

เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างก่อนและหลังการรัฐประหาร
ปี พ.ศ. 2557

COMPARING BUDGET ALLOCATION BEFORE AND AFTER THAILAND
COUP D'ÉTAT 2014

ศุภพิชญ์ มวลตะคุ

SUPAPICH MUALTAKU

ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม

SIRISAK LAOCHANKHAM

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

COLLEGE OF LOCAL ADMINISTRATION, KHON KAEN UNIVERSITY

จังหวัดขอนแก่น

KHON KAEN PROVINCE

รับบทความ : 24 ธันวาคม 2562/ปรับแก้ไข : 28 มกราคม 2563/ตอบรับบทความ : 12 กุมภาพันธ์ 2563

Received : 24 December 2019/Revised : 28 January 2020/Accepted : 12 February 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลก่อนและหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ซึ่งรัฐบาลก่อนและหลังรัฐประหารมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนทั้งในเรื่องของการได้มาซึ่งอำนาจบริหาร และมุมมองแนวคิดในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดสรรเงินงบประมาณต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อมุ่งหาคำตอบว่า รัฐบาลก่อนและหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 มีข้อแตกต่างในการจัดสรรด้านของตัวเลขนโยบายงบประมาณ และมีความแตกต่างในด้านนโยบายหรือไม่ อย่างไร งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ใช้การศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารหลักฐานและวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้หลักการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างในส่วนของการนโยบายและการจัดสรรงบประมาณในด้านอันประกอบด้วย การสาธารณสุข การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การทหารและความมั่นคงของชาติ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม

ผลการวิจัยพบว่า การจัดสรรงบประมาณในห้วงก่อนและหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 มีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกัน ในส่วนที่เหมือนกันพบว่า ในมิติด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสวัสดิการสังคมเป็นส่วนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนมากที่สุดเช่นเดียวกัน และในส่วนที่แตกต่างพบว่า ในมิติด้านการทหารและความมั่นคงของชาติได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านการลงทุนมากขึ้นในห้วงหลังการรัฐประหาร เมื่อวิเคราะห์ในมิติกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบาย พบว่า รัฐบาลทั้งก่อนและหลังรัฐประหารใช้นโยบายประชานิยมเป็นหลัก และมุ่งเน้นไปเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองเหมือนกัน แต่มีส่วนที่แตกต่างกันคือ รัฐบาลก่อนการรัฐประหารใช้หลักคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ในขณะที่รัฐบาลหลังการรัฐประหารมุ่งเน้นกรอบนโยบายที่เน้นความปรองดองของประชาชนและความมั่นคงของชาติ

คำสำคัญ : เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณ, นโยบาย, รัฐประหาร

ABSTRACT

This research aims to compare the budget allocation between pre-military coup d'état and post-military coup d'état 2014 in Thailand. It is important to state that sources of the governmental administrative power in two periods, which are as well as the differences in policy formation perspectives. This research plans to explore how budget allocation between two political periods looks like, how the similarities or differences are. If it is different, how budget allocation responds to policy goal in each government is. This research collects data form, document reports and used content analysis research technique to make the replicable and valid inferences. This research employed the phenomenology approach to investigate the differences and similarities in budget allocation by focusing on four government policy domains: public health, infrastructure, military and state security, and social welfare. The data were analyzed by using content analysis process.

The study found that government budget allocation in pre- and post-militaries regime were mixed. They similarly focused on the populist policy especially infrastructure and social welfare policy. The budgets were mostly allocated in these two policy domains. Moreover, the differences in the post-military coup d'état were reported. The military and state security policies were the main investment in the post-coup d'état government.

Keywords : Budget allocation comparison, Public policy, Coup d'état

บทนำ

การจัดสรรงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนการให้บริการสาธารณะของรัฐบาล ตัวชี้วัดงบประมาณเปรียบเสมือนการกำหนดทิศทางของประเทศว่าจะไปทิศทางใด และส่งผลต่อประชาชนในส่วนนั้นอย่างไร สิ่งสำคัญคือการบริหารพัฒนาหน่วยงานและจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากความจำกัดของทรัพยากรและงบประมาณในหน่วยงาน โดยหน่วยงานต่าง ๆ ต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพไปสู่การพัฒนาและโครงการที่จำเป็น เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยเร็วที่สุด และสูญเสียทรัพยากรน้อยที่สุด ทั้งยังเป็นเครื่องมือกระจายทรัพยากร และเงินงบประมาณที่เป็นธรรม นำไปสู่การพัฒนาจุดที่มีความจำเป็นและทั่วถึงที่จะทำให้หน่วยงานนั้นสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนหน่วยงานสามารถนำผลการจัดสรรงบประมาณที่แสดงถึงโครงการต่าง ๆ ที่ลุล่วง มาเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงความก้าวหน้าดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของความมั่นคงในการการบริหารประเทศ

ในการบริหารการคลังสาธารณะ รัฐบาลต้องมีการควบคุมการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานทางการคลัง เช่น รายจ่าย การก่อหนี้ ตลอดจนภาระผูกพันทางงบประมาณอื่นของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามระดับที่กฎหมายกำหนด และไม่เป็นการต้องงบประมาณในอนาคต (Suwanmala, 2003, p. 30) ซึ่งกรณีของประเทศไทยได้มีการกำหนดกรอบสำหรับวินัยการคลังไว้ คือ สัดส่วนยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ไม่เกินร้อยละ 60 และภาระหนี้สาธารณะต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 การจัดทำงบประมาณสมดุล ซึ่งกระทรวงการคลังมีเป้าหมายในการจัดทำงบประมาณสมดุล โดยไม่นับรวมการจัดสรรภาระดอกเบี้ยและเงินต้น และสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณ

ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 (Siripraphanukun, 2013, p. 8) และจากหลักการวินัยการคลังนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถพัฒนากรอบโครงสร้างเศรษฐกิจระยะปานกลางและระยะยาวได้ เนื่องจากการรักษาวินัยการคลังจะต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินนโยบายในระยะปานกลางและระยะยาว มิใช่คำนึงถึงแต่ผลสัมฤทธิ์ในระยะสั้น ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเพื่อหาเสียงหรือจูงใจประชาชน ท้ายที่สุดหลักวินัยการคลังจะเป็นเครื่องมือที่สามารถบ่งบอกได้ว่ารัฐบาลมีประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตามภายหลังจากมีการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติและมีการตั้งรัฐบาลชั่วคราว การบริหารงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก เช่น ในเรื่องของการซื้ออาวุธสงคราม หนึ่งในข้ออ้างสำคัญที่รัฐบาลใช้สร้างความชอบธรรม (BBC News, 2017, online; Thairath Online News, 2018, online) คือการสร้างความปลอดภัยและแก้ไขปัญหาในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในด้านการจัดซื้อยุทธภัณฑ์ของกองทัพกลับไม่มีความเคลื่อนไหวใด ๆ โดยให้เหตุผลว่าเป็นความลับเนื่องจากเกี่ยวข้องกับความมั่นคง จึงไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลได้ ซึ่งเมื่อดำเนินการตรวจสอบย้อนกลับไปที่หน่วยงานต้นสังกัดในเหล่าทัพต่าง ๆ ที่มีการจัดซื้อยุทธภัณฑ์พบว่ามีการจัดโครงการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่ใช้งบประมาณสูงจนเป็นที่สนใจอย่างน้อย 9 โครงการ โดยรวมมีการใช้งบประมาณอย่างน้อยเกือบ 5 หมื่นล้าน (Thairath Online News, 2018, online) เพื่อให้ได้ข้อมูลสนับสนุนประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มีการศึกษาถึงการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2504-2549 ในยุคที่การเมืองไม่มั่นคงทำให้ทหารเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศและการจัดสรรงบประมาณ งานวิจัยพบว่า กลุ่มกองทัพและกลุ่มข้าราชการมักร่วมมือกันในการจัดสรรงบประมาณให้ตนเองและพวกพ้อง ขณะที่ในปัจจุบันประชาชนต้องใช้นโยบายเสี่ยงต่อรองเพื่อให้ได้งบประมาณแผ่นดิน (Sujjapanroj, 2007, pp. 115-120)

ภายหลังจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 สื่อสังคมออนไลน์ที่ชื่อว่า แฟนเพจ หยุดดัดจริตประเทศไทย ได้โพสต์ Facebook เกี่ยวกับการฉ้อโกง พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี พร้อมคณะข้าราชการระดับสูง เดินทางไปศึกษาดูงานอย่างไม่เป็นทางการ ณ เมืองฮอนโนลูลู มลรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 29 กันยายน ถึงวันที่ 2 ตุลาคม ปี พ.ศ. 2559 ซึ่งระบุว่า เวลาเดินทางจากไทยถึงฮาวายไปกลับประมาณ 30 ชั่วโมง มีบริการบนเครื่องบินที่มีงบบานปลายถึง 600,000 บาท (Thairath Online News, 2016, online) ขณะที่แฟนเพจ ปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน ระบุว่า จากการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว เป็นการการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กล่าวคือเป็นการทำสัญญาโดยตรงเรื่องโครงการจ้างการรับขนคนโดยสารทางอากาศโดยเครื่องบินพาณิชย์ ทำสัญญาว่าจ้างกับบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เลขที่สัญญา 518/2559 วันที่ 28/09/2559 ซึ่งวงเงินอยู่ที่ 20,953,800 บาท (Thairath Online News, 2016, online) ถือเป็นงบรายจ่ายที่สูงสำหรับการศึกษาดูงานในต่างประเทศของรัฐบาล และเป็นการเดินทางอย่างไม่เป็นทางการจึงไม่สามารถตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างละเอียดได้

จากปรากฏการณ์ข้างต้น จะเห็นว่าสาธารณชนเริ่มตระหนักและสะท้อนข้อคิดเห็นว่า การจัดการงบประมาณของผู้บริหารรัฐนั้นใช้ดุลพินิจเรียงลำดับความสำคัญไม่เท่าที่ควร กล่าวคือมีการใช้จ่ายเงินภาษีเงินได้และผลที่ได้นั้นไม่คุ้มค่ากับการลงทุน หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ในเวลาอันใกล้ ก่อหนี้สาธารณะให้ประชาชนแบกรับในภายภาคหน้า แทนที่จะนำงบประมาณส่วนนั้นไปแก้ไขปัญหาพื้นฐานสำคัญของประเทศ เช่น ปัญหาด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็นปัญหาที่เห็นได้ชัดว่ามีความสำคัญและเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานโดยเฉพาะการขาดแคลนครุภัณฑ์และบุคลากรทางการแพทย์ในการดูแลสุขภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งปัญหานี้ถูกจับตามองโดยประชาชนและสื่อสารมวลชนมาโดยตลอด ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงใจสงสัยแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก จนกระทั่งมีศิลปินนักร้องอย่าง ตูน บอดี้สแลม เกิดแรงบันดาลใจที่อยากจะช่วยเหลือโรงพยาบาลซึ่งขาดแคลนครุภัณฑ์ทางการแพทย์ และได้รับเริ่มโครงการในชื่อว่า

“ก้าวคนละก้าว” ขึ้น เพื่อหาเงินทุนมาสนับสนุนโรงพยาบาลที่มีปัญหาจึงทำการระดมทุนด้วยการวิ่งระยะไกล ในปีพ.ศ. 2559 และสามารถระดมทุนจากคนไทยทั่วประเทศช่วยเหลือ 11 โรงพยาบาล (Thai PBS, 2018, online) จากปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรหรือเงินงบประมาณที่ถูกจัดสรรมาจากเงินภาษีของประชาชนนั้นไม่อาจตอบสนองความต้องการพื้นฐานได้ จนกระทั่งประชาชนตระหนักได้ถึงปัญหาดังกล่าว และได้มีการระดมทุนช่วยเหลือกันเอง ทั้ง ๆ ที่ปัญหาในส่วนนี้ควรเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยงานวิจัยของ Joyce and Pattison ได้ศึกษาเกี่ยวกับความต้องการสาธารณะและทรัพยากรในปี ค.ศ. 2010 พบว่า การบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข เป็นประเด็นที่รัฐบาลทุกระดับในสหรัฐอเมริกาให้ความสนใจอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มสูงขึ้น เมื่อมองไปข้างหน้าถึงปี ค.ศ. 2020 มีแนวโน้มที่งบประมาณของรัฐบาล 10 ปีหลังจากนั้น จะมีค่าใช้จ่ายในด้านดูแลสุขภาพมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย ทำให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้าง แต่รายได้จากการขายสินค้าและการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ จะถูกใช้จ่ายเพื่อการดูแลสุขภาพและการศึกษาของประชาชน ตลอดจนถึงเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณยังเป็นความท้าทายของรัฐบาลที่จะต้องพบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น ความโปร่งใส และรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม ซึ่งจะเห็นได้จากมุมมองของการจัดสรรงบประมาณของอเมริกาว่ารัฐบาลต้องทุ่มเทในมิติของสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้นในอนาคต (Joyce and Pattison, 2010, p. 24-32)

จากความต้องการที่สูงขึ้นของประชาชนในอนาคต รัฐบาลสามารถจัดการการใช้จ่ายด้วยหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการ คือ 1) หลักของการประหยัด (Canon of economy) เพื่อป้องกันการสูญเปล่าหรือการไม่ประหยัดที่เกิดการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจเกิดในลักษณะต่าง ๆ เช่น การทำโครงการผิดพลาดไม่คุ้มประโยชน์ ค่าเช่า รั่วไหล เป็นต้น 2) หลักของผลประโยชน์ (Canon of benefit) การพิจารณาถึงผลประโยชน์ของโครงการนั้นและจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประเมินออกมาได้เป็นตัวเงินด้วย 3) หลักของการกั้นกรอง (Canon of sanction) เพื่อให้การใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้นจะได้ผ่านกระบวนการกั้นกรองในระดับต่าง ๆ อย่างรอบคอบ และ 4) หลักของการสร้างส่วนเกิน (Canon of surplus) การใช้จ่ายของรัฐบาลโดยทั่วไปอาจมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ ทำให้เกิดภาวะงบประมาณขาดดุล ภาวะดังกล่าวรัฐบาลควรกระทำในระยะเวลาพอควรที่ไม่ต่อเนื่องยาวนาน (Trakansirin, 2005, pp. 136-137) แต่รัฐบาลอาจไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวได้ หรือต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อรับมือกับสถานการณ์สังคมหรือเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น ความยืดหยุ่นและมาตรการที่รัฐบาลกำหนดเกี่ยวกับหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ จะเป็นตัวชี้วัดความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ในระยะยาว

จากปรากฏการณ์อันเป็นข้อครหาของประชาชนต่อภาครัฐ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของเรื่องการจัดสรรงบประมาณของประเทศว่าหากมีความบกพร่อง จะกลายเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะได้ อันเป็นที่มาของเหตุการณ์ซึ่งประชาชนต้องออกมาริเริ่มโครงการระดมทุนเพื่อเยียวยาปัญหาดังกล่าวด้วยตนเอง ถือเป็นหนึ่งในความแตกต่างของการบริหารทรัพยากรของรัฐบาลในช่วงก่อน และหลังจากมีการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 และยังไม่มีการวิจัยขึ้นใดได้ศึกษาถึงกรณีการจัดสรรงบประมาณภายใต้ห้วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณและโครงการที่เบิกจ่ายเงินงบประมาณของประเทศไทย โดยการศึกษาครั้งนี้จะมุ่งเน้นไปที่นโยบายและการจัดสรรงบประมาณในด้านของบริการสาธารณสุข การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การทหารและความมั่นคงของชาติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดความแตกต่างด้านนโยบายและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างก่อนและหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2557

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลในช่วงก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ตามคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในปี พ.ศ. 2551 และปี พ.ศ. 2554 เปรียบเทียบกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาลปี พ.ศ. 2557
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณ และการเบิกจ่ายงบประมาณ ด้านการลงทุนของรัฐบาลในช่วงก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณตามหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ และวินัยการคลังของรัฐบาลในช่วงก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557

ประโยชน์การวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความคาดหวังว่าจะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าใน 2 มิติ ดังนี้

มิติทางนโยบาย

1. เพื่อให้ทราบถึงความเหมือนและแตกต่างด้านนโยบายของรัฐบาลก่อนและหลังจากมีการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษาและวิจัยทางด้านนโยบายในอนาคต
2. เพื่อให้ทราบถึงความเหมือนและแตกต่างด้านการจัดสรรงบประมาณ และการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาลก่อนและหลังจากมีการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาเรื่องการจัดสรรงบประมาณ และการลงทุนของรัฐบาลและต้องการนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้
3. เพื่อให้ผู้ศึกษาข้อมูลเหล่านี้และผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณ และใช้ในการตัดสินใจในการเลือกกระทำหรือไม่เลือกนโยบายสาธารณะต่อไปได้ในอนาคต

มิติทางสังคม

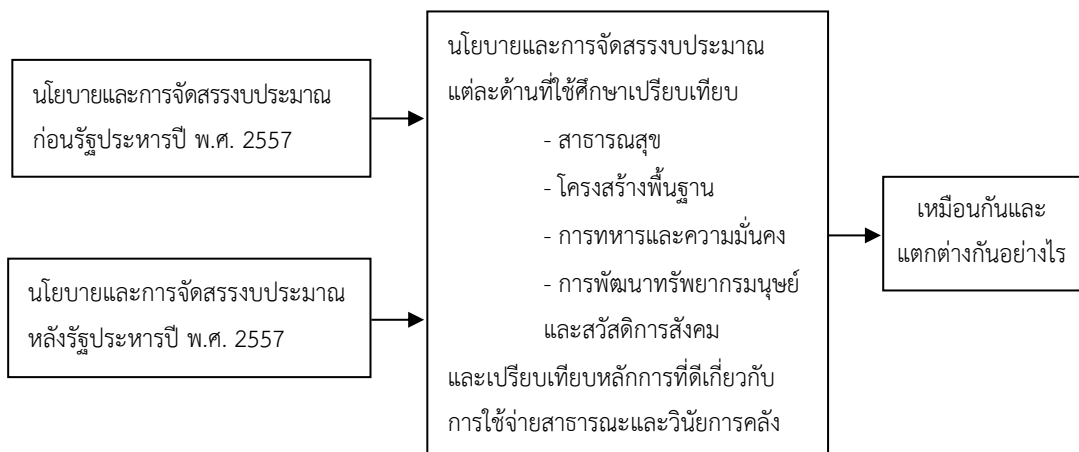
1. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดของรัฐบาลในช่วงก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ตามหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ และวินัยการคลัง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษาและวิจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจในอนาคต
2. ผลการวิจัยหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางเพื่อการพัฒนาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถหาแนวทางแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนโครงการ นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และจัดสรรงบประมาณได้มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการยกระดับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน

คำถามการวิจัย

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 มีความเหมือนกันและแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยนี้ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลโดยพิจารณาจากนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยใช้หลักการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยการตีความหมายของปรากฏการณ์ ให้บ่งบอกหรือสื่อให้เห็นถึงสภาพของปัญหาในห้วงเวลาของรัฐบาลนั้น และจัดหมวดหมู่เนื้อหา สร้างโครงสร้างหัวข้อในแต่ละมิติประกอบด้วย การบริการสาธารณสุข การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การทหารและความมั่นคงของชาติ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม ว่ามีความเหมือนและแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร รวมถึงวิเคราะห์แนวคิดของรัฐบาลจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตามแนวคิดเรื่องหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ (Canon of public expenditure) (Trakansirin, 2005, p. 136-137) และวินัยการคลัง (Siripraphanukun, 2013, p. 8) โดยสรุปเป็นภาพได้ดังที่ปรากฏด้านล่างนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. การออกแบบการวิจัย ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัยโดยเริ่มจากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาบทความวิชาการ รวมไปถึงข้อมูลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของกระทรวงการคลัง ทำให้ได้มาซึ่งคำถามการวิจัยที่ชัดเจน และตัดสินใจใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) นโยบายรัฐบาลโดยพิจารณานโยบายและการจัดสรรงบประมาณ ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 จนถึงวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นช่วงระหว่างที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และช่วงหลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 จนถึงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 อันเป็นช่วงที่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถือเป็นช่วงการบริหารประเทศของรัฐบาลก่อนและหลังรัฐประหารในระยะเวลาประมาณ 5 ปีเท่า ๆ กัน โดยเปรียบเทียบความแตกต่างในการจัดสรรงบประมาณ และนโยบาย ทั้งสี่ด้านอันประกอบด้วยบริการสาธารณสุข การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การทหารและความมั่นคงของชาติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม

2. แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยและวิธีการเลือก ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าจากหนังสืองานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เป็นวงกว้างและสามารถเลือกใช้และนำมาวิเคราะห์ ประกอบกับคำแถลงนโยบายรัฐบาลปี พ.ศ. 2551-2557 ที่ได้มาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และการข้อมูลการจัดสรรงบประมาณจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) โดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งสำหรับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในช่วงปี พ.ศ. 2562 ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์เพียงบางส่วนที่สามารถเก็บข้อมูลได้ในขณะนั้น เหตุผลที่เน้นศึกษาข้อมูลเอกสารเนื่องจากเป็นข้อมูลที่สามารถลดอคติ (Bias) ของผู้วิจัย อีกทั้งข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลเอกสารหลักฐานที่สามารถให้ข้อมูลเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นผ่านมาแล้วในอดีตได้ ซึ่งทำให้สามารถเปรียบเทียบการจัดสรรเงินงบประมาณของทั้งสองรัฐบาลได้อย่างครบถ้วนทั้งสี่ด้าน ประกอบด้วย การบริการสาธารณสุข การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การทหารและความมั่นคงของชาติ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม

3. การเก็บข้อมูล ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยแบบข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งบทวิเคราะห์ การเปรียบเทียบและด้านสถิติเกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณ อย่างเช่น ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐช่วงปี พ.ศ. 2551-2562 และคำแถลงนโยบายของรัฐบาล งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่มีความเกี่ยวข้อง

รวมถึงแนวคิดเรื่องหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ (Canon of public expenditure) (Trakansirin, 2005, pp. 136-137) และวินัยการคลัง (Siripraphanukun, 2013, p. 8) ในกรณีข้อมูลการจัดสรรงบประมาณจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐช่วงปี พ.ศ. 2551-2562 และค่าเฉลี่ยนโยบายรัฐบาล จะรวบรวมจากช่วงก่อนจะมีการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 คือตั้งแต่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 จนถึง 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 อันเป็นช่วงระหว่างที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และช่วงหลังจากมีการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 คือตั้งแต่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 จนถึง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 อันเป็นช่วงที่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

4. การวิเคราะห์ข้อมูล จากเอกสารจะใช้การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายรัฐบาลและเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณเพื่อศึกษาหาความเหมือนและแตกต่างของรัฐบาลก่อนและหลังการรัฐประหารโดยการวิเคราะห์แนวโน้ม (Trend analysis) โดยใช้อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานเฉลี่ยแบบ Exponential (ร้อยละ 1.01 ต่อปี) รวมถึงวิเคราะห์แนวคิดของรัฐบาลจากค่าเฉลี่ยนโยบายของรัฐบาลตามแนวคิดเรื่องหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ (Canon of Public Expenditure) (Trakansirin, 2005, pp. 136-137) และวินัยการคลัง (Siripraphanukun, 2013, p. 8) ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยใช้หลักการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยการตีความหมายของปรากฏการณ์ ให้บ่งบอกหรือสื่อให้เห็นถึงสภาพของปัญหาในห้วงเวลาของรัฐบาลนั้น และอ่านจัดหมวดหมู่เนื้อหา สร้างโครงสร้างหัวข้อในแต่ละมิติประกอบด้วย การบริการสาธารณสุข การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การทหารและความมั่นคงของชาติ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม วิเคราะห์และตีความโดยนำทฤษฎี หลักการและวรรณกรรมต่าง ๆ เข้ามาหาความสอดคล้อง คล้าย ชัดแย้งและโต้ตอบกับข้อมูลที่รวบรวมจากรัฐบาลก่อนและหลังรัฐประหารมาเพื่อนำไปสู่ผลการศึกษา

ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบนโยบายและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ผลการวิจัยพบว่า การจัดสรรงบประมาณในห้วงก่อนและหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 มีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกันในแต่ละด้านตามวัตถุประสงค์ ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1. ด้านนโยบายของรัฐ

จากการเปรียบเทียบนโยบายก่อนรัฐประหารรัฐบาลปี พ.ศ. 2551 และปี พ.ศ. 2554 กับ นโยบายหลังรัฐประหารรัฐบาลปี พ.ศ. 2557 มีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกัน ดังนี้

1.1 ความเหมือนของนโยบายรัฐบาลก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความเหมือนของนโยบายในแต่ละด้านของรัฐบาลปี พ.ศ. 2551 ปี พ.ศ. 2554 และปี พ.ศ. 2557

ความเหมือนของนโยบายในแต่ละด้าน	นโยบายรัฐบาลก่อนรัฐประหาร นโยบายรัฐบาลปี พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2554	นโยบายรัฐบาลหลังรัฐประหาร นโยบายรัฐบาลปี พ.ศ. 2557
นโยบายด้านสาธารณสุข	1. นโยบายการใช้ทรัพยากรทางการแพทย์ร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยการแลกเปลี่ยนบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะและอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่มีราคาสูง 2. นโยบายเพิ่มบุคลากรทางการแพทย์โดยสนับสนุนโครงการผลิตและพัฒนาบุคลากรทางการแพทย์	1. นโยบายการใช้ทรัพยากรทางการแพทย์ร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน เปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถเข้าถึงบุคลากรและอุปกรณ์ทางการแพทย์ได้ทั้งโรงพยาบาลรัฐและเอกชน 2. นโยบายสนับสนุนโครงการผลิตบุคลากรทางการแพทย์เพิ่ม ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องจากความต้องการแพทย์

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ความเหมือนของนโยบาย ในแต่ละด้าน	นโยบายรัฐบาลก่อนรัฐประหาร นโยบายรัฐบาล ปี พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2554	นโยบายรัฐบาลหลังรัฐประหาร นโยบายรัฐบาล ปี พ.ศ. 2557
นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน	1. ส่งเสริมการขยายโครงข่ายระบบรถไฟฟ้ามหานคร ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมถึงรถไฟฟ้าชานเมือง 2. การพัฒนาโครงข่ายรถไฟฟ้าทุก เป็นโครงการโครงสร้าง พื้นฐานขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณสูง	1. ส่งเสริมการขยายโครงข่ายระบบรถไฟฟ้ามหานคร ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมถึงรถไฟฟ้าชานเมือง (ต่อเนื่อง) 2. การพัฒนาโครงข่ายรถไฟฟ้าทุก เพื่อต้องการตอบสนอง ต่อการคมนาคมและขนส่งของประเทศ
นโยบายด้านการทหาร และความมั่นคง	1. นโยบายเสริมสร้างจิตสำนึกให้มีความจงรักภักดี ต่อสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ 2. การสนับสนุนแผนการสำรองอาวุธและความสามารถในการ ผลิตยุทธโปกรณ์ไว้ใช้เอง 3. ส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อปรับปรุง ความทันสมัยของกองทัพ	1. นโยบายเสริมสร้างจิตสำนึกให้มีความจงรักภักดี ต่อสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ 2. มีการสนับสนุนแผนการสำรองอาวุธและพลังงาน เพื่อความมั่นคง การต่อยุทธโปกรณ์เพื่อเพิ่ม ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการทหาร 3. ส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อปรับปรุง ความทันสมัยของกองทัพ
นโยบายด้านการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ และสวัสดิการสังคม	1. นโยบายสนับสนุนการศึกษาออกโรงเรียนอย่าง กศน. (นโยบายต่อยอด) และจัดให้มีศูนย์การศึกษากระจาย ในแต่ละพื้นที่ 2. การคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานและการพัฒนา ความรู้และทักษะให้มีมาตรฐาน 3. ขจัดการกระทำที่ก่อความรุนแรงและการเลือกปฏิบัติ ต่อเด็ก สตรีและผู้พิการ	1. นโยบายสนับสนุนการศึกษาออกโรงเรียน อย่าง กศน. (นโยบายต่อยอด) และการปรับปรุงระบบการศึกษา 2. การคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานและการพัฒนา ความรู้และทักษะให้มีมาตรฐาน 3. ขจัดการกระทำที่ก่อความรุนแรงและการเลือกปฏิบัติ ต่อเด็ก สตรีและผู้พิการ

1.2 ความแตกต่างกันของนโยบายรัฐบาลก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ความแตกต่างของนโยบายในแต่ละด้านของรัฐบาลปี พ.ศ. 2551 ปี พ.ศ 2554 และปี พ.ศ. 2557

ความแตกต่างของนโยบาย ในแต่ละด้าน	นโยบายรัฐบาลก่อนรัฐประหาร รัฐบาลปี พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2554	นโยบายรัฐบาลหลังรัฐประหาร รัฐบาลปี พ.ศ. 2557
นโยบายด้านสาธารณสุข	1. ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมในทางการแพทย์และสาธารณสุข 2. การปรับปรุงกฎระเบียบเพิ่มรายได้จากเงินเดือนและ ค่าตอบแทนอื่น ๆ ของแพทย์ 3. ยกระดับสถานอนามัยเป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ประจำตำบล 4. ผลิตแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์เพื่อคืนสู่ ภูมิสำเนาเดิมในชนบท	1. ป้องกันและแก้ไขการเกิดอุบัติเหตุทางจราจรอันนำไปสู่ การบาดเจ็บและเสียชีวิตโดยการร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ 2. การพัฒนาความสามารถในการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ การแพทย์และสาธารณสุขและให้มีความร่วมมือ ทั้งระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและหน่วยงาน ต่างประเทศ
นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน	1. นโยบายยกระดับมาตรฐานถนนแถบชนบท เป็นถนนคอนกรีตหรือลาดยาง 2. พัฒนาโครงข่ายทางหลวงสายประธาน สายหลัก และโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง 3. ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิต ที่เกี่ยวข้องด้านการขนส่ง	1. พัฒนากิจการพาณิชย์นาวีและโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่งทางน้ำ 2. ปฏิรูปโครงสร้างเชื้อเพลิงและดำเนินการด้านพลังงาน ประเภทต่าง ๆ
นโยบายด้านการทหาร และความมั่นคง	1. นโยบายปรับสิทธิประโยชน์กำลังพล เบี้ยเลี้ยง และค่าเสบียงสนามยังชีพของทหารหลัก และทหารพราน และสวัสดิการกำลังพล 2. เสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชนในบริเวณชายแดน	1. การสร้างความมั่นคงและบริหารจัดการพื้นที่ทางทะเล 2. แก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3. ส่งเสริมการพูดคุยอย่างสันติกับผู้มีแนวคิดเห็นต่างจากรัฐ และขจัดการฉวยโอกาสก่อความรุนแรงแทรกซ้อน

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ความแตกต่างกันของนโยบาย ในแต่ละด้าน	นโยบายรัฐบาลก่อนรัฐประหาร รัฐบาลปี พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2554	นโยบายรัฐบาลหลังรัฐประหาร รัฐบาลปี พ.ศ. 2557
นโยบายด้านการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ และสวัสดิการสังคม	1. นโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ ของครู ลดภาระหน้าที่ของครูที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอน 2. โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน เปิดโอกาสให้เด็กไทยได้ไปเรียนต่อต่างประเทศ 3. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตำแหน่งงานที่ว่างของสถานประกอบการได้ ปฏิรูประบบประกันสังคมและขยายความคุ้มครองรวม	1. นโยบายปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณการศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้ศึกษาและสภาพพื้นที่ของสถานศึกษา 2. ปรับปรุงกฎหมายเพื่อปราบปรามขบวนการค้ายมนุษย์ 3. กฎหมายจัดการละเมิดสิทธิเด็กและเยาวชนในทุกรูปแบบ

โดยสรุปแล้วในนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานและสวัสดิการสังคมและทรัพยากรมนุษย์ของรัฐบาลทั้งสองมีความคล้ายคลึงกัน แต่พบจุดแตกต่างกันเล็กน้อยในรัฐบาลหลังการรัฐประหาร คือ มีการเพิ่มมาตรการในการดำเนินการด้านพลังงาน และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของงบประมาณด้านการศึกษา แต่ในนโยบายด้านสาธารณสุขและนโยบายด้านการทหารและความมั่นคงนั้นจะเห็นว่าทั้งสองรัฐบาลมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยรัฐบาลก่อนการรัฐประหารมีรูปแบบนโยบายที่มุ่งเน้นการส่งเสริมบทบาทบทบาทสาธารณสุขท้องถิ่นและกระจายโอกาสด้านการศึกษาและอาชีพ ส่วนรัฐบาลหลังการรัฐประหารมุ่งเน้นที่การแก้ไขข้อขัดแย้งและเสริมประสิทธิภาพของกองทัพ

2. ด้านการจัดสรรงบประมาณ และการเบิกจ่ายงบประมาณ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้านการจัดสรรและการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี ในด้านการลงทุนของรัฐบาลทั้งก่อนและหลังการรัฐประหารที่เกี่ยวข้องกับมิติทั้งสี่ด้านที่มุ่งเน้นตามวัตถุประสงค์ ซึ่งมีข้อค้นพบ ดังนี้

2.1 ด้านการจัดสรรงบประมาณ ผลการศึกษาเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณประจำปีของรัฐบาลก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 โดยการวิเคราะห์แนวโน้ม (Trend analysis) โดยใช้อัตราเงินเพื่อพื้นฐานเฉลี่ยแบบ Exponential (ร้อยละ 1.01 ต่อปี) พบว่า รัฐบาลทั้งก่อนและหลังการรัฐประหารได้จัดสรรงบประมาณให้กับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงคมนาคมมากที่สุดเป็นสองอันดับแรก และมีการจัดสรรงบประมาณให้กับมิติด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม สูงที่สุดเหมือนกัน โดยก่อนรัฐประหารในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 กระทรวงมหาดไทยได้รับการจัดสรรงบประมาณลงทุนอยู่ที่ 164,748.58 ล้านบาท ดัชนีแนวโน้มอยู่ที่ร้อยละ 114.29 และกระทรวงคมนาคมได้รับการจัดสรรงบประมาณลงทุนอยู่ที่ 86,929.42 ล้านบาท ดัชนีแนวโน้มอยู่ที่ร้อยละ 147.13 แต่ในช่วงหลังของรัฐบาลหลังการรัฐประหารมีความแตกต่างกัน คือกระทรวงคมนาคมและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับจัดสรรงบประมาณมากที่สุดเป็นสองอันดับแรก โดยหลังรัฐประหารในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กระทรวงคมนาคมได้รับการจัดสรรงบประมาณลงทุนอยู่ที่ 156,516.64 ล้านบาท ดัชนีแนวโน้มอยู่ที่ร้อยละ 169.81 และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงทุนอยู่ที่ 71,879.75 ล้านบาท ดัชนีแนวโน้มอยู่ที่ร้อยละ 192.18 รองลงมาคือกระทรวงมหาดไทยเป็นอันดับที่สามซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณลงทุนอยู่ที่ 61,068.46 ล้านบาท ดัชนีแนวโน้มอยู่ที่ร้อยละ 32.74 ส่วนมิติด้านสาธารณสุข รัฐบาลช่วงหลังการรัฐประหารมีดัชนีแนวโน้มน้อยกว่าโดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 กระทรวงสาธารณสุขได้รับการจัดสรรงบประมาณลงทุนอยู่ที่ 9,204.71 ล้านบาท ดัชนีแนวโน้มอยู่ที่ร้อยละ 264.72 ส่วนปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กระทรวงสาธารณสุขได้รับการจัดสรรงบประมาณลงทุนอยู่ที่ 22,215.904 ล้านบาท ดัชนีแนวโน้มอยู่ที่ร้อยละ 189.14 และที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนจากรัฐบาลก่อนการรัฐประหาร

คือกระทรวงกลาโหมซึ่งได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นอันดับที่สี่ โดยก่อนรัฐประหารในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ได้รับการจัดสรรอยู่ที่ 4,137.52 ล้านบาท ดัชนีแนวโน้มอยู่ที่ร้อยละ 209.44 ในขณะที่หลังรัฐประหารในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้รับการจัดสรรอยู่ที่ 57,559.99 ล้านบาท ดัชนีแนวโน้มอยู่ที่ร้อยละ 1708.63 จะเห็นว่ารัฐบาลหลังการรัฐประหารมุ่งเน้นที่มีติดำเนินโครงสร้างพื้นฐานมาเป็นอันดับแรก และตามมาด้วยมิติด้านการทหารและความมั่นคง

2.2 ด้านการเบิกจ่ายงบประมาณ ผลการศึกษาเปรียบเทียบการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีด้านการลงทุนของรัฐบาลก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 พบว่า รัฐบาลก่อนการรัฐประหารมีงบประมาณด้านการลงทุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ของกระทรวงมหาดไทย มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณร้อยละ 79.58 และงบประมาณด้านการลงทุนของกระทรวงคมนาคม มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณร้อยละ 64.80 ในขณะที่รัฐบาลหลังการรัฐประหารมีงบประมาณด้านการลงทุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของกระทรวงมหาดไทย มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณร้อยละ 52.76 และงบประมาณด้านการลงทุนของกระทรวงคมนาคม มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณร้อยละ 77.05 ซึ่งเห็นได้ว่า ทั้งสองรัฐบาลมีการเบิกจ่ายงบประมาณที่แตกต่างกัน โดยรัฐบาลหลังการรัฐประหารมีผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในมิติโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า แต่มีผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในมิติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคมน้อยกว่า ส่วนในมิติด้านสาธารณสุข รัฐบาลหลังการรัฐประหารมีผลการเบิกจ่ายสูงกว่าโดยมีงบประมาณด้านการลงทุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของกระทรวงสาธารณสุข มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณร้อยละ 67.80 ในขณะที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณร้อยละ 42.21 และที่ทั้งสองรัฐบาลแตกต่างกันอย่างชัดเจน คือการจัดสรรและการเบิกจ่ายงบประมาณด้านการลงทุนของกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นส่วนของมิติด้านการทหารและความมั่นคง พบว่ารัฐบาลก่อนการรัฐประหารในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณอยู่ที่ 4,067.43 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 98.31 ในขณะที่รัฐบาลหลังการรัฐประหารในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณอยู่ที่ 34,713.44 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60.31

3. ผลการศึกษาเปรียบเทียบ แนวคิดของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ และวินัยการคลัง

จากคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของรัฐบาลทั้งก่อนและหลังการรัฐประหาร ได้แสดงให้เห็นมุมมองของรัฐบาลในการพัฒนาของประเทศและสถานการณ์บ้านเมืองในห้วงเวลานั้น ๆ จากข้อมูลพบว่า ทั้งสามรัฐบาลประสบปัญหาที่เหมือนกันคือ ความไม่สงบและความขัดแย้งที่เกิดจากการเมือง ซึ่งมีผลทำให้การพัฒนาของประเทศเติบโตได้ช้าลง และผลกระทบจากเศรษฐกิจโลกและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมไปถึงสภาพปัญหาที่รอการแก้ไขสะสมจากรัฐบาลก่อน ๆ

3.1 ผลการเปรียบเทียบตามหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ (Trakansirin, 2005, pp. 136-137) สามารถอธิบายผลการเปรียบเทียบแนวคิดการลงทุนของรัฐบาลก่อนและหลังการรัฐประหารได้ว่า จากจุดร่วมของรัฐบาลทั้งก่อนและหลังการรัฐประหาร เรื่องปัญหาความไม่สงบและความขัดแย้งที่เกิดจากการเมือง ทำให้รัฐบาลทั้งสองต้องปฏิบัติตามหลักของการประหยัด (Canon of economy) และหลักของการกลั่นกรอง (Canon of sanction) ในการใช้จ่ายงบประมาณเหมือนกัน แต่มีความแตกต่างกันในส่วนหลักของผลประโยชน์ (Canon of benefit) รัฐบาลก่อนการรัฐประหาร มีแนวคิดการลงทุนเพื่อการเรียกคืนความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยวและนักลงทุนจากเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมือง และการกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งรายรับของประเทศโดยเร็ว ในขณะที่รัฐบาลหลังการรัฐประหาร มีแนวคิดมุ่งระงับยับยั้งความแตกแยกและยุติการใช้จ่ายเป็นอันดับแรก และในส่วนหลักของการสร้างส่วนเกิน (Canon of surplus) รัฐบาลก่อนการรัฐประหาร ในยามที่ภาวะเศรษฐกิจซบเซา

การใช้จ่ายของรัฐบาลโดยทั่วไป ภาวะที่มีเหตุผลความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นฟูกินมา และดำเนินนโยบายการคลังที่มีรายจ่ายมากกว่ารายได้ คือนโยบายงบประมาณขาดดุล ในขณะที่รัฐบาลหลังการรัฐประหารได้ให้เหตุผลเสริมอีกเรื่องการสืบทอดงานที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เคยกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาของประเทศไว้ก่อนแล้ว

3.2 ผลการเปรียบเทียบข้อมูลจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ โดยเปรียบเทียบตามหลักวินัยการคลัง ซึ่งประกอบด้วย สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณ และหนี้สาธารณะ (Siripraphanukun, 2013, p. 8) ของรัฐบาลทั้งก่อนและหลังรัฐประหาร พบว่า วินัยการคลังประการแรกคือ สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณทั้งหมด ทั้งสองรัฐบาลลงทุนต่ำกว่ากรอบวินัยการคลังเหมือนกัน โดยในช่วงรัฐบาลก่อนการรัฐประหาร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 มีสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณคิดเป็นร้อยละ 21.98 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 มีสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณคิดเป็นร้อยละ 19.11 ส่วนในช่วงรัฐบาลหลังการรัฐประหาร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มีสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณคิดเป็นร้อยละ 19.26 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณคิดเป็นร้อยละ 21.64 ซึ่งต่ำกว่ากรอบวินัยการคลังที่กำหนดไว้ว่าสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

วินัยการคลังประการที่สองคือ ด้านหนี้สาธารณะ จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า รัฐบาลทั้งก่อนและหลังรัฐประหารมีสัดส่วนของหนี้สาธารณะต่องบประมาณเกินกว่ากรอบวินัยการคลังเหมือนกัน คือ ในช่วงรัฐบาลก่อนการรัฐประหาร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 มีสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะต่องบประมาณ คิดเป็นร้อยละ 45.81 และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 มีสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะต่องบประมาณคิดเป็นร้อยละ 108.42 ส่วนในช่วงรัฐบาลหลังการรัฐประหาร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มีสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะต่องบประมาณคิดเป็นร้อยละ 100.00 และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะต่องบประมาณคิดเป็นร้อยละ 89.42 ซึ่งเกินกว่ากรอบวินัยการคลังที่กำหนดไว้ว่าภาระหนี้สาธารณะต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลของทั้งสองรัฐบาล

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า รัฐบาลทั้งสองห้วงมีนโยบายบางส่วนที่เหมือนกัน แต่มีส่วนที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนคือ รัฐบาลก่อนการรัฐประหารได้เน้นนโยบายในมิติด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคมมากกว่ารัฐบาลหลังการรัฐประหาร ในขณะที่รัฐบาลหลังการรัฐประหารได้เน้นนโยบายในมิติด้านการทหารและความมั่นคงของชาติมากกว่า เช่น การสร้างความมั่นคงและบริหารจัดการพื้นที่ทางทะเล ส่งเสริมการพูดคุยสันติสุขกับผู้มีความคิดเห็นต่างจากรัฐ จัดการฉวยโอกาสก่อความรุนแรงแทรกซ้อน และพัฒนากิจการพาณิชย์นาวี และโครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง ซึ่งรัฐบาลหลังการรัฐประหารมุ่งเน้นที่การแก้ไขข้อขัดแย้งและเสริมประสิทธิภาพของกองทัพ และผู้วิจัยยังพบว่า รัฐบาลก่อนการรัฐประหารบริหารสอดคล้องตามแนวคิด เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม คือเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทและเกิดการแข่งขัน สามารถช่วยตอบสนองความเจริญทางเศรษฐกิจ (Economic growth) ได้ ส่วนรัฐบาลหลังการรัฐประหารนั้น แม้ในช่วงแรกจะมีการจัดสรรงบประมาณคล้ายคลึงกับช่วงก่อนการรัฐประหารอันเนื่องมาจากผลของนโยบายประชานิยม ซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยทันที ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมและความมั่นคงในฐานะเป็นรัฐบาล และยังมีเหตุผลเสริมอีกเรื่องการสืบทอดงานที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เคยกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาของประเทศไว้ก่อนแล้วในคำแถลงนโยบายอีกด้วย ทำให้ต่อมาในช่วงท้ายเริ่มมีการลงทุนในด้านการทหารเพื่อเสริมความมั่นคงภายใน เพื่อให้สอดคล้องตามนโยบาย

ที่มุ่งแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งและเสริมประสิทธิภาพของกองทัพ สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ วนิดา สัจพันธุ์ (Sujjanroj, 2007, pp. 115-120) คือมีการส่งเสริมนโยบายที่สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลหลังการรัฐประหาร ในช่วงหลังนั้นไม่ได้บริหารงานด้วยมุมมองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก แต่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง และกองทัพในสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไม่มั่นคง

ต่อมาในด้านการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลทั้งสองห้วงเวลาได้ให้ความสำคัญในด้านการลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคมไม่ต่างกัน เพื่อก่อให้เกิดการส่งเสริมการลงทุน และพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ตามความต้องการของประชาชน อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับทฤษฎีผลที่ได้รับ ของสังคมสูงสุด (The maximum social gain theory) (Buracom, 2015, p. 24) แต่ในช่วงท้ายของรัฐบาล หลังการรัฐประหาร มีความแตกต่างจากรัฐบาลก่อนการรัฐประหาร ซึ่งคล้ายกับข้อค้นพบในผลงานวิจัยของ วนิดา สัจพันธุ์ (Sujjanroj, 2007, pp. 115-120) คือ ได้มีงบประมาณจัดสรรด้านการลงทุนในมิติทหาร และความมั่นคงมากขึ้นถึงสิบเท่าจากช่วงก่อนรัฐประหาร เป็นลักษณะการจัดสรรงบประมาณที่ถูกจัดสรร โดยกลุ่มผู้มีอำนาจในยุคต่าง ๆ เช่น ยุคทหาร งบประมาณจะถูกจัดสรรเพื่อตนเองและพวกพ้องเป็นหลัก

และจากผลการเปรียบเทียบเกี่ยวกับหลักวินัยการคลัง (Siripraphanukun, 2013, p. 8) รัฐบาลทั้งก่อน และหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 มีสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณทั้งหมดต่ำกว่ากรอบวินัยการคลัง และสัดส่วนของหนี้สาธารณะต่องบประมาณเกินกว่ากรอบวินัยการคลังเหมือนกัน ทั้งนี้สอดคล้องกับการดำเนินนโยบาย งบประมาณขาดดุลเนื่องจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองรัฐบาลจึงไม่อาจดำเนินนโยบายงบประมาณสมดุลได้ เพราะต้องกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเร็ว และสอดคล้องกับหลักของการสร้างส่วนเกิน (Canon of Surplus) ในหลักการที่ดี เกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะของ ไพรซ์ ตระการศิรินทร์ (Trakansirin, 2005, p. 136-137) คือ การใช้จ่ายของรัฐบาล โดยทั่วไปอาจมีรายจ่ายมากกว่ารายได้เพื่อลงทุนในการพัฒนาประเทศ ทำให้เกิดภาวะงบประมาณขาดดุล แต่ภาวะดังกล่าว รัฐบาลควรกระทำในระยะเวลาพอควรที่ไม่ต่อเนื่องยาวนาน

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยในครั้งนี้ ควรจะมีการนำผลการวิจัยไปใช้ โดยแบ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะ ในเชิงปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 นโยบายเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการก่อนดำเนินโครงการหรือนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติควรให้ความสำคัญ ความคิดเห็นของประชาชน และควรศึกษาผลกระทบของโครงการทั้งทางตรงและทางอ้อม ผู้มีส่วนได้เสีย และผลที่ได้รับ กับประชาชนส่วนใหญ่ รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นในระยะยาวเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

1.2 การกำหนดนโยบายสาธารณะควรเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้กับประชาชน และสามารถ นำไปพัฒนาในโครงสร้างสังคมได้ เพื่อเป็นการตอบสนองกับความต้องการของประชาชน

1.3 การกำหนดนโยบายในช่วงหลังการรัฐประหารควรมีการพิจารณาและมาตรการตรวจสอบย้อนหลัง ในเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างที่ประชาชนได้รับและกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลหรือกองทัพ

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 การพิจารณาโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ควรสร้างความชัดเจนในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ และแผนการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะแก้ปัญหาหลักการประหยัดและหลักความเสมอภาคของประชาชน ผู้ได้รับผลประโยชน์

2.2 รัฐบาลควรศึกษาวิจัยเชิงลึกในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในมิติที่หลากหลาย รวมไปถึงระบบสาธารณสุข และการให้ความรู้ทางการแพทย์อย่างถูกต้อง

2.3 รัฐบาลควรพิจารณาในเรื่องของความมั่นคงทางเมือง ซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองสามารถนำไปสู่การรัฐประหารได้ ทำให้รัฐบาลได้มาซึ่งอำนาจโดยไม่ใช้หลักประชาธิปไตยตามปกติ ทั้งนี้ควรปรับความเข้าใจทางการเมืองและลดความขัดแย้งของประชาชน

3. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ว่าควรมีการศึกษาเชิงลึกในหน่วยงานต่าง ๆ และในมิติด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อที่จะเข้าใจถึงปรากฏการณ์และสถานการณ์ระหว่างห้วงก่อนและหลังการรัฐประหารมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- BBC News. (2017). *Government spokesman confirmed Cabinet approved submarine purchase*. Retrieved April 24, 2017, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-39694976> (In Thai)
- _____. (2017). *Open a project to buy weapons in the NCPO era that many people may not know*. Retrieved April 26, 2017, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-39716273> (In Thai)
- Buracom, P. (2015). *Public Expenditure Analysis*. Bangkok : S&G. (In Thai)
- Joyce, P. G., & Pattison, S. (2010). Public budgeting in 2020: return to equilibrium, or continued mismatch between demands and resources. *Public Administration Review*, 70(1). Retrieved February 25, 2018, from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2010.02243.x>
- Siripraphanukun, P. (2013). *Analysis of law to promote financial and fiscal discipline (Proposal on Finance and Financial Discipline Bill)*. Retrieved February 25, 2018, from https://tdri.or.th/2013/08/tlw_fiscaldiscipline-2/ (In Thai)
- Sujjapanroj, W. (2007). *Pollical economy of Thailand's budget allocation between 1961-2006*. Thesis, Master of Arts degree in Political Economy, Faculty of Economics, Chulalongkorn University, Bangkok. (In Thai)
- Suwanmala, C. (2003). *Budget system and successful management in the public sector: the relationship between the state and modern citizens*. Bangkok : Thanatat Printing. (In Thai)
- Thai PBS News. (2018y). *"Toon Body Slam" hands a donation to the project "One step at a step" to 11 hospitals*. Retrieved February 25, 2018, from <https://news.thaipbs.or.th/content/270552> (In Thai)
- Thairath Online News. (2016). *Opening the budget for the rental of the 'Big Pom' team, flying over the sky to Hawaii with a budget of over 20 million*. Retrieved October 2, 2016, from <https://www.thairath.co.th/content/741276> (In Thai)
- _____. (2018). *4 years in the NCPO to spend at least nearly 50 billion to buy weapons from the Great China*. Retrieved June 13, 2018, from <https://www.thairath.co.th/news/politic/1307027> (In Thai)
- Trakansirin, P. (2005). *Government Finance* (2nd ed.). Bangkok : Kanungnit Printing. (In Thai)

ผู้เขียนบทความ

นายศุภพิชญ์ มวลตะคุ

ดร.ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม

นักศึกษาระดับปริญญาโท

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

123 ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง

จังหวัดขอนแก่น 40001

E-mail: supapichm@gmail.com

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น