู้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และครองอำนาจเบ็ดเสร็จทางการเมืองก่อนจะยุบเลิกคณะรักษาสงบแห่งชาติ และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2562 ห้วงเวลากว่า 5 ปีนั้นรัฐบาลทหารได้ใช้นโยบายรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ลดบทบาทของ อปท. ลง และใช้กลไกราชการส่วนภูมิภาคในการขับเคลื่อนนโยบายแทน (เช่น นโยบายประชารัฐ) ส่งผลให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลดลงอย่างมากกว่าร้อยละ 50 ทว่าเมื่อเข้าสู่ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นปีที่มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ยอดการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กลับมาติดตัวพุ่งสูงขึ้นถึงร้อยละ 122 (ตารางที่ 1) ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงพลวัตการจัดสรรทรัพยากรที่ผันแปรตามระบอบการเมืองอย่างชัดเจน ในขณะที่งานศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองส่วนใหญ่ มักมุ่งเน้นไปที่บริบทภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การอธิบายกลไกการจัดสรรงบประมาณในห้วงรัฐบาลอำนาจนิยมที่สืบทอดอำนาจผ่านการเลือกตั้งจึงยังคงเป็นช่องว่างทางวิชาการที่สำคัญ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะ ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษากิจการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลภายใต้รูปแบบสถานการณ์ใหม่นี้

การเลือกกรณีศึกษา

การวิจัยได้เลือกหน่วยศึกษา อบท. ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เนื่องด้วย อบจ. เป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดา อบท. ทั้งหมด ซึ่งช่วยให้เห็นถึงภาพรวมฐานเสียง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ อบจ. มีและจำเป็นต้องตอบสนอง ซึ่งแต่เดิมภายใต้สถานการณ์ประชาธิปไตย องค์ประกอบเหล่านี้ก็สะท้อนเป็นฐานเสียงให้กับการเมืองระดับชาติอย่าง ส.ส. อีกทอด ผ่านรูปแบบสายสัมพันธ์ซึ่งมีคำอธิบายข้างต้น และมีการปรากฏของรูปแบบของสายสัมพันธ์แบบเครือข่ายอีกทั้งตำแหน่งนายก อบจ. เป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพลสูงในการต่อรอง หากเทียบกับตำแหน่งผู้บริหาร อบท. ในลำดับชั้นอื่น ๆ โดยการศึกษาตัวอย่าง อบจ. ที่ใช้ในการวิเคราะห์ห้การคัดเลือกจาก ทั้งนี้ การศึกษาไม่ได้มุ่งหวังให้กรณีศึกษาทั้ง 4 แห่งเป็นตัวแทนทางสถิติที่สามารถรวมพฤติกรรมของ อบท. ทั้ง 7,850 แห่งทั่วประเทศได้ (Statistical Generalization) เนื่องด้วยบริบทและขนาดรายได้ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้คัดเลือกกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง เพื่อให้เป็น “ตัวแทนเชิงทฤษฎี” (Theoretical Generalization) ที่มีความพิเศษและสามารถสะท้อนภาพการทำงานของ “จักรกลเศรษฐกิจการเมือง” และ “การเมืองแบบถ่วงดุล” ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุด

1. พื้นที่ที่เป็นฐานเสียงแก่พรรคการเมืองใหญ่ของชาติเพื่อให้ถึงความสัมพันธ์ที่เหมือนและแตกต่างของแต่ละอบจ. ที่เป็นพื้นฐานเสียงของแต่ละพรรคที่อาจจะเป็นพันธมิตร หรือขัดขวางข้ามของรัฐบาลแต่ละช่วงในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งสามารถสะท้อนพลวัตรไว้

2. ลักษณะความสัมพันธ์ของ ผู้บริหาร อบจ. กับ สส. ในฐานะการเมืองระดับชาติในพรรคการเมืองที่ครองฐานเสียง ในจังหวัดนั้น ๆ

3. ลักษณะภูมิภาคเพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างที่แตกต่างหรือเหมือนกันของแต่ละพื้นที่ อบจ.

การศึกษานี้ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยคัดเลือก อบจ. 4 แห่งจาก 4 ภูมิภาค ซึ่งสามารถเป็นตัวแทนที่สะท้อนพลวัตรการจัดสรรงบประมาณผ่านมิติสถานะของฐานเสียงพรรคการเมือง และรูปแบบเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับท้องถิ่น ดังนี้

1. อบจ. เชียงใหม่ (ตัวแบบเมืองหลวงชั่วคราว) ตัวแทนภาคเหนือ สะท้อนเครือข่ายการเมืองแบบ “สายตรง-เครือข่าย” (พรรคเพื่อไทย) ที่ได้รับอานิสงส์เต็มที่จากงบประมาณในยุคประชาธิปไตย แต่กลับถูกพลิกบทบาทเป็นเป้าหมายหลักในการกวาดล้าง ตัดท่อน้ำเลี้ยง และแซ่ชิงโครงการอย่างเบ็ดเสร็จในยุค คสช.

2. อบจ. บุรีรัมย์ (ตัวแบบบ้านใหญ่พลิกซ้ำ) ตัวแทนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สะท้อนเครือข่ายการเมืองแบบ “เบ็ดเสร็จภายใต้กลุ่มเดียว” (พรรคภูมิใจไทย) ที่แสดงขีดความสามารถในการเอาตัวรอดจากพื้นที่ฝ่ายค้านที่ถูกกลืนเลยสู่การเป็นพรรคร่วมรัฐบาลหลักที่กุมกระทรวงเศรษฐกิจ และสามารถดึงเมกะโปรเจกต์ลงพื้นที่ได้อย่างมหาศาลในยุคเลือกตั้ง พ.ศ. 2562

3. อบจ.สุพรรณบุรี (ตัวแบบพันธมิตรยุทธศาสตร์) ตัวแทนภาคกลาง สะท้อนเครือข่ายการเมืองแบบ “ไต่เต้าจากท้องถิ่น” (พรรคชาติไทยพัฒนา) ซึ่ง สส. มีความเชี่ยวชาญในระบบราชการสูง พื้นที่นี้สะท้อนกลยุทธการรักษาสถานะพรรคร่วมรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง เพื่อประนีประนอมและดึงงบประมาณมาหล่อเลี้ยงเครือข่ายได้ในทุกระบบการเมือง

4. อบจ.สุราษฎร์ธานี (ตัวแบบสมรภูมิแย่งชิง) ตัวแทนภาคใต้ สะท้อนเครือข่ายการเมืองที่กำลัง “แข่งขันและแตกแขนง” จากเดิมที่เป็นฐานที่มั่นฝ่ายค้าน (พรรคประชาธิปัตย์) ที่เผชิญภาวะตึงตันทางการเมือง คลังมาอย่างยาวนาน สู่การเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่พรรคแกนนำอำนาจใหม่ (พลังประชารัฐ/รวมไทยสร้างชาติ) ใช้เม็ดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นกระสุนเจาะฐานเสียงอย่างดุเดือด

จากตารางแสดงข้อมูลรายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้แก่ อบจ. ด้านล่างจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่การเข้าดำรงตำแหน่งของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะได้ทยอยปรับตัวลดลงเรื่อย ๆ โดยเฉลี่ยแล้วกว่าร้อยละ 50 หรือมากกว่าครึ่งหนึ่ง จนกระทั่งในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นปีงบประมาณที่มีการเลือกตั้งเกิดขึ้น มีการตัดตัวกลับของยอดเงิน โดยเฉพาะส่วนที่จัดสรรให้แก่ อบจ. ได้พุ่งสูงขึ้นกลับมาที่ร้อยละ 122.39 ซึ่งมากกว่าเท่าตัว และกลับมาลดลงอีกครั้งในปีถัดมา แต่ก็ยังคงไม่ได้กลับมามีอัตราที่สูงเช่นที่ปรากฏในปีงบประมาณสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ตารางแสดงรายได้เฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กทม. เมืองพัทยา อบจ. เทศบาล และ อบต. และอัตราเพิ่ม-ลดเป็นยอดงบประมาณ และยอดร้อยละ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2555-2564

ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	เพิ่ม/ลด	เพิ่ม/ลดคิดเป็นร้อยละ
2555	17,767.28	-	-
2556	13,241.92	-4,525.36	-25.47
2557	10,499.93	-2,741.98	-20.71
2558	11,384.03	884.1	8.42
2559	8,008.85	-3,375.18	-29.65
2560	1,464.91	-6,543.94	-81.71
2561	1,676.59	211.68	14.45
2562	3,728.63	2,052.05	122.39
2563	2,440.68	-1,287.95	-34.54
2564	3,262.74	822.06	33.68

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียนจาก สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2554-2564)

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาและเปรียบเทียบกลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจภายใต้บริบททางการเมือง 3 ยุค ได้แก่ รัฐบาลประชาธิปัตย์ (รัฐบาลยิ่งลักษณ์) รัฐบาลเผด็จการทหาร (รัฐบาลคสช.) และรัฐบาลจากการเลือกตั้งที่มีการสืบทอดอำนาจ (รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์) ครอบคลุมห้วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2564 โดยเลือกวิเคราะห์ในระดับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็น อบท.ขนาดใหญ่ที่สุดและสะท้อนภาพโครงข่ายอุปถัมภ์ทางการเมืองได้อย่างชัดเจน ผู้วิจัยได้คัดเลือกพื้นที่ศึกษา 4 แห่งที่มีลักษณะภูมิภาคและบริบทของฐานเสียงพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน ได้แก่ อบจ.เชียงใหม่ อบจ.บุรีรัมย์ อบจ.สุพรรณบุรี และ อบจ.สุราษฎร์ธานี

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทำความเข้าใจพลวัตและความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งมีความผันผวนและแปรผันไปตามระบอบการเมืองในแต่ละยุคสมัยนั้น การพิจารณาเพียงระเบียบข้อกฎหมายหรือตัวเลขทางสถิติอาจไม่เพียงพอที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างทะลุปรุโปร่ง ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้นำแนวคิดทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองมาใช้เป็น “แว่นตา” และกรอบวิเคราะห์หลัก เพื่อเปิดเผยให้เห็นถึงกลไกการทำงานของสถาบันทางการเมืองและพฤติกรรมของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยในลำดับต่อไป จะขอนำเสนอและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้ ส่วนแรก เป็นคำอธิบายของเงินอุดหนุน ประเภท และการจัดสรร โดยเน้นที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นส่วนหลักของการวิจัยเพื่อให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะและประเด็นปัญหาของการจัดทำงานงบประมาณ จากนั้นจึงนำเข้าสู่กลุ่มทฤษฎีหลักซึ่งประกอบไปด้วย แนวคิดจักรกลเศรษฐกิจการเมือง (Political-Economic Machine) ที่ช่วยอธิบายโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่งนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น และ แนวคิดการเมืองแบบถังหมู (Pork-barrel politics) ที่อธิบายถึงพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรทางการคลังของรัฐเป็นเครื่องมือในการปูนบำเหน็จพื้นที่ฐานเสียงและสร้างความได้เปรียบทางการเมือง

เงินอุดหนุน: ปัญหาของการจัดสรรงบประมาณและการแทรกแซงทางการเมือง

เงินอุดหนุน (Intergovernmental Transfers) คือ เงินที่รัฐบาลจัดสรรแก่ อบท. เพื่อให้ นำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (วสันต์ เหลืองประภัทร, 2557) การจัดสรรนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนมากกว่าขนาดของเงินอุดหนุน ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของเงินอุดหนุน คือ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่น โดยต้องอยู่บนหลักการสร้างความเป็นธรรมทางการคลังระหว่างพื้นที่ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในพื้นที่ทุรกันดารจะได้รับบริการขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอและสมฐานะ (วศิน โคมุท, 2559) เงิน

อุดหนุนในแต่ละประเภทนั้นมีความเป็นอิสระที่ อปท. สามารถนำไปใช้จ่าย รวมถึงวิธีเพื่อที่จะได้มาที่แตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งประเภทเป็นสองส่วนใหญ่ ได้แก่ 1.เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grant) และ 2.เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) โดยเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อปท. แบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ประเด็นปัญหาที่สำคัญมักเกิดขึ้นกับ “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” ซึ่งเป็นงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า และ อปท. ต้องเสนอโครงการเพื่อขอรับการจัดสรรด้วยวงเงินงบประมาณรวมที่สูงถึงหลายหมื่นล้านบาทต่อปี ประกอบกับการใช้ดุลยพินิจของ กกถ. ที่มีความยืดหยุ่นสูง จึงเปิดช่องให้เกิด “การวิ่งงบประมาณ” ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติ (ส.ส.) และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำงบประมาณไปสร้างฐานเสียงในพื้นที่ของตน งานศึกษาที่ผ่านมาพบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักถูกชี้้นำโดยพรรคการเมืองอย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554-2556) ที่สัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพุ่งสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในพื้นที่ที่มี ส.ส. ฝ่ายรัฐบาล

อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555; 68-74) ได้ตั้งข้อสังเกตถึงปัญหาของเงินอุดหนุนประเภทนี้ไว้หลายประการ สรุปเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลการตัดสินใจจากการเมืองระดับชาติได้ คือ วงเงินที่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นวงเงินงบประมาณที่สูงในจำนวนหลายหมื่นล้านบาทต่อปี ทว่ากลับมีการตั้งเงื่อนไขในการพิจารณาจัดสรรแก่ อปท. ไว้อย่างหลวม ๆ โดยเปิดช่องให้ กกถ. ซึ่งหลายที่นั้นมีที่มาจากนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเป็นส่วนใหญ่สามารถใช้ดุลยพินิจของตนและคณะในการพิจารณาจัดสรรได้อย่างกว้างขวาง จึงเกิดสิ่งที่เรียกว่า “การวิ่งงบ” หรือ “วิ่งงบประมาณ เป็นความพยายามเพื่อสานสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติที่เป็น สส. ในพื้นที่ของแต่ละ อปท. กับผู้บริหารของ อปท. แต่ละแห่ง เพื่อเสริมโอกาสในการที่จะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจ หาก อปท. ใด มี “โครงการที่เร่งด่วน มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน” ก็สามารถยื่นของบประมาณประเภทนี้ได้โดยตรงกับประธาน กกถ. และนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยดุลยพินิจดังที่กล่าวไป ในทางกลับกัน ส.ส. พื้นที่ก็สามารถเดินเข้าหาผู้บริหาร อปท. พื้นที่ตนได้โดยเช่นกัน ในการดำเนินการยื่นข้อเสนอแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เช่น การเป็นหัวคะแนน หรือ เป็นฐานเสียงให้ แลกกับการที่จะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจในแต่ละโครงการ นอกจากนี้รัฐบาลแต่ละสมัยยังสามารถแฝงนโยบายที่หาเสียงไว้ในการเมืองระดับชาติผ่านโครงการที่ดำเนินการภายใต้วงเงินที่จัดสรรในเงินงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจได้อีกด้วย โดยถ้าหากพรรคการเมืองใดสามารถครองตำแหน่งของกระทรวงที่เป็นผู้แทนใน กกถ. โดยตำแหน่งก็จะสามารถชักจูงหรือชี้้นำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสอดคล้องไปกับ “ดุลยพินิจ” ของพรรคตนได้มากยิ่งขึ้น

ข้อสังเกตดังกล่าวได้สอดคล้องกับงานวิจัยของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดาริณี พุ่มแก้ว (2560) ที่พบว่างบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจสามารถถูกชี้้นำโดยพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและแซงหน้าเงินอุดหนุนทั่วไปในช่วงหลังปี 2554 ซึ่งใน

ห้วงเวลานั้นพื้นที่จังหวัดที่มี สส. จากพรรครัฐบาลอยู่มากจะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มากตาม และเป็นที่น่าสังเกตว่าภาพรวมของปริมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้ไต่ระดับที่สูงขึ้นในปี พ.ศ.2554-2556 ที่ร้อยละ 51.3, 58.23 และ 52.42 ตามลำดับ จากเดิมในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งอยู่ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชีวะที่มีสัดส่วน 39.24 สถานการณ์ดังกล่าวได้ก่อเป็นรูปแบบความไม่แน่นอนของงบประมาณอุดหนุนที่ได้รับที่ผันแปรไปตามรัฐบาลและประธาน กกถ. เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจึงเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองอันมาจากการแนวทางการตัดสินใจของคณะกรรมการกระจายอำนาจซึ่งจะมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการ และมีข้าราชการระดับสูงต่าง ๆ ดำเนินคัดเลือกผู้แทนจากส่วนอื่น ๆ เข้าร่วมคณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งมีภาพแสดงปริมาณรายได้รวมของ อบท. โดยเน้นการสังเกตที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีจำนวนมากในปีงบประมาณ พ.ศ.2555 – ปีงบประมาณ พ.ศ.2557 ก่อนที่จะทยอยลดลงอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ตารางแสดงรายได้เฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กทม. เมืองพัทยา อบจ. เทศบาล และ อบต. และอัตราเพิ่ม-ลดเป็นยอดงบประมาณ และยอดร้อยละ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2555-2564

ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	เพิ่ม/ลด	เพิ่ม/ลดคิดเป็นร้อยละ
2555	125,959.82	-	-
2556	114,660.35	-11,229.47	-8.97
2557	100,132.02	-14,528.34	-12.67
2558	102,642.86	2,510.84	2.51
2559	64,162.02	-38,480.84	-37.49
2560	22,518.90	-41,643.12	-64.90
2561	21,419.97	-1,098.93	-4.88
2562	30,585.14	9,165.17	42.79
2563	34,021.93	3,436.79	11.24
2564	40,213.67	6,191.75	18.20

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน จาก (สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2554-2564)

บริบทการเมืองที่เปลี่ยนแปลงและช่องว่างของการวิจัย

อย่างไรก็ตามเมื่อคำนึงสถานการณ์การเมืองไทยที่ติดอยู่ในวังวนของการรัฐประหารที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นับรวม 13 ครั้ง ซึ่งครั้งล่าสุด คือ การรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เมื่อพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะผู้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และครองอำนาจเบ็ดเสร็จทางการเมืองอยู่ช่วงเวลาหนึ่งรวมกว่า 5 ปี ก่อนที่จะยุบเลิกคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2562 ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษาการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลภายใต้รูปแบบสถานการณ์ใหม่นี้

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2562: 74) ได้กล่าวถึงสาเหตุเช่นนี้ว่าเป็นเพราะในหลายภารกิจรัฐบาล คสช. ได้เลือกที่จะดูแลรับผิดชอบเอง โครงการจำนวนมากได้ถูกมอบหมายให้ส่วนราชการระดับภูมิภาคแทนที่จะเป็นการดำเนินงานโดยตรงภายใต้การบริหารงานของท้องถิ่น ประกอบกับการสอดส่องตรวจสอบอย่างเข้มงวดโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นต้น ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระ

ข้อค้นพบของ ปฐวี โชติอนันต์ (2564: 41-76) ได้อธิบายภาพเพิ่มเติมว่าภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 รัฐบาล คสช. ได้เข้าแทรกแซงและควบคุมแปรเปลี่ยนให้ อบต. กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐราชการผ่านการใช้นโยบายใหม่ที่เรียกว่า “นโยบายประชารัฐและการบริหารส่วนภูมิภาค” เพื่อควบคุมผู้บริหารและสมาชิก อบต. และยังมีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางผ่านการใช้นโยบายสวัสดิการต่าง ๆ เช่น นโยบายประชารัฐ โครงการประชารัฐสามัคคี และโครงการพัฒนาหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจท้องถิ่น จึงทำให้เห็นได้ว่า รัฐบาล คสช. ได้ดำเนินการนโยบายเหล่านี้ได้โดยไม่ต้องผ่านการบริหารงานของ อบต. ประชาชนในท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งอำนาจและทรัพยากรของรัฐบาล คสช. แทน ลดทอนความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งให้ยึดโยงกันน้อยลง นอกจากนี้ยังมีการย้ายข้างทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นให้มาสนับสนุนพรรคการเมืองที่รัฐบาลตระเตรียมขึ้น

แม้ว่า อบจ. จะมีพื้นที่ทับซ้อนกับส่วน อบต. อื่น ๆ แต่ภารกิจงานมีความแยกออกจากกันหลายรายการ ซึ่งในการทำงานของ อบต. ส่วนอื่น ๆ ภายในจังหวัด อบจ. จะมีหน้าที่เข้าไปสนับสนุน เมื่อมีการร้องขอจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะในการเลือกทำงานที่จะเข้าไปอุดหนุนท้องถิ่น และดูแลในภารกิจต่าง ๆ ของท้องถิ่นระดับล่างภายในขอบเขตพื้นที่ของอบจ. จึงมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน งานวิจัยจึงต้องการศึกษาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในห้วงเวลาที่มีการปกครองในรูปแบบเผด็จการอย่างรัฐบาล คสช. (พ.ศ. 2557-2562) เพื่อให้เห็นถึงวิธีการและยอดการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจ ตลอดจนความสัมพันธ์ของ อบจ. ต่อการเมืองระดับชาติใหม่อย่างรัฐบาล คสช. ในห้วงเวลาที่รัฐบาลคณะรัฐประหาร พร้อมด้วยองคมนตรีของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแทนที่การเมืองระดับชาติในระบอบประชาธิปไตย อาทิ พรรคการเมือง และ สส. ซึ่งต่อมา รัฐบาล คสช. ได้ผันแปรตนเองเข้าสู่

ระบอบประชาธิปไตยโดยมีการลงสมัครแข่งขันเลือกตั้งปี พ.ศ.2562 ในนาม “พรรคพลังประชารัฐ” ที่ตระเตรียมจัดตั้งไว้

แนวคิดจักรกลเศรษฐกิจการเมือง (Political-economic machine)

แนวคิดนี้ได้พัฒนามาจากแนวคิดจักรกลเมืองที่ว่า นักการเมืองแบบจักรกลการเมืองได้สร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับมวลชน ในลักษณะของการสร้างฐานมวลชน จึงได้เกิดความรู้สึกความจงรักภักดีและความรู้สึกที่เป็นหนี้บุญคุณ และไปลงคะแนนเสียงให้เป็นการตอบแทน โดยมีการวางผู้ปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับชุมชนและสร้างความผูกพันมวลชนไว้ได้ คือ กัปตันหน่วยเลือกตั้ง (precinct captain) ซึ่งมักจะเป็นคนในชุมชนที่มีเชื้อชาติและฐานะเช่นเดียวกับคนอื่น ๆ โดยเชื่อมโยงไปยังนักการเมืองด้วยสายสัมพันธ์ที่ได้รับต่างตอบแทนแลกเปลี่ยน ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบของ รวมถึง ตำแหน่ง (job) จำนวนมากอีกด้วย ซึ่งสามารถมีการแทรกแซงจัดหาคนเข้าทำงานได้ทั้งหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกัน ตำแหน่งงานจึงเป็นอีกช่องทางที่ใช้เป็นแหล่งทรัพยากรที่ใช้แจกจ่ายให้คนในเครือข่าย (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 172-173)

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าจักรกลการเมืองที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะของความเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นและเติบโตขึ้นมา ไปพร้อมกับหัวใจของการรักษาฐานเสียงที่รวบรวมเอาไว้ ผ่านทรัพยากรต่าง ๆ ที่จักรกลฯ ได้ถือครองเพื่อที่จะให้นักการเมืองกลับเข้ามาสู่ดำรงตำแหน่งอีกครั้ง และฟื้นฟูในจักรกลฯ คนอื่น ๆ ยังสามารถรักษาผลประโยชน์ที่ได้รับเอาไว้ได้ โดยเฉพาะทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่งานวิจัยต้องการที่จะหาคำตอบของกระบวนการแจกจ่ายทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างยิ่งต่อ อปท. อย่าง “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” ที่ต้องผ่านกระบวนการจัดสรรพิจารณาต่าง ๆ โดยวิธีการเมืองที่ได้กล่าวไปข้างต้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการขยายต่อไปยัง “แนวคิดจักรกลเศรษฐกิจการเมือง” เพื่อให้ได้ภาพของคำอธิบายที่ชัดเจนต่อคำตอบที่มากขึ้น

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และชุมพล อุ้นพัฒนาศิลป์ (2565) ได้ทำการพัฒนาประกอบสร้างจากแนวคิด “จักรกลการเมือง” สู่ “จักรกลเศรษฐกิจการเมือง” ซึ่งมีการอธิบายว่า จักรกลเศรษฐกิจการเมือง (Political-economic machine) คือ องค์กรที่มีความเป็นสถาบัน มีการกำหนดนโยบาย มีการกำหนดเป้าหมาย มีนโยบาย มีผู้นำที่ทำงานร่วมกับเครือข่าย และมีประสิทธิภาพในการควบคุมฐานเสียงพร้อมทั้งทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รวมถึงมีความสามารถในการขับเคลื่อนทางการเมืองอย่างมีพลวัต มีเป้าหมายของการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง คือ การขยายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่เข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งไม่ได้หมายความว่าความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจแค่เพียงการใช้อำนาจรัฐ ผ่านอำนาจทางการเมืองที่เป็นความพยายามในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองแต่เพียงความหมายเดียว แต่เป็นการรวมถึงการตั้งคำถามกับโครงการของรัฐที่นักการเมืองเหล่านี้เข้าไปข้องเกี่ยวกับ และสร้างการแสวงหาค่าเช่าผ่านการผลักดันและผลิตโครงการโดยมีการเมืองท้องถิ่นในฐานะ

แหล่งรายได้ทางเศรษฐกิจในตนเอง ซึ่งในโครงการเหล่านี้อาจมีมิติของการบริการประชาชนที่อาจมีการสร้าง
แนวโน้มในการจูงใจ หรือวิจารณ์จากประชาชน (พิชญ พงษ์สวัสดิ์ และชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์, 2563)

การพิจารณาในความหมายของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง เป็นการพิจารณาการประกอบสร้างองค์กร
ที่ประกอบไปด้วยผู้นำจักรกล เครือข่ายทั้งระดับกลางและระดับล่างของจักรกล โดยมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ
เป็นหลักในการแสวงหาเข้าสู่อำนาจทางการเมือง และขยายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยกลไกทางการเมือง
ในระบบการบริหารเมืองที่เป็นทางการ โดยเฉพาะกลไกงบประมาณในระบบ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะเป็นการ
ประกอบร่างจักรกลเศรษฐกิจการเมืองออกเป็น 2 ระดับ คือ 1.ฝ่ายการเมืองระดับชาติ และ 2.ฝ่ายการเมือง
ท้องถิ่น ที่มีปฏิสัมพันธ์มีฐานคะแนนเสียงที่จำเป็นต้องใช้ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเมืองท้องถิ่นระดับ
การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. ที่จำเป็นต้องมีฐานคะแนนเสียงที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง
จังหวัด เช่นเดียวกันกับการวางยุทธศาสตร์การเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติที่จำเป็นต้องวางผู้สมัคร
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งเขตให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่จังหวัดเช่นกัน

ทั้งนี้ Golosov (2013) อ้างใน พิชญ พงษ์สวัสดิ์และ ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์ (2563) ได้ตั้งคำถามถึง
การเมืองแบบจักรกลที่เติบโตขึ้นในช่วงการตั้งต้นของระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ
ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ดังนั้นการเมืองแบบจักรกลเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยหรือไม่ โดยแม้แต่
ระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เต็มใบ แบบครึ่งๆ กลาง ๆ (Flaw Democracy) อย่างเผด็จการที่มีการเลือกตั้ง
(Electoral Authoritarianism) หรือเผด็จการที่มีการแข่งขัน (Competitive Authoritarianism) ต่างก็
ต้องการระบบอุปถัมภ์และระบบจักรกลเพื่อให้ชนชั้นนำได้มีโอกาสในการดำรงอำนาจ และควบคุมประชาชน
ในประเทศได้ ผ่านการทำให้การแข่งขันทางการเมืองโดยการเลือกตั้งเป็นการแข่งขันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรต่าง ๆ
มาให้กับพวกพ้องและเครือข่ายของตน โดยเฉพาะในพื้นที่ท้องถิ่นมีการชนะอย่างเด็ดขาด หรือพื้นที่ที่มีผู้นำ
ท้องถิ่นอันโดดเด่น (บ้านใหญ่)

การที่ระบอบเผด็จการปล่อยให้มีการเปิดช่องทางให้มีการเลือกตั้ง แม้จะมีความไม่แน่นอน และ
ต้นทุนทางการเมืองที่สูงขึ้น ทว่าระบอบเผด็จการเองอาจได้รับผลประโยชน์จากวิธีการนี้เช่นกัน เนื่องด้วย
บรรดานักการเมืองท้องถิ่นนี้เองจะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างจักรกลทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ การเลือกที่
จะอนุญาตให้เหล่านักการเมืองเหล่านี้พอมีอิสระอยู่บ้าง เป็นการส่งสัญญาณที่สร้างความเชื่อมั่น และความ
น่าเชื่อถือจากระบอบต่อบรรดานักการเมืองเหล่านี้ว่า พวกเขาจะได้รับการสนับสนุนจากระบอบฯ ยันรากฐาน
ในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันพื้นที่ที่มีแนวโน้มของนักการเมืองที่มีความเข้มแข็งมาก ชนิดที่ไม่มีการพลิกไพล่อย่าง
แน่นอนอย่างเช่นบ้านใหญ่ พวกผู้นำท้องถิ่นก็จะยังได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากเผด็จการในฐานะ
ผู้นำท้องถิ่นที่มีคะแนนเสียง และได้รับความนิยมจากประชาชนซึ่งมีส่วนช่วยยึดชีวิตของระบอบเผด็จการให้ยืน
ยาวมากยิ่งขึ้น

การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผ่านการประกอบร่างจักรกลเศรษฐกิจการเมืองขึ้นมา อาจทำให้ได้ภาพของปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองทั้งสองระดับที่จำเป็นต้องมีร่วมกันทั้งการเจรจา ต่อรอง การจูงใจร่วมกันในการสร้างฐานเสียงและความนิยมต่อประชาชนในพื้นที่เพื่อจุดมุ่งหมายหลัก คือ การชนะการเลือกตั้งเพื่อให้สามารถเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้ในทั้งสองระดับ มีการสร้างหรือจัดทำโครงการที่อาจเป็นการจัดทำเพื่อการแสวงหาหาค่าเช่า และขยายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจด้วยกลไกทางการเมืองในฐานะโครงการที่เป็นการบริการประชาชนที่อาจมีการสร้างแนวโน้มในการจูงใจในความนิยม หรือแม้กระทั่งเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนได้เช่นกัน โดยเฉพาะบริบททางรอยต่อของระบอบเผด็จการสู่การกลับมาของระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการเมืองทั้งสองระดับในห้วงนี้อาจทำให้ได้ภาพสะท้อนลักษณะที่เด่นชัดของช่วงเปลี่ยนผ่าน พฤติกรรมของรัฐบาล คสช. ที่ต้องเลือกกระทำตัดสินใจกับนักการเมืองสู่โครงการต่าง ๆ ที่จัดทำภายในพื้นที่ ซึ่งจากบริบททางรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยจากการสำรวจสถานะทางการคลังท้องถิ่นที่ได้กล่าวไปข้างต้น โครงการเหล่านั้นในส่วนหนึ่งจำเป็นต้องมีที่มาจากงบประมาณประเภทเงินอุดหนุน ซึ่งมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นประเภทสำคัญที่ปรากฏเด่นชัดในความสัมพันธ์จากอิทธิพลของการเมือง

กลไกงบประมาณในระบบของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองต่อการวิจัยครั้งนี้จึงเป็น กลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่ อบจ. ต่าง ๆ มีความต้องการที่จะได้รับ แต่ก็มีปริมาณเม็ดเงินที่ลงพื้นที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ความสัมพันธ์และความสามารถของจักรกลฯ ที่พื้นที่ มีการประกอบร่างของจักรกลฯ ในการวิเคราะห์แต่ละจังหวัด จึงมีด้วยนักการเมืองระดับชาติ ที่เชื่อมโยงนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งมีฐานเสียง (voters) ร่วมกัน ทั้งสองส่วนจำเป็นต้องรักษาฐานเสียงของตนในแต่ละพื้นที่เอาไว้เพื่อความมั่นคงต่อการกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งเมื่อมีการเลือกตั้งในฐานะโครงการบริการประชาชนที่สร้างผลงานอันก่อเกิดความนิยมจากประชาชนผ่านการใช้เครื่องมือทางนโยบาย โดยเฉพาะโครงการที่สร้างและจัดทำโดยทรัพยากรทางเศรษฐกิจ อันเป็นส่วนสำคัญสำหรับงานวิจัย คือ งบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจ ในแง่ของการใช้พัฒนาพื้นที่ที่อันเป็นฐานเสียงที่สามารถกระจายความมั่งคั่งลงสู่เครือข่าย และนำไปสู่ผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่อันเป็นผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง

ดังนั้น แนวคิดจักรกลเศรษฐกิจการเมือง (Political-economic machine) จึงใช้เพื่อวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่นต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยอธิบายเป็นตัวแทนแต่ละระดับ อาทิ การเมืองระดับชาติ และการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงประสานต่อกันเสมือนหนึ่งจักรกล หรือองค์กรที่เป่าหมายร่วมกัน คือ ความจำเป็นที่ต้องรักษาฐานเสียงของตนในแต่ละพื้นที่เอาไว้เพื่อความมั่นคงต่อการกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งเมื่อมีการเลือกตั้ง ผ่านการใช้เครื่องมือทางนโยบาย โดยเฉพาะโครงการที่สร้างและจัดทำโดยทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สำหรับงานวิจัย คือ โครงการประเภทที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจเพื่อหล่อเลี้ยงพื้นที่ของ

จักรกลฯ ในฐานะของการเป็นโครงการบริการประชาชนที่อาจมีการสร้างแนวโน้มในการมุ่งเน้นความนิยมหรือแม้กระทั่งเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนได้เช่นกัน

แนวคิดการเมืองถังหมู (Pork Barrell Politics)

แนวคิดนี้มีที่มาจากการเมืองภายในสหรัฐอเมริกา โดยคำว่า “ถังหมู” Egretau Renaud (2017: 3-5) ได้อธิบายว่าในช่วงปีศตวรรษที่ 1800 เมื่อตู้แช่เย็นยังไม่ได้ถูกคิดค้นขึ้น เนื้อหมูต้องนำเกลือหรือเบคอนจะถูกถนอมอาหารโดยการแช่ไว้ในถังไม้ขนาดใหญ่ โดยอาหารเหล่านี้ถือว่าเป็นอาหารหรูหราสำหรับครอบครัวเหล่าทาสและคนยากจนที่จะได้รับเจ้าของสวนในฐานะนายทาสจึงถือว่าเป็นของจาก “เบื่องบน” หรือผู้ที่มอบผลประโยชน์ในลักษณะที่มีฐานะเหนือกว่า โดยการดองก็เพื่อการถนอมไว้เพื่อให้ในเวลาที่เหมาะสม เพื่อสร้างความรู้สึกผูกพัน ความนิยมชมชอบบางอย่างให้กับเจ้าของสวนที่ได้รับจากเหล่าทาสอย่างสูงสุดในจังหวะที่ควรจึงเป็นที่มาที่นำไปสู่ชื่อเรียกพฤติกรรมของนักการเมืองที่มีต่อผู้ลงคะแนนเสียงในลักษณะคล้ายกันในเวลาต่อมา (นนท์นิพัทธ์ วรชินาคมน์, 2566: 25)

แนวคิดดังกล่าวเชื่อว่าพฤติกรรมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล หรือนักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณมีมากเป็นพิเศษในบางโครงการเพื่อจุดมุ่งหมายในการพยายามให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ตัดสินใจเลือกตั้งให้แก่นักการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีส่วนให้งบประมาณเพิ่มขึ้น เมื่อผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งคำถามในการพิจารณาผลงานของผู้แทนในพื้นที่ของตน และแปรผลนั้นออกมาเป็นเสียงของตนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่ง Thomas D. Lancaster (1986 67-81) ได้นิยามว่าการเมืองถังหมูเป็นลักษณะอันเป็นเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความยึดโยงในทางฐานคะแนนเสียงต่อหน่วยเลือกตั้งประจำพื้นที่ที่สังกัดอยู่ หรือ หากพิจารณาจากระบบการเลือกตั้งสำหรับไทยในการเลือกตั้งระดับชาติก็คือ สส. แบบแบ่งเขต ที่มีความพยายามในการกระจายผลผ่านโครงการสาธารณะไปยังพื้นที่เฉพาะที่มีความยึดโยงทางภูมิศาสตร์กับหน่วยเลือกตั้ง เป้าหมายที่สำคัญสำหรับนักการเมืองในรูปแบบการเมืองถังหมู คือ ความต้องการที่จะได้รับเลือกให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกครั้ง (re-election) โดยมีการใช้อิทธิพลเพื่อริเริ่มโครงการท้องถิ่นซึ่งจะมีลักษณะที่เด่นชัดกับพื้นที่อันเป็นหน่วยเลือกตั้งที่มีผู้แทน หรือ สส.ประจำเขตรายเดียวมากกว่าแบบรายหลาย แม้ว่าการบริการสาธารณะจะเป็นหนึ่งในหน้าที่ของการบริการประชาชน ทว่าการเมืองแบบถังหมูจะสะท้อนภาพของการให้ข้อได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์การเลือกตั้งในการกระจายผลประโยชน์สาธารณะแก่พื้นที่การเลือกตั้งของนักการเมืองเพื่อให้เกิดข้อได้เปรียบที่เพิ่มขึ้น การเมืองถังหมูจึงเป็นลักษณะกระบวนการที่ทำให้ผู้แทนซึ่งเป็นนักการเมืองในแต่ละพื้นที่ที่สามารถเข้ามามีอิทธิพลในการจัดสรรโครงการของรัฐโดยตรงต่อพื้นที่อันเป็นผลดีต่อยุทธศาสตร์การเลือกตั้งของตน

นอกจากนี้ความเด่นชัดในลักษณะการเข้ามามีอิทธิพลในการจัดสรรโครงการในพื้นที่ยุทธศาสตร์การเลือกตั้งของนักการเมืองตามแนวคิดการเมืองถังหมูดังกล่าวแล้ว ยังสามารถเป็นที่ค้นพบได้จากพฤติกรรมแรงจูงใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการบริการสาธารณะในการมุ่งเน้นประชาชนที่ได้รับการเลือก

กลับเข้าดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้งในห้วงเวลาอันเป็นเฉพาะ คือ ห้วงเวลาก่อนการเลือกตั้ง โดยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มากกว่าให้กับพื้นที่หลักของนักการเมืองในพื้นที่เลือกตั้งที่ดำรงตำแหน่งอยู่ พื้นที่ที่มีความเข้มข้นของกรแข่งขัน กล่าวคือพื้นที่อันเป็นเขตเลือกตั้งที่มีการแข่งขันการเลือกตั้งที่ผลลัพธ์ไม่สามารถเป็นที่คาดการณ์ได้อย่างชี้ชัดจะได้รับเงินอุดหนุนที่มากกว่าพื้นที่อื่นเพื่อจูงใจประชาชนให้เกิดข้อได้เปรียบของนักการเมืองผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ (Woo Chang Kang, 2015 46-58) แนวคิดการเมืองถึงหมุดตามทัศนะของ Woo Chang Kang จึงมีคำอธิบายที่ใกล้เคียงถึงลักษณะความเป็นพลวัตของการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของเงินงบประมาณในคำอธิบายของแนวคิดวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแนวคิดการเมืองถึงหมุดตามทัศนะของนักการเมืองมีเป้าหมายและความต้องการสำคัญในการได้รับเลือกให้เข้ามาสู่ตำแหน่ง โดยมีการใช้อิทธิพล หรือสายสัมพันธ์ที่มีในกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้ได้รับเงินงบประมาณอุดหนุน มาริเริ่มหรือจัดทำโครงการท้องถิ่นในพื้นที่ฐานเสียงของตนที่สามารถเรียกคะแนนการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งได้อย่างมีพลวัต กล่าวคือ การเรียกความนิยมผ่านโครงการท้องถิ่นโดยใช้งบประมาณอุดหนุนนั้น งบประมาณที่ได้รับจะมากขึ้นเป็นพิเศษในห้วงเวลาก่อนการเลือกตั้งมากกว่าห้วงเวลาอื่น ๆ เพื่อให้เป็นประโยชน์ในสถานการณ์การแข่งขันเลือกตั้งมากที่สุด

คำถามการวิจัย

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในเชียงใหม่ บุรีรัมย์ สุพรรณบุรี และสุราษฎร์ธานีช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2555-2564 อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและอธิบายความสัมพันธ์แบบจักรกลเศรษฐกิจการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สุพรรณบุรี บุรีรัมย์ และสุราษฎร์ธานี ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2555-2564

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา: ศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ขอบเขตด้านพื้นที่ : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 4 แห่งที่มีบริบททางการเมืองแตกต่างกัน ได้แก่ 1.เชียงใหม่ 2.สุพรรณบุรี 3.บุรีรัมย์ และ 4.สุราษฎร์ธานี

ขอบเขตด้านเวลา: ศึกษาข้อมูลในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2564 ซึ่งครอบคลุม 3 บริบททางการเมือง ได้แก่

1. สมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เข้าดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2554 – 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2557
2. สมัยรัฐบาล คสช. ที่มี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี เข้าดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 - 4 มิถุนายน พ.ศ.2562 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจคาบเกี่ยวปีงบประมาณ พ.ศ.2557 และปีงบประมาณ พ.ศ.2558-2562
3. สมัยรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา จากการเลือกตั้งปี พ.ศ.2562 เข้าดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2562 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจคาบเกี่ยวปีงบประมาณ พ.ศ.2562 และปีงบประมาณ พ.ศ.2563-2564 ตามขอบเขตที่กำหนดของการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูล ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ 1.ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยผู้วิจัยผ่านการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2.ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากเอกสารและฐานข้อมูลที่มีอยู่ก่อนการวิจัย เช่น รายงานการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานแผนการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง จากนั้นใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษา (Comparative Case Study) โดยจำแนกข้อมูลตามช่วงระบอบการเมืองและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น

การเก็บข้อมูลผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยเครื่องมือในการวิจัย 2 วิธี โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

1.วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางราชการ รายงานงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง งานวิจัย และบทความวิชาการ เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวโน้มและรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในแต่ละช่วงเวลา และ

2.การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง การต่อรองเชิงอำนาจ และปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ โดยแบ่งออกเป็น

2.1. การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (standardized or structured interview) เพื่อให้งานวิจัยสามารถเก็บข้อมูลได้อย่างเป็นระบบระเบียบและมีความครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยมีตัวอย่างคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ 2 ชุดสำหรับนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองระดับท้องถิ่น และข้าราชการเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และ

2.2. การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (non-structure interview or unstructured interview) เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์ (interviewee) สามารถให้ข้อมูลรายละเอียดเชิงลึก และประเด็นเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัย รวมถึงสามารถแสดงอารมณ์ ความรู้สึกต่อเรื่องราวต่าง ๆ ที่ให้สัมภาษณ์อย่างเป็นอิสระ โดยมีรายละเอียดเกณฑ์การคัดเลือก

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

การวิจัยนี้ได้ใช้วิธีการเลือกผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยแบบเจาะจง (Purposive) เพื่อให้เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) 3 ฝ่าย ประกอบไปด้วย

1. ฝ่ายนักการเมืองระดับชาติ คือ ผู้ที่เป็น สส. หรืออดีต สส. ตามขอบเขตพื้นที่ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในประเด็นเรื่องเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จังหวัดละ 1 ราย รวม 4 ราย

2. ฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น คือ ผู้ที่เป็นผู้บริหาร อบจ. เช่น นายก หรือ รองนายก อบจ. ตามขอบเขตพื้นที่ ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในประเด็นเรื่องเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จังหวัดละ 1 ราย รวม 4 ราย

3. ฝ่ายข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนคณะทำงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการสำนักงบประมาณ เป็นต้น ตามขอบเขตพื้นที่ ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในประเด็นเรื่องเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวน 2 ราย

ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมการวิจัยที่ไม่ตรงตามคุณสมบัติจะถูกดำเนินคัดออกจากการนำข้อมูลมาใช้ในการวิจัย

จริยธรรมการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ผ่านการพิจารณาและรับรองการวิจัยในคนจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการวิจัย เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2567 โครงการวิจัยที่ 670019 หมายเลขใบรับรองโครงการวิจัยที่ COA No. 096/67 ผู้วิจัยได้แจ้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยแก่ผู้ให้ข้อมูลก่อนการสัมภาษณ์ และขอความยินยอมในการเข้าร่วมการวิจัย รวมทั้งรักษาความลับของข้อมูลและไม่เปิดเผยตัวตนของผู้ให้ข้อมูล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทำให้เห็นรูปแบบและกลไกทางการเมืองที่ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในบริบทการเมืองที่แตกต่างกัน
3. ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลเชิงวิชาการในการอธิบายบทบาทของการเมืองแบบถังหมู (Pork Barrel Politics) และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นในรูปแบบ จักรกลเศรษฐกิจการเมือง (Political-Economic Machine)
4. ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
5. ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาวิจัยในประเด็นการเมืองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นในอนาคต

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาพบว่าสามารถแบ่งช่วงเวลาตามลักษณะข้อค้นพบได้ 3 ช่วงเวลา ดังนี้ 1.ยุคประชาธิปไตย (สมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ พ.ศ. 2555-2557) การขับเคลื่อนจักรกลเศรษฐกิจการเมืองแบบเต็มรูปแบบ 2.ยุครัฐบาล คสช. (พ.ศ. 2557-2562) การแช่แข็งจักรกลฯ และรัฐราชการรวมศูนย์ และ 3.ยุคเปลี่ยนผ่านและสืบทอดอำนาจ (สมัยรัฐบาลพล.อ.ประยุทธ์ฯ จันทร์โอชา จากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562) การฟื้นคืนชีพของการเมืองแบบถังหมู โดยมีรายละเอียดดังอธิบายต่อไปนี้

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบเงินงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2555-2564 จำแนกตามหัวรัฐบาล (หน่วย : ล้านบาท)

อบจ.	ปีงบประมาณ (หน่วย : ล้านบาท)									
	รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร			รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (คสช.)				รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา		
	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
เชียงใหม่	555.18	451.94	430.69	483.52	443.08	416.83	424.41	577.54	647.85	647.46

อบจ.	ปีงบประมาณ (หน่วย : ล้านบาท)									
	รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร			รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (คสช).				รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา		
	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
สุพรรณบุรี	165.85	173.96	198.92	243.76	228.81	168.05	170.68	292.64	279.91	289.65
บุรีรัมย์	409.93	414.17	432.92	545.44	376.81	411.06	396.34	575.97	551.69	548.34
สุราษฎร์ธานี	232.68	264.46	264.42	380.28	337.02	266.92	265.17	497.41	538.36	414.59

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียนจาก กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น. (2568), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ก), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ข), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ค), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ง), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2564ก), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2564ข), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2564ง) และ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, (2567)

จากตารางที่ 3 ข้างต้นแสดงยอดรวมการจัดสรรประเภทเงินอุดหนุนพบว่าจังหวัดที่ได้ยอดการจัดสรรเงินอุดหนุนมากที่สุดในทั้ง 3 ห้วงรัฐบาล คือ อบจ.เชียงใหม่ ตามด้วย อบจ.บุรีรัมย์ สุราษฎร์ธานี และสุพรรณบุรี ยอดเงินเฉลี่ยที่ปีละ 507.85 ล้านบาท 221.223 ล้านบาท 466.267 ล้านบาท และ 346.131 ล้านบาท ตามลำดับ โดยหากแยกสมัยรัฐบาลเพื่อดูค่าเฉลี่ยแต่ละ อบจ. ได้แก่ เชียงใหม่ สุพรรณบุรี บุรีรัมย์ และสุราษฎร์ธานี พบว่าสมัยยิ่งลักษณ์ฯ มีค่าเฉลี่ยที่ปีละ 479.27 ล้านบาท 179.577 ล้านบาท 419.007 ล้านบาท และ 253.853 ล้านบาท ตามลำดับ สมัย คสช. 441.96 ล้านบาท 202.825 ล้านบาท 432.4125 ล้านบาท และ 312.3475 ล้านบาท ตามลำดับ และสมัยพลเอกประยุทธ์ฯ จากการเลือกตั้ง พ.ศ.2562 มีค่าเฉลี่ยต่อปีที่ 624.283 ล้านบาท 287.4 ล้านบาท 558.667 ล้านบาท และ 483.453 ล้านบาท ตามลำดับ

ตารางที่ 4 การเปรียบเทียบจำนวนรายการงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่ อบจ. 4 แห่ง ได้แก่ เชียงใหม่ สุพรรณบุรี บุรีรัมย์ และสุราษฎร์ธานี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2557 จำแนกตามห้วงรัฐบาล (หน่วย:รายการ)

	สมัยรัฐบาล									
	ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร			คสช.				พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เลือกตั้งปี 2562		
ปีงบประมาณ	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
เชียงใหม่	64	4	10	9	4	4	13	0	5	3
สุพรรณบุรี	0	92	2	27	25	0	2	1	2	5
บุรีรัมย์	1	6	4	63	0	5	3	2	2	2
สุราษฎร์ธานี	1	2	9	23	28	3	3	4	4	2

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียนจาก กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น. (2568), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ. (2563ก), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ. (2563ข), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ. (2563ค), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ. (2563ง), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ. (2564ก), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ. (2564ข), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ. (2564ค) และ สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ. (2564ง)

ตารางที่ 5 การเปรียบเทียบงบเงินงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่ อบจ. 4 แห่ง ได้แก่ เชียงใหม่

สุพรรณบุรี บุรีรัมย์ และสุราษฎร์ธานี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2557 จำแนกตามหัวขั้วรัฐบาล
(หน่วย:ล้านบาท)

ปีงบ ประมาณ	สมัยรัฐบาล									
	ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร			คสช.				พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เลือกตั้งปี 2562		
	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
เชียงใหม่	144.514	19.804	260.9905	46.283	30.3934	0.3856	1.0124	-	16.0767	55.4767
สุพรรณบุรี	-	21.7832	113.0424	69.8294	74.0003	-	19.5785	9.999	19.998	21.165
บุรีรัมย์	6.5	38	202.5055	150.312	-	40.0464	19.667	19.91	17.970	49.9
สุราษฎร์ธานี	1	8.5	141.6843	136.809	81.017	0.2892	0.5302	39.559	74.520	69.2275

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียนจาก กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น. (2568), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ก), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ข), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ค), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ง), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2564ก), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2564ข), สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2564ค) และ สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2564ง)

จากข้อมูลสถิติการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในหัวขั้วปีงบประมาณ พ.ศ. 2555–2564 ดังที่ปรากฏในตารางข้างต้น (ตารางที่ 4) สะท้อนให้เห็นถึงความผันผวนของเม็ดเงินงบประมาณที่มีนัยสำคัญทางการเมืองอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ตัวเลขงบประมาณที่พุ่งสูงขึ้นในยุคประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การหดตัวอย่างรุนแรงในยุคที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เรื่องอำนาจ และการกลับมาติดตัวพุ่งสูงขึ้นอีกครั้งอย่างก้าวกระโดดในปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 ปรากฏการณ์เชิงประจักษ์นี้ชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรทรัพยากรทางการเมืองของรัฐไทยมิได้ดำเนินไปบนฐานของความจำเป็นเชิงการพัฒนาพื้นที่หรือการลดความเหลื่อมล้ำเพียงอย่างเดียว ทว่าถูกแทรกแซงและกำหนดทิศทางโดยระบอบการเมืองที่กำลังรวบอำนาจหรือพยายามสืบทอดอำนาจของตนเอง ดังนั้นเพื่อให้เห็นภาพกลไกการทำงานของสถาบันทางการเมืองที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังความผันผวนของตัวเลขงบประมาณเหล่านี้ งานวิจัยจึงได้นำแนวคิด “จักรกลเศรษฐกิจการเมือง” (Political Economic Machine) และ “การเมืองแบบถังหมู” (Pork-barrel politics) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์เชิงลึก โดยเลือกเจาะจงศึกษาในพื้นที่ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด 4 แห่ง ซึ่งมีบริบทความเป็นฐานเสียงและลักษณะเครือข่ายอุปถัมภ์ที่แตกต่างกัน ได้แก่ อบจ.เชียงใหม่ (ฐานเสียงหลักฝ่ายรัฐบาลเดิม/ฝ่ายค้านในเวลาต่อมา) อบจ.สุราษฎร์ธานี (ฐานที่มั่นฝ่าย

ค่านิยม) อบจ.สุพรรณบุรี (ฐานเสียงกลุ่มการเมืองระดับบ้านใหญ่แบบดั้งเดิม) และ อบจ.บุรีรัมย์ (ฐานเสียงพรรคร่วมรัฐบาลที่มีอำนาจต่อรองสูงในหัวอำนาจใหม่)

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นการวิเคราะห์ในส่วนถัดไปจะจำแนกออกเป็น 3 ห้วงเวลาสำคัญทางประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงพลวัตการปรับตัว ยุทธศาสตร์การต่อรองเพื่อดึงทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่และผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่นที่แปรผันไปตามระบอบการปกครอง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

1.ยุคประชาธิปไตย (สมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ พ.ศ. 2555-2557) การขับเคลื่อนจักรกลเศรษฐกิจการเมืองแบบเต็มรูปแบบ

ห้วงรัฐบาลพรรคเพื่อไทยภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2555-2557) กลไกจักรกลเศรษฐกิจการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างเต็มรูปแบบและไร้รอยต่อ ปัจจัยทางสถาบันที่สำคัญคือการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) มีอำนาจในการ “แปรญัตติ” งบประมาณ ส่งผลให้ สส. มีโควตางบประมาณในมือที่สามารถนำมาจัดสรรหรือแปลงเป็นโครงการเพื่อลงสู่พื้นที่ของตนได้โดยตรง บริบทเช่นนี้เอื้อให้เกิดพฤติกรรมการจัดสรรทรัพยากรแบบ “การเมืองถังหมู” (Pork-barrel politics) อย่างชัดเจน โดยพรรครัฐบาลและพรรคร่วมรัฐบาลสามารถใช้เม็ดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือปูนบำเหน็จพื้นที่ฐานเสียง ในขณะที่พื้นที่ของพรรคฝ่ายค้านต้องเผชิญกับภาวะตึงตันทางการคลัง ดังปรากฏในกรณีศึกษา 4 จังหวัดดังต่อไปนี้

1.1. การปูนบำเหน็จพื้นที่ฐานเสียงหลัก (กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่)

จังหวัดเชียงใหม่ถือเป็น “เมืองหลวง” และฐานที่มั่นสำคัญของพรรคเพื่อไทย โดยในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยสามารถกวาดที่นั่ง สส. ได้ครบทั้ง 10 เขตการเลือกตั้ง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554: 195; 299-300) ความเป็นเอกภาพของการเมืองระดับชาติได้เชื่อมต่อลงสู่การเมืองระดับท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ เมื่อนายบุญเลิศ บุรณปกรณ์ ชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เชียงใหม่ ซึ่งตระกูลบุรณปกรณ์นั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นเครือญาติกับ สส. ในพื้นที่ (อาทิ สส.ทัศนีย์ บุรณปกรณ์ที่ถือเป็น สส.บ้านใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กับตระกูลบุรณปกรณ์ ซึ่งเป็นทีมบริหารของอบจ.เชียงใหม่ในขณะนั้น อีกทั้งยังเคยดำรงตำแหน่งรองนายก อบจ.อีกด้วย)

ความแนบแน่นของจักรกลการเมืองชั่วรัฐบาลส่งผลให้การทำงานระหว่าง อบจ. เชียงใหม่ และ สส. เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเกิดภาวะวิกฤตหรือประชาชนในพื้นที่มีความเดือดร้อนเร่งด่วน เช่น เหตุการณ์น้ำท่วมและสะพานถล่มในปี พ.ศ. 2554 สส. สามารถใช้อำนาจแปรญัตติถึงงบประมาณมาอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นได้ทันที ความได้เปรียบนี้สะท้อนผ่านตัวเลขการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะ

กิจที่ อบจ.เชียงใหม่ ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ซึ่งมีจำนวนสูงถึง 64 รายการ คิดเป็นวงเงิน 144.51 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 260.99 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2557 แสดงให้เห็นถึงการอัดฉีดทรัพยากรทางเศรษฐกิจเพื่อหล่อเลี้ยงฐานเสียงหลักของรัฐบาลอย่างเต็มที่ (ตารางที่ 4;5)

1.2. การต่อรองของบ้านใหญ่และพรรคร่วมรัฐบาล (กรณีศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี)

แม้ไม่ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล แต่จังหวัดสุพรรณบุรีภายใต้ร่มเงาของ “พรรคชาติไทยพัฒนา” ก็สามารถใช้ความเป็นกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่ในการดึงทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ได้อย่างเป็นกอบเป็นกำ ในสมัยนั้น พรรคชาติไทยพัฒนาครองที่นั่ง สส. ถึง 4 จาก 5 เขต และนายบุญชู จันทร์สุวรรณ นายก อบจ. สุพรรณบุรี ผู้ครองเก้าอี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ก็ประกาศตัวเป็นคนของพรรคชาติไทยพัฒนาอย่างชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554: 199; 334); (เดลินิวส์ออนไลน์, 2566)

ข้อได้เปรียบสำคัญของสุพรรณบุรีคือ สส. ในพื้นที่หลายรายมีพื้นเพและประสบการณ์จากการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาก่อน (เช่น อดีตสมาชิกสภา อบจ. หรือรองนายก อบจ.) จึงมีความรู้ความเข้าใจในกลไกการประสานงานระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นอย่างดี สส. ในพื้นที่ได้ใช้โควตาจากการแปรญัตติงบประมาณในสภาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนโครงการที่ชุมชนร้องขอมาผ่านทางท้องถิ่น ทำให้ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 อบจ.สุพรรณบุรี ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสูงถึง 92 รายการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าพรรคร่วมรัฐบาลที่มีอำนาจต่อรองสูง สามารถบริหารจัดการงบประมาณแบบถนัดมือเพื่อตอบสนองต่อเครือข่ายจักรกลการเมืองในพื้นที่ตนเองได้ไม่แพ้พื้นที่ฐานเสียงหลักของรัฐบาล (ผู้บริหารอบจ. สุพรรณบุรีท่านหนึ่ง, 2567)

1.3.ภาวะอัดอั้นทางการเมืองของพื้นที่ฝ่ายค้าน (กรณีศึกษา บุรีรัมย์ และ สุราษฎร์ธานี)

ในทางตรงกันข้าม จักรกลการเมืองในพื้นที่ของพรรคฝ่ายค้านต้องเผชิญกับอุปสรรคอย่างหนักในการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ

จังหวัดบุรีรัมย์ ฐานเสียงหลักของพรรคภูมิใจไทยที่ครองที่นั่ง สส. 7 จาก 9 เขต ต้องตกอยู่ในสถานะฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้โครงการประเภทยกอุดหนุนเฉพาะกิจที่ส่งไปแทบจะไม่ได้รับการอนุมัติงบประมาณที่ได้รับมักจำกัดอยู่เพียงงบอุดหนุนทั่วไปที่ต้องจัดสรรตามสัดส่วนประชากรเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น หากพื้นที่เสนอโครงการขนาดใหญ่เพื่อขอรับการจัดสรร ก็มักจะถูกหน่วยงานส่วนกลางตรวจสอบอย่างเข้มงวดทั้งในประเด็นความคุ้มค่าและความโปร่งใส ตัวเลขในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 อบจ.บุรีรัมย์ ได้รับโครงการอุดหนุนเฉพาะกิจเพียง 1 รายการ วงเงิน 6.5 ล้านบาทเท่านั้น (ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ท่านหนึ่ง, 2568); (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554: 200; 311-312); (ตารางที่ 4;5)

จังหวัดสุราษฎร์ธานี ฐานที่มั่นสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีตระกูลทางการเมืองที่มีอิทธิพลและเป็นที่ยอมรับในจังหวัด คือ “ตระกูลเทือกสุบรรณ” ที่สมาชิกตระกูลสามารถครองตำแหน่งในเขตเลือกตั้งได้ถึง 3 เขตเลือกตั้ง ซึ่งกวาดที่นั่ง สส. ได้ทั้ง 6 เขตเลือกตั้ง ก็ตกอยู่ในสถานะเดียวกัน อดีตผู้บริหาร

อบจ. และ สส. ในพื้นที่ยอมรับว่าในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ การจัดสรรงบประมาณจะเน้นไปที่พื้นที่ฐานเสียงของพรรครัฐบาลเป็นหลัก ส่วนพื้นที่ภาคใต้ซึ่งรัฐบาลไม่มี สส. เลยนั่น แทบจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนลงมา (อดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีท่านหนึ่ง, 2567) ข้อมูลเชิงประจักษ์ยืนยันว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 และ 2556 อบจ.สุราษฎร์ธานี ได้รับการจัดสรรโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพียง 1 และ 2 รายการตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554: 200; 311-312); (ตารางที่ 4;5)

พิจารณาจากการเปรียบเทียบทั้ง 4 จังหวัดในห้วงรัฐบาลประชาธิปไตยปกติ เห็นได้ว่า “ความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกัน” ระหว่างรัฐบาล สส. พื้นที่ และผู้นำท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดอย่าง อบจ. (กรณีเชียงใหม่และสุพรรณบุรี) คือตัวแปรชี้ขาดในการเข้าถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ในขณะที่กลไกจักรกลการเมืองที่อยู่ตรงข้ามกับรัฐบาล (กรณีบุรีรัมย์และสุราษฎร์ธานี) จะถูกกีดกันและตัดทอนทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการใช้เครื่องมือทางการเมืองเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการเมืองในระบบรัฐสภาอย่างชัดเจน

2. ยุครัฐบาล คสช. (พ.ศ. 2557-2562) การแข่งขันจักรกลการเมืองและรัฐราชการรวมศูนย์

ภายหลังการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นถูกแซ่แข่งอย่างฉับพลัน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 เพื่อรวบอำนาจการบริหารกลับสู่ศูนย์กลาง (Centralization) ส่งผลให้เกิดภาวะสูญญากาศทางการเมืองในระดับพื้นที่ เมื่อปราศจากกลไกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ในการทำหน้าที่เชื่อมผสานผลประโยชน์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จึงถูกลดทอนบทบาทและต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการเข้าถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (อดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ท่านหนึ่ง, 2567); (ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์, 2568); (อดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีท่านหนึ่ง, 2567); (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานีและอดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดท่านหนึ่ง, 2567)

2.1. การรวบอำนาจกลับสู่ศูนย์กลางผ่านกลไกรัฐราชการ

ยุทธศาสตร์หลักของ คสช. คือการดึงอำนาจการจัดสรรทรัพยากรออกจากมือนักการเมืองและมอบหมายให้กลไก “รัฐราชการ” เป็นผู้ขับเคลื่อนแทน รัฐบาลทหารได้สั่งระงับการเลือกตั้งท้องถิ่นและใช้วิธีแต่งตั้งข้าราชการหรือทหารเข้ามาควบคุมการบริหารงานแทนในหลายพื้นที่ การขอรับการสนับสนุนงบประมาณในช่วงเวลานี้ ท้องถิ่นไม่สามารถใช้เครือข่าย สส. ในการผลักดันโครงการผ่านสภาได้อีกต่อไป แต่ต้องเสนอโครงการผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งไปยังส่วนกลาง โดยมีคณะกรรมการที่ คสช. แต่งตั้งขึ้นเป็นผู้คัดกรอง

การรวบอำนาจของส่วนกลางในยุค คสช. ไม่เพียงแต่จำกัดเม็ดเงินเท่านั้น แต่ยังปรากฏในรูปแบบของการกำหนดลักษณะโครงการที่มีความเฉพาะเจาะจงจากรัฐบาลกลางลงสู่พื้นที่ โดยลักษณะพิเศษของ

โครงการจะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุค ยกตัวอย่างเช่น ในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ฯ (คสช.) ได้มีการผลักดันงบประมาณโครงการปราบหุบบ้านในรูปแบบที่เรียกว่า 'ป็อกแทงก์' ซึ่งเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่าส่วนกลางเป็นผู้กำหนดวาระการพัฒนา (Agenda setting) และรูปแบบวัสดุอุปกรณ์ไว้วางหน้า ทำให้ท้องถิ่นสูญเสียความเป็นอิสระในการออกแบบโครงการให้สอดคล้องกับบริบทปัญหาที่แท้จริงของตนเอง (สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ท่านหนึ่ง, 2567)

นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณยังเต็มไปด้วยอุปสรรคเชิงระเบียบปฏิบัติ เช่น การกำหนดเพดานงบประมาณในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หากเกิน 500,000 บาทจะต้องเข้าสู่ระบบ e-bidding ทำให้ท้องถิ่นหลายแห่งต้องใช้วิธีขยี้โครงการให้เล็กลงเพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยาก ส่งผลให้โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของท้องถิ่นต้องหยุดชะงักลง ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังมักมอบหมายภารกิจหรือนโยบายใหม่ให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยไม่มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ ทำให้ท้องถิ่นต้องแบกรับภาระและประสบปัญหาขาดแคลนงบประมาณในการบริหารงานของตนเอง (สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรีท่านหนึ่ง, 2567)

2.2 การล่มสลายชั่วคราวของเครือข่ายอุปถัมภ์เดิม (กรณีศึกษา เชียงใหม่ และ สุราษฎร์ธานี)

การแข่งขันท่างการเมืองส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงหลักของพรรคการเมืองใหญ่ ทั้งในสิกรัฐบาลเดิมและฝ่ายค้านเดิม ผ่านการประกาศใช้ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว คำสั่งดังกล่าวมีสาระสำคัญในการสั่งระงับการจัดตั้งเลือกตั้งท้องถิ่นทุกระดับ และกำหนดให้ใช้กลไกการสรรหาหรือแต่งตั้งข้าราชการประจำเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารท้องถิ่นที่หมดวาระลง การบังคับใช้มาตรการณ์นี้ไม่เพียงแต่สร้างภาวะสุญญากาศทางการเมือง (Political Vacuum) แต่ยังเป็นการโจมตีตัดขาดความยึดโยง (Accountability) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับฐานเสียงประชาชน

เมื่อผู้นำท้องถิ่นถูกแทนที่ด้วยข้าราชการแต่งตั้ง และปราศจากกลไกของ สส. ในการประสานผลประโยชน์ โครงสร้างความสัมพันธ์แบบ “จักรกลเศรษฐกิจการเมือง” จึงถูกแช่แข็งอย่างฉับพลัน การสูญเสียอำนาจต่อรองเชิงสถาบันเช่นนี้ ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการเข้าถึงงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงหลักของพรรคการเมืองใหญ่ ทั้งในสภานิติบัญญัติและอดีตฝ่ายค้าน ดังปรากฏในกรณีศึกษาต่อไปนี้

จังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะฐานที่มั่นหลักของกลุ่มหัวอำนาจเก่า เครือข่ายการเมืองท้องถิ่นถูกเพ่งเล็งและจำกัดบทบาทอย่างหนัก ผู้บริหาร อบจ. และนักการเมืองในพื้นที่ถูกเรียกรายงานตัวและกักขังในค่ายทหารเป็นเวลา 7 วัน อีกทั้งยังถูกติดตามความเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิดด้วยการใช้โดรนบินสำรวจหลังจากได้รับการปล่อยตัว ภาวะกดดันเหล่านี้นำไปสู่การชะงักงันของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น โครงการระบบขนส่งสาธารณะที่ อบจ.เชียงใหม่ เคยศึกษาและนำเสนอไว้ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ก็ถูกตองและระงับการดำเนินงาน

ไปโดยปริยาย (อดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ท่านหนึ่ง, 2567)

จังหวัดสุราษฎร์ธานี แม้จะเป็นฐานเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นคู่แข่งตรงข้ามกับรัฐบาลชุดก่อน แต่ก็ได้รับผลกระทบจากการที่ คสช. สั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นในระยะแรก และแต่งตั้งข้าราชการเข้ามาบริหารแทน ซึ่งเกิดปัญหาความไม่ยืดหยุ่นและไม่เข้าใจบริบทความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในด้านงบประมาณ สุราษฎร์ธานีได้รับการอุดหนุนโครงสร้างพื้นฐานอยู่บ้าง เนื่องจากรัฐบาลทหารต้องการอุดหนุนให้การพัฒนาที่วางแผนมานานจากสมัยรัฐบาลก่อนหน้า แต่ท้องถิ่นก็ต้องปรับตัวเขียนโครงการให้สอดคล้องกับนโยบาย “ประชารัฐ” ของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ยังมีอีกกลไกที่เลือกใช้คือความพยายามในการที่จะทราบโครงการที่จะเกิดขึ้นก่อน โดยความพยายามที่จะอยู่พ่วงฝั่งเดียวกับรัฐบาล เนื่องจากหากรู้ก่อนว่าโครงการที่จะมีการกำหนดแนวนมา ก็จะสามารถเขียนโครงการได้ตรงประเด็นและขอรับงบประมาณอุดหนุนได้สำเร็จ ซึ่งมีความแตกต่างกับกับจังหวัดอื่น ๆ ที่ทราบทีหลังและต้องเขียนโครงการตั้งแต่ต้นใหม่ หรือเสนอโครงการที่ไม่ตรงประเด็นกับแนวนโยบายของรัฐบาลไป (อดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีท่านหนึ่ง, 2567); (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานีและอดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดท่านหนึ่ง, 2567)

2.3 ยุทธศาสตร์การเอาตัวรอดและการเตรียมย้ายชั่วคราว (กรณีศึกษา บุรีรัมย์ และ สุพรรณบุรี)

สำหรับพื้นที่ของกลุ่มการเมืองระดับ “บ้านใหญ่” การเอาตัวรอดในทางงบประมาณท้องถิ่นสำหรับยุคที่ไร้ สส. คือการดิ้นรนเพื่อรักษาสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผู้กุมอำนาจใหม่ โดยความพยายามเข้าหาคณะรัฐบาล หรือข้าราชการที่มีอำนาจในการตัดสินใจ

จังหวัดบุรีรัมย์ กลุ่มการเมืองในพื้นที่เลือกใช้ยุทธศาสตร์ “อยู่นิ่ง” ในช่วงต้นของการรัฐประหารเพื่อหลีกเลี่ยงการปะทะและลดผลกระทบทางการเมือง ภายใต้บริบทที่งบประมาณจะตกไปอยู่กับ “ผู้ที่สนิทและใกล้ชิดกับสายทหาร” แกนนำการเมืองบุรีรัมย์ได้พยายามปรับตัวเข้าหาศูนย์อำนาจใหม่ จุดเปลี่ยนสำคัญคือการจัดเตรียมการต้อนรับอย่างยิ่งใหญ่ในคราวที่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นำคณะรัฐมนตรีสัญจรลงพื้นที่บุรีรัมย์ก่อนการเลือกตั้ง การสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีนำไปสู่การสะท้อนปัญหาเชิงพื้นที่ที่เผชิญอยู่และส่งผลให้บุรีรัมย์ได้รับการอนุมัติโครงการและเม็ดเงินงบประมาณหลักร้อยล้านบาทในเวลาต่อมา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ท่านหนึ่ง, 2568); (ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์, 2568)

จังหวัดสุพรรณบุรี แม้จะมีเครือข่ายบ้านใหญ่ที่เข้มแข็ง แต่ในยุค คสช. รัฐบาลทหารเลือกที่จะเทงบประมาณโครงสร้างพื้นฐานไปยังกลุ่มเครือข่ายการเมืองที่เป็นสายตรงของตนเองเป็นหลัก ทำให้พื้นที่สุพรรณบุรีไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่โดดเด่นนัก ท้องถิ่นต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางระเบียบของส่วนกลาง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า หากเครือข่ายบ้านใหญ่ไม่ได้มีสถานะเป็น “พันธมิตรสายตรง” ของคณะ

รัฐประหาร การเข้าถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในยุคนี้ก็เป็นไปอย่างยากลำบาก (ผู้บริหารอบจ.สุพรรณบุรีท่านหนึ่ง, 2567); สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรีท่านหนึ่ง, 2567)

3. ยุคเปลี่ยนผ่านและสืบทอดอำนาจ (สมัยรัฐบาลจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562-2564) การฟื้นคืนชีพของการเมืองแบบถังหมู

เมื่อบริบททางการเมืองบีบบังคับให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต้องก้าวลงสู่สนามเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2562 เพื่อสืบทอดอำนาจผ่านกลไกของ “พรรคพลังประชารัฐ” อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่เคยใช้สั่งการผ่านกลไกราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถคำนวณความอยู่รอดของรัฐบาลได้เพียงลำพังอีกต่อไป รัฐบาลจำเป็นต้องรื้อฟื้นกลไกจักรกลเศรษฐกิจการเมืองขึ้นมาใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรอง ดึงดูดกลุ่มการเมือง (Factions) และสร้างพันธมิตรกับพรรคการเมืองระดับบ้านใหญ่ ในห้วงเวลานี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงถูกนำกลับมาใช้เป็นเหยื่อล่อทางการเมือง (Political Bait) และเป็น “เบคอนดองน้ำเกลือ” ในการสร้างฐานเสียง ส่งผลให้การเมืองแบบถังหมู (Pork-barrel politics) ฟื้นคืนชีพขึ้นมาอีกครั้งอย่างเต็มรูปแบบ

3.1 การติดตัวของงบประมาณเพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมือง

สถิติการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สะท้อนภาพการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ โดยยอดงบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทั่วประเทศ พุ่งทะยานขึ้นจากปีงบประมาณก่อนหน้าถึงร้อยละ 122.39 (จาก 1,676.59 ล้านบาท เป็น 3,728.63 ล้านบาท) การอัดฉีดเม็ดเงินจำนวนมหาศาลในช่วงปีที่มีการเลือกตั้ง ถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่รัฐบาลใช้ในการปูทางและเอื้อประโยชน์ให้แก่การเมืองในเครือข่ายของตน เพื่อให้หน่วยงานงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินโครงการในพื้นที่และแปลงเป็นคะแนนเสียงได้อย่างเป็นรูปธรรม (ตารางที่ 2;5)

3.2 ยุคทองของพรรคร่วมรัฐบาลและเครือข่ายสืบทอดอำนาจ (กรณีศึกษา บุรีรัมย์ และสุพรรณบุรี)

กลไกจักรกลการเมืองทำงานได้อย่างทรงประสิทธิภาพสูงสุดในพื้นที่ของพรรคร่วมรัฐบาลที่มีอำนาจต่อรองสูง โดยเฉพาะเมื่อมีการแบ่งเค้กกระทรวงเกรดเอให้แก่พรรคร่วม

จังหวัดบุรีรัมย์ ถือเป็น “ยุคทอง” อย่างแท้จริง เมื่อพรรคภูมิใจไทยเข้าร่วมรัฐบาลและได้ควบคุมกระทรวงยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ (กระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ระบุชัดเจนว่า จุดยืนทางการเมืองที่ประนีประนอม (ไม่ซัดซังอย่างเดียว ขวออย่างเดียว... เจริญเนื้อเจริญตัวอย่างเดียว) ทำให้บุรีรัมย์สามารถเชื่อมต่อกับแกนนำรัฐบาลทหารได้อย่างแนบเนียน ผลที่ตามมาคือเม็ดเงินงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจและโครงการระดับเมกะโปรเจกต์อื่น ๆ (เช่น มอเตอร์เวย์ รถไฟความเร็วสูง) ถูกอัดฉีดเข้าสู่พื้นที่บุรีรัมย์อย่างมหาศาล จักรกลการเมืองในพื้นที่ทำงานสอดประสานกันตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี สส. ไปจนถึง อบจ. อย่างไร

รอยต่อ ประเด็นการทราบประเภทโครงการก่อนว่า ต้องเน้นเขียนโครงการเน้นในประเด็นเรื่องใด ก็ส่งผลให้บุรีรัมย์สามารถของบประมาณได้โดยเช่นเดียวกัน (สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ท่านหนึ่ง, 2568); (ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์, 2568)

จังหวัดสุพรรณบุรี: การกลับมาของระบบรัฐสภาส่งผลดีต่อเครือข่ายบ้านใหญ่พรรคชาติไทยพัฒนา ข้อมูลจากการสัมภาษณ์อดีตผู้บริหารท้องถิ่นยืนยันว่า “พอในช่วงที่นักการเมืองกลับมา มี สส. ก็จะเข้าถึงได้ง่ายกว่า” แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะยังคงถูกควบคุมโดยรัฐมนตรีที่มาจากเครือข่าย คสช. แต่การมีสถานะเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้ สส. ในพื้นที่สามารถใช้สายสัมพันธ์ทางการเมืองในการ “วิ่งบง” และประสานงาน นำโครงการอุดหนุนเฉพาะกิจลงสู่สุพรรณบุรีได้คล่องตัวกว่ายุคเผด็จการทหารอย่างมาก (ผู้บริหารอบจ. สุพรรณบุรีท่านหนึ่ง, 2567)

3.3. การรุกคืบเจาะฐานเสียงและภาวะชะงักงันของฝ่ายค้าน (กรณีศึกษา สุราษฎร์ธานี และ เชียงใหม่)

ในขณะที่พื้นที่จักรกลเศรษฐกิจการเมืองของพรรคร่วมรัฐบาลได้รับอานิสงส์อย่างเต็มที่ พื้นที่ของพรรคฝ่ายค้านและพื้นที่เป้าหมายในการเจาะฐานเสียงกลับต้องเผชิญกับพลวัตที่แตกต่างออกไป

จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภูมิทัศน์ทางการเมืองภาคใต้เกิดการรุกคืบของพรรคพลังประชารัฐ (และพรรครวมไทยสร้างชาติในเวลาต่อมา) ทำให้พรรคประชาธิปัตย์สูญเสียการผูกขาดในพื้นที่ การแข่งขันที่เข้มข้นทำให้ สส. ต้องเร่งสร้างผลงานผ่านการดึงบุดหนุนเฉพาะกิจ ดังคำให้สัมภาษณ์ที่สะท้อนกลไกอุปถัมภ์ชัดเจนว่า “ถ้าเราวิ่งบง... ถึงเราอยู่ลำดับที่ 5 เขาก็จะหยิบมาดูก่อน... ถ้ารู้จักตั้งแต่รัฐมนตรี ก็จะสั่งมาที่ยังกระทรวง...” แสดงให้เห็นว่าหากนักการเมืองท้องถิ่นหรือ สส. ในพื้นที่สามารถเข้าถึงตัวรัฐมนตรีของพรรคแกนนำได้ การอนุมัติงบอุดหนุนเฉพาะกิจก็จะข้ามขั้นตอนปกติ (Bypass) และตกสู่พื้นที่ได้สำเร็จ นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ถ้าโครงการใดยังค้างอยู่ในสมัยที่แล้ว แต่มีการขอไปแล้วก็จะเป็นโครงการต่อเนื่องกัน เช่น ถนนเส้นใหญ่ที่เชื่อมระหว่างอำเภอ โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลยังเสริมอีกว่าในยุครัฐบาลนี้จะเน้นเรื่องโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ส่งผลให้โครงการที่เป็นพวกประเภทโครงสร้างอนุมัติได้โดยง่าย (สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานีท่านหนึ่ง, 2567)

จังหวัดเชียงใหม่ ยังคงตกอยู่ในภาวะชะงักงันทางการเมืองระดับชาติ เนื่องจากพรรคเพื่อไทยถูกผลักดันให้เป็นฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ แม้ว่าการเมืองภายในจังหวัดจะมีความเป็นเอกภาพสูง (อบจ. และ สส. เป็นเครือข่ายเดียวกัน) และสามารถประสานงานระดับท้องถิ่นได้ดีเยี่ยม แต่เมื่อโครงการถูกส่งเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มักจะถูกตีตกหรือถูกจำกัดกรอบงบประมาณ รัฐบาลส่วนกลางใช้ยุทธศาสตร์สกัดกั้นท่อน้ำเลี้ยง ทำให้ท้องถิ่นในพื้นที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายค้านต้องหันไปพึ่งพา “เงินสะสมของท้องถิ่น” เงินรายได้หรือเงินอุดหนุนทั่วไปตามสัดส่วนประชากรแทน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ (อดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ท่านหนึ่ง, 2567)

การฟื้นคืนชีพของการเมืองแบบดั้งเดิม ไม่ได้ขับเคลื่อนผ่านกลไกตามระบบปกติเพียงอย่างเดียว แต่ยังอาศัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นอกระบบอย่างเข้มข้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ สส. ยืนยันว่า แม้ตามหลักการแล้ว สส. จะไม่มีอำนาจอนุมัติหรือสั่งการโครงการโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ วิธีการที่ทำให้ได้รับโครงการคือการอาศัยอำนาจของรัฐมนตรี เส้นสายของข้าราชการ และเครือข่ายผู้รับเหมา เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกัน ยิ่งไปกว่านั้น โครงการที่ได้รับการอนุมัติในงบอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวนมาก กลับเป็นโครงการที่มีการวิ่งเต้นจากกลุ่มทุนหรือสั่งการลงมาจาก 'เบื้องบน' ให้ท้องถิ่นรับเป็นเจ้าภาพและเขียนเรื่องของบประมาณขึ้นไป สถานะเช่นนี้บีบบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยอมรับโครงการเหล่านั้น แม้จะไม่ใช่ว่าความต้องการสูงสุดของประชาชนในพื้นที่ก็ตาม เพื่อแลกกับการมีผลงานการลงพื้นที่จับต้องได้ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ท่านหนึ่ง, 2567)

การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุครัฐบาลผสมหลังปี พ.ศ. 2562 ไม่ได้ทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีความโปร่งใสหรือเป็นธรรมมากขึ้นในเชิงสถาบัน ทว่ากลับสะท้อนภาพของการใช้เครื่องมือทางการเมืองคลั่งเพื่อ “ซื้อใจ” และ “ตอบแทน” พันธมิตรทางการเมืองอย่างโจ่งแจ้ง จักรกลการเมืองได้ถูกปรับเปลี่ยนจากที่เคยยึดโยงกับพรรคการเมืองใหญ่พรรคเดียว (ในยุคยังลักษณ์) มาสู่การต่อรองระหว่างกลุ่มมั่งคั่งการเมืองและพรรครวมรัฐบาล โดยมีพื้นที่อย่างบุรีรัมย์เป็นตัวอย่างของความสำเร็จในการใช้จังหวะทางการเมืองกอบโกยทรัพยากร ในขณะที่พื้นที่ฝ่ายค้านอย่างเชียงใหม่ยังคงถูกกดทับด้วยกลไกการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม

อภิปรายผล

จากข้อค้นพบของการวิจัย เมื่อนำผลการวิจัยมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับวรรณกรรมที่ผ่านมา พบว่า กลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในยุคหลังการเลือกตั้ง มีความสอดคล้องกับงานศึกษาในอดีตที่ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของการเมืองระดับชาติในลักษณะระบบอุปถัมภ์ต่างตอบแทน (วรพิทย์ มีมาก, 2542; นรา แป้นประหยัด, 2554; อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555; ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารณี พุ่มแก้ว, 2560) และสอดคล้องกับข้อสรุปที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงถูกกดทอนความเป็นอิสระทางการเมือง (สุพัฒน์จิตร ลาบัวขาว, 2563; Wiitaya Chaojaroenrat (2021)) นอกจากนี้ ปรากฏการณ์เครือข่ายการเมืองยังสอดคล้องกับบทเรียนในต่างประเทศที่การตัดสินใจทางการเมืองและวัฏจักรการเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อเงินอุดหนุนอย่างมีนัยสำคัญ (Egreteau, 2017; Iliopoulou et al., 2019)

อย่างไรก็ตาม จุดต่างสำคัญที่ถือเป็นการเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการของวรรณกรรมที่ผ่านมา คือการอธิบายพลวัตใน “สภาวะการเมืองที่ไม่ปกติ” ในขณะที่งานศึกษาเดิมมักจำกัดขอบเขตอยู่ในระบอบประชาธิปไตยปกติ งานวิจัยชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นว่า แม้ในยุค คสช. ที่เกิดสุญญากาศทางการเมือง เครือข่ายการจัดสรรผลประโยชน์ก็ไม่ได้สูญสลายไป แต่ถูกดึงกลับปรวมศูนย์ผ่านกลไกทหารและรัฐราชการ งานวิจัยนี้จึงขยายพรมแดนความรู้โดยชี้ให้เห็นว่า อิทธิพลทางการเมืองและเครือข่ายอุปถัมภ์สามารถปรับตัวและดำรงอยู่ได้

ในทุกสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยปกติ หรือระบอบอำนาจนิยมที่แฝงตัวมาภายใต้รูปแบบการเลือกตั้งก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงรอยต่อหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ยังเผยให้เห็นลักษณะของการเมืองแบบถังหมู (Pork-Barrel Politics) ที่ซับซ้อนขึ้น เมื่อกลุ่มคณะรัฐประหารได้แปรสภาพตนเองมาเป็นตัวแสดงทางการเมือง และจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ และใช้กลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการสร้างฐานเสียงและสืบทอดอำนาจ

จากข้อค้นพบในพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 4 แห่ง สามารถอภิปรายผลได้ว่า พลวัตการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีความผันแปรไปตามรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เชื่อมต่อกับรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะประเด็นบทบาทของรัฐบาลทหารและการแปรสภาพโครงสร้างการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. การแทรกแซงและแปรสภาพ อปท. เข้าสู่โครงสร้างราชการ

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 รัฐบาล คสช. ได้พลิกผันรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการเข้าแทรกแซงและควบคุมแปรเปลี่ยนให้ อปท. กลายเป็นเพียงกลไกส่วนปลายทางของ “รัฐราชการ” (Bureaucratic State) ผ่านการใช้นโยบาย “ประชารัฐและการบริหารส่วนภูมิภาค” รัฐบาล คสช. มุ่งรวมศูนย์อำนาจการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรเข้าสู่ส่วนกลาง โดยเลือกที่จะดำเนินนโยบายสวัสดิการและโครงการพัฒนาพื้นที่ (เช่น โครงการประชารัฐสามัคคี) ด้วยตนเองผ่านกลไกรัฐราชการส่วนภูมิภาค โดยก้าวล่วง (Bypass) กระบวนการบริหารงานของ อปท.

การกระทำเช่นนี้ไม่เพียงแต่เป็นการลดทอนความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 แต่ยังเป็นยุทธศาสตร์ที่จงใจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องพึ่งพิงทรัพยากรจากส่วนกลางโดยตรง ผลที่ตามมาคือการบั่นทอนความยึดโยง (Accountability) ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง และสร้างสภาวะบีบคั้นที่ให้นักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมากต้องยอมย่ำขี้ทางการเมือง เพื่อสวามิภักดิ์ต่อพรรคการเมืองที่กลไกอำนาจรัฐเตรียมไว้สำหรับการสืบทอดอำนาจ

2. การแซ่ชิงจักรกลทางการเมืองด้วยเครื่องมือทางการเมือง

เมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิด “จักรกลเศรษฐกิจการเมือง” (Political Economic Machine) จะพบว่าในห้วงที่ คสช. ครองอำนาจเบ็ดเสร็จ (พ.ศ. 2557-2562) รัฐบาลได้ลดทอนบทบาทของนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นลงอย่างสิ้นเชิง ทำให้ความยึดโยงระหว่างรัฐบาลกับจักรกลทางการเมืองในพื้นที่อยู่ในระดับที่ต่ำมาก การที่ภาพรวมของการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลดลงอย่างเห็นได้ชัดในทุกพื้นที่ (ไม่ว่าจะเป็นอดีตฐานเสียงรัฐบาลอย่างเชียงใหม่ หรือฐานเสียงฝ่ายค้านอย่างสุราษฎร์ธานี) สะท้อนให้เห็นว่า คสช. ไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายนักการเมืองในการสร้างฐานเสียง เนื่องจากสามารถใช้กลไกของกระทรวงมหาดไทยในการขับเคลื่อนโครงการได้อย่างเบ็ดเสร็จ การระงับเม็ดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงทำหน้าที่เสมือนการ “ตัดท่อน้ำเลี้ยง” เพื่อทำลายโครงข่ายอุปถัมภ์เดิมให้ล่มสลายลงไปในชั่วขณะ

3. การฟื้นคืนชีพของการเมืองแบบดั้งเดิมเพื่อความอยู่รอดของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม เมื่อบริบททางสถาบันเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การเตรียมการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 รัฐบาลสืบทอดอำนาจไม่สามารถดำรงความเบ็ดเสร็จผ่านกลไกราชการได้โดยลำพังอีกต่อไป อำนาจการต่อรองของนักการเมืองระดับชาติและกลุ่มบ้านใหญ่ (Factions) เริ่มกลับมามีบทบาทสำคัญ รัฐบาลจึงต้องเร่งปรับตัวเพื่อสร้างพันธมิตรทางการเมือง ในสภาวะการณ์เช่นนี้ รูปแบบการจัดสรรงบประมาณที่มีลักษณะของการเมืองแบบดั้งเดิมจึงหวนกลับมาปรากฏชัดเจนอีกครั้ง เม็ดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจถูกใช้เป็นเครื่องมือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เพื่อดึงดูดการสนับสนุนจากกลุ่มการเมือง (ดังสะท้อนผ่านตัวเลขงบประมาณที่ก้าวกระโดดของ อบจ.บุรีรัมย์ และสุพรรณบุรี) อันเป็นการยืนยันสมมติฐานที่ว่า ท้ายที่สุดแล้ว กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของไทยยังคงถูกครอบงำโดยผลประโยชน์และความอยู่รอดของรัฐบาลกลาง มากกว่าจะเป็นการจัดสรรทรัพยากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการกระจายอำนาจ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่น โดยสรุปได้ว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในช่วงรัฐบาล คสช. และรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ในยุค คสช. งบประมาณถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรวมศูนย์อำนาจและแช่แข็งจักรกลการเมืองระดับท้องถิ่น ในขณะที่ยุครัฐบาลผสมหลังการเลือกตั้ง งบประมาณก่อนเดิวก่อนหน้านี้ถูกแปรสภาพกลับมาเป็น “ทรัพยากรทางการเมือง” เพื่อปูนบำเหน็จพรรคการเมืองและสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ใหม่ การเปรียบเทียบพื้นที่ อบจ. ทั้ง 4 แห่ง ชี้ให้เห็นว่า ท้องถิ่นใดที่สามารถเชื่อมต่อกับขั้วอำนาจรัฐบาลได้ จะมีโอกาสเข้าถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้สูงกว่าพื้นที่ของฝ่ายค้านอย่างชัดเจน ปรากฏการณ์นี้ตอกย้ำถึงความเปราะบางของระบบการคลังท้องถิ่นไทยที่ขาดความเป็นอิสระ และตกเป็นเบี้ยล่างของเกมการเมืองระดับชาติในทุกระบอบการปกครอง

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณควรพัฒนากลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้มีความโปร่งใสและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อลดผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองและสร้างความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูปหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) และสำนักงบประมาณ ควรปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากการอนุมัติเป็นรายโครงการ (Project-based) ที่เปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจและการวิ่งเต้น มาเป็นการจัดสรรผ่าน “สูตรการคำนวณ” (Formula-based) ที่อิงตามความจำเป็นเชิงพื้นที่ ความขาดแคลน และดัชนีความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นรูปธรรม

การลดการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ควรมีการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบเพื่อปิดช่องว่างมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) เข้ามามีส่วนร่วมหรือใช้อำนาจแปรญัตติในการแทรกแซงงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงควรลดสัดส่วนของคณะกรรมการ กกถ. ในşikที่มาจากข้าราชการการเมือง เพื่อคืนความเป็นอิสระในการตัดสินใจให้แก่ผู้แทนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิอย่างแท้จริง

การเพิ่มสัดส่วนรายได้จัดเก็บเอง รัฐควรเร่งผลักดันนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อปท. (เช่น การขยายฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือการแบ่งปันภาษีมูลค่าเพิ่มในสัดส่วนที่สูงขึ้น) เพื่อลดสัดส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง อันจะเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ท้องถิ่น ไม่ให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองในอ

2. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาศักยภาพในการวางแผนโครงการและการบริหารงบประมาณ รวมทั้งสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงงบประมาณและการพัฒนาพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

การศึกษาครั้งต่อไปควรขยายขอบเขตการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น หรือพื้นที่เพิ่มเติม เพื่อให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น รวมทั้งอาจใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณหรือวิธีวิจัยแบบผสมผสานเพื่อนำมาช่วยให้วิเคราะห์ได้อย่างครบถ้วน

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น, กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2. (2563). ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2567). ข้อมูลการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ.2555-2567.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น. ((2564). ข้อมูลการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2564.
- กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น. (2568). ข้อมูลการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2562). หน่วยที่ 12 ความสัมพันธ์การเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

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

เดลินิวส์ออนไลน์. (2566). ‘บุญชู’ ยืนยันเป็นคน ‘ชาติไทยพัฒนา’ แต่เสียใจมาก ‘พิธา’ ไม่ได้เป็นนายกฯ.
<https://www.dailynews.co.th/news/2563495/>

นนท์นันทน์ วรรณนิคมน์. (2566). การเมืองถึงหมุและวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งในการเมืองประเทศกรีซและประเทศไทย. *Political Science and Public Administration Journal of Kasetsart University (PSPAJKU)*, 1(1), 23–33.
<https://so14.tci-thaijo.org/index.php/PSPAJKU/article/view/499>

นรา เป้นประหยัด. (2554). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาปีงบประมาณ 2552 [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. กรุงเทพฯ.

บรรเจิด สิงคะเนติ และดาริณี พุ่มแก้ว. (2560). องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 20(2), 3-23.

ปฐวี โชติอนันต์. (2564). ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทการกระจายอำนาจในยุครัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557 - 2562). *วารสารการบริหารปกครอง*, 10(1), 41-76.

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ท่านหนึ่ง. (2568, 20 ม.ค. 2568). [สัมภาษณ์].

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรีท่านหนึ่ง. (2567, 20 พ.ค. 2567). [สัมภาษณ์].

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และชุมพล อุ้นพัฒนาศิลป์. (2563). รายงานการวิจัย โครงการศึกษาการเลือกตั้งท้องถิ่น ปี 2563: การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารจังหวัดสมุทรปราการ. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และชุมพล อุ้นพัฒนาศิลป์. (2565). จักรกลเศรษฐกิจการเมืองร่วมสมัยในการเมืองท้องถิ่นไทย : การประกอบสร้าง ปฏิบัติ และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2563. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, (20)1, 105-140.

วรพงษ์ แพร่ม่วง. (2563). ปีงบประมาณของไทย. สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นจาก
<https://library.parliament.go.th/th/radioscript/rr2563-oct1>

วรพิตย์ มีมาก. (2542). รายงานการวิจัย เรื่อง ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน. กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

วศิน โกมุท. (2559). เงินอุดหนุน (Intergovernmental Transfers).

วสันต์ เหลืองประภัทร. (2557). หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2543). อิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นไทย : ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่. *วารสารสังคมศาสตร์* (31)2.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ท่านหนึ่ง. (2567, 12 พ.ค. 2567). [สัมภาษณ์].

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ท่านหนึ่ง. (2568, 20 ม.ค. 2568). [สัมภาษณ์].

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรีท่านหนึ่ง. (2567, 5 มีนาคม 2567). [สัมภาษณ์].

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานีและอดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดท่านหนึ่ง. (2567, 29 มีนาคม 2567). [สัมภาษณ์].

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานีท่านหนึ่ง. (2567, 1 พ.ค. 2567). [สัมภาษณ์].

สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2565.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2554). ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานประมาณ. (2563ง). *รายการแสดงแผนการจัดสรรงบประมาณไปจังหวัด/ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2563(มติจังหวัด/ต่างประเทศ(เมือง)) 04840000 จังหวัดสุราษฎร์ธานี*. สืบค้นจาก

https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud63/PDF/item/04840000.pdf.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานประมาณ. (2564ก). *รายการแสดงแผนการจัดสรรงบประมาณไปจังหวัด/ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2564 (มติจังหวัด/ต่างประเทศ(เมือง)) 03720000 จังหวัดสุพรรณบุรี*. สืบค้นจาก

https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud64/PDF/item/03720000.pdf.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานประมาณ. (2564ข). *รายการแสดงแผนการจัดสรรงบประมาณไปจังหวัด/ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2564 (มติจังหวัด/ต่างประเทศ) 02310000 จังหวัดบุรีรัมย์*. สืบค้นจาก

https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud64/PDF/item/02310000.pdf.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานประมาณ. (2564ค). *รายการแสดงแผนการจัดสรรงบประมาณไปจังหวัด/ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2564(มติจังหวัด/ต่างประเทศ(เมือง)) 01500000 จังหวัดเชียงใหม่*. สืบค้นจาก

https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud64/PDF/item/01500000.pdf.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2564ง). รายการแสดงแผนการจัดสรรงบประมาณไปจังหวัด/ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2564(มติจังหวัด/ต่างประเทศ(เมือง)) 04840000 จังหวัดสุราษฎร์ธานี. สืบค้นจาก

https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud64/PDF/item/04840000.pdf

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ก). รายการแสดงแผนการจัดสรรงบประมาณไปจังหวัด/ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2562(มติจังหวัด/ต่างประเทศ(เมือง)) 01500000 จังหวัดเชียงใหม่. สืบค้นจาก

https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud63/PDF/item/01500000.pdf.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ข). รายการแสดงแผนการจัดสรรงบประมาณไปจังหวัด/ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2563 (มติจังหวัด/ต่างประเทศ(เมือง)) 03720000 จังหวัดสุพรรณบุรี. สืบค้นจาก

https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud63/PDF/item/03720000.pdf.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. (2563ค). รายการแสดงแผนการจัดสรรงบประมาณไปจังหวัด/ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2563 (มติจังหวัด/ต่างประเทศ) 02310000 จังหวัดบุรีรัมย์. สืบค้นจาก

https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud63/PDF/item/02310000.pdf.

อดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ท่านหนึ่ง. (2567, 24 พ.ค. 2567). [สัมภาษณ์].

อดีตผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีท่านหนึ่ง. (2567, 9 พฤษภาคม 2567). [สัมภาษณ์].

อภิชาติ สถิตนิรมัย. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. *แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*.

Egreteau Renaud. (2017). WHAT IS PORK-BARREL POLITICS? in The Emergence of Pork-Barrel Politics in Parliamentary Myanmar *ISEAS Publishing*, 3-5.

- Lliopoulou Y. Psycharis, S., Zoi, M., and Pantazis, P. (2019). Beyond the socio-economic use of fiscal transfer: the role of politic factor in Greek intergovernmental grant allocation. *Reg Sci Pract.*, 2021(13), 982-1008.
- Thomas D. Lancaster. (1986). Electoral Structures and Pork Barrel Politics. *International Political Science Review*, 7(1), 67-81. <https://doi.org/10.1177/019251218600700107>
- Witaya Chaojaroenrat. (2021). Allocation of Specific grant for local authorities in Chonburi [Doctorate Thesis, National institute of Development Administration].
- Woo Chang Kang. (2015). Electoral cycles in pork barrel politics: Evidence from South Korea 1989–2008. *Electoral Studies*, 38, 46-58.
<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.02.013>.