

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณี “ท้าวธนขลิบ”



นายประเกียรติ สัตตสุต

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

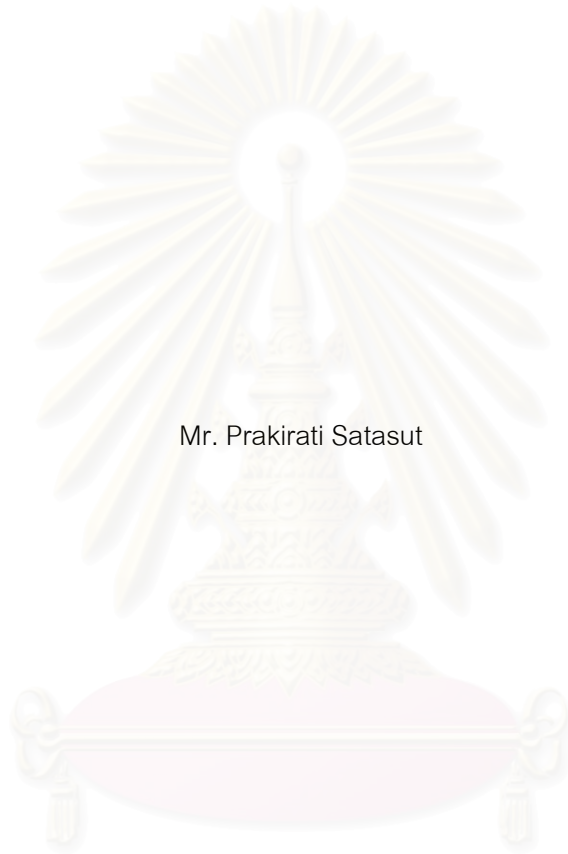
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ISBN 974-14-3456-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

NEO POLITICAL PATRON-CLIENT RELATIONSHIP :
A CASE STUDY ON “TOUR NOKKAMINH”



Mr. Prakirati Satasut

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
For the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

ISBN 974-14-3456-1

Copyright of Chulalongkorn University

ประทีติ สัตต : ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณี
 "ท้าวรณขมื่น". (NEO POLITICAL PATRON-CLIENT RELATIONSHIP : A CASE STUDY ON
 "TOUR NOKKAMINH") อ.ที่ปรึกษา : รศ. ดร. กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 198 หน้า. ISBN 974-14-
 3456-1.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการวิเคราะห์ถึงการเดินทางตรวจราชการทั่วประเทศของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในปี 2547 หรือที่เรียกกันว่า "ท้าวรณขมื่น" ด้วยการทบทวนความเป็นมาของเงิน ผันและแนวคิดต่ออุปถัมภ์ รวมทั้งตรวจสอบถึงผลของการอนุมัติโครงการงบประมาณที่เป็นผลมาจากการ "ท้าวรณขมื่น" ตามหมวดหมู่จังหวัดที่จัดอยู่ในคำจำกัดความดั้งเดิมของ "ท้าวรณขมื่น" และศึกษาถึง แนวโน้มผลกระทบที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นและกลุ่มผลักดันทางการเมืองด้วย

ผลการศึกษาพบว่า ได้มีการ "ท้าวรณขมื่น" ในจังหวัดจำนวน 53 จังหวัดทั่วประเทศ และมี กระบวนการดำเนินงานในรูปของมาตรการงบประมาณในระยะสั้น ที่ได้รับการผลักดันโดยนักการเมืองจาก ส่วนกลางและมีลักษณะเป็นการใช้กลไกงบประมาณที่ไม่เป็นทางการเพื่อเชื่อมโยงผู้นำรัฐบาลเข้ากับ ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง โดยเป็นการกระทำที่ได้รับการเอื้อประโยชน์โดยทัศนคติของสังคมไทยที่มีต่อ ลักษณะทางสังคมของผู้นำ กลไกอำนาจรัฐ กระบวนการกำหนดนโยบายกึ่งทางการที่มีความยืดหยุ่นสูง การทำงานของสื่อประชานิยม และพัฒนาการของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง และมีผลต่อการ ลดบทบาทของกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น รวมทั้งกดดันให้กลุ่มผลักดันทางการเมืองในท้องถิ่นได้เกิดการยึด โยงเข้ากับเครือข่ายอุปถัมภ์ทางการเมืองในระดับมหภาค

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชา..... เศรษฐศาสตร์การเมือง..... ลายมือชื่อนิสิต.....
 ปีการศึกษา..... 2549..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4685997429 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD: PATRONAGE / POLITICAL CLIENTISM / THAI POLITICAL ECONOMY

PRAKIRATI SATASUT : NEO POLITICAL PATRON-CLIENT RELATIONSHIP :

A CASE STUDY ON "TOUR NOKKAMINH". THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF.
KANOKSAK KAEWTHEP, PH.D., 198 pp. ISBN 974-14-3456-1.

The objective of this thesis is to analyze the official visits to provinces by Prime Minister Thaksin Shinawatr in 2004 through the review of redistributive policy/measure undertaken by previous governments, the concept of despotic paternalism, the examination of budget approval process and the effects that "Tour Nokkaminh" exerts upon the power structure and political pressure groups in the rural vicinity, all of which are conducted according to the original definition as firstly employed by the Thai Rath newspaper in 2004.

The study finds that, according to the very definition of "Tour Nokkaminh", there are 53 provinces in Thailand, which fit such definition. Further, "Tour Nokkaminh" manifests itself in the form of a short-term redistributive measure with an unofficial yet flexible use of government budget in an attempt for the central leader to be directly connected to the people in the locality of Thailand. The measure is accommodated by the social characteristics of the desired leader embedded in the Thai popular notion, state mechanism, flexible semi-formal policy-making process, the working of popular media and the recent politico-economic development of Thailand, all of which contribute to the pressure exerted toward local influence and integrate the political pressure groups in the locality into the centrally-based macro political patronage.

Field of Study Political Economy Student's Signature.....

Academic Year 2006 Advisor's Signature..... *Kanoksak Kaewthep*

กิตติกรรมประกาศ

งานเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับหนึ่งคงจะสำเร็จและเป็นจริงขึ้นมาไม่ได้ หากไม่ได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนจากเงื่อนไขแวดล้อมและปัจจัยผลักดันที่เหมาะสม โดยเฉพาะบทบาทในการส่งเสริมและทำทนายของผู้กระทำแวดล้อม ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณคุณแม่ของผู้เขียน ผู้อดทนและยอมรับในสิ่งที่ผู้เขียนทำเสมอมา ถึงแม้ว่าเราจะมีความคิดเห็นที่แตกต่าง แต่คุณแม่ก็ได้ให้ความสนับสนุนทุกประการด้วยความรักและสม่ำเสมอในทุกเวลา มาโดยตลอด ขอขอบพระคุณ รศ. ดร. กนกศักดิ์ แก้วเทพ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ซึ่งจุดประกายให้คำปรึกษา และใช้ทั้งพระเดชพระคุณในการส่งเสริมผลักดันผู้เขียนให้มีความเพียรพยายามจนสามารถจบกระบวนการเขียนได้ พระคุณของอาจารย์อยู่เหนืออรรถาธิบายและพรรณนาความใด ๆ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านประธานกรรมการสอบ รศ. แด ดิลกวิทยรัตน์ ซึ่งได้กรุณาช่วยสร้างกรอบและแนวทางการดำเนินการเขียนวิทยานิพนธ์ที่เป็นจริงขึ้นได้ รวมถึง รศ. ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ และ รศ. ดร. นวลน้อย ตริรัตน์ ที่ได้อุดหนุนสละเวลาอันมีค่าและคอยให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์และการทำงานทางวิชาการในอนาคต ผู้เขียนได้เรียนรู้อย่างมากยิ่งจากประสบการณ์การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เหมือนกับที่ผู้เขียนได้รับความรู้อันประเมินค่ามิได้จากคณาจารย์เศรษฐศาสตร์การเมือง ผู้ซึ่งคอยช่วยเหลือและสนับสนุนทางความคิดและกำลังใจมาโดยตลอด โดยเฉพาะ รศ. ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ รศ. ดร. สมภพ มานะรังสรรค์ และ ผศ. สมบูรณ์ รัตนพลากุล ที่ได้คอยให้ความรู้และกำลังใจอย่างสม่ำเสมอ

การที่ได้มีโอกาสเข้ามาใกล้ชิดและเรียนรู้จากพี่ศิรพร ยอดกมลศาสตร์ รวมทั้งความกรุณาจากพี่เอี้ยงที่ช่วยเป็นภาระในการประกอบและจัดวางโครงสร้างของงาน ต่างเป็นปัจจัยอันมีอิทธิพลที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่องานชิ้นนี้ พี่เอี้ยงเป็นทั้งพี่และอาจารย์ และยังคงทำหน้าที่ของแม่และที่ปรึกษาควบคู่ในหลายกรณี ผู้เขียนโชคดีที่ได้รับการอุปการะจากพี่อุ้มและพี่เจ้ม ผู้ซึ่งได้ช่วยเหลือในเรื่องของข้อมูลและทำให้งานสามารถที่จะสำเร็จได้จริง ขอขอบคุณพี่ฮุ่ย สำหรับหนังสือที่ให้ยืมมาอย่างถูกต้องและทศะ รวมถึง เตย ที่ได้ช่วยส่งแบบตัวอย่างการจัดทำสารบัญ และรายการอ้างอิง และใจ สำหรับคำแนะนำในเมนูอาหารจานหลัก ทั้งนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณพี่น้องและผู้อาวุโสในหลักสูตรเศรษฐศาสตร์ที่ได้ให้กำลังใจและการช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผมคงต้องขออภัยอย่างสูงที่ไม่สามารถจะทำการกล่าวขอบคุณได้ถึงทุกคน

ขอขอบพระคุณพี่ไพรินทร์ น้องต้อย น้องเฟิร์ส และพี่น้องๆ ณ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่ได้ช่วยสนับสนุนการทำงานมาโดยตลอด สุดท้ายนี้ ขอผิดพลาดอันใดที่ปรากฏอยู่ในงานชิ้นนี้ พึ่งเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	9
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.4 วิธีการวิจัย.....	10
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
2.1 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
2.1.1 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบพ่อขุนอุปถัมภ์.....	11
2.1.1.1 แนวคิดพ่อขุนอุปถัมภ์ในสังคมไทย.....	12
2.1.1.2 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์.....	15
2.1.2 เงินผัน : ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย.....	16
2.2 กรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา.....	20
2.2.1 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องตลาดการเมือง.....	21
และการหวังผลทางการเมืองของรัฐบาล	
2.2.2 แนวคิดการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่าง.....	29
กลุ่มการเมืองและกลุ่มผลักดันทางการเมือง	
2.2.3 แนวความคิดเรื่องโครงสร้างและพัฒนาการความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์... ..	33
2.2.4 กรอบในการศึกษา.....	39

บทที่ 3	เรียลลิตี้ “ทัวร์นทขมึ้น” (เหลืองอ่อน) ยุครัฐบาลทักษิณ 1	41
3.1	“ทัวร์นทขมึ้น” โปรแกรมที่ 1 : ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง.....	44
3.2	“ทัวร์นทขมึ้น” โปรแกรมที่ 2 : ภาคเหนือ-กลาง.....	50
3.3	“ทัวร์นทขมึ้น” โปรแกรมที่ 3 : ภาคใต้-กลาง.....	56
3.4	เปรียบเทียบ “ทัวร์นทขมึ้น” 3 โปรแกรม.....	62
บทที่ 4	“ทัวร์นทขมึ้น” : ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบใหม่	69
4.1	“ทัวร์นทขมึ้น” : ระบบอุปถัมภ์ยุคใหม่.....	69
4.1.1	ความหมายของ “ทัวร์นทขมึ้น”	70
4.1.2	การตลาดเชิงการเมืองของระบบอุปถัมภ์ยุคใหม่.....	74
4.1.2.1	การสร้างภาพลักษณ์ของ “ผู้นำ”.....	79
	ผู้อุปถัมภ์ยุคใหม่ต้องเข้าถึงประชาชน	
4.1.2.2	สื่อ : เครื่องมือกระจายข่าว	83
4.1.2.3	กระบวนการสร้างภาพฝันให้เป็นจริง.....	90
4.1.3	ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยุคใหม่ภายใต้ชื่อ “ทัวร์นทขมึ้น”	91
4.2	“ทัวร์นทขมึ้น” : กระบวนการกำหนดนโยบาย “ชายตรง”.....	97
	จากนายกะถึงประชาชน	
4.2.1	กระบวนการกำหนดนโยบาย.....	97
4.2.2	กระบวนการดำเนินงานและการอนุมัติ.....	100
	โครงการงบประมาณของ “ทัวร์นทขมึ้น”	
4.2.3	ข้อดีข้อเสียของกระบวนการกำหนดนโยบาย “ชายตรง”.....	105
	จากนายกะถึงประชาชน	
4.3	ผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่น.....	108
4.3.1	ความสัมพันธ์ในระบบเจ้าพ่ออุปถัมภ์ในท้องถิ่น.....	108
4.3.2	ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายใต้กระบวนการ “ชายตรง”	114
	ของ “ทัวร์นทขมึ้น”	
4.3.3	กระบวนการปรับตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์.....	120
	เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่น	

4.3.3.1 การปรับตัวของพรรคการเมืองและนักการเมือง.....	121
4.3.3.2 การปรับตัวของภาคธุรกิจในท้องถิ่น.....	127
4.3.3.3 การปรับตัวของภาคประชาชน/ประชาสังคม.....	130
4.3.4 โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภายใต้กระแสประชานิยม.....	136
4.4 สรุป.....	140
บทที่ 5 บทสรุป.....	142
รายการอ้างอิง.....	146
ภาคผนวก.....	159
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	198

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

หน้า

3.1	ลำดับจังหวัดที่ได้รับอนุมัติโครงการงบประมาณเรียงตามมูลค่ารวมทั้งหมดจากมากไป น้อย จำนวนโครงการ จำนวนเงินงบประมาณ และอัตราส่วนร้อยละของจำนวนเงินที่แต่ ละจังหวัดได้รับต่อจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมดที่ได้อนุมัติในการ “ทวิรัตน์กษมน์” โปรแกรมที่ 1	48
3.2	ลำดับจังหวัดที่ได้รับอนุมัติโครงการงบประมาณเรียงตามมูลค่ารวมทั้งหมดจากมากไป น้อย จำนวนโครงการ จำนวนเงินงบประมาณ และอัตราส่วนร้อยละของจำนวนเงินที่แต่ ละจังหวัดได้รับต่อจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมดที่ได้อนุมัติในการ “ทวิรัตน์กษมน์” โปรแกรมที่ 2	54
3.3	ลำดับจังหวัดที่ได้รับอนุมัติโครงการงบประมาณเรียงตามมูลค่ารวมทั้งหมดจากมากไป น้อย จำนวนโครงการ จำนวนเงินงบประมาณ และอัตราส่วนร้อยละของจำนวนเงินที่แต่ ละจังหวัดได้รับต่อจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมดที่ได้อนุมัติในการ “ทวิรัตน์กษมน์” โปรแกรมที่ 3	60
3.4	จำนวนโครงการและงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ตามรายภาค.....	66
4.1	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตตามภาคในการเลือกตั้งทั่วไป 2548.....	76
4.2	ตารางเปรียบเทียบข้อมูลจำนวนประชากร ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคตามราคาประจำปี รายได้ รายจ่าย และภาระหนี้สินของครัวเรือน และจำนวนผู้มีงานทำที่อยู่ในแรงงานใน ระบบและนอกระบบตามรายภาค	78
4.3	จำนวนโครงการและงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี และจำนวน งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจริงตามรายจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัด พรรคชาติพัฒนา.....	122
4.4	ประเภทโครงการและรายละเอียดโครงการ “ทวิรัตน์กษมน์” ของจังหวัดนครราชสีมา.....	124
4.5	ประเภทโครงการ รายละเอียดโครงการทางหลวงสายสุดท้าย-พิษณุโลก ของจังหวัด อุดรดิตถ์ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ.....	129
4.6	รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ย้ายเข้าพรรคไทยรักไทยในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ตามรายจังหวัดในโปรแกรมการ “ทวิรัตน์กษมน์” เขต การเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่เคยสังกัด.....	131

- 4.7 รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตสังกัดพรรคไทยรักไทยที่ชนะการเลือกตั้ง
ในเขตที่เป็นของพรรคการเมืองอื่นในปี 2548 ตามรายจังหวัดในโปรแกรมการ “ทัวร์นก
ขมิ้น” เขตการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่เป็นเจ้าของพื้นที่จากการเลือกตั้งทั่วไปในปี
2544 132



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปี พ.ศ. 2547 นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ทำการเดินทางตรวจเยี่ยมราชการทั่วประเทศ หรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อของ “ทัวร์นกขมิ้น” ด้วยข้ออ้างในการเดินทางติดตามผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายรัฐบาลและลงพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหาของท้องถิ่น เพื่อจะได้มีการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การเดินทางไปถึงทุกภูมิภาคได้เกิดขึ้นพร้อมกับการอนุมัติโครงการงบประมาณจำนวนมากด้วยวาทะ ซึ่งสร้างความกังขาให้แก่ผู้สังเกตการณ์จำนวนมาก ถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการเดินทาง กลไกของระบบราชการที่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน และผลของการ “ทัวร์นกขมิ้น” ว่าจะมีนัยที่สำคัญหรือไม่ต่อสภาพภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นอยู่

เท่าความกลับไปถึงภูมิหลังของพัฒนาการเศรษฐกิจการเมืองไทย รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจการบริหารจัดการในฐานะ พรรคแกนนำรัฐบาลเมื่อเดือนมกราคม 2544 ภายใต้บริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่มีแรงกดดัน เพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างสูงสืบเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยและแรงผลักดันของภาค ประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม และรูปธรรมที่พรรคไทยรักไทยได้เสนอต่อประชาชนคือแนวทางนโยบายเศรษฐกิจและสังคมที่มุ่งกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศและ การสร้างความสมดุลแก่การกระจายสวัสดิการและรายได้ให้มากขึ้น โดยเฉพาะในรูปของนโยบายทางสังคม 3 นโยบายหลัก อันได้แก่ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร และนโยบายกองทุนหมู่บ้าน อันเป็นนโยบายที่สนับสนุนสวัสดิการประชาชน โดยเฉพาะประชากรในภาคชนบท และภาคไม่เป็นทางการ (rural and informal sectors) ที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐและบริการสินเชื่อของสถาบันการเงินในระบบ รวมทั้งเป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำ ไม่แน่นอน และไม่ได้เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยในผลของความเจริญจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่

บริบททางเศรษฐกิจการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งต่อฐานความนิยมของพรรคไทยรักไทยคือพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและประชาชน และความไม่สมดุลของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ได้เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างชัดเจนมากขึ้นในช่วงของการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไปสู่การพัฒนาตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่สนับสนุนการเติบโตของอุตสาหกรรมภายในประเทศและการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมและ

บริการ ประกอบกับการขยายตัวของตลาดโลกและการเคลื่อนย้ายการลงทุนจากประเทศอุตสาหกรรมเข้าสู่ประเทศไทย ส่งผลให้อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและทำให้เกิดการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมที่ตามมาด้วยอัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติต่อหัวของประชากรในมูลค่าแท้จริง (Real GDP per capita) ที่ได้เพิ่มขึ้นถึงกว่าหนึ่งเท่าตัวในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2528-2538¹ แต่ในขณะเดียวกัน การพัฒนาโดยให้ความสนใจต่อภาคอุตสาหกรรมและบริการที่กระจุกตัวอยู่สูงในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลทางการกระจายรายได้และการลงทุนระหว่างภาคเมืองและภาคชนบท และภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตร/หัตถกรรมท้องถิ่น อันปรากฏผลเป็นการรวมศูนย์การพัฒนาที่ภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม ที่เกิดขึ้นพร้อมกันกับแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของการให้ความสำคัญต่อการลงทุนเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคในด้านคมนาคมและพลังงานโดยภาครัฐ อันเป็นการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่ได้ให้ความสนใจต่อภาคเกษตรมากนัก โดยจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณการพัฒนาภาคเกษตรในสัดส่วนที่ต่ำเมื่อพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1-4 ที่ได้มีการจัดสรรงบประมาณโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 15 ของงบประมาณจากแผนพัฒนาทั้งหมด ทั้งที่ภาคเกษตรเป็นภาคที่มีจำนวนประชากรที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่มากที่สุดในภาคการผลิตทั้งหมดของประเทศ²

การพัฒนาเศรษฐกิจในแนวทางดังกล่าว ได้ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจมีความโน้มเอียงต่อภาคอุตสาหกรรมและบริการในภาคเมืองที่ผูกติดอยู่กับการส่งออก และได้ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะทางโครงสร้างเป็นทวิลักษณ์ คือมีการเกิดขึ้นและคงอยู่ของสองระบบเศรษฐกิจภายในโครงสร้างระบบเศรษฐกิจรวม แบ่งได้เป็นภาคเศรษฐกิจเมืองและชนบท โดยในด้านหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจเมืองมีตรรกะในการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งเป็นกระบวนการผลิตที่มีความเข้มข้นของทุนและเทคโนโลยีในกระบวนการผลิตในระดับที่สูง มีจุดมุ่งหมายในการทำกำไรสูงสุด ทุนและแรงงานมีความสัมพันธ์ผ่านค่าจ้าง และหน่วยผลิตและแรงงานในระบบมีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจนโดยที่เศรษฐกิจภาคเมืองมีการเชื่อมโยงและเปิดกว้างต่ออุปสงค์และกลไกของตลาดโลกอย่างมาก

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ* (กรุงเทพฯ ฯ: สำนักพิมพ์ซิลค์เวอร์ม, 2546), หน้า 191.

² กนกศักดิ์ แก้วเทพ, "การพัฒนาประเทศไทยจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1-8: บทวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์," ใน *วิธีใหม่แห่งการพัฒนา: วิทยาลัยศึกษาศังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ กาญจนา แก้วเทพ, บรรณาธิการ* (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 107-111.

ในขณะที่ ภาคชนบทและการเกษตรมีตรรกะในการผลิตเพื่อการทำมาหากิน ไม่ได้มีจุดประสงค์ในการผลิตเพื่อการสะสมทุนและขยายระดับและขอบเขตการผลิตต่อไป กิจกรรมทางเศรษฐกิจจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและสายสัมพันธ์ของเครือญาติ และไม่ได้มีการกระทำธุรกรรมผ่านตัวเงินอย่างชัดเจนและเข้มข้นเหมือนเศรษฐกิจภาคเมือง พร้อมมีการพึ่งพิงการใช้แรงงานในกระบวนการผลิตในระดับที่สูง โดยที่เศรษฐกิจเมืองจะมีการเชื่อมโยงเข้ากับเศรษฐกิจชนบทผ่านช่องทางของ การโอนถ่ายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตจากภาคชนบทสู่ภาคเมือง ซึ่งจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการผลิตเชิงอุตสาหกรรมที่มีความต้องการทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานราคาถูกจำนวนมาก เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาต้นทุนการผลิตให้อยู่ในระดับต่ำและการขยายขอบเขตและระดับการผลิต ทำให้ภาคชนบทมีบทบาทเป็นแหล่งอุปทานแรงงานและตลาดที่รองรับผลผลิตและสินค้าอุปโภคบริโภคจากภาคเมืองในบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในขณะเดียวกัน เมื่อระบบเศรษฐกิจของภาคเมืองมีการขยายตัว การพัฒนาเศรษฐกิจของส่วนกลางก็ได้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมทางการผลิตเชิงพาณิชย์ในภาคชนบท เช่นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้าที่มีการนำ เทคโนโลยีและเครื่องจักรเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตอย่างเข้มข้น เพื่อเป้าหมายในการสร้างแหล่งอาหารราคาถูกสำหรับแรงงานในเมืองและเพื่อการแปรรูปเป็นสินค้าส่งออก ทำให้ภาคชนบทจำต้องแบกรับต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมจากการติดต่อเชื่อมโยงกับภาคเมืองในระดับที่สูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทั้งในด้านการผลิตหรือบริโภค เพราะปัจจัยการผลิต อาทิเช่น ปุ๋ยหรือรถแทรกเตอร์และสินค้าสิ่งอำนวยความสะดวกจากภาคเมือง ได้เข้ามามีบทบาทที่สูงขึ้นในชีวิตประจำวันของประชากรในภาคชนบท และเพิ่มรายจ่ายและความต้องการในการใช้เงินเพื่อซื้อหาแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ การก่อตัวของหนี้สินและการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อตัวเงินได้ปรากฏมากขึ้น พร้อมกับกับจำนวนประชากรในภาคชนบทที่ได้เพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดแรงกดดันต่อทรัพยากรและที่ดินที่มีจำกัดในภาคชนบท ผู้คนจากภาคชนบทจำนวนมากจึงจำเป็นต้องออกหางานรับจ้างที่มีผลตอบแทนเป็นตัวเงินและได้ทำให้เกิดการเดินทางย้ายถิ่นเข้าสู่ตัวเมืองของแรงงานหนุ่มสาวและวัยกลางคนเพื่อทำงาน โดยจำนวนหนึ่งเดินทางไปกลับชนบทตามฤดูกาล ในขณะที่อีกจำนวนหนึ่งย้ายถิ่นอย่างถาวร แต่วิถีการผลิตของภาคชนบทยังคงดำรงอยู่สะท้อนผ่านรูปธรรมในเรื่องของการรักษาการผลิตข้าวและผลผลิตต่างๆ เพื่อการบริโภคในครัวเรือนและการย้ายถิ่นตามฤดูกาล (seasonal migration) เมื่อถึงฤดูเพาะปลูก³

³ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, จากประวัติศาสตร์หมู่บ้านสู่ทฤษฎีสองระบบ (กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสุรินทร์, 2544), หน้า 44-46.

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าภาคชนบทตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบต่อภาคเมือง เนื่องด้วยจำต้องแบกรับต้นทุนในการพัฒนาของภาคเมืองและไม่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการต่อรองและแย่งชิงพื้นที่ทางเศรษฐกิจและการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความไม่สมดุลของการพัฒนาภายใต้แนวทางดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนในภาคชนบทและรัฐและกลุ่มธุรกิจที่มีความต้องการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ในภาคชนบท ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของสิทธิการเข้าถึงครอบครองและจัดสรรทรัพยากร รวมถึงปัจจัยการผลิต ทั้งจากทางภาครัฐและของตัวท้องถิ่นเอง ทำให้ความขัดแย้งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นตามอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ เพราะความเจริญได้นำมาซึ่งความต้องการและความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรในกระบวนการผลิตที่สูงขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามพลังของประชาชนในภาคชนบทยังไม่ได้ถูกแสดงออกมาอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงแรก สืบเนื่องมาจากอำนาจของกลุ่มทหารและราชการที่ยังคงรักษาไว้ผ่านกลไกและเครื่องมือทั้งความรุนแรงและกฎหมาย ทำให้การจัดตั้งขบวนการประชาชนมีต้นทุนทางการเมืองที่สูง โดยเฉพาะในช่วงการปกครองที่คณะทหารและข้าราชการมีบทบาทที่โดดเด่นและกุมอำนาจในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2475-2530 และถึงแม้ว่าในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2516-2531 ประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรจะเริ่มมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มากขึ้น แต่ก็ยังไม่มีอำนาจและส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ยังเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการกำหนดและปฏิบัติใช้โดยข้าราชการจากส่วนกลาง รวมทั้งกลุ่มประชาชนที่มีส่วนร่วมผลักดันนโยบายเศรษฐกิจยังเป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประกอบไปด้วยกลุ่มพ่อค้านายทุน ผู้มีพลังทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือต่อรองทางอำนาจกับรัฐที่ปกครองโดยทหารและเทคโนแครตหรือรัฐอำมาตยาธิปไตย หรือไม่ก็เป็นกลุ่มเกษตรกรในภาคการผลิตที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งยังจำกัดขอบเขตอยู่ที่กลุ่มชาวลำไย⁴ และไม่ได้ขยายออกเป็นวงกว้าง

เมื่อพื้นที่ทางการเมืองได้เปิดกว้างขึ้นในยุคสมัยของรัฐบาลของพลเอกชาติชายที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งทั่วไป บทบาทและอำนาจของกลุ่มการเมือง นักการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มธุรกิจ และภาคประชาชนได้เพิ่มสูงขึ้น ในช่วงจังหวะเดียวกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยที่สินค้าส่งออกทั้งหมดของไทยมีมูลค่าเพิ่มขึ้นถึงสี่เท่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2528-2534 และมูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมส่งออก

⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์การเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2546), หน้า 247-248.

เพิ่มขึ้นถึงหกเท่าภายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเช่นกัน⁵ สิ่งที่มาพร้อมกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ คือความขัดแย้งในการจัดสรรควบคุมและดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เพราะการพัฒนาอุตสาหกรรม อย่างเข้มข้นได้แลกรุดด้วยต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่สูงยิ่ง และความขัดแย้งนี้ได้ถูกแสดงออกมาใน รูปของจำนวนการเดินทางในประเด็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทรัพยากรดิน น้ำ ป่า มลพิษ จากอุตสาหกรรม ที่มีจำนวน 58 ครั้ง จากการชุมนุมจำนวนทั้งสิ้น 170 ครั้งในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นช่วงของรัฐบาลพลเอกชาติชาย และเป็นการเพิ่มจำนวนและความหลากหลาย ที่มากขึ้นอย่างชัดเจนจากในยุคก่อน โดยที่ในปี พ.ศ. 2521 มีจำนวนการชุมนุมรวมทั้งสิ้นเพียง 42 ครั้ง⁶

เมื่อประชาชนไม่มีอำนาจต่อรองที่มากพอในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะประชาชนในภาคชนบทที่ไม่มีฐานอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการรวมตัว จัดตั้งขบวนการเคลื่อนไหวที่มีศักยภาพเพียงพอ ทั้งไม่มีความสามารถในการเข้าไปมีส่วนร่วมใน กระบวนการกำหนดนโยบายและผลก ดัน น โย บ า ย ท า ง เ ศ ร ช ฐ ก ิจ แ ล ะ ส ัง ค ม ใน มิ ตี ซึ่งมีส่วนเกี่ยวพันกับ วิถีชีวิตและแนวทางการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเมือง ของตนได้นั้น หนึ่งในทางออก คือการแสวงหาทางเลือกอื่นในการเข้าถึงและจัดสรรทรัพยากร ผ่านสายสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคลหรือกลุ่ม โดยเฉพาะในบริบทที่ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลและประชาชนเป็นไปใน ลักษณะที่รัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดการจัดสรรทรัพยากร ให้แก่กลุ่มประชาชนผ่านกลไกรัฐบนพื้นฐานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ทางเลือกในหลาย กรณีจึงปรากฏออกมาในรูปของการเกิดขึ้นของระบบอุปถัมภ์ โดยที่ในยุคของรัฐอมตยาธิปไตย การที่ชนชั้นปกครองใหม่ไม่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่มั่นคง ทำให้การ ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และการสร้างฐานอำนาจ ทางเศรษฐกิจ พร้อมด้วยการสร้างพันธมิตรระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองกับกลุ่มทหารบน พื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patraon-client relationship)⁷ โดยกลุ่มพ่อค้านายทุน บางกลุ่ม จะใช้ฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนในการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทหารและข้าราชการ เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มราชการดังกล่าว และ ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปสิทธิพิเศษทางเศรษฐกิจ และการอุปถัมภ์ทางการเมือง⁸ ในขณะที่บาง

⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, หน้า 191.

⁶ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน: 99 วันสมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์การเดินทางชุมนุมประท้วงในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), หน้า 29-34.

⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 248-249.

⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, หน้า 138-172.

กรณีกลุ่มประชาชนอาจได้รับการอุปถัมภ์ในรูปแบบของการอุดหนุนและจัดสร้างระบบสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา จากรัฐโดยตรง โดยเฉพาะในยุคของจอมพลสฤษดิ์⁹ แต่เมื่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจการเมืองได้สร้างพลวัตการเปลี่ยนแปลงและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็ได้เปลี่ยนรูปแบบจากเดิมที่รัฐ กลุ่มทหาร และข้าราชการ เป็นผู้เล่นหลักที่สำคัญในระบบอุปถัมภ์ ปรับเปลี่ยนไปสู่การอุปถัมภ์ที่กระทำผ่านนักการเมืองและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เมื่อพรรคการเมือง และนักการเมืองได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นในกระบวนการทางการเมือง และการกำหนดนโยบายในช่วงรัฐบาลชาติชาย โดยเฉพาะในมิติของการเข้าถึง ทรัพยากรของรัฐและทางสังคมของประชาชนในภาคชนบท โดยมีหน้าที่เป็นผู้จัดสรรทรัพยากรของภาครัฐในพื้นที่ที่ตนมีฐานอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองอยู่ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของโครงการงบประมาณ เงินช่วยเหลือ เงินสนับสนุนในงานทางสังคมต่างๆ หรือความคุ้มครอง ในขณะที่ประชาชนมีบทบาทในฐานะฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง และฐานอำนาจทางการเมืองของนักเลือกตั้งเหล่านี้ ผู้ซึ่งจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ อันจะมีผลต่อฐานอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของตนและท้องถิ่น¹⁰ จึงจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นกลไกทางเลือกในการเข้าถึงทรัพยากรบนข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประชาชนในภาคชนบท

ในขณะเดียวกัน การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเพื่อการปฏิรูปการเมืองได้ปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยในปีพ.ศ. 2537 และ 2538 ได้มีการเดินขบวนของประชาชนในประเด็นปัญหาต่างๆ เป็นจำนวนถึง 988 และ 754 ครั้ง ตามลำดับ¹¹ แสดงให้เห็นถึงแรงกดดันที่เพิ่มสูงขึ้น และแรงผลักดันเพิ่มเติมจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เมื่อปัญหาทางเศรษฐกิจส่งผลให้ความขัดแย้ง และความไม่ไว้วางใจของประชาชนที่มีต่ออำนาจและการดำเนินการของรัฐสูงขึ้น จนทำให้เกิดการผลักดันการปฏิรูปทางการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2540 อันนำไปสู่เงื่อนไขในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขในรัฐธรรมนูญหลายข้อเองได้จำกัดการ

⁹ ทักษิณ เตียเฉลิมรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, พิมพ์ครั้งที่ 2, แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และคณะ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548), หน้า 227-228.

¹⁰ สมบัติ จันทรวงศ์, “บทบาทของเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจ และการเมืองไทย: ข้อสังเกตเบื้องต้น,” ใน รัฐ ทูน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 117-139.

¹¹ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน: 99 วันสมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย, หน้า 39.

มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง และได้สร้างเงื่อนไขที่ส่งเสริมอคติที่สนับสนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่¹² ในบริบทที่พื้นที่ทางการเมืองได้เปิดกว้างขึ้นต่ออำนาจทางการเมืองส่วนกลางและสภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอย พรรคไทยรักไทย ภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ก้าวขึ้นมาเป็นพรรครัฐบาลเสียงข้างมาก

จากบริบททางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีผลต่อชัยชนะจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 กลยุทธ์การหาเสียงของทางพรรคไทยรักไทยได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการทำการตลาดทางการเมือง (political marketing) โดยการนำเสนอแนวทางนโยบายที่ได้รับความนิยมจากประชาชนจำนวนมาก โดยที่ 3 นโยบายหลักทางสังคม ได้แก่ 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน และการพักหนี้เกษตรกร ได้สร้างแรงดึงดูดอย่างสูงต่อประชาชนในภาคชนบทและไม่เป็นทางการ ในขณะที่เดียวกัน ได้มีการนำเสนอผู้นำพรรคที่มีภาพลักษณ์ของผู้นำที่เข้มแข็งและเป็นคน “คิดใหม่ ทำใหม่” ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในภาคธุรกิจและสามารถที่จะนำความรู้และประสบการณ์ทางธุรกิจของตนมาใช้ในการแก้ปัญหาประเทศได้ โดยที่ผู้นำของทางพรรคเองนั้นไม่ได้เป็นเพียงแค่นักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นคนที่ภูมิหลังมาจากภาคชนบทและเข้าใจหัวอกของคนธรรมดาที่ต้องต่อสู้ชีวิตและทำมาหากินอย่างยากลำบาก¹³ ทั้งนี้ ทางพรรคเองได้ทำการดึงตัวนักการเมืองหน้าเก่าเข้ามาอยู่ในพรรคด้วย เพื่อประโยชน์จากฐานคะแนนเสียงที่นักการเมืองเหล่านี้มีอยู่¹⁴

จึงจะเห็นได้ว่ากลยุทธ์ทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยตั้งอยู่บนการนำเสนอนโยบายที่สามารถเรียกคะแนนนิยมจากมวลชนได้ เพราะลักษณะของนโยบายที่มีการเอื้อประโยชน์แก่คนจำนวนมากทั่วประเทศ ไม่ใช่ในนโยบายที่กระจุกตัวอยู่กับท้องถิ่น นับรวมถึงการดำเนินยุทธศาสตร์ทางการเมืองเรื่องภาพลักษณ์ของผู้นำ และการเมืองแบบเก่าในการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองผ่านเครือข่ายการเมืองท้องถิ่น และด้วยเหตุที่ฐานความนิยมที่มีต่อพรรคไทยรักไทยนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของผู้นำที่เข้มแข็งและแนวนโยบายที่มี

¹² อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “โครงสร้างทางการเมืองไทยสมัยใหม่: สถานภาพและปัญหา,” ใน 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย, กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ นवलน้อย ตริรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 14-22.

¹³ บุญอริ ยีหะ, นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ: การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 148-156.

¹⁴ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, Pluto-Populism in Thailand: Business Remaking Politics (Bangkok : Chulalongkorn University, 2003), p 4-6. Available from: <http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~ppasuk/plutopopulism.pdf> (accessed on 12 December 2004)

แรงดึงดูดใจสูงสำหรับกลุ่มประชาชนในภาคชนบท/ไม่เป็นทางการและกลุ่มธุรกิจภายในประเทศ ทำให้พรรคไทยรักไทยมีแรงจูงใจสูงในการดำเนินแนวนโยบายที่จะตอบสนองและสร้างความนิยมจากกลุ่มเป้าหมาย โดยจะให้ความสำคัญต่อภาพลักษณ์และอำนาจในการบริหารของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพื่อเป็นการรักษาฐานคะแนนเสียงและความมั่นคงทางการเมืองของทั้งทางพรรคและผู้นำต่อไป ในขณะที่การเพิ่มและรักษาอำนาจ รวมถึงบทบาทในการกำหนดนโยบายและการปกครองโดยคณะรัฐมนตรี จะมีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางและความมั่นคงภายในพรรค เพราะถ้ากระบวนการกำหนด นโยบายถูกแทรกแซงโดยมุ้งการเมืองและนักการเมืองท้องถิ่นแล้ว นโยบายจะขาดความชัดเจน ความต่อเนื่อง และสูญเสียลักษณะอันเป็นที่นิยมได้ การลดอำนาจและบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญในการดำเนินแนวยุทธศาสตร์นโยบายของรัฐบาลและการสร้างเสถียรภาพและความต่อเนื่องทางการเมือง

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระตุ้นและเพิ่มศักยภาพของตลาดภายในจำนวนมากได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นนโยบายซื้อเสียง หรือเป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมที่มีความใกล้เคียงกับนโยบายประชานิยม (populist policies) ของประเทศในแถบลาตินอเมริกา ซึ่งได้นำประเทศเหล่านั้นสู่ความไร้เสถียรภาพทางมหภาค โดยที่นโยบายของพรรคไทยรักไทยได้ถูกเรียกว่า นโยบาย “ประชานิยม” ตามแนวนโยบายของรัฐบาลในลาตินอเมริกา อย่างไรก็ตาม คำว่าประชานิยมในบริบทของไทย ดูจะเป็นคำที่ใช้ในความหมายที่ว่าเป็นที่นิยมของประชาชนมากกว่าที่จะเป็นอย่างไรในกรณีของประเทศในลาตินอเมริกา แต่จุดมุ่งหมายในการสร้างความนิยมน่าจะเป็นสิ่งที่เหมือนกันของทั้งสองกรณี และในกรณีของไทย เพราะนโยบายประชานิยมเป็นนโยบายอุดหนุนที่มีการใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์แนวทางนโยบายประชานิยมอย่างกว้างขวางว่าเป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และเป็นการดำเนินนโยบายโดยไม่คำนึงถึงวินัยทางการคลังที่จะมีผลต่อปริมาณหนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้นและมีความเสี่ยงอย่างมาก¹⁵ โดยเฉพาะในสถานะเศรษฐกิจของประเทศที่มีข้อจำกัดในเรื่องของศักยภาพตลาดภายใน และเศรษฐกิจไทยเองได้รับแรงกดดันจากความผันผวนของตลาดโลกและปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสูงเช่นกัน

ด้วยข้อจำกัดทางแรงจูงใจและแรงผลักดันทางการเมือง การดำเนินมาตรการในแนวทางประชานิยมจึงเป็นการต่อ ยอดต่อระลอกของการสร้างฐานคะแนนเสียงและเพิ่มอำนาจทางการเมืองของผู้นำรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย ที่มีนัยสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่น โดย “ท้าวرنกขมื่น” เป็นปรากฏการณ์สำคัญในฐานะกลไกหนึ่งของแนวนโยบายประชา

¹⁵ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “ทักษิณนิยม (อีกที),” ใน พิษทักษิณ, ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ openbooks, 2547), หน้า 184-186.

นิยมที่ได้มีการดำเนินการสร้างการปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างนายกรัฐมนตรีและประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงหน่วยราชการและการเมือง อันเป็นภาพที่สะท้อนถึงลักษณะและภาพของการอุปถัมภ์ผ่านกลไกอำนาจรัฐ อันมีผลสู่การตั้งข้อสังเกตถึงการหวังผลทางการเมืองของผู้นำรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย เมื่อพิจารณาประกอบกับระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับช่วงการเลือกตั้งและแรงกดดันทางการเมืองจากทั้งภายนอกและภายในพรรคเอง และการแสดงออกถึงความพยายามในการเจาะทะลวงเข้าสู่ปริมณฑลของท้องถิ่นจากอำนาจทางการเมืองส่วนกลาง นำไปสู่คำถามที่ว่า “ท้าวرنกขมึ้น” จะมีบทบาทต่อการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองในสังคมไทยอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบาทของความเป็นมาของเงินผันและแนวคิดพ่อขุนอุปถัมภ์
2. เพื่อทำการตรวจสอบในเบื้องต้นถึงผลของโครงการในการ “ท้าวرنกขมึ้น”
3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นและกลุ่มผลักดันทางการเมือง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. **ขอบเขตด้านเวลา** การศึกษาจะมีจุดสนใจอยู่ในช่วงระยะเวลาการ “ท้าวرنกขมึ้น” ระหว่างเดือนมิถุนายน-สิงหาคม 2547 และเป็นช่วงเวลาที่สภากาชาดทางการเมืองได้สร้างแรงผลักดันให้แก่กลุ่มทางการเมืองทั้งหลาย พร้อมจะพิจารณาถึงผลของ “ท้าวرنกขมึ้น” ที่ตามมาในปี 2548-2549 ด้วย
2. **ขอบเขตด้านเนื้อหา** การพิจารณาถึงการ “ท้าวرنกขมึ้น” จะตั้งอยู่บนฐานของเนื้อหาและข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งที่ปรากฏในสื่อและตามรายงานผลความก้าวหน้าโครงการ “ท้าวرنกขมึ้น” ของผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548 รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาของการ “ท้าวرنกขมึ้น” จากข้อมูลทุกมิติตามรายงานการนำเสนอของสื่อ พร้อมทั้งงานวิจัยและข้อเขียนทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาจะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงพรรณนาความ (analytical description) โดยเน้นการศึกษาจากข้อมูลเอกสารเป็นหลัก เช่น ตำรา วิชาการ หนังสือ นิตยสาร บทความ หนังสือพิมพ์ และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภาครัฐและเอกชน แล้วจึงจะนำมาพิจารณาและวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงกลไกที่เชื่อมโยงปัจจัยและตัวแปรต่างๆเข้าด้วยกัน อันจะนำไปสู่การตอบคำถามที่ได้ตั้งไว้ในการศึกษา

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทำการสำรวจและสร้างความเข้าใจต่อมาตรการของรัฐที่ไม่เป็นทางการในรูปของ “ทวิรัณขมึน” ในเรื่องของกลไกการทำงานและการดำเนินการ
2. เพื่อทำความเข้าใจภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ผ่านการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสัมพันธ์ของประชาชนและอำนาจรัฐ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวทางในการพิจารณาถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ จะดำเนินการโดยการแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือในส่วนที่เป็นเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในระบบพหุนุอุปถัมภ์ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาถึงกลไกและช่องทางทำงานของระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองซึ่งแอบอิงอยู่กับผู้นำรัฐบาลที่เชื่อมโยงตนเองเข้าโดยตรงกับประชาชน พร้อมทั้งสร้างฐานความชอบธรรมและความมั่นคงทางการเมืองผ่านพฤติกรรมทางการเมืองดังกล่าว และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของกลไกงบประมาณของรัฐจะได้นำไปใช้ใน รูปแบบของ “เงินผัน” โดยการพิจารณาจะกระทำอยู่บนวัตถุประสงค์ในการทำความเข้าใจถึง พัฒนาการและความต่อเนื่องของกลไกการใช้จ่ายงบประมาณและความพยายามของภาครัฐในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นและภาคชนบท ด้วยจุดมุ่งหมายทางการเมืองทั้งที่ได้และไม่ได้ ประกาศ ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวอ้างถึงความยากจนและเหลื่อมล้ำทางสังคม การกระจายอำนาจที่สมควรเป็นในระบอบประชาธิปไตย หรือผลทางการเมือง ทั้งในระยะสั้นที่เป็นแค่ในรูปของคะแนนนิยม และในระยะยาวที่มีนัยในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสถาบันอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น เป็นสำคัญ

2.1.1 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบพหุนุอุปถัมภ์

ระบบพหุนุอุปถัมภ์เป็นชื่อเรียกระบบการปกครองในยุคที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ขึ้นมาใช้อำนาจปกครองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500-2506 อันมีลักษณะพิเศษในเรื่องของความเป็นส่วนตัวของผู้นำที่มุ่งเน้นการปกครองประชาชนเหมือนพ่อปกครองลูก หรือเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ที่มีมิติทางสังคมของความเอื้ออาทรและเอาใจใส่ แต่ก็พร้อมที่จะดำเนินมาตรการลงโทษเพื่อที่จะทำการจัดระเบียบของ “ลูกๆ” ด้วยเช่นกัน และเมื่อพิจารณาในเรื่องของระบบความสัมพันธ์ ระบบพหุนุอุปถัมภ์ได้รับการจัดเป็นระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองที่เป็นทางการระหว่างผู้นำรัฐและประชาชน ซึ่งมุ่งเน้นการจัดระเบียบสังคมและการสร้างความมั่นคง (order and stability) จากปฏิบัติการของผู้นำที่ได้รับการเอื้อหนุนและเป็นไปตามกรอบความคิดในการจัดลำดับขั้นทางสังคมและลักษณะพิเศษทางสังคมของผู้นำ

ที่ได้ถูกสร้างขึ้นมา ปัจจัยเหล่านี้ได้ประกอบขึ้นเป็นฐานแห่งความชอบธรรมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพยิ่งของการปกครองในระบบพ่อขุนอุปถัมภ์

2.1.1.1 แนวคิดพ่อขุนอุปถัมภ์ในสังคมไทย

ถึงแม้ว่าการปกครองในรูปแบบของระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการจะได้รับยกย่องว่าขานนามที่สุดในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่แนวความคิดของระบบพ่อขุนอุปถัมภ์ไม่ใช่สิ่งใหม่ในสังคมไทย ในด้านหนึ่ง ระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ได้มีการกล่าวอ้างมาตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหง แต่ในอีกด้านหนึ่ง แนวความคิดพ่อขุนอุปถัมภ์เป็นความคิดที่ได้มีส่วนถูกสร้างและพัฒนาขึ้นเพื่อประโยชน์ทางการเมืองในการจัดลำดับขั้นทางสังคมและสถานะทางอำนาจ และทำหน้าที่เป็นกลไกในการสร้างความชอบธรรมและผลิตซ้ำความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยเฉพาะในมิติเรื่องของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้ปกครอง หรือ “พ่อ” และผู้ถูกปกครอง หรือ “ลูกๆ”

ในสายตาของนักวิชาการ โดยเฉพาะนักมานุษยวิทยาชาวต่างประเทศ มโนทัศน์ในเรื่องของ “บุญ” (merit) ในคติทางพุทธศาสนา มีความสำคัญยิ่งในฐานะของเกณฑ์ในการกำหนดและอธิบายการจัดลำดับขั้นและสถานะภาพทางสังคมของไทยที่มีลักษณะความเหลื่อมล้ำทางด้านสถานะและขั้นทางอำนาจอย่างชัดเจน¹ จากงานวิจัยของ ยศ สันตสมบัติ ที่ได้ทำการศึกษาถึงชีวประวัติของผู้นำทางการเมืองจำนวน 20 ท่าน ซึ่งต่างเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500-2525 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงความสำคัญของอุปนิสัย หรือลักษณะทางสังคมที่มีผลและความสำคัญต่อสภาวะความเป็นผู้นำ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สร้างผลจากภายใน (endogenous factor) ที่ ยศ เชื่อว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ได้ขาดหายไปจากการวิเคราะห์และอธิบายถึงความสำเร็จของผู้นำทางการเมืองที่งานศึกษาทางวิชาการจำนวนมากได้ละเลย และจากการศึกษาได้พบว่า กรอบของลักษณะร่วมทางสังคมของผู้นำทางการเมืองจะปรากฏออกมาในรูปของภาพลักษณ์ความเป็นผู้มีบุญญาธิการ อันมีผลในการอธิบายถึงการมีสถานะและอำนาจที่เหนือกว่าบุคคลอื่นในสังคมไทย รวมทั้งเป็นผู้ที่มีแรงผลักดันเพื่อที่จะประสบความสำเร็จ มีความขยันขันแข็ง อดทนอดกลั้น ทั้งยังกล้าเสี่ยงและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน มีความนิยมชมชอบในการแข่งขันและบรรลุซึ่งความสำเร็จ รวมทั้งเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และมีลักษณะเป็นนัก “ปฏิบัตินิยม” ควบคู่กันด้วย ในขณะที่เดียวกัน ลักษณะทางสังคมของผู้นำยังได้ถูกแสดงออกถึงความเป็นผู้ที่สามารถสร้างสัมพันธ์ภาพอันดีกับผู้ซึ่งมีอำนาจและทรัพยากรที่

¹ Lucien M. Hanks, “Merit and Power in the Thai Social Order,” *American Anthropologist* 64 (December 1962), pp.1247-1261.

เหนือกว่า และสามารถให้ความอุปถัมภ์อันดีต่อลูกน้องผู้แสดงออกถึงความซื่อสัตย์และจงรักภักดี อันเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์บนฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวและความเมตตาากรุณา ทั้งนี้ ผู้นำทางการเมืองยังมีภาพลักษณ์ของการเป็น “พ่อ” ผู้ที่มีความเมตตาากรุณา พร้อมที่จะรับผิดชอบช่วยเหลือและปกป้อง “ลูก” และเป็นผู้ที่มีความใจกว้างและ “ให้” ประโยชน์ต่อลูกและบริวารอย่างสม่ำเสมอเพื่อแลกเปลี่ยนกับความซื่อสัตย์และจงรักภักดีต่อตนเอง² โดยองค์ประกอบทั้งหลายเหล่านี้ต่างมีส่วนในการเสริมสร้างอุดมการณ์ทางอำนาจ ศรัทธา ความหวัง และความชอบธรรมทางการเมือง

หนึ่งในนัยสำคัญในงานของยศ จะได้แก่ข้อสังเกตถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้นำและผู้ตาม อันเป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ตอบสนองซึ่งกันและกันระหว่างทั้งสองฝ่าย พร้อมทั้งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญยิ่งในการสัมฤทธิ์ซึ่งเป้าหมายทางการเมืองของผู้นำที่ได้ตั้งไว้ แต่ในขณะเดียวกัน ข้อสมมุติฐานในเรื่องความสำคัญของบุคลิกภาพทางสังคมของผู้นำที่มีต่อความสำเร็จทางการเมืองของยศ อาจจะไม่ได้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดแต่เพียงปัจจัยเดียว เพราะภูมิทัศน์และพลังทางเศรษฐกิจการเมืองที่มีความจำเพาะตามแต่ละช่วงเวลา อาจจะเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งในการผลิตและสร้างอิทธิพลต่อบุคลิกภาพของผู้นำได้ และวัฒนธรรมทางการเมืองจะมีส่วนช่วยในการกำหนดการเกิดขึ้นของลักษณะบุคลิกภาพของผู้นำในแต่ละยุคสมัยได้ด้วย เช่น งานของ James Ockey ได้ทำการศึกษาถึงการปรับเปลี่ยนของทัศนคติที่มีต่อความเป็นผู้นำที่ชอบธรรม (legitimate leadership) ในสังคมไทย ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ทัศนคติของผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูงและไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อทุจริตต่างๆ รวมทั้งภาพลักษณ์ของผู้นำได้เกิดความหลากหลายขึ้นระหว่างผู้นำในภาคเมืองและภาคชนบท อย่างไรก็ตาม บทสรุปของ Ockey ยังคงยืนยันถึงความสำคัญและการสืบเนื่องภาพลักษณ์ที่มีลักษณะเป็น “พระคุณ” หรือ การให้การอุปถัมภ์บนฐานของความเมตตาากรุณา³ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นส่วนตัวและมีความใกล้เคียงกับลักษณะทางสังคมของผู้นำที่ยศได้กล่าวถึงในเบื้องต้น

ดังนั้น การปกครองในระบบพ่อขุนอุปถัมภ์จึงเป็นระบบการปกครองที่สะท้อนให้เห็นถึงภาพลักษณ์ที่ชัดเจนของกรอบแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม ในฐานะ “พ่อ” และ “ลูก” และลักษณะทางสังคมและบุคลิกภาพของจอมพลสุภะดีก็ได้เป็นไปตามลักษณะของผู้นำที่มี “ความเป็นไทย” หรือตามลักษณะการปกครองที่ได้มีการอ้างอิงไปถึงยุคพ่อขุนในสมัย

² ยศ สันตสมบัติ, *อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย*, (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 250-254.

³ James Ockey, “Thai Society and Patterns of Political Leadership,” *Asian Survey* 36, No. 4 (April 1996), pp.345-360.

สุขุขทัย และแอบอิงเข้ากับคติของเทวราชาที่ตั้งอยู่บนฐานของผู้มีบุญญาธิการตามคติในพุทธศาสนา

อย่างไรก็ดี แนวความคิดในเรื่องของความสัมพันธ์ในระบบพ่อขุนเป็นชุดความคิดที่ได้รับการเพิ่มเติมและปรับปรุงเข้ากับอุดมการณ์ชาตินิยมและกรอบความคิด “ความเป็นไทย” ที่ได้ถูกสร้างขึ้นมาตั้งแต่ในสมัยรัชการที่ 5 ภายใต้บริบทของการแย่งชิงอำนาจภายในระหว่างกลุ่มขุนนางและราชสกุล ด้วยวัตถุประสงค์ในการรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างเชิงอำนาจในสังคมไทยระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองที่ได้กำหนดระยะสูงต่ำทางชั้นอำนาจระหว่างผู้นำรัฐและประชาชน⁴ และได้ถูกปรับปรุงเพิ่มเติมโดยปัญญาชน เช่น หลวงวิจิตรวาทการและม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ โดยเฉพาะในกรณีของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ที่ได้ทำการเชื่อมโยงความคิดทางพุทธศาสนาเข้ากับอำนาจของพระมหากษัตริย์และผู้นำทางการเมืองที่ชอบธรรม และสร้างฐานอุดมการณ์ขึ้นมารองรับปฏิบัติการทางสังคมของ “การปกครองแบบไทย” ที่มีผู้กระทำหลักคือ “ผู้ปกครองแบบไทย” อันมีผลต่อกรอบความคิดที่จำกัดพื้นที่ให้ผู้ถูกปกครองจำเป็นที่จะต้องเป็น “ผู้รู้ต่ำรู้สูง” และเห็นด้วยคล้อยตามถึงประโยชน์ของการปกครองในลักษณะของรัฐอำนาจอรวมศูนย์ โดยการอุปถัมภ์จากผู้ปกครองที่มีอำนาจและทรัพยากรเหนือกว่าจะทำหน้าที่เป็นฐานแห่งความชอบธรรม เพราะผู้เป็น “พ่อ” จะรู้ดีกว่า “ลูก” และเป็นผู้ที่มีอำนาจบทบาทและหน้าที่ในการให้การอุปถัมภ์และลงโทษ “ลูก” ที่ไม่ปฏิบัติตาม ในขณะที่เดียวกัน ลักษณะของอุดมการณ์ทางสังคมดังกล่าวได้ถูกผลิตและปรากฏออกมาเป็นที่ประจักษ์ก่อนที่จอมพลสฤษดิ์จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยได้ถูกผ่านการกระทำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ได้พยายามสร้างความนิยมในหมู่ประชาชน ด้วยการแสดงตนเป็นผู้นำที่ดีสอดคล้องเข้ากับคติทางพุทธศาสนา เช่น การกล่าวอ้างถึงความสัมพันธ์ในการปกครองของตนเองที่เปรียบเข้ากับการปกครองในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งเป็นลักษณะการปกครองในรูปแบบพ่อปกครองลูก การตั้งพรรคเสรีนิยมคึกคึกที่ได้นำเอาชื่อพรรคมาจากพระแท่นของพ่อขุนรามคำแหง การให้การอุปถัมภ์ทางศาสนา และการดำเนินนโยบายทางด้านสังคมและศิลปวัฒนธรรม เป็นสำคัญ⁵

ดังนั้น แนวคิดพ่อขุนอุปถัมภ์ในสังคมไทยจึงเป็นแนวคิดที่มีวิวัฒนาการและความต่อเนื่องมาจากระบอบการปกครองที่มีมาก่อนหน้าการปกครองในสมัยจอมพลสฤษดิ์ และได้ถูกสร้างขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งต่อมาแนวคิดพ่อขุนอุปถัมภ์จะได้สร้างกรอบอุดมการณ์

⁴ Scot Barme, *Luang Wichit Wathakan and the Creation of a Thai Identity* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993), pp.14-39

⁵ สายชล สัตยานุรักษ์, “การสร้าง “ความเป็นไทย” กระแสหลัก และ “ความจริง” ที่ “ความเป็นไทย” สร้าง,” *ฟ้าเดียวกัน* 3,4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2548): 50-66.

ความคิดที่เหมาะสมต่อการเข้าสู่และควรรวมอำนาจทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและการเมืองที่สุกงอมและพร้อมต่อการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง

2.1.1.2 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

การก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ด้วยการรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 เป็นการเริ่มต้นระบบการปกครองที่ ทักษิณ เจริญเจริญ ได้เรียกว่า “ระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ” (Despotic Paternalism) ที่มีลักษณะเป็น “การปกครองแบบไทย” ด้วย “ผู้ปกครองแบบไทย” ซึ่งมูลเหตุสนับสนุนที่สำคัญคือ การที่จอมพลสฤษดิ์เป็นผู้นำทางการเมืองที่มีภูมิหลังทางการศึกษาในประเทศไทย ซึ่งต่างจากผู้นำท่านอื่นก่อนหน้าจอมพลสฤษดิ์ ที่ต่างเป็นผู้ซึ่งได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ และจอมพลสฤษดิ์ยังเป็นผู้ที่เชิดชูและให้ความสำคัญกับสถาบันกษัตริย์ในฐานะที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจของชาติ นับเป็นความแตกต่างอีกประการที่มีนัยสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในการจัดลำดับชั้นทางสังคมโดยให้ความสำคัญกับสถาบันกษัตริย์ที่ได้ถูกลดบทบาทลงอย่างมากในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมทั้งการประกาศอย่างชัดเจนของจอมพลสฤษดิ์ ว่าการเมืองจะต้องอาศัยหลักการของไทย โดยละทิ้งอุดมการณ์ของต่างประเทศและส่งเสริม “ประชาธิปไตยแบบไทย” ที่เน้นการจัดระเบียบและสร้างความมั่นคงผ่านการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองเป็นหลัก⁶ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมระบบราชการไว้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการปิดพื้นที่ทางการเมืองเพื่อลดความขัดแย้งจากการแข่งขันแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ผ่านการปราบปรามและจำกัดกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งจอมพลสฤษดิ์เล็งเห็นว่าเป็นปัจจัยคุกคามและจำเป็นจะต้องจัดการเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ

อย่างไรก็ดี ลักษณะที่โดดเด่นและสร้างชื่อเสียงให้กับจอมพลสฤษดิ์และระบบพ่อขุนอุปถัมภ์จะได้แก่ลักษณะของระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือลูกๆ การรักษาความเรียบร้อยในครอบครัว การส่งเสริมสุขภาพและศีลธรรม การออกคำสั่งในการรักษาระเบียบ และการออกเยี่ยมเยียนลูกๆ ที่ต่างเป็นกระบวนการรวมศูนย์อำนาจการปกครองของผู้นำรัฐบาลและดำรงอยู่บนฐานของความพยายามในการสร้างความชอบธรรมผ่านระบบอุปถัมภ์ในระดับมหภาคอันปรากฏออกมาในรูปของมาตรการการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมต่างๆ เช่น การควบคุมราคาของสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวัน อาทิ ข้าว กาแฟ และมะพร้าว หรือการสั่งลดราคาค่าไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งต่างเป็นการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ขึ้นระหว่างผู้นำ

⁶ ทักษิณ เจริญเจริญ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, พิมพ์ครั้งที่ 2, แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548), หน้า 189-206.

รัฐบาลและประชาชน โดยมีการใช้มาตรการทางการคลังที่ไม่อยู่ในกระบวนการงบประมาณตามปกติและมีการนำรายได้จากสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาลมาใช้เพื่อการบรรลุจุดประสงค์ทางการเมือง ทั้งนี้ การกระทำเหล่านี้ยังไม่รวมถึงความสำเร็จในการจัดระเบียบสังคมผ่านมาตรการปราบปรามและความรุนแรง เช่นการประหารชีวิตผู้ต้องหาวางเพลิง และปฏิบัติการทางสังคมด้านศีลธรรมและสุขภาพในรูปของนโยบาย/มาตรการกำจัดยาเสพติด โดยที่นโยบายทั้งหลายตั้งอยู่บนโครงสร้างทางการเมืองที่เอื้อหนุนต่อการสั่งและดำเนินการที่รวดเร็วจากอำนาจของมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ที่ได้ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจที่เด็ดขาดและสามารถระทำการตัดสินใจโดยผ่านขั้นตอนแคมป์ติคณະรัฐมนตรี ซึ่งต่างเป็นบริวารและผู้ใกล้ชิดของจอมพลสฤษดิ์ทั้งสิ้น⁷

นโยบายและมาตรการจากส่วนกลางได้รับการต่อยอดเพิ่มเติมจากการ “เข้าถึง” ของจอมพลสฤษดิ์ ด้วยการกระทำผ่านรูปของการออกเดินทางโดยไม่ได้มีหมายกำหนดการล่วงหน้า เพื่อทำการ “เยี่ยมเยียนครอบครัว” และ “ลูกๆ” ในต่างจังหวัด และรับทราบถึงปัญหาความเดือดร้อนด้วยวัตถุประสงค์ในการสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในชาติ และเป็นการกระทำของผู้นำรัฐในฐานะของ “พ่อ” ผู้ทำหน้าที่เจือจุนและช่วยเหลือ “ลูกๆ” โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ได้เติบโตมา และการเดินทางเยี่ยมเยียนประชาชนได้ส่งผลให้เกิดการจัดสร้างโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานจำนวนมากตามคำขวัญที่ว่า “น้ำไหล ไฟดี โทรศัพท์ถึง” ซึ่งเป็นหลักการในการสนองความต้องการของประชาชนด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ได้ถูกกำหนดขึ้นจากฝ่ายบริหารในส่วนกลาง ดังนั้น การเดินทางตรวจราชการและดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นมาตรการในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองผ่านการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่แผ่อาณาบริเวณครอบคลุมไปทั่วประเทศ⁸

2.1.2 เงินผัน : ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย

ระบบอุปถัมภ์ที่ได้ถูกสร้างขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ผ่านมาตรการการพัฒนาและสวัสดิการสังคมและประสบความสำเร็จอย่างสูงนั้น เป็นมาตรการทางการเมืองที่ทรงประสิทธิภาพยิ่ง โดยเฉพาะในการเสนอโครงการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมและจับต้องได้ และการแสดงออกที่สะท้อนให้เห็นถึงความเอาใจใส่ต่อประชาชน ซึ่งการสร้าง ความชอบธรรมทางการเมืองดังกล่าวได้ตั้งอยู่บนฐานของความสามารถในการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้นำรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว ด้วยการ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 227-243.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 243-247.

ใช้มาตรา 17 ตามรัฐธรรมนูญในการปกครอง รวมถึงลักษณะทางสังคมของผู้คนที่มีความโดดเด่น และช่วยในการสนับสนุนการดำรงอำนาจทางการเมือง

อย่างไรก็ดี เมื่อระบบรัฐสภาได้เริ่มเข้ามามีบทบาทที่มากขึ้นในกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ อำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจและดำเนินนโยบายของรัฐบาลจะถูกตรวจสอบและคัดค้านจากฝ่ายค้าน หรือพรรคร่วมรัฐบาลและกลุ่มการเมืองภายในพรรครัฐบาลเองในหลายกรณี ทำให้การดำเนินมาตรการ/นโยบายทางการเมืองได้ถูกจำกัดไว้ในกรอบของรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบของฝ่ายการเมืองต่างๆในระบบรัฐสภา

ในกรณีของประเทศไทย ภาคชนบทที่เป็นพื้นที่ที่คนหนุ่มมากของประเทศอาศัยอยู่ ได้กลายเป็นฐานทางการเมืองที่ทรงประสิทธิภาพอย่างยิ่งในการกำหนดและชี้ขาดชัยชนะการเลือกตั้งและการเข้าสู่สู่อำนาจทางการเมือง การใช้นโยบายหรือมาตรการทางการคลังในการผันเงินเข้าสู่ภาคชนบทเพื่อจุดมุ่งหมายทางการเมืองจึงได้กลายเป็นหนึ่งในมาตรการทางการเมืองของรัฐบาลที่ทรงประสิทธิภาพอย่างยิ่งในระยะสั้น กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการผันเงินงบประมาณและการมุ่งหวังทางการเมือง ได้มีการศึกษาโดย เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม โดยพิจารณาถึงนโยบายทางเศรษฐกิจในยุคของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ ที่ได้มีการกำหนดและน่านโยบาย “เงินผัน” หรือการผันงบประมาณลงสู่พื้นที่ชนบทที่มีจำนวนงบประมาณที่ได้ตั้งไว้ในเบื้องต้นในปี พ.ศ. 2518 ด้วยจำนวนสูงถึง 2,500 ล้านบาท และทำการศึกษาถึงประสิทธิภาพของนโยบาย จุดมุ่งหมาย และผลการดำเนินงานที่ตามมา โดยเกริกเกียรติได้พบว่า ถึงแม้ว่ารัฐบาลคึกฤทธิ์จะได้ประกาศว่าจุดมุ่งหมายของนโยบายเงินผันเป็นจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อได้พิจารณาเพิ่มเติมแล้ว โครงการที่ได้มีการดำเนินการต่างเป็นโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านคมนาคมและชลประทาน ซึ่งไม่ได้เป็นโครงการที่ได้รับการศึกษาวางแผนมาก่อนและได้รับการเร่งรัดในการสร้างอย่างมาก จนทำให้สิ่งก่อสร้างที่เป็นผลสัมฤทธิ์ไม่สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกรณีของถนนหลายสายที่มีอายุการใช้งานเพียงแคปีเดียว ทำให้เข้าใจได้อย่างชัดเจนว่า จุดมุ่งหมายของโครงการเงินผันจริงๆแล้ว เป็นจุดมุ่งหมายทางการเมืองเพื่อการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองภายใต้สภาวะที่แรงกดดันมาจากทั้งภายในผ่านรูปของพรรคร่วมรัฐบาลและฝ่ายค้าน และภายนอกที่กระทำโดยการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และที่โครงการเงินผันเกิดขึ้นได้ เพราะความสามารถของพรรคกิจสังคมในการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มีประสิทธิภาพในการอนุมัติผ่านร่างนโยบายในสภาผู้แทนราษฎรได้⁹

⁹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงิน (กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 9-52.

ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงผลการดำเนินงานของนโยบายเงินผันในมิติทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ได้พบว่า การใช้จ่ายทางการคลังของภาครัฐเป็นไปอย่างสูญเปล่า เพราะโครงการหลายโครงการมีอายุการใช้งานที่ต่ำ การดำเนินงานไม่ได้รับการประสานงานที่ดี โครงการที่ถูกสร้างขึ้นไม่มีความเหมาะสมต่อความต้องการในพื้นที่ และมีการรั่วไหลของงบประมาณเข้าสู่ผู้มีอิทธิพลทั้งในและนอกระบบราชการที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณของรัฐ ในขณะเดียวกัน การใช้จ่ายของรัฐเป็นการกระทำที่ไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมของผู้รับ เพราะไม่ได้มีการพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริง ไม่ได้มีการคำนึงถึงความสามารถทางการคลังของแต่ละจังหวัด และมีผู้เสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินที่ไม่รอบคอบ เพราะในภาคที่มีความต้องการสูง รัฐบาลกลับไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้ตามความต้องการ และโครงการเงินผันเองมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อจากการเพิ่มจำนวนเงินและขยายตัวของรายได้ของแรงงานรับจ้างในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนจะต้องเป็นผู้แบกรับภาระเงินเฟ้อเพิ่มเติม นอกเหนือจากการที่ประชาชนมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนทัศนคติไปสู่การบริโภคที่เกินพอดี และทำให้วัฒนธรรมการซื้อของฟุ้งเฟ้อเกิดขึ้นในภาคชนบทด้วย ซึ่งต่างเป็นต้นทุนสาธารณะที่แลกมาด้วยประโยชน์ในการเลือกตั้งและวัตถุประสงค์ทางการเมืองของพรรครัฐบาล¹⁰

ผลทางการเมืองของโครงการเงินผันในสมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์ ถือได้ว่าประสบความสำเร็จในระยะสั้น แต่ต่อรัฐบาลคึกฤทธิ์เองก็ไม่สามารถทนทานแรงกดดันจากพรรคร่วมรัฐบาลและความขัดแย้งจากการจัดสรรทรัพยากรทางการเมืองที่ไม่ลงตัว นำไปสู่การยุบสภาและการแก่งแย่งทางการเมืองครั้งต่อไป¹¹

อย่างไรก็ดี มาตรการเงินผันไม่ได้มีแหล่งที่มาจากการเริ่มต้นและดำเนินการของฝ่ายการเมืองแต่เพียงด้านเดียว แต่ยังมีกรณีตัวอย่างของมาตรการเงินผันที่ได้รับการดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐและได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนจากแหล่งเงินทุนภายนอก เช่น ในกรณีของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund: SIF) ที่เกิดขึ้นภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 โดยได้ธนาคารโลก (World Bank) เป็นผู้สนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กู้ยืมจำนวน 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 4,800 ล้านบาท แก่รัฐบาลไทยภายในระยะเวลาทั้งสิ้น 40 เดือน เพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนและรัฐบาลไทยจะทำการชำระคืนจากรายจ่ายของรัฐตามกำหนดปีงบประมาณ โดยจะมีดำเนินการด้วยหน่วยงานของรัฐ หรือองค์การอิสระภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ และจะมีบทบาทในการจัดสรรทุนให้องค์กรอื่นโดยไม่ดำเนินการเองบนวัตถุประสงค์ในการพัฒนาความเข้มแข็งและสร้างเสริมทุนทางสังคมของชุมชน และมี

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-155.

¹¹ สมาน ทองศรี, ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

กลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่ม NGOs (non-governmental organizations)/องค์กรชุมชน ท้องถิ่นตามเครือข่ายพื้นที่และประเด็นปัญหา พร้อมมุ่งเน้นการให้ทุนสนับสนุนชุมชนในการสร้าง กระบวนการและกลไกสำหรับประชาชนในระดับต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ กองทุน ในลักษณะของการบริหารแบบกระจายอำนาจเพื่อสร้างกระบวนการประชาสังคมและ สนับสนุนชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ¹² ด้วยการให้องค์กรชุมชนและผู้คนใน ท้องถิ่นทำโครงการเสนอเพื่อขอรับเงินสนับสนุน โดยที่สมาชิกของชุมชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมใน การช่วยเหลือทางด้านแรงงานหรือเงินต่อโครงการที่ได้ทำการเสนอและรับการอนุมัติ ด้วย วัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วมของชุมชน

จากผลการศึกษาของ อมรา พงศาพิชญ์และคณะในรายงานโครงการวิจัยเรื่องระบบและ กลไกเพื่อการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา ได้พบว่า จุดแข็งของกองทุนเพื่อการลงทุนทาง สังคมจะอยู่ที่กรอบแนวคิดและวิถีทัศน์ในการดำเนินการที่มีความครอบคลุมและสอดคล้องกับ กระบวนทัศน์ที่เน้นการพัฒนาให้ชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนแนวความคิดในการให้ทุน สนับสนุนที่เพิ่มความสำคัญให้กับบทบาทและการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของผู้รับ ทุน แทนที่จะเป็นแต่ผู้รับแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งจะสามารถตอบสนองความต้องการของ ผู้ด้อยโอกาสได้อย่างชัดเจนกว่าแนวทางปฏิบัติของการให้ความช่วยเหลือที่เคยได้กระทำมา รวมถึง กองทุนยังมีจำนวนเงินทุนที่มั่นคงและพอเพียงต่อการดำเนินการ ทำให้ผู้บริหารกองทุนไม่ ต้องออกไปหาแหล่งสนับสนุนเพิ่มเติม และได้มีการตรวจสอบกันเองในด้านการปฏิบัติการใน สำนักงานส่วนกลาง ส่งผลให้ปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันของกองทุนในส่วนกลางไม่ได้เป็นประเด็น สำคัญในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ดี จุดอ่อนของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมได้มีอยู่ในเรื่องของความที่การ ดำเนินงานของทางกองทุนไม่ได้ครอบคลุมถึงผู้ด้อยโอกาสที่ไม่ได้อยู่ในเครือข่ายขององค์กรชุมชน ในโครงการของทางกองทุน และองค์กรชุมชนที่ไม่เข้มแข็ง ในขณะเดียวกัน ผู้ด้อยโอกาสไม่ได้มี ตัวแทนอยู่ในกระบวนการก่อตั้งกองทุนที่ได้ถูกดำเนินการและกำหนดกรอบปฏิบัติการโดยภาครัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนทั้งทางกรอบแนวคิดและการปฏิบัติ เพราะการใช้ กรอบทุนทางสังคมมาเป็นตัวชี้วัดและกำหนดกรอบการดำเนินการ ทำให้ไม่สามารถวัดผลลัพธ์ได้ โดยง่าย และแหล่งที่มาของเงินทุนมีภาพลักษณ์ไม่ดีในสายตาของนักวิชาการและ NGOs บาง กลุ่มที่ทำงานกับองค์กรชุมชน ทำให้อาจจะไม่ได้ได้รับความร่วมมืออย่างที่เหมาะสมเป็น แต่ปัญหาใน การดำเนินการที่สำคัญที่สุดจะได้แก่การที่มาตรฐานของโครงการตามรายภาคนั้นไม่เท่าเทียมกัน

¹² อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ, โครงการวิจัยเรื่อง ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการกองทุนเพื่อ การพัฒนา : การสังเคราะห์ภาพรวมองค์กรกองทุนเพื่อการพัฒนา: รายงานฉบับหลัก (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย สังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 3-4.

และมาตรฐานของการกลั่นกรองบุคคลในท้องถิ่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการไม่มีความชัดเจน ประกอบกับมาตรการตรวจสอบในระดับจังหวัดไม่เข้มแข็ง ทำให้เกิดการแทรกแซงและแสวงหาผลประโยชน์กับกองทุนจากทั้งตัวบุคคลและกลุ่มเครือข่าย หรือเครือข่ายอุปถัมภ์ของท้องถิ่น และมีผลทำให้โครงการจำนวนหลายโครงการต้องล้มเลิกไป¹³

2.2 กรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

บนฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการข้อขัดแย้งและจัดสรรทรัพยากรอันจำกัดระหว่างบุคคลและกลุ่มต่างๆ ผ่านกระบวนการตัดสินใจโดยกลุ่มตัวแทนในรูปของนักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาล ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองจากกลไกการเลือกตั้ง¹⁴ กิจกรรมของรัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ โดยบทบาทของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความปลอดภัยในการดำรงอยู่ของระบบการปกครองผ่านการให้บริการสาธารณะแก่ประชากรทั้งหลายในรูปของสินค้าสาธารณะต่างๆ (public goods) อาทิ ระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน¹⁵ หรือการสร้างกรอบกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์¹⁶ และมาตรการสนับสนุนทางเศรษฐกิจ ต่างเป็นบทบาทที่เป็นปัจจัยอันมีผลต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประชากรที่อยู่ภายในโครงสร้างของรัฐชาติ (nation-state) หนึ่ง

ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงความสำคัญของภาครัฐ ทั้งรัฐบาลและกลไกของรัฐ ในรูปของหน่วยงานและระบบราชการและในฐานะของผู้กระทำ ซึ่งถือครองอำนาจการบริหารและควบคุมจัดการ รวมทั้งมีบทบาทโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐ อันมีอิทธิพล

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-24.

¹⁴ พิจารณาถึงคำนิยามและรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Ricardo Blaug and John Schwarzmanterl, *Democracy : A Reader* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1988) และ Robert Dahl, Ian Shapiro and Jose Antonio Cheibub, ed., *The Democracy Sourcebook* (London: The MIT Press, 2003).

¹⁵ พิจารณาเพิ่มเติมถึงกรอบแนวคิดเบื้องต้นของสินค้าสาธารณะตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ได้ใน N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics*, 3rd edition (Ohio: Thomson South-Western, 2004), pp.225-228.

¹⁶ พิจารณาเพิ่มเติมถึงกรอบแนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกรอบกฎหมายและพฤติกรรมในระบบเศรษฐกิจและการเมืองได้ใน Nicolas Mercurio and Steven G. Medema, *Economics and the Law : From Posner to Post-Modernism* (New Jersey: Princeton University Press, 1999) โดยเฉพาะในบทที่ 4 และ 5 (หน้า 102-156) ที่ได้มีการอธิบายให้เห็นถึงพัฒนาการของแนวความคิดและข้อโต้แย้งที่สำคัญในประเด็นเรื่องของความสัมพันธ์ดังกล่าว

และความเกี่ยวเนื่องโดยตรงต่อกิจกรรมในระบบเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งสามารถที่จะสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นได้ในวงกว้างจากการตัดสินใจกระทำหรือดำเนินงานดังกล่าวนั้น ความสำคัญของกลไกและอำนาจรัฐจึงนับเป็นอิทธิพลที่สามารถเป็นได้ทั้งปัจจัยสนับสนุนและความเสี่ยงในเวลาเดียวกัน และบทบาทของผู้เล่นทางการเมืองทั้งหลาย (political actors) ไม่ว่าจะเป็นผู้นำการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หรือภาคประชาชน ต่างเป็นการดำเนินการที่แวดล้อมอยู่รอบวงโคจรของกิจกรรมและกลไกของรัฐ หรือในอีกนัยหนึ่ง การปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ ในกระบวนการทางการเมือง ต่างเป็นไปเพื่อการเข้าถึงหรือสร้างอิทธิพลเหนือกลไกและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐ และต่างเป็นการเข้ามาสัมพันธ์กันในรูปของการแข่งขันแย่งชิง หรือ ร่วมมือกัน เพื่อที่จะจัดสรรปันส่วนทรัพยากรที่กลไกและอำนาจรัฐมีอิทธิพลอยู่เหนือไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ มาตรการสนับสนุน หรืออิทธิพลทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งจะมีผลทำให้เส้นแบ่งระหว่างหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะและการสร้างภาพเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองอาจจะไม่ชัดเจนได้ในหลายกรณี โดยเฉพาะในกรณีที่มีผู้มีอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ได้มีพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking)¹⁷

การสร้างกรอบการวิเคราะห์ของงานชิ้นนี้ จึงจะมีจุดรวมของความสนใจอยู่ที่การพิจารณาถึงกรอบการวิเคราะห์พฤติกรรมและบทบาททางเศรษฐกิจการเมืองบางส่วนของผู้เล่นที่ถือครองอำนาจที่เป็นทางการจากตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง (authority) รวมถึงโครงสร้างแรงจูงใจของผู้เล่นดังกล่าวภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่ทั้งเอื้อหนุนและขัดขวางการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของผู้เล่นนั้น พร้อมทั้งลักษณะและรูปแบบการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้เล่นทางการเมืองในกลุ่มต่างๆ เพื่อการเข้าถึงและผลิตซ้ำฐานอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองของตน ผ่านโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รวมไว้ด้วยระบบความสัมพันธ์ที่แตกต่าง

2.2.1 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องตลาดการเมืองและการหวังผลทางการเมืองของรัฐบาล

หนึ่งในกรอบการพิจารณาเบื้องต้นถึงพฤติกรรม บทบาท และแรงจูงใจของผู้เล่นทางการเมืองทั้งหลาย สามารถทำได้โดยอาศัยพื้นฐานการพิจารณาและข้อสมมุติฐานทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้ในกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เล่นทางการเมืองทั้งหลาย โดยเฉพาะในข้อ

¹⁷ พิจารณาเพิ่มเติมถึงรายละเอียดของกรอบแนวคิดและข้อมูลเพิ่มเติมในเรื่องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตริวิรัตน์, “คอร์รัปชันค่าเช่าและพัฒนาการเศรษฐกิจ,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 21,4 (ธันวาคม 2546): 1-28.

สมมุติฐานของแนวความคิดทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ที่ว่าระบบการเมืองมีลักษณะเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์ที่คล้ายคลึงกับระบบตลาด กล่าวคือ ผู้เล่นทางการเมืองต่างเข้ามา มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและกันผ่านรูปแบบความสัมพันธ์เชิงตลาด ที่ต่างฝ่ายต่างทำการแลกเปลี่ยนซึ่งผลประโยชน์หรือสิ่งที่อีกฝ่ายไม่มี และผู้เล่นแต่ละคนหรือกลุ่มต่างมีเหตุมีผล (rationale) และมีพฤติกรรมในการตัดสินใจที่มุ่งเน้นอรรถประโยชน์ที่สูงสุดให้แก่ตนเอง (utility maximizing behavior) ไม่ว่าจะ เป็นในรูปแบบของผลกำไร สถานะทางสังคม งบประมาณที่จัดสรรให้แก่หน่วยราชการ อำนาจ หรือ โครงการงบประมาณ ภายใต้โครงสร้างสถาบัน (institutional framework) ที่มีความชัดเจน และมีความศักดิ์สิทธิ์และอำนาจในการบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กฎข้อบังคับ รัฐธรรมนูญ หรือ สถาบันในรูปองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมของผู้เล่นต่างๆ โดยตรง เป็นต้น ซึ่งจะทำงานเป็นตัวกำหนดและควบคุมพฤติกรรมของผู้เล่นในระบบตลาดการเมือง (political market) ให้เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย (positive sum game)¹⁸ ไม่ว่าจะ เป็นทั้งในระบบรัฐสภา (parliament) หรือ สหพันธรัฐ (federal) ก็ตาม

ในกรอบของความสัมพัทธ์เบื้องต้น ผู้เล่นที่สำคัญจะได้แก่ พรรคการเมือง นักการเมือง ข้าราชการ และประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง ที่ได้เข้ามา มีปฏิสัมพันธ์กันผ่านกระบวนการทางการเมืองบนฐานของกลไกการเลือกตั้งและกรอบรัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยที่นักการเมืองและพรรคการเมือง จะทำการกำหนดนโยบายของตนที่เป็นเสมือนสินค้าทางการเมือง และทำการ “นำเสนอ” และ “ขาย” สินค้านี้แก่ผู้บริโภคนหรือผู้ลงคะแนนเสียง ผู้มีบทบาทในการ “ซื้อ” สินค้าหรือลงคะแนนเสียง เพื่อเลือกนักการเมืองและ/หรือพรรคการเมืองที่มีนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อความต้องการของตน หรือสอดคล้องเข้ากับอุปสงค์ทางการเมืองของผู้ลงคะแนนเสียง โดยนักการเมืองและพรรคการเมืองจะเข้าไปทำหน้าที่ “ผลิต” สินค้าการเมือง¹⁹ ซึ่งจะเป็นกระบวนการที่กระทำร่วมกับข้าราชการในระบบราชการ ผู้ซึ่งสามารถที่จะเป็นได้ทั้งอุปสรรคและปัจจัยเกื้อหนุน ในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินการผลิตสินค้าทางการเมืองของภาครัฐภายในเวลาเดียวกัน โดยแรงจูงใจของข้าราชการจะอยู่ที่การสร้างผลงานในรูปแบบของการเข้าแย่งชิงและจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเข้าสู่หน่วยงานหรือองค์กรของตน เพื่อที่จะเพิ่มบทบาทความสำคัญของทั้ง

¹⁸ James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962), pp.17-31.

¹⁹ ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และ นवलน้อย ตริรัตน์, “ตลาดการเมือง ประชานิยม และอนาคตเศรษฐกิจสังคมไทย,” ใน *2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย*, กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ นवलน้อย ตริรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 128.

ตนเองและองค์การของตนตามปริมาณงบประมาณที่ได้แข่งขันแย่งชิงมา พร้อมความสามารถในการดำเนินกิจกรรมที่เพิ่มขึ้นตามมาด้วย

ดังนั้น ผู้เล่นทางการเมืองทั้งหลายจึงต่างมีแรงจูงใจในการดำเนินพฤติกรรมที่นำมาซึ่งอรรถประโยชน์สูงสุดแก่ตน โดยที่นักการเมืองและพรรคการเมือง ข้าราชการ และประชาชน จะพยายามแสวงหาให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงสูงสุด (vote maximization) งบประมาณที่จัดสรรได้สูงสุด (budget maximization) และทรัพยากรของภาครัฐที่ได้รับการจัดสรรเข้าสู่ภาคเอกชนและครัวเรือนในรูปของสินค้าสาธารณะ อาทิ โครงการงบประมาณสวัสดิการสังคม และเงินสนับสนุน (subsidies) ในระดับที่สูงที่สุด (income maximization) หรือจ่ายภาษีให้น้อยที่สุด (tax minimization) ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาตามตรรกะของกรอบแนวคิดข้างต้นแล้ว จะพบว่าบทบาทและพฤติกรรมของรัฐบาลไม่ใช่บทบาทตามอุดมคติของรัฐบาล ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลและคอยช่วยเหลือประชากรของตนด้วยความเมตตากรุณาและโอบอ้อมอารี แต่กลับกลายเป็นหน่วยทางการเมืองที่มีพฤติกรรมและแรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ตนเอง (utility-maximization agent) และมีจุดมุ่งหมายในการให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงที่มากที่สุดหรือเพียงพอต่อการเข้าสู่หรือดำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง โดยสร้างความชอบธรรมและผลิตซ้ำอำนาจของตนผ่านการ “ผลิต” อุปสงค์หรือสินค้าทางการเมืองที่จะตอบสนองต่อฐานคะแนนเสียงของตน พร้อมด้วยทางเลือกสรรกรณีในการจัดสรรผลประโยชน์กันเองภายในภาครัฐที่เพียงพอต่อการสร้างพันธมิตรกับกลไกของภาครัฐหรือหน่วยราชการต่างๆ เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินการของตน ภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ข้อบังคับและรัฐธรรมนูญ²⁰

อย่างไรก็ดี อุปสงค์ของผู้ลงคะแนนเสียงไม่ได้ปรากฏออกมาในรูปของความต้องการสินค้าสาธารณะที่เป็นรูปธรรมแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังสามารถแสดงออกมาในรูปแบบอื่น เช่นในเรื่องของเสถียรภาพทางด้านสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมือง เพราะปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมมีผลต่อความมั่นใจในการลงทุนของหน่วยธุรกิจในระบบเศรษฐกิจ และมีความเป็น

²⁰ ซึ่งกรอบความคิดในเรื่องบทบาทและพฤติกรรมของรัฐบาลนี้จะสอดคล้องเข้ากับแนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐของ Louis Althusser ที่ว่ารัฐมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ หน้าที่ในการปราบปราม (function by repression) และหน้าที่ในการครอบงำ (function by ideology) ผ่านกลไกความรุนแรง (repressive state apparatus) และกลไกเชิงอุดมการณ์ (ideological state apparatus) โดยที่กลไกความรุนแรงจะสร้างเงื่อนไขทางการเมืองที่เหมาะสมสำหรับการทำงานของกลไกทางอุดมการณ์เพื่อการผลิตซ้ำระบบความสัมพันธ์ทางการผลิตบนฐานอุดมการณ์ของชนชั้นปกครอง ที่จะคงไว้ซึ่งอำนาจในการปกครองและความสัมพันธ์เชิงขูดรีดในระบบทุนนิยม (capitalist relations of exploitation) ของชนชั้นปกครอง ซึ่งได้ยึดกุมอำนาจของรัฐไว้ พิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Louis Althusser, *Essays on Ideology* (New York: Verso, 1993), pp.17-29.

รูปธรรมมากกว่าเรื่องของความเท่าเทียมและประสิทธิภาพ เพราะเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นมีช่องทางในการชี้วัดผ่านดัชนีเช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ อัตราการว่างงาน และอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งถึงแม้ว่าจะสามารถบ่งบอกถึงแนวโน้มและสภาวะทางเศรษฐกิจได้เพียงแค่นี้ในระดับหนึ่ง²¹ แต่มีการนำเสนอที่ปรากฏเป็นรูปธรรมและมีผลต่อพฤติกรรมของหน่วยงานเศรษฐกิจภายในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจด้วย

ดังนั้น นอกเหนือจากผลงานที่เป็นรูปธรรมเช่นโครงสร้างสาธารณูปโภค มิติทางเศรษฐกิจจึงได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลที่ได้รับเลือกจากผู้ลงคะแนนเสียง จำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายหรือมาตรการที่มีส่วนในการแทรกแซงกลไกตลาด เพื่อที่จะเรียกคะแนนนิยมและความชอบธรรมในการดำเนินงานของรัฐบาล โดยเฉพาะในช่วงใกล้การเลือกตั้ง แรงจูงใจจะยิ่งมีสูงขึ้นในการที่จะใช้มาตรการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจดังกล่าว และมีแนวโน้มที่จะเลือกใช้มาตรการในระยะสั้น เพราะเห็นผลได้เร็วและชัดเจน พร้อมทั้งมีความคล่องตัวและสร้างผลตอบแทนที่ดีกว่าการดำเนินนโยบายในระยะยาวที่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา เพราะความลึกซึ้งและซับซ้อนของทั้งตัวนโยบายเองและพลวัตรของบริบทแวดล้อม โดยเฉพาะผลกระทบจากปัจจัยภายนอก (exogenous effects) เป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ และด้วยข้อจำกัด (constraint) ในระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่างเป็นปัจจัยและเงื่อนไขผลักดันที่ทำให้รัฐบาลมีแรงจูงใจที่จะโน้มเอียงต่อมาตรการระยะสั้น

ทั้งนี้ ข้อจำกัดของรัฐบาลในการดำเนินนโยบาย/มาตรการแทรกแซง จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อจำกัดในเรื่องของเอกภาพทางอำนาจที่รัฐบาลจะสามารถมีอยู่เหนือกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งจะได้แก่การที่รัฐบาลจำเป็นต้องแสวงหาและดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีกับระบบราชการ เพื่อการอำนวยความสะดวกในการใช้สอยทรัพยากรของรัฐ ทั้งในรูปบุคคล เครือข่าย และกลไกอำนาจรัฐ รวมทั้งข้อจำกัดทางด้านงบประมาณที่บีบบังคับให้รัฐบาลจำเป็นต้องแสวงหามาตรการแทรกแซงที่สามารถดำเนินการได้ภายในขอบเขตที่จะไม่ทำลายดุลยภาพของดุลบัญชีเดินสะพัด (the equilibrium of the balance of payments)²² อันจะมีผลต่อเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้จะไม่มีผล หรือมีผลผลักดันที่น้อยลง ในกรณีที่รัฐบาลรู้ล่วงหน้าว่าจะไม่ได้รับเลือกตั้ง หรือในกรณีที่รัฐบาลมีอำนาจควบคุมระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินมาตรการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ และดำเนิน หรือทำการกระจายรายได้สู่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นฐานเสียงทางการเมืองได้

²¹ พิจารณาถึงแนวทางในการคำนวณ รวมทั้งข้อได้เปรียบและข้อจำกัดของดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ได้ใน N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics*, pp.512-514.

²² Bruno S. Frey, *Modern Political Economy* (New York: A Halsted Press Book, 1978), pp.95-97.

พฤติกรรมของรัฐบาลในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจจึงจะตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่ว่ารัฐบาลจะมีวัตถุประสงค์สูงสุดที่การชนะการเลือกตั้ง ด้วยการได้มาซึ่งคะแนนเสียงที่สูงที่สุด หรือมากเพียงพอที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและได้มาซึ่งคะแนนเสียงข้างมากในรัฐสภา ในขณะที่ผู้ลงคะแนนเสียงจะมีแนวโน้มเอนเอียงและอ่อนไหวต่อผลลัพธ์เชิงบวกทางเศรษฐกิจ อันจะถูกแสดงออกมาบางส่วนทางพฤติกรรมทางการเมืองของการลงคะแนนเสียง รัฐบาลจึงจะพยายามทุกวิถีทางในการบิดเบือนระบบเศรษฐกิจเพื่อที่จะสร้างผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจที่น่าพอใจ ด้วยการใช้นโยบายและมาตรการแทรกแซงผ่านช่องทางการใช้จ่ายของภาครัฐและการแทรกแซงตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคมต่างๆที่จะมีผลต่อการคาดคะเนแนวโน้มทางเศรษฐกิจ ที่จะดำเนินทิศทางไปในเชิงบวก²³ เพื่อการอ้างถึงผลงานและความชอบธรรมทางการเมือง และในกรณีที่ได้มีการกระทำของรัฐบาลเกิดขึ้น แนวโน้มของความได้เปรียบของฝ่ายรัฐบาลจะมีสูงกว่าฝ่ายค้าน เพราะมาตรการแทรกแซงในระยะสั้นมีแนวโน้มที่จะมีผลต่อผู้ลงคะแนนเสียงที่จะทำการเปรียบเทียบถึงผลงานและการกระทำของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน เมื่อถึงเวลาที่จะต้องทำการลงคะแนน²⁴

บนฐานของแรงจูงใจในการกำหนดมาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ แนวนโยบายหรือมาตรการแทรกแซงระยะสั้นจะถูกนำมาใช้โดยรัฐบาลในช่วงก่อนการเลือกตั้ง ด้วยสาเหตุหลัก 3 ประการที่สำคัญ ได้แก่

1. ข้อจำกัดด้านเวลาของผู้ลงคะแนนเสียง เพราะผู้ลงคะแนนเสียงจะไม่มีโอกาสในการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่แท้จริงของนโยบาย/มาตรการของรัฐบาล ทั้งในเรื่องของประสิทธิภาพ ผลประโยชน์ หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง สืบเนื่องจากระยะเวลาในการตัดสินใจมีจำกัด ประกอบกับไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะทำการคาดเดาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกว่าผลลัพธ์ของนโยบายจะปรากฏเป็นรูปธรรม ก็จะเป็นในช่วงเวลาหลังการเลือกตั้งแล้ว
2. ข้อจำกัดทางด้านเวลาของรัฐบาล เพราะรัฐบาลจะมีแรงจูงใจในการดำเนินนโยบาย/มาตรการแทรกแซงในช่วงระยะเวลาก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งมีลักษณะเป็นวัฏจักร (cycle) ตามช่วงวงจรเวลาการเลือกตั้ง โดยรัฐบาลที่มีความมั่นใจในชัยชนะจากการ

²³ Paul Whitley, Political Control of the Macroeconomy : The Political Economy of Public Policy Making (London: Sage Publications, 1986), pp.38-41.

²⁴ Wynford Paul Grant, The Politics of Economic Policy (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993), p.26.

เลือกตั้ง และเป็นชัยชนะที่จะส่งผลให้สามารถครองเสียงข้างมากในรัฐสภาได้อย่างแท้จริง จะไม่มีแรงจูงใจอย่างเป็นทางการเป็นนัยสำคัญในการดำเนินนโยบาย/มาตรการแทรกแซง

3. คุณสมบัติของระบบเศรษฐกิจที่มีพลวัตอยู่สูงโดยธรรมชาติ จะถูกนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะนโยบายการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้น (short term expansionary economic policy) ด้วยการเพิ่มค่าใช้จ่ายของภาครัฐ เพื่อบิดเบือนดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจและการรับรู้ของผู้ลงคะแนนเสียง หรือเพื่อการสร้างแนวโน้มขาบวกต่อระบบเศรษฐกิจในระยะสั้น ซึ่งต่างมีผลต่อการเติบโตของรายได้และระดับการจ้างงานในระยะสั้น และจะเป็นการบรรลุมิติวัตถุประสงค์ในการสร้างผลลัพธ์ที่ “ดู” เป็นเชิงบวก ถึงแม้ว่าจะนำมาซึ่งปัญหาเงินเฟ้อในภายหลังการเลือกตั้งแล้วก็ตาม²⁵

โดยที่วงจรของการดำเนินนโยบาย/มาตรการแทรกแซงตามช่วงวงจรเวลาการเลือกตั้ง เป็นปรากฏการณ์ที่ได้ถูกเรียกว่า “วัฏจักรธุรกิจการเมือง” (political business cycle) ตามลักษณะการแทรกแซงตามช่วงเวลาของวงจรการเลือกตั้ง และพฤติกรรมในการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดเสมือนหน่วยทางเศรษฐกิจ ที่ต่างเกิดขึ้นในภาครัฐและกระบวนการทางการเมือง²⁶ บนฐานของระบบการเมืองการปกครองที่มีกรอบรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน และการเลือกตั้งเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอตามกรอบของวาระการดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ในกรณีของประเทศตะวันตกที่มีระบอบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและมีกรอบช่วงระยะเวลาที่ชัดเจน ได้มีการตั้งข้อสังเกตถึงพฤติกรรมในการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดของรัฐบาลในลักษณะของวัฏจักรธุรกิจการเมือง ด้วยการพิจารณาถึงแนวโน้มการเคลื่อนไหวของอัตราการว่างงานและเงินเฟ้อ ในรูปแบบอาทิเช่น การขยายตัวของรายได้และการบริโภค เป็นสำคัญ โดยเฉพาะงานของ Bruno Frey ที่ได้มีการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างช่วงเวลากการเลือกตั้งกับอัตราการว่างงานและอัตราการเติบโตของรายได้และการบริโภค ระหว่างช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1952-1974 (พ.ศ. 2495-2517) ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และอิสราเอล และถึงแม้ว่าจะไม่ได้พบแบบแผน (pattern) ของวัฏจักรธุรกิจการเมือง ที่มีการเกิดขึ้นอย่างความต่อเนื่องเป็นประจำและสอดคล้องกันในทุกประเทศตามช่วงวงจรการเลือกตั้ง แต่ได้มีการสังเกตพบการเกิดวัฏจักรในบางช่วงของวงจรการเลือกตั้งใน

²⁵ Bruno S. Frey, *Modern Political Economy*, pp.132-133.

²⁶ William D. Nordhaus, “The Political Business Cycle,” *The Review of Economic Studies* 42,2 (April 1975): 169-190.

ประเทศสหรัฐอเมริกา และได้มีการปรากฏวัฏจักรธุรกิจการเมืองอย่างชัดเจนในกรณีของประเทศอิสราเอล โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงอัตราการเติบโตของรายได้และการบริโภคในช่วงวงจรระยะเวลาก่อนและหลังการเลือกตั้ง²⁷ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะตัวแปรทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคตัวอื่นมีอิทธิพลและบทบาทที่สูงต่ออัตราเงินเฟ้อและการว่างงาน จนทำให้เกิดความคลุมเครือต่อบทบาทของรัฐบาลในการแสวงผลทางการเมือง และส่งผลให้ผลของการวิเคราะห์โดยรวมปรากฏออกมาไม่ชัดเจน ทำให้ไม่มีหลักฐานสนับสนุนทางตัวเลขที่มั่นคง เพราะถ้าจะมีความชัดเจนในการเกิดวัฏจักรธุรกิจการเมือง ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

ในขณะเดียวกัน เมื่อได้มีการพิจารณาถึงการแสวงผลทางการเมืองของรัฐบาลในรูปของวัฏจักรธุรกิจการเมืองในกรณีของประเทศไทย Anusorn Limmanee ได้ทำการวิจัยถึงการเกิดวัฏจักรธุรกิจการเมืองในกระบวนการทางการเมืองในประเทศไทย ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1979-1992 โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขกรอบการวิเคราะห์ให้รองรับกับสภาพความเป็นจริงของระบบการเมืองไทย ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งขัดแย้งกับข้อสมมุติฐานทางทฤษฎีแบบดั้งเดิมในเรื่องแรงจูงใจ และการเลือกตั้งไม่ได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและไม่ได้มีช่วงวงจรเวลาที่ชัดเจน รวมทั้งผู้ลงคะแนนเสียงในชนบทมีพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงที่แอบอิงอยู่กับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างตนและกลุ่มการเมืองและกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น ทำให้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในระยะสั้นเป็นไปในรูปแบบของการซื้อขายเสียง ที่เป็นลักษณะอันเด่นชัดและสำคัญของระบบชนกิจการเมืองในระบบการเมืองไทย²⁸

ลักษณะพิเศษและปัจจัยภายในของโครงสร้างการเมืองไทยทำให้ Limmanee เลือกที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างวงจรการเลือกตั้งและอัตราการขยายตัวของฐานธนบัตร 10, 20, 50, 100 และ 500 บาท ในภาคต่างๆ โดยตั้งข้อสมมุติฐานการศึกษาบนความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในระยะสั้นและหวังผลได้รวดเร็วระหว่างนักการเมืองและผู้ลงคะแนนเสียง เพราะถ้านักการเมืองต้องการที่จะชนะการเลือกตั้ง การใช้จ่ายเพื่อขึ้นากการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง สืบเนื่องจากข้อจำกัดต่างๆ เช่น ช่องทางในการสื่อสาร และความคุ้นเคยในพื้นที่ เป็นสำคัญ โดยเฉพาะในกรณีของภาคชนบท ที่ระบบอุปถัมภ์มีความเข้มแข็งสูง ซึ่งสมมุติฐานของการศึกษาคือการขยายตัวของฐานเงินในภาคต่างๆ และการหวังผลทางการเมืองจะเป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน และการศึกษาได้พบว่า ฐานเงินได้มีการเพิ่มขึ้นจริงในภาคต่างๆ โดยเฉพาะฐานธนบัตรที่มีมูลค่าต่ำ เพราะสะดวกแก่การหยิบยื่นแลกเปลี่ยน และวัฏ

²⁷ Bruno S. Frey, *Modern Political Economy*, pp.133-141.

²⁸ Pasuk Phongpaichit, "Money Politics and Its Impact," Keynote address at the Political Economy Center's Annual Seminar on Money Politics at Chulalongkorn University on 7th December 2005. (Unpublished Manuscript).

จักรมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในช่วงที่การเลือกตั้งเริ่มจะกลายเป็นองค์ประกอบสามัญของระบอบการปกครองในสังคมไทยและเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งได้มีการเกิดขึ้นของวัฏจักรธุรกิจการเมืองอย่างชัดเจนมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และชัดเจนน้อยที่สุดในภาคใต้ สืบเนื่องมาจากการแข่งขันทางการเมืองด้วยวิธีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในจำนวนที่สูงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและพื้นที่ยากจนอื่น ๆ²⁹

นัยสำคัญของการศึกษาของ Limmanee คือการแสดงให้เห็นถึงแรงจูงใจและการหวังผลทางการเมืองในรูปแบบหนึ่งของหน่วยการเมืองในระดับที่ย่อยลงมาจากรัฐบาลและพรรคการเมือง ได้แก่ นักการเมือง และเป็นฐานในการทำความเข้าใจโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทย ที่มีลักษณะพิเศษที่ระบบความสัมพันธ์ของผู้เล่นทางการเมือง และพฤติกรรมกรรมกรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองในการต่อรองและต่อสู้เพื่ออำนาจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดโครงสร้างการเมืองไทย ซึ่งงานวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของ Apichart Prasert ได้ยืนยันเพิ่มเติมถึงผลการศึกษาของ Limmanee ในเรื่องของการเกิดวัฏจักรธุรกิจการเมือง โดย Prasert ได้ทำการศึกษาถึงการเกิดขึ้นของวัฏจักรธุรกิจการเมืองผ่านการวิเคราะห์รายการค่าใช้จ่ายของภาครัฐใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง และการบริหารจัดการ (social, economic, defense and administration) และพบว่ารัฐบาลในหลายสมัยพยายามที่จะเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจด้วยวัตถุประสงค์ในการชนะการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในกรณีของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย จะมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายทางการคลังในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายทางการเมืองของตนมากกว่ารัฐบาลทหารหรือกึ่งทหาร อันมีฐานทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งการแทรกแซงดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจในระดับมหภาค โดยเฉพาะในมิติเรื่องเงินเฟ้อและการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในระยะสั้น³⁰

ดังนั้น ในกรณีของไทย ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองมีความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียม พฤติกรรมความพยายามในการผลิตซ้ำอำนาจทางการเมืองจะปรากฏออกมาในรูปแบบของแนวโน้มการดำเนินนโยบาย/มาตรการทางการคลังเพื่อสร้างผลกระทบต่อการกระจายรายได้ บนฐานของแรงจูงใจในการหวังผลทางการเมืองในระยะสั้น โดยเฉพาะในกรณีของรัฐบาลที่ได้รับ

²⁹ Anusorn Limmanee, *Political Business Cycles in Thailand, 1979-1992 : General Election And Currency in Circulation* (Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1999).

³⁰ Apichart Prasert, *Political Business Cycles, Government Fiscal Policy and Macroeconomic Performance : A Case Study of Thailand* (Doctoral Dissertation, Department of Political Economy, School of Social Sciences, The University of Texas at Dallas, 2002).

อำนาจทางการเมืองมาจากการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย และภายใต้บริบททางการเมืองที่ การเลือกตั้งได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและกลายเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการกำหนดอำนาจทางการเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐและภายใต้อำนาจรัฐ

2.2.2 แนวคิดการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่ม ผลักดันทางการเมือง

เมื่อได้พิจารณาถึงการแสวงผลทางการเมืองของรัฐบาล หรือหน่วยการเมืองในระดับใหญ่ แล้ว เพื่อที่จะสร้างกรอบวิเคราะห์และความเข้าใจถึงกลไกในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้เล่นทางการเมืองต่างๆ จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมถึงการเข้ามามีสัมพันธ์กันระหว่างผู้เล่น และชี้อำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะ

(1) การเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลักดัน (pressure groups) และกลุ่มทางการเมือง

(2) การเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและกลุ่มการเมือง ซึ่งจะเป็น ความสัมพันธ์ภายในและระหว่างพรรคการเมือง โดยเฉพาะในมิติของกลุ่มการเมืองภายในพรรค ซึ่งเป็นหน่วยทางการเมืองย่อยที่แฝงตัวอยู่กับหน่วยใหญ่ หรือพรรคการเมือง โดยที่หน่วยทางการเมืองย่อยเหล่านี้จะมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง (mobility) สถานที่ตั้งทางการเมืองได้อยู่ตลอด และมีบทบาทในการต่อสู้และต่อรองทั้งกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ พรรคการเมืองอื่น กลุ่มการเมืองอื่น และรัฐบาล โดยมีจุดมุ่งหมายที่ผูกติดอยู่กับผลประโยชน์ทางการเมืองในการได้มาซึ่ง อำนาจและตำแหน่งทางการเมืองที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร ทางเศรษฐกิจและการเมือง

ตามแนวความคิดประชาธิปไตยของทางประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกแล้ว กลุ่มผลักดันทางการเมือง จะได้แก่ กลุ่มใดก็ตามที่แสดงออกซึ่งอุปสงค์ทางการเมือง และมีผลผลักดันให้ผู้ที่ มีอำนาจทางการเมืองต่างๆ ในระบบการเมืองหลักและย่อย ตัดสินใจทำการจัดสรรตามข้อเรียกร้อง นั้นตามอำนาจที่มีอยู่ บนเงื่อนไขที่ว่ากลุ่มเหล่านี้จะไม่มีจุดมุ่งหมายในการแสวงหาซึ่งตำแหน่ง และอำนาจทางการเมือง (the position of authority)³¹ หรือไม่ใช่กลุ่มการเมืองที่มีความต้องการที่จะ แข่งขันช่วงชิงตำแหน่งและอำนาจทางการเมือง และกลุ่มผลักดันจะประกอบขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่มีผลได้ผลเสียร่วมกัน (collective action) หรือมีเป้าหมายทางการเมืองร่วมกัน ที่พร้อมจะเข้าไปมีบทบาทต่อกระบวนการทางการเมืองและมีส่วนร่วมในการสร้างแรงกดดันและ

³¹ Jeremy J. Richardson, "Introduction : Pressure Groups and Government," in Pressure Groups, ed. Jeremy J. Richardson (Oxford: Oxford University Press, 1993), p.1.

อิทธิพลต่อการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นทั้งในด้านของมาตรการสนับสนุนด้านการเงิน (subsidies) หรือ ภาษี (taxes)³² หรือการผลักดันวาระทางการเมืองและขีดขวางนโยบาย/มาตรการของรัฐ³³

ข้อสมมุติฐานเบื้องต้นที่มีต่อพฤติกรรมการรวมกลุ่มของหน่วยปัจเจกย่อย จะเป็นไปบนเงื่อนไขของการเพิ่มอำนาจต่อรองผ่านการดำเนินการในรูปแบบของกลุ่มเพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่หน่วยปัจเจกแต่เพียงหน่วยเดียวไม่สามารถที่จะทำการบรรลุถึงได้ด้วยตนเอง โดยที่การรวมตัวเพื่อผลักดันจะอยู่ในกรอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจที่สมเหตุสมผล (economic rationality) และมุ่งหวังซึ่งอรรถประโยชน์สูงสุดของสมาชิกของกลุ่มเพื่อการจะให้ได้มาซึ่งการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ทางการเมืองจากการดำเนินงานของกลุ่มผลักดัน อันจะมีผลต่อการเพิ่มระดับอรรถประโยชน์ของสมาชิกแต่ละหน่วยในกลุ่ม แต่เป้าหมายของสมาชิกหรือหน่วยปัจเจกภายในกลุ่มไม่จำเป็นที่จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของจุดมุ่งหมายและทัศนคติทางการเมืองที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเสมอไป เพราะถึงแม้ว่ากลุ่มผลักดันจะมีพฤติกรรมในการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดเหมือนดังเช่นหน่วยทางเศรษฐกิจที่ปรากฏออกมาในรูปแบบของกลุ่ม ปัจเจกแต่ละปัจเจกที่เป็นสมาชิกของกลุ่มไม่ได้จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สอดคล้องและดำเนินไปในทิศทางเดียวกันกับจุดมุ่งหมายของกลุ่มเสมอไป สืบเนื่องจากความต้องการและทัศนคติอันหลากหลายซึ่งจะแตกต่างกันไปตามแต่ละหน่วยสมาชิก แต่การประกอบขึ้นของกลุ่มผลักดันยังสามารถที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะของการรวมกลุ่มที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณีตามแต่ละกรณีไป (selective incentives)³⁴ ซึ่งจะเป็นกรณีที่การรวมกลุ่มและดำเนินการมีประสิทธิภาพสูงที่สุด สืบเนื่องจากข้อได้เปรียบในเรื่องของระยะเวลาที่สั้น เป้าหมายที่ชัดเจน และในหลายกรณี จำนวนของสมาชิกกลุ่มที่มีน้อยจะทำให้การรวมตัวมีประสิทธิภาพในการสร้างแรงกดดันและบรรลุซึ่งเป้าหมายได้ในระดับที่สูงขึ้นด้วย โดยเฉพาะในกรณีของกลุ่มผลักดันจากภาคธุรกิจ และภาคเกษตร เช่น หอการค้า (The Chamber of Commerce) และ สมาคมเกษตรกร (Farm Bureau) ที่มีการแบ่งย่อยวาระผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมและชัดเจน³⁵

³² Gary S. Becker, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence," *The Quarterly Journal of Economics* 98,3 (August 1983): 371-400.

³³ Ricca Edmondson, *The Political Context of Collective Action* (London: Routledge, 1997).

³⁴ Terry M. Moe, *The Organization of Interests : Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups* (Chicago: University of Chicago Press, 1980), pp.27-30.

³⁵ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups* (Massachusetts: Harvard University Press, 1971), pp.141-159.

อย่างไรก็ดี บทบาทของกลุ่มผลักดันทางการเมืองตามแนวคิดของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกนั้น เป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพัฒนาการของระบบการเมืองแบบตัวแทนที่ต่อเนื่องและยาวนาน รวมถึงมีลักษณะของการรวมกลุ่ม การจัดองค์กร และการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผลักดันที่มีความเป็นทางการสูง ในขณะที่กรณีของระบบการเมืองที่วางจรรยาบรรณการเลือกตั้งและความต่อเนื่องทางการเมืองยังไม่มีควมสม่ำเสมอ กลุ่มการเมือง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จะมีบทบาทที่แตกต่างกันออกไป และไม่ได้มีลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเช่นในกรณีของกลุ่มผลักดันทางการเมืองของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก สืบเนื่องจากข้อดีอยู่ในเรื่องของประสิทธิภาพการจัดการ ความต่อเนื่องในการดำเนินการ และพื้นที่ทางการเมืองที่ได้มีส่วนสำคัญในการจำกัดการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองของกลุ่มนอกระบบราชการและจากภาคประชาชน โดยในกรณีของประเทศไทย การเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันวาระและบรรลุซึ่งเป้าหมายทางการเมืองจะเป็นไปทั้งในรูปแบบทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาทิ พรรคการเมือง กลุ่มการเมืองภายในพรรค องค์กรภาคประชาชน³⁶ สมาคมธุรกิจ³⁷ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทในการเมืองระดับชาติ³⁸ กลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น และขบวนการประชาชน เป็นสำคัญ ซึ่งกลุ่มการเมืองระดับชาติที่ประกอบขึ้นด้วยนักการเมืองจากท้องถิ่นต่างๆที่เข้ามามีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างกัน จะเป็นผู้เล่นที่สำคัญและมีอิทธิพลในการกำหนดวาระและผลักดันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรทางการเมือง และเริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ทศวรรษที่ 20 เป็นต้นมา เมื่อพื้นที่ทางการเมืองได้เปิดมากขึ้นและฝ่ายทหารได้ถูกลดบทบาททางการเมืองลง โดยกลุ่มการเมืองจะมีลักษณะที่ผูกติดอยู่กับพื้นที่ คือมีพื้นที่ที่ตนเองมีฐานเสียงที่มั่นคงอยู่ และทำหน้าที่เป็นตัวแปรที่สำคัญทั้งในการจัดตั้งและทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล และได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ของรัฐบาลผสมและการจัดตั้งรัฐบาลบนฐานของการเข้ามารวมตัวกันของพรรค

³⁶ พิจารณาถึงบทบาทบางส่วนของการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เป็นทางการของพรรคการเมืองและองค์กรภาคประชาชนในขั้นต้นได้ใน สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, จิตสำนึกและอุดมการณ์ของขบวนการประชาธิปไตยร่วมสมัย (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

³⁷ พิจารณาถึงภาพรวมของบทบาทของสมาคมธุรกิจและการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์และอิทธิพลต่อภาครัฐของธุรกิจเอกชนในรูปแบบของสมาคมธุรกิจได้ใน Anek Laothamatas, "From Clientism to Partnership : Business-Government Relations in Thailand," in Business and Government in Industrializing Asia, ed. Andrew MacIntyre (St. Leonards: Allen & Unwin, 1994), pp.195-215.

³⁸ เป็นที่รับรู้กันว่ากลุ่มทางการเมืองของไทยจะมีลักษณะกึ่งเปิดเผยและไม่เป็นทางการ แต่มีการเคลื่อนไหวและแรงผลักดันที่ชัดเจน เช่นในกรณีของกลุ่มปากน้ำ ที่นำโดยนายวัฒนา อัศวเหม พิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน เมธี ปรีชา, บทบาททางการเมืองของกลุ่มปากน้ำ (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

การเมืองและกลุ่มการเมืองจำนวนน้อยจากหลายพรรคหลายกลุ่ม ซึ่งเมื่อการจัดสรรผลประโยชน์เกิดความไม่ลงตัว กลุ่มการเมืองจะย้ายจากพรรคการเมืองหนึ่งไปสู่อีกพรรคการเมืองหนึ่ง³⁹ และพฤติกรรมดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความพยายามภายหลังในการออกแบบและสร้างสถาบันทางการเมืองอันจะทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมของหน่วยการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองต่างๆ โดยรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนที่สุดคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และองค์กฤษฎีกาทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับกับการดำเนินการทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการจัดตั้งรัฐบาลที่มั่นคงในบริบทการเมืองไทย ยังคงมีความเกี่ยวเนื่องอยู่กับปัญหาในเรื่องของการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มการเมือง เพราะในทางหนึ่ง สถานะเสียงของกลุ่มการเมืองในพื้นที่จะหมายถึงการเพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองให้แก่พรรคการเมือง แต่ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มการเมืองซึ่งมีระดับการเคลื่อนไหวที่สูง จะมีผลกระทบโดยตรงต่อเอกภาพและความมั่นคงของอำนาจการปกครองของรัฐบาลได้ โดยการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มการเมืองและพรรคการเมือง เพื่อเข้าถึงอำนาจของกลไกและทรัพยากรของรัฐในฐานะรัฐบาลนั้น จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีลักษณะแข่งขัน แย่งชิง แบ่งปัน และร่วมมือกัน เพื่อวัตถุประสงค์ที่สูงสุดในการให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองและการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรที่ภาครัฐมีบทบาทสำคัญ

ในขณะเดียวกัน เมื่อกระบวนการประชาธิปไตย (democratization) ได้ถูกผลักดันโดยพลังทางเศรษฐกิจและสังคม ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองเพิ่มขึ้น และในหลายกรณี กลุ่มเหล่านี้จะมีแรงผลักดันที่สูงพอที่จะท้าทายและกดดันการดำเนินงานของกลไกรัฐและรัฐบาล และกลายเป็นผู้เล่นทางการเมืองที่มีผลต่อปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มและขั้วอำนาจทางการเมืองเดิมที่ยังคงอยู่ในภูมิทัศน์การเมืองไทย เช่น ในกรณีของกลุ่มสมัชชาคนจน ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ที่ประสบปัญหาจากการดำเนินแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของภาคเมืองและอุตสาหกรรมที่ได้ช่วงชิงทรัพยากรและหนทางในการเลี้ยงชีพตามวิถีชีวิตเดิมของพวกเขา ได้รวมกลุ่มขึ้นเป็นขบวนการประท้วงการดำเนินแผนและนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่ส่งผลในเชิงลบต่อวิถีชีวิตในท้องถิ่น และในปี พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลชวน 1 (พ.ศ. 2535-2538) ทางกลุ่มได้เริ่มต้นการชุมนุมประท้วงเรียกร้องความเป็นธรรมอย่างจริงจังอย่างต่อเนื่องหลายครั้งในกรุงเทพฯ และทางสมัชชาคนจนได้ประสบผลสำเร็จในการต่อรองกับรัฐบาลถึงในระดับหนึ่ง โดยที่ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ในการเจรจากับรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนพพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้แสดงท่าทีเอนเอียงและรับปากสัญญาจะดำเนินการตามข้อเรียกร้องของทางกลุ่ม ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้น

³⁹ Kramol Tongdhamachart, *Toward a Political Party Theory in Thai Perspective* (Singapore: Institute of Asian Studies, 1982).

จริง⁴⁰ โดยที่ต่อมาทางกลุ่มได้มีการเดินทางออกจากพื้นที่ของกรุงเทพฯ ในช่วงปี พ.ศ. 2544 เมื่อ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และให้คำสัญญาว่าจะดำเนินการตามข้อเรียกร้องของทางกลุ่ม ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าสมาชิกหลายคนจะไม่ได้ประสบความสำเร็จอย่างที่สุดตามจุดมุ่งหมายสุดท้ายของตนในการต่อสู้และต่อรองกับรัฐ เพราะการให้สัญญาทุกครั้งไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงเป็นการกระทำที่แก้ปัญหาที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพของภาครัฐ แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นและยืนยันถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อพื้นที่ทางการเมืองและโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ที่แนวโน้มของกลุ่มผลักดันในภาคประชาสังคมจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการทางการเมืองไทย

ดังนั้น เพื่อสร้างกรอบขั้นต้นในการวิเคราะห์ที่จะสะท้อนถึงพฤติกรรมและลักษณะการเข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์ทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ในบริบทของไทย จะขอทำการปรับปรุงคำนิยามของกลุ่มผลักดันทางการเมือง ให้มีความหมายที่รวมถึงกลุ่มต่างๆ ที่เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์และอิทธิพลในการผลักดันกลไกอำนาจรัฐให้ดำเนินการตามอุปสงค์ทางการเมืองของตนได้ ไม่ว่าจะกลุ่มทางการเมืองจะมีลักษณะเป็นทางการ หรือกึ่งทางการก็ดี และมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะการแข่งขัน แย่งชิง และร่วมมือเพื่อการเข้าถึงทั้งกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจทางการเมือง และปัจจัยที่ยึดโยงกลุ่มการเมืองภายในองค์กรทางการเมือง/พรรคการเมือง จะนำไปตามข้อสมมุติฐานเบื้องต้นว่าจะตั้งอยู่บนการแสวงหาประโยชน์สูงสุด ในขณะที่ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลักดันในรูปแบบต่างๆ จะแอบอิงเข้ากับประเด็นเรื่องของการอุปถัมภ์และจัดสรรผลประโยชน์เป็นหลัก

2.2.3 แนวความคิดเรื่องโครงสร้างและพัฒนาการความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

แนวความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์เป็นแนวความคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากในการอธิบายถึงความสัมพันธ์ทางสังคมที่สำคัญความสัมพันธ์หนึ่งในโครงสร้างระบบความสัมพันธ์ที่หลากหลายซึ่งร้อยรัดกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทยไว้ด้วยกัน โดยที่กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะแอบอิงอยู่บนฐานของสถานภาพที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคลเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ที่ประกอบขึ้นด้วยผู้อุปถัมภ์ (patron) และผู้รับอุปถัมภ์ (client) โดยที่ผู้อุปถัมภ์จะเป็นผู้ที่มีอำนาจควบคุมทรัพยากรสมบัติ บารมี หรือทรัพยากรที่ผู้รับอุปถัมภ์ไม่มี และจะใช้ทรัพยากรเหล่านี้ในการช่วยปกป้อง ค้ำครอง หรือเสนอผลประโยชน์ต่อผู้รับอุปถัมภ์ ที่มีสถานภาพและความสามารถในการควบคุมทรัพยากรที่ต่ำกว่าผู้อุปถัมภ์ และความสัมพันธ์จะเป็นไปในลักษณะที่

⁴⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ซิลด์เวอร์ม, 2546), หน้า 484-487.

ตอบแทนซึ่งกันและกัน และตั้งอยู่บนข้อกำหนดทางศีลธรรม (moral basis) ที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกในการควบคุมพฤติกรรมและการเอาตัวเอาเปรียบของผู้อุปถัมภ์ ในขณะที่ผู้รับอุปถัมภ์จะตอบแทนผู้อุปถัมภ์ด้วยการสนับสนุน ความจงรักภักดี และให้การบริการช่วยเหลือในสิ่งที่ผู้อุปถัมภ์ไม่มี เช่น การช่วยเหลือด้านแรงงาน เป็นต้น แต่ผู้อุปถัมภ์จะยังเป็นผู้รับผลประโยชน์สุทธิที่มากกว่าจากความสัมพันธ์นี้⁴¹ ทำให้ในภาพรวมขั้นต้น ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะถือได้ว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหน่วยทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะฝ่ายหนึ่งจะมีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรที่อีกฝ่ายต้องการแต่ไม่มีหรือเข้าถึงไม่ได้ โดยลักษณะและเงื่อนไขของความสัมพันธืจะอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวและข้อกำหนดทางศีลธรรม

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีทั้งในรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างทาสและเจ้าในสังคมศักดินา และความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการอาวุโสและข้าราชการผู้น้อย⁴² หรือความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนักธุรกิจ เป็นต้น แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เป็นทางการจะปรากฏขึ้นในลักษณะของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างหรือองค์กรที่เป็นทางการและสมาชิก ที่มีการกำหนดหน้าที่และกรอบกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ชัดเจน และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการจะมีแนวโน้มที่จะปรากฏขึ้นในลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัวเสียมากกว่า โดยเฉพาะในกรณีของพื้นที่ที่การเข้ามาปฏิสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยทางสังคมต่างๆ ตั้งอยู่บนฐานของความสัมพันธืและความคาดหวังส่วนตัว

ในขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์สามารถที่จะแผ่ขยายออกไปมากกว่าขอบเขตของจำนวนผู้เกี่ยวข้องแค่สองบุคคล ซึ่งผู้อุปถัมภ์หนึ่งคนอาจมีผู้รับอุปถัมภ์มากกว่าหนึ่ง โดยที่กลุ่มของผู้รับอุปถัมภ์หลายคนที่อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งจะก่อตัวขึ้นเป็นกลุ่มบริวาร (entourage) ที่มีผู้อุปถัมภ์เป็นแกนกลางของกลุ่มบริวาร และหน่วยบริวารแต่ละหน่วยจะมีลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัวและมีความใกล้ชิดกับผู้อุปถัมภ์ ซึ่งหน่วยบริวารนี้จะคงอยู่ตราบเท่าที่ผู้อุปถัมภ์สามารถที่จะเอาใจใส่กลุ่มบริวารอย่างพอเพียงและหยิบยื่นผลประโยชน์ที่ผู้รับอุปถัมภ์ต้องการได้ แต่เมื่อเงื่อนไขข้อนี้ได้ถูกทำลายไป ไม่ว่าจะเพราะผู้อุปถัมภ์เสียชีวิตลงหรือมีการลดการช่วยเหลือ กลุ่มบริวารจะสลายไป และทั้งนี้ กลุ่มบริวารยังสามารถมีส่วนขยายที่รวมไว้ด้วยกลุ่มบริวารย่อยของกลุ่มบริวารหลัก หรือเครือข่ายทางสังคมของกลุ่มบริวารที่แผ่ขยาย

⁴¹ สุนทรีย์ อาสะวะไวย์, “องค์ความรู้ว่าด้วยระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย,” *จุลสารไทยศึกษา* 14,2 (พฤศจิกายน-มกราคม 2541): 26.

⁴² ม.ร.ว. อดิน รพีพัฒน์, “ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น,” แปลโดย จรรยา เศรษฐบุตร, ใน *ระบบอุปถัมภ์*, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุณินทร์พันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 139-184.

ออกไปครอบคลุมหน่วยบริหารอื่น ที่เรียกว่า แวดวง (circle) โดยที่กลุ่มบริหารต่างๆ จะมีการซ้อนทับกัน และมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ แต่ปรากฏอยู่ในรูปแบบของเครือข่ายและสายสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งผู้อุปถัมภ์จะมีอิทธิพลในการได้รับการช่วยเหลือและผลประโยชน์จากเครือข่ายด้วย⁴³

อย่างไรก็ดี พัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เคยตั้งอยู่บนพื้นฐานของศีลธรรม กลับกลายมาเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนการแลกเปลี่ยนเชิงเศรษฐกิจและแอบอิงติดเข้ากับผลประโยชน์มากขึ้น ทำให้มีลักษณะชั่วคราวและไม่ถาวร เหมือนความสัมพันธ์ในรูปแบบเก่าที่มีความเป็นส่วนตัวสูงและมีข้อกำหนดทางศีลธรรมซึ่งทำหน้าที่กำกับและควบคุม โดยในกรณีของไทย การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ โดยเฉพาะในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมการส่งออก ได้ส่งผลให้เกิดการเป็นเมืองที่เพิ่มขึ้น (urbanization) และการขยายตัวของเศรษฐกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แผ่ขยายเข้าสู่ภาคชนบท อันมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระดับท้องถิ่น เพราะชุมชนในท้องถิ่นเกิดความเชื่อมโยงกับภาคเมืองในด้านเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ และได้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเกิดชนชั้นพ่อค้า⁴⁴ หรือการเกิดกลุ่มผู้นำในชุมชนท้องถิ่นที่สร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งต่างเป็นกลุ่มที่ซ้อนทับและมีความเชื่อมโยงกับภาคเมือง พร้อมทั้งมีความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรจากส่วนกลางได้ จึงทำให้มีบทบาททางเศรษฐกิจและการเมือง ไม่ว่าจะด้วยเหตุจากการสานสายสัมพันธ์เข้ากับหน่วยราชการที่มาจากส่วนกลาง หรือการสร้าง ความเชื่อมโยงต่อทางเศรษฐกิจและการเมืองกับหน่วยจากภายนอกก็ตามที่ ต่างเป็นปัจจัยที่มีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่น โดยเฉพาะในกรณีของพื้นที่ที่รัฐเข้าไปมีบทบาทผ่านการดำเนินโครงการพัฒนา⁴⁵ และได้

⁴³ ลูเซียน เอม แองส์, “การจัดระเบียบสังคมไทยในรูปบริหารและแวดวง,” แปลโดย ชญาดา ศิริภิรมย์, ใน ระบบอุปถัมภ์, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 187-217.

⁴⁴ พิจารณาเพิ่มเติมถึงการศึกษาถึงการเกิดและ พัฒนาการของชนชั้นพ่อค้าท้องถิ่นในกรณีของภาคเหนือ ได้ใน ปลาย้อ ชนะนนท์, พ่อค้ากับพัฒนาระบบทุนนิยมในภาคเหนือ พ.ศ. 2464-2523 (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

⁴⁵ นลินี ต้นภูวนิตย์, การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในชนบทไทย: ศึกษาเปรียบเทียบหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐและหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนา (วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525).

ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เคยตั้งอยู่บนข้อกำหนดทางศีลธรรมเปลี่ยนแปลงไปอิงติดอยู่กับผลประโยชน์และเพิ่มระดับของการเอาใจเอาเปรียบขึ้นเป็นสำคัญ⁴⁶

ในกรณีของสังคมไทย เงื่อนไขการเกิดและคงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ยังไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงและคลี่คลายมากนัก เพราะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเมือง ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของการกระจายรายได้และปัญหาความยากจนในภาคชนบทและภาคนอกระบบ แต่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้กลายเป็นปัจจัยทางการเมืองที่สำคัญในการเข้าช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ เพราะเครือข่ายและแวดวงของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่นหนึ่งนั้น มีศักยภาพเพียงพอที่จะถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นฐานคะแนนเสียงสำหรับนักการเมืองได้ โดยเฉพาะในบริบทที่พื้นที่ทางการเมืองได้เริ่มเปิดออกมากขึ้น และการเลือกตั้งทั่วไปเริ่มจะกลายเป็นกลไกทางการเมืองที่มีความสม่ำเสมอและสร้างการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองของพลังนอกระบบราชการ และในขณะเดียวกัน เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่นจะเป็นแหล่งอำนาจในการสร้างการต่อรองจากพลังภายนอก ท้องถิ่น ที่ผู้นำหรือผู้อุปถัมภ์ในท้องถิ่นจะใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ให้กับพรรคพวกของตนและสร้างเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับหน่วยงานการเมืองจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง กลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมือง ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้อุปถัมภ์จากภายนอกและเสนอผลประโยชน์ต่อทั้งผู้อุปถัมภ์ท้องถิ่นและบริวารของเครือข่ายอุปถัมภ์หรือประชาชนในท้องถิ่นด้วย ในรูปของเงินสด โครงการงบประมาณ หรือการช่วยเหลือด้านต่างๆตามความจำเป็นและตามเทศกาล และผู้รับอุปถัมภ์จะเสนอสิ่งตอบแทนในรูปของคะแนนเสียง การสนับสนุนทางการเมือง และความจงรักภักดี นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้อุปถัมภ์มีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง จะมีการใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง โดยที่ผู้รับอุปถัมภ์จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ แต่ไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า เพราะไม่ได้มีอำนาจเหนือปัจจัยในการผลิตและกลไกอื่นที่จะสามารถสร้างอำนาจต่อรองขึ้นมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁷

⁴⁶ เจมส์ ซี สก็อตต์ และ เบเนดิก เจ เคิร์ควิลเลียต, “ผู้อุปถัมภ์ดั้งเดิมในชนบทสูญเสียความชอบธรรมได้อย่างไร: ทฤษฎีจากประสบการณ์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” แปลโดย พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์, ใน *ระบบอุปถัมภ์, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุณินทร์พันธ์, บรรณาธิการ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 439-519.

⁴⁷ ณัฐฤติ จินากุล, *โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย: ศึกษากรณีบ้านตา อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชามานุษยวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

บทบาทที่เพิ่มขึ้นของกระบวนการทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนระบบการเลือกตั้งและหน่วยการเมืองที่เป็นทางการ ได้ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันและปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่นของภาคชนบท โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรในชนบทที่ได้กลายเป็นฐานเสียงที่สำคัญของนักการเมือง เนื่องด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประชาชนกลุ่มอื่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นกำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ที่ต่างมีพฤติกรรมในการ “ระดม” คะแนนทางการเมืองทั้งหลายเหล่านี้เพื่อชัยชนะในการเลือกตั้งของนักการเมือง และได้รับการเอื้อประโยชน์จากเงื่อนไขความยากจนและการไร้ซึ่งความสามารถในการเข้าถึงและจัดสรรทรัพยากรของประชากรกลุ่มนี้ โดยที่ผลตอบแทนสำหรับประชาชนผู้รับอุปถัมภ์จะมีทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และโครงการงบประมาณ⁴⁸ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ให้ความร่วมมือกับผู้อุปถัมภ์จากภายนอกและ/หรือนักการเมืองในการเข้าแข่งขันช่วงชิงและให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง จะได้รับสิ่งตอบแทนจากการช่วยเหลือและสนับสนุนทั้งในรูปของตำแหน่งหน้าที่การงานและผลประโยชน์อื่นๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่นในของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการตำรวจ⁴⁹ เป็นต้น โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและชุมชนหรือท้องถิ่น จะเป็นไปในลักษณะของความสัมพันธ์ในรูปแบบของสัญญา และมีการคำนึงถึงผลตอบแทนเป็นหลัก แทนที่จะเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตั้งอยู่บนความไว้นื้อเอื้อใจ เพราะนักการเมืองระดับชาติจำนวนมากจะไม่ใช้คนในท้องถิ่น จึงจะทำให้ความสัมพันธ์กับภายนอกเป็นไปในระยะสั้นและพร้อมมีการเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อ ถ้าข้อสัญญาไม่ได้รับการปฏิบัติตามข้อตกลงในเบื้องต้น

จึงจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้มีการเชื่อมโยงและหลอมรวมเข้ากับพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองภายนอก พร้อมช่วยส่งเสริมผู้อุปถัมภ์ให้สามารถเพิ่มบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองในท้องถิ่นของตน แต่ความสัมพันธ์ที่ดำรงอยู่ก็ไม่ได้มีความคงทนถาวร เพราะเป็นสายสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขของผลประโยชน์เป็นสำคัญ ทำให้การสลายตัวพร้อมที่จะเกิดขึ้นได้ถ้าการตอบสนองซึ่งผลประโยชน์ไม่ได้เกิดขึ้น หรือเกิดการเอาใจเอียงเอียงเกิดขึ้นในระดับที่สูงจนเกินเลย และโดยสภาวะของความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนไปนี้ ผลกระทบเชิงลบได้เกิดขึ้นต่อชุมชนและท้องถิ่นในรูปของกระบวนการจัดสรรทรัพยากรที่ถูกบิดเบือนและรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มบุคคลจำนวนน้อย เพราะระบบอุปถัมภ์ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแย่งชิงทรัพยากรจากทั้งภายในและภายนอก

⁴⁸ วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, การกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ลงคะแนน (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

⁴⁹ ธนเดช ศรีเรไร, ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

ชุมชน รวมถึงการผูกขาดผลประโยชน์จากการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เข้าสู่เครือข่ายอุปถัมภ์อันทรงอิทธิพลในท้องถิ่นที่จะมีการดำเนินการจัดสรรผลประโยชน์กันเองภายในกลุ่มเครือข่ายที่จำกัด และเป็นไปตามระดับชั้นอำนาจภายในกลุ่ม โดยเงื่อนไขและกลไกสำคัญในการผลิตซ้ำโครงสร้างความสัมพันธ์อุปถัมภ์นี้จะได้แก่ นโยบาย แนวคิดของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการพัฒนา และโครงสร้างภายในชุมชน ซึ่งต่างทำหน้าที่เอื้อหนุนต่อการผูกขาดทรัพยากรในชุมชนและลดอำนาจการต่อรองของผู้รับอุปถัมภ์⁵⁰

อย่างไรก็ดี แนวโน้มการพึ่งพิงเข้ากับเครือข่ายอุปถัมภ์สามารถที่จะถูกควบคุมและท้าทายได้ โดยเฉพาะในกรณีที่โครงสร้างทางการเมืองได้มีการปรับเปลี่ยนและเข้าไปสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับชุมชนและท้องถิ่น เช่นในกรณีของ ตำบลสวนหลวง และตำบลแพรภานามแดง อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่ง สิทธิกร ขวัญดี ได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ภายในชุมชน สืบเนื่องจากการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ในการเลือกตั้งและการบริหารจัดการภายในของสภาองค์การการปกครองส่วนตำบล (อบต.) ของทั้ง 2 ตำบล โดยที่สมาชิกของชุมชนได้ใช้ช่องทางของสภา อบต. ในการต่อรองและต่อสู้กับผู้อุปถัมภ์ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความขัดแย้งเมื่อถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือการขัดขวางพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์เพื่อตนและพรรคพวกของผู้อุปถัมภ์ในท้องถิ่น อาทิ กำหนดผู้ใหญ่บ้านหรือหัวหน้าผ่านช่องทางอำนาจการพัฒนาของ อบต. และสภา อบต.⁵¹ แต่กรณีศึกษาดังกล่าวถือได้เป็นกรณีที่มีความพิเศษในด้านพื้นที่ของการศึกษา เพราะมีความใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ และชุมชนมีความอุดมสมบูรณ์ในเรื่องของน้ำสำหรับการเกษตร รวมทั้งมีโอกาสและช่องทางทางเศรษฐกิจที่ดี เพราะมีโรงงานที่มีความต้องการแรงงานจำนวนมากตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง ทำให้ปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นไปในเชิงบวกและลดการพึ่งพิงต่อระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น ซึ่งกรณีของสองตำบลนี้เป็นตัวอย่างที่ยืนยันได้ถึงแนวโน้มการหมดความชอบธรรมของผู้อุปถัมภ์เดิมในท้องถิ่น โดยเฉพาะในบริบทที่พลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจในกระแสโลกาภิวัตน์ ได้เพิ่มอิทธิพลและแรงกดดันต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนในรูปแบบเดิม

⁵⁰ สมหญิง สุนทรวงษ์, ระบบอุปถัมภ์กับการกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาชนบท: กรณีศึกษาหมู่บ้านชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (วิทยานิพนธ์มานุษยวิทยามหาบัณฑิต คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).

⁵¹ สิทธิกร ขวัญดี, การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์: การศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางสังคมซึ่งมีลักษณะสนองต่อกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวและข้อกำหนดทางศีลธรรม ที่ทำหน้าที่ในการบังคับพฤติกรรมการเอาใจเอาเปรียบ พร้อมทั้งร้อยรัดชุมชนเข้าไว้ด้วยกันแล้ว จะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบเศรษฐกิจและการเมือง และการที่หน่วยทางการเมืองจากภายนอกได้เข้ามาแสวงหาเครือข่ายทางการเมืองเพื่อฐานคะแนนเสียงและประโยชน์ทางการเมือง ต่างได้ส่งผลต่อโครงสร้างทางสังคม และแปรเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ไปเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะของการแลกเปลี่ยนเชิงเศรษฐกิจ ที่ต่างฝ่ายต่างสนองตอบซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของผลประโยชน์ และถ้าผู้อุปถัมภ์เอาใจเอาเปรียบมาก ความสัมพันธ์ก็พร้อมที่จะสิ้นสุดลง หรือมีการปรับเปลี่ยนเมื่อผู้รับอุปถัมภ์ไม่ได้รับการสนองตอบในเรื่องของผลประโยชน์ หรืออาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นในการปรับเปลี่ยนไปเป็นความสัมพันธ์ทางการเมือง ถ้าเงื่อนไขเชิงโครงสร้างมีความเหมาะสมและเอื้อหนุนต่อการเปลี่ยนแปลง

2.2.4 กรอบในการศึกษา

โครงสร้างทางสถาบันและระบบการเมืองมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของรัฐบาล เช่นเดียวกับโครงสร้างและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ และเมื่อพิจารณาถึงกรอบโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตัวแทนและกรอบรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้สร้างข้อจำกัดต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองของภาคประชาชน กล่าวคือประชาชนใดที่ไม่มีวุฒิการศึกษาเทียบเท่าระดับอุดมศึกษา จะไม่มีสิทธิในการลงสมัครรับการเลือกตั้งในระดับชาติ เช่นเดียวกัน แนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการอันมีจุดศูนย์กลางอยู่ในภาคเมือง ได้ส่งผลให้เกิดสภาพทวิลักษณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นและมีผลต่อการกระจายรายได้ ความไม่เท่าเทียมทางรายได้ ปัญหาความยากจน และความขัดแย้งจากการถูกแย่งชิงทรัพยากรในการดำเนินวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่น ปัจจุบันเหล่านี้ต่างมีผลต่อการจำกัดพื้นที่ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และสร้างแรงกดดันอย่างหนักในการพยายามเข้าถึงกระบวนการจัดสรรทรัพยากรของภาคประชาชน

ในขณะเดียวกัน การเลือกตั้งที่ได้กลายเป็นวัตรปฏิบัติทางการเมืองและการแก่งแย่งแข่งขันกันระหว่างกลุ่มการเมืองทั้งหลายเพื่อการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ได้เป็นแรงกดดันสำคัญต่อรัฐบาลต่อปัญหาเสถียรภาพและความมั่นคงในการดำรงไว้ซึ่งอำนาจ และไม่ได้เปิดพื้นที่ในการเข้าไปต่อรองและต่อสู้เพื่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรของกลุ่มนอกระบบราชการและการเมือง ทำให้กระบวนการทางการเมืองได้เริ่มมีการรวมศูนย์อยู่ที่

กลุ่มบุคคลเพียงแค่จำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ในขณะที่ประชาชนจำนวนมากกลับไม่มีอำนาจและบทบาทมากกว่าการเป็นผู้ลงคะแนนเสียงและผู้รับการอุปถัมภ์ที่อยู่ท้ายสุดของลำดับชั้นอำนาจและความสำคัญในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง

สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเช่นนี้เอง ที่เป็นเงื่อนไขอันเหมาะสมต่อการเกิดขึ้นของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์ที่ได้รับการพัฒนาโดยแรกเริ่มจากความสัมพันธ์ทางสังคมไปเป็นความสัมพันธ์กึ่งสังคม กึ่งการเมือง กึ่งเศรษฐกิจ และการ “ทวิชนกขมื่น” จะได้รับการตั้งข้อสมมุติฐานทางการศึกษาว่าเป็นความพยายามของรัฐบาลในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองโดยตรงระหว่างผู้นำในระดับรัฐและประชาชน ผ่านกลไกอำนาจรัฐ เครื่องมือทางการเมืองตลาดเชิงการเมือง (political marketing) และช่องทางในการสื่อสารถึงภาพลักษณ์ของผู้นำเครือข่ายอุปถัมภ์ซึ่งสอดคล้องเข้ากับภาพลักษณ์ของผู้นำที่คุ้นเคยในสังคมไทย โดยเฉพาะบทบาท (function) ในรูปแบบพอลิซึนของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นสำคัญ และผ่านการปฏิรูประบบราชการให้ขึ้นตรงต่ออำนาจของฝ่ายบริหารจากส่วนกลาง ซึ่งต่างเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization) และสลายความจำเป็นในการคงอยู่ของนายหน้าทางการเมือง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรียลลิตี “ทัวร์นกขมิ้น” (เหลืองอ่อน) ยุครัฐบาลทักษิณ 1

ในปี พ.ศ. 2547 นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กระทำการเดินทางตรวจเยี่ยม สอบถามปัญหาทุกข์สุขของประชาชนเพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล หรือที่เรียกกันในเรื่องของ “ทัวร์นกขมิ้น” ตามฉายาที่สื่อมวลชนได้ขนานนามให้ โดยการเดินทางตรวจราชการได้ขยายวงกว้างถึงทุกจังหวัดในประเทศไทย หรือ 76 จังหวัดโดยทั่วกัน และเป็น การดำเนินการในช่วงกลางปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของรัฐบาลทักษิณ 1 และเป็นช่วงเวลาโค้งสุดท้ายก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปทั้งประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2548 จึงทำให้การเดินทางของนายกรัฐมนตรีเหมือนจะถูกกำหนดขึ้นอย่างประจวบเหมาะภายใต้แรงกดดันและสภาวะการณ์ทางการเมืองที่ร้อนแรงและรุมเร้า ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความขัดแย้งภายในพรรคระหว่างกลุ่มการเมืองทั้งหลาย¹ คะแนนความนิยมที่มีต่อตัวรัฐบาลและพรรคไทยรักไทยที่มีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน จากผลของการจัดทำโพลสำรวจคะแนนนิยมของประชาชนทั่วประเทศที่มีต่อรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย² รวมทั้งคำถามในเรื่องของประสิทธิภาพและผลของนโยบายของรัฐบาลที่ได้ดำเนินมาจนรัฐบาลไทยรักไทย 1 ใกล้จะครบวาระการดำเนินงาน³

ภายใต้เงื่อนไขความขัดแย้งรอบด้านและเงื่อนไขด้านเวลาของการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้ การเดินทางของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงดูจะมีความหมายพิเศษมากกว่าการเดินทางตรวจเยี่ยมประชาชน เพราะโดยแนวทางและกระบวนการของการตรวจเยี่ยมเองแล้ว การเดินทางตรวจราชการสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการประเมิน ตรวจสอบ และหยั่งวัดฐานความนิยมและคะแนนเสียง รวมทั้งดำเนินการสื่อสารและกำหนดวาระของผู้นำและพรรค รัฐบาลอันจะมีผลต่อกลุ่มต่างๆ ซึ่งเป็นกลุ่มที่อาจจะมีทัศนคติในเชิงลบต่อตัวผู้นำรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย การเดินทางตรวจราชการจึงจะเป็นการสร้างเคลือบเหน็บเชิงรุกเพื่อ “เข้าถึง” ทั้งกลุ่มพันธมิตรและฝ่ายตรงข้ามผ่านการสัมผัสโดยตรง (direct contact) จากการพบปะ พูดคุย และทักทาย รวมทั้งผ่านช่องทางสื่อสารของสื่อประชานิยม (popular media) ประเภทต่างๆ อาทิ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุ จากทั้งภาครัฐและเอกชน เพราะเป็นสื่อกลางในการสื่อสาร

¹ “ทักษิณแข็งที่ปช. ด่าหัวหน้าพรรค,” ไทยรัฐ (31 มีนาคม 2547): 1.

² “โพล ทรท. ชี้คะแนนนิยมลด,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (13 เมษายน 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

³ โดยเฉพาะบทความใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ, รู้ทันทักษิณ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547) และ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ, รู้ทันทักษิณ 2 (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547).

ที่มีประสิทธิภาพสูง เพื่อสร้างผลต่อการปรับทัศนคติและความหมายในเรื่องภาพลักษณ์และความชอบธรรมของผู้ไม่หวังจะเป็นในระดับกลุ่มหรือประเทศ โดยหวังผลทางการเมืองเป็นที่ตั้ง

ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงการทำงานและผลของ “ทวิรณขมึ้น” ที่มีต่อการสร้างระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงรายละเอียดในเบื้องต้นของ “สิ่ง” ที่ถูกสื่อสารออกมา รวมทั้งวาระที่ได้ถูกนำเสนอและกำหนดโดยผู้กระทำ (agent) ซึ่งในที่นี้คือ ผู้กระทำการ “ทวิรณขมึ้น” เพื่อทำความเข้าใจในกระบวนการให้ความหมายของผู้กระทำ และพิจารณาถึงเรื่องของการสร้างอิทธิพล โดยที่จะมีการวิเคราะห์ถึงรูปธรรมที่ออกมารองรับจินตภาพที่ถูกนำเสนอควบคู่กันไปด้วย ได้แก่ รายละเอียดของโครงการที่ได้รับการอนุมัติและถูกอ้างถึงในรายงานของสื่อ โดยเปรียบเทียบกับโครงการที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามความเป็นจริง เป็นสำคัญ

เมื่อทำการพิจารณาถึงรูปแบบโดยรวมของการ “ทวิรณขมึ้น” จะพบว่าการเดินทางปฏิบัติราชการในภารกิจตรวจราชการและติดตามผลการดำเนินงานของนายกรัฐมนตรี สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ 1) การเดินทางแบบ “ไปเช้า เย็นกลับ” และ 2) การเดินทางแบบ “ค่ำไหนนอนนั่น” โดยในหลายจังหวัดที่นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เดินทางไปตรวจเยี่ยมและปฏิบัติราชการ รูปแบบการเดินทางจะดำเนินไปในลักษณะ “ไปเช้า เย็นกลับ” คือไม่มีการพักค้างคืน และในช่วงแรกของการเดินทาง นายกรัฐมนตรีได้เริ่มต้นการปฏิบัติภารกิจ “ทวิรณขมึ้น” ที่ 3 จังหวัดแรกอันได้แก่ จังหวัดสระบุรี ลพบุรี และนครสวรรค์ ในวันที่ 31 มีนาคม 2547⁴ ด้วยรูปแบบ “ไปเช้า เย็นกลับ” ก่อนที่จะทำการปรับรูปการเดินทางเข้าสู่รูปแบบ “ค่ำไหนนอนนั่น”

อย่างไรก็ดี ความสนใจของงานจะมุ่งอยู่ที่การเดินทางแบบ “ค่ำไหนนอนนั่น” จำนวน 3 ครั้ง⁵ ที่ได้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งจะนับเป็นจุดสนใจหลักของงาน เพราะเป็นการเดินทางที่

⁴ “ทักษิณ’ เดินทางพบชาวบ้าน,” ไทยรัฐ (1 เมษายน 2547): 1.

⁵ การเดินทางที่ได้มีการพักค้างแรมในท้องถิ่นมีจำนวน 2 ครั้งที่จะอยู่นอกเหนือการพิจารณาในที่นี้ เพราะเป็นเดินทางด้วยเหตุผลและปัจจัยผลักดันที่แตกต่างออกไป โดยได้แก่ 1) การเดินทางเพื่อปฏิบัติราชการในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ระหว่างวันที่ 6 – 8 พฤษภาคม 2547 สืบเนื่องจากเหตุการณ์ความรุนแรงเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 ที่ มัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี ซึ่งการเดินทางครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้ทำการค้างแรมอยู่ในพื้นที่เป็นเวลา 2 คืนติดต่อกัน พร้อมมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แต่กลับไม่ได้มีการรายงานว่าได้มีการอนุมัติโครงการอันใดในลักษณะเดียวกับการ “ทวิรณขมึ้น” ครั้งอื่น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน “เกาะติดทวิรณขมึ้นทักษิณล่องใต้,” สยามรัฐ (8 พฤษภาคม 2547) แหล่งที่มา: www.siamrath.co.th ณ วันที่ 11 พฤษภาคม 2547 และเหตุปัจจัยในการเดินทางน่าจะมีสัดส่วนความสำคัญในเรื่องของความมั่นคงโดยตรง 2) เป็นการเดินทางที่พักค้างแรมเพียงแค่นอนเดียว ได้แก่ การตรวจราชการที่จังหวัดสมุทรปราการ ระยอง และสระแก้ว ระหว่างวันที่ 13-14 สิงหาคม 2547 โดยนายกรัฐมนตรีได้ทำการพักค้างคืนที่บ้านของนายสุรนิสร์ เทียนทอง ส.ส. สระแก้ว สังกัดพรรคไทยรักไทย หลานชายของนายเสนาะ เทียนทอง แกนนำกลุ่มวังน้ำเย็น ท่ามกลางกระแสความขัดแย้งทางการเมืองระหว่าง

นายกรัฐมนตรีได้ทำการเดินทางเป็นระยะเวลาหลายวันหลายคืน และได้แวะเยี่ยมพื้นที่ในหลายจังหวัดติดต่อกันเป็นระยะเวลาอย่างต่อเนื่อง โดยยึดถือหลัก “คำไหน นอนนั่น” และ “อยู่ที่ไหน กินที่นั่น”⁶ และวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะเข้าถึง ใกล้ชิด และสื่อสารถึงประชาชน โดยนัยสำคัญของการ “ทัวร์นกขมิ้น” ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการลงทุนทางเวลา ช่วงจังหวะเวลาที่นายกรัฐมนตรีได้ทำการเดินทาง จำนวนจังหวัด ภูมิภาคศาสตร์ทางการเมือง รวมไปถึงผลทางการเมืองที่ตามมา ต่างมีผลอันเกี่ยวข้องกับแนวทางประชานิยมและการสร้างโครงข่ายอุปถัมภ์ทางการเมือง โดยรายละเอียดในเบื้องต้นของการเดินทางในแต่ละครั้ง มีดังนี้

1. การทัวร์นกขมิ้นครั้งที่ 1 ใน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง ระหว่างวันที่ 18 – 24 เมษายน 2547 เป็นจำนวน 22 จังหวัด และใช้ระยะเวลาในการเดินทาง 7 วัน 6 คืน
2. การทัวร์นกขมิ้นครั้งที่ 2 ใน ภาคเหนือ-กลาง ระหว่างวันที่ 17 – 22 กรกฎาคม 2547 เป็นจำนวน 16 จังหวัด และใช้ระยะเวลาในการเดินทาง 6 วัน 4 คืน (กลับกรุงเทพฯ 1 คืน)
3. การทัวร์นกขมิ้นครั้งที่ 3 ใน ภาคใต้-กลาง ระหว่างวันที่ 23 – 27 สิงหาคม 2547 เป็นจำนวน 14 จังหวัด และใช้ระยะเวลาในการเดินทาง 5 วัน 4 คืน

เพราะการเดินทางในแต่ละครั้งของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับความสนใจอย่างสูงจากทั้งประชาชนและสื่อมวลชน และได้รับการบันทึกรายละเอียดการเดินทางในหลายแง่มุมผ่านสื่อเอกชนและข่าวทำเนียบจากศูนย์ข่าวทำเนียบรัฐบาล รายละเอียดในการเดินทางแต่ละครั้งที่จะได้รับการเสนอในที่นี้จึงจะได้อาศัยอ้างอิงข้อมูลในเรื่องของตารางการเดินทางและกิจกรรมต่างๆ ของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐและข่าวทำเนียบเป็นหลัก พร้อมด้วยข่าวการรายงานจากหนังสือพิมพ์ฉบับอื่น เช่น เดลินิวส์ มติชน กรุงเทพธุรกิจ เป็นต้น ประกอบการเรียบเรียงและกล่าวอ้าง เพราะนับเป็นหนึ่งในช่องทางสื่อสารที่สำคัญของทั้งภาคเอกชนและรัฐ พร้อมทั้งจะทำการอ้างอิงข้อมูลจำนวนโครงการ การอนุมัติโครงการ และวงเงินงบประมาณจากทั้งสองแหล่งข่าวด้วย แต่ในกรณีของการพิจารณาโครงการอย่างเป็นทางการ จะได้มีการอ้างอิงถึงรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และนายเสนาะ เทียนทอง และเป็นการเดินทางที่ดูจะมีความเฉพาะเจาะจงมากในเรื่องของพื้นที่ที่ได้ทำการเดินทางไปและปัจจัยผลักดันที่ดูเหมือนจะจำกัดตัวอยู่ในประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่ไม่เปิดกว้างอย่างมีนัยสำคัญ พิจารณารายละเอียดปลีกย่อยเพิ่มเติมได้ใน “นายกรัฐมนตรีตรวจงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (14 สิงหาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

⁶ “‘ทักษิณ’ ลุยงานคำไหนนอนนั่น,” ไทยรัฐ (3 เมษายน 2547): 1.

นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548 เพื่อสร้างความชัดเจนและตรวจสอบความเหลื่อมล้ำระหว่างภาพที่ปรากฏและสิ่งที่เกิดขึ้นจริง

3.1 “ทัวร์นกขมิ้น” โปรแกรมที่ 1 : ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง

การทัวร์นกขมิ้นโปรแกรมที่ 1 เป็นการเดินทางด้วยรถยนต์เพื่อติดตามความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และเดินทางผ่านจังหวัดจำนวนทั้งสิ้น 22 จังหวัด นับเป็นระยะทาง 3,500 กิโลเมตร⁷ และรวมเวลาในการเดินทางทั้งสิ้น 7 วัน 6 คืน โดยเริ่มต้นที่จังหวัดสิงห์บุรีเป็นจังหวัดแรกของการเดินทาง*

บทสรุปของการ “ทัวร์นกขมิ้น” ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลางจะปรากฏออกเป็น 2 ส่วน คือผลลัพธ์ที่ปรากฏตามรายงานเบื้องต้นส่วนที่หนึ่ง นับได้เป็นจำนวน 75 โครงการที่นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติและ/หรือให้สัญญาว่าจะนำไปอนุมัติดำเนินการ โดยที่โครงการเหล่านี้ได้มาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากรายงานของสื่อทั้งจากภาครัฐและเอกชน ตามวาระที่ได้มีการนำเสนอตลอดการเดินทาง และในส่วนที่สอง อันจะได้แก่การพิจารณาถึงผลการอนุมัติโครงการงบประมาณของคณะรัฐมนตรีและจำนวนเงินที่ได้มีการอนุมัติ ซึ่งจะมีทั้งหมดจำนวน 86 โครงการ พร้อมจำนวนงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติทั้งหมดจำนวน 13,000,499,830 บาท โดยพบว่าผลลัพธ์เบื้องต้น หรือการอนุมัติโครงการที่ได้รับการเสนอตามรายงานเบื้องต้นของสื่อ ได้รับการสานต่อจริงในอัตราส่วนถึงเกือบครึ่งหนึ่งของโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้ทำการอนุมัติ และเนื่องจากโครงการบางโครงการที่ได้ให้สัญญาตอนเดินทางได้มีการแตกออกมาเป็นจำนวนหลายโครงการในภายหลังการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งมีหลายโครงการที่มีความคลุมเครือในเรื่องของรายละเอียดและไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบผลได้ จึงทำให้ยากที่จะระบุอย่างชัดเจนว่ามีโครงการจำนวนเท่าใดที่เป็นรูปธรรม

⁷ “ทักษิณสั่งห้ามเกณฑ์คนต้อนรับทัวร์อีสาน,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (18 เมษายน 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

* จังหวัดในโปรแกรมการ “ทัวร์นกขมิ้น” ครั้งที่ 1 จะมีรายชื่อตามลำดับการเดินทางต่อไปนี้ สิงห์บุรี พิจิตร เพชรบูรณ์ ขอนแก่น หนองบัวลำภู เลย หนองคาย อุดรธานี สกลนคร นครพนม มุกดาหาร อานาจเจริญ ยโสธร ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ มหาสารคาม อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ นครราชสีมา และชัยภูมิ แต่ มุกดาหารจะเป็นเพียงจังหวัดเดียวที่ได้มีการตรวจเยี่ยมแต่ไม่ได้มีการอนุมัติโครงการงบประมาณ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในภาคผนวก ก

อย่างไรก็ตาม จากการประมาณการในเบื้องต้น จะมีโครงการงบประมาณอย่างน้อยที่สุดจำนวน 34 โครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี อันเป็นโครงการที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการตามรายงานในเบื้องต้นที่มีจำนวนทั้งสิ้น 75 โครงการ หรือคิดเป็นอัตราส่วนของโครงการที่ได้รับการอนุมัติด้วยวาจาในเบื้องต้นและได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการในเวลาต่อมาที่อัตราส่วนร้อยละ 45.33 ของโครงการตามรายงานในเบื้องต้นทั้งหมด ในขณะที่เดียวกัน จะมีโครงการตามรายงานในเบื้องต้นที่ไม่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวน 41 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 54.67 ของโครงการทั้งหมดตามรายงานเบื้องต้น แสดงให้เห็นถึงอัตราส่วนของโครงการที่ไม่ได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการในภายหลังที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าโครงการที่ได้รับการอนุมัติ หรือจะหมายความถึงระดับของความ “ศักดิ์สิทธิ์” ในคำพูดของนายกรัฐมนตรีจะมีอยู่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของคำพูดที่ได้กล่าวไปทั้งหมด เพราะโครงการ “ทวรัณกขมื่น” ในโปรแกรมที่ 1 ที่ได้รับการรายงานถึงในเบื้องต้น จะมีเพียงร้อยละ 45.33 ของจำนวนโครงการทั้งหมดที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบและอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา

และในขณะเดียวกัน ถ้าพิจารณาเพิ่มเติมถึงการให้ความสำคัญต่อความเสมอต้นเสมอปลายของการอนุมัติด้วยวาจาในเบื้องต้นของนายกรัฐมนตรีจากการ “ทวรัณกขมื่น” โปรแกรมที่ 1 ด้วยการประมาณการผ่านการพิจารณาถึงส่วนแบ่งของจำนวนโครงการที่ได้รับการอนุมัติในเบื้องต้นที่มีสัดส่วนอยู่ในจำนวนโครงการทั้งหมดที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีตามรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทวรัณกขมื่น) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548 สำนักตรวจราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จะพบว่าได้มีโครงการจำนวนทั้งสิ้น 86 โครงการที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในโปรแกรมการ “ทวรัณกขมื่น” ครั้งที่ 1 และมีโครงการซึ่งได้ปรากฏอยู่ในรายงานเบื้องต้นด้วยเป็นจำนวนประมาณ 33 โครงการ โดยเมื่อประมาณการอย่างคร่าวๆ ในเบื้องต้นจะคิดเป็นร้อยละ 38.37 ของจำนวนโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติ แต่โครงการที่ไม่ได้ปรากฏในรายงานเบื้องต้น กลับได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนถึง 53 โครงการ หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 61.63 ของจำนวนโครงการทั้งหมดที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี จึงพอจะกล่าวได้ว่าโครงการที่ไม่ได้ปรากฏในรายงานเบื้องต้นมีส่วนแบ่งจำนวนโครงการถึงหนึ่งในสามของจำนวนโครงการทั้งหมดที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี

รายละเอียดของปัญหาที่ได้มีการกล่าวถึงในรายงานเบื้องต้น ได้มีการนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่อังคารที่ 27 เมษายน 2547 เป็นวาระที่ 29 ของการประชุม ซึ่งได้มีการสรุปภาพรวมของการตรวจราชการพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลางของนายกรัฐมนตรีว่า

ส่วนใหญ่ราษฎรในแต่ละจังหวัดขอให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ในปัญหาหัวข้อต่างๆ อาทิ

- 1) การแก้ปัญหาภัยแล้งและอุทกภัย
- 2) การพัฒนาแหล่งน้ำ โดยการสร้างอ่างเก็บ การสร้างฝาย ประตูระบายน้ำ
- 3) การขุดลอกหนองบึงและแหล่งน้ำธรรมชาติ
- 4) การพัฒนาอาชีพและยกระดับรายได้ให้แก่เกษตรกร เช่น ส่งเสริมการปลูกยางพารา การเลี้ยงปศุสัตว์ โค กระบือ การทำเกษตรอินทรีย์ การทำประมง การส่งเสริมอาชีพด้าน การแปรรูป การแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ
- 5) การเร่งรัดการดำเนินการในการจัดเอกสารสิทธิที่ดินให้แก่เกษตรกร
- 6) การดำเนินการตามกฎระเบียบภายใต้โครงการนำร่อง เพื่อพัฒนาเกษตรกรรายย่อย
- 7) การแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร
- 8) การส่งเสริมผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์
- 9) การพัฒนาฟื้นฟูธรรมชาติของป่าไม้
- 10) การปรับปรุงถนนทางเข้าหมู่บ้านและขยายผิวถนนเป็นสี่ช่องจราจร เป็นต้น

แต่ถ้าจะทำการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน จะพบว่าโครงการแก้ปัญหาภัยแล้งและอุทกภัยนั้นจริงๆ แล้วเป็นวาระที่ใหญ่ ซึ่งได้มีการรวมเอาการพัฒนาแหล่งน้ำและการขุดลอกหนองบึงและแหล่งน้ำธรรมชาติเข้าไปด้วย เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน

และเมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มการอนุมัติโครงการของคณะรัฐมนตรี จะพบว่าได้มีการให้ความสำคัญต่อโครงการชลประทานเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมน้ำแล้ง รวมถึงโครงการด้านคมนาคม เช่น ก่อสร้างปรับปรุงทางหลวง ถนนเชื่อมต่อหมู่บ้าน และสร้างสะพานข้ามแม่น้ำ มากกว่าประเด็นปัญหาอื่น เพราะมีโครงการด้านคมนาคมอันเป็นหมวดหมู่โครงการที่ได้รับการอนุมัติมากเป็นอันดับที่สอง และได้มีการอนุมัติโครงการด้านคมนาคมเป็นจำนวน 33 โครงการ จากทั้งหมด 86 โครงการที่คณะรัฐมนตรีได้มีการอนุมัติ รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้นกว่า 5,907,870,630 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 45.44 ของงบประมาณทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติสำหรับจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง

สำหรับโครงสร้างของงบประมาณสำหรับโครงการด้านคมนาคม มีจุดที่น่าสังเกตอยู่ที่โครงการปรับปรุงก่อสร้างถนนเชื่อมต่อหมู่บ้านจากถนนลูกรังเป็นลาดยางหรือคอนกรีต เพราะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของโครงการด้านคมนาคม และเป็นโครงการที่นายกรัฐมนตรีได้ประกาศ

อนุมัติระหว่างการเดินทางตรวจราชการตามรายงานในเบื้องต้น^๘ ทั้งยังได้รับการอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีในภายหลังเป็นจำนวน 5 โครงการในวงเงินงบประมาณจำนวน 2,810,939,300 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 47.58 ของงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติแก่โครงการด้านคมนาคม และคิดเป็นร้อยละ 21.62 ของงบประมาณทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้จังหวัดต่างๆ ในการ “ทวรัณกขมึน” ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง ในขณะที่โครงการสร้างสะพานจะมีจำนวน 4 โครงการ พร้อมงบประมาณจำนวน 369,104,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 6.25 ของงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติแก่โครงการด้านคมนาคม และคิดเป็นร้อยละ 2.84 ของงบประมาณทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้แก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลางในการ “ทวรัณกขมึน” ครั้งที่ 1

คณะรัฐมนตรียังได้อนุมัติงบประมาณเพื่อโครงการแก้ปัญหา น้ำท่วม น้ำแล้ง ซึ่งเป็นหมวดหมู่การอนุมัติงบประมาณที่มีมูลค่าสูงเป็นอันดับหนึ่งในโปรแกรมการเดินทางครั้งนี้ ซึ่งประกอบไปด้วย การสร้างอ่างเก็บน้ำ ฝาย คันกั้นน้ำ คลองส่งน้ำ การศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ การพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำ การขุดลอก การสูบน้ำ และการก่อสร้างสถานีสูบน้ำ ไฟฟ้า จำนวน 46 โครงการ พร้อมงบประมาณจำนวน 6,072,620,700 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 46.71 ของงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กับโครงการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง และเมื่อทำการพิจารณารวมกัน จะพบว่างบประมาณสำหรับโครงการใน 2 หมวดนี้ มีจำนวนสูงถึง 11,980,491,330 บาท หรือร้อยละ 92.15 ของงบประมาณทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้แก่โครงการในโปรแกรมการทวรัณกขมึนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง

ในขณะเดียวกัน ปัญหาอื่นดูจะไม่ได้รับความสนใจในการเข้ามาแก้ปัญหาโดยตรง โดยได้มีการอนุมัติงบประมาณให้แก่การปฏิรูปที่ดินเพียงแคในกรณีของจังหวัดสิงห์บุรี ด้วยวงเงินงบประมาณ 18.8 ล้านบาท และมีการอนุมัติงบประมาณในการก่อสร้างโรงพยาบาลที่จังหวัดหนองบัวลำภูเป็นจำนวน 40,683,000 บาท ทั้งยังมีโครงการปลีกย่อยต่างๆ เช่น การสร้างหอประชุม ศาลาประชาคม โครงการกระเช้าไฟฟ้าขึ้นภูกระดึง การปรับปรุงคุณภาพข้าว การสนับสนุนเครื่องคอมพิวเตอร์ให้กับโรงเรียน ซึ่งต่างเป็นโครงการที่มีจำนวนน้อยในภาพรวมของผลที่ตามมาและมีสัดส่วนของงบประมาณรวมกันในระดับที่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติทั้งหมดในโปรแกรมการเดินทางครั้งนี้

เมื่อแยกย่อยพิจารณารายละเอียดของแต่ละจังหวัด ตามข้อมูลของงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ จะพบว่ามีการกระจุกตัวของงบประมาณอยู่ใน 4 จังหวัดแรกอย่างมีนัยสำคัญ โดยงบประมาณสำหรับ 5 จังหวัดที่อยู่ในอันดับต้นจะคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 61.43 ของจำนวน

^๘ เช่นในกรณีของจังหวัดหนองคายที่นายกรัฐมนตรีได้ทำการอนุมัติด้วยวาจาสำหรับโครงการปรับปรุงถนนลูกรังระยะทาง 152 กิโลเมตรที่มีวงเงินงบประมาณจำนวน 240 ล้านบาท ใน “ทพท.ท่าซาถอดถอนฝายค้ำ,” ไทยรัฐ (22 เมษายน 2547): 1.

งบประมาณทั้งหมดสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง และถ้าพิจารณาตารางแสดงลำดับและสรุปจำนวนโครงการและจำนวนเงินที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี พร้อมสัดส่วนงบประมาณของแต่ละจังหวัดต้องงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติทั้งหมดใน จะพบว่าการกระจุกตัวจะเริ่มเบาบางอย่างชัดเจนในจังหวัดที่อยู่ต่ำกว่าลำดับที่ 10 หรือจังหวัดเลย เป็นต้นไป โดยค่าเฉลี่ยของโครงการต่อจังหวัด จะอยู่ที่ 4.1 โครงการต่อจังหวัด และจำนวนงบประมาณเฉลี่ยจะอยู่ที่ 619,071,420.48 บาทต่อจังหวัด และ 151,168,602.67 บาทต่อโครงการ โดยไม่รวมจังหวัดมุกดาหารในการพิจารณา เพราะไม่ได้มีรายละเอียดของการอนุมัติโครงการงบประมาณทั้งในรายงานเบื้องต้นและรายงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

เมื่อได้มีการพิจารณาถึงความเกี่ยวเนื่องทางการเมืองของจังหวัดที่ได้มีการกระจุกตัวของงบประมาณ จะพบว่าใน 5 จังหวัดแรกที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณมากที่สุด ต่างเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และในแต่ละจังหวัดเอง ต่างมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทางจังหวัดสังกัดพรรคไทยรักไทยเป็นส่วนมาก และเป็นสมาชิกของกลุ่มการเมืองที่สำคัญภายในพรรคไทยรักไทย ได้แก่ กลุ่มวังน้ำยม กลุ่มวังพญานาค และกลุ่มวังน้ำเย็น

ตารางที่ 3.1 ลำดับจังหวัดที่ได้รับการอนุมัติโครงการงบประมาณเรียงตามมูลค่ารวมทั้งหมดจากมากไปน้อย จำนวนโครงการ จำนวนเงินงบประมาณ และอัตราส่วนร้อยละของจำนวนเงินที่แต่ละจังหวัดได้รับต่อจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมดที่ได้อนุมัติในการ “ท้าวรงค์ขมิ้น” โปรแกรมที่ 1

ลำดับที่	ลำดับจังหวัดที่ได้จำนวนเงินที่ ครม. อนุมัติโครงการ (จากมากไปน้อย)	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละของจำนวนเงินทั้งหมด
1	เพชรบูรณ์	9	1,997,275,000	15.36
2	หนองบัวลำภู	6	1,796,522,300	13.82
3	อุดรธานี	8	1,589,445,100	12.23
4	นครราชสีมา	8	1,550,640,000	11.93
5	มหาสารคาม	10	1,052,000,000	8.09
6	ศรีสะเกษ	3	893,500,000	6.87
7	ชัยภูมิ	3	740,000,000	5.69
8	สกลนคร	2	605,000,000	4.66
9	หนองคาย	5	531,100,000	4.09
10	เลย	11	495,579,730	3.81

11	สุรินทร์	1	341,400,000	2.63
12	สิงห์บุรี	5	337,145,000	2.59
13	อุบลราชธานี	1	315,000,000	2.42
14	กาฬสินธุ์	1	275,400,000	2.12
15	ยโสธร	2	132,300,000	1.02
16	บุรีรัมย์	1	129,000,000	0.99
17	อำนาจเจริญ	1	79,237,000	0.61
18	พิจิตร	1	56,355,700	0.43
19	ขอนแก่น	3	48,600,000	0.37
20	นครพนม	1	20,000,000	0.15
21	ร้อยเอ็ด	4	15,000,000	0.12
รวม	21 จังหวัด	86	13,000,499,830	100

ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอดตามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทั่วรั้นกขมึ้น) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548

อย่างไรก็ดี กรณีของจังหวัดนครราชสีมาเป็นที่น่าสังเกตว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญยิ่งของพรรคชาติพัฒนาและการได้เป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีการกระจุกตัวของงบประมาณในอันดับต้น ๆ จะมีการเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจจะมีผลสืบเนื่องมาจากกระแสการยุบรวมพรรคชาติพัฒนาเข้าสู่พรรคไทยรักไทยในช่วงกลางปี พ.ศ. 2547 เพื่อการขยายฐานคะแนนเสียงและควมรวมฐานทางการเมืองของพรรคชาติพัฒนาเข้าสู่เครือข่ายของพรรคไทยรักไทย โดยที่การตรวจเยี่ยมราชการของนายกรัฐมนตรีที่จังหวัดนครราชสีมา นั้น นายกรัฐมนตรีได้แสดงบทบาทที่ชัดเจนอย่างชัดแจ้ง ได้แก่ บทบาทในการเดินทางเพื่อติดตามผลความก้าวหน้าของนโยบายรัฐบาลในฐานะนายกรัฐมนตรี และบทบาทในการเดินทางไปติดตามความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์การเมืองของพรรคไทยรักไทย ไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกอย่างสนิทสนมด้วยการเข้าไปทักทายจับมือถือแขนกับนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติไทย อย่างเป็นกันเองเมื่อได้เดินทางถึงจังหวัดนครราชสีมา พร้อมทั้งผัดหมี่ท่ามกลางผู้มาต้อนรับและตักแบ่งให้นายสุวัจน์รับประทาน เหมือนดั่งการหยิบยื่นผลประโยชน์ให้ รวมถึงมีการกล่าวอย่างเป็นนัยในพื้นที่สาธารณะถึงการควมรวมพรรค พร้อมทั้งมีการนำเสนอคำพูดของหลวงพ่อดุณ ปรีสุทโธ ในเชิงสนับสนุนการยุบรวมพรรคชาติพัฒนาเพื่อเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย พฤติกรรมและการกระทำของนายกรัฐมนตรีจึงเหมือนดั่งเป็นสัญญาณทางการเมืองที่ได้ถูกรวบรวม

นำเสนอในรายงานเบื้องต้น และมีส่วนทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมและเหตุผลในการยุบรวมพรรคชาติพัฒนาเพื่อเข้าเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทยในเวลาต่อมา แม้ว่าอาจจะไม่ใช่เหตุผลและบทบาทที่มีความสำคัญที่สุดก็ตามที่

เมื่อพิจารณาถึงผลทางการเมืองที่ “ท้าวرنกขมึ้น” สามารถหยิบยื่นให้แก่กลุ่มการเมืองของนายสุวัจน์และกลุ่มการเมืองอื่น หรือโครงสร้างแรงจูงทางการเมืองของ “ท้าวرنกขมึ้น” จะพบว่าหนึ่งในมิติทางการเมืองที่สำคัญของการ “ท้าวرنกขมึ้น” จะได้แก่การสร้างอิทธิพลเพื่อทำการโน้มน้าวและสร้างแรงจูงใจในการขยายเครือข่ายทางการเมือง พร้อมการควบคุมซ้ำอำนาจเข้าด้วยกัน เพราะการอนุมัติงบประมาณที่มีการกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทย จะเปรียบได้เหมือนการ “ให้รางวัล” เพื่อสร้างขวัญกำลังใจและรักษาความจงรักภักดี พร้อมลดแนวโน้มที่กลุ่มภายในเหล่านี้จะลุกขึ้นมาทำการต่อรองมากจนเกินไป เนื่องด้วยในช่วงเวลาก่อนการ “ท้าวرنกขมึ้น” กระแสข่าวของการแก่งแย่งแข่งขัน ทำทนาย และต่อรองกันระหว่างกลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทย และต่ออำนาจส่วนกลางของพรรค ได้เริ่มที่จะสูงขึ้น ทำให้กรณีของจังหวัดนครราชสีมา การ “ท้าวرنกขมึ้น” มีแนวโน้มที่จะมีบทบาทอย่างสูงในการผลักดันให้เกิดการขยายอิทธิพลทางการเมืองเข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองใหม่ ทั้งเพื่อการขยายเครือข่ายและช่องทางทางการเมือง รวมทั้งสร้างสมดุลทางอำนาจภายในพรรคเพื่อการคานอำนาจและลดแรงกดดัน โดยมีแรงจูงใจและผลตอบแทนที่ชัดเจนคือ ทรัพยากรงบประมาณ ซึ่งพรรคไทยรักไทยมีอำนาจควบคุมที่เหนือกว่าพรรคอื่น เป็นผลมาจากการยึดกุมจำนวน ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงจำนวนมาก ทำให้มีอำนาจในการบริหารจัดการได้อย่างทั่วถึง

3.2 “ท้าวرنกขมึ้น” โปรแกรมที่ 2 : ภาคเหนือ-กลาง

การเดินทางของนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อทำการตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล หรือ “ท้าวرنกขมึ้น” โปรแกรมที่ 2 ในภาคเหนือ-เพื่อทำการปฏิบัติภารกิจใน 22 จังหวัด* เกิดขึ้นภายหลังจากการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 9 ของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่ได้มีการรับพรรคชาติพัฒนาเข้าร่วมรัฐบาลและได้มีการปรับนายประมวล รุจนเสรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และนางสิริกร มณีรินทร์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข ออกจากตำแหน่ง พร้อมเพิ่มตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรียกหนึ่งตำแหน่งให้แก่ นายสุวัจน์ ทำให้คณะรัฐมนตรีใหม่มีรองนายกรัฐมนตรีถึง 8 คน และนาย

* “ท้าวرنกขมึ้น” ในครั้งนี้จะรวมด้วยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ชัยนาท อุทัยธานี กำแพงเพชร สุโขทัย อุตรดิตถ์ แพร่ น่าน พะเยา เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน ลำปาง และตาก ตามลำดับการเดินทาง

อนุทิน ชาญวีรกูล จากพรรคชาติพัฒนา ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข⁹ ในช่วงที่กระแสการเตรียมตัวเพื่อการเลือกตั้งกำลังเข้มข้นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นข่าวการกำหนดตัวผู้สมัครในเขตต่างๆ และการย้ายพรรคของบรรดา ส.ส.

ก่อนการเดินทางในวันเสาร์ที่ 17 กรกฎาคม 2547 นายกรัฐมนตรีได้จัดรายการวิทยุ นายกษัตริย์คุณคุยกับประชาชน โดยได้ประกาศโปรแกรมการเดินทางที่จะมีขึ้น พร้อมทำการชี้แจงและอธิบายถึงรายละเอียดของนโยบายเอสเอ็มแอล เพื่อไขข้อสงสัยและตอบโต้ข้อวิจารณ์ที่มีต่อนโยบายดังกล่าว โดยที่ผลลัพธ์ในเบื้องต้นของ “ทัวร์นกขมิ้น” ในภาคเหนือ-กลาง ได้แก่การอนุมัติโครงการหรือให้สัญญาในการสนับสนุนโครงการตามรายงานเบื้องต้นเป็นจำนวนประมาณ 98 โครงการที่ได้รับการอนุมัติ หรือรับปากว่าจะสนับสนุน โดยที่ตัวเลขอาจจะมีการคลาดเคลื่อนได้ เพราะรายงานของสื่อรัฐบาลและเอกชนมีความเป็นไปได้ที่จะไม่ได้ทำการรายงานทุกรายละเอียดของการอนุมัติหรือรับปากในการสนับสนุน และได้มีโครงการงบประมาณทั้งสิ้น 86 โครงการที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีในภายหลัง

เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของการรายงานในเบื้องต้น จะพบว่า มีโครงการจำนวน 40 โครงการจากทั้งหมด 98 โครงการในเบื้องต้นที่ไม่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในภายหลัง หรือคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 40.82 ของจำนวนโครงการตามที่ได้เป็นจริงตามที่นายกรัฐมนตรีได้เอ่ยปากอนุมัติ และมีโครงการจำนวน 58 โครงการที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในภายหลัง หรือคิดเป็นร้อยละ 59.18 ของจำนวนโครงการตามรายงานเบื้องต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโครงการที่ได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบด้วยวาจาของนายกรัฐมนตรีระหว่างการเดินทางมีอัตราส่วนที่จะได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการจากคณะรัฐมนตรีอยู่มากกว่าครึ่งหนึ่งของโครงการในเบื้องต้นทั้งหมด

ในขณะเดียวกัน โครงการจำนวน 58 โครงการที่ได้มีการรายงานในเบื้องต้น จะสอดคล้องกับโครงการจำนวน 62 โครงการที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยโครงการจำนวนหลายโครงการที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี ได้ถูกแยกย่อยออกมาจากโครงการในเบื้องต้นและกลายเป็นจำนวนย่อยหลายโครงการ และมีบางโครงการในเบื้องต้นบางโครงการได้ถูกยุบรวมเข้ากับโครงการอื่นหรือมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียด ทำให้จำนวนของโครงการที่ได้รับการอนุมัติในรายงานเบื้องต้นและตามรายงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมีจำนวนที่ไม่ตรงกัน

และเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนระหว่างโครงการที่ได้รับการนำเสนอในเบื้องต้นและโครงการที่ได้รับการอนุมัติจริง จะพบว่า มีโครงการจำนวน 62 โครงการที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และสอดคล้องกับโครงการในรายงานเบื้องต้น จากทั้งหมด 86 โครงการที่ได้รับการอนุมัติโดย

⁹ “ทักษิณกั๊กมือชพน.ชีว2รวมต..” ไทยรัฐ (1 กรกฎาคม 2547): 1.

คณะรัฐมนตรี โดยคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 72.09 ของจำนวนโครงการทั้งหมดที่ได้รับการอนุมัติ โดยคณะรัฐมนตรี แสดงให้เห็นว่าการเดินทางตรวจเยี่ยมและเข้าถึงประชาชนในภาคเหนือ-กลาง นั้น นอกจากประชาชนจะมีโอกาสในการที่จะได้รับของขวัญจากนายกรัฐมนตรีในรูปแบบของโครงการงบประมาณที่เป็นจริงในอัตราส่วนที่มากกว่าครึ่งแล้ว คำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ยังได้รับการแปรเปลี่ยนเป็นรูปธรรมในอัตราส่วนที่สูงในกระบวนการกำหนดนโยบายภายหลัง สะท้อนถึงแนวโน้มในการให้ความสำคัญในระดับหนึ่งกับความเสมอต้นเสมอปลายของวาระที่ได้ถูกแสดงออกทางวาทะของนายกรัฐมนตรี โดยในโปรแกรมการเดินทางครั้งที่ 2 นี้ จะมีสภาวการณ์ดังกล่าวในระดับที่สูงมากกว่าในกรณีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง

พร้อมกันนี้ ได้มีโครงการอีกจำนวน 24 โครงการตามรายงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับการกล่าวอ้างถึงในรายงานเบื้องต้น แต่กลับได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการจากคณะรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของโครงการแล้ว จะพบว่าโครงการจำนวน 24 โครงการในหมวดหมู่ดังกล่าว นั้น ต่างเป็นโครงการด้านคมนาคมและการแก้ปัญหาเรื่องน้ำเป็นส่วนใหญ่ โดยคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 27.91 ของจำนวนโครงการทั้งหมด 86 โครงการที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี โดยที่โครงการเหล่านี้ไม่ได้เป็นที่รับรู้ของสาธารณะในระดับที่กว้างขวาง เพราะไม่ได้มีการรายงานผ่านพื้นที่สื่อสาธารณะและเป็นอีกด้านหนึ่งของความแตกต่างระหว่างภาพที่ปรากฏและผลที่ตามมาอย่างเป็นทางการ

สำหรับงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กับจังหวัดต่างๆ ในการ “ทวรินทขมั้น” ภาคเหนือ-กลาง จะมีจำนวนทั้งสิ้น 27,999,050,745 บาท โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละจังหวัดจะได้รับการอนุมัติโครงการ 5.4 โครงการต่อจังหวัด และงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติต่อจังหวัดจำนวน 1,749,940,671.56 บาทต่อจังหวัด โดยที่งบประมาณเฉลี่ยต่อโครงการจะอยู่ที่ 325,570,357.50 บาทต่อโครงการ

ถ้าผลที่ตามมามีส่วนในการแสดงออกถึงความสำคัญที่รัฐบาลมีให้ในแต่ละปัญหา จะพบว่า โครงการชลประทานเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำ ทั้งปัญหาอุทกภัยและการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรและบริโภค เช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ สร้างอ่างเก็บน้ำ ฝาย คันกั้นน้ำ เขื่อนป้องกันริมตลิ่ง ขุดลอก สถานีสูบน้ำ และคลองระบายน้ำ จะนับได้เป็นจำนวน 38 โครงการ และได้รับอนุมัติงบประมาณจำนวน 21,553,728,435 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 76.98 ของงบประมาณทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแก่จังหวัดจากการ “ทวรินทขมั้น” ในภาคเหนือ-กลาง ทั้งนี้ หนึ่งในตัวแปรสำคัญที่มีผลให้จำนวนงบประมาณสำหรับโครงการชลประทานมีจำนวนที่สูงนั้น จะได้แก่โครงการแก้มลิงทะเลหลวงของจังหวัดสุโขทัยที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณเป็นจำนวนถึง 2 หมื่นล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 71.43 ของงบประมาณทั้งหมดที่จังหวัดใน

ภาคเหนือ-กลางได้รับ และคิดเป็นร้อยละ 92.79 ของงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้แก่โครงการชลประทานทั้งหมด

โครงการคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับถนนและทางหลวง ได้แก่ โครงการก่อสร้างปรับปรุงและขยายผิวจราจรทางหลวง และโครงการสร้างถนนเชื่อมต่อหมู่บ้านโดยการปรับปรุงจากลูกรังเป็นคอนกรีตหรือลาดยาง จะเป็นโครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณในปริมาณที่รองลงมาเป็นอันดับที่สอง ด้วยจำนวน 27 โครงการ รวมเป็นจำนวนงบประมาณทั้งหมด 5,356,930,110 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 19.13 ของจำนวนงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติทั้งหมดในภาคเหนือ-กลาง

การ “ทิวทัศน์ขมิ้น” ในภาคเหนือ-กลาง ได้มีความแตกต่างจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง ตรงโครงการที่ได้รับการอนุมัติจะมีความหลากหลายอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นโครงการด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมจำนวนหลายโครงการที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี เช่น โครงการพัฒนาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งมรดกโลกทางธรรมชาติ จังหวัดอุทัยธานี โครงการพุทธอุทยาน วัดศรีโคมคำ จังหวัดพะเยา โครงการ Green & Clean จังหวัดเชียงใหม่ โครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดแพร่ โครงการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการปนเปื้อนสารแคดเมียม จังหวัดตาก เป็นต้น หรือ โครงการทางด้านการศึกษา จำนวน 6 โครงการ เช่น โครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ วิทยาเขตแม่ฮ่องสอน โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน และ โครงการยกฐานะมหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา เป็นมหาวิทยาลัยอิสระ ซึ่งรวมทั้งหมดแล้วได้รับอนุมัติงบประมาณเป็นจำนวนถึง 431,187,300 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.54 ของงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กับโครงการทั้งหมดในการ “ทิวทัศน์ขมิ้น” ภาคเหนือ-ใต้ รวมทั้งมีการอนุมัติโครงการที่สนับสนุนนโยบายหลักของรัฐบาล เช่น โครงการจัดตั้งศูนย์แสดงและจำหน่ายสินค้าเซรามิกและหัตถอุตสาหกรรม จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นโครงการที่สนับสนุนสินค้าท้องถิ่น และสินค้าในโครงการ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ (OTOP) ที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณเป็นจำนวนถึง 200 ล้านบาท

เมื่อทำการจัดอันดับจังหวัดที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีจากมากไปน้อย จะพบว่ามีการกระจุกตัวของงบประมาณมากที่สุดใน 7 อันดับแรก โดยที่ 2 จังหวัดแรก ได้แก่ จังหวัดสุโขทัยและอุตรดิตถ์ ที่ต่างได้รับการอนุมัติงบประมาณเกินหลักพันล้านขึ้นไป และจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่ได้รับการอนุมัติจำนวนโครงการที่มากที่สุด เพราะได้รับการอนุมัติโครงการทั้งสิ้น 14 โครงการ แต่เมื่อรวมสัดส่วนของจำนวนงบประมาณของทั้ง 7 จังหวัดเข้าด้วยกัน จะพบว่าจังหวัดเหล่านี้มีอัตราส่วนแบ่งงบประมาณถึงร้อยละ 92.51 ของงบประมาณทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้โครงการต่างๆ จากการ “ทิวทัศน์ขมิ้น” ในภาคเหนือ-กลาง

ถ้าพิจารณาถึงปัจจัยทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2547 จะพบความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดที่มีการกระจุกตัวของงบประมาณและกลุ่มผลักดันทางการเมืองภายในหรือที่มี

ความเกี่ยวข้องกับพรรคไทยรักไทย โดยจังหวัดสุโขทัยจะเป็นกรณีที่มีความชัดเจนกว่ากรณีอื่น เนื่องจากเป็นจังหวัดที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดในการ “ท้าวรันทน์” ภาคเหนือ-กลาง และเป็นพื้นที่ซึ่งเป็นฐานทางการเมืองของนายสมศักดิ์ เทพสุทิน ส.ส. บัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในขณะที่การ “ท้าวรันทน์” ได้เกิดขึ้น นายสมศักดิ์ยังเป็นหัวหน้ากลุ่มทางการเมืองของกลุ่มใหญ่ ที่มีชื่อว่า กลุ่มวังน้ำยม ซึ่งได้แตกตัวจากกลุ่มวังบัวบาน ที่เป็นกลุ่มการเมืองที่ใหญ่ที่สุดในพรรคไทยรักไทย อันมีผู้นำคือ นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ส.ส. เชียงใหม่ เขต 2 ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2544-48 และเป็นน้องสาวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรด้วย โดยที่กลุ่มวังบัวบานมีแกนนำที่สำคัญ คือ นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ส.ส. บัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย เลขาธิการพรรคไทยรักไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในปี 2547 ซึ่งได้มีบทบาทเป็นแกนนำของกลุ่มที่ได้ทำงานร่วมกับนายสมศักดิ์มาโดยตลอด จนกระทั่งมีการแตกกลุ่มย่อยออกมาเป็นกลุ่มวังน้ำยม นายสมศักดิ์และนายสุริยะจึงได้กลายเป็นแกนนำที่สำคัญของกลุ่ม ในขณะที่กลุ่มวังน้ำยม ซึ่งนำโดยนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ และนายวราเทพ รัตนากร ที่ได้แตกตัวออกมาจากกลุ่มวังบัวบานในช่วงระยะเวลาก่อนการเลือกตั้งปี 2548 เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองทางการเมือง แต่ยังคงไว้ซึ่งสายสัมพันธ์และการติดต่อกับบุคคลและกลุ่มการเมืองอื่น เหมือนการคงไว้ซึ่งหลังคาบ้าน แต่แยกตัวอาคารออกมา

ตารางที่ 3.2 ลำดับจังหวัดที่ได้รับอนุมัติโครงการงบประมาณเรียงตามมูลค่ารวมทั้งหมดจากมากไปน้อย จำนวนโครงการ จำนวนเงินงบประมาณ และอัตราส่วนร้อยละของจำนวนเงินที่แต่ละจังหวัดได้รับต่อจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมดที่ได้อนุมัติในการ “ท้าวรันทน์” โปรแกรมที่ 2

ลำดับที่	ลำดับจังหวัดที่ได้จำนวนเงินที่ ครม. อนุมัติโครงการ (จากมากไปน้อย)	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละของจำนวนเงินทั้งหมด
1	สุโขทัย	5	20,407,784,910	72.89
2	อุตรดิตถ์	6	2,389,915,739	8.54
3	กำแพงเพชร	5	742,530,000	2.65
4	แม่ฮ่องสอน	14	610,235,800	2.18
5	อ่างทอง	3	598,400,000	2.14
6	เชียงใหม่	5	581,500,000	2.08
7	พะเยา	9	569,202,000	2.03
8	ลำปาง	6	526,794,000	1.88
9	ตาก	8	468,332,600	1.67

10	พระนครศรีอยุธยา	2	354,000,000	1.26
11	น่าน	6	231,340,600	0.83
12	อุทัยธานี	4	171,515,096	0.61
13	เชียงใหม่	4	143,000,000	0.51
14	ลำพูน	4	135,500,000	0.48
15	แพร่	3	39,000,000	0.14
16	ชัยนาท	2	30,000,000	0.11
รวม	16 จังหวัด	86	27,999,050,745	100

ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทั่วรักรวม) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548

เมื่อพิจารณาเพิ่มเติมถึงมิติของกลุ่มผลักดันทางการเมือง จะพบว่าจังหวัดอุดรธานี ซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับงบประมาณมากเป็นอันดับที่สอง ได้มีจำนวน ส.ส. ถึง 2 ใน 3 ที่นั่งที่สังกัดพรรคไทยรักไทยและเป็นสมาชิกของกลุ่มวังน้ำยม อันได้แก่ นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์ เขต 1 และนายทศศักดิ์ เล็กอุทัย เขต 3 ในขณะที่ จังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งมีจำนวน ส.ส. ในพื้นที่จำนวนทั้งสิ้น 5 คน จะมี ส.ส. ที่สังกัดพรรคไทยรักไทยเป็นจำนวนถึง 4 คน และครึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มวังน้ำยม ส่วนอีกครั้งเป็นสมาชิกของกลุ่มวังน้ำยม และจังหวัดเชียงใหม่จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันนี้ คือจะเป็นจังหวัดที่มี ส.ส. สังกัดพรรคไทยรักไทยอยู่เป็นจำนวนถึง 9 คน จากจำนวนทั้งหมด 10 คน และต่างเป็นสมาชิกของกลุ่มวังน้ำยม ในขณะที่จังหวัดพะเยาจะมี ส.ส. สังกัดพรรคไทยรักไทยจำนวน 3 คน และมีสมาชิกกลุ่มวังน้ำยมเป็น ส.ส. เขตอยู่ถึง 2 คน

อย่างไรก็ดี จังหวัดอ่างทองและจังหวัดแม่ฮ่องสอนจะนับเป็นกรณีพิเศษ เพราะจังหวัดอ่างทองเป็นฐานคะแนนเสียงสำคัญของพรรคชาติไทย และมีนายสมศักดิ์ ปรีศนายนันท์กุล ส.ส. อ่างทอง เขต 2 และรองหัวหน้าพรรคชาติไทย พร้อม พล.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์ ส.ส. อ่างทอง เขต 1 สังกัดพรรคชาติไทย เป็น ส.ส. ประจำจังหวัด แต่เนื่องจากพรรคชาติไทยเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในสมัยทักษิณ 1 ในช่วงระหว่างปี 2544-กุมภาพันธ์ 2548 ทำให้มีการข้อสังเกตว่า ผลการอนุมัติงบประมาณจะเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ข้ามพรรคหรือไม่ เพราะพรรคชาติไทยเป็นพันธมิตรทางการเมืองที่ดีกับพรรคไทยรักไทยเสมอมา

ส่วนในกรณีของจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นที่น่าสังเกตว่า นายปัญญา จีนาคำ ส.ส. แม่ฮ่องสอน เขต 1 นั้น เคยสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ แต่ต่อมาได้ย้ายไปเป็นสมาชิกพรรคไทยรัก

ไทย¹⁰ ภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้เดินทางตรวจเยี่ยมราชการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนและอนุมัติโครงการไปเป็นจำนวนมาก จึงเป็นข้อกังขาที่ว่า การ “ท้วงนทขมึ้น” จะเป็นการสร้างอิทธิพลเพื่อขยายเครือข่ายทางการเมืองหรือไม่ เพราะลักษณะของการ “ท้วงนทขมึ้น” ในภาคเหนือ-กลาง มีลักษณะการอนุมัติงบประมาณให้แก่ (1) สมาชิกพรรค (2) พันธมิตรทางการเมืองที่ดี (3) ฝ่ายตรงข้ามที่พร้อมยอมเข้าพวก เมื่อมีการหยิบยื่นผลประโยชน์และเงื่อนไขการแลกเปลี่ยนที่น่าพอใจ

3.3 “ท้วงนทขมึ้น” โปรแกรมที่ 3 : ภาคใต้-กลาง

การ “ท้วงนทขมึ้น” ครั้งที่ 3 ของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในพื้นที่ภาคใต้-กลาง ระหว่างวันที่ 23 - 27 สิงหาคม 2547 เป็นการเดินทางติดตามความก้าวหน้าและผลการดำเนินนโยบายรัฐบาลพร้อมรับฟังปัญหาของประชาชนในภาคใต้-กลาง โดยเริ่มต้นที่จังหวัดเพชรบุรีและสิ้นสุดที่จังหวัดนราธิวาส รวมจำนวนทั้งสิ้น 14 จังหวัด* โดยที่จังหวัดนครศรีธรรมราชและสุราษฎร์ธานีจะไม่ได้ถูกรวมอยู่ในการเดินทางครั้งนี้ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีและคณะจะเดินทางกลับมาตรวจราชการที่กรุงเทพมหานครเป็นที่สุดท้ายของการเดินทางตรวจราชการในพื้นที่ 76 จังหวัด ภายในระยะเวลา 5 เดือน ตั้งแต่เดือนเมษายน-สิงหาคม 2547

ภายใต้กระแสการเมืองที่เขย่ากราก โดยเฉพาะเรื่องของการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในพื้นที่ภาคใต้ ที่เดิมเคยสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสังกัดพรรคไทยรักไทย และพรรคการเมืองอื่น ซึ่งไม่มีฐานคะแนนเสียงในภาคใต้ที่มั่นคงเท่ากับพรรคประชาธิปัตย์** ได้มี ส.ส. กลุ่มหนึ่งซึ่งเคยสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้ทำการย้ายเข้าพรรคไทยรักไทยในช่วงต้นเดือนสิงหาคม 2547 ก่อนที่ “ท้วงนทขมึ้น” ในภาคใต้-กลางจะเริ่มขึ้น โดยมีชื่อดังต่อไปนี้

- (1) นายวัยโรจน์ พิพิธภักดี ส.ส.ปัตตานี เขต 1
- (2) พ.ต.ท.เจ๊ะอิสมาแอ เจ๊ะโมง ส.ส.ปัตตานี เขต 2
- (3) นายสมมารอด เจ๊ะนา ส.ส.ปัตตานี เขต 3

¹⁰ “ทบท.เปิดตัวดูด 6 ปชป.-3 ชพน.,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (5 สิงหาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

* จังหวัดที่ได้มีการ “ท้วงนทขมึ้น” ในโปรแกรมการเดินทางครั้งนี้ จะได้แก่ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง พัทลุง สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ตามลำดับการเดินทาง

** พรรคไทยรักไทยมีฐานเสียงที่สำคัญในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งเป็นพื้นที่ของกลุ่มวาระหรือกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เคยสังกัดพรรคความหวังใหม่ ก่อนที่จะถูกยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย

(4) นายทวี สุระบาล ส.ส.ตรัง เขต 2

(5) พ.ญ.พรพิชญ์ พัฒนกุลเลิศ ส.ส.นราธิวาส เขต 1¹¹

ในขณะเดียวกัน เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2547 พรรคชาติพัฒนาได้มีมติที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์เห็นควรให้มีการยุบพรรคเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย¹² ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยได้รับประโยชน์จากฐานคะแนนเสียงท้องถิ่นที่ได้มาจากการควมรวมพรรคชาติพัฒนาและ ส.ส. ที่ย้ายมาจากพรรคอื่น และด้วยเหตุผลในเรื่องแรงจูงใจทางการเมืองเอง ความพยายามที่จะขยายฐานคะแนนเสียงของตนเองด้วยวิธีดังกล่าวจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จนถึงเวลาที่เหมาะสมก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ 2548

การเดินทาง “ทัวรันกขมึ้น” ใน 14 จังหวัด ภาคใต้-กลาง ได้ปรากฏผลลัพธ์เป็นจำนวนโครงการประมาณ 98 โครงการตามรายงานเบื้องต้น และมีความเป็นไปได้ที่จะมีความคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เพราะรายงานในเบื้องต้นอาจจะไม่ได้มีการรายงานถึงรายละเอียดของโครงการทุกโครงการที่ได้มีการนำเสนอ นายกรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณา และคณะรัฐมนตรีอาจจะมีการรับแผนงานโครงการบางโครงการเพื่อการพิจารณาภายหลังจากการ “ทัวรันกขมึ้น” ทำให้จำนวนโครงการในเบื้องต้นเป็นแค่การประมาณการจำนวนโครงการและแนวโน้ม เพื่อแสดงให้เห็นถึงพื้นที่และปัญหาที่รัฐให้ความสำคัญ

ตามรายละเอียดการประมาณการในเบื้องต้น โครงการที่ได้รับอนุมัติโดยวาจจะมีจำนวนทั้งหมด 98 โครงการ และมีโครงการอย่างน้อยที่สุดจำนวน 47 โครงการที่ได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการในภายหลังโดยคณะรัฐมนตรี หรือคิดเป็นร้อยละ 47.96 ของจำนวนโครงการที่ได้รับการรายงานในเบื้องต้น ทำให้เห็นถึงแนวโน้มว่าโครงการจำนวนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งจะกลายเป็นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ ในขณะที่โครงการที่ไม่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีมีจำนวน 51 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 52.04 ตามประมาณการของโครงการตามรายงานเบื้องต้น โดยค่าการประมาณการดังกล่าวเป็นการประมาณอย่างคร่าวๆ เพื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของการอนุมัติโครงการ และอาจจะมีเพิ่มหรือลดลงบ้างตามค่าผันแปรที่อาจจะเกิดจากความคลาดเคลื่อนของตัวเลขรายละเอียดโครงการในรายงานเบื้องต้น

ในส่วนของผลการอนุมัติโครงการของคณะรัฐมนตรี จะมีโครงการจำนวนทั้งสิ้น 76 โครงการและคิดเป็นจำนวนงบประมาณทั้งหมด 4,659,017,138 บาท สำหรับภาคใต้-กลาง ที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี โดยมีโครงการจำนวน 56 โครงการที่เป็นโครงการตามรายงานเบื้องต้น หรือคิดเป็นร้อยละ 73.56 ของจำนวนโครงการที่ได้รับการอนุมัติจริง ในขณะที่โครงการ

¹¹ “อดีต ส.ส.ตบเท้าเข้าไทยรักไทย,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (18 สิงหาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

¹² “มติเอกฉันท์27-0ให้ยุบพรรคชพน.,” ไทยรัฐ (11 สิงหาคม 2547): 1.

จำนวน 20 โครงการตามผลการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี จะไม่ได้เป็นโครงการที่ปรากฏในรายงานเบื้องต้นแต่อย่างใด แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการตัดสินใจของหน่วยตัดสินใจที่ส่วนกลางว่าได้มีการตัดสินใจที่สอดคล้องกับทิศทางการอนุมัติของนายกรัฐมนตรีเมื่อตอนตรวจเยี่ยมพื้นที่ในสัดส่วนที่มากกว่าสองในสามของผลที่ตามมาทั้งหมด โดยโครงการส่วนมากจะเป็นโครงการที่ได้รับการเสนอโดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเป็นโครงการที่ทางส่วนราชการท้องถิ่นเป็นฝ่ายกำหนดและนำเสนอ

ในภาพรวมแล้ว จังหวัดหนึ่งในภาคใต้-กลางที่นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ทำการ “ทวิร์นทซ์มัน” จะได้รับอนุมัติโครงการจำนวน 5.43 โครงการต่อจังหวัด และมีงบประมาณโดยเฉลี่ยที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวน 332,786,938.43 บาทต่อจังหวัด ในขณะที่แต่ละโครงการจะได้รับการอนุมัติงบประมาณเฉลี่ยที่ 61,302,857.08 บาทต่อโครงการ

เมื่อได้ทำการพิจารณาถึงปัญหาที่รัฐบาลให้ความสำคัญ จะพบว่าได้มีการอนุมัติโครงการด้านคมนาคมเป็นจำนวน 28 โครงการ จากทั้งหมด 76 โครงการที่คณะรัฐมนตรีได้ทำการอนุมัติ หรือคิดเป็นร้อยละ 36.84 ของจำนวนโครงการทั้งหมด ประกอบไปด้วย โครงการก่อสร้างปรับปรุง ขยายช่องทางจราจร และบำรุงรักษา ทางหลวง ถนนคอนกรีต ถนนลาดยาง รวมถึงการสร้างอาคารระบายน้ำลอดถนน โดยงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กับโครงการด้านคมนาคมมีจำนวน 2,773,308,924 บาท หรือคิดเป็น 59.53 ของงบประมาณทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้โครงการต่างๆ ในการ “ทวิร์นทซ์มัน” ภาคใต้-กลาง

โครงการด้านชลประทาน เป็นโครงการที่ได้รับงบประมาณมากเป็นอันดับที่ 2 ในโปรแกรม “ทวิร์นทซ์มัน” ของภาคใต้-กลาง โดยมีจำนวนโครงการที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี 21 โครงการ เป็นงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 869,492,714 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.66 ของงบประมาณทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้โครงการต่างๆ ในการ “ทวิร์นทซ์มัน” ภาคใต้-กลาง และเมื่อดำเนินการรวมโครงการด้านคมนาคมและชลประทานเข้าด้วยกัน จะมีโครงการรวมทั้งสิ้น 49 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 64.47 ของโครงการทั้งหมด และมีการอนุมัติงบประมาณจำนวน 3,642,801,638 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 78.19 ของงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีทั้งหมด

เป็นที่น่าสังเกตว่าการ “ทวิร์นทซ์มัน” ในภาคใต้-กลาง ได้มีโครงการด้านการศึกษา สาธารณสุข กีฬา การก่อสร้างสถานที่ราชการ และสังคม เพิ่มเติมเข้ามา โดยที่โครงการด้านการศึกษา จะได้แก่การจัดตั้งมหาวิทยาลัย การก่อสร้างอาคารเรียน โรงอาหาร และสนามบาสเกตบอล โครงการการศึกษาต่อเนื่อง และการสนับสนุนงบประมาณเพื่อในหลักสูตรการศึกษาต่อเนื่อง ซึ่งมีจำนวน 5 โครงการที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี และได้รับงบประมาณจำนวนรวม 139,758,500 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3 ของงบประมาณที่คณะรัฐมนตรี

ได้อนุมัติสำหรับภาคใต้-กลาง และในส่วนของโครงการด้านสาธารณสุข อันได้แก่ การสร้างอาคารพยาบาลต่างๆ จำนวน 4 โครงการ และได้รับงบประมาณสนับสนุนเป็นจำนวน 170 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.65 ของงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีในการ “ทวรัณกขมึ้น” ในภาคใต้-กลาง

ในส่วนของโครงการก่อสร้างหอประชุมและสถานที่ราชการ ซึ่งเป็นโครงการที่ไม่ได้พบเห็นมากในการ “ทวรัณกขมึ้น” ครั้งอื่น แต่ได้มีการอนุมัติเป็นจำนวน 4 โครงการ ได้แก่ การปรับปรุงขยายท่าเทียบเรือด้านศุลกากร การก่อสร้างด้านศุลกากร ศูนย์ราชการ และหอประชุม โดยได้รับอนุมัติงบประมาณเป็นจำนวนทั้งสิ้น 177 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.80 ของงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติทั้งหมดในการ “ทวรัณกขมึ้น” ภาคใต้-กลาง รวมถึงโครงการด้านการกีฬา อันจะได้แก่ การก่อสร้างปรับปรุงยิมเนเซียม สนามกีฬา ศูนย์กีฬา เป็นจำนวน 4 โครงการ ซึ่งได้รับอนุมัติงบประมาณจำนวน 238,657,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 5.12 ของงบประมาณในการเดินทางครั้งนี้

สำหรับโครงการที่มีความพิเศษกว่าโปรแกรมการทวรัครั้งอื่นและมีจำนวนน้อย จะได้แก่โครงการในการสร้างอาชีฟ จำนวน 2 โครงการ คือโครงการสร้างโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มและศูนย์อบรมแพทย์แผนไทย พร้อมงบประมาณสนับสนุนเป็นจำนวนรวม 83,090,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.78 ของงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติทั้งหมด ในขณะที่เดียวกันจะมีโครงการทางสังคม 1 โครงการ ได้แก่ โครงการบูรณะวัดเขียนบางแก้ว จังหวัดพัทลุง ด้วยงบประมาณ 5,350,000 บาท รวมทั้ง โครงการด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต และโครงการด้านป้องกันการค้าการร้าย สำหรับสนามบินจังหวัดภูเก็ต ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเป็นจำนวน 34 ล้านบาท

จึงจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของโครงการและงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีได้ทำการอนุมัติแล้ว รัฐบาลดูจะให้ความสำคัญกับเรื่องการคมนาคมมากเป็นอันดับที่หนึ่ง สำหรับจังหวัดที่ได้มีการ “ทวรัณกขมึ้น” ในภาคใต้-กลาง และการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมน้ำแล้งมาเป็นอันดับที่สอง ตามมาด้วยการสนับสนุนทางการกีฬา สาธารณสุข และการศึกษา ในระดับที่ไล่เลี่ยกัน

และเมื่อพิจารณาถึงลำดับจังหวัดที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อยแล้ว จะพบว่า มีการกระจุกตัวของงบประมาณใน 6 จังหวัดลำดับแรก อยู่ถึงร้อยละ 76.67 ของงบประมาณที่จังหวัดในภาคใต้-กลางได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีทั้งหมด โดยพิจารณาได้จากตารางด้านล่าง

ตารางที่ 3.3 ลำดับจังหวัดที่ได้รับอนุมัติโครงการงบประมาณเรียงตามมูลค่ารวมทั้งหมดจากมากไปน้อย จำนวนโครงการ จำนวนเงินงบประมาณ และอัตราส่วนร้อยละของจำนวนเงินที่แต่ละจังหวัดได้รับต่อจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมดที่ได้อนุมัติในการ “ทัวร์นกขมิ้น” โปรแกรมที่ 3

ลำดับที่	ลำดับจังหวัดที่ได้จำนวนเงินที่ ครม. อนุมัติโครงการ (จากมากไปน้อย)	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ
1	สตูล	11	869,429,000	18.66
2	สงขลา	3	774,020,000	16.61
3	ตรัง	7	655,000,000	14.06
4	ภูเก็ต	7	527,966,924	11.33
5	ประจวบคีรีขันธ์	10	386,500,000	8.30
6	นราธิวาส	9	359,418,500	7.71
7	เพชรบุรี	2	263,100,000	5.65
8	พัทลุง	3	205,850,000	4.42
9	ยะลา	6	177,732,714	3.81
10	ชุมพร	8	171,610,000	3.68
11	ปัตตานี	3	109,000,000	2.34
12	ระนอง	4	103,400,000	2.22
13	พังงา	2	46,080,000	0.99
14	กระบี่	1	9,910,000	0.21
	รวม 14 จังหวัด	76	4,659,017,138	100.00

ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทัวร์นกขมิ้น) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548

เป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า ใน 6 จังหวัดที่มีการระงับตัวของงบประมาณของ “ทัวร์นกขมิ้น” ต่างเป็นจังหวัดที่ ส.ส.ในพื้นที่ ได้ทำการโยกย้ายสังกัดพรรคการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์ ไปสู่พรรคไทยรักไทย หรือมีข่าวว่าได้รับการทาบทามตัวไปอยู่พรรคไทยรักไทย

รวมทั้งในจังหวัดตรัง ซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญยิ่งของพรรคประชาธิปัตย์ และเป็นบ้านเกิดของ นายชวน หลีกภัย อดีตนายกรัฐมนตรี และอดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ในช่วงต้นเดือนสิงหาคมก่อนการ “ทัวร์นกขมิ้น” ในภาคใต้-กลาง ได้มี ส.ส.เขต 2 นายทวี สุระบาล ซึ่งเดิมสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ แต่ต่อมาได้ย้ายเข้าสังกัดพรรคไทยรักไทย ภายใต้ข่าวลือการซื้อตัวด้วย

เงินจำนวน 32 ล้านบาท เป็นผู้ดำเนินการในฐานะแกนนำในการพาหมู่พวก ส.ส. ภาคใต้จากพรรคประชาธิปัตย์ ไปสมัครเข้าพรรคไทยรักไทย อันได้แก่ นายสมมารธ เจ๊ะนา ส.ส.ปัตตานี เขต 3 และ พ.ญ.พรพิชญ์ พัฒนกุลเลิศ ส.ส.นราธิวาส เขต 1 โดยได้กล่าวอ้างถึงเหตุผลในการโยกย้ายพรรคว่า เพราะเห็นว่านโยบายกองทุนหมู่บ้าน พักชำระหนี้เกษตรกร และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคที่รัฐบาลทำนั้นเป็นนโยบายที่สัมฤทธิ์ผล และการย้ายพรรคไม่ได้มีเงื่อนไขใด เช่นเดียวกับที่เคยได้ไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และเมื่อนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณได้มีกำหนดการเดินทางไปสอบถามความต้องการของประชาชนจังหวัดตรังว่าต้องการอะไร นายทวีได้ขานรับอาสาจะเป็นคนนำความต้องการของประชาชนมาบอกกับนายกรัฐมนตรีเอง¹³ ซึ่งในตอนนี้นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปตรวจราชการที่จังหวัดตรัง เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 26 สิงหาคม 2547 นายทวี ได้ออกมาทำการต้อนรับนายกรัฐมนตรีด้วยตนเอง และในเวลาต่อมาได้มีรายงานข่าวว่า ทางพรรคไทยรักไทยได้ให้เงินสนับสนุนทางการเมืองให้กับนายทวี และ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ที่ย้ายพรรคเป็นเงินจำนวน 6 หลัก¹⁴

ในขณะที่ นางสาวเฉลิมลักษณ์ เก็บทรัพย์ ส.ส. ภูเก็ต เขต 2 สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้มีกระแสข่าวออกมาอย่างต่อเนื่องในช่วงก่อนที่การ “ทัวร์นกขมิ้น” ในภาคใต้-กลางจะเกิดขึ้น ว่าได้มีการตัดสินใจลาออกจากพรรคประชาธิปัตย์และย้ายสมาชิกภาพไปสู่พรรคไทยรักไทย¹⁵ แต่ในท้ายที่สุด นางสาวเฉลิมลักษณ์ ได้ตัดสินใจที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดภูเก็ต เขต 2 ในฐานะผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ตามเดิม

ส่วนกรณีของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ร.ต.อ.เพยาร์ พูลธรัตน์ ส.ส. ประจวบคีรีขันธ์ เขต 3 สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ไม่ได้ย้ายไปสังกัดพรรคไทยรักไทย แต่ภรรยาของ ร.ต.อ.เพยาร์ หรือนางอดาววัลย์ พูลธรัตน์ ได้ทำการสมัครเข้าพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2547 เพื่อที่จะทำการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เขต 3 ในนามพรรคไทยรักไทยแทนสามีของตนพร้อมด้วยการติดตามลาออกของคณะกรรมการสาขาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 5-6 คน ด้วยเหตุผลที่ว่าพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ให้ความสนใจและเข้ามาดูแล ร.ต.อ.เพยาร์ ผู้ซึ่งได้ล้มป่วยลงแต่อย่างใด และในช่วงเวลาที่ผ่านมามันเองได้ลงพื้นที่หาเสียงแทนสามีมาโดยตลอด พร้อมทั้งได้เปิดตัวว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ไปแล้ว แต่ทางพรรคประชาธิปัตย์ตัดสินใจไม่สนับสนุนตนเองลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงถูกบีบบังคับให้ต้องย้ายไปสังกัดพรรคไทยรักไทย แม้ว่า ร.ต.อ.เพยาร์จะยังไม่ได้

¹³ “3ปขป.ได้เข้าทรท.,” ไทยรัฐ (7 สิงหาคม 2547): 1.

¹⁴ “อดีต ส.ส.ตบเท้าเข้าไทยรักไทย,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (18 สิงหาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2547.

¹⁵ “ปขป.เจอคู่อีกพังงาและภูเก็ต,” ไทยรัฐ (13 สิงหาคม 2547): 1.

ลาออกจากพรรคประชาธิปัตย์ก็ตาม แต่คิดว่าจะไม่มีปัญหา เพราะสุดท้ายแล้วอนาคตของ ร.ต.อ.เพียวก็ต้องขึ้นอยู่กับตนอยู่ดี¹⁶

ในส่วนของจังหวัดนราธิวาส พ.ญ.พรพิชญ์ พัฒนกุลเลิศ ส.ส. นราธิวาส เขต 1 ได้ลาออกจากพรรคประชาธิปัตย์และสมัครเข้าพรรคไทยรักไทย พร้อมประกาศเปิดตัวในเวลาเดียวกันกับ กลุ่มนายทวี สุระบาล เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2547¹⁷ ในขณะที่ ส.ส. นราธิวาส เขต 2-4 ต่างสังกัด พรรคไทยรักไทยอยู่ก่อนแล้วจะได้แก่ (1) นายอรรถพล มามะ เขต 2 (2) นายนักมุดดิน อูมา เขต 3 และ (3) นายอารีเพ็ญ อุตระสินธุ์ เขต 4 โดยทั้งหมดต่างเป็นสมาชิกของกลุ่มวาดะห์ ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทย ที่มีสมาชิกโดยส่วนใหญ่เป็น ส.ส. ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และส่วนใหญ่แล้วเคยสังกัดพรรคความหวังใหม่ ก่อนที่พรรคความหวังใหม่จะถูกควมรวมเข้าสู่พรรคไทยรักไทย

จึงจะเห็นได้ว่า การอนุมัติงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรี มีแนวโน้มที่จะมีความเกี่ยวเนื่อง เชื่อมโยงกับผลทางการเมือง โดยเฉพาะการสร้างอิทธิพลต่อกลุ่มผลักดันทางการเมือง หรือมีการ มุ่งหวังผลทางการเมืองในระยะสั้น ซึ่งจะได้แก่การดึงตัว ส.ส. ที่มีฐานคะแนนเสียงท้องถิ่นให้เข้ามา อยู่ในฝ่ายรัฐบาล เพื่อจุดมุ่งหวังในการครอบครองจำนวน ส.ส. ให้มากที่สุด และจะส่งผลให้มี จำนวน ส.ส. ที่เพียงพอต่อการจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป

3.4 เปรียบเทียบทัวร์นขมมัน 3 โปรแกรม

การ “ทัวร์นขมมัน” 3 โปรแกรม ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง ภาคเหนือ-กลาง และ ภาคใต้-กลาง เป็นการเดินทางตรวจเยี่ยมราชการใน 52 จังหวัด และเป็นการเดินทางโดยรถยนต์ เกือบจะทั้งกระบวนการของการเดินทาง จะมีเพียงการ “ทัวร์นขมมัน” ในภาคเหนือ-กลาง ที่ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เดินทางด้วยเครื่องบินกลับมาที่กรุงเทพฯ เพื่อไปเข้าร่วมงานรับพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ลูกสาวของตนได้รับ พระราชทานปริญญา และได้เดินทางกลับไปทำการตรวจราชการต่อที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนในวันรุ่งขึ้น ด้วยเครื่องบินเช่นกัน รวมทั้งในการ “ทัวร์นขมมัน” ในภาคใต้-กลาง ที่นายกรัฐมนตรีได้เดินทางกลับกรุงเทพฯ ภายหลังเสร็จสิ้นการตรวจราชการ ด้วยเครื่องบิน

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเป็นพื้นที่ที่นายกรัฐมนตรีได้ใช้เวลาในการเดินทางตรวจเยี่ยม ราชการมากที่สุด สืบเนื่องจากจำนวนจังหวัดที่มีอยู่มาก แต่ถ้าคำนวณดูค่าเฉลี่ยของการเดินทาง

¹⁶ “เมียเพียว” ชุกปีกไทยรักไทย,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (21 สิงหาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2547.

¹⁷ “3ขบป.ได้เข้าทรท.,” ไทยรัฐ (7 สิงหาคม 2547): 1.

แล้วจะพบว่า การ “ทัวร์นกขมิ้น” ครั้งที่ 1 ในภาคอีสานจะมีค่าการเดินทางเฉลี่ยที่ประมาณ 3 จังหวัดต่อวัน ในขณะที่ การ “ทัวร์นกขมิ้น” ครั้งที่ 2 และ 3 จะมีค่าการเดินทางเฉลี่ยที่ 2.67 และ 2.8 จังหวัดต่อวัน ตามลำดับ แต่การ “ทัวร์นกขมิ้น” ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะนับได้ว่าเป็นการเดินทางที่มีสี่สัปดาห์มากที่สุด เพราะได้มีการค้างแรมกับประชาชนในพื้นที่เป็นจำนวน 3 ครั้ง ได้แก่

- (1) การพักค้างคืนที่บ้านของนายบุญเต็ม ไชยา ผู้ใหญ่บ้านดงบัง หลังการเยี่ยมชมมหาวิทยาลัยภูมิปัญญาไทยอีสานคืนถิ่น และพูดคุยกับเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน ในคืนวันที่ 19 เมษายน 2547
- (2) พักค้างคืนที่วัดป่าบ้านตาด จังหวัดอุดรธานี หลังจากได้ทำการกราบนมัสการและสนทนาธรรมกับพระญาณสุทิมงคล (หลวงตามหาบัว ญาณสัมปันโน) ในคืนวันที่ 21 เมษายน 2547
- (3) พักค้างคืนที่บ้านตะวันฟ้า ชุมชนวัฒนธรรมศรีระชะโศก อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นหนึ่งในเครือข่ายพลังบุญของพล.ต.จำลอง ศรีเมือง อดีตหัวหน้าพรรคพลังธรรมและเป็นผู้ชักชวนนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าสู่เส้นทางการเมือง

เป็นที่น่าสังเกตว่าการค้างแรมในพื้นที่ของนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต่างเป็นการพักแรมในสถานที่ซึ่งเป็นเครือข่ายทางการเมืองที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยในกรณีของมหาวิทยาลัยภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นสถานที่ซึ่งนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เคยเดินทางมาเพื่อสำรวจความต้องการของประชาชนระดับรากหญ้าว่ามีปัญหาและความต้องการอะไรบ้างในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปตอนต้นปี 2544¹⁸ และในส่วนของพระญาณสุทิมงคลเองได้มีบทบาทเป็นปากเสียงสนับสนุน นพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อแรกเริ่มตั้งพรรคไทยรักไทยและในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 ในขณะที่ประเทศไทยกำลังตกอยู่ท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในยุคหลังวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 และสำหรับพล.ต.จำลอง ศรีเมืองเองแล้วก็เคยดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 (พ.ศ. 2544-2548) และมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับ นพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะผู้ชักนำ นพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าสู่เส้นทางการเมืองภายใต้การสนับสนุนของพรรคพลังธรรม

¹⁸ “นายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าถึงชาวบ้านเพื่อสัมผัสชีวิตความเป็นอยู่แบบไทยอย่างใกล้ชิด,” ข่าวทำเนียบ (19 เมษายน 2547), แหล่งที่มา <http://www.thaigov.go.th/news/press/thaksin/pr19apr47-18.htm> ณ วันที่ 8 มีนาคม 2548.

ในขณะที่ การ “ทัวร์นกขมิ้น” ครั้งอื่นจะไม่มี การพักนอกโรงแรมเหมือนในภาคอีสาน เว้นเสียแต่การ “ทัวร์นกขมิ้น” ในภาคเหนือ-กลาง ที่การพักค้างคืนที่จังหวัดเชียงใหม่ที่ไม่ได้มีการระบุอย่างชัดเจน แต่การที่นายกรัฐมนตรีเกิดและเติบโตที่จังหวัดเชียงใหม่ ทำให้มีแนวโน้มความเป็นไปได้สูงว่าจะไม่ได้ทำการพักที่โรงแรม โดยเฉพาะในจังหวัดสุโขทัยและเมืองที่มั่นคงที่สุดของตนเอง และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งได้ทำการค้างแรม ณ บ้านพักอุทยานแห่งชาติ น้ำตกแม่สุรินทร์ อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน แต่การพักค้างแรมในครั้งอื่น ๆ จะเป็นการพักค้างแรมในโรงแรมท้องถิ่นทั้งสิ้น แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของนายกรัฐมนตรี ที่มีความต้องการที่จะสัมผัส เข้าถึง และใกล้ชิดกับประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าภาคอื่นในเชิงสัมพัทธ์ (relative term)

นอกจากนี้ ยังเป็นที่สังเกตได้ว่าการเดินทางติดตามผลความก้าวหน้าของนโยบายรัฐบาล ได้กระทำการตอกย้ำถึงแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้ดำเนินการมาด้วยวิธีการสร้างการรับรู้ผ่านการกระทำไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกมาด้วยการเข้าเยี่ยมชมผลิตภัณฑ์และศูนย์จำหน่ายสินค้าในโครงการ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ (OTOP) อย่างต่อเนื่องตลอดทุกการ “ทัวร์นกขมิ้น” โดยที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นายกรัฐมนตรีได้มีการเยี่ยมชมสินค้าและศูนย์ OTOPI ใน 8 จังหวัดเป็นอย่างน้อย จากทั้งหมด 22 จังหวัดที่ได้เดินทางตรวจราชการ และ ในการ “ทัวร์นกขมิ้น” ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง นายกรัฐมนตรีได้มีการกล่าวอ้างถึงนโยบายกองทุนหมู่บ้านอย่างต่อเนื่อง จนถึงขั้นออกปากว่าจะมีการพิจารณาเพิ่มงบกองทุนหมู่บ้านให้กับบางกองทุนในบางจังหวัด เช่น จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นต้น รวมทั้งได้มีการใช้ “ทัวร์นกขมิ้น” ในการเปิดตัวและอธิบายถึงนโยบายใหม่ของรัฐบาล ได้แก่ นโยบายเอสเอ็มแอล โดยได้มีการประกาศว่ากล่าวพาดพิงถึง ตลอดระยะเวลาการ “ทัวร์นกขมิ้น” ทั้ง 3 โปรแกรม

เป็นที่น่าสนใจมากกว่า การเดินทางของนายกรัฐมนตรี ได้มีการแสดงออกให้เห็นถึงการสร้างภาพลักษณ์บางอย่างผ่านการกระทำ เช่น การแวะนมัสการเกจิอาจารย์และวัดที่มีชื่อเสียงโด่งดังที่เป็นศูนย์กลางของท้องถิ่น เช่น วัดอัมพวัน จังหวัดสิงห์บุรี วัดบ้านไร่ จังหวัดนครราชสีมา หรือ วัดป่าบ้านตาด จังหวัดอุดรธานี พร้อมทั้ง เข้าทำการรับฟังบรรยายสรุปผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ พร้อมปัญหา ข้อเสนอแนะ และโครงการที่ขอรับการสนับสนุน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ในวัด ไม่ว่าจะเป็นการเข้ารับฟังสรุปบรรยายที่วัดอัมพวัน จังหวัดสิงห์บุรี หรือ ที่วัดสระทอง จังหวัดร้อยเอ็ด และในการ “ทัวร์นกขมิ้น” ทั้ง 3 โปรแกรม นายกรัฐมนตรีได้มีการถวายเงินทำบุญกับเกจิอาจารย์ เช่นในกรณีที่ได้ถวายเงินแก่พระญาณสุทธิมงคล วัดป่าบ้านตาด เป็นจำนวน 10,000 บาท ถึงแม้ว่าจะไม่มีการรายงานว่าเป็นเงินส่วนตัวหรือไม่ หรือในกรณีที่มีการแจกเงินให้แก่ชาวบ้าน เมื่อได้มีการเยี่ยมชมตลาดหรือสถานที่สาธารณะต่างๆ เช่น ในโปรแกรมการ “ทัวร์นกขมิ้น” โปรแกรมที่ 1 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง ได้มีการแจกเงินให้แก่ชาวบ้านยากจนที่จังหวัดนครพนม ในตอนที่ทำการเยี่ยมชมโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง โดยได้แจกเงิน

ส่วนตัวให้เด็กๆ และคนชราที่มาต้อนรับ และได้มีการแจกเงินใน “ทัวร์นกขมิ้น” โปรแกรมที่ 2 ที่จังหวัดอุทัยธานี ให้แก่หญิงม่ายที่มีฐานะยากจนและมาขอรับการช่วยเหลือ เป็นต้น ซึ่งเป็นการกระทำที่เหมือนเป็นการตอกย้ำและผลิตซ้ำภาพลักษณ์ของแนวนโยบายเอื้ออาทรของพรรคไทยรักไทย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร และโครงการเอื้ออาทรต่างๆ ที่มีลักษณะการหยิบยื่นและอุปถัมภ์ผู้ที่ยากจนและไร้ซึ่งโอกาส และทำหน้าที่เหมือนการส่งสัญญาณต่อการรับรู้ของผู้รับการสื่อสารว่าผู้นำรัฐบาลมี “เงิน” และพร้อมที่จะ “ให้” ไม่ว่า “เงิน” นั้นจะเป็นงบประมาณหรือเงินส่วนตัว หรือว่านายกรัฐมนตรีจะมี “เงิน” อยู่จริงหรือไม่ก็ตาม¹⁹

ในขณะเดียวกัน ระหว่างที่โปรแกรมการ “ทัวร์นกขมิ้น” ได้ดำเนินการอยู่ นายกรัฐมนตรีก็ไม่ได้ละซึ่งภารกิจและบทบาทที่ได้กระทำประจำอย่างสม่ำเสมอ เพราะได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรในโปรแกรมการ “ทัวร์นกขมิ้น” ทุกครั้ง พร้อมทั้งยังได้จัดรายการวิทยุนายกฯ พบประชาชนตามเดิม โดยถ่ายทอดสดจากในพื้นที่ที่นายกรัฐมนตรีได้ทำการ “ทัวร์นกขมิ้น” อยู่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการกำหนดวาระทางการเมืองและความสนใจให้มีการเคลื่อนที่ตาม “ทัวร์นกขมิ้น” ไปด้วย

สำหรับเรื่องของ การอนุมัติโครงการต่างๆ กระบวนการของ “ทัวร์นกขมิ้น” จะมีขั้นตอนเริ่มต้นมาจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เตรียมแผนงานเพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรี เมื่อได้เดินทางมาถึง เพื่อขอรับการสนับสนุนในโครงการต่างๆ อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ความเป็นไปได้ของการอนุมัติโครงการจะเป็นไปตามการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะมีการพิจารณาและลั่นวาจาอนุมัติในตอนแรกที่ตรวจเยี่ยม แต่ผลที่ตามมาอาจจะไม่ได้เป็นจริงหมดตามที่ได้มีการพูดถึง เพราะนายกรัฐมนตรีจะนำโครงการและแผนงานต่างๆ เข้าทำการพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะมีการตัดสินใจอนุมัติโดยการพิจารณาเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในภายหลัง และอาจจะมีหลายกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกต่าง หรือได้มีการเพิ่มเติมโครงการหรือแผนงานเข้ามา ซึ่งอาจจะเป็นการเสนอเรื่องตามหลังมาของทางจังหวัด แต่ไม่ได้มีการระบุอย่างชัดเจนว่ามีที่มาจากที่ใด

แต่โดยภาพรวมแล้ว โครงการส่วนใหญ่ของ “ทัวร์นกขมิ้น” ที่ได้รับการอนุมัติจะเป็นโครงการที่ได้รับการเสนอมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีส่วนน้อยมากที่ได้มีการรายงานว่าได้มี

¹⁹ การประกาศโครงการงบประมาณหรือแนวนโยบายที่มีขอบเขตและจำนวนเงินงบประมาณที่มาก จะมีผลในการชี้นำสู่ความคิดที่ว่า “เงินเป็นของท่านนายกฯ” และ “ท่านนายกฯเป็นคนใจดี” เป็นสำคัญ และเป็นยุทธวิธีที่ได้รับการกระทำอย่างจริงจังตลอดระยะเวลาการตรวจราชการ เช่นการประกาศนโยบายฟื้นฟูธรรมชาติทั่วประเทศโดยตั้งงบประมาณไว้ใจว่า ภายใน 5 ปีข้างหน้าจะจัดสรรงบประมาณ 100,000 ล้านบาท ที่จังหวัดเพชรบูรณ์ ใน “นายกรัฐมนตรีตรวจราชการในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์,” ข่าวทำเนียบ (19 เมษายน 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thaigov.go.th/news/press/thaksin/pr19apr47-8.htm> ณ วันที่ 8 มีนาคม 2548.

การเสนอมาจากประชาชนและส.ส.ในพื้นที่ที่ได้รับการอนุมัติ เพราะได้มีการรายงานถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอโครงการงบประมาณเพียงแคในโปรแกรมการเดินทางที่ 1 และ 3 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง และภาคใต้-กลาง เท่านั้น โดยที่ภาคใต้-กลางจะมีสัดส่วนการเข้ามามีส่วนเสนอมากกว่าพื้นที่อื่น ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลางจะมีกรณีที่ได้รับการรายงานเพียงแค่กรณีเดียว คือ กรณีของจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ชาวบ้านได้ร้องขอให้มีการสร้างแหล่งเก็บน้ำ ต.วังบาล อ.หล่มเก่า²⁰ และได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาถึงตัวเลขของโครงการ จะพบว่าการประมาณการผ่านรายงานเบื้องต้นจะมีโครงการทั้งหมด 270 โครงการที่ได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบในหลักการโดยนายกรัฐมนตรีจากการ “ทวิรณกขมัต” ทั้ง 3 โปรแกรม และมีโครงการที่ได้รับการอนุมัติจริงโดยคณะรัฐมนตรีอยู่ 139 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 51.48 ของจำนวนโครงการทั้งหมดที่ได้มีการนำเสนอในเบื้องต้น โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการใน 52 จังหวัดที่มีการ “ทวิรณกขมัต” เป็นจำนวนทั้งสิ้น 248 โครงการ แบ่งออกเป็นจำนวน 86 โครงการสำหรับจังหวัดในโปรแกรมทวิรที่ 1 จำนวน 86 โครงการในโปรแกรมทวิรที่ 2 และจำนวน 76 โครงการในโปรแกรมทวิรที่ 3 และมีงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติเป็นจำนวนทั้งสิ้น 45,658,567,713 บาท โดยจำนวนงบประมาณในแต่ละโปรแกรมมีรายละเอียดโดยรวมตามตารางข้างล่าง

ตารางที่ 3.4 จำนวนโครงการและงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ตามรายภาค

ภาค	จำนวนโครงการ	จำนวนเงินที่ ครม. อนุมัติโครงการทั้งหมด (บาท)
ตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง	86	13,000,499,830 (28.47%)
เหนือ-กลาง	86	27,999,050,745 (61.32%)
ใต้-กลาง	76	4,659,017,138 (10.21%)
รวม	248	45,658,567,713 (100)

ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทวิรณกขมัต) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548

จะสังเกตได้ว่า ภาคเหนือ-กลางเป็นพื้นที่ที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรีในสัดส่วนที่มากที่สุด โดยมากกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลางเป็นเท่าตัว และเป็นที่น่าสนใจอย่างมากว่า ภาคเหนือ-กลางนั้นเป็นฐานที่มั่นทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของพรรคไทยรักไทย

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

ในขณะที่ภาคใต้-กลางจะเป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้รับการอนุมัติงบประมาณในระดับที่ต่ำกว่าภาคเหนือ-กลางถึง 6 เท่า นับและความเกี่ยวเนื่องทางการเมืองจึงอาจจะมีแนวโน้มที่จะเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่ง ที่ควรได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อทำการอธิบายถึงความแตกต่างในระดับของการอนุมัติงบประมาณในครั้งนี้

เมื่อพิจารณาด้านรายละเอียดของโครงการที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี จะพบว่าโครงการด้านชลประทานและคมนาคมเป็นหมวดหมู่โครงการที่ได้รับความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะในภาพรวมแล้ว ได้มีการอนุมัติโครงการชลประทานเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยและการขาดแคลนน้ำเป็นจำนวนถึง 105 โครงการ จากจำนวนโครงการทั้งหมด 248 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 42.34 ของจำนวนโครงการที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีทั้งหมด และได้รับการอนุมัติงบประมาณทั้งสิ้นจำนวนทั้งสิ้น 28,495,841,849 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 62.41 ของจำนวนงบประมาณทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้ทำการอนุมัติ

สำหรับโครงการด้านคมนาคม ได้มีผลการอนุมัติโครงการจำนวน 88 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 35.48 ของจำนวนโครงการทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้ทำการอนุมัติ และได้รับการอนุมัติงบประมาณทั้งสิ้นจำนวน 14,038,109,664 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 30.75 ของงบประมาณทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้ทำการอนุมัติ โดยเมื่อพิจารณาโครงการทั้งสองหมวดหมู่เข้าด้วยกันแล้ว จะมีจำนวนโครงการถึง 193 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 77.82 ของโครงการทั้งหมดที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี และได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนร้อยละ 92.89 ของงบประมาณทั้งหมด

ในขณะเดียวกัน ได้มีการรายงานอย่างเป็นทางการในรายงานผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรีว่า “ทวิร์นทกขมึน” ได้มีการใช้งบกลางเป็นจำนวน 15 รายการ โครงการงบประมาณ คิดเป็นจำนวนงบประมาณทั้งสิ้น 732,021,800 บาท และมีการอนุมัติเงินจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสำหรับโครงการจำนวน 3 โครงการ เป็นจำนวนเงิน 95,350,000 บาท สำหรับโครงการ “ทวิร์นทกขมึน” ของจังหวัดในภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดตรัง พัทลุง และนราธิวาส²¹ อย่างไรก็ตาม ตัวเลขการรายงานอาจจะได้สะท้อนภาพความเป็นจริงของการใช้งบประมาณทั้งหมดของ “ทวิร์นทกขมึน” เพราะมีความเป็นไปได้ที่จะมีการใช้งบประมาณใน

²¹ เป็นรายงานอย่างเป็นทางการถึงรายละเอียดของกองสลากฯ ที่ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์ในการอนุมัติโครงการของ “ทวิร์นทกขมึน” ซึ่งจะได้สะท้อนถึงจำนวนและปริมาณที่แท้จริงของการใช้เงินจากกองสลากฯ เพราะการอนุมัติของกองสลากฯ มีความยืดหยุ่นสูงและไม่ได้เปิดเผยรายละเอียดสู่สาธารณะชน และอาจจะมี การอนุมัติของกองสลากฯอย่างไม่เป็นทางการหรือไม่ได้รับการเปิดเผยในการ “ทวิร์นทกขมึน” โดยเฉพาะเงินรายได้จากสลากการกุศลที่มีขั้นตอนในการอนุมัติที่ยืดหยุ่น พิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ธีรเดช เอี่ยมสำราญ. “กรณีศึกษาเงินกำไรจากหวยคืนสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง,” เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ธนาภิการเมือง เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 25 มกราคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

รูปแบบและช่องทางที่ไม่เป็นทางการอันจะไม่ได้รับการเปิดเผยและบันทึกไว้ในรายงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายฯ แต่การอ้างอิงถึงช่องทางและหมวดหมู่ของงบประมาณที่ได้ถูกนำมาใช้จะสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มในวงกว้างของช่องทางงบประมาณที่ได้ถูกนำมาใช้ในการ “ตัวร่นกขมึ้น” ซึ่งเป็นหนึ่งในส่วนประกอบของแนวนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทวิร์นขมึ้น : ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบใหม่

4.1 ทวิร์นขมึ้น : ระบบอุปถัมภ์ยุคใหม่

ในปี 2547 ก่อนหน้าการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2548 นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ทำการเดินทางตรวจเยี่ยมราชการเพื่อติดตามผลการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล พร้อมรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตามรายจังหวัดทั่วประเทศ จนได้กลายเป็นที่มาของคำเรียกกล่าวในชื่อของ “ทวิร์นขมึ้น” ที่ตามติดมาด้วยภาพลักษณ์ของความพยายามในการสร้างความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นที่ได้มีการตรวจเยี่ยม ซึ่งเป็นประชาชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบายรัฐบาลซึ่งพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำหลักที่สำคัญ และจะได้แก่ประชาชนที่อยู่ในภาคชนบท ภาคเกษตร และภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) เป็นหลัก และกระบวนการในการดำเนินการ “ทวิร์นขมึ้น” ที่ได้มีการชู พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นเสมือนเสาหลักของการดำเนินกิจกรรมการบริการประชาชนของรัฐบาล ได้สร้างข้อกังขาต่อบทบาทและความเป็นไปได้ของการทับซ้อนของผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้นำรัฐบาล เพราะในด้านหนึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ มีฐานะเป็นผู้นำรัฐบาลในตำแหน่งหน้าที่นายกรัฐมนตรี แต่ในอีกด้านหนึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นผู้นำพรรคไทยรักไทย พรรคการเมืองที่ครองไว้ซึ่งเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งข้อกังขานี้ได้นำไปสู่การตั้งคำถามว่าการ “ทวิร์นขมึ้น” นั้นมุ่งหวังผลทางการเมืองประการใดเป็นสำคัญ และมีนัยที่สำคัญกว่าผลทางการเมืองในระยะสั้นหรือไม่ และการ “ทวิร์นขมึ้น” จะเป็นความพยายามในการที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการดำรงอำนาจทางการเมืองของแกนนำการปกครองในส่วนกลางหรือไม่ โดยเฉพาะแกนกลางของพรรคไทยรักไทย หรือนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผู้มีฐานที่มั่นทางเศรษฐกิจในภาคเมืองเป็นสำคัญ

ในส่วนของการศึกษาจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาถึง “ทวิร์นขมึ้น” ในฐานะความพยายามของระบอบการปกครองหนึ่งในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองโดยตรงระหว่างผู้นำในระดับรัฐและประชาชนผ่านเครื่องมือทางการตลาดเชิงการเมือง (political marketing) และช่องทางในการสื่อสารถึงภาพลักษณ์ของผู้นำเครือข่ายอุปถัมภ์ซึ่งสอดคล้องเข้ากับภาพลักษณ์ของผู้นำที่คุ้นเคยในสังคมไทย โดยเฉพาะบทบาท (function) ในรูปแบบพ่อขุนของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นสำคัญ และผ่านการปฏิรูประบบราชการให้ขึ้นตรงต่ออำนาจของฝ่ายบริหารจากส่วนกลาง ซึ่งต่างเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization) และสลาย

ความจำเป็นในการคงอยู่ของนายหน้าทางการเมืองบนบริบทที่การมีส่วนร่วมและพื้นที่ทางการเมืองได้ถูกจำกัดโดยกรอบของสถาบันรัฐธรรมนูญและระบบเศรษฐกิจที่เน้นการพัฒนาภาคการส่งออกและอุตสาหกรรมในภาคเมือง ซึ่งความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างนี้ได้เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดสถานะความไม่เท่าเทียมกันในความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในสังคมไทย และก่อให้เกิดช่องว่างที่ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นเจริญเติบโต และพร้อมที่จะถูกถล่มด้วยกระบวนการสร้างภาพฝันที่ “ทัวรันกขมึ้น” นำเสนอให้ ในขณะเดียวกัน

ดังนั้น การศึกษาจึงจะพิจารณาถึงผลของ “ทัวรันกขมึ้น” ที่มีต่อระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในท้องถิ่น โดยเฉพาะต่อกลุ่มผลักดันทางการเมืองและประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นกลุ่มที่สามารถเป็นได้ทั้งผู้สนับสนุนที่ดีและพลังต่อต้านความพยายามที่จะกระทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสถาบันอำนาจเก่าผ่านกลไกเช่น “ทัวรันกขมึ้น” ได้ในเวลาเดียวกัน โดยข้อสังเกตด้านแรงจูงใจที่สำคัญในการดำเนินกระบวนการ “ทัวรันกขมึ้น” คือ การหวังผลทางการเมืองในระยะสั้น ใน 2 ประเด็นใหญ่ ได้แก่ การผลิตซ้ำความนิยมและความเชื่อมั่นทางการเมืองเพื่อความชอบธรรมและคะแนนเสียงในการกลับมาเป็นพรรคเสียงข้างมากในรัฐบาลสมัยหน้า และการสานผลประโยชน์และสมานกลุ่มการเมืองต่างๆ เข้าด้วยกันทั้งกลุ่มใหม่และเก่าเพื่อสร้างเสถียรภาพภายในพรรคและเตรียมพร้อมสำหรับการเลือกตั้งที่จะมาถึง โดยการหวังผลในระยะยาวจะได้แก่ความพยายามในการลดอำนาจต่อรองของท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองและภาคประชาสังคม และสร้างความจำเป็นในการพึ่งพิงต่ออำนาจของฝ่ายบริหารส่วนกลาง เป็นสำคัญ

4.1.1 ความหมายของ “ทัวรันกขมึ้น”

“ทัวรันกขมึ้น” เป็นคำเรียกการเดินทางตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามผลการดำเนินงานของนโยบายรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงกลางปี 2547 หรือระหว่างเดือนเมษายนถึงสิงหาคม อันมีลักษณะการเดินทางเป็นคาราวานที่ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงจากหน่วยการปกครองส่วนกลางและเดินทางในรูปแบบพนจรหลายวันหลายคืนติดต่อกัน ทั้งการพักแรมในพื้นที่ที่ได้ทำการตรวจราชการที่เป็นไปตามลักษณะ “ค่ำไหน นอนนั่น” และ “หิวที่ไหน กินที่นั่น” และในขณะการเดินทาง นายกรัฐมนตรีจะทำการอนุมัติโครงการงบประมาณสนับสนุนแก่จังหวัดที่ได้เดินทางไปตรวจเยี่ยมด้วยงบประมาณทั้งปกติและเงินนอกงบประมาณจากแหล่งอื่น ได้แก่ เงินรายได้จากสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาลและงบบกลาง เป็นสำคัญ และโครงการที่ได้รับการอนุมัติหรือได้รับสัญญาทางวาจาว่าจะทำการสนับสนุน ต่างเป็นโครงการที่ได้รับการเสนอโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวนายกรัฐมนตรีเอง

และประชาชนในท้องถิ่นเป็นบางกรณีเมื่อนายกรัฐมนตรีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้เสนอข้อร้องเรียน

คำว่า “ทัวร์นกขมิ้น” ได้ถูกเริ่มนำมาใช้โดยหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันเสาร์ที่ 3 เมษายน 2547 ในการตั้งชื่อการเดินทางตรวจราชการด้วยรถยนต์เป็นหลักแบบมาราธอนของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และโดยแรกนั้น การเดินทางตรวจราชการนี้ได้ถูกเรียกว่า “ทัวร์นกขมิ้นเหลืองอ่อน”¹ เพื่อเป็นการเปรียบเปรยถึงคำพังเพยที่กล่าวอ้างถึงนกขมิ้นเหลืองอ่อนที่มีลักษณะพฤติกรรมการเดินทางย้ายถิ่นและดำรงชีวิตแบบ “ค่ำไหนนอนนั่น” โดยที่จุดเริ่มต้นของ “ทัวร์นกขมิ้น” เป็นผลสืบเนื่องมาจากการยกเลิกกำหนดการเดินทางเยือนประเทศเยอรมนีและฮังการีอย่างกะทันหัน เพราะเหตุการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้เกิดพื้นที่สุญญากาศในตารางหมายกำหนดการของนายกรัฐมนตรีและได้ตามมาด้วยกำหนดการเดินทางตรวจราชการตามพื้นที่ทั่วประเทศที่สอดคล้องเข้ากับสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีแรงกดดันสูง อาทิ กระแสชาลง หรือความนิยมทางการเมืองที่ถดถอยลงของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองภายในพรรคที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง และช่วงเวลาที่กระชั้นชิดเข้ามาของการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2548 ซึ่งต่างเป็นองค์ประกอบในด้านสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่ก่อตัวเป็นบริบทเบื้องหลังการ “ทัวร์นกขมิ้น” ในเวลาต่อมา

ในขณะเดียวกัน ปรัชญาการณ “ทัวร์นกขมิ้น” ยังรวมถึงการมีปฏิสัมพันธ์ทางกายภาพอย่างใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นในมิติของการเผชิญหน้าระหว่างบุคคลต่อบุคคล (face-to-face encounter) หรือระหว่างนายกรัฐมนตรีและข้าราชการพร้อมด้วยประชาชนในท้องถิ่น และในมิติของเวลาที่มีความต่อเนื่องกันในระยะเวลามากกว่าสามวันสองคืนขึ้นไปและเกื้อหนุนต่อกระบวนการสร้างและประทับซ้ำภาพลักษณ์หรือทัศนคติ (image/impression) ของผู้กระทำ (agent) ต่อการรับรู้ของผู้รับการกระทำ โดยที่ผู้กระทำได้เริ่มและลงมือกระทำผ่านรูปแบบของการเดินทางพบปะพูดคุย หรือการทำกิจกรรมร่วมกับข้าราชการและประชาชนในท้องถิ่น และยังได้รวมไปถึงการอนุมัติโครงการและการให้คำสัญญาในการสนับสนุนทางงบประมาณแก่โครงการและการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยที่ผลที่ตามมาจากการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีและกลไกรัฐที่ได้ถูกปรับปรุงให้ตอบสนองต่อผลการตัดสินใจจากฝ่ายบริหารที่ส่วนกลาง จะทำหน้าที่เป็นกลไกในการเปลี่ยนข้อสัญญาและการรับทราบทั้งหลายเข้าสู่รูปธรรมที่เริ่มจะจับต้องและรับรู้ได้

ในช่วงแรก การเดินทางตรวจราชการของนายกรัฐมนตรีได้เริ่มต้นขึ้นในลักษณะการเดินทางแบบไปเข้าเย็นกลับ หรือการปรากฏตัวภายใต้กรอบระยะเวลาที่สั้นในจังหวัดรอบข้าง

¹ “ทัวร์นกขมิ้น” พลิกเกม,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (3 เมษายน 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548

กรุงเทพมหานคร ก่อนที่รูปแบบการดำเนินการจะได้รับการพัฒนาขึ้นมาเป็นการเดินทางแบบมาราธอน คือเป็นระยะเวลาหลายวันหลายคืนติดต่อกันพร้อมทั้งการเข้ารับฟังบรรยายสรุปผลการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดที่ได้เดินทางตรวจราชการจากผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัด ก่อนที่จะทำการเสนอข้อชี้แนะและอนุมัติโครงการงบประมาณตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เสนอ อันเป็นประเด็นที่สร้างความสนใจในวงกว้างได้เป็นอย่างมาก เพราะได้ส่งผลให้มีการรายงานถึงความใจกว้างของผู้นำรัฐบาลในเรื่องของการอนุมัติแจกจ่ายโครงการงบประมาณในจำนวนมากและต่อเนื่อง และการเดินทางในลักษณะ “ทัวร์นกขมิ้น” ได้เกิดขึ้นเป็นจำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ การเดินทางตรวจราชการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง ระหว่างวันที่ 18-24 เมษายน 2547 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง เป็นจำนวน 22 จังหวัด ระหว่างวันที่ 17-22 กรกฎาคม 2547 ในภาคเหนือ-กลาง เป็นจำนวน 16 จังหวัด และระหว่างวันที่ 23-27 สิงหาคม 2547 ในภาคใต้-กลาง เป็นจำนวน 14 จังหวัด โดยรวมจำนวนจังหวัดทั้งหมดของการ “ทัวร์นกขมิ้น” ตามความหมายทั้งในด้านรูปแบบ “ค่ำไหนนอนนั่น” และ “หิวที่ไหนกินที่นั่น” เป็นระยะเวลาที่ต่อเนื่องโดยไม่มีการสะดุด และเนื้อหาในการอนุมัติโครงการงบประมาณสนับสนุนแก่ทางภูมิภาคและท้องถิ่น จะนับได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 52 จังหวัด

ในขณะเดียวกัน การเดินทางตรวจราชการแบบ “ทัวร์นกขมิ้น” จะมีเงื่อนไขของการดำเนินการเชิงรุกที่จะไม่ได้มีลักษณะการดำเนินการที่ตอบสนองต่อเหตุการณ์ความมั่นคงที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างทันทีทันใด ดังนั้น ถึงแม้ว่าการเดินทางเพื่อปฏิบัติราชการในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ระหว่างวันที่ 6 – 8 พฤษภาคม 2547 สืบเนื่องจากเหตุการณ์ความรุนแรงเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 ณ มัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี จะนับเป็นการเดินทางที่มีลักษณะร่วมตามความหมายของ “ทัวร์นกขมิ้น” ที่นายกรัฐมนตรีได้มีการฝังตัวอยู่ในพื้นที่เป็นระยะเวลาหลายวันหลายคืนติดต่อกัน และได้มีปฏิสัมพันธ์และกิจกรรมร่วมกับประชาชนท้องถิ่นโดยตลอดระยะเวลา แต่การเดินทางดังกล่าวไม่ได้มีการอนุมัติและให้การสนับสนุนโครงการงบประมาณสำหรับท้องถิ่นในแบบเดียวกันนั้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของ “ทัวร์นกขมิ้น” ในการสานผลประโยชน์ของท้องถิ่นเข้ากับส่วนกลางและเชื่อมโยงประชาชนในพื้นที่เข้ากับรัฐบาลโดยตรง และในขณะเดียวกัน แปลงภาพลักษณ์ที่ได้ถูกแสดงออกให้กลายเป็นความเป็นจริงที่จับต้องได้สำหรับผู้คนในพื้นที่ แต่ถ้าทำการพิจารณาถึงจำนวนครั้งของการตรวจราชการโดยรวม ทั้งที่เป็นเป็นไปตามรูปแบบ “ทัวร์นกขมิ้น” และไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบดังกล่าว จะสรุปรวมได้ว่านายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ทำการเดินทางตรวจราชการเป็นจำนวนทั้งสิ้น

76 จังหวัด² หรือทุกจังหวัดในประเทศ แต่มีเพียง 52 จังหวัดเท่านั้น ที่เข้าข่ายการตรวจราชการแบบ “ทัวร์นกขมึ้น”

อย่างไรก็ดี คำว่า “ทัวร์นกขมึ้น” ได้ถูกผู้ปฏิบัติการสื่อใช้ในลักษณะพูดคลุมโดยทั่วไป (generalization) ในช่วงหลัง เพราะเมื่อใดก็ตามที่นายกรัฐมนตรีได้มีการเดินทางไปปฏิบัติภารกิจหรือตรวจราชการในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น สื่อมวลชนจะเรียกการเดินทางที่มีการค้างคืนว่า “ทัวร์นกขมึ้น” ถึงแม้ว่าการเดินทางจะไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของ “ทัวร์นกขมึ้น” ก็ตามที่ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางเพื่อทำการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ หรือการประชุม ครม. สัญจร และการเดินทางที่ได้มีการพำนักในท้องถิ่นเป็นเวลา 1 คืน เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษของการตรวจราชการในภูมิภาคและท้องถิ่นของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่หลายฝ่ายได้สร้างการรับรู้และความหมายในลักษณะดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างจากความหมายแรกเริ่มของ “ทัวร์นกขมึ้น” กับความหมายที่ได้ถูกบิดเบือนไปในตอนหลังจะอยู่ในรายละเอียดที่ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของรูปแบบ ระดับความเข้มข้น รายละเอียด และนัยทางการเมือง เพราะ “ทัวร์นกขมึ้น” มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับการสร้างเครือข่ายอิทธิพลทางการเมืองด้วยวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นผลมากกว่าเพียงแค่การสร้างค่านิยมเพื่อผลทางการเมืองในระยะสั้น แต่จะมีการรวมเข้ากับประเด็นเรื่องของการบริหารจัดการกลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทย รวมถึงเรื่องของการจัดการควบคุมปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ต่อการรวบรวมอำนาจในส่วนกลาง (consolidation of central power) ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการขยายเครือข่ายอิทธิพลทางการเมืองเข้าสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ระดับมหภาคระหว่างรัฐบาลและประชาชนให้เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นการแสวงผลทางการเมืองทั้งในระยะสั้นและยาวควบคู่กันไป

โดยสรุปแล้ว “ทัวร์นกขมึ้น” คือการที่นายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงฐานะเป็นเสมือนแกนกลางของหน่วยราชการส่วนกลาง หัวหน้าพรรคการเมือง และผู้นำฝ่ายรัฐบาลในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยตัวแทน (representative democracy) ได้ทำการเดินทางตรวจราชการเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานของนโยบายรัฐบาลอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายวันหลายคืน และได้มีการปฏิสัมพันธ์อย่างเข้าถึงกับประชาชนท้องถิ่นในพื้นที่สาธารณะผ่านการกระทำที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการพบปะทักทาย พูดคุยสนทนา สอบถามทุกข์สุข รับประทานอาหารร่วมกัน ทำกิจกรรมร่วมกัน พร้อมทั้งได้มีการ “แจก” หรืออนุมัติโครงการและงบประมาณผ่านกลไกรวมถึงให้ความเห็นชอบสนับสนุนงบประมาณและความคิดในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่น

² “ทักษิณขังใจย้ายขรก.เก่ง!” *ไทยรัฐ* (29 สิงหาคม 2547): 1.

4.1.2 การตลาดเชิงการเมืองของระบบอุปถัมภ์ยุคใหม่

คำจำกัดความของการตลาด (marketing) ในความหมายตามแบบแผนการปฏิบัติโดยทั่วไป จะได้แก่ ชุดการกระทำที่หน่วยธุรกิจได้ใช้ในการสร้าง รักษา และพัฒนาตลาดหรือกลุ่มลูกค้า (clientele) ของตน โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการปลูกสร้างความต้องการซื้อสินค้าของหน่วยธุรกิจตนให้เกิดขึ้นในทัศนคติของผู้บริโภค และกำหนดล่วงหน้าถึงลักษณะสำคัญของสินค้าที่จะสามารถเข้าไปรองรับความจำเป็นและความต้องการของผู้ใช้สอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการจากการสำรวจตลาด หรือจากการสร้างมาตรการทางการตลาดเพิ่มเติมจากมาตรการส่งเสริมการขายที่ได้ผ่านพ้นไปแล้ว ซึ่งการสื่อสาร “สู่” ผู้บริโภค ที่มีลักษณะเป็นการให้ข้อมูลด้านเดียวจะเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของแผนทางการตลาด ไม่ที่จะเป็นการประชาสัมพันธ์สู่สาธารณะหรือการโฆษณาชวนเชื่อก็ตามที่³

ดังนั้น อำนาจจากคะแนนเสียงในระบอบประชาธิปไตยจึงเปรียบเสมือนเป้าหมายและแรงจูงใจที่สำคัญของพรรคการเมืองในการกำหนดและผลิตแผนนโยบายนโยบาย เพื่อนำเสนอต่อผู้ลงคะแนนเสียงที่จะตอบสนองต่อนโยบายที่เอื้อประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการของตน ซึ่งการแข่งขันทางการเมืองเพื่อเข้าถึงกลุ่ม “ลูกค้า” จะส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกระบวนการแลกเปลี่ยนในตลาดที่มีการผลิต “สินค้า” อันจะสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มผู้บริโภคหรือลูกค้า และพรรคการเมืองจะดำเนินมาตรการที่เป็นไปตามยุทธวิธีทางการเมืองในกระบวนการทางการเมือง ได้แก่การสร้างทัศนคติที่ดีต่อสินค้าทางการเมืองของตน พร้อมด้วยการออกแบบลักษณะของสินค้าที่จะเอื้อประโยชน์และนำไปสู่การแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้าการเมืองกับการลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองเพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารและกำหนดนโยบายตามข้อโฆษณา และในตัวกระบวนการทางการเมืองเพื่อคัดเลือกผู้แทน บทบาทในการกระจายข้อมูลของผู้สมัครและนโยบายพรรคออกไปสู่วงกว้างเพื่อสร้างการรับรู้และนำไปสู่การตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงหรือที่เรียกกันว่า “การหาเสียง” จะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการ “ขาย” ทางการเมือง ซึ่งจะต้องมีการค้นหากลุ่มเป้าหมาย ช่องทางและวิธีการในการนำเสนอและเข้าถึง เหมือนกับการทำโฆษณาและการตลาดให้กับสินค้าชิ้นหนึ่ง

ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาว่าการตลาดคือการวางยุทธศาสตร์เพื่อเข้าถึงผู้บริโภคที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและสร้างการรับรู้ต่อสินค้าเพื่อประโยชน์ในการขายสินค้าและสร้างกำไรสูงสุด การตลาดเชิงการเมืองของระบบอุปถัมภ์ จะได้แก่การขยายขอบเขตและเครือข่ายอุปถัมภ์เข้าสู่กลุ่มเป้าหมายด้วยการเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างผู้นำของเครือข่ายอุปถัมภ์และกลุ่มบริวารแยกย่อย

³ Philippe J. Maarek, *Political Marketing and Communication* (London: John Libbey, 1995), pp.25-28.

ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งจะรวมทั้งประชาชนและนักการเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง และผู้ที่สังกัดพรรครัฐบาลหรือผู้ที่สังกัดพรรคการเมืองอื่น เพื่อสร้างแรงจูงใจในการสร้างเครือข่ายการจัดสรรและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ที่มีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดสรร หรือ ผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ หรือผู้ซึ่งสามารถยับยั้งผลประโยชน์ทางการเมืองบางอย่างที่ผู้อุปถัมภ์ไม่มีและต้องการ โดยการเชื่อมโยงระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์จะถูกนำเสนอและกระทำผ่านกลไกในการสร้างการรับรู้ถึงแรงจูงใจหรือประโยชน์ที่จะเกิดต่อผู้รับอุปถัมภ์เมื่อได้เข้ามาสู่เครือข่ายอุปถัมภ์ของผู้อุปถัมภ์ และผลประโยชน์นั้นจะเป็นสิ่งที่ผู้รับอุปถัมภ์ไม่มีความสามารถในการเข้าถึง แต่ผู้อุปถัมภ์จะมีความสามารถในการยับยั้งเพื่อแลกเปลี่ยนกับบริการหรือประโยชน์บางอย่างจากผู้รับอุปถัมภ์ รูปแบบความสัมพันธ์จึงจะเป็นไปในแนวดิ่ง เพราะทั้งสองฝ่ายมีการตอบสนองซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดข้อหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ในบริบทของไทย คือขนาดของเครือข่ายและศักยภาพในการอุปถัมภ์ เพราะเครือข่ายอุปถัมภ์หนึ่งจะมีแกนกลางคือผู้นำ ซึ่งจะทำหน้าที่เชื่อมโยงและร้อยรัดกลุ่มบริวารและ/หรือกลุ่มเครือข่ายบริวารอื่นเข้าด้วยกัน⁴ แต่เพราะทรัพยากรที่จะถูกจัดสรรนั้นมีจำกัดและไม่สามารถจัดแบ่งให้แก่ทุกคนในเครือข่ายได้ ข้อจำกัดนี้จะนำไปสู่การโยกย้ายของหน่วยหรือกลุ่มก้อนภายในเครือข่ายไปสู่เครือข่ายอุปถัมภ์ใหม่ที่ผู้รับอุปถัมภ์จะได้รับส่วนแบ่งอุปถัมภ์ที่ตอบสนองความต้องการได้มากกว่า ดังนั้น ผู้นำที่มีศักยภาพในเข้าถึงทรัพยากรในจำนวนที่มากกว่าจึงจะมีข้อได้เปรียบในการดึงดูดหน่วยหรือกลุ่มบริวารในเครือข่ายอุปถัมภ์อื่นเพื่อขยายขอบเขตของตน ซึ่งจะรวมถึงอิทธิพลในการต่อรองและต่อสู้เพื่อเข้าถึงทรัพยากรในจำนวนที่มากกว่า แต่เงื่อนไขในการขยายขอบเขตดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานของสมมุติฐานที่ว่าหน่วยหรือกลุ่มอุปถัมภ์ต่างๆ มีการรับรู้ถึงผลได้และเสียของการโยกย้ายที่ชัดเจน ซึ่งไม่ได้เป็นจริงไปในทุกกรณีในโลกแห่งความจริงที่การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารนั้นไม่สมมาตร (asymmetric information) และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้หนึ่งในเงื่อนไขที่จะขยายขอบเขตเครือข่ายอุปถัมภ์จะต้องผ่านการสร้างความเด่นชัดให้แก่แกนกลางหรือผู้นำของเครือข่ายอุปถัมภ์ว่ามีคุณสมบัติและศักยภาพที่เพียงพอต่อการเป็นผู้อุปถัมภ์ และหาช่องทางในการทำให้หน่วยหรือกลุ่มบริวารในเครือข่ายอุปถัมภ์อื่นและ/หรือหน่วยที่อยู่นอกเครือข่ายอุปถัมภ์นั้นได้รับรู้ถึงโครงสร้างแรงจูงใจและผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับ ซึ่งในกรณีของ “ทัวรันกขมึ้น” การสร้างอัตลักษณ์ของผู้นำจะนำไปสู่การสร้างความชัดเจนในเรื่องของคุณสมบัติของผู้นำและมีหน้าที่เป็นกลไกอย่างกลายๆ ในการรับประกันถึงผลประโยชน์ที่มีจะมีต่อสมาชิกของเครือข่ายอุปถัมภ์

⁴ ลูเซียน เอ็ม แสงส์, “การจัดระเบียบสังคมไทยในรูปบริวารและแวดวง,” แปลโดย ชญาดา ศิริภิรมย์, ใน *ระบบอุปถัมภ์*, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 187-217.

ดังนั้น การใช้พื้นที่สื่อเพื่อการโฆษณาและกระจายข่าวต่อหน่วยต่างๆในสังคมให้รับรู้ถึงผู้
 อุปถัมภ์ที่มีคุณสมบัติพร้อมและผลิตรายของสังคม (manufacture of consent)⁵ จะถูก
 ปฏิบัติออกมาในรูปของการแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมผ่านการอนุมัติ
 โครงการงบประมาณที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของผู้นำว่ามีความสามารถที่จะ “ให้” ได้จริง จึง
 จะเป็นการปิดกระบวนการทางการเมืองตลาดของหนึ่งในกลไกที่มีอิทธิพลต่อการสร้างระบบอุปถัมภ์
 ทางการเมืองในยุคใหม่ที่ข้อสัญญาระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์มีความสำคัญ และจะไม่มี
 การแจกจ่ายจริงจนกว่าจะมั่นใจว่าการสนับสนุนและความจงรักภักดีจะได้รับการยืนยัน โดยที่ผู้นำ
 จะเป็นผู้นำสินค้าหรือนโยบายและประโยชน์จากเงื่อนไขการเมืองมาเป็นสมาชิกของเครือข่าย
 อุปถัมภ์ของตนเอง ไปนำเสนอให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่มีแนวโน้มจะเข้ามาเป็นสมาชิกของเครือข่าย
 อุปถัมภ์ของตน และทำการชักจูงโน้มน้าวด้วยโครงการงบประมาณต่างๆ ก่อนที่จะทำการกระจาย
 ข่าวสู่กลุ่มอื่นๆในสังคมไทยผ่านช่องทางสื่อสารที่ตนมีอิทธิพลสั่งการและครอบงำ ซึ่งเป็นกลุ่ม
 ที่ไม่มีโอกาสได้เผชิญกับประสบการณ์การขายตรง แต่มีความเป็นไปได้ที่จะสมัครเข้ามาเป็น
 สมาชิกเครือข่ายอุปถัมภ์ในภายหลัง

และเมื่อทำการพิจารณาถึงสภาพตลาดของโครงสร้างตลาดการเมืองไทยในเบื้องต้นถึง
 โควตาของตำแหน่งทางการเมืองจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบแบ่งเขตทั้ง
 ประเทศตามที่ได้ถูกกำหนดสอดคล้องเข้ากับสัดส่วนจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด อันมี
 รายละเอียดตามตารางที่ 4.1 จะพบว่า ตลาดการเมืองที่ใหญ่ที่สุดจะอยู่ที่ภาค
 ตะวันออกเฉียงเหนือ ด้วยจำนวนที่นั่งสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่มีอยู่ถึง 136
 ที่นั่งและมีจำนวนประชากรมากที่สุด (ตาราง 4.2) รวมทั้งครอบคลุมอาณาบริเวณถึง 19 จังหวัด
 ในขณะที่ภาคกลางและเหนือต่างมีจำนวนโควตาที่นั่ง ส.ส. ที่มีจำนวนใกล้เคียงกัน

ตารางที่ 4.1 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตตามภาคในการเลือกตั้งทั่วไป 2548

ภาค	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต
กรุงเทพฯและปริมณฑล*	55
ภาคกลาง**	77
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ***	136
ภาคเหนือ****	78
ภาคใต้*****	54
รวม	400

⁵ Brian McNair, An Introduction to Political Communication (London: Routledge, 1995), pp.25-27.

ที่มา: สำนักข้อมูล คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

หมายเหตุ : * กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ
 ** กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชัยนาท ตราด นครนายก นครปฐม ประจวบคีรีขันธ์
 ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี ระยอง ราชบุรี ลพบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร
 สระแก้ว สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง
 *** กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร
 ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี อุบลราชธานี
 อำนาจเจริญ
 **** กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก
 เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ อุทัยธานี
 ***** กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง
 สงขลา สตูล สุราษฎร์ธานี

และเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมถึงส่วนประกอบของอุปสงค์ทางการเมืองผ่านการพิจารณาตัวชี้วัดทางสังคมขั้นต้นบางตัวและรายละเอียดในมิติทางเศรษฐกิจในแต่ละภาค จะพบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเป็นภาคที่มีสถานะทางเศรษฐกิจในระดับที่ต่ำกว่าภาคอื่น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาเปรียบเทียบจากผลิตภัณฑ์มวลรวมเป็นรายภาค รวมถึงรายได้และสภาวะหนี้สิน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังเป็นภาคที่มีแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมาก ซึ่งภาคเหนือจะเป็นภาคที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภาค รายได้ และสภาวะหนี้สิน ในระดับที่ดีกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าภาคอื่น และจำนวนแรงงานนอกระบบของภาคเหนือ ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่ไม่ได้รับการจัดสรรสวัสดิการจากภาครัฐเหมือนที่แรงงานในระบบนั้นได้รับ จะมีจำนวนมากเป็นอันดับสองรองลงมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แสดงให้เห็นว่าเมื่อได้พิจารณาโดยรวมในเบื้องต้นแล้ว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือต่างเป็นภาคที่ไม่ได้มีสถานะทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกับภาคอื่น และมีแนวโน้มที่จะมีอุปสงค์ต่อสินค้าการเมืองในรูปแบบนโยบายการกระจายรายได้และสวัสดิการเบื้องต้นที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าภาคอื่น แต่การพิจารณานี้เป็นเพียงแค่การพิจารณาภาพรวมเพื่อรับทราบถึงแนวโน้มโดยทั่วไปเท่านั้น ซึ่งถ้าพิจารณาลงไปในระดับจังหวัดและหมู่บ้านก็จะพบความหลากหลายที่ชัดเจนมากกว่าภาพที่ปรากฏในเบื้องต้น

ตาราง 4.2 ตารางเปรียบเทียบข้อมูลจำนวนประชากร ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคตามราคาประจำปี รายได้ รายจ่าย และภาระหนี้สินของครัวเรือน และจำนวนผู้มีงานทำที่อยู่ในแรงงานในระบบและนอกระบบตามรายภาค

ภาค	จำนวนประชากร ปี 2546	GDP ภาคตามราคาประจำปี 2546	รายได้ รายจ่าย และภาระหนี้สินครัวเรือนปี 2547			จำนวนผู้มีงานทำปี 2548	
			รายได้ (บาท/เดือน)	รายจ่าย (บาท/เดือน)	อัตราร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้	ในระบบ (หน่วย: พันคน)	นอกระบบ (หน่วย: พันคน)
กรุงเทพฯ/ปริมณฑล	8,554,751	2,340,804.60	28,135	21,716	47.4	2,744.62	1,131.12
กลาง	12,276,897	1,852,682.00	16,355	13,270	62.3	4,834.32	4,274.40
ตะวันออกเฉียงเหนือ	21,659,698	632,072.50	10,139	8,484	78.7	2,305.71	9,543.52
เหนือ	12,088,571	528,420.20	10,885	9,361	68.2	1,819.24	4,851.25
ใต้	8,499,848	576,382.70	14,469	12,891	63.5	2,062.02	2,736.18
รวม	63,079,765	5,930,362.00	14,963	12,297	66.4	13,765.90	22,536.46

ที่มา : สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ในขณะเดียวกัน ภาครัฐเองก็ไม่ได้มีการให้บริการที่ดีเพียงพอจะช่วยลดความแตกต่างลงไปได้ เพราะจากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า ถึงแม้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเป็นภาคที่มีความยากจนมากที่สุด แต่กลับได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของภาครัฐต่อคนที้น้อยที่สุด และมีรายจ่ายในการขนส่งที่อยู่ในอัตราที่ต่ำที่สุดด้วย⁶ และเมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายของรัฐบาลต่อหัวของประชากรในจังหวัดหนึ่งโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานการครองชีพเฉลี่ยต่อหัวของประชากรในจังหวัดนั้น จะพบว่าจังหวัดที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าจะมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวมากกว่าจังหวัดที่ยากจน ไม่ว่าจะเป็เพราะรายได้จากภาษีของประชาชนในท้องถิ่นที่ได้ถูกหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทำการจัดสรรและนำกลับไปใช้จ่ายเพื่อเป็นการชดเชยงบประมาณที่ไม่เพียงพอจากส่วนกลาง⁷ หรือเป็นเพราะสาเหตุอื่นก็ตามที่ แต่ประเด็น

⁶ ธนาคารโลก, รายงานติดตามเศรษฐกิจไทย (เมษายน 2548), หน้า 3.

⁷ ธนาคารโลก, บทสรุปสำหรับผู้บริหาร: รายงานการติดตามสถานการณ์ทางสังคม : ความยากจนและนโยบายสาธารณะ (พฤศจิกายน 2544), หน้า 19-20, แหล่งที่มา: http://siteresources.worldbank.org/INTTHAILAND/Resources/Social-Monitor/2001nov_th.pdf ณ วันที่ 30 กันยายน 2546

สำคัญคือเรื่องของหน้าที่ของรัฐที่พึงปรารถนาในทัศนคติของมวลชนที่จะทำหน้าที่ให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชน ทั้งในด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคและสินค้าสาธารณะอื่น กลับไม่ได้รับการดำเนินการอย่างเป็นจริงเป็นจังและส่งผลให้เกิดความต้องการหรืออุปสงค์ทางการเมืองขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ประสบกับสภาวะความยากจนและความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีประชากรนอกระบบจำนวนมากที่ไม่สามารถได้รับประโยชน์จากสวัสดิการทางสังคมในรูปแบบที่เป็นทางการ ซึ่งในหลายกรณีนี้ ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นกลไกรองรับความล้มเหลวของ กลไกรัฐและฝ่ายบริหารในการให้บริการประชาชนในสิ่งที่ประชาชนมีความจำเป็น⁸ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการช่วยเหลือทางการเงินเมื่อยามฉุกเฉินหรือการปกป้องคุ้มครองภัยอันตรายทั้งหลาย ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่ได้กลายเป็นฐานเสียงที่สำคัญให้แก่ผู้อุปถัมภ์ในท้องถิ่น ผู้ก้าวเข้าสู่เวทีการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศบนฐานเสียงดังกล่าว และส่งผลให้เกิดการก่อตัวของกลุ่มผลักดันทางการเมืองที่มาจากท้องถิ่นต่าง ๆ อันประกอบไปด้วยผู้มีอิทธิพลและนักการเมืองท้องถิ่น หรือปรากฏการณ์นายหน้าทางการเมืองในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นควบคู่กับความล้มเหลวของรัฐรวมศูนย์ในการเข้าถึงประชาชน

4.1.2.1 การสร้างภาพลักษณ์ของ “ผู้นำ” : ผู้อุปถัมภ์ยุคใหม่ต้องเข้าถึงประชาชน

ภาพลักษณ์เป็นลักษณะทางสังคมของผู้นำทางการเมืองที่สำคัญอย่างยิ่งในฐานะเครื่องหมายแสดงถึงความน่าเชื่อถือ ว่าผู้นำเป็นแกนหลักที่สามารถเป็นที่พึ่งพาอาศัยได้ โดยเฉพาะในระบบการเมืองการปกครองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เมื่อประเทศไทยได้ก้าวออกจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชเข้าสู่ระบบการปกครองโดยพลเรือน⁹ และผู้ปกครองไม่ได้อ้างอิงความชอบธรรมทางการเมืองเข้ากับภาพลักษณ์ที่อิงติดอยู่กับคติของเทวราชาแต่โดยฝ่ายเดียว แต่ภาพลักษณ์ของผู้นำทางการเมืองในสังคมไทยยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะถูกแสดงออกในรูปของผู้มีบุญ มีความกระตือรือร้น ทะเยอทะยาน แร่จูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูง กล้าเสี่ยง ประสบความสำเร็จ มีวิสัยทัศน์ เป็นนักปฏิบัติ และมีความพร้อมที่จะช่วยเหลือผู้อื่นหรือชอบ “สงสาร” เห็นอกเห็นใจและอยากที่จะช่วยเหลือผู้อื่น โดยเฉพาะมีลักษณะที่เอื้ออาทร

⁸ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, “เจ้าพ่ออุปถัมภ์กับรัฐอุปถัมภ์,” วารสารสังคมศาสตร์ 34,1 (2546): 450-451.

⁹ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2475-2500, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543).

เหมือน “พ่อ” ที่มีต่อ “ลูก”¹⁰ ซึ่งมีหลายส่วนที่คล้ายคลึงกับลักษณะของผู้นำที่สอดคล้องกับระบบพอชุนอุปถัมภ์ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์¹¹

เมื่อพิจารณาถึงภาพลักษณ์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนักธุรกิจผู้ประสบความสำเร็จอย่างสูงจากการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมอันเป็นธุรกิจเทคโนโลยีที่อยู่ในภาคการผลิตสมัยใหม่ (modern sector) และเป็นคนรุ่นใหม่ “คิดใหม่ ทำใหม่” แตกต่างจากนักการเมืองยุคเก่าที่มีภาพลักษณ์ของการต่อสู้เพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน และไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย ภาพลักษณ์นี้ได้ถูกยกมาเป็นหนึ่งในสโลแกนของการรณรงค์หาเสียงของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 พร้อมด้วยแนวนโยบายที่แตกต่างแต่มีความเป็นรูปธรรม ได้แก่ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน และพักหนี้เกษตรกร ซึ่งต่างเป็นนโยบายที่มีลักษณะเปิดต่อประชาชนในวงกว้างและเน้นที่กลุ่มประชาชนในภาคชนบทและภาคเกษตร ผู้ซึ่งเป็นประชากรส่วนมากของประเทศ¹² และตอกย้ำและมีศักยภาพในการพัฒนาให้เห็นถึงภาพลักษณ์ที่แตกต่างในเรื่องของการ “คิดใหม่ ทำใหม่” และวิสัยทัศน์ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หรือผู้นำทางการเมืองที่แตกต่างและมุ่งเน้นการปฏิบัติ พร้อมความกล้าที่จะเสี่ยงในการทำงานบนฐานของความเอื้ออาทรที่มีต่อประชากรส่วนใหญ่ในประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการสร้างภาพลักษณ์ของผู้นำภายใต้บริบทของระบอบการปกครองที่นำโดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย การ “ทวิ์รณขมึน” จึงจะทำหน้าที่เสมือนเป็นหนึ่งในกลไกต่อยอดภาพลักษณ์ผู้นำซึ่งได้ถูกสร้างและแสดงออกมาตั้งแต่ต้น และได้มีการผลิตซ้ำพร้อมปรับตัวตามสภาพพลวัตการเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทย ทั้งนี้กระบวนการเสริมสร้างภาพลักษณ์จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตอกย้ำและสร้างความรับรู้ถึงผลสัมฤทธิ์ทางนโยบายและประสิทธิภาพการบริหารงานของผู้นำรัฐบาลที่มีสถานะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในฝ่ายรัฐบาลและมีอำนาจการสั่งการอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะมาจากจำนวน ส.ส. ที่สังกัดพรรคไทยรักไทยที่มีอยู่จำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อรวมเข้ากับพรรครัฐบาลพรรคอื่นแล้ว รัฐบาลจะมีจำนวนเสียงข้างมากที่ทำให้กระบวนการ

¹⁰ ยศ สันตสมบัติ, อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 250-253.

¹¹ ทักษิณ เติมเตียรณ, การเมืองระบบพอชุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, พิมพ์ครั้งที่ 2, แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548).

¹² บุญอริ ยี่หะ, นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ: การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา รัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 148-171.

ตรวจสอบไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพดีพอ ส่งผลให้หนึ่งในกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการสื่อสารผลงานของรัฐบาลและความสามารถของผู้นำจะได้แก่การลดระยะห่างระหว่างผู้นำและกลุ่มเป้าหมาย ด้วยการให้ผู้นำได้เดินทางด้วยตนเองไปยังท้องถิ่นนอกเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยมีจุดมุ่งหมายในการแสดงความเป็นผู้นำและวิสัยทัศน์ในการปกครองที่ดีด้วยภาพลักษณ์ของความเอาใจใส่และการเข้ารับฟังความคิดเห็นของประชาชน พร้อมสื่อสารผลความสำเร็จของนโยบายและโน้มน้าวให้ประชาชนได้เห็นและยอมรับถึงความเอาใจใส่และห่วงใยสงสารในทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งความรู้สึกที่ถูกสร้างนั้นจะได้รับการยืนยันถึงความจริงใจด้วยนโยบายกระจายรายได้ในรูปแบบการอนุมัติโครงการงบประมาณภายใต้ชื่อ “ทัวร์นทขมึ้น”

การเดินทางทั่วประเทศจึงเปรียบเสมือนการเดินทางสายเพื่อพบและ “เข้าถึง” กลุ่มเป้าหมายต่างๆผ่านช่องทางทั้งการพบปะปฏิสัมพันธ์และการผันเงินผ่านโครงการงบประมาณ “ทัวร์นทขมึ้น” ที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการและอนุมัติด้วยตนเองตลอดการเดินทาง แต่ลำพังเพียงการเดินทางตรวจเยี่ยมและสอบถามสารทุกข์สุขดิบคงจะยังไม่เพียงพอในการสร้างความ “เข้าถึง” เพราะปัจจัยด้านเวลาเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างความมั่นใจให้ฝ่ายผู้ถูกปกครองหรือผู้รับการอุปถัมภ์ ว่าผู้นำจะมีเวลาในการดูแลเอาใจใส่และผู้รับอุปถัมภ์จะได้รับความสำคัญ เพราะถ้าแค่ทรัพยากรเวลายังไม่สามารถจัดสรรให้ได้ ทรัพยากรอื่นคงจะมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรลำบากยิ่งกว่า จึงทำให้การ “ทัวร์นทขมึ้น” จำเป็นที่จะต้องเป็นการเดินทางที่ให้เวลากับท้องถิ่นในระยะเวลาที่ต่อเนื่องและยาวนานในระดับหนึ่งเพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้นำได้ให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นมากพอที่จะยอมเสียเวลามาเยี่ยมเยือนและพักค้างแรมในภูมิภาคและท้องถิ่น พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ “ผู้นำ” ได้เข้าถึงประชาชนและ “ประชาชน” ได้เข้าถึงผู้นำในเวลาและพื้นที่เดียวกัน ก่อนที่การอนุมัติโครงการงบประมาณจะเป็นการปิดท้ายการแสดงความเอื้ออาทรที่เป็นรูปธรรม

ดังนั้น จากการ “ทัวร์นทขมึ้น” ทั้ง 3 โปรแกรม ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะได้ทำการพักค้างแรมในโรงแรม แต่การได้เข้าไปมีส่วนร่วมในพื้นที่ได้สร้างการรับรู้ในหมู่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวและผู้รับสารของการ “ทัวร์นทขมึ้น” ในพื้นที่อื่น ว่านายกรัฐมนตรีได้เข้ามามีประสบการณ์ในพื้นที่ร่วมกับพวกตนและมีแนวโน้มที่จะเข้าใจและเห็นใจในปัญหาและความหวังของท้องถิ่นได้มากขึ้น หรือ “เข้าถึง” ความหวังและความต้องการของพวกตนได้ เพราะได้สัมผัสและรับรู้ถึงสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น รวมทั้งได้มีการพบเห็นหน้ากันอย่างใกล้ชิดและพูดคุยซักถามสารทุกข์สุขดิบอย่างเป็นส่วนตัว ทำให้นายกรัฐมนตรีในภาพของผู้นำที่ห่างไกลกลับกลายเป็นบุคคลที่จับต้องได้ รวมทั้งการที่การพักค้างแรมในแต่ละครั้ง ถ้าไม่พักในโรงแรมท้องถิ่น จะทำการพักค้างแรมกับพันธมิตรทางการเมือง เช่นการพักค้างแรมที่มหาวิทยาลัยภูมิปัญญาไทอีสานคืนถิ่น จังหวัดขอนแก่น การพักค้างแรมที่วัดป่าบ้านตาด จังหวัดอุดรธานี หรือ การพักค้าง

แรมที่อุทยานแห่งชาติน้ำตกแม่สุรินทร์ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ได้รับการเตรียมการและต้อนรับโดย นายปลอดประสพ สุรัสวดี อดีตปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งต่างเป็นการเยี่ยมเยือนที่มุ่งเน้นการสานสายสัมพันธ์ระหว่างผู้นำจากส่วนกลางและท้องถิ่นอันจะมีผลต่อการรับรู้ของประชาชนในพื้นที่ที่ “ทิวรินกขมื่น” ได้แวะผ่าน ถึงภาพลักษณ์ในการสานผลประโยชน์ของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเข้ากับส่วนกลางเข้าด้วยกัน และในส่วนของผู้ที่มาทำการต้อนรับนายกรัฐมนตรีที่ได้มีการเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนปัญหา การอนุมัติโครงการงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นที่ได้ไปตรวจเยี่ยมจะมีบทบาทตอกย้ำและเพิ่มเติมภาพลักษณ์ทางการเมืองของผู้นำได้ว่าเป็นผู้ที่ “เข้าถึง” หรือ มีความจริงใจ เห็นอกเห็นใจ เป็นกันเอง เข้าถึงได้ง่าย และใจดี

ความเข้าใจนี้จะถูกยืนยันเพิ่มเติมด้วยภาพความใกล้ชิดระหว่างนายกรัฐมนตรีและชาวบ้าน ไม่ว่าจะเป็นการพักค้างคืนที่มหาวิทยาลัยภูมิปัญญาไทยอีสานคืนถิ่นที่ขอนแก่น พร้อมการสนทนากับปราชญ์ชาวบ้าน รวมทั้งการทำกิจกรรมพิเศษในพื้นที่ชุมชนที่มีคนผ่านไปมาเป็นจำนวนมาก เช่น การผัดหมี่ที่จังหวัดนครราชสีมา หรือการเดินทางไปเยี่ยมและรับประทานอาหารเข้าไปในตลาดสดหลายแห่งของภาคเหนือในช่วงเข้าก่อนที่จะเดินทางไปตรวจราชการ ต่างเป็นการแสดงออกถึงความเป็นกันเองและสร้างประสบการณ์ร่วมซึ่งประชาชนในท้องถิ่นรู้สึกและเข้าถึงได้ และมีผลต่อระยะห่างระหว่างผู้นำและประชาชนที่ได้ถอยร่นเข้ามา พร้อมก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและนิยมชมชอบมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงระยะห่าง ทำที่และบทบาทของนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน เพราะนอกจากการที่นายกรัฐมนตรีจำเป็นที่จะต้องเข้ารับฟังบรรยายสรุปผลความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายรัฐของทางจังหวัดพร้อมรายละเอียดอื่นๆจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ตลอดการเดินทางจะมีโปรแกรมสอดแทรกในการตรวจเยี่ยมโครงการก่อสร้างสำคัญที่ยังดำเนินการอยู่ เช่น การเข้ารับฟังสรุปบรรยายและตรวจเยี่ยมความก้าวหน้าในการก่อสร้างสะพานมิตรภาพน้ำเหือง ไทย-ลาว ที่จังหวัดเลย เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเหมือนการตรวจงานของผู้บริหารระดับสูงหรือซีอีโอ (CEO : Chief Executive Officer) และทุกครั้งในการเดินทางนายกรัฐมนตรีดำเนินการประชุมคณะรัฐมนตรีในรูปแบบการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร ด้วยระบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ และทำการจัดรายการวิทยุนายกฯพบประชาชน ซึ่งได้มีการถ่ายทอดในสถานีวิทยุทุกคลื่นทุกวันเสาร์ ไม่เว้นแม้แต่ระหว่างเดินทาง “ทิวรินกขมื่น” ภาพลักษณ์ของความเป็นคนทำงานและขยันขันแข็ง จึงได้รับการสานต่อจากความพยายามที่จะสร้างความต่อเนื่องของกิจกรรมที่เกิดขึ้นในส่วนกลางให้เกิดขึ้นด้วยในภูมิภาคและท้องถิ่น หรือการแบกนำพิธีกรรมและอำนาจจากส่วนกลางพกพาติดตัวและสัญจรตามนายกรัฐมนตรีไปด้วย

ลักษณะพิเศษทางสังคมที่แสดงออกถึงความเป็นผู้มีบารมีที่มีความเป็นส่วนตัวกับผู้ที่ได้เข้าไปใกล้ ได้รับการยกมาเป็นประเด็นหลักในการสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองด้วย โดยจะเห็นได้

จากการแสดงออกถึงความมีเมตตาทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการด้วยการอนุมัติโครงการงบประมาณ และที่เป็นส่วนตัวเช่นการบริจาคเงินเพื่อสาธารณกุศลและแก่ผู้ที่มีความเดือดร้อน ซึ่งเป็นลักษณะของผู้นำที่เป็นที่รักใคร่ของประชาชน และจากการเดินทางไปตามสถานที่ชุมชนในหลาย แห่ง มีการรายงานที่นายกรัฐมนตรีได้แจกเงินให้แก่ผู้เดือดร้อนที่เข้ามาขอรับความช่วยเหลือ เช่น การแจกเงินส่วนตัวให้เด็กและคนชราที่โครงการเศรษฐกิจพอเพียง จังหวัดนครพนม หรือมอบเงิน ให้หญิงชราและผู้หญิงรายหนึ่งที่ถูกข่มขืนมาขอความช่วยเหลือ ที่จังหวัดอุทัยธานี เป็นต้น ซึ่งการ แสดงออกเหล่านี้ต่างเป็นการกระทำที่ช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ผู้นำที่มีความโอบอ้อมอารี สงสาร ในปัญหาของผู้อื่น และใจดีที่จะให้การช่วยเหลือ พร้อมเปิดโอกาสให้ผู้คนได้ “เข้าถึง” เพื่อร้องขอ ความช่วยเหลือในพื้นที่สาธารณะอย่างใกล้ชิดด้วย และเมื่อพิจารณาถึงการเข้าไปเกี่ยวข้องกับ สถานที่สำคัญทางศาสนา ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคเงินทำบุญกับสถาบันทางศาสนา เช่นในกรณี ของการบริจาคเงินทำบุญที่วัดป่าบ้านตาด จังหวัดอุดรธานี หรือการรับฟังบรรยายสรุปผล ความก้าวหน้าการดำเนินงานของรัฐบาลในวัดต่างๆ ภาพลักษณ์ที่ปรากฏจะเป็นภาพที่แสดงให้เห็นถึงผู้มีบุญที่มีการสร้างสม “บุญ” ให้เพิ่มมากขึ้น และเป็นการอิงติดอยู่กับสถาบันทางศาสนา ซึ่งเป็นหนึ่งในเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของชุมชนและสังคมไทย

ทั้งนี้ นอกเหนือจากมติดการ “เข้าถึง” ที่นายกรัฐมนตรีได้แสดงออกกับประชาชนตลอดการ “ทัวร์นกขมิ้น” แล้ว นายกรัฐมนตรียังได้ “เข้าถึง” กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เพราะการ เดินทางและทำการอนุมัติโครงการงบประมาณตามรายทางที่มีผลสัมฤทธิ์เป็นโครงการก่อสร้าง เพื่อแก้ปัญหาการคมนาคมขนส่งและชลประทานเป็นหลักนั้น มีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่ม การเมืองและกลุ่มทุนท้องถิ่นที่สามารถเข้ามาทำการวิ่งเต้นและเข้าร่วมประมวลโครงการ งบประมาณเหล่านี้ แทนที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายและงบประมาณ จากส่วนกลางเพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณเข้าสู่ท้องถิ่น เพราะนายกรัฐมนตรีได้เดินทางมาถึง ถิ่นเพื่อมอบโครงการงบประมาณให้ด้วยตนเอง

4.1.2.2 สื่อ : เครื่องมือกระจายข่าว

กระบวนการสร้างภาพลักษณ์ของผู้นำจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีช่องทางที่ เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการกระจายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงมีศักยภาพในการสร้างการ รับรู้ของประชาชนในท้องถิ่นทั้งหลายในวงกว้าง เมื่อพิจารณาถึงบริบทของการสื่อสารแล้ว ช่องทางที่มีความสามารถในการกระจายข่าวได้ดีที่สุด คือ สื่อทั้งของรัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็น การรายงานข่าวประจำวันของทั้งหนังสือพิมพ์ ข่าวทำเนียบประจำสำนักนายกรัฐมนตรี วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ หรือรายการนายกทักษิณพบประชาชน ซึ่งมีการถ่ายทอดไปทั่ว

ประเทศทุกวันเสาร์ โดยที่นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินรายการเอง ช่องทางการสื่อสารเหล่านี้ต่างเป็นช่องทางการกระจายข่าวที่มีศักยภาพในการถ่ายทอดข้อมูลและรายละเอียดปลีกย่อยที่นำไปสู่การสร้างความรู้ถึงภาพลักษณ์ของผู้นำผ่านกิจกรรมที่นายกรัฐมนตรีได้กระทำและสร้างการมีส่วนร่วมในมิติความคิดและจิตสำนึกที่ผู้รับสารจะมีต่อกิจกรรมและความคิดที่ส่งผ่านเหล่านั้น

ดังนั้น การ “ทอล์กซัน” จึงนับเป็นส่วนหนึ่งของการสื่อสารทางการเมือง (political communication) ในรูปแบบกิจกรรมพิเศษ (medialities) ที่สามารถดึงดูดความสนใจของสื่อมวลชนและทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและสร้างการรับรู้ของกลุ่มเป้าหมายให้เกิดขึ้นในวงกว้าง เพราะการ “ทอล์กซัน” มีการถ่ายทอดผ่านช่องทางของสื่อมวลชนต่างๆ อย่างแพร่หลายบนพื้นที่ข่าวการเมืองและข่าวประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นทางโทรทัศน์วิทยุกระจายเสียง ข่าวหน้า 1 ในหนังสือพิมพ์รายวัน และคอลัมน์การเมืองของหนังสือพิมพ์รายวัน รวมถึง แม็กกาซีนข่าวรายสัปดาห์และเว็บไซต์ที่นำเสนอข่าวสารรายวันทั้งหลาย ทำให้การ “ทอล์กซัน” เป็นกิจกรรมในเชิงรุกที่มีการกำหนดและนำเสนอวาระทางการเมืองที่เฉพาะเจาะจง เพราะได้มีการกำหนดตารางการเดินทางและเตรียมการมาก่อน¹³ ไม่ว่าจะเป็นวาระที่นายกรัฐมนตรีประกาศและประชาสัมพันธ์นโยบายเงินผันเอสเอ็มแอลในระหว่างการเดินทางตรวจเยี่ยมราชการ¹⁴ หรือความเอื้ออาทรของผู้นำรัฐบาล¹⁵ โดยมีวัตถุประสงค์ในการเผยแพร่ข้อมูลของสินค้าของพรรคไทยรักไทยทั้งนโยบายของพรรคและตัวผู้นำพรรคผ่านช่องทางสื่อเพื่อสร้างภาพลักษณ์ในเชิงบวกให้มากที่สุด และกลบเกลื่อนภาพลักษณ์ในทางลบให้ได้มากที่สุดในช่วงเดียวกัน ซึ่งเป้าหมายสูงสุดจะได้แก่คะแนนเสียงและการผูกขาดคะแนนเสียงข้างมากเพื่อให้ได้มาซึ่งการตัดสินใจในสภาผู้แทนราษฎรอย่างมีประสิทธิภาพและควบคุมได้

ในขณะเดียวกัน แนวโน้มของสื่อที่จะทำหน้าที่ในการกระจายข่าวและเลือกที่จะเน้นย้ำถึงบุคลิกภาพของผู้นำตามกรอบลักษณะบุคลิกภาพผู้นำที่ควรจะเป็นและสอดคล้องกับทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานสื่อ ได้เป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีผลเอื้อหนุนต่อการสร้างภาพลักษณ์ผ่านการ “เลือก” นำเสนอภาพของผู้นำที่มีลักษณะเป็นที่คุ้นเคยและต่อติดได้กับทัศนคติของลักษณะผู้นำอันน่าจะเป็นที่ผู้รับสารมีอยู่ เช่นในกรณีการศึกษาเรื่องภาพวีรบุรุษที่ได้รับการเสนอผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ประชานิยม (popular press) ณัฐกานต์ คูสมิทธิ ได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการนำเสนอข่าวผู้ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็น “วีรบุรุษ” และทัศนคติของผู้ปฏิบัติการสื่อประชานิยมในเรื่อง

¹³ “ทักษิณสั่งห้ามเกณฑ์คนต้อนรับทอล์กซัน,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (18 เมษายน 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548

¹⁴ “เงินผันทักษิณส่งถึงมือ ส.ค.นี้,” ไทยรัฐ (19 กรกฎาคม 2547): 1.

¹⁵ “‘ทักษิณ’ ทุ่มต่ออีก-1แสนล้าน,” ไทยรัฐ (24 เมษายน 2547): 1.

ของลักษณะทางสังคมของ “วีรบุรุษ” และพบว่า การประกอบและสร้างภาพวีรบุรุษของสื่อประชา
 นิยมได้เป็นไปตามกรอบของแนวคิดและจิตสำนึกเรื่องวีรบุรุษหรือบุคลิกภาพของผู้ที่ได้รับการ
 เรียกว่า “วีรบุรุษ” ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติการสื่อมีอยู่ในทัศนคติของตนเองอยู่แล้วแต่แรกเริ่ม ดังนั้น
 การนำเสนอข่าวจึงเป็นการผลิตข่าวตามกรอบที่ได้ถูกกำหนดตั้งแต่ตอนต้น และได้มีการให้
 ความสำคัญกับบุคลิกและผลงานที่เห็นเป็นรูปธรรมเป็นสำคัญ โดยช่วงเวลา สถานการณ์ และ
 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะมีส่วนช่วยสนับสนุนการนำเสนอ เพราะการรายงานข่าวจะเป็นไป
 อย่างสอดคล้องกับบริบทที่ได้กล่าวอ้างถึงนี้¹⁶ ซึ่งนัยที่สำคัญและสอดคล้องเข้ากับ “ทวิรันทขมัน”
 คือความสำคัญในเรื่องลักษณะและแนวโน้มที่ภาพลักษณ์และบุคลิกภาพของผู้นำจะได้รับการ
 เลือกที่จะนำเสนอ ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตามที และจะมีการผลิตซ้ำภาพลักษณ์นั้นตามกรอบ
 ทัศนคติของผู้นำที่ผู้ปฏิบัติการของสื่อประชานิยมได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่งจะได้แก่ภาพลักษณ์ของผู้นำ
 ที่มีลักษณะทางสังคมในรูปแบบจำเพาะและ “เข้าถึง” ได้ และถ้ามีการกำหนดวาระที่จะนำเส
 การนำเสนอ ก็มีแนวโน้มที่จะมีประสิทธิภาพสูงถ้าได้มีการเลือกที่จะนำเสนอการกระทำและการ
 แสดงออกที่สอดคล้องเข้ากับกรอบของทัศนคติที่เป็นที่ยอมรับในคนหมู่มาก

นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีข้อโต้แย้งว่าการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อประชานิยมยังดำรง
 อยู่บนฐานของคุณค่าข่าวและความรับผิดชอบของสื่อมวลชนในฐานะของผู้รักษาประตูข่าวสาร
 (gatekeeper) แต่ความสำคัญทางการเมืองในฐานะนายกรัฐมนตรีได้มีส่วนอย่างยิ่งในการผลักดัน
 ให้ผู้ปฏิบัติการข่าวเลือกที่จะให้ความสนใจและนำเสนอข่าวที่มีแนวโน้มที่จะแสดงออกถึง
 บุคลิกภาพทางสังคมและผลงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล อันจะเป็นประโยชน์ต่อ
 กระบวนการสร้างภาพลักษณ์ของผู้นำ เพราะผู้นำสามารถกำหนดกิจกรรมที่จะสอดคล้องต่อการ
 นำเสนอแ่งมุมดังกล่าวได้ และได้พบว่ารายงานข่าวในสื่อสิ่งพิมพ์ประชานิยมมีแนวโน้มโดยทั่วไปที่
 จะจัดสรรพื้นที่ต่อการนำเสนอข้อมูลและถ้อยคำที่แสดงออกถึงบุคลิกภาพด้านพฤติกรรม
 ครอบครั ความรู้ และทัศนคติของผู้นำ เป็นสำคัญ โดยการวิจัยผ่านหนังสือพิมพ์ 4 ฉบับ ได้แก่
 ไทยรัฐ มติชน กรุงเทพธุรกิจ และผู้จัดการ ได้พบว่าความถี่ในการเสนอข้อมูลภาพลักษณ์ของ
 นายกรัฐมนตรีแต่เพียงอย่างเดียว มีจำนวนถึง 501 ครั้งตามหนังสือพิมพ์ทั้ง 4 ฉบับ ในช่วง
 ระยะเวลา 1 ปี เริ่มต้นตั้งแต่ 1 มกราคม 2547 จนถึง 31 ธันวาคม 2547 หรือคิดโดยเฉลี่ยเป็น

¹⁶ ณัฐกานต์ คุสมิทธิ, ภาพวีรบุรุษที่ถูกประกอบสร้างผ่านกระบวนการข่าวสารของหนังสือพิมพ์ประชา
 นิยม (วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาวารสารสนเทศ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 229-232.

จำนวน 125.25 ครั้งต่อหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับ¹⁷ ทั้งนี้ ความถี่ในการนำเสนอได้แสดงให้เห็นถึงพื้นที่ข่าวที่นายกรัฐมนตรีได้รับและสามารถที่จะใช้ในการประกาศและส่งสารถึงกลุ่มทั้งหลายในภาคประชาชนเพื่อปรับเปลี่ยนความคิดและทัศนคติที่ผู้รับสารพึงมีต่อนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าภาพลักษณ์จะไม่ได้ถูกนำเสนอในเชิงบวกตลอดก็ตาม เพราะโอกาสในการประชาสัมพันธ์เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสในการสร้างการรับรู้ที่ต่อเนื่องและจะมีผลต่อการต่อรอง การสร้างภาพลักษณ์ และการรับรู้ในตัวกระบวนการเองในภายหลัง พร้อมกันนี้ โอกาสในดำเนินแผนการแก้ไขข้อผิดพลาดสามารถที่จะเกิดขึ้นได้เสมอ ตราบที่โอกาสและพื้นที่ในการ “แก้ต่าง” ยังเปิดกว้างอยู่

เมื่อพิจารณาเพิ่มเติมถึงอิทธิพลในการกำหนดวาระที่จะนำเสนอในสื่อ จะพบว่าผู้ปฏิบัติการสื่อเองได้มีการวิพากษ์การ “แย่งเนื้อที่ข่าว” เพื่อประโยชน์ทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี รวมถึงความพยายามในการกำหนดวาระทางการเมืองผ่านการกดดันและแทรกแซงสื่อมวลชน ด้วยการสร้างข่าวและกิจกรรมขึ้นมาอย่างมากมายจนทำให้ข้อมูลที่มีมากเกินไปได้เข้าไปทำลายวิจรรย์ญาณการ “เลือก” นำเสนอของผู้ปฏิบัติการข่าว โดยที่ “ทวารนขมฉัน” จะทำงานในฐานะที่เป็นหนึ่งในกิจกรรมขนาดใหญ่ซึ่งมีความซับซ้อนและผลิตปริมาณข่าวสารจำนวนมากพอที่จะทำให้ทิศทางของข่าวเป็นไปตามที่ได้มีการกำหนดในเบื้องต้น เพราะการเดินทางเป็นเวลาหลายวันติดต่อกันและการที่นายกรัฐมนตรีได้เข้ามาทำการพูดคุยและปฏิสัมพันธ์กับผู้สื่อข่าวตลอดการ “ทวารนขมฉัน” ต่างเป็นการเพิ่มข้อมูลให้ผู้สื่อข่าวนำไปรายงานเพิ่มเติม โดยการให้โอกาสก็เหมือนเป็นการปิดโอกาส เพราะผู้สื่อข่าวได้ถูกจำกัดกรอบให้มุ่งประเด็นการรายงานในเรื่องของภาพลักษณ์และความเป็นส่วนตัว ในขณะที่คำถามอื่นที่มีความสำคัญมากกว่ามีแนวโน้มที่จะถูกละเลยไปได้ ในขณะที่เดียวกัน การสร้างความใกล้ชิดกับผู้สื่อข่าวภาคสนามนั้นจะเป็นการกระทำโดยมุ่งเน้นวาระที่ได้มีการกำหนดมาก่อน ซึ่งตัวอย่างที่ชัดเจนได้ปรากฏอยู่ในคอลัมน์วิจารณ์ของกาแพด้า ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ โดยจะมีเนื้อหา ดังนี้

“จะว่าไปแล้ว สื่อถูกทักษิณหลอกใช้เพื่อเป้าประสงค์ทางการเมืองของเขาเองมากเกินไปเกินควร ด้วยซ้ำไป...วันนี้พูดว่าจะเว้นวรรค อีกวันหนึ่งบอกว่าเปลี่ยนใจแล้ว ต่อมาอีกวันหนึ่งก็ “อ่อน” กับสื่อ ขอคะแนนส่งสารผ่านสื่อ แต่อีกวันก็กระแทกแตกดันสื่อหาว่าไม่ให้ความเป็นธรรม

ความจริง สื่อที่รับผิดชอบต่อประชาชนไม่ จำเป็นต้องให้ทักษิณ “แย่งเนื้อที่ข่าว” ด้วยการสร้างกิจกรรมให้เป็นข่าวทุกฝีก้าว เพราะหากสื่อไม่ให้น้ำที่มากมายเช่นนั้น รอให้ทักษิณตัดสินใจ

¹⁷ ดวงพร จำปาศรี, ภาพลักษณ์ของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่นำเสนอในหนังสือพิมพ์ไทย (วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการประชาสัมพันธ์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 136-139.

ว่าจะเว้นวรรคหรือไม่เว้นวรรค แล้วค่อยรายงานให้ชัดเจนต่อสังคมก็น่าจะไม่ ต้องให้ทักษิณ "หลอกใช้" เนื้อที่ข่าวที่ควรจะไปเสนอข่าวสารที่เป็นสาระต่อประชาชนได้มากกว่า

เพราะหลาย ๆ ข่าวของทักษิณ นั้น เป็นเรื่องน่าเบื่อ น่าชิง และน่ารำคาญ ต่อประชาชน คนอ่านมากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อชาติบ้านเมือง

หัวหน้าข่าวมืออาชีพจะบอกคุณได้ว่าหลาย ๆ ข่าวที่เกี่ยวข้องกับทักษิณ นั้น ไร้คุณค่าข่าวตาม มาตรฐานสากลด้วยซ้ำไป

หัวหน้าข่าวบางคนบอกผมว่า อีกหน่อยจะเสนอให้เป็น "ข่าวไหล" หรือ "ข่าวพูล" ให้ สอดคล้องกับแนวทาง "ประหยัดพลังงาน" ของประเทศ คือสื่อทั้งหลายตกลงจะส่งนักข่าวติดตาม ทักษิณไปแค่ทีมเดียว...ได้เสียง ภาพ และรายงานข่าวที่บันทึกเอาไว้หมด...พิมพ์แล้วก็แจกเหมือน ข่าวของกรมประชาสัมพันธ์ เจ้าตัวจะมาปฏิเสธทีหลังไม่ได้อีกต่อไป"¹⁸

บางส่วนจากคอลัมน์กาแฟดำ เว็บไซต์กรุงเทพธุรกิจ (17 สิงหาคม 2549)

ตัวอย่างการแย่งพื้นที่สื่อและชี้้นำเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองที่แสดงให้เห็นถึง กระบวนการกำหนดวาระผ่านช่องทางสื่อและการสร้างอัตลักษณ์ผู้นำได้ถูกแสดงออกมาอย่าง เด่นชัดผ่านช่องทางรายการวิทยุนายกษปประชาชน ซึ่งงานวิทยานิพนธ์ของ ญาณิศภาค กาญจน วิศิษฐ์ ที่ทำการศึกษาถึงบทบาทและความหมายที่รายการนายกษปประชาชนได้สร้างขึ้นได้พบว่า รายการนายกษปประชาชนเป็นกลไกสื่อกลไกหนึ่งในการสร้างอัตลักษณ์ของนายกรัฐมนตรี ว่าเป็นผู้นำที่มีความสามารถ มีคุณธรรม และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ มีความเป็นนักบริหารรุ่นใหม่ เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ อันเป็นภาพลักษณ์ของนักการเมืองที่แตกต่างจาก นักการเมืองทั่วไปและเป็นลักษณะของผู้ที่มีประสิทธิผลสูง ในขณะเดียวกัน รายการนายกษป ประชาชนยังเป็นหนึ่งในช่องทางสำคัญในการสร้างอิทธิพลทางการเมืองผ่านการสร้างความหมาย หรือการสร้างผู้นำเชื่อถือที่ผู้รับฟังฟังจะมีต่อภาพลักษณ์ของนายกรัฐมนตรี เพราะ นายกรัฐมนตรีและทีมงานเป็นผู้ควบคุมเนื้อหาและประเด็นในการจัดรายการ โดยไม่ได้มีการเปิด พื้นที่ในการสนทนา (dialogue) ให้แก่ฝ่ายตรงข้ามที่มีความคิดแตกต่างออกไปจากของ นายกรัฐมนตรีและบุคลากรฝ่ายรัฐบาล พร้อมทั้งปิดกั้นการนำเสนอข้อมูลในแง่มุมที่มีแนวโน้มที่จะ

¹⁸ กาแฟดำ, "ทักษิณหลอกใช้สื่อสร้างภาพ...ไม่ได้ตั้งใจ หันมาใส่ใคร," เว็บไซต์กรุงเทพธุรกิจ (17 สิงหาคม 2549), แหล่งที่มา: http://www.bangkokbiznews.com/2006/08/18/u001_130007.php?news_id=130007 ณ วันที่ 17 สิงหาคม 2549

ส่งผลลบต่อภาพลักษณ์ของผู้นำและรัฐบาล ทำให้รายการนายกฯพบประชาชนเป็นเครื่องมือในการสร้างค่านิยมและอุดมการณ์ที่ก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางความคิดของผู้ถูกปกครอง ปฏิเสธความคิดเห็นที่แตกต่าง เป็นการผลิตซ้ำภาพลักษณ์ของผู้นำยุคใหม่ตามภาพลักษณ์ผู้นำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้ถูกนำไปใช้ในการหาเสียงของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2544 และเป็นการสานต่อความชอบธรรมทางการเมืองของผู้นำและรัฐบาล¹⁹ สืบเนื่องจากข้อได้เปรียบในเรื่องของช่องทางสื่อสารอันมีความต่อเนื่องและแน่นอนในเรื่องของเวลาและระยะเวลา รวมทั้งเป็นช่องทางที่สามารถกระจายสารไปทั่วทั้งประเทศด้วย

เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพในการโน้มน้าวของรายการนายกฯพบประชาชน รัตนาวดี สำราญสุข ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบถึงประสิทธิผลในการโน้มน้าวระหว่างรายการนายกฯทักษิณพบประชาชนและรายการชวอนออนไลน์ ซึ่งเป็นรายการที่ถูกสร้างขึ้นโดยพรรคประชาธิปัตย์ด้วยวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตอบโต้รายการนายกฯพบประชาชน และดำเนินรายการโดยนายชวอน หลีกภัย อดีตนายกรัฐมนตรี้และหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ โดยพบว่ารายการนายกฯพบประชาชนมีประสิทธิภาพในการโน้มน้าวสูงกว่ารายการชวอนออนไลน์ เพราะรายการนายกฯพบประชาชนมีรูปแบบการนำเสนอที่เป็นกันเอง ท่าทีของผู้จัดรายการมีความจริงใจเพราะใช้ภาษาที่เป็นกันเอง และมีการสอดแทรกความคิดเห็นส่วนตัวของตนเองลงไปอย่างต่อเนื่อง มีการพูดคุยแบบมีลูกเล่น ให้คุณค่ากับเรื่องราวและสถานการณ์ต่างๆ แสดงออกซึ่งค่านิยม คุณธรรม จริยธรรมของผู้พูด ทำให้การนำเสนอมีความเป็นส่วนตัวมากกว่าเป็นทางการ และทำให้รายการนายกฯพบประชาชนมีองค์ประกอบของการเรียกร้องโน้มน้าวที่ทำให้ผู้ฟังเกิดความรู้สึกคล้อยตามและเห็นด้วยโดยสมัครใจ ไม่รวมถึงปัจจัยที่สำคัญในการที่นายกรัฐมนตรี้ พ.ต.ท.ทักษิณ มีช่องทางในการกระจายสารของตนผ่านคลื่นวิทยุในเครือข่ายของกรมประชาสัมพันธ์ และมีฐานความชอบธรรมทางการเมืองในฐานะนายกรัฐมนตรี้ ซึ่งต่างจากรายการชวอนออนไลน์ที่พูดเน้นหนักในหลักการและข้อเท็จจริงทำให้มีความเป็นทางการมากเกินไป ทั้งไม่มีช่องทางในการกระจายสารที่ “เข้าถึง” ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพราะรายการชวอนออนไลน์ได้ออกอากาศทางเว็บไซต์ของพรรคประชาธิปัตย์เป็นหลักและไม่มีอิทธิพลต่อพื้นที่การปฏิบัติการทางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งไม่มีฐานตำแหน่งและความชอบธรรมทางการเมืองมารองรับ²⁰ จึงจะสามารถ

¹⁹ ญาณิศภาค กาญจนวิศิษฐ์, กระบวนการสร้างความหมาย และบทบาทวาทกรรม "รายการนายกฯทักษิณคุยกับประชาชน" (วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 192-199.

²⁰ รัตนาวดี สำราญสุข, วาทกรรมวิเคราะห์รายการนายกฯทักษิณคุยกับประชาชน และ รายการชวอนออนไลน์ (วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาวาทวิทยาและสื่อสารการแสดง คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 155-162.

กล่าวได้ว่า รายงานนายกฯพบประชาชนนั้นเป็นรายการวิทยุที่มีการนำเสนอวาระและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศด้วยตัวผู้นำประเทศซึ่งสามารถ “เข้าถึง” กลุ่มผู้ฟังได้ เพราะรูปแบบการจัดรายการเป็นไปอย่างกันเอง ทำให้ระยะห่างระหว่างผู้จัดและผู้รับฟังลดลง และมีความสนิทสนมใกล้ชิดมากขึ้น อันมีผลต่อความโน้มเอียงที่จะเชื่อถือเรื่องที่ถูกนำเสนอได้มากขึ้นด้วย ไม่นับรวมถึงข้อได้เปรียบทางโครงสร้างจากสถานะทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีฐานมาจากตำแหน่งทางการเมือง และจากกลไกอำนาจรัฐที่คอยเป็นปัจจัยหลักในการกระจายข่าวที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ

ในขณะเดียวกัน รายงานนายกฯพบประชาชนยังได้มีบทบาทโดยตรงต่อการ “ทวิรันกขมึ้น” ในฐานะกลไกในการกระจายข่าวและผลิตซ้ำภาพลักษณ์และการกระทำจากการ “ทวิรันกขมึ้น” ผ่านการ “เกริ่น” และ “ตอกย้ำ” การเดินทางในแต่ละครั้ง โดยที่ก่อนการเดินทางตามโปรแกรมทวิรัน นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จะได้มีการกล่าวแจ้งถึงผู้ฟังผ่านรายการวิทยุถึงการเดินทางที่จะเกิดขึ้นและทุกครั้งหลังการเดินทาง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จะได้มีการกล่าวพาดพิงถึงสิ่งที่ได้เกิดขึ้นและรายละเอียดของโครงการงบประมาณที่นายกรัฐมนตรีได้ทำการอนุมัติ (ด้วยวาจา) ให้แก่จังหวัดต่างๆ รวมทั้งได้บรรยายเพิ่มเติมเพื่อเชื่อมโยงการเดินทางถึงนโยบายของรัฐบาลที่ได้เกิดขึ้นแล้วและที่กำลังจะเกิดขึ้นด้วย²¹ ซึ่งการสร้างการกระทำที่สอดคล้องตามความคิดเห็นและทัศนคติส่วนตัวผ่านช่องทางสื่อ นับเป็นเจตนาในการ “เลือก” ให้ความสำคัญกับวาระตามระบบการให้คุณค่าของตนเอง และมีลักษณะเป็นการส่งสารช่องทางเดียว (one-way process) ที่มีแนวโน้มในการชี้นำและสร้างอุปสงค์ทางการเมืองให้เกิดขึ้นในทัศนคติของผู้ฟัง โดยผู้สร้างจะมีข้อได้เปรียบจากความสามารถในการกำหนดลักษณะของสินค้าที่จะทำการขายตั้งแต่ต้น

ด้วยหลักการและเหตุผลที่ได้กล่าวมา “ทวิรันกขมึ้น” จึงถือเป็นหนึ่งในกิจกรรมการสื่อสารที่มีความเป็นกันเองสูง เพราะการที่ผู้นำได้ใช้ชีวิตและคลุกคลีอยู่อย่างใกล้ชิดกับชาวบ้านและประชาชนในท้องถิ่นได้สร้างภาพที่ให้ความรู้สึกเป็นกันเอง ทำให้สามารถสื่อสารวาระที่สำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมสร้างการรับรู้ถึงอัตลักษณ์ของผู้นำว่าเป็นผู้นำที่ “เข้าถึง” ซึ่งการดำเนินการ “ทวิรันกขมึ้น” เองก็ได้รับการกระจายข่าวอย่างทั่วถึงด้วย สืบเนื่องจากการรายงานอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงตลอดโปรแกรมการเดินทาง ส่งผลให้เกิดความถี่จำนวนมากบนพื้นที่สื่อและการรับรู้ถึงการดำเนินงานของผู้นำรัฐบาลที่จะนำสู่กระบวนการสร้างความชอบธรรมในการปกครอง เพิ่มเติมจากฐานนโยบายที่มีอยู่เดิม โดยที่กระบวนการทั้งหมดตั้งอยู่บนเงื่อนไขความได้เปรียบในตำแหน่งหน้าที่และอำนาจในการควบคุมกลไกของรัฐอันเอื้อประโยชน์ต่อการกระจายข่าว

²¹ สำนักนายกรัฐมนตรี, นายกฯทักษิณคุยกับประชาชน เล่ม 7, 2547.

4.1.2.3 กระบวนการสร้างภาพฝันให้เป็นจริง

การดำเนินการของ “ทวิรัตน์ขมิ้น” ได้มีการเตรียมหมายกำหนดการ พิธีการและขั้นตอนจากส่วนกลางอย่างชัดเจนก่อนการเดินทางจริง โดยจะพบว่าได้มีการประกาศก่อนว่า นายกรัฐมนตรีจะเดินทางไปยังจังหวัดไต่บั้ง และถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหมายกำหนดการในบางช่วงแต่ภาพรวมดำเนินตามกรอบเบื้องต้นในทุกโปรแกรม ซึ่งต่างเป็นการเดินทางที่ต่อเนื่องและมีลักษณะเป็นคาราวานของผู้นำจากส่วนกลางที่แห่เข้าสู่ท้องถิ่นพร้อมการต้อนรับโดยผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลในท้องถิ่นพร้อมบริวาร ไล่ไปตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ ข้าราชการ ผู้ที่มีอิทธิพลทางสังคมในท้องถิ่น เช่น กรณีของพล.ต.จำลอง ศรีเมือง²² อดีตหัวหน้าพรรคพลังธรรมและผู้นำชุมชนวัฒนธรรมศิริระอโคก ที่จังหวัดศรีสะเกษ และประชาชนที่มารอต้อนรับ ตามลำดับ

เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะได้เดินทางไปถึงแล้ว อาจจะมีการเยี่ยมชมนิทรรศการหรือทำกิจกรรมพิเศษ เช่น การปลูกต้นไม้เป็นที่ระลึก ก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่รายงานผลความก้าวหน้าของนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด ปัญหา และโครงการงบประมาณที่จะขอรับการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งในหลายครั้ง ส.ส. ในพื้นที่ได้มีบทบาทในการผลักดันโครงการหลายโครงการ เช่นในกรณีของจังหวัดอ่างทองที่นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล รองประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองหัวหน้าพรรคชาติไทยได้มีบทบาทในการอธิบายและโน้มน้าวให้นายกรัฐมนตรีอนุมัติโครงการแก้ไขปัญหาน้ำ และส่งผลให้นายกรัฐมนตรียอมที่จะเอ่ยวาจาอนุมัติโครงการงบประมาณดังกล่าว โดยในภาพรวม นายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาโครงการงบประมาณ อนุมัติ และเสนอคำแนะนำต่างๆแก่ทางจังหวัด พร้อมสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามารับผิดชอบในโครงการเหล่านั้น ซึ่งจะถือได้ว่าเป็นการสั่งการโดยตรงจากนายกรัฐมนตรีต่อรัฐมนตรีและ/หรือข้าราชการระดับสูงที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ได้ถูกเสนอโดยท้องถิ่น และที่ได้เดินทางติดตามอยู่ในคณะเดินทาง แทนที่จะมีการส่งเรื่องเป็นลายลักษณ์อักษรถึงหน่วยงานเหล่านั้นในภายหลัง เพราะในการเดินทางทั้ง 3 โปรแกรม คณะติดตามจากส่วนกลางจะประกอบไปด้วยรัฐมนตรีจากหลายกระทรวงที่ทำหน้าที่สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันติดตามมาตลอดโปรแกรม รวมถึงข้าราชการระดับสูง โดยเฉพาะจากหน่วยทหารพัฒนา สำนักงานงบประมาณและกอง

²² ข้อมูลเพิ่มเติมถึงความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันระหว่าง พล.ต.จำลอง ศรีเมือง และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ใน Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand* (Chiang Mai : Silkworms Book, 2004), pp.53-4, 63 และ Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand* (Thailand: NIAS Press, 2005), pp.8-10.

สลากกินแบ่ง²³ ซึ่งเป็นเหมือนเป็นแขนขาและถุงเงินงบประมาณที่สำคัญและพร้อมที่จะทำหน้าที่รับเรื่องสั่งการจากนายกรัฐมนตรีโดยตรง ก่อนที่จะนำไปดูแลและปฏิบัติในรายละเอียดในภายหลัง

หลังการเดินทาง โครงการงบประมาณและเรื่องร้องเรียนของประชาชนจะถูกนำไปบรรจุเป็นวาระการประชุมเพื่อรับทราบในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีจะทำการพิจารณาอนุมัติโครงการงบประมาณเมื่อรายละเอียดโครงการและข้อมูลประกอบได้ถูกรวบรวมมาเพื่อนำเสนอในที่ประชุมในเวลาต่อมา ซึ่งจะแตกต่างไปจากแนวทางการดำเนินการตามปกติที่นายกรัฐมนตรีพร้อมคณะรัฐมนตรีจะทำการพิจารณาอนุมัติโครงการงบประมาณจากส่วนกลางตามการเสนอของหน่วยงานราชการทั้งหลาย แต่การที่นายกรัฐมนตรีเดินทางไปยังท้องถิ่นและตกปากอนุมัติหรือรับหลักการโดยปราศจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ณ เวลานั้น ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่แตกต่างจากวัตรปฏิบัติโดยทั่วไป สำหรับทั้งหน่วยราชการ ฝ่ายบริหาร และประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ไม่เคยมีประสบการณ์ที่ผู้นำจากส่วนกลางได้รอนแรมมาเป็นระยะทางยาวไกลเพื่อที่จะมาอนุมัติโครงการงบประมาณให้กับท้องถิ่น ปรากฏการณ์ “ทัวร์นกขมิ้น” จึงเป็นเสมือนฝันที่กลายเป็นจริงสำหรับผู้คนจำนวนมากที่สมัยก่อนทำได้แต่เพียงแคฝัน

4.1.3 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยุคใหม่ภายใต้ชื่อ “ทัวร์นกขมิ้น”

ผลของทัวร์นกขมิ้นที่ได้รับการพาดพิงโดยทันทีคือ รายงานถึงคะแนนนิยมที่เพิ่มมากขึ้นอย่างเด่นชัดหลังจากโปรแกรมการทัวร์ครั้งแรกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง²⁴ และครั้งที่สองในภาคเหนือ-กลาง²⁵ แสดงให้เห็นประสิทธิผลของ “ทัวร์นกขมิ้น” ในการสร้างภาพลักษณ์ของผู้นำและความนิยม ท่ามกลางเสียงวิจารณ์ว่า “ทัวร์นกขมิ้น” เป็นพัฒนาการของนโยบายเชิงอุปถัมภ์ที่แยบยล และเป็นภาระหาเสียงล่วงหน้าผ่านกลไกอำนาจรัฐ เพราะลำพังการที่นายกรัฐมนตรีมีสถานะเป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จะลงชิงชัยในการเลือกตั้งทั่วไปหลังการ “ทัวร์นกขมิ้น” ผลประโยชน์ทับซ้อนและการหวังผลทางการเมืองเป็นที่พอจะคาดเดาได้²⁶ และถึงแม้หลายโครงการงบประมาณที่ถูกเสนอจะมีรายละเอียดที่ไม่ชัดเจน แต่นายกรัฐมนตรียัง

²³ “ควันทองตะลอนทัวร์ เบื้องหลัง..น้ำดื่มแล้ว,” ข่าวหุ้น (28 เมษายน 2547), แหล่งที่มา: Newscenter ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

²⁵ “รายงานพิเศษ!! นกขมิ้นเหลืออ้อนค่านีเจ้าจะนอน (หาเสียง) ที่ไหนเคย,” เว็บไซต์คมชัดลึก (24 สิงหาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.com> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

ดำเนินการเอ่ยวาจาอนุมัติอยู่²⁷ หรือแม้แต่จำนวนงบประมาณที่นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติไปในขั้นต้นก็เป็นรายละเอียดที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องต้องกังวลใจว่าจะเอางบประมาณที่เหนามาใช้ จนถึงขั้นที่รองนายกรัฐมนตรี พล.อ.เซาวลิต ยงใจยุทธ ได้ออกมาปรารภว่าที่นำห้วงก็คือ ทุกครั้งที่นายกรัฐมนตรีเดินทางไปตรวจราชการหรือที่เรียกกันว่าทัวร์นักษมัน ก็จะมีการประกาศว่าจะจัดงบประมาณให้แต่ละจังหวัดตนยังเป็นห่วงว่า ไม่รู้ว่ารัฐบาลจะเอางบประมาณจากที่เหนามาให้²⁸

แต่คำถามดังกล่าวได้ถูกตอบไปส่วนหนึ่งแล้วในกระบวนการของ “ทัวร์นักษมัน” เอง เพราะคำตอบของช่องทางในการจัดสรรงบประมาณจะถูกตอบมาในรูปของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณสำหรับโครงการงบประมาณทั้งหลายที่นายกรัฐมนตรีได้ทำการอนุมัติระหว่าง “ทัวร์นักษมัน” ซึ่งมีกระบวนการอนุมัติที่คล่องตัวและยืดหยุ่น โดยแหล่งเงินนอกงบประมาณบางแหล่งสำหรับ “ทัวร์นักษมัน” จะได้แก่เงินรายได้ของหอยบนดินและสลากการกุศลจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล²⁹ ที่สามารถนำมาใช้ได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี และงบกลาง³⁰ ซึ่งโดยปกติเป็นงบประมาณที่กักไว้ในแต่ละปีงบประมาณเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉิน เช่น กรณีการช่วยเหลือปัญหาอุทกภัยเฉียบพลัน เป็นต้น โดยที่ช่องทางงบประมาณพิเศษทั้งสองได้กลายเป็นหนึ่งในช่องทางที่ใช้เงินที่ยืดหยุ่นและคล่องตัวสำหรับนายกรัฐมนตรีในการบรรลุเป้าหมาย เพราะไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น ในกรณีของเงินกองสลาก และไม่ต้องผ่านขั้นตอนการเบิกจ่ายที่ซับซ้อนและล่าช้า แต่อาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใสและความชอบธรรมในการใช้เงิน การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ และการขาดวินัยการคลังในระยะยาวได้³¹

ในขณะเดียวกัน ภาพของความรวดเร็วในการสั่งการและมอบหมายงานได้กลายเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความคิดของผู้ที่ได้รับรู้การ “ทัวร์นักษมัน” ถึงประสิทธิภาพในการทำงานของนายกรัฐมนตรี ซึ่งหนึ่งในกลไกที่ช่วยให้การสั่งการและดำเนินการสัมฤทธิ์ผลได้นอกเหนือจากกลไกด้านงบประมาณแล้ว คือการใช้หน่วยทหารพัฒนาเข้ามารับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ

²⁷ “ก็บอกแล้วว่าเหนือเมฆ,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (20 กรกฎาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

²⁸ “‘บักจิว’ของขึ้นวิจารณ์ทัวร์นักษมัน,” เว็บไซต์มติชน (29 กรกฎาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th/matichon> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

²⁹ “หวยกับพ่อกูณ,” เว็บไซต์ผู้จัดการ (4 มิถุนายน 2547), แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

³⁰ “4 ปี‘ทักษิณ’ ดึงงบกลางทุ่มประชานิยม,” เว็บไซต์กรุงเทพธุรกิจ (6 ธันวาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

³¹ เรื่องเดียวกัน.

ด้วย สืบเนื่องจากหน่วยทหารพัฒนามีบทบาทหน้าที่ค่อนข้างยืดหยุ่น และโดยปกติแล้วจะทำหน้าที่ในการทำงานพัฒนาในพื้นที่ที่ทางรัฐมองว่าเป็นพื้นที่ “เสี่ยง” เช่นในกรณีของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และสามารถรับคำสั่งโดยตรงจากผู้บัญชาการทหารพัฒนาได้ ซึ่งได้มีการรายงาน ว่า พล.อ.ชัยนันทน์ เจริญศิริ ผู้ซึ่งเป็นผู้บัญชาการของหน่วยทหารพัฒนาได้ทำการเดินทางไปพร้อมกับคาราวาน “ทิวร์นทมิ้น” ด้วยโดยตลอด

ภาพของ “ทิวร์นทมิ้น” จึงเป็นภาพของการอุปถัมภ์จากผู้นำที่มีแนวทางไม่ผูกติดกับระบบราชการ เพราะไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการในเรื่องงบประมาณ แต่ใช้ระบบราชการในการเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการ “ทิวร์นทมิ้น” อันจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความใจดีโอบอ้อมอารีที่มีต่อประชาชน เพราะโครงการหลายโครงการ “ดูเหมือน” จะได้รับงบประมาณสนับสนุนที่เร็วและไม่ซับซ้อน โดยภาพที่ถูกละเลยออกจะเป็นการแสดงความเมตตาเป็นการส่วนตัวมากกว่าบทบาทและขอบเขตของตำแหน่งหน้าที่ ในขณะที่ภาพลักษณ์ของผู้นำตลอด “ทิวร์นทมิ้น” จะมีความโดดเด่นมากในภาพของผู้นำที่ “เข้าถึง” และกล้าที่จะบริหาร จนมีการเปรียบเทียบนายกรัฐมนตรีนาย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีต นายกรัฐมนตรีในยุคเผด็จการทหาร ที่ถึงแม้จะเป็นผู้ปกครองในระบบเผด็จการทหาร แต่ได้วางตนเหมือน “พ่อขุน” ที่ทำการอุปถัมภ์ “ลูกๆ” หรือประชาชน ด้วยความเมตตากรุณาเป็นการส่วนตัว และมีความเด็ดขาดสูง โดยได้มีการออกมาตรการทางสวัสดิการจำนวนมาก เช่น การที่ผู้ยากไร้ได้รับรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หรือการลดค่าไฟและค่าเล่าเรียน เป็นต้น รวมทั้งเป็น นายกรัฐมนตรีคนแรกที่ได้ทำการเยี่ยมเยียนประชาชนตามหัวเมืองในภาคต่างๆ พร้อมสัญญาต่อประชาชนทั้งในภูมิภาคและท้องถิ่นว่าจะพัฒนาให้มี “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี” แก่หมู่บ้านชนบท³²

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาในบางช่วงบางตอน จะพบความคล้ายและคุ้นเคยในรายละเอียดของการ “ทิวร์นทมิ้น” ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องภาพลักษณ์ผู้นำที่นายกรัฐมนตรีนาย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้พยายามแสดงออกว่าเป็นผู้นำที่ห่วงใยเอาใจใส่ประชาชนและวางตัวเหมือนดังเป็นผู้อุปถัมภ์ที่มีจิตใจเมตตาสงสารผู้ที่ด้อยโอกาสทั้งหลาย รวมทั้งการที่นายกรัฐมนตรีนาย พ.ต.ท.ทักษิณ ได้เดินทางไปยังจังหวัดต่างๆ พร้อมอนุญาติและ/หรือรับหลักการโครงการงบประมาณจำนวนมากด้วยวาจาและมีการสั่งงานโดยตรงซึ่งดูเด็ดขาด และในขณะเดียวกัน โครงการงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติส่วนใหญ่ต่างเป็นโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ตรงตามแนวทาง “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี” หรือการพัฒนาที่มีผู้นำและรัฐเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่เช่นในยุคจอมพลสฤษดิ์ เพราะ “ทิวร์นทมิ้น” มีโครงการแก้ไขปัญหาน้ำและโครงการด้านคมนาคมรวมอยู่เป็นจำนวนมากถึง 193 โครงการ จากทั้งหมด 248 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 77.82 ของโครงการทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้มีการ

³² “ทักษิณ” เล่นบท ‘พ่อขุนอุปถัมภ์’, ประชาชาติธุรกิจ (14 ตุลาคม 2547): 16.

อนุมัติให้แก่จังหวัดที่นายกรัฐมนตรีได้ “ทัวร์นกขมิ้น” และมีมูลค่างบประมาณถึง 42,533,951,513 บาท จากงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีสำหรับจังหวัดต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งมีมูลค่า 45,658,567,713 บาท หรือคิดได้เป็นร้อยละ 92.89 ของมูลค่างบประมาณที่คณะรัฐมนตรีได้ทำการอนุมัติให้แก่โครงการ “ทัวร์นกขมิ้น” สำหรับจังหวัดต่างๆตามโปรแกรมทัวร์ทั้ง 3 ครั้ง ตามรายงานของผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548³³

ถึงแม้ว่าการเปรียบเทียบ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาจจะไม่สามารถทำการเปรียบเทียบกันได้ดีนัก เพราะจอมพลสฤษดิ์ครองอำนาจทางการเมืองบนฐานของระบบเผด็จการทหาร ในขณะที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองด้วยชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 บนฐานของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่ถ้าพิจารณาถึงส่วนประกอบและแง่มุมในเรื่องของกลไกในการสร้างระบบอุปถัมภ์และความชอบธรรมทางการเมือง จะพบว่าความพยายามในการสร้างภาพลักษณ์ผู้นำตามลักษณะของ “พ่อขุน” คล้ายภาพลักษณ์ของจอมพลสฤษดิ์ ได้กลายเป็นกลไกที่สำคัญและมีประสิทธิภาพอย่างยิ่งในการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง เพราะชุดความคิดในเรื่องระบบพ่อขุนอุปถัมภ์เป็นความคิดที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อมโนทัศน์ว่าด้วยลักษณะทางสังคมบางประการที่ผู้นำในสังคมไทยสมควรจะมี และเป็น ความคิดนี้ได้มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงมาจนถึงปัจจุบันที่ลักษณะทางสังคมของผู้นำ เช่นจอมพลสฤษดิ์ยังได้รับการชื่นชมในสังคมไทยอยู่ ว่าเป็นผู้นำทางการเมืองที่มีความเด็ดขาดสูง และแก้ปัญหาได้รวดเร็วฉับไว จนได้กลายเป็นกรอบทางทัศนคติที่บุคคลในสังคมไทยมีต่อลักษณะทางสังคมอันพึงประสงค์ของผู้นำทางการเมือง ซึ่งเป็นรูปแบบของผู้นำรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยจะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดวิกฤติทางการเมือง คนทั่วไปมักพูดว่า “อยากให้จอมพลสฤษดิ์กลับมา”³⁴ และในขณะเดียวกัน ลักษณะของการใช้กลไกอำนาจรัฐในการอุปถัมภ์และสร้างความชอบธรรม โดยเฉพาะการใช้กลไกของระบบราชการ อาทิ ทหาร งบประมาณแผ่นดิน และรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อประโยชน์ทางการเมือง เช่น ในกรณีที่จอมพลสฤษดิ์ได้อนุญาตให้เทศบาลใช้เงินของกองสลากสำหรับโครงการสวัสดิการชุมชน และในกรณีที่ได้มีการรายงานว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการแจกเงินที่เป็นรายได้จากหยวนบนดินแก่

³³ สำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทัวร์นกขมิ้น) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548 (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548). (เอกสารไม่ได้พิมพ์เผยแพร่).

³⁴ “สฤษดิ์นิยมกับการเมืองไทย,” เว็บไซต์กรุงเทพธุรกิจ (2 มิถุนายน 2547), แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

ชาวบ้านราวกับเป็นเงินส่วนตัวของผู้มี³⁵ ต่างเป็นการใช้กลไกทางสังคมและอำนาจรัฐที่ควบคู่กัน ซึ่งมีส่วนผสมละม้ายคล้ายคลึงกับการสร้างฐานความชอบธรรมทางการเมืองและเพิ่มความนิยมต่อผู้นำเหมือนในสมัยจอมพลสฤษดิ์เป็นอย่างยิ่ง และยังคงประสิทธิภาพสูงด้วยในขณะเดียวกัน

มิติทางการเมืองที่แตกต่างอย่างมากในการเปรียบเทียบ ได้แก่การที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ต้องประสบกับปัญหาเรื่องของการแก่งแย่งแข่งขันของกลุ่มก๊วนการเมืองภายในพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นปัญหาและข้อจำกัดที่แตกต่างจากของสมัยของจอมพลสฤษดิ์ที่ระบอบราชการและทหารเป็นใหญ่ และเป็นข้อจำกัดที่ พ.ต.ท.ทักษิณ จำต้องนำไปสู่ความพยายามที่จะสร้างมาตรการบางอย่างในการควบคุมพฤติกรรมดังกล่าวเพื่อคงไว้ซึ่งเสถียรภาพภายในพรรคไทยรักไทย และเป็นหนึ่งในเป้าหมายของ “ทวิรัตน์ขมิ้น” ที่มีการหวังผลอยู่สองประการคือ หนึ่ง การจัดระเบียบแถวของกลุ่มผลักดันทางการเมืองภายในพรรคไทยรักไทยด้วยการหยิบยื่นผลประโยชน์ให้แก่มูลุ่การเมืองภายในทั้งหลายด้วยวิธีที่ลึกลับซึ่งและรอบคอบ และ สอง ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งหรือกลไกหนึ่งในกระบวนการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระดับมหภาคหรือเป็นการเชื่อมโยงนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ากับประชาชนโดยตรงผ่านความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างรัฐและประชาชน โดยวิธีการดำเนินการจะเป็นการต่อยอดจากแนวนโยบายในเบื้องต้นของพรรคไทยรักไทยที่ได้รับความนิยมจากประชาชนในภาคเกษตรและนอกระบบเป็นจำนวนมาก ได้แก่ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค การพักหนี้เกษตรกรเป็นเวลา 3 ปี และการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจำนวนกว่า 8 หมื่นแห่งทั่วประเทศเพื่อการสร้างการเข้าถึงสินเชื่อในระดับจุลภาค รวมถึงนโยบายเอื้ออาหารจำนวนมากอันมีลักษณะเป็นนโยบายที่ “ให้” แก่มูลุ่คนจำนวนมาก ซึ่งต่างถูกผลิตออกมาบนหลักการเดียวกันดังที่กล่าวมา ไม่ว่าจะเป็นโครงการคอมพิวเตอร์เอื้ออาหารหรือบ้านเอื้ออาหาร เป็นต้น จึงจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ภายใต้ชื่อ “ทวิรัตน์ขมิ้น” เป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ที่จะครอบคลุมเครือข่ายและบริวารของเครือข่ายอุปถัมภ์อื่นที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้เครือข่ายขนาดใหญ่อันเดียวกัน

อย่างไรก็ดี กระบวนการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวจะมีความแตกต่างจากระบบพ่อขุนอุปถัมภ์หรือระบบอุปถัมภ์ในยุคก่อนที่จะให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ และมีเกณฑ์และกลไกทางสังคมเป็นเครื่องชี้วัดและตรวจสอบ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องของคุณธรรม จริยธรรม และความต่อเนื่องของการอุปถัมภ์ที่ทำงานเป็นปัจจัยกำหนดความยั่งยืนของเครือข่ายอุปถัมภ์ ทั้งนี้ สัญญาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์จะเป็นความสัมพันธ์ในระยะยาว แต่ถ้าพิจารณาถึงเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ภายใต้ชื่อ “ทวิรัตน์ขมิ้น” โดยลำพังแล้ว จะสังเกตได้ว่า “ทวิรัตน์ขมิ้น” ได้

³⁵ “ธรรมาภิบาล “เรื่องหอย” 38,000 ล้าน สนองการเมือง ?,” ประชาชาติธุรกิจ (26 พฤษภาคม 2547):

ถูกแสดงออกมาในรูปของความพยายามที่จะสร้างระบบอุปถัมภ์ด้วยแนวโน้มที่ฉาบฉวยและชั่วคราว เพราะเป็นการจัดการวาทะเดินทางที่มีระยะเวลาที่จำกัดและมีความสัมพันธ์แบบตลาดเข้ามาปนเปื้อนด้วย โดยได้มีการตั้งข้อสังเกตจาก ม.ร.ว.อ.ดิศกุล ธิราชปัทมณี ว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ภายใต้ “ทวิชนกขมื่น” มีสิ่งยึดเหนี่ยวความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ เข้าด้วยกันคือเงินและผลประโยชน์เป็นสำคัญ เป็นความสัมพันธ์แบบตลาดการเมืองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการซื้อขายแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงและการสนับสนุนทางการเมือง โดยมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มาเป็นเปลือกที่ครอบไว้ภายนอกเพื่อเป็นการสร้างเหตุผลสนับสนุนและพรางความผิดทางศีลธรรมที่แฝงตัวอยู่ในการแลกเปลี่ยนดังกล่าว³⁶ ซึ่งความสัมพันธ์ที่แฝงตัวอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้จะเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มีมิติทางสังคมเข้ามายึดโยงและผลักดันให้ความสัมพันธ์นี้ยั่งยืน เพราะในการซื้อขายแลกเปลี่ยนอันใดที่ตั้งอยู่บนฐานของผลประโยชน์เป็นหลักนั้น ถ้าไม่สามารถตกลงกันในเรื่องของผลประโยชน์ได้ ต่างฝ่ายต่างสามารถไปหาคู่ค้ารายใหม่ได้เสมอ³⁷

ข้อสังเกตบางประการที่มีส่วนสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว ได้แก่การที่ “ทวิชนกขมื่น” มีอัตราการอนุมัติโครงการงบประมาณตามสัญญาที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของที่ได้ปรากฏในรายงานเบื้องต้น และมีแนวโน้มและท่าทีที่เอนเอียงต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดที่มีความเป็นไปได้สูงว่าจะส่งผลให้ ส.ส.ที่สังกัดพรรคการเมืองอื่นในพื้นที่นั้นตัดสินใจย้ายมาเข้าพรรคไทยรักไทย หรือจังหวัดที่ได้รับการอนุมัติโครงการงบประมาณจำนวนมากจะเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของกลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทย แต่ผลที่ปรากฏกลับกลายเป็นว่าจังหวัดหลายจังหวัดไม่ได้รับส่วนแบ่งอย่างที่ตนเองได้คาดหวังไว้ในตอนแรก³⁸ และรายละเอียดในการเดินทางตรวจเยี่ยมราชการที่แตกต่างจากยุคจอมพลสฤษดิ์อย่างมาก เพราะเมื่อจอมพลสฤษดิ์ได้มีการเดินทางไปตรวจราชการ จะทำการพักแรมในเต็นท์นอนแบบทหารและมีความใกล้ชิดกับชาวบ้านในพื้นที่อย่างมาก เพราะจะเป็นการตรวจราชการในลักษณะการเยี่ยมเยียนครอบครัวที่ไม่ได้มีการเตรียมหมายกำหนดการใดและไม่ได้มีการแจ้งหมายกำหนดการล่วงหน้าให้มีการต้อนรับด้วย³⁹ ซึ่งจะแตกต่างจากการเดินทางของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีการเตรียมการ

³⁶ “ตั้งข้อสังเกตคะแนนเสียง ทรท. พัฒนาการระบบอุปถัมภ์ยุคใหม่,” มติชนรายวัน (10 มีนาคม 2548): 13.

³⁷ ซึ่งเป็นข้อวิพากษ์ที่ใช้หลักเหตุผลชุดเดียวกับกับข้อวิพากษ์ของนิธิ เอียวศรีวงศ์ ในเรื่องความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับคนชั้นกลาง โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, อำนาจวัฒนธรรมการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547).

³⁸ “สื่อทวงสัญญาทวิชนกขมื่นฝันไม่เป็นจริง,” เว็บไซต์ฐานเศรษฐกิจ (4 พฤศจิกายน 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thannews.th.com> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

³⁹ ทักษิณ เจริญศิริธรณ, การเมืองระบบพหุอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, หน้า243-246.

ล่วงหน้าอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของหมายกำหนดการ ตารางงาน พิธีการ ขั้นตอน สถานที่ค้างแรม และการรักษาความปลอดภัย ทำให้ระยะห่างระหว่างนายกรัฐมนตรีและประชาชนในท้องถิ่นยังคงอยู่ในสถานะผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองอย่างชัดเจน ไม่ใช่ในลักษณะ “พ่อ” และ “ลูก” เพราะไม่ได้มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง⁴⁰

4.2 ทวีร์นภขมึ้น : กระบวนการกำหนดนโยบาย “ขายตรง” จากนายกรัฐมนตรีถึงประชาชน

กระบวนการกำหนดนโยบายแบบ “ทวีร์นภขมึ้น” หรือการอนุมัติโครงการงบประมาณในการเดินทางตรวจเยี่ยมราชการของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในปี 2547 นั้นมีความพิเศษในตัวของการะบวนการเอง ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของแบบแผนการเสนอและอนุมัติโครงการงบประมาณและช่องทางในการดำเนินการ ในขณะเดียวกัน “ทวีร์นภขมึ้น” ก็เป็นรูปแบบหนึ่งในการแสดงออกที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยการพิจารณาถึงลักษณะพิเศษของ “ทวีร์นภขมึ้น” จะเป็นไปได้ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างกระบวนการกำหนดและการดำเนินงานนโยบายตามแบบแผนปกติและการอนุมัติโครงการงบประมาณของ “ทวีร์นภขมึ้น” เพราะนัยที่สำคัญคือแนวโน้มการลดทอนและควบคุมระบบราชการเพื่อการใช้งานทางการเมือง โดยมีจุดประสงค์ในการลดทอนอุปสรรคจากระบบราชการและใช้ประโยชน์โครงสร้างระบบราชการส่วนกลางและภูมิภาคในการควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มการเมือง พร้อมทั้งสนองตอบต่อยุทธศาสตร์ในการเชื่อมโยงผู้นำส่วนกลางเข้ากับประชาชนโดยตรงเพื่อการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองที่เน้นการ “เข้าถึง” ให้เกิดขึ้นได้

4.2.1 กระบวนการกำหนดนโยบาย

กรอบความคิดเบื้องต้นของกระบวนการนโยบายของรัฐบาล หรือที่เรียกกันว่านโยบายสาธารณะ จะแอบอิงอยู่กับความเข้าใจที่ว่านโยบายของรัฐบาลนั้นคือกิจกรรมของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตาม และเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการหรือควบคุมดูแลการดำเนินการโดยองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ โดยมีประโยชน์สุขของ

⁴⁰ “ดูกษัตริย์ ธนรัชต์ / ทักษิณ ชินวัตรความไม่เหมือนที่เหมือนกัน,” *Siam Chronicle* (6 ตุลาคม 2548), แหล่งที่มา: http://www.siamchronicle.com/news/view_article.html?article_id=42bdf5fb136a17016460e260564feb61 .ณ วันที่ 6 พฤษภาคม 2549.

สาธารณชนเป็นที่ตั้ง⁴¹ และถ้าพิจารณาบนกรอบแนวคิดที่พิจารณาว่าระบบการเมืองนั้นมีการทำงานเหมือนระบบตลาด กระบวนการกำหนดนโยบายจะเป็นหนึ่งในกลไกและช่องทางของตลาด การเมืองที่มีการผลิตสินค้าการเมืองเพื่อสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย และเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายในระดับเบื้องต้นด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกผู้แทนเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองเพื่อที่จะทำหน้าที่ในการผลักดันและดำเนินการซึ่งจะบรรลุถึงผลสัมฤทธิ์ หรือนโยบายที่เป็นรูปธรรมและส่งผลอันเป็นประโยชน์ต่อผู้ลงคะแนนเสียงนั้นในเวลาต่อมา โดยที่พรรคการเมืองจะเป็นผู้ผลิตสินค้าทางการเมืองตามอุปสงค์ของผู้ลงคะแนนเสียง และพรรครัฐบาลมีบทบาทในการกำหนดแนวนโยบาย และมีหน้าที่ในการบริหารและผลิตนโยบายที่จะตอบสนองต่อความต้องการของฐานเสียงตน

โดยตัวกระบวนการกำหนดและอนุมัติโครงการงบประมาณเองแล้ว กระบวนการดังกล่าวจะตั้งอยู่บนความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการและฝ่ายการเมือง และในภาพรวม กระบวนการงบประมาณจะมีขั้นตอนหลักที่สำคัญ คือ การจัดเตรียม อนุมัติงบประมาณ บริหาร และควบคุมตรวจสอบงบประมาณ แต่การควบคุมตรวจสอบจะไม่ได้เป็นจุดสนใจในที่นี้ และกระบวนการโดยรวมจะประกอบไปขั้นตอนในเบื้องต้นดังนี้

- 1) เมื่อรับทราบแนวทางการกำหนดนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากประมาณการทางเศรษฐกิจและรายได้ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว สำนักงานงบประมาณจะทำหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการจัดรับทราบแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมนำส่งปฏิทินงบประมาณประจำปีและคู่มือปฏิบัติการ
- 2) หน่วยงานในระดับกรมจะจัดทำประมาณการรายรับและค่าของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานตามยุทธศาสตร์และแผนงานของหน่วยงานตน ซึ่งจะสอดคล้องเข้ากับนโยบายของกระทรวงต้นสังกัด
- 3) เมื่อได้รับการพิจารณาและเห็นชอบโดยกระทรวงต้นสังกัดแล้ว หน่วยงานจะส่งคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาประมาณการรายรับและค่าของงบประมาณ พร้อมวิเคราะห์ว่าสอดคล้องกับนโยบายหรือไม่ ก่อนที่จะเสนอ

⁴¹ ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 4.

คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในรูปของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมาตรา 179 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

4) เมื่อได้ปรับปรุงรายละเอียดและเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเห็นชอบอนุมัติงบประมาณหรือไม่

5) เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบและอนุมัติแล้ว หน่วยงานของรัฐบาลจะจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีและแผนการใช้จ่ายเงิน ก่อนที่จะเสนอต่อสำนักงบประมาณเพื่อขออนุมัติงบประมาณประจำปีงวด โดยกรมบัญชีกลางจะเป็นหน่วยงานที่เบิกจ่ายงบประมาณ และการจ่ายเงินงบประมาณจะเกิดขึ้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่ส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมการบริหารและใช้จ่ายงบประมาณ และสำนักงบประมาณเองจะมีหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณด้วยเช่นกัน

บทบาทของพรรครัฐบาลที่มีต่อการกำหนดทิศทางนโยบายจะมีอยู่ในสองช่วงเวลาคือ ในช่วงเวลา 7 วันหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ผู้นำรัฐบาลจะต้องทำการแถลงนโยบายสู่สาธารณชนอันจะถูกนำไปเป็นกรอบกำหนดแนวนโยบายซึ่งจะเป็นบทบาทที่เป็นนามธรรมที่สุด และในช่วงของขั้นตอนพิจารณาการอนุมัติงบประมาณทั้งในระดับคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเข้ามาประจำคณะทำงานนี้ จะมีบทบาทที่สำคัญในขั้นตอนการอนุมัติและพิจารณาปรับลดงบประมาณ และจะดำเนินการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ด้านงบประมาณให้แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนด้วยการเจรจาต่อรองและสานผลประโยชน์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่างๆทั้งในคณะกรรมการฯและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ⁴²

ภาพโดยรวมของกระบวนการงบประมาณจึงจะไม่ใช้การสั่งการโดยตรงจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่จะมีกระบวนการและขั้นตอนที่ทำการป้องกันและตรวจสอบการตัดสินใจของฝ่ายต่างๆในกระบวนการ และมีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการและฝ่ายการเมือง

⁴² นพฤทธิ์ อนันตภิบุตร, การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรไทย (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 147-150.

แต่ในกรณีของรัฐบาลไทยรักไทย (2544-2548) สืบเนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น กระบวนการจะมีรายละเอียดที่แตกต่างออกไป โดยเฉพาะในส่วน ของระบบราชการส่วนท้องถิ่นนอกเหนือไปจากหน่วยราชการจากส่วนกลางแล้ว จะยังมีองค์กรการ ปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล เทศบาล และจังหวัด ที่สมาชิกสภาตำบล เทศบาล และจังหวัด ซึ่งต่างเป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบตัวแทนที่สมาชิกต้องได้รับการเลือกเข้ามาจาก ประชาชนในท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขที่ต้องการสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตาม รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเพื่อการบริหารจัดการ กันเองอีกด้วย ซึ่งเรื่องของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะขอยกไปพูดในตอนถัดไป

4.2.2 กระบวนการดำเนินงานและการอนุมัติโครงการของ “ทวิร์นทมิ้น”

กระบวนการดำเนินงานและอนุมัติโครงการงบประมาณของ “ทวิร์นทมิ้น” มีความแตกต่างจากกระบวนการกำหนดนโยบายตามปกติในสองขั้นตอนใหญ่คือ การจัดเตรียม รายละเอียดและการอนุมัติโครงการงบประมาณ โดยการเตรียมรายละเอียดของโครงการเพื่อเสนอ ขอรับการสนับสนุนจะเป็นการดำเนินการโดยส่วนภูมิภาคภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการ จังหวัดในแต่ละจังหวัด ผู้ทำการนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรงในตอนท้ายของการบรรยาย สรุปลผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์รวมถึงอุปสรรคใน การพัฒนาของทางจังหวัด ซึ่งต่างเป็นการจัดเตรียมงานโดยทางจังหวัดและได้มีการยื่นรายงาน ล่วงหน้าถึงการเตรียมเสนอโครงการงบประมาณเพื่อการอนุมัติในจังหวัดของโปรแกรม “ทวิร์นท มิ้น” ที่ 2 และ 3 ในภาคเหนือ-กลาง⁴³ และ ภาคใต้-กลาง⁴⁴ ตามลำดับ โดยโครงการที่จะขอ งบประมาณสนับสนุนจะเป็นโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของทางจังหวัดอยู่แล้ว แต่จะมี การเพิ่มโครงการที่มีความเร่งด่วนในการแก้ไขเข้ามาด้วยเพื่อการพิจารณาและสั่งการ ทำให้ กระบวนการจัดเตรียมรายละเอียดโครงการจะให้ความสำคัญกับบทบาทและหน้าที่ของผู้ว่า

⁴³ เช่น ในกรณีของจังหวัดตากในโปรแกรมทวิร์ที่ 2 ที่ได้มีการรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ถึง รายละเอียดของโครงการที่จะขอรับการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรี ใน “ตากวางแนวช่วยเหลือเหยื่อแคดเมียม/ ลึ้นไฟเขียวจากทวิร์นทมิ้น 22 ก.ค.47,” ผู้จัดการออนไลน์ (20 กรกฎาคม 2547), แหล่งที่มา: www.manager.co.th ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

⁴⁴ ในโปรแกรมทวิร์ที่ 3 จะมีตัวอย่างเช่น กรณีของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่นายกององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่ามีความเห็นร่วมกับแนวความคิดของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องของปัญหา และโครงการที่จะขอรับการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรี ใน “อบจ.ประจวบฯ มุมอุทยานหว่ากอ,” สยามรัฐ (19 สิงหาคม 2547), แหล่งที่มา: www.siamrath.co.th/ ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

ราชการจังหวัดในการดำเนินงานและอนุมัติโครงการของ “ทวิร์นทมิ้น” ภายใต้กระบวนการที่นำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ผู้มีอำนาจสั่งการเหนือผู้ว่าราชการจังหวัด

จึงจะเห็นได้ว่า หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานและเข้าถึงท้องถิ่นของ “ทวิร์นทมิ้น” เป็นจริงได้ คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคหรือการบริหารราชการส่วนจังหวัดด้วยการอ้างเหตุผลในการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับระบบราชการและสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่น ผ่านระบบงบประมาณแนวใหม่และโครงสร้างแรงจูงใจในด้านค่าตอบแทนแก่ข้าราชการ⁴⁵ และหนึ่งในกลไกสำคัญที่ได้รับการสร้างขึ้น จะได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้เริ่มดำเนินการในปี 2546 โดยรัฐบาลไทยรักไทย 1 (2544-2548) ด้วยการปรับปรุงฐานะของจังหวัดให้เสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit : SBU) และปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO หรือ ผู้ว่า CEO) ตามแนวความคิดและการปฏิบัติของภาคธุรกิจที่องค์กรธุรกิจจะมีผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการและบริหารคณะกรรมการทำงานที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นประธานกรรมการคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ที่มีตัวแทนจากภาคอื่น อาทิ ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนจากภาคประชาชน เข้ามาร่วมเป็นกรรมการเพื่อทำการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันพร้อมด้วยแผนงานและโครงการเพื่อให้สอดคล้องเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและในระดับภาคและชาติ รวมถึงทำการประสานงาน กำกับ แนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัดด้วยวัตถุประสงค์ในการเป็นตัวกลางระหว่างท้องถิ่นและหน่วยราชการส่วนกลางที่มีอำนาจสั่งการและจัดสรรงบประมาณลงมาในระดับจังหวัดเพื่อบรรลุซึ่งเป้าหมายของรัฐในการพัฒนา นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังได้รับการอำนาจใน 3 ด้านหลัก คือ 1) ด้านการบริหารบุคคล 2) ด้านงบประมาณ และ 3) ด้านการอนุมัติ อนุญาต วินิจฉัยสั่งการตามที่ระเบียบนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีกำหนด โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเป็นข้อยกเว้นของแผนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานดังกล่าว ซึ่งโครงสร้างของการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคในรูปแบบผู้ว่าซึ่งได้ถูกสถาปนาขึ้นจะเป็นการสร้างระบอบการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทซ้อนอยู่กับองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในอีกชั้นหนึ่ง⁴⁶

⁴⁵ นพนนท์ วรรณเทพสกุล, “การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ: กรณียุทธศาสตร์กลุ่มล้านนา,” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องนโยบายสาธารณะ ณ วันที่ 25 สิงหาคม 2547, หน้า 3. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁴⁶ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “มิติที่หลากหลายในเรื่องของ “อำนาจ” ใน “อุตสาหกรรมงานวิจัยเรื่องกระจายอำนาจและนวัตกรรมท้องถิ่น,” รัฐศาสตร์สาร 27,3 (กันยายน-ธันวาคม 2549):137-8.

อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างหน่วยราชการและฝ่ายบริหารในส่วนกลางและภูมิภาค จะไม่ได้ถูกผูกมัดและสนองตอบต่อท้องถิ่น แต่ขึ้นตรงและมีความรับผิดชอบในการสนองนโยบายจากส่วนกลาง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีและพรรครัฐบาล เพราะผู้มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายผู้ว่าคือจะไม่ใช่ท้องถิ่น แต่เป็นนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ส่วนกลางอันจะเป็นผู้ทำการประเมินผลงานและพิจารณางบประมาณสำหรับผู้ว่าคืออิโ ทําให้บทบาทของผู้ว่าราชการเป็นเสมือนผู้คอยเป็นหูตาและตัวแทนของการควบคุมจากส่วนกลาง⁴⁷ และไม่ได้มีกรอบการใช้อำนาจในการดำเนินงานที่ชัดเจน ทำให้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง⁴⁸ และขั้นตอนการจัดทํางบประมาณเองก็ประสบปัญหาจากความซับซ้อนในระเบียบการเบิกจ่าย⁴⁹ ทําให้การกระจายอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่เด่นชัดบทบาทหนึ่งคืองานในด้านการเมืองที่สนองนโยบายจากฝ่ายบริหารส่วนกลาง⁵⁰ โดยเฉพาะในการ “ทัวร์นทอมัน” เพราะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต่างมีทําหน้าที่รายงานต่อส่วนกลางเมื่อครั้งเดินทางมาตรวจราชการในท้องถิ่นและเสนอโครงการงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ตนเป็นผู้มีความรับผิดชอบ กระบวนการดำเนินงานของ “ทัวร์นทอมัน” จึงเป็นเหมือนกับการตอกย้ำถึงหน้าที่ของระบบราชการส่วนภูมิภาคอันมีแนวโน้มในการเพิ่มอำนาจของส่วนกลาง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี เพราะเป็นผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทํารายงานต่อและขอรับการสนับสนุนโดยตรง ในขณะที่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นหน่วยบริหารราชการของท้องถิ่นที่มีพันธะและมาจากการเลือกตั้งท้องถิ่นจะไม่ได้เข้ามามีบทบาทที่เด่นชัดในการขอรับการสนับสนุนโครงการงบประมาณจาก “ทัวร์นทอมัน”

และเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการจัดเตรียมรายละเอียดโครงการและการนำเสนอ จะพบว่าผู้ว่าราชการจะไม่ใช่ผู้ที่มีบทบาทแต่เพียงผู้เดียว แต่นักการเมืองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นอาจจะเข้ามามีบทบาทแทรกแซง

⁴⁷ Martin Painter, *Thaksinocracy or Managerialization? : Reforming the Thai Bureaucracy* (Hong Kong : Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong, 2005), pp.12-13. Available from: http://www.cityu.edu.hk/searc/WP76_05_Martin.pdf (accessed on 13 March 2006).

⁴⁸ “ธาตุแท้”ปฏิรูปราชการ” แต่ปรับโครงสร้างอำนาจการเมืองใหม่,” *กรุงเทพธุรกิจออนไลน์* (14 มกราคม 2549), แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com/2005/special/policyreview/review23.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

⁴⁹ “300รับเหมาเล็กสัญญา รัฐเบิกจ่ายช้า 6 หมื่นล.,” *เว็บไซต์กรุงเทพธุรกิจ* (16 มิถุนายน 2549), แหล่งที่มา: http://www.bangkokbizweek.com/20060603/localbiz/index.php?news=column_20865144.html ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

⁵⁰ นพนนท์ วรรณเทพสกุล, “การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : กรณียุทธศาสตร์กลุ่มล้านนา,” หน้า 7-9.

การจัดเตรียมด้วยเช่นกัน ตัวอย่างที่ได้รับการรายงานบางตัวอย่าง คือกรณีของจังหวัดอ่างทองที่ นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล ส.ส. อ่างทอง และรองหัวหน้าพรรคชาติไทย ได้มีส่วนในการผลักดัน โครงการก่อสร้างคันกั้นน้ำปรับปรุงรอบบริเวณตลิ่งริมแม่น้ำเจ้าพระยา ต.ชะไว อ.ไชโย ความยาว 960 เมตร และโครงการก่อสร้างคันกั้นน้ำ ปรับปรุงลาดตลิ่งริมแม่น้ำเจ้าพระยา ช่วงสุดเขต เทศบาล-วัดเสาชิงทอง⁵¹ หรือในกรณีของจังหวัดลำพูนที่ได้มีการรายงานว่า นายอนุสรณ์ วงศ์วรรณ อดีต ส.ส.ลำพูน ได้ยื่นประกบผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนขณะทำการเสนอโครงการเพื่อทำการ “ช่วยเหลือ” และ “เพิ่มเติม” ในเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะขาดตกบกพร่องในการ นำเสนอรายละเอียดของโครงการงบประมาณ⁵² ซึ่งต่อมานายอนุสรณ์ได้กลายเป็น ส.ส.บัญชีรายชื่ออันดับที่ 55 ของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2548 และน้องชายของนายอนุสรณ์ นายอนุวัช วงศ์วรรณ ผู้สมัครสังกัดพรรคไทยรักไทย ได้รับชัยชนะเหนือคู่แข่งจากพรรค ประชาธิปัตย์ในเขต 2 จังหวัดแพร่ จากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นเขตที่นายอนุสรณ์ได้ เคยพ่ายแพ้ให้แก่คู่แข่งจากพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2544⁵³

ในด้านของกระบวนการอนุมัติโครงการงบประมาณ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับทราบปัญหา และคำขอรับการสนับสนุนแล้ว จะมีการอนุมัติและสั่งการต่อบุคคลในคณะติดตามนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆหรือข้าราชการระดับสูง โดยเฉพาะจากหน่วยงานที่มี อำนาจอนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณ ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักสลาภกิน แบ่งรัฐบาล พร้อมหน่วยงานที่มีกำลังพลพร้อมในการดำเนินการ อาทิ หน่วยทหารพัฒนา ซึ่งจะเป็นผู้รับคำสั่งการโดยตรงจากนายกรัฐมนตรีในการดำเนินการพิจารณารายละเอียดและขั้นตอน การดำเนินงาน แต่การอนุมัติโครงการงบประมาณในลักษณะดังกล่าวจะไม่ได้ถือว่าเป็นที่สิ้นสุด เพราะยังต้องนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้งเพื่อรับทราบและพิจารณาเห็นชอบ และจะ พบว่าหลายโครงการที่นายกรัฐมนตรีได้ออกปากอนุมัติในเบื้องต้นจะไม่ได้รับการอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรี แต่กระบวนการในการดำเนินการหรือจัดเตรียมรายละเอียดจะเป็นกระบวนการที่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพราะจะได้เดินทางมาด้วย และมีการสั่งการถึงโดยตรง ไม่ว่าจะป็นในกรณีของสำนักงบประมาณ ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นผู้ที่ รอคำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ที่ส่วนกลาง การ “ท้วงนขมึ้น” จึงเหมือนกับการเคลื่อน

⁵¹ “ทักษิณ’ เหมินกต. ออกทีวีโชว์ ‘แจก’,” เว็บไซต์ข่าวสด (18 กรกฎาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th/khaosod> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

⁵² “คอลัมน์ สังคมผู้แทน,” มติชน (21 กรกฎาคม 2547): 11.

⁵³ “รายงานพิเศษ : เช็กชื่อ ส.ส.ใหม่ 44 ตระกูลการเมืองยกคร้วเข้าสภา,” มติชนสุดสัปดาห์ (25 กุมภาพันธ์ 2548): 15.

หน่วยงานส่วนการเข้าสู่ท้องถิ่นผ่านการประสาน สั่งการ และรวมศูนย์ที่นายกรัฐมนตรี ผู้ซึ่งเป็นทั้งผู้นำรัฐบาลและผู้นำพรรคการเมือง

ในขณะเดียวกัน การอนุมัติงบประมาณจะไม่ได้มีการรับฟังแต่การนำเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะมีการเสนอแนะจากทั้งนายกรัฐมนตรีและประชาชนที่ได้รับความคิดเห็นหรือมีความต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งจะทำการร้องเรียนและขอความช่วยเหลือจากนายกรัฐมนตรีเองโดยตรง เช่น ในกรณีของชาวบ้านแม่มาะ จังหวัดลำปาง ที่ได้มีการรวมตัวกับชาวบ้านรอบเขื่อนกิ่วลมและชาวบ้านตำบลวังเหนือไปร้องเรียนกับนายกรัฐมนตรีเพื่อขอความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าแม่มาะ⁵⁴ เป็นต้น

ในภาพรวมแล้ว กระบวนการดำเนินงานและการอนุมัติโครงการของ “ทวิร์นทมิ้น” จะเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นไปตามแบบแผนปฏิบัติของหน่วยราชการ เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เข้าไปรับฟังการนำเสนอโครงการก่อนที่จะมีการรับเรื่องและสั่งการและนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในภายหลัง แทนที่จะเป็นภาระของทางจังหวัดที่จะต้องทำเรื่องขอการสนับสนุนแล้วส่งคำขอไปที่ส่วนกลางเพื่อผ่านกระบวนการพิจารณาและเห็นชอบโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วนายกรัฐมนตรีจึงจะทำการพิจารณาคำร้องขอพร้อมกับคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะออกปากอนุมัติโครงการงบประมาณต่างๆ จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการที่มีลักษณะเข้าถึงโดยตรงและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มและรวมศูนย์อิทธิพลทางการเมืองให้แก่นายกรัฐมนตรี ด้วยข้อได้เปรียบทางด้านตำแหน่งหน้าที่และการเข้าไปมีบทบาทและโอกาสที่จะออกปากอนุมัติโครงการงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น จึงถือได้ว่าเป็นความสามารถในการขึ้นอย่างหนึ่งและมีผลต่อจิตวิทยา ทักษะคนดี และความยำเกรงทั้งที่ความจริงแล้ว โครงการหลายโครงการเป็นโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่จะได้รับการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว การออกปากในเบื้องต้นจึงจะเป็นทั้งการกล่าวอ้างความดีและการประกันความแน่นอนในระดับหนึ่งไปด้วย

ในขณะเดียวกัน กระบวนการดำเนินงานของ “ทวิร์นทมิ้น” ได้มีการใช้เงินนอกงบประมาณปกติด้วย โดยเฉพาะในส่วนของงบกลางหรืองบที่ได้มีการกันออกมาจากงบประมาณปกติเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน ซึ่งการอนุมัติใช้งบกลางจะอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีและรับทราบโดยคณะรัฐมนตรี⁵⁵ และเงินรายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งได้พบว่าจากโครงการที่

⁵⁴ “แม้ว่า” บินระทึกพิษหมอกเหนือ,” [เว็บไซต์ข่าวสด](http://www.matichon.co.th/khaosod/) (22 กรกฎาคม 2547), แหล่งที่มา: www.matichon.co.th/khaosod/ ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

⁵⁵ งบกลาง (Unallocated Budget) เป็นงบประมาณที่ได้ถูกกันออกมาจากงบประมาณตามปกติและตั้งเป็นรายจ่ายสำหรับเหตุฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดกรณีจำเป็นที่มีความต้องการงบประมาณอย่างเร่งด่วน เช่น ในกรณีของการแก้ไขอุทกภัย โดยพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, “ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐ พ.ศ. 2544-2547,” ในรายงานการประชุมวิชาการ

ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในจังหวัดที่นายกรัฐมนตรีได้เดินทางตามโปรแกรมทั้ง 3 โปรแกรม ได้มีการใช้จ่ายงบกลางเป็นจำนวนถึง 15 รายการงบประมาณ เป็นจำนวนเงิน 732,021,800 บาท และได้มีการอนุมัติการใช้จ่ายเงินจากกองสลาก 3 รายการ เป็นจำนวนเงิน 95,350,000 บาท ในขณะที่หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาได้เข้ามามีบทบาทรับผิดชอบโครงการ จำนวน 17 โครงการ จากจำนวน 10 จังหวัดในโปรแกรม “ทัวร์นทขมึ้น” ซึ่งได้รับอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวน 817,319,369 บาท (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข) แสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษของกระบวนการงบประมาณของ “ทัวร์นทขมึ้น” ที่ส่วนหนึ่งอาจจะสืบเนื่องมาจากการที่การตรวจเยี่ยมราชการในลักษณะนี้จำเป็นที่จะต้องมีความยืดหยุ่นและรวดเร็วในการปฏิบัติการ ทำให้กระบวนการงบประมาณตามปกติซึ่งมีขั้นตอนที่ชัดเจนอาจจะมีระยะเวลาในการดำเนินการนานไป และการใช้เงินนอกงบประมาณทั้งสองรายการจะเป็นการยากในการตรวจสอบเพราะงบกลางเป็นงบประมาณที่กันไว้ตั้งแต่แรกแล้ว และเงินจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเงินที่ไม่ได้มีการเปิดเผยรายงานการเบิกจ่าย ดังนั้น ในอีกนัยหนึ่ง การจัดสรรงบประมาณที่มีการลดขั้นตอนและตรวจสอบไม่ได้จะกลายเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเพิ่มอิทธิพลทางการเมือง เพราะเป็นความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรในอีกด้านหนึ่ง เช่นเดียวกับการสั่งการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่มีหน้าที่ทำงานกับประชาชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อความมั่นคง แต่กลับต้องมาหน้าทีสนองต่อประเด็นเรื่องความมั่นคงทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

4.2.3 ข้อดีข้อเสียของกระบวนการกำหนดนโยบาย “ขายตรง” จากนายกรัฐมนตรีถึงประชาชน

ข้อดีของกระบวนการกำหนดนโยบายของ “ทัวร์นทขมึ้น” หรือลักษณะการกำหนดนโยบายให้ตรงจากนายกรัฐมนตรีถึงประชาชน จะอยู่ที่การลดขั้นตอนในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะผู้นำเดินทางพร้อมคณะผู้ติดตามซึ่งประกอบไปด้วยรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูง ทำให้การสั่งการมีความรวดเร็วและอาจจะมีการข้ามขั้นตอนได้ในหลายกรณี พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้นำจากส่วนกลางมีโอกาสที่จะได้เห็นสภาพแวดล้อมและสัมผัสกับท้องถิ่น พร้อมรับฟังข้อร้องเรียนจากประชาชนได้โดยตรง ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ร่วมของทุกฝ่าย โดยเฉพาะผลประโยชน์ต่อผู้นำและกลุ่มการเมืองต่างๆและด้วยตัวกระบวนการเอง

อย่างไรก็ดี สาระและกระบวนการดำเนินงาน รวมถึงการอนุมัติโครงการของ “ทัวร์นทซ์” ไม่ได้นับเป็นสิ่งใหม่ เพราะโดยปกติแล้ว โครงการงบประมาณจากการบริหารราชการแผ่นดินจะเข้าสู่ท้องถิ่นผ่านกระทรวงและกรมในส่วนกลาง ผ่านจังหวัด อำเภอ และสาขาของหน่วยราชการในท้องถิ่นในระดับภูมิภาค และผ่านองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับท้องถิ่น แต่ในกรณีของ “ทัวร์นทซ์” โครงการงบประมาณจะไม่ได้มีการอนุมัติผ่านช่องทางขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นหน่วยราชการที่มีพันธะและความรับผิดชอบโดยตรงกับท้องถิ่น แต่กลับใช้ช่องทางการอนุมัติโครงการงบประมาณที่อิงติดอยู่กับกลไกอำนาจของรัฐบาลและหน่วยราชการส่วนกลาง “ทัวร์นทซ์” จึงเป็นการรวบอำนาจสู่ฝ่ายการเมืองและหน่วยราชการส่วนกลาง เพราะฝ่ายการเมืองเป็นผู้ควบคุมกระบวนการดำเนินงานและตัดสินใจ ภาพที่ปรากฏในระหว่างการ “ทัวร์นทซ์” จึงสะท้อนให้เห็นถึงการ “เข้าถึง” ท้องถิ่นผ่านโครงสร้างของผู้ว่าซีอีโอ และตัวนายกรัฐมนตรีที่ได้เดินทางอนุมัติโครงการงบประมาณตามโปรแกรมที่ได้มีการกำหนดขึ้น

นอกจากนี้ ช่องทางการใช้เงินนอกกระบวนการจัดสรรงบประมาณปกติ โดยเฉพาะงบกลางและเงินจากสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ได้มีการใช้ในหลายกรณีของโครงการ “ทัวร์นทซ์” จะเป็นเงินที่ไม่ได้รับการเปิดเผย ทำให้การตรวจสอบทำได้ยากและรัฐบาลอาจจะใช้วิธีทางงบประมาณนี้อย่างต่อเนื่องเพื่อทำการปกปิดความเสียหายจากการบริหารงานที่ผิดพลาด หรือนำเงินนอกงบประมาณนี้ไปใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และในส่วนของงบกลางและการใช้เงินนอกงบประมาณสามารถก่อให้เกิดภาวะผูกพันทางการเงินได้ถ้ามีการอนุมัติให้มีการผูกพันงบประมาณ ซึ่งจะเป็นการไปเบียดบังงบประมาณปกติเพื่อการใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดได้และจะก่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่ขาดความชอบธรรม ขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลังในระยะยาวได้⁵⁶

ในขณะเดียวกัน แนวโน้มการใช้ประโยชน์ของเงินจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยฝ่ายบริหารและกลุ่มการเมือง โดยเฉพาะเงินจากสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว และสลากพิเศษหรือสลากการกุศลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น เพราะเงินรายได้ในรายการดังกล่าวจะไม่ได้มีการส่งต่อหน่วยงานราชการเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน แต่เมื่อหักค่าบริหารและดำเนินการแล้ว เงินจากสลากพิเศษจะถูกนำเข้ากองทุนเพื่อสนับสนุนสาธารณะประโยชน์ โดยที่ผู้อำนวยการสำนักงานกองสลากฯ มีสิทธิในการลงนามสั่งจ่ายได้ตลอดเวลาครั้งละไม่เกิน 3 แสนบาท ซึ่งสำนักงานกองสลากฯ จะมีรายได้จากสลากพิเศษเดือนละประมาณ 325 ล้านบาท ในขณะที่เงินรายได้จากสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว ได้ทำรายได้ให้แก่สำนักงานกองสลากฯ อย่างมาก เพราะนับตั้งแต่งวดประจำวันที่ 16 สิงหาคม 2546 จนถึงงวดประจำวันที่ 16 เมษายน 2548 สำนักงานกองสลากฯ มีรายได้จำนวน

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ทั้งสิ้น 14,788,799,060.47 บาท และเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วจะมีการจัดสรรรายได้คืนสู่สังคมโดย
 ความเห็นชอบของกระทรวงการคลังแต่ไม่ได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะว่าได้มีการอนุมัติเงิน
 รายได้ให้แก่หน่วยงานใดหรือกิจกรรมใดบ้าง⁵⁷ และเพราะกระบวนการในการอนุมัติเบิกจ่ายและ
 นำไปใช้ของเงินรายได้ของสลากพิเศษและสลากเลขท้ายไม่ได้รับการเปิดเผยสู่สาธารณะ ทำให้
 การตรวจสอบเป็นไปได้ยากและได้มีกรณีที่กลุ่มการเมืองเข้ามามีบทบาทแทรกแซงได้⁵⁸

ทั้งนี้ ได้มีการรายงานว่าผู้อำนวยการสำนักงานกองสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ทำการเดินทาง
 ร่วมคาราวาน “ทัวร์นกขมิ้น” พร้อมทั้งได้มีโครงการจำนวนหนึ่งของ “ทัวร์นกขมิ้น” ที่ได้มีการอนุมัติ
 เงินรายได้ของสำนักงานกองสลากฯ สำหรับการดำเนินการ แต่ยังเป็นที่ยังสงสัยว่าอาจจะมีใช้เงิน
 รายการนี้ในการอนุมัติโครงการที่ไม่ได้มีการรายงานถึงในรายงานของผู้ตรวจราชการแผ่นดิน
 สำนักนายกรัฐมนตรี เพราะการอนุมัติเบิกจ่ายรายได้ของสำนักกองสลากฯ นั้นตรวจสอบไม่ได้และ
 ได้มีการพาดพิงถึงกรณีการอนุมัติงบประมาณที่จังหวัดยะลาตอนที่นายกรัฐมนตรีได้เดินทาง “ทัวร์
 นกขมิ้น” ว่าได้อนุมัติงบประมาณให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการอิสลามจังหวัดยะลา
 ได้มีโอกาสเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ นครเมกกะ ในช่วงต้นเดือนมกราคม 2548⁵⁹ ซึ่งเป็น
 โครงการที่มีลักษณะเป็นการกุศลและเกี่ยวข้องกับศาสนาตรงตามเงื่อนไขการบริจาคเงินสนับสนุน
 ของสำนักกองสลากฯ ที่จะสนับสนุนรายได้แก่โครงการเพื่อสาธารณะประโยชน์ เช่นโครงการเพื่อ
 จรรโลงและสืบทอดศาสนาและด้านการศึกษา เป็นต้น แต่ไม่ได้มีการรายงานถึงโครงการ “ฮัจญ์เอื้อ
 อาหาร” นี้แต่อย่างใดในรายงานของผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรี

กระบวนการกำหนดนโยบายในลักษณะของ “ทัวร์นกขมิ้น” จึงมีแนวโน้มที่จะเป็นการเพิ่ม
 อำนาจของฝ่ายบริหาร (ผู้นำรัฐบาลและฝ่ายการเมืองภายใต้การนำของผู้นำรัฐบาล) มากจนเกิน
 ฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการอันจะนำไปสู่ความไม่สมดุลของอำนาจในส่วนกลางและการผูกขาด
 อำนาจทางการเมืองได้ในที่สุด โดยเฉพาะในกรณีที่ระบบการเมืองไทยถูกครอบงำด้วยพรรค
 การเมืองขนาดใหญ่ที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและได้มีการขยายอิทธิพลเข้าสู่องค์กร
 ทางการเมืองที่สำคัญอื่น ส่งผลให้การ “ทัวร์นกขมิ้น” มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นกระบวนการที่ถูก
 ฝ่ายบริหารนำมาใช้ประโยชน์ในการอ้างซึ่งความชอบธรรมทางการเมืองและสร้างการเสพยาติการ
 อุปถัมภ์จากรัฐผ่านช่องทางอุปถัมภ์แบบให้ตรงต่อกลุ่มต่างๆ ในภาคชนบทและท้องถิ่น ทำให้เกิด

⁵⁷ วีระเดช เขี่ยมสำราญ, “กรณีศึกษาเงินกำไรจากหวยคืนสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง,” เอกสาร
 ในการสัมมนาเรื่อง ธนกิจการเมือง เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549, หน้า 10. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-20.

⁵⁹ “ฮัจญ์เอื้ออาหาร’ ปรุมนิเทศชุดแรกเตรียมพร้อมเดินทาง,” ผู้จัดการออนไลน์ (16 ธันวาคม 2547),
 แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

การพึ่งพิงฝ่ายบริหารส่วนกลางมากขึ้น โดยเฉพาะตัวผู้นำที่เป็นผู้กระทำหลักในกระบวนการนี้และเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ที่สุด

4.3 ผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่น

เมื่อได้พิจารณาถึงช่องทางและกระบวนการในการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของ “ทวิร์นทมิ้น” แล้ว แนวโน้มโดยรวมของ “ทวิร์นทมิ้น” จะเป็นไปในทิศทางที่จะมีผลกระทบต่อโครงสร้างความสัมพันธ์และสถาบันอำนาจเดิมในท้องถิ่น แต่ผลกระทบจะเป็นอย่างไรนั้นจำเป็นต้องมีการพิจารณาในเบื้องต้นถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ในท้องถิ่นเพื่อทำการเปรียบเทียบถึงความพยายามของ “ทวิร์นทมิ้น” ในการที่จะทำการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองใหม่ขึ้นก่อนที่จะทำการพิจารณาถึงการปรับตัวของภาคต่างๆในท้องถิ่นและระบบความสัมพันธ์ซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำและปรับตัวตามการดำเนินการภายใต้รูปแบบประชานิยม

4.3.1 ความสัมพันธ์ในระบบเจ้าพ่ออุปถัมภ์ในท้องถิ่น

แนวคิดที่ได้ถูกนำมาใช้ในการอธิบายถึงโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการเมืองไทยอย่างแพร่หลายในยุคหนึ่งได้อิงติดอยู่กับแนวคิดเรื่องอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity)⁶⁰ หรือการอธิบายลักษณะของระบบการเมืองไทยว่าระบบราชการมีอำนาจในการปกครองอย่างสูงเหนืออำนาจของสถาบันทางการเมืองอื่นซึ่งอ่อนแอหรืออาจจะยังไม่เกิดขึ้น และกลุ่มชนชั้นนำในระบบราชการหรือเทคโนโลยีโนแครตจะเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง เพราะทำหน้าที่เป็นทั้งผู้กำหนดและปฏิบัตินโยบาย⁶¹ โดยที่การเมืองไทยจะเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงและจัดสรรอำนาจและผลประโยชน์กันระหว่างหน่วยราชการหรือกลุ่มก้อนในระบบราชการ และระบบราชการจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผู้นำท้องถิ่นตามแนวทางที่ระบบราชการได้กำหนดไว้ หรือในอีกนัยหนึ่ง อำนาจในท้องถิ่นนอกระบบราชการนั้นอ่อนแอจนสามารถถูกควบคุมและครอบงำได้โดยอำนาจจากระบบราชการ

แต่แนวคิดเรื่องอำมาตยาธิปไตยได้ถูกท้าทายจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจการเมืองในภายหลัง เมื่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วได้ก่อให้เกิดโอกาสทางธุรกิจและการเป็นเมือง (urbanization) ในหัวเมืองภูมิภาคต่างๆ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่พัฒนาสู่ระบบ

⁶⁰ Fred W. Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center Press, 1967), p. 319.

⁶¹ Ibid, p. 365.

ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่การเลือกตั้งเริ่มกลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปกติและมีความต่อเนื่องที่เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอำนาจที่ระบบราชการได้เคยควบคุมอยู่ เมื่อพรรคการเมือง นักการเมือง และกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นต่างๆ ไม่ว่าจะป็นหัวคะแนน ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น หรือเจ้าพ่อ ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองที่มากขึ้น และได้มีการแทรกแซงระบบราชการและการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ⁶² แสดงให้เห็นถึงอีกด้านหนึ่ง และแหล่งที่มาของอำนาจที่แนวคิดอำมาตยาธิปไตยไม่ได้พิจารณาถึง อันจะแตกต่างจากอำนาจในด้านที่เป็นทางการหรืออำนาจจากตำแหน่งหน้าที่หรือตามกฎหมาย (authority) แต่เป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนผลักดันให้ผู้เล่นทางการเมืองในท้องถิ่นได้เข้าไปมีบทบาทที่สำคัญในระบบการเมือง ส่วนกลางที่อิงติดอยู่กับระบบรัฐสภาและการเลือกตั้ง และปัจจัยดังกล่าวจะได้แก่การมีอยู่ของอำนาจที่มีลักษณะไม่เป็นทางการหรือที่ โยชิฟูมิ ทามาดา ได้เรียกว่า “อิทธิพล”⁶³ เช่นในกรณีของผู้ที่ไม่มีตำแหน่งราชการหรือการเมือง เช่นเจ้าพ่อ⁶⁴ และ ผู้มีอิทธิพลรายย่อยในท้องถิ่นที่มีความสามารถในการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงระบบราชการท้องถิ่นหรือมีอำนาจเหนือนักการเมือง เป็นต้น โดยเฉพาะบทบาททางสังคมและการเมืองของเจ้าพ่อซึ่งเป็นผู้เล่นทางการเมืองที่มีอิทธิพลและบทบาทอย่างสูงทั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของเจ้าพ่อ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ ได้อธิบายให้เห็นถึงต้นกำเนิดและพัฒนาการทางอำนาจของเจ้าพ่อ โดยชี้ให้เห็นว่าการเกิดเจ้าพ่อมีความเกี่ยวข้องกับนักเลงหรือผู้กว้างขวางในท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้คนในชุมชนเมื่ออำนาจรัฐไร้ประสิทธิภาพ หรือเมื่ออำนาจรัฐเข้ามาเอาเปรียบชาวบ้านอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งต่อมาส่วนหนึ่งของนักเลงและกลุ่มนอกระบบราชการในท้องถิ่น โดยเฉพาะพ่อค้าชาวจีนในท้องถิ่น ได้มีการพัฒนาฐานทางเศรษฐกิจและรากฐานอำนาจผ่านการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทั้งถูกและผิดกฎหมาย และได้มีการเข้ามามีตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านและการสร้างสายสัมพันธ์กับระบบราชการในท้องถิ่นและส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะสนองตอบและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและ

⁶² James Ockey, “Political Parties, Factions, and Corruption in Thailand,” *Modern Asian Studies* 28,2 (1994): 251-277.

⁶³ โยชิฟูมิ ทามาดา, “อิทธิพล และ ‘อำนาจ’ : การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ,” แปลโดย พิชญ์พงษ์สวัสดิ์ ใน *ระบบอุปถัมภ์*, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา สุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 315-351.

⁶⁴ สมบัติ จันทร์วงศ์, “บทบาทเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจและการเมืองไทย : ข้อสังเกตเบื้องต้น,” ใน *รัฐ ทูตท้องถิ่น เจ้าพ่อ กับสังคมไทย*, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคีต พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 117-139.

กัน โดยที่ฝ่ายอิทธิพลในท้องถิ่น โดยเฉพาะพ่อค้าชาวจีนในท้องถิ่นจะได้รับอำนาจทางการเมืองในการให้ความคุ้มครองและสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตน รวมถึงช่องทางในการได้มาซึ่งอำนาจที่จะช่วยพิทักษ์ผู้ที่อยู่ในเครือข่ายบริหารหรือพรรคพวกของตนเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับฝ่ายราชการ หรือปัญหาข้อขัดแย้งในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกัน ฝ่ายราชการจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินและความช่วยเหลืออื่นๆ และเมื่อข้าราชการท้องถิ่นที่อยู่ในเครือข่ายอุปถัมภ์มีอำนาจมากขึ้นก็จะทำการสนับสนุนเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลที่มีสัมพันธ์อันดีต่อเนื่องกันมา และพลังท้องถิ่นเองยังได้มีการติดต่อและสร้างพันธมิตรทางธุรกิจจากหน่วยธุรกิจ โดยเฉพาะนายธนาคารพาณิชย์ ข้าราชการส่วนกลาง และนายทหารทั้งระดับกลางและสูง ซึ่งเหตุปัจจัยเหล่านี้ได้เปลี่ยนสถานะของนักเลงและพลังท้องถิ่นเหล่านี้ไปเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นพร้อมสร้างรากฐานอำนาจที่มีเครือข่ายโยงใยถึงหัวอำนาจต่างๆ ในสังคมไทยไว้ด้วยกัน⁶⁵ หรือกล่าวได้ว่า เครือข่ายอุปถัมภ์ในท้องถิ่นเกิดขึ้นบนฐานของการที่ผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นเป็นแกนกลางของเครือข่ายอุปถัมภ์ และเป็นตัวกลางเชื่อมโยงระบบราชการ ฝ่ายการเมือง และท้องถิ่นเข้าด้วยกัน และได้สร้างความชอบธรรมจากเครือข่ายอุปถัมภ์ดังกล่าว⁶⁶

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองขึ้น โดยเฉพาะการหลังไหลของทุนจากภาคเมืองเข้าสู่ท้องถิ่นตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ที่รัฐได้มีการดำเนินการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานและการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นภาคส่งออกและอุตสาหกรรม โดยมีทุนต่างชาติเป็นกำลังหลักในการลงทุนทางอุตสาหกรรมและขับเคลื่อนเศรษฐกิจและชนบทได้ถูกผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจของภาคเมือง ประกอบกับการที่พื้นที่ทางการเมืองได้เปิดกว้างขึ้น หน่วยอิทธิพลในท้องถิ่นจึงต่างได้รับอานิสงค์จากเหตุปัจจัยดังกล่าวและได้ใช้อิทธิพลและสายสัมพันธ์ที่มีกับฝ่ายราชการ การเมือง และธุรกิจ ในการขยายฐานทางเศรษฐกิจของตนเองออกไป และเพิ่มรูปแบบกิจกรรมและบทบาททางเศรษฐกิจของตนให้มีความหลากหลายมากขึ้น⁶⁷ ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมจากธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น การพนัน การลักลอบตัดไม้เถื่อน และการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี อันต่างเป็นเครื่องมือในการสะสมทุนที่สำคัญของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นหลายกลุ่ม

⁶⁵ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, “จากนักเลงท้องถิ่นสู่เจ้าพ่อ,” *วารสารธรรมศาสตร์* 22, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2539): 9-33.

⁶⁶ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, “*Chao Sua, Chao Pho, Chao Thi: Lords of Thailand's Transition*,” in *Money and Power in Provincial Thailand*, ed. Ruth McVey (Chiang Mai: Silkworm Books), pp.30-52.

⁶⁷ สมบัติ จันทรวงศ์, “บทบาทเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจและการเมืองไทย: ข้อสังเกตเบื้องต้น,” ใน *รัฐทุนท้องถิ่น เจ้าพ่อ กับสังคมไทย*, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ, หน้า 125.

แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว บทบาทใหม่ทางธุรกิจของกลุ่มอิทธิพลยังคงเป็นธุรกิจที่อิงติดอยู่กับการใช้อิทธิพลและสายสัมพันธ์กับฝ่ายราชการและการเมือง อาทิ ธุรกิจเหล้าและก่อสร้าง โดยในกรณีของสุรา สิทธิในการผลิตและจัดจำหน่ายเหล้าจะมีการจัดสรรผ่านการประมูล และในกรณีของธุรกิจก่อสร้างจะอิงอยู่กับการประมูลงานของหน่วยราชการในท้องถิ่น ซึ่งจะเกี่ยวพันกับการร่วมมือกันในการจัดสรรผลประโยชน์ของหลายฝ่าย เช่น การรับเหมาช่วงต่อกันไปเป็นทอดในเครือข่ายบริวารของผู้มีอิทธิพล อันจะมีผลต่อการจ้างแรงงานภายในท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีโอกาสทางการจ้างงานที่จำกัด โดยที่หน่วยเหล่านี้จะถูกควมรวมเข้าสู่เครือข่ายอุปถัมภ์และเป็นกำลังสำคัญในการผลิตซ้ำอิทธิพลในท้องถิ่นของผู้อุปถัมภ์ โดยที่การผลิตซ้ำความสัมพันธ์จะรวมไปถึงการให้สินน้ำใจแก่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการประมูลด้วย⁶⁸ ซึ่งพัฒนาการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลทางเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งและรวมศูนย์อยู่ที่ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ตั้งแต่เจ้าพ่ออุปถัมภ์ผู้ซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อยู่กับกลุ่มต่างๆทั้งในท้องถิ่นและส่วนกลางในฐานะผู้อุปถัมภ์และแกนกลางของเครือข่ายอุปถัมภ์ขนาดใหญ่ไปจนถึงผู้มีอิทธิพลรายย่อย เช่น หัวคะแนน หรือผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอิทธิพลควบคุมเครือข่ายอุปถัมภ์ในระดับที่เล็กลงมา เป็นต้น⁶⁹

การสร้างและขยายเครือข่ายความสัมพันธ์ของเจ้าพ่ออุปถัมภ์และผู้มีอิทธิพลรายย่อยในท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้เวลาในการสั่งสมผ่านช่วงเวลาที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจสังคมและอำนาจทางการเมืองที่เอื้ออำนวย เพราะความสัมพันธ์ที่เจ้าพ่ออุปถัมภ์ได้สร้างขึ้นกับกลุ่มต่างๆมีความหลากหลายและมีลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทั้งเท่าเทียมกันในฐานะของพรรคพวกและที่อยู่ในสถานะที่ต่ำกว่า เช่น ความสัมพันธ์กับลูกน้องหรือบริวาร เป็นต้น แต่เจ้าพ่ออุปถัมภ์จะอาศัยอิทธิพลจากความสัมพันธ์ที่มีต่อศูนย์อำนาจในการสร้างและรักษาสถานภาพที่อยู่เหนือกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย พร้อมทั้งสร้างเกราะคุ้มครองให้กับผู้อื่นที่อยู่ในเครือข่ายอุปถัมภ์ของตน ควบคู่ไปกับการขยายอิทธิพลในชุมชนท้องถิ่นด้วยการขยายการอุปถัมภ์ให้ครอบคลุมถึงประชาชนและข้าราชการระดับล่างในท้องถิ่น ในขณะที่หน้าที่และบทบาทของเจ้าพ่ออุปถัมภ์จะสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นเพื่อชดเชยหน้าที่ที่รัฐสมควรจะรับผิดชอบ แต่ไม่สามารถทำหน้าที่เหล่านั้นได้อย่างพอเพียง เช่น การให้ความช่วยเหลือในเรื่องของการให้ความคุ้มครองและทางด้านการเงินแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยที่อิทธิพลของเจ้า

⁶⁸ James Ockey, "Capital Accumulation By Other Means: Provincial Crime, Corruption, and the Bureaucratic Polity," Paper presented at the 5th International Conference on Thai Studies-SOAS, University of London, London, 1993, pp.10-12.

⁶⁹ Kevin Hewison and Maniemai Thongyou, "Developing Provincial Capitalism: A Profile of the Economic and Political Roles of a New Generation in Khon Kaen, Thailand," in *Money and Power in Provincial Thailand*, ed. Ruth McVey (Chiang Mai: Silkworm Books), pp.195-218.

พ่อจะเกิดขึ้นควบคู่กับการเข้าไปมีส่วนร่วมกับปัญหาของประชาชนในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการอนุเคราะห์ปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่ ความขาดแคลนระบบสาธารณูปโภค และความรู้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมและการจัดการสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น⁷⁰ และเจ้าพ่ออุปถัมภ์จะเป็นผู้ปกป้องผู้มีอิทธิพลรายย่อยและบริวารในท้องถิ่นตนและทำหน้าที่เป็นคนกลางให้กับกลุ่มคนที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นชาวบ้าน ข้าราชการ หรือนักการเมือง และเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ ที่มีขอบเขตและช่องทางการอุปถัมภ์ที่หลากหลายและกว้างขวาง เช่น การใช้จ่ายเงินส่วนตัวในการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานและสมทบทุนในโครงการสาธารณูปโภคของรัฐในท้องถิ่นของตน ซึ่งต่างเป็นการอุปถัมภ์ที่สร้างฐานแห่งความชอบธรรมในฐานะของแกนกลางเครือข่ายอุปถัมภ์ในท้องถิ่น โดยที่เจ้าพ่อจะมีความผูกพันกับท้องถิ่นมากที่สุด⁷¹ และผลิตซ้ำอิทธิพลของตนในท้องถิ่น ซึ่งสามารถแปลงเป็นรูปธรรมในรูปของคะแนนเสียง การสนับสนุนทางการเมือง และความร่วมมือในกิจกรรมต่างๆ เป็นต้น⁷²

เมื่อพิจารณาถึงบทบาททางการเมืองของเจ้าพ่ออุปถัมภ์ในท้องถิ่น จะพบว่าระบบรัฐสภาและการเลือกตั้งได้เปิดโอกาสให้กับกลุ่มอิทธิพลนอกระบบราชการเข้าไปมีส่วนแบ่งในอำนาจทางการเมืองด้วย ในด้านหนึ่ง ในช่วงที่การเลือกตั้งเริ่มจะเป็นวัตรปฏิบัติทางการเมืองตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา และการที่ระบบการเมืองไม่ได้ถูกควบคุมโดยพรรครัฐบาลเพียงพรรคเดียวหรือพรรคที่มาจากความร่วมมือกันระหว่างทหารและข้าราชการที่มีการใช้อำนาจขอระบบราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายในการชนะการเลือกตั้ง พรรคการเมืองส่วนใหญ่ได้ประสบกับปัญหาการไม่มีสาขาของพรรคอยู่ในพื้นที่เลือกตั้งหลายพื้นที่และไม่สามารถเชื่อมโยงเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นในการระดมคะแนนเสียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อมีการจัดการเลือกตั้งในท้องถิ่นขึ้น ผู้ที่มีความสามารถในการระดมคะแนนเสียงจำนวนมากในท้องถิ่นได้ คือ เจ้าพ่ออุปถัมภ์ และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ที่เป็นเสมือนแกนกลางของเครือข่ายทางสังคม โดยเฉพาะในกรณีของเครือข่ายบริวารทางการเมือง เช่น ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ที่สามารถระดมคะแนนเสียงจากลูกบ้านได้ และเป็นทรัพยากรที่สำคัญและปัจจัยสำคัญในการกำหนดผลการเลือกตั้ง ทำให้ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งจำเป็นต้องเข้าหาหัวคะแนนเหล่านี้ผ่านเจ้าพ่ออุปถัมภ์ในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลควบคุมและอยู่เหนือหัวคะแนนในท้องถิ่นไว้ด้วยระบบอุปถัมภ์ที่ตนได้สร้างขึ้น ซึ่งจะประกอบไปด้วยเครือข่ายของหัวคะแนนที่จะมีผลต่อชัยชนะในการเลือกตั้ง โดยที่เครือข่ายหัวคะแนนจะเป็นทั้งพรรคพวกใน

⁷⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคีต พิริยะรังสรรค์, *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 232-234.

⁷¹ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, "จากนักเลงท้องถิ่นสู่เจ้าพ่อ," *วารสารธรรมศาสตร์* 22, 2: 37-39.

⁷² William A. Callahan and Duncan McCargo, "Vote-Buying in Thailand's Northeast: The July 1995 General Election," *Asian Survey* 36,4 (April 1996): 376-392.

ท้องถิ่น คนที่มีการติดต่อและเกี่ยวข้องกับผู้ที่เคยได้มาขอการพึ่งพา ที่จะมีหน้าที่ในการออกไปหาและพาผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งทั่วไปที่เจ้าพ่อสนับสนุน⁷³ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไปและเจ้าพ่อจะมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่ายและถือว่าเป็นการสร้างพันธะของนักการเมืองต่ออิทธิพลท้องถิ่นด้วย เพราะเมื่อใดก็ตามที่ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือหัวหน้าคณะแนวขอความช่วยเหลือในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่หรือความช่วยเหลือสนับสนุนในเรื่องอื่น นักการเมืองมีภาระที่จำเป็นจะต้องดำเนินการตามคำขอ เพื่อรักษาไว้ซึ่งเครือข่ายคะแนนเสียงนี้ไว้⁷⁴ ทำให้เจ้าพ่ออุปถัมภ์สามารถมีอิทธิพลทางการเมืองในจังหวัดหรือพื้นที่ของตน แม้ว่าตนจะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองโดยตรงก็ตามที่

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของเจ้าพ่ออุปถัมภ์ทางอ้อมอีกช่องทางหนึ่งคือ การให้เงินสนับสนุนการเลือกตั้งต่อตัวผู้สมัครและช่วยเหลือเสียงให้แก่ผู้สมัครบางคนบนฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งไม่จำกัดอยู่แค่เพียงแค่พรรคเดียว แต่จะกระจายออกไปตามสถานการณ์และเงื่อนไข และจะมีการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยเจ้าพ่อจะมีอิทธิพลในการชี้แนะพฤติกรรมของนักการเมืองที่เจ้าพ่อให้การสนับสนุนเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจและการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์เข้าสู่ท้องถิ่นในรูปแบบงบประมาณ หรือการแลกเปลี่ยนการสนับสนุนทางการเมืองระหว่างพรรคพวก และในขณะเดียวกัน เจ้าพ่ออาจจะตัดสินใจเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองโดยตรง หรือให้ทายาทเข้าสู่การเมืองในฐานะตัวแทน⁷⁵ ซึ่งทั้งสองกรณี เจ้าพ่ออุปถัมภ์ท้องถิ่นจะเพิ่มความสำคัญของบทบาททางการเมือง เพราะได้มีการขยายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ต่อนักการเมืองและผู้สมัครหลายคนในพื้นที่ที่ตนมีอิทธิพลอยู่⁷⁶ โดยการมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่างเป็นการสร้างความมั่นใจว่าสายสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองจะยังมีการผลิตซ้ำ และถ้าได้มีการเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองอย่างจริงจัง เจ้าพ่ออุปถัมภ์ท้องถิ่นจะมีกลุ่มก้อนทางการเมืองของตนที่เข้มแข็ง⁷⁷ เพราะได้สร้างขึ้นมาจากฐานเครือข่ายอุปถัมภ์เดิมของตนที่มีอยู่

⁷³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย, หน้า 243.

⁷⁴ Ibid, pp.12-13.

⁷⁵ ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล, การสร้างทายาททางการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทย (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

⁷⁶ สมบัติ จันทร์วงศ์, “บทบาทเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจและการเมืองไทย : ข้อสังเกตเบื้องต้น,” ใน รัฐ ทุนท้องถิ่น เจ้าพ่อ กับสังคมไทย, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ, หน้า 130-134.

⁷⁷ เดชะ สิทธิสุทธิ, การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในการเมืองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่ม “สันติธรรม” ในเทศบาลเมืองนครปฐม (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

แล้วและสามารถที่จะเข้าทำการปกป้องผลประโยชน์ของตนและต่อรองเพื่อจัดสรรทรัพยากรของรัฐสู่เครือข่ายของตนและท้องถิ่นในกระบวนการทางการเมืองระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบเจ้าพ่ออุปถัมภ์จึงมีลักษณะการดำเนินการเป็นเสมือนตัวกลาง หรือนายหน้าทางการเมืองระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น โดยเจ้าพ่ออุปถัมภ์เป็นผู้กุมเครือข่ายคะแนนเสียงและอิทธิพล หรืออำนาจที่อยู่เหนือระบบราชการและสถาบันทางการเมืองที่ต่างเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดผลการเลือกตั้ง และมีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรรัฐลงสู่และภายในท้องถิ่นเพื่อผลิตซ้ำความชอบธรรมและอำนาจทางการเมืองในเครือข่ายอุปถัมภ์ของตน⁷⁸

4.3.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายใต้กระบวนการ “ขายตรง” ของ “ทัวรันกขมื่น”

ชัยชนะของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 ด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 200 ที่นั่ง และ 48 ที่นั่งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจำนวน 500 ที่นั่ง และการรวบรวมพรรคเสรีธรรมซึ่งมีที่นั่งของ ส.ส. จำนวน 14 ที่นั่งจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทำให้พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่มีเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร และสามารถขึ้นเป็นแกนนำที่มีอำนาจต่อรองสูงสุดในการจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคชาติไทย ชาติพัฒนา และความหวังใหม่ ซึ่งในเวลาต่อมา พรรคความหวังใหม่ได้ยุบพรรครวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยด้วยเช่นกัน ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคแกนนำในรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสูงถึง 298 เสียง หรือเป็นสัดส่วน 3 ใน 5 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมดในสภา⁷⁹ และมีผลในการสร้างความเข้มแข็งอย่างมากของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในตัวของผู้บริหารระดับสูงที่มีบทบาทเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐบาลด้วย เพราะการลงคะแนนเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านมติการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะเกิดขึ้นไม่ได้ ด้วยจำนวนเสียงในสภาฯ ที่ฝ่ายค้านมีอยู่

ในด้านหนึ่ง ชัยชนะของพรรคไทยรักไทย เป็นชัยชนะทางการเมืองที่ได้ขีดขาดของพรรคการเมืองซึ่งเพิ่งตั้งขึ้นมาใหม่ และมีแนวทางการหาเสียงด้วยการนำเสนอความแตกต่างทั้งในด้านของผู้นำ และในความเป็นนักธุรกิจผู้มีความสามารถในการบริหารจัดการสูงและประสบความสำเร็จอย่างสูงจากธุรกิจโทรคมนาคมในภาคการผลิตสมัยใหม่ รวมถึงแนวนโยบายที่มีความ

⁷⁸ นาดตาชา วคินดิลก, โครงสร้างอำนาจในชุมชนกับการเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีเมืองพัทยา (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

⁷⁹ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, Thaksin: The Business of Politics in Thailand (Chiang Mai: Silksworms Book, 2004), p. 89.

ชัดเจนอย่างสูง และมีลักษณะเปิดกว้างและเอื้อประโยชน์ต่อหมู่คนจำนวนมากในภาคนอกระบบ ภาคเกษตร และภาคชนบท อาทิ แผนนโยบายหลัก 3 นโยบายที่ได้มีการแถลงต่อประชาชน ได้แก่ นโยบายสวัสดิการสุขภาพ หรือ 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายพักหนี้เกษตรกรเป็นเวลา 3 ปี หรือนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชน เป็นสำคัญ⁸⁰ และสำหรับหลายฝ่าย ความพิเศษของชัยชนะทางการเมืองนี้อยู่ที่ลำดับเวลาของการเลือกตั้ง เพราะเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ได้ถูกออกแบบมาด้วยวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการเมืองที่เต็มไปด้วยการแก่งแย่งแข่งขัน และช่วงชิงอำนาจและช่องทางในการจัดสรรทรัพยากรของทั้งภาครัฐและเอกชนระหว่างกลุ่มก๊วนทางการเมืองต่างๆ ผ่านการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นและการซื้อขายคะแนนเสียงเพื่อประกันผลการเลือกตั้ง⁸¹

แต่ในอีกด้านหนึ่ง ชัยชนะทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยในครั้งนี้ได้แสดงออกถึงรูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นผลมาจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจการเมืองและปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทยเพื่อแย่งชิงพื้นที่ โอกาส และอำนาจในการเข้าถึงการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ และเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์และมีพลวัตซับซ้อนการเปลี่ยนแปลงอย่างสูง⁸² โดยภาพที่ปรากฏออกมาเมื่อปี 2544 คือภาพที่กลุ่มทุนได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างเต็มตัวและจริงจัง หลังจากที่พื้นที่ทางการเมืองได้เปิดขึ้นเมื่อสงครามเย็นได้สิ้นสุดลงและอำนาจทางการเมืองของฝ่ายทหารในไทยได้เริ่มเสื่อมถอยลง ก่อให้เกิดพื้นที่ว่างสำหรับภาคประชาสังคมที่ได้สร้างแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมือง และเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และในขณะเดียวกัน วิฤติทางเศรษฐกิจที่เริ่มต้นเมื่อปี 2540 ได้ปลี่ยนฐานและอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนภายในประเทศเป็นจำนวนมาก พร้อมส่งสัญญาณเตือนถึงกลุ่มทุนที่ยังเหลือรอดจากวิฤติทางเศรษฐกิจถึงความเสี่ยงที่มาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ และความสำคัญของการเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาครัฐกิจ เพราะนโยบายที่ผิดพลาดและความไม่แน่นอนของภาครัฐคือความเสี่ยงที่มีต้นทุนสูงเกินกว่าที่กลุ่มทุนจะยินยอมรับ⁸³ โดยเฉพาะกลุ่มทุนที่อยู่ในภาคธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกและอยู่ในภาคการผลิตสมัยใหม่ (modern

⁸⁰ Ibid, pp.84-88.

⁸¹ James Ockey, "Political Parties, Factions, and Corruption in Thailand," *Modern Asian Studies* 28,2 (1994): 251-277.

⁸² Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand* (Thailand: NIAS Press, 2005), pp. 1-4.

⁸³ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin : The Business of Politics in Thailand*, pp. 16-18.

sector) ซึ่งมีการเชื่อมโยงเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกและมีมูลค่าการลงทุนที่สูง เช่น ธุรกิจเทคโนโลยีและโทรคมนาคม และกลุ่มทุนที่อิงติดอยู่กับตลาดภายใน เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หรือธุรกิจบันเทิง ที่ต่อมาตัวแทนของกลุ่มทุนในภาคสมัยใหม่ที่มีฐานในภาคเมือง ได้ร่วมกันตั้งพรรคการเมืองขึ้น และได้กลายเป็นเครือข่ายทางการเมืองที่สำคัญของพรรคไทยรักไทย⁸⁴ ก่อนที่จะขยายวงรวมเข้ากับกลุ่มธุรกิจ การเมืองและสังคมกลุ่มอื่น รวมถึงกลุ่มผลักดันทางการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองอื่นด้วย ดังนั้น การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยจึงเป็นการเถลิงอำนาจของกลุ่มทุนที่เข้าควมรวมอำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของทหารหรือราชการนำหน้า แต่อาศัยฐานสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจ การเมือง และประชาชนจำนวนมาก ถึงแม้ว่าโครงสร้างทางการเมืองยังจะไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ และยังมีกรรายงานว่า ยังคงมีการใช้เงินซื้อเสียงในพื้นที่ต่างๆ อย่างแพร่หลายในการเลือกตั้งปี 2544⁸⁵

สิ่งที่ตามมาคือการปรับเปลี่ยนของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมไทย เพราะเมื่อพรรครัฐบาลเสียงข้างมากที่มีผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและธุรกิจทับซ้อนกันอยู่⁸⁶ แม้จะได้มาซึ่งอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เพียงพอต่อการปิดกั้นการตรวจสอบและคานอำนาจจากฝ่ายค้าน แต่อำนาจทางการเมืองที่ได้มาไม่ได้เป็นที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในกรณีของพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคใหม่และจำเป็นที่จะต้องพึ่งฐานคะแนนเสียงและเครือข่ายอุปถัมภ์ในท้องถิ่นของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นต่างๆ เพื่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง แต่อุปสรรคสำคัญอยู่ที่พฤติกรรมของกลุ่มนักการเมืองจากท้องถิ่นที่อิงติดอยู่กับผลประโยชน์เป็นหลักและพร้อมที่จะย้ายไปยังพรรคการเมืองที่สามารถเสนอผลประโยชน์ที่เป็นที่พอใจ โดยการเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทยไม่ได้เป็นการรับประกันถึงการเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเมืองของทางกลุ่มการเมือง เพราะพื้นฐานของเหตุปัจจัยในการเข้าร่วมยังคงอยู่ที่เรื่องของผลประโยชน์เป็นสำคัญ ทำให้ผู้นำพรรคไทยรักไทย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ต้องทำหน้าที่เป็นเสมือนแกนกลางที่คอยต่อรอง และในหลายครั้งก็ต้องต่อสู้กับกลุ่มต่างๆ ภายในพรรค เพื่อให้กลุ่มบริหารเหล่านี้ไม่แตกตัวออกและเลือกที่จะคงอยู่ภายใต้หน่วยการเมืองที่ใหญ่ที่สุดที่ถูกสร้างขึ้นมาในชื่อ พรรคไทยรักไทย ด้วยการดำเนินกระบวนการ

⁸⁴ Ukrist Pathmanand, "The Thaksin Shinawatr Group: A Study of the Relationship between Money and Politics in Thailand," *Copenhagen Journal of Asian Studies* 13 (1998): 60-81.

⁸⁵ James Ockey, "Change and Continuity in the Thai Political Party System," *Asian Survey* 43,4 (2003): 671-672.

⁸⁶ พิจารณารายละเอียดของกลุ่มทุนที่แอบอิงอยู่ในพรรคไทยรักไทยได้ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "ทักษิณมิกซ์," ใน *ข่าวและทักษิณมิกซ์*, จูไรรัตน์ แสนใจรักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิถิตรรศน์, 2547), หน้า 113.

ประนีประนอมผ่านกลไกการแลกเปลี่ยนและจัดสรรผลประโยชน์และการสร้างแรงจูงใจที่แบบยล⁸⁷ ทำให้อุปสรรคที่เกิดจากการแข่งขันของกลุ่มการเมืองภายในพรรคเป็นหอกข้างแคร่ หรือความเสี่ยงที่แฝงตัวอยู่ในโครงสร้างของพรรคที่ผู้นำพรรคจำเป็นต้องให้ความสนใจและทำการบริหารจัดการ

นอกเหนือจากความพยายามในการควบคุมระบบราชการเพื่อสร้างอำนาจที่เพิ่มขึ้นให้แก่ฝ่ายบริหาร ผ่านการปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและการแทรกแซงระบบราชการ โดยเฉพาะการกำหนดทิศทางหน่วยงานราชการที่ถือได้ว่ามีอำนาจในการปฏิบัติการ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม⁸⁸ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผ่านการโยกย้ายบุคคลซึ่งมีความเกี่ยวพันและสายสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายบริหาร ให้เข้าไปมีอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อคอยสนับสนุนและช่วยเหลือเมื่อมีความจำเป็น⁸⁹ หนึ่งในยุทธวิธีซึ่งแกนกลางของพรรคไทยรักไทยได้นำมาใช้ในการสร้างอำนาจต่อรองที่เหนือกว่า คือการลิดรอนอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น ด้วยการใช้กลไกอำนาจรัฐในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น การประกาศสงครามกวาดล้างยาเสพติด และการปรับให้หน่วยใต้ดินกลายเป็นสลากกินแบ่ง 2 ตัว 3 ตัว อย่างถูกกฎหมาย⁹⁰ ซึ่งเป็นการตัดช่องทางหารายได้ของเจ้าพ่ออุปถัมภ์และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เพราะเมื่อขาดรายได้จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตนเคยได้ ความจำเป็นที่จะต้องเข้าสู่เครือข่ายทางการเมืองเพื่อพึ่งพิงการอุปถัมภ์จากส่วนกลางจะมีเพิ่มสูงขึ้น หรืออย่างน้อยกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น ก็จะไม่มียุทธวิธีเพียงพอกที่จะทำความเสียหายต่อพรรครัฐบาลอย่างมีนัยสำคัญได้ ในขณะเดียวกัน ได้มีการสร้างช่องทางเชื่อมต่อระหว่างสัญลักษณ์ของอำนาจส่วนกลางของพรรคไทยรักไทย หรือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับประชาชนในท้องถิ่น ผ่านรายการวิทยุนายทศพรประชาชนทุกวันเสาร์ตอนเช้า หรือการตั้งตู้จดหมายร้องทุกข์ และร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรี⁹¹ เพื่อสร้างการรับรู้และสายสัมพันธ์โดยตรงระหว่างประชาชนใน

⁸⁷ James Ockey, "Change and Continuity in the Thai Political Party System," *Asian Survey* 43: 673-678.

⁸⁸ โปรดดูรายละเอียดและข้อมูลเพิ่มเติม รวมถึงการวิเคราะห์ ในประเด็นเรื่องของการเข้าแทรกแซงสถาบันทหารของรัฐบาลทักษิณได้ใน Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*, pp.134-157.

⁸⁹ "บทความพิเศษ: อำนาจที่"กระชับ"มากขึ้น ของ พ.ต.ท.ทักษิณ หลัง"ย้ายทหาร-หรือตำรวจ"ตั้งตู้ว่าชี้อิโ", *มติชนสุดสัปดาห์* (29 สิงหาคม 2546): 11.

⁹⁰ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, "มิติที่หลากหลายในเรื่องของ "อำนาจ" ใน "อุตสาหกรรมงานวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจและนวัตกรรมท้องถิ่น," *รัฐศาสตร์สาร* 27: 135.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

ท้องถิ่นและนายกรัฐมนตรีนในส่วนกลาง ทอนความเข้มข้นของเครือข่ายอุปถัมภ์ในท้องถิ่น และเพิ่มความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่อำนาจรวมศูนย์ในส่วนกลาง

ในขณะเดียวกัน เมื่อได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของพรรคไทยรักไทยกับประชาชนในท้องถิ่น การตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงว่าจะลงคะแนนเสียงให้พรรครัฐบาลได้กลับมาทำหน้าที่อีกหรือไม่นั้น ไม่ได้มีการรับประกันอันใด ซึ่งนับเป็นความเสี่ยงที่ส่งผลให้รัฐบาลที่นำโดยพรรคไทยรักไทยมีแรงจูงใจในการสร้างสินค้าทางการเมืองในรูปของผลงานของรัฐบาลที่เป็นรูปธรรมเพื่อเสนอต่อผู้บริโภคนโยบายหรือประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายในภาคชนบทและเกษตร ด้วยวัตถุประสงค์ในการสร้างคะแนนนิยมและความชอบธรรมเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองในระบบรัฐสภา โดยได้ดำเนินต่อตามแนวทางที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 ด้วยการสร้างความต่อเนื่องให้กับแนวนโยบายที่เป็นรูปธรรมและมีลักษณะเปิดแก่คนจำนวนมากเพื่อให้เกิดการรับรู้และเห็นถึงการเกิดขึ้นได้ภายในกรอบเวลาที่กำหนด⁹² ซึ่งจะสามารถเปลี่ยนเป็นคะแนนนิยมต่อตัวพรรคได้ในส่วนหนึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นในระยะสั้นก็ตาม โดยการดำเนินการจะกระทำผ่านกลไกอำนาจของรัฐและใช้ทรัพยากรและช่องทางที่ระบบราชการมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรืองบประมาณของรัฐ เป็นต้น ซึ่งการผลิตและดำเนินนโยบายจะเป็นไปตามหลักการยุทธศาสตร์การพัฒนาทวิวิถี (Dual Track Development Strategy) ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างศักยภาพของตลาดภายในผ่านการกระตุ้นการบริโภคภายในด้วยนโยบายเอื้ออาทรและเงินผัน เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชน เป็นต้น⁹³ จนนโยบายในลักษณะเช่นนี้ ได้รับการขนานนามว่า “นโยบายประชานิยม” ตามอย่างนโยบายประชานิยม (populist policies) ในประเทศแถบละตินอเมริกา⁹⁴

⁹² บุญศรี ยี่หะ, นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ : การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย, หน้า 185-186.

⁹³ พิจารณารายละเอียดของยุทธศาสตร์การพัฒนาทวิวิถีของรัฐบาลไทยรักไทย 1 ได้ใน อภิชาติ สถิตนิรามัย และ ดวงมณี เลาวกุล, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาทวิวิถี : ความสำเร็จและความล้มเหลว,” เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2548 เรื่อง การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ความก้าวหน้า และ ความล้มเหลว เสนอที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 14 มิถุนายน 2548.

⁹⁴ คำว่า “ประชานิยม” เป็นคำที่ถูกใช้เพื่ออ้างอิงนโยบายประชานิยมของประเทศในแถบละตินอเมริกา แต่ในกรณีของประเทศไทยเอง คำว่า “นโยบายประชานิยม” น่าจะหมายถึง นโยบายที่เป็นที่นิยมของประชาชน (popular policy) ที่ไม่จำเป็นจะต้องมีรายละเอียดหรือนัยที่เหมือนกับในกรณีของประเทศในแถบละตินอเมริกา เพราะบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมมีความแตกต่างกัน และปัจจัยผลักดัน รวมทั้งรายละเอียดและแนวทางการดำเนินการ มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เพราะนโยบายประชานิยมในประเทศแถบละตินอเมริกา มีกลุ่มเป้าหมายคือกลุ่มแรงงานในตัวเมือง โดยเฉพาะสหภาพแรงงาน และมีการแทรกแซงนโยบายเศรษฐกิจในระดับมหภาค ด้วยการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน

ในอีกด้านหนึ่ง การกำหนดนโยบายที่รู้จักกันในชื่อ “นโยบายประชานิยม” เป็นการตอบสนองต่อข้อจำกัดในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเป็นทางการของประชาชนในภาคนอกระบบ ภาคเกษตร และภาคชนบท เนื่องด้วยความพยายามของผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่มีความต้องการที่จะกำกับควบคุมบทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อและกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น ในกระบวนการทางการเมืองที่มีรัฐสภาและการเลือกตั้งเป็นที่ตั้ง ความหวังดีดังกล่าวได้กลายมาเป็นเงื่อนไขในการสร้างข้อจำกัดในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการกำหนดว่าผู้ที่มีสิทธิจะลงสมัครรับเลือกตั้งจำเป็นต้องจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเป็นอย่างต่ำ และให้มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรในสัดส่วนร้อยละ 20 ของจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่จะได้จัดสรรให้แก่ ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรคที่จะต้องมีการลงคะแนนเสียงแยกออกจากคะแนนเสียงที่จะลงให้แก่ ส.ส. ท้องถิ่น ซึ่งข้อกำหนดเหล่านี้ได้กีดกันบุคคลในภาคชนบทและนอกระบบจำนวนมากออกจากกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ และมีความโน้มเอียงต่อภาคเมืองและพรรคการเมืองใหญ่ที่มีผู้นำที่เข้มแข็งและมีอำนาจเด็ดขาด⁹⁵ ทำให้ประชาชนผู้ซึ่งไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดและจัดสรรทรัพยากรของรัฐ มีแนวโน้มที่จะอ่อนไหวต่อแรงจูงใจในการเข้าสู่เครือข่ายของฝ่ายการเมืองในส่วนกลาง ซึ่งถ้าพิจารณาเพิ่มเติมจะพบว่า กระบวนการ “ประชานิยม” ที่ได้มีการพัฒนาเข้าสู่รูปแบบที่มีความ “เข้าถึง” ประชาชนในลักษณะต่างๆ เป็นกระบวนการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มต่างๆในสังคมไทย โดยที่นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารจากส่วนกลางได้กุมอำนาจไว้ได้มากกว่ากลุ่มอื่น และมีแนวโน้มที่จะทำการลดทอนอำนาจต่อรองของฝ่ายต่างๆ ให้น้อยลง โดยเฉพาะอิทธิพลทางสังคมและการเมืองในท้องถิ่น เพื่อแย่งชิงอำนาจการต่อรองและควบคุมที่สูงกว่า ดังนั้น ความพยายามในการหาแรงสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นเพื่อนำไปแลกกับอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรในส่วนกลาง จะเป็นแนวโน้มสำคัญที่กลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นและฝ่ายการเมืองจากส่วนกลางจะได้เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์และแข่งขันกันผ่านกระบวนการทางการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

อย่างไรก็ดี ความพยายามที่ข้ามคนกลางทางการเมืองและลดอำนาจของกลุ่มการเมืองที่มีฐานอิทธิพลในท้องถิ่นดูจะยังไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะข้อจำกัดในการรับรู้ถึงผลตอบรับต่อนโยบายประชานิยม ไม่ว่าจะป็นทั้งในมิติเวลาหรือข้อมูล ทำให้ไม่สามารถทราบได้อย่างชัดเจนว่าความนิยมที่พรรคไทยรักไทยได้รับจะมีศักยภาพเพียงพอต่อการถูกแปรเป็นคะแนนเสียงและความ

ไพโรจน์ วงศ์วิมานนท์ และ นवलน้อย ตริรัตน์, “ตลาดการเมือง ประชานิยม และอนาคตเศรษฐกิจสังคมไทย,” ใน 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย, กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนवलน้อย ตริรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 137-158.

⁹⁵ Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*, pp. 215.

จรัลภักดีเพียงใดในระยะยาว เพราะถึงแม้ว่าพรรคไทยรักไทยจะมีสาขาของพรรคในท้องถิ่น แต่ผู้ ที่ควบคุมสาขาจะเป็นนักการเมืองหรือคนในท้องถิ่นเอง ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการรวมศูนย์อำนาจ และไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างไร ในขณะที่เดียวกัน เมื่อกลุ่มการเมืองภายในพรรคมีการแสดงออกถึงความไม่พอใจและข้อขัดแย้ง ทางผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองด้วยกันเอง หรือระหว่างกลุ่ม การเมืองและแกนกลางของพรรค แรงกดดันเหล่านี้มีผลให้พรรคไทยรักไทยจำเป็นที่จะต้องดำเนิน มาตรการระยะสั้นต่างๆ เช่น การปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อการจัดสรรโควตาตำแหน่งทางการเมืองให้ ลงตัว⁹⁶ เป็นต้น และถึงแม้ว่าทางพรรคการเมืองต่างๆจะมีความพยายามในการเข้าถึงกลุ่มฐาน ทางการเมืองท้องถิ่นด้วยการสานสายสัมพันธ์กับองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สายสัมพันธ์ ยังคงอยู่บนผลประโยชน์ที่มีลักษณะชั่วคราวและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้บทบาทของ พรรคการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในพื้นที่ท้องถิ่น⁹⁷ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึง อำนาจการต่อรองของกลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทยที่ยังดำรงอยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพ เพียงพอต่อการเจรจาต่อรองและสร้างแรงกดดันต่อเสถียรภาพของพรรคไทยรักไทย ถึงแม้จะมี ความพยายามในการลดอำนาจในการต่อรอง แต่เพราะกลุ่มการเมืองเหล่านี้ยังคงรักษาฐานะของ คนกลางทางการเมืองไว้ได้ ผ่านการรักษาอิทธิพลและฐานคะแนนเสียงในพื้นที่ของตนอย่างมั่นคง ทำให้เงื่อนไขทางการเมืองที่สำคัญยังดำรงอยู่

4.3.3 กระบวนการปรับตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่น

เพราะ “ทวิรัตน์ขมิ้น” เป็นกระบวนการที่กระทำโดยผู้นำรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย ที่ ได้รับการอำนวยความสะดวกผ่านโครงสร้างของระบบราชการทั้งจากส่วนกลางและภูมิภาค และ สรุปลงด้วยการตัดสินใจจากคณะรัฐมนตรีที่ประกอบไปด้วยผู้ใกล้ชิดคณบดีรัฐมนตรี จึงนับเป็น หนึ่งในความพยายามที่จะสร้างแรงกดดันสะท้อนต่อสมดุลของโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ใน ท้องถิ่นที่ได้กลายมาเป็นอุปสรรคต่อการรักษาไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองที่มีเสถียรภาพและต่อเนื่อง โดยการพิจารณาถึงการปรับตัวที่ตามมาของกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นหลังจาก “ทวิรัตน์ขมิ้น” จะช่วย ให้เห็นเข้าใจได้ถึงบางแง่มุมของความสัมพันธ์ระหว่าง “ทวิรัตน์ขมิ้น” และการเปลี่ยนแปลง

⁹⁶ “ทักษิณ’ ผวาโพลล์ทรท. วุฒิต่ำ 250,” กรุงเทพธุรกิจ (8 ตุลาคม 2547): 20.

⁹⁷ วรุฒม์ เจตย์ภัทรนาท, ความเกี่ยวข้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมือง (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2541).

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่นที่รัฐบาลไทยรักไทย 1 ได้เพียรพยายามดำเนินการมาโดยตลอด

4.3.3.1 การปรับตัวของพรรคการเมืองและนักการเมือง

ในฐานะกลุ่มผลักดันทางการเมือง (political pressure group) ที่รวมไว้ด้วยพรรคการเมืองและนักการเมือง การปรับตัวของผู้เล่นทางการเมืองที่มีบทบาทในท้องถิ่นทั้งในระดับตัวบุคคลและสถาบันจะเป็นข้อสังเกตที่นำไปสู่ความเข้าใจของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แปรเปลี่ยน เพราะผู้กระทำหลักของ “ท้าวرنกขมื่น” มีแรงจูงใจในการสร้างแรงกดดันและชี้แนะต่อกลุ่มผลักดันทางการเมืองที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการเสนอผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับการถูกผสมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยทางการเมืองเดียวกัน หรือการลดอำนาจในการสร้างแรงผลักดันของกลุ่มทั้งภายในและนอก อีกทั้งเรื่องของการแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นหรือความขัดแย้งภายในพรรคเอง และการดำเนินกระบวนการเสนอผลประโยชน์ที่เหมาะสม ต่างมีส่วนส่งผลให้เกิดความพอใจหรือการเปลี่ยนสถานะสมาชิกภาพจากกลุ่มการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ เข้าแอบอิงกับแกนกลางของพรรค

กรณีของการควมรวมพรรคชาติพัฒนาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทยในช่วงทำปี 2547 เป็นภาพของการปรับตัวของพรรคการเมืองที่เป็นผลมาจาก “ท้าวرنกขมื่น” ที่ชัดเจนที่สุด โดยในช่วงต้นปี 2547 พรรคชาติพัฒนาได้ถูกปรับออกจากรัฐบาลและได้เปลี่ยนสถานะเป็นพรรคฝ่ายค้านร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์ แต่พรรคชาติพัฒนาก็ไม่ได้เป็นฝ่ายค้านนานนัก เมื่อทางพรรคมีมติเป็นเอกฉันท์ให้มีการยุบพรรคเพื่อควมรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ในวันที่ 10 สิงหาคม 2547⁹⁸ ภายหลังจากการ “ท้าวرنกขมื่น” โปรแกรมที่ 1 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่นายกรัฐมนตรียุ่ได้มีการเดินทางไปยังจังหวัดที่มีฐานคะแนนเสียงของพรรคชาติพัฒนาอยู่ ไม่ว่าจะเป็จังหวัดอุดรธานี มหาสารคาม นครราชสีมา และชัยภูมิ รวมทั้งได้ร่วมทำการผัดหมี่กับนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา และเดินทางไปนมัสการหลวงพ่อกุณด้วยกัน โดยเมื่อพิจารณาถึงผลของการ “ท้าวرنกขมื่น” ที่จังหวัดนครราชสีมาแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีการอนุมัติโครงการงบประมาณตามรายละเอียดในตาราง พร้อมด้วยจำนวนงบประมาณได้รับการจัดสรรจริง

จะพบว่า 4 จังหวัดที่มี ส.ส. ของพรรคชาติพัฒนาอยู่ ต่างมีจำนวนเงินที่ได้รับการอนุมัติและจัดสรรในระดับที่สูง โดยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้แก่จังหวัดทั้งหมด 52 จังหวัดในโปรแกรมการท้าวร์ทั้ง 3 โปรแกรมของ “ท้าวرنกขมื่น” จะมีอัตราส่วนที่สูงถึงร้อยละ 10.80 และคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 37.94 เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้แก่จังหวัดในโปรแกรมการ “ท้าวرنกขมื่น” ครั้งที่ 1 และเมื่อพิจารณาถึงจำนวนเงิน

⁹⁸ “มติเอกฉันท์27-0ให้ยุบพรรคชพน.,” ไทยรัฐ (11 สิงหาคม 2547): 1.

งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจริง จะมีอัตราส่วนต่องบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจริงของจังหวัดทั้งหมดที่อยู่ในโปรแกรมการ “ทิวทัศน์ขมิ้น” ทั้ง 3 โปรแกรมเป็นอัตราส่วนร้อยละ 18.91 และคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 41.42 เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนงบประมาณที่จังหวัดในโปรแกรมการ “ทิวทัศน์ขมิ้น” ครั้งที่ 1 ได้รับการจัดสรรจริง ในขณะที่จำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรรจริง จะคิดเป็นร้อยละ 68.02 ของจำนวนเงินที่คณะกรรมการรัฐมนตรีได้อนุมัติให้แก่จังหวัดทั้ง 4 นี้

ตาราง 4.3 จำนวนโครงการและงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการและจำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจริงตามรายจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคชาติพัฒนา

ลำดับที่	จังหวัด	จำนวนโครงการ	จำนวนเงินที่กรมอนุมัติโครงการ	จำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรร
1	อุดรธานี	8	1,589,445,100	1,191,594,000
2	มหาสารคาม	10	1,052,000,000	769,999,820
3	นครราชสีมา	8	1,550,640,000	820,120,000
4	ชัยภูมิ	3	740,000,000	572,951,417
รวม		29	4,932,085,100	3,354,665,237

ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทิวทัศน์ขมิ้น) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548

และเมื่อพิจารณาถึงพื้นที่ที่เป็นฐานที่มั่นที่มีความสำคัญที่สุดของพรรคชาติพัฒนา ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา ที่มีจำนวน ส.ส. ของพรรคชาติพัฒนาอยู่ถึง 10 เขตการเลือกตั้ง จากทั้งหมด 17 เขตเลือกตั้ง จะพบว่า โครงการที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการต่างเป็นโครงการชลประทานในการแก้ปัญหาน้ำระยะปานกลางทุกโครงการ และได้มีการจัดสรรงบประมาณไปแล้ว 2 โครงการที่มีมูลค่าถึง 820,120,000 บาท และด้วยระยะเวลาในการดำเนินการแล้ว โครงการระยะปานกลางจะเป็นเหมือนเงื่อนไขผูกพันหนึ่งในการแลกเปลี่ยนทางการเมืองที่มีการเดิม “เชื้อ” ไว้ก่อนที่จะมาทำการจัดสรรกันทีหลัง พร้อมทั้งมีโครงการจ้างที่ปรึกษาศึกษาความเหมาะสมในการพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำบริเวณที่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ที่ไม่ซับซ้อนและรับประกันถึงผลเป็นไปที่จะเพิ่มเติมตามมา⁹⁹ และตามรายงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี จะพบว่า นายสุวัจน์

⁹⁹ สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคนอื่น, คอร์รัปชัน: ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ (กรุงเทพฯ: สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), หน้า 33-46.

ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา เมื่อได้มีการยุบรวมพรรคเข้าพรรคไทยรักไทยแล้ว ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองนายกรัฐมนตรี และโควตาทางการเมืองได้ถูกจัดแบ่งเพิ่มเติมให้แก่นายอนุทิน ชาญวีรกูล กรรมการผู้จัดการบริษัท ซีโน-ไทย (มหาชน) จำกัด ซึ่งเป็นลูกชายของนายชวรัตน์ ชาญวีรกูล ผู้ซึ่งมีความสนิทสนมกับพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคคนแรกของพรรคชาติพัฒนา ตั้งแต่สมัยที่พล.อ.ชาติชาย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และนายชวรัตน์เองยังเป็นนายทุนคนสำคัญของพรรคชาติพัฒนา มาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งพรรค¹⁰⁰ โดยนายอนุทินได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข แทนที่นางสิริกร มณีรินทร์ ซึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามโควตาส่วนตัวของ นายกรัฐมนตรี¹⁰¹ ถึงแม้ว่านายอนุทินจะมีภูมิหลังการศึกษาและการทำงานด้านวิศวกรรมและการก่อสร้างเป็นหลัก และไม่มีประสบการณ์การบริหารงานด้านสาธารณสุข¹⁰² แต่การเสนอตำแหน่งทางการเมืองสามารถพิจารณาได้ในกรอบของการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้อุปถัมภ์รายสำคัญของ พรรคชาติพัฒนา

นอกจากนี้ หนึ่งในหน้าที่ของนายสุวัจน์ในฐานะรองนายกรัฐมนตรี คือการรับผิดชอบเขตตรวจราชการที่ 13 ที่รวมจังหวัดนครราชสีมาและชัยภูมิเข้าไว้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขแรงจูงใจและข้อ ผลประโยชน์ที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นโครงการงบประมาณ ตำแหน่งทางการเมือง และอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบในการดำเนินการในพื้นที่ที่เป็นฐานอิทธิพลทางการเมืองของตน โดยผลประโยชน์คือการ ที่พรรคชาติพัฒนาได้มีมติเป็นเอกฉันท์ที่จะยุบรวมพรรคเข้าเป็นส่วนหนึ่งในพรรคไทยรักไทย ในขณะที่พรรคไทยรักไทยได้ควมรวมนฐานคะแนนเสียงในพื้นที่เก่าของพรรคชาติพัฒนาเข้ามาด้วย เช่นกัน

กรณีของการควมรวมพรรคชาติพัฒนาเข้าสู่พรรคไทยรักไทยจึงเป็นการแสดงออกถึงการ ปรับตัวของพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็ก และไม่มีอำนาจต่อรองที่เพียงพอต่อการคงสถานะของ ตนเองในฐานะพรรคการเมืองที่เป็นอิสระได้ตั้งแต่ก่อน เพราะในด้านหนึ่ง การเมืองที่แอบอิงอยู่กับ ผลประโยชน์และการประสานเข้ากันของกลุ่มการเมืองทั้งหลายผ่านการแลกเปลี่ยนและจัดสรร

¹⁰⁰ ปรีชา อุปโยคิน และ สุรีย์ กาญจนวงศ์, รายงานการวิจัย เรื่อง พ่อค้าและนักธุรกิจกับระบบรัฐสภา ไทย (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า187.

¹⁰¹ “ตามโม“สุวัจน์”ผงดัดนั่งรองนายกฯ-เต็ง”ประมวล-สิริกร”พัน,” ผู้จัดการออนไลน์ (30 มิถุนายน 2547), แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/asp-bin/mgrView.asp?NewsID=9470000015489> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

¹⁰² พิจารณาถึงประวัติการศึกษาและการทำงานในเบื้องต้นของนายอนุทิน ชาญวีรกูล ได้ใน เว็บไซต์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, แหล่งที่มา: <http://www.cabinet.thaigov.go.th/Anutin.htm> ณ วันที่ 16 สิงหาคม 2549.

ผลประโยชน์เป็นหลักนั้น ไม่ได้สร้างฐานทางการเมืองที่ยั่งยืนให้แก่พรรคการเมืองในระบบ ซึ่งต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันบนพื้นฐานของผลประโยชน์เป็นสำคัญ และในอีกด้านหนึ่ง การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทยในระบบการเมืองไทย ที่เป็นพรรคซึ่งมีความพร้อมทางด้านทุน การจัดการ และการสร้างสินค้าทางการเมืองที่ได้รับผลตอบแทนในวงกว้าง เป็นปรากฏการณ์ที่ทำลายดุลยภาพของธนาภิการเมือง ที่ตั้งอยู่บนพลวัตของการเคลื่อนย้ายของกลุ่มการเมืองและความไม่มีเสถียรภาพของพรรคการเมืองเป็นหลัก เพราะระบบการเมืองที่เป็นเหมือนตลาด เมื่อมีการเกิดขึ้นของผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีอำนาจทุนสูงกว่าผู้ผลิตรายอื่น และมีข้อได้เปรียบจากขนาด (economy of scale) แนวโน้มการผูกขาดจะมีสูง โดยเฉพาะถ้ามีการเปลี่ยนแปลงสถาบันที่ทำหน้าที่กำกับพฤติกรรมทางตลาด หรือพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งในกรณีนี้ ต้นทุนในการดำรงอยู่ในระบบจะมีสูง จนทำให้ต้องเกิดการควบรวมขึ้น (merging) ขึ้นเพื่อความอยู่รอด และในกรณีของพรรคชาติพัฒนา เมื่อไม่ได้มีอำนาจและโอกาสในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากร จึงเหมือนเป็นการถูกบีบบังคับให้ต้องเลือกที่จะอยู่ต่อไปโดยรักษารูปแบบเดิม หรือถูกกลืนเข้าสู่หน่วยการเมืองที่ใหญ่และมีอำนาจกว่า

ตารางที่ 4.4 ประเภทโครงการและรายละเอียดโครงการ “ทิวรินกขมิน” ของจังหวัดนครราชสีมา

ประเภทโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม.อนุมัติโครงการ (บาท)	จำนวนเงินที่อนุมัติจัดสรรงบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
ระยะปานกลาง	1. โครงการผันน้ำจากลำสนธิสู่ลุ่มน้ำลำเชียงไกร	8,000,000	N/A	กรมชลประทาน
ระยะปานกลาง	2. โครงการเสริมระดับเก็บกักน้ำ อ่างเก็บน้ำลำพระเพลิง	31,000,000	N/A	กรมชลประทาน
ระยะปานกลาง	3. โครงการผันน้ำจากแม่น้ำป่าสักสู่อ่างเก็บน้ำลำตะคอง	31,000,000	N/A	กรมชลประทาน
ระยะปานกลาง	4. จ้างที่ปรึกษาศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำในการอุปโภค บริโภค ของพื้นที่เมืองและส่วนขยายเมือง บริเวณบ้านด่านเกวียน อ.โชคชัย จ.นครราชสีมา โดยวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ หมายเหตุ : งบประมาณรายจ่ายประจำปี	3,000,000	N/A	กรมโยธาธิการและการผังเมือง

ระยะปานกลาง	5. โครงการสูบน้ำเพิ่มเติมให้แก่หนองน้ำธรรมชาติ	471,770,000	471,770,000	กรมชลประทาน
ระยะปานกลาง	6. โครงการสูบน้ำช่วยเหลือราษฎร อ.ห้วยแถลง	348,350,000	348,350,000	กรมชลประทาน
ระยะปานกลาง	7. โครงการสูบน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภค และการเกษตร	654,520,000	N/A	กรมชลประทาน
ระยะปานกลาง	8. โครงการสูบน้ำจากลำตะคองสู่อ่างเก็บน้ำห้วยบ้านยาง	3,000,000	N/A	กรมชลประทาน
	รวม 8 โครงการ	1,550,640,000	820,120,000	

ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทัวร์นخمมัน) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548

ในลักษณะเดียวกัน นักการเมืองสมาชิกพรรคฝ่ายค้านที่ไม่สามารถต้านทานแรงกดดันจากการที่ไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง เมื่อได้มีการเสนอผลประโยชน์และการสนับสนุนทางการเมืองที่ชัดเจนแล้ว นักการเมืองที่อยู่ในพรรคฝ่ายค้านจะมีแนวโน้มสูงที่จะทำการย้ายจากพรรคที่ตนเคยสังกัดอยู่เพื่อเข้าสู่สมาชิกภาพของพรรคไทยรักไทย เป็นการย้ายเครือข่ายอุปถัมภ์ทางการเมืองเพื่อไปสู่เครือข่ายที่มีโอกาสและผลประโยชน์ที่สูงกว่า โดยได้ปรากฏในกรณีการย้ายพรรคของ ส.ส. ที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้เป็นข่าวอย่างต่อเนื่องตลอดโปรแกรมการเดินทาง “ทัวร์นخمมัน” ทั้ง 3 โปรแกรม อาทิ กรณีการย้ายพรรคของอดีต ส.ส. จำนวน 9 คน ได้แก่

- 1) นายเวรวัต สิริบุญกุล อดีต ส.ส.กาญจนบุรี เขต 3
- 2) นายไพบูลย์ พิมพ์พิสิฐถาวร อดีต ส.ส.กาญจนบุรี เขต 4
- 3) นายพิทักษ์ สันติวงศ์เดชา อดีต ส.ส.พิษณุโลก เขต 1
- 4) นายปัญญา จินาคำ อดีต ส.ส.แม่ฮ่องสอน เขต 1
- 5) นายฉลาด ขามช่วง อดีต ส.ส.ร้อยเอ็ด เขต 2
- 6) นายเกษม ปานอุดมลักษณ์ อดีต ส.ส.นครสวรรค์ เขต 2¹⁰³
- 7) นายทวี สุระบาล อดีต ส.ส.ตรัง เขต 2
- 8) นายสมมารธ เจ๊ะนา ส.ส.ปัตตานี เขต 3

¹⁰³ “ทรท.เปิดตัวคู่มือ 6 ปชป.-3 ขพท.” เว็บไซต์ไทยรัฐ (5 สิงหาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

9) พ.ญ.พรพิชญ์ พัฒนกุลเลิศ ส.ส.นราธิวาส เขต 1¹⁰⁴

โดยที่ได้มีกระแสข่าวออกมาโดยตลอดในเรื่องของการเสนอผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับการย้ายพรรค เช่น การให้เงินสนับสนุนทางการเมืองที่มีจำนวนเป็นเลข 6 หลัก¹⁰⁵ เป็นต้น และเป็นกรณีย้ายพรรคก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ทำการเดินทางตามโปรแกรม “ทัวร์นกขมิ้น” ครั้งที่ 3 ในภาคใต้-กลาง ในขณะที่เดียวกันแนวโน้มการย้ายพรรคดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นด้วยกับพรรคร่วมรัฐบาล เช่น พรรคชาติไทย ที่ได้มีกลุ่มการเมืองที่สำคัญ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มบุรีรัมย์ ที่นำโดยนายเนวิน ชิดชอบ และกลุ่มชลบุรีของนายสนธยา คุณปลื้ม ที่ได้ย้ายจากพรรคชาติไทยเพื่อเข้าสู่พรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2547 โดยได้มี ส.ส. ในกลุ่มทั้ง 2 ที่ได้ย้ายพรรคตามนายเนวิน และนายสนธยา เป็นจำนวน 23 คน¹⁰⁶ และเป็นกรณีย้ายหลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้ทำการตรวจเยี่ยมราชการในจังหวัดของกลุ่ม ส.ส. เหล่านี้แล้ว โดยเฉพาะในกรณีของนายเนวิน ชิดชอบ ที่ได้รับความไว้วางใจและรับมอบหมายภาระหน้าที่ตลอดการเดินทาง “ทัวร์นกขมิ้น”

นอกจากนี้ การ “ทัวร์นกขมิ้น” ยังเป็นกลไกในการลดอำนาจต่อรองของกลุ่มการเมืองบางกลุ่มภายในพรรคด้วย เพราะการ “ทัวร์นกขมิ้น” เป็นกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์ที่อิงติดกับอำนาจของผู้นำ ทั้งในฐานะของผู้นำรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลที่มีจำนวน ส.ส. มากที่สุด และการออกปากอนุมัติโครงการงบประมาณในตอนเดินทางไม่ใช่เป็นการรับประกันว่าจะจะเป็นจริงหรือไม่ เนื่องจากสัญญาที่ให้ไว้ยังต้องผ่านกระบวนการอนุมัติเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรีก่อน รวมถึงกระบวนการทางสภาที่เพิ่มเติมเข้ามาด้วยในกรณีที่ไม่มีการใช้เงินนอกงบประมาณที่สามารถตัดสินใจได้ทันทีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หรือสำนักสลากรินแบ่งรัฐบาล ส่งผลให้การออกปากอนุมัติเป็นการอุดปากให้บรรดา ส.ส. ในกลุ่มการเมืองต่างๆออกเสียงต่อต้านไม่ชัดเจน เพราะกระบวนการ “แจก” ยังไม่สิ้นสุดแค่การเดินทาง แต่เป็นเหมือนเพียงสัญญาที่ส่งไปเพื่อไม่ให้ ส.ส. ในกลุ่มการเมืองเกิดการแตกแถวแตกขบวน

การลดอำนาจของกลุ่มการเมืองของ “ทัวร์นกขมิ้น” จะเป็นส่วนหนึ่งในความพยายามในการเพิ่มอำนาจของแกนกลางพรรค และดำเนินการลดบทบาทและอำนาจต่อรองของกลุ่มการเมืองที่มีท่าทีชัดเจน โดยจะเห็นได้ในกรณีของกลุ่มวังน้ำเย็นที่นายเสนาะ เทียนทอง หัวหน้ากลุ่มวังน้ำเย็นได้เกิดข้อขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในเรื่องของการยุบรวมพรรคชาติพัฒนาเข้ากับพรรคไทยรักไทย เพราะการดำเนินการดังกล่าว จะเป็นการเพิ่มจำนวนกลุ่ม

¹⁰⁴ “3 ปชป.ได้เข้าทรท.,” ไทยรัฐ (7 สิงหาคม 2547): 1.

¹⁰⁵ “อดีต ส.ส.ตบเท้าเข้าไทยรักไทย,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (18 สิงหาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

¹⁰⁶ “สนธยา-เนวิน” นำทีมชบ ทรท.,” เว็บไซต์ไทยรัฐ (24 กรกฎาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2549.

การเมืองภายในพรรคไทยรักไทยให้มากขึ้น ส่งผลให้การแข่งขันภายในพรรคมีสูงขึ้นในการที่จะแย่งชิงให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองและบทบาทที่จะเปิดโอกาสให้เข้าถึงกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์ และผลตอบแทนที่ตามมาจะได้น้อยลงมาด้วย เพราะตำแหน่งและทรัพยากรที่จะจัดสรรได้นั้นมีจำกัด เช่นในกรณีของพรรคชาติพัฒนา จะเห็นได้ว่า 1 เดือนก่อนที่พรรคชาติพัฒนาจะมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยุบพรรครวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ท่ามกลางกระแสข่าวของการยุบรวมพรรคได้ออกมาอย่างต่อเนื่อง นายกรัฐมนตรีได้ตกลงใจให้มีการปรับคณะรัฐมนตรี โดยให้นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภได้เข้าดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ขณะที่ นายประมวล รุจนเสรี หนึ่งในแกนนำกลุ่มวังน้ำยม ได้ถูกปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเปิดพื้นที่ให้นายสุวัจน์ได้เข้ามาในคณะรัฐมนตรี ทั้งที่นายกรัฐมนตรีเองก็ไม่ได้มีคำตอบที่ชัดเจนว่าจะให้นายสุวัจน์เข้ามารับผิดชอบดูแลงานในด้านใด¹⁰⁷ ทำให้กลุ่มวังน้ำยมสูญเสียตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งถูกนำไปจัดสรรให้แก่ผู้นำของกลุ่มการเมืองที่เข้ามาใหม่

4.3.3.2 การปรับตัวของภาคธุรกิจในพื้นที่

ภาคธุรกิจในท้องถิ่นที่ “ทัวร์นทขมึ้น” ได้เดินทางผ่าน มีแนวโน้มที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ทางตรงอันใด นอกจากจะเป็นธุรกิจที่มีการอิงติดอยู่กับฝ่ายการเมือง เพราะโครงการงบประมาณส่วนใหญ่ของ “ทัวร์นทขมึ้น” จะเป็นโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และถึงแม้ว่าธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการรับเหมาก่อสร้างน่าจะได้ประโยชน์ แต่เมื่อถึงเวลาประมูลงานและต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ มีความเป็นไปได้สูงที่ธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยราชการในท้องถิ่นที่รับผิดชอบการดำเนินการ หรือข้าราชการในส่วนกลางที่อยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและฝ่ายการเมืองท้องถิ่นหรือระดับชาติ จะได้เปรียบมากกว่าธุรกิจที่ไม่มีสายสัมพันธ์ดังกล่าว¹⁰⁸ ซึ่งยังคงตรงตามลักษณะการดำเนินงานของธุรกิจในท้องถิ่นของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลอยู่ที่ ส.ส. จำนวนมากมีธุรกิจรับเหมาก่อสร้างอยู่ในพื้นที่ของตนเอง

ในขณะเดียวกัน โครงการก่อสร้างจำนวนมากเป็นโครงการที่มีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น เพราะเป็นโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคในท้องถิ่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้างและบริษัทที่ปรึกษา เช่นในกรณีของโครงการทางหลวงสายสุโขทัย-พิษณุโลก ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการ “ทัวร์นทขมึ้น” ที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรี สำหรับจังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นจังหวัดที่มี ส.ส. ที่สังกัดกลุ่มวังน้ำยมประจำอยู่ 2 เขตการเลือกตั้ง จากทั้งหมด 3 เขตเลือกตั้งของจังหวัด ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2548 โดยกลุ่ม

¹⁰⁷ “ทักษิณกวั๊กมือชน.ชีว 2 รมต.,” ไทยรัฐ (1 กรกฎาคม 2547): 1.

¹⁰⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย, หน้า 151-168.

วังน้ำยมเป็นกลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทยที่นำโดย นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เลขาธิการพรรคไทยรักไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และนายสมศักดิ์ เทพสุทิน ส.ส. บัญชีรายชื่อ พรรคไทยรักไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ณ ปี 2547 และโครงการทางหลวงสายสุขุขทัย-พิษณุโลกนี้ ได้มีการนำไปอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรถึงความไม่โปร่งใสและเชื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง เพราะบริษัทก่อสร้างของบิดานายสมศักดิ์ ในชื่อ บริษัท เทอดไท เทอดตั้ง จำกัด ได้เข้าประมูลโครงการในส่วนการก่อสร้างอื่นของโครงการทางหลวงสายสุขุขทัย-พิษณุโลก ได้แก่ ส่วนทางหลวงหมายเลข 12 ตอน 1 ระยะทาง 18.8 กิโลเมตร และประสบความสำเร็จในการประมูล¹⁰⁹ ซึ่งโครงการดังกล่าวอยู่ภายใต้การดูแลของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม หน่วยงานที่นายสุริยะมีอำนาจสั่งการอยู่ และการเชื่อมโยงของข้อมูลและผู้เล่นในกรณีนี้ แสดงให้เห็นว่าน่าจะมีแนวโน้มที่กลุ่มธุรกิจที่อิงอยู่กับการเมืองจะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการงบประมาณที่มาจาก “ทัวร์นักษมัน” และการอนุมัติงบประมาณอาจจะมีเหตุปัจจัยมาจากประเด็นเรื่องการเมือง เพราะมีการตั้งงบประมาณ เหมือนเป็นการเติม “เชื้อ” ไร่ ด้วยการอนุมัติงบกลางที่มีความคล่องตัวในการอนุมัติเป็นการสร้างข้อสัญญา ก่อนที่จะอนุมัติให้ในภายหลังเมื่อเงื่อนไขของสัญญาได้รับการปฏิบัติตามแล้ว

การปรับตัวของภาคธุรกิจจึงยังจะไม่มีชัดเจนมาก เพราะธุรกิจท้องถิ่นที่ได้ประโยชน์จาก “ทัวร์นักษมัน” ยังคงเป็นธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองเป็นสำคัญ ในด้านหนึ่ง “ทัวร์นักษมัน” จะทำให้ภาคธุรกิจในท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองต้องพึ่งพิงต่อการเมืองส่วนกลางมากขึ้น เพราะแกนกลางของรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย มีอิทธิพลในการดูแลและจัดการกระบวนการจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นที่เพิ่มสูงขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง การที่ภาคธุรกิจยังคงถูกครอบงำด้วยอิทธิพลท้องถิ่น จะหมายความว่า กลุ่มผลักดันทางการเมืองในท้องถิ่นยังคงมีฐานทางเศรษฐกิจ และจะยังคงมีอำนาจเหนือคู่แข่งทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่ไม่ได้มีการแอบอิงอยู่กับการเมือง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁹ “ชวน'สบช่อง คุ่มซักฟอก แทนเสธ.หนั้น,” กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ (17 พฤษภาคม 2547),

แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com/2004/special/apipray/news.php?news=180502.html> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

ตาราง 4.5 ประเภทโครงการ รายละเอียดโครงการทางหลวงสายสุโขทัย-พิษณุโลก ของจังหวัดอุตรดิตถ์ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ประเภทโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ กรม.อนุมัติ โครงการ (บาท)	จำนวนเงินที่ อนุมัติจัดสรร งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
ระยะปานกลาง	ทางหลวงสายสุโขทัย - พิษณุโลก หมายเหตุ : งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2548	700,000,000 (งบปี 48 : 140,000,000 บาท และปี 49-จน จบโครงการ : 560,000,000)	700,000,000 (งบปี 48 : 140,000,000 บาท ปี 49 : 163,333,000 บาท และปี 50-จน จบโครงการ : 396,667,000 บาท)	กรมทางหลวง
	1. ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 11 ตอนอุตรดิตถ์ - เด่นชัย หมายเหตุ : งบกลางปี 2548 และผูกพันงบประมาณปี 2549-จนถึงสิ้นสุดโครงการ	700,000,000 (งบปี 48 : 140,000,000 บาท และปี 49-จน จบโครงการ : 560,000,000)	700,000,000 (งบปี 49 : 140,000,000 บาท และปี 49-จน จบโครงการ : 560,000,000)	กรมทางหลวง
	2. ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 103 ตอนอำเภอวังทอง - อำเภอวัง หมายเหตุ : งบกลางปี 2548 และผูกพันงบประมาณปี 2549-จนถึงสิ้นสุดโครงการ	750,000,000 (งบปี 48 : 150,000,000 บาท และปี 49-จน จบโครงการ : 600,000,000)	N/A	กรมทางหลวง

ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทั่วรั้งกขมั้น) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548

4.3.3.3 การปรับตัวของภาคประชาชน/ประชาสังคม

ในเบื้องต้น ตัวชี้วัดขั้นต้นที่มีความหยابแต่ได้ถูกแสดงออกมาอย่างเด่นชัด ได้แก่ คะแนนเสียงที่พรรคไทยรักไทยได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ปี 2548 โดยในภาพรวม เมื่อพิจารณา “ทวิ์รณกขมึน” เข้ากับปัจจัยอื่นที่พรรคไทยรักไทยและผู้นำได้นำเสนอและดำเนินการ ผลที่เป็นรูปธรรมและชัดเจนที่สุดคือผลคะแนนระบบบัญชีรายชื่อจากการเลือกตั้งทั่วไปปี 2548 ของพรรคไทยรักไทย ที่มีจำนวนทั้งสิ้น 18,993,073 คะแนนเสียง จากการลงคะแนนเสียงระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดจำนวน 31,048,273 คะแนนเสียง¹¹⁰ หรือคิดเป็นร้อยละ 61.17 ของคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งมากกว่าผลคะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยในปี 2544 ที่ได้จำนวนทั้งสิ้น 11,634,142 คะแนนเสียง จากทั้งหมด 28,628,537 คะแนนเสียง¹¹¹ หรือคิดเป็นร้อยละ 40.64 ของคะแนนเสียงทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยจากความสามารถในการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อทำการรวบรวมฐานเสียงและสนับสนุนของพรรคการเมืองอื่น เข้าสู่พรรคตนด้วยการยุบรวมพรรค และในขณะเดียวกัน ผลคะแนนเสียงระบบบัญชีรายชื่อที่ได้เพิ่มถึงหนึ่งในสามได้สะท้อนให้เห็นถึงผลบางส่วนของความพยายามในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแกนของส่วนกลางหรือนายกรัฐมนตรีและประชาชนเพื่อการสนับสนุนทาง ซึ่งได้เป็นที่ประจักษ์ถึงความสำเร็จในระดับหนึ่งด้วยเช่นกัน

เมื่อพิจารณาถึงเสียงสนับสนุนที่มีต่อพรรคไทยรักไทย คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจัยสำคัญที่มีส่วนช่วยให้ชัยชนะทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยเป็นจริงได้ คือ ความเข้มแข็งของระบบอุปถัมภ์ที่ยังดำรงอยู่ในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในระดับที่เรียกว่าถล่มทลาย ซึ่งต่างเป็นภาคที่ “ทวิ์รณกขมึน” ได้มีบทบาทในการอนุมัติโครงการงบประมาณเป็นจำนวนมากและมีอิทธิพลต่อการรวบรวมฐานเสียงและเครือข่ายอุปถัมภ์ผ่านการดึงตัวนักการเมืองท้องถิ่นจากพรรคอื่นให้เข้ามาสู่พรรคไทยรักไทย โดยเฉพาะในจังหวัดที่อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มการเมืองจากพรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับผลประโยชน์ทางตรงจากเครือข่ายอุปถัมภ์ที่ยังดำรงอยู่ผูกติดไว้กับนักการเมืองที่อยู่ในท้องถิ่น โดยพรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเพิ่มขึ้นมา 20 ที่นั่งจากผู้สมัครที่ได้ทำการย้ายจากพรรคการเมืองอื่น เพื่อเข้าชิงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในนามผู้สมัครพรรคไทยรักไทย จาก 10 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ที่ “ทวิ์รณกขมึน” ได้แวะผ่าน โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 4.6

¹¹⁰ “100 ส.ส.บัญชีรายชื่อจาก 3 พรรค,” มติชนรายวัน (121 กุมภาพันธ์ 2548): 11.

¹¹¹ “ผลคะแนนระบบบัญชีรายชื่อ,” ไทยโพสต์ (20 มกราคม 2544): 2.

ตาราง 4.6 รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ย้ายเข้าพรรคไทยรักไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ตามรายจังหวัดในโปรแกรมการ “ทัวรันกขมิน” เขตการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่เคยสังกัด

จังหวัด	เขต	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคไทยรักไทยในปี 2548	พรรคที่เคยสังกัดในปี 2544
อุดรธานี	3	นายวิชัย ชัยจิตตวิมลกุล	ชาติพัฒนา
ร้อยเอ็ด	2	นายฉลาด ชามช่วง	ประชาธิปัตย์
กาฬสินธุ์	2	นางสาวอรดี สุทธิศรี	ชาติไทย
มหาสารคาม	2	นายสุชาติ ศรีสังข์	ชาติพัฒนา
ศรีสะเกษ	3	นายวิวัฒน์ชัย โหดระไวศยะ	ชาติไทย
	5	นายอมรเทพ สมหมาย	ชาติไทย
บุรีรัมย์	1	นายประสิทธิ์ ตั้งศรีเกียรติกุล	ชาติไทย
	2	นางกรรณา ชิดชอบ	ชาติไทย
	3	นายศักดิ์สยาม ชิดชอบ	ชาติไทย
	6	นายโสภณ ชาร์มย์	ชาติไทย
นครราชสีมา	1	นายเทวัญ ลิปตพัลลภ	ชาติพัฒนา
	2	นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล	ชาติพัฒนา
	7	นายพงษ์พิช รุ่งเป้า	ชาติพัฒนา
	8	นายประชาธิปไตย คำสิงห์นอก	ชาติพัฒนา
	9	นายสมศักดิ์ โสมกลาง	ชาติพัฒนา
ชัยภูมิ	1	นายประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์นะ	ชาติพัฒนา
	4	นายวุฒิชัย สงวนวงศ์ชัย	ชาติพัฒนา
	5	นายศรคม ฤาชา	ชาติพัฒนา
สุโขทัย	3	นายสมเจตน์ ลิมปะพันธุ์	ชาติพัฒนา
แม่ฮ่องสอน	1	นายปัญญา จินาคำ	ประชาธิปัตย์
		รวม 20 คน	

ในขณะเดียวกัน พรรคไทยรักไทยเอง ก็ได้มีชัยชนะเหนือพรรคการเมืองอื่นในหลายจังหวัด โดยเฉพาะในจังหวัดที่ “ทัวรันกขมิน” ได้ผ่านไป โดยเป็นเขตที่พรรคประชาธิปัตย์เคยครองอิทธิพลอยู่ถึง 13 เขตเลือกตั้ง จาก 24 เขตเลือกตั้งใหม่ที่พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งปี 2548 หรือมีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของเขตเลือกตั้งที่พรรคไทยรักไทยได้มาจากจังหวัดที่ “ทัวรันกขมิน” ได้แวะผ่าน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จส่วนหนึ่งของความพยายามในการทำ

การตลาดของพรรคไทยรักไทย ที่ได้ชูจุดขายในรูปของผู้นำและนโยบายที่เน้นการ “เข้าถึง” โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ โดยมีรายละเอียดตามตาราง 4.7

ตารางที่ 4.7 รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตสังกัดพรรคไทยรักไทยที่ชนะการเลือกตั้งในเขตที่เป็นของพรรคการเมืองอื่นในปี 2548 ตามรายจังหวัดในโปรแกรมการ “ทัวร์นกขมิ้น” เขตการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่เป็นเจ้าของพื้นที่จากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544

จังหวัด	เขต	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคไทยรักไทยในปี 2548	เป็นเขตเก่าของพรรคการเมืองในปี 2544
พิจิตร	2	นางสาวสุถิณี เหลืองวิจิตร	ประชาธิปัตย์
	3	นายนาวิน บุญเสธรู	ประชาธิปัตย์
เพชรบูรณ์	1	นายเรวัต แสงวิจิตร	ประชาธิปัตย์
	4	นายณรงค์กรณ์ ขวาลสันคิต	ประชาธิปัตย์
ขอนแก่น	3	นายจตุพร เจริญเชื้อ	กสิกรไทย
อุดรธานี	5	นางสาวรสพิมล จิรมธากร	ประชาธิปัตย์
สกลนคร	3	นายเฉลิมชาติ การุณ	ชาติไทย
นครพนม	2	นายไพจิต ศรีวรขาน	ราษฎร
อำนาจเจริญ	2	นายชัยศรี กีฬา	ประชาธิปัตย์
มหาสารคาม	3	นายสุชาติ ไชคชัยวัฒนาการ	ประชาธิปัตย์
ศรีสะเกษ	9	นายปวิณ แซ่จิ่ง	ชาติไทย
สุรินทร์	1	นายเกษม รุ่งธนเกียรติ	ชาติไทย
	4	นายธีระทัศน์ เตียวเจริญโสภา	ชาติไทย
นครราชสีมา	3	นายประเสริฐ บุญชัยสุข	ชาติพัฒนา
	4	นายอุทัย มิ่งขวัญ	ชาติพัฒนา
อ่างทอง	1	นางสาวเพ็ญชิสสา หงษ์อุปถัมภ์ไชย	ชาติไทย
ชัยนาท	2	นายชัยวัฒน์ ทรัพย์รวงทอง	ชาติไทย
อุตรดิตถ์	2	นายศรัณย์ ศรัณย์เกต	ชาติพัฒนา
แพร่	2	นายอนุวัช วงศ์วรรณ	ประชาธิปัตย์
น่าน	1	นางสิรินทร รามสุต	ประชาธิปัตย์
เชียงใหม่	9	นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์	ประชาธิปัตย์
ลำพูน	3	นายสถาพร มณีรัตน์	ประชาธิปัตย์

ตาก	1	นายธนัสต์ ทวีเกื้อกูลกิจ	ประชาธิปัตย์
พังงา	2	นายกฤษ ศรีฟ้า	ประชาธิปัตย์
		รวม 24 คน	

อย่างไรก็ดี ในพื้นที่ที่ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในท้องถิ่นไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว เช่นในกรณีของภาคใต้ ผลตอบรับจะเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม โดยที่ ส.ส. ที่ย้ายพรรคจากพรรคประชาธิปัตย์ เข้าสู่พรรคไทยรักไทยต่างไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งทั่วไปเลย รวมถึง ส.ส. ของพรรคไทยรักไทยใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยจากกลุ่มวาระที่ด้วย¹¹² ที่ต่างพ่ายแพ้ให้แก่ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์และชาติไทย อาจจะเป็นเพราะด้วยความเข้มแข็งของเครือข่ายทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ในจังหวัดภาคใต้ที่มีระดับความเข้มข้นอยู่สูงกว่าความสัมพันธ์ในระดับบุคคล หรือการที่ประชาชนในจังหวัดในภาคใต้มีการแสดงตัวเข้าด้วยกันกับพรรคการเมืองในรูปแบบของแบบแผนทางการเมืองและความสัมพันธ์ของชุมชนมากกว่าที่จะอิงติดอยู่กับบุคคล¹¹³ ทำให้ความพยายามเข้าหาประชาชนโดยตรงในรูปแบบของ “ทวิ์นทมิ้น” ไม่ประสบความสำเร็จในระดับเดียวกันกับจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ซึ่งจะมีเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นในลักษณะที่อิงแอบอยู่กับตัวบุคคลหรือตระกูลมากกว่าที่จะเป็นในรูปแบบของสถาบันหรือพรรคการเมือง และถึงแม้ว่าจะมีการแสดงตนเข้าด้วยกันกับพรรคการเมืองในพื้นที่ เช่น จังหวัดนครราชสีมา แต่เมื่อพรรคการเมืองนั้นถูกควมรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยแล้ว ทางเลือกจึงถูกจำกัดลงให้อยู่ที่ตัวบุคคลและพรรคการเมืองที่ตัวบุคคลนั้นสังกัดอยู่ในด้านหนึ่ง การปรับตัวของภาคประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นเพียงการปรับตัวเพื่อเข้าสู่วงโคจรของเครือข่ายบริหารที่ใหญ่ขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแค่เพียงรูปแบบ โดยที่เครือข่ายเดิมไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง หรือยังคงไว้ซึ่งเนื้อหาสาระเดิมนั่นเอง

ในด้านของผลกระทบ การอนุมัติโครงการ “ทวิ์นทมิ้น” ให้แก่จังหวัดต่างๆ โดยเป็นโครงการก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่และอนุมัติโดยที่ไม่ได้มีการทำการศึกษาและพิจารณาให้ดีกว่าก่อน เพราะนายกรัฐมนตรีนับเป็นผู้อนุมัติด้วยวาจาแล้วจึงค่อยนำเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี ทำให้กระบวนการกลั่นกรองจากหน่วยราชการและการทำประชาพิจารณ์ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างครบถ้วน และได้ก่อให้เกิด

¹¹² “ขุนศึกเมื่อรบแพ้แล้ว ก็ไม่ควรจะมีบำเหน็จ” วันมูหะมัดนอร์ มะทา, “สยามรัฐ” (12 กุมภาพันธ์ 2548): 3.

¹¹³ จิราภรณ์ คำจันทร์, ความนิยมของพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้: ศึกษากรณีเขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 10 จังหวัดนครศรีธรรมราช (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).

ปัญหาต่อประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและอ้อมจากการก่อสร้าง โดยตัวอย่างกรณีที่มีความเดือดร้อนเกิดขึ้น จะได้แก่

(1) กรณีของโครงการก่อสร้างโครงการถนนสาย 117 คลองลาน-อุ้มผาง ซึ่งจะผ่านจากอ. คลองลาน จ. กำแพงเพชร เข้าไปยังอุทยานแห่งชาติแม่วงก์ จ. นครสวรรค์ ไปลงที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอุ้มผาง จ. ตาก ที่นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติระหว่างโปรแกรมการ “ท้าวرنกขมื่น” ในภาคเหนือ-กลาง ได้มีการเคลื่อนไหวจากองค์พัฒนาเอกชน ได้แก่ มูลนิธิสืบนาคะเสถียรและมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย¹¹⁴ พร้อมสำนักรนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)¹¹⁵ ออกมาต่อต้านว่าจะการก่อสร้างจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะจะทำให้แบ่งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรออกเป็น 2 ส่วน ซึ่งจะนำไปสู่การบุกรุกและสร้างความเสื่อมโทรมให้เกิดขึ้นต่อพื้นที่ป่าและสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่

(2) ในโปรแกรมการ “ท้าวرنกขมื่น” ในภาคเหนือ-กลาง ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เห็นชอบด้วยว่าจะพิจารณาปรับซื้อกระเทียมสดด้วยราคา กิโลกรัมละ 10 บาท ส่งผลให้เกิดความเข้าใจและคาดหวังที่ผิดและทำให้เกษตรกรในแม่ฮ่องสอนเพิ่มการผลิตจาก 27,000 ตันต่อปี ไปเป็น 54,000 ตัน ประกอบกับกระเทียมจากประเทศพม่าได้เข้ามาแข่งขันในตลาดด้วย ทำให้ราคากระเทียมตกต่ำอย่างหนัก และชาวบ้านได้รวมตัวกันประมาณ 1,000 คนและเดินขบวนไปศาลากลางจังหวัด เพื่อเรียกร้องขอความช่วยเหลือ¹¹⁶

(3) การต่อต้านโครงการสร้างฝายกั้นแม่น้ำโขง 15 แห่ง โครงการเขื่อนโป่งขุนเพชร จังหวัดชัยภูมิ และโครงการผันน้ำแม่แตง แม่จัด แม่กวง ในเขตพื้นที่ภาคเหนือ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้เชิญตัวแทนจากกลุ่มน้ำต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมาร่วมประชุมและเสนอข้อวิจารณ์ เพราะได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า โครงการชลประทานดังกล่าวที่ได้รับการอนุมัติในช่วงที่นายกรัฐมนตรีได้ทำการเดินทาง “ท้าวرنกขมื่น” ไม่ได้มีการให้ข้อมูลกับประชาชนในพื้นที่ และประชาชนเองไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มน้ำ

¹¹⁴ “มูลนิธิสืบคัดค้านถนนผ่าป่าอุ้มผาง,” ข่าวสด (28 กรกฎาคม 2547): 1.

¹¹⁵ “สผ. หวั่นสิ่งแวดล้อมพัง ตัดถนนลุ่มน้ำเกรดเอ สายคลองลาน-อุ้มผาง,” เว็บไซต์กรุงเทพธุรกิจ (31 กรกฎาคม 2547), แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

¹¹⁶ “แม่ฮ่องสอนเข้ากระเทียมราคาร่วง เหตุ ‘ทักษิณ’ สร้างฝายรับซื้อแห่ปลูกจนล้นแถมของพม่าทะลัก,” เว็บไซต์ไทยโพสต์ (3 พฤษภาคม 2548), แหล่งที่มา: <http://www.thaipost.net> ณ วันที่ 14 กันยายน 2548.

โดยเฉพาะในกรณีของโครงการเขื่อนโพงขุนเพชร ที่ได้มีมติถือนมติคณะรัฐมนตรีเดิมในปี 2540 ที่ให้หยุดการดำเนินการโครงการดังกล่าว ซึ่งการรื้อโครงการขึ้นมาใหม่ อาจจะเข้าข่ายขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ¹¹⁷

เหตุการณ์ตัวอย่างที่เกิดขึ้นได้สะท้อนกลับไปถึงปัญหาของความพยายามในการพัฒนาที่นำโดยรัฐจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นเป็นผู้แบกรับต้นทุน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นในประเด็นของการพัฒนาที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนัก ทำให้การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนจะยังคงมีการเกิดขึ้นต่อไป แม้ว่าจะอ่อนล้าลง เพราะเมื่อประชาชนในท้องถิ่นรับทราบถึงความต้องการและความหวังต่างๆ ของตนจะมีโอกาสที่จะเป็นจริงได้ การสนับสนุนจะเพิ่มขึ้นตามด้วย โดยเฉพาะการที่ผู้นำรัฐบาลได้ลงมาพบปะพูดคุยรับฟังปัญหาและมีปฏิสัมพันธ์กับชาวบ้านด้วยตนเอง ซึ่งด้วยตัวกระบวนการเองแล้ว ก็เป็นกรณีที่เหมาะสมเป็นจริง เพราะไม่ได้มีนายกรัฐมนตรีใดที่จัดการรวานเพื่อตรวจเยี่ยมราชการในท้องถิ่นเหมือนในกรณีนี้ และผลลัพธ์เช่นในกรณีของเกษตรกรที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ได้มีการให้สัญญาทางวาจาอย่างไม่เป็นทางการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องของการประกันราคากระเทียม แสดงให้เห็นถึงกลไกการทำงานของแรงจูงใจในเรื่องของการ “คาดหวัง” และการ “รอคอย” เพื่อที่จะให้ความฝันของตนเป็นจริง แม้ว่าความเป็นไปได้จะมีไม่สูงหรือไม่มีเลยก็ตาม และกลไกที่ทำให้ “ทัวรันกขมึน” ทรงประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จในการสร้างอิทธิพลต่อจิตวิทยามวลชน พร้อมเกิดเป็นอุปสรรคในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการเคลื่อนไหวเพื่อต่อรองและต่อสู้กับรัฐของการเมืองภาคประชาชน คือผลประโยชน์และการคาดหวังถึงผลประโยชน์ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความแตกแยก เช่นในกรณีของแม่สะอิ่ง ซึ่งเคยเป็นหนึ่งในแกนนำของสมัชชาคนจนและได้ทำการต่อสู้และต่อรองกับรัฐในเรื่องของปัญหาสิทธิที่ดินทำกิน แต่ในตอนหลัง ได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองคาราวานคนจนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงวิกฤติศรัทธาจากกรณีการขายหุ้นของบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น (มหาชน) จำกัด เมื่อต้นปี 2549¹¹⁸ ซึ่งเป็นบทบาทที่เปลี่ยนไปของผู้ชุมนุม ซึ่งเลือกที่จะเป็นพันธมิตรกับรัฐเพื่อทำการต่อสู้และต่อรองในกระบวนการทางการเมือง

¹¹⁷ “เหนือ-อีสานค้านเขื่อนตามแผน 25 ลุ่มน้ำ,” มติชนรายวัน (26 กันยายน 2548): 10.

¹¹⁸ “‘สะอิ่ง ไถวสินธุ์’ แกนนำสตรีเวที ‘คาราวานคนจน,’” เว็บไซต์คมชัดลึก (29 มีนาคม 2549), แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/2006/03-29/p1--17936.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

4.3.4 โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภายใต้กระแสประชานิยม

หนึ่งในเงื่อนไขในการทำความเข้าใจถึงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภายใต้กระแสประชานิยม คือการพิจารณา “ทวิลักษณ์” ในฐานะที่เป็นหนึ่งในกลไกของ “ระบอบทักษิณ” หรือความพยายามในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและผู้นำที่เป็นทั้งแกนกลางของฝ่ายบริหารและพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐสภาเพื่อการสนับสนุนและความจงรักภักดีทางการเมือง ผ่านการใช้กลไกรัฐในการเร่งรัดและดำเนินมาตรการหรือนโยบายต่างๆ และในขณะเดียวกัน สร้างให้ประชาชนเป็นผู้รองรับนโยบายหรือผู้บริโภคนโยบายที่เท่าเทียมกัน¹¹⁹ ในฐานะหน่วยหนึ่งที่เป็นส่วนประกอบย่อยๆของระบบการเมืองที่รัฐภายใต้ระบบการปกครองแบบตัวแทนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดการแก้ปัญหาทั้งหมดให้ โดยที่หน่วยเหล่านี้จะมีเพียงหน้าที่ในการ “เลือก” ที่จะอยู่ภายใต้เครือข่ายทางการเมืองที่จะเสนอหรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ด้วยการลงคะแนนเสียงสนับสนุน และแสดงออกซึ่งความจงรักภักดีต่อแกนกลางและหน่วยการตัดสินใจที่อยู่ในส่วนกลางและกุมไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจ ดังนั้น หนึ่งในบทบาทที่สำคัญของระบอบทักษิณ ที่มี “ทวิลักษณ์” เป็นส่วนประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่ง จะได้แก่ การเจาะทะลุเข้าสู่ปริมณฑลที่อยู่นอกอาณาบริเวณของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อทำการ “เข้าถึง” และเสนอข้อสัญญาแลกเปลี่ยนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ด้วยวัตถุประสงค์ในการตัดตอนนายหน้าทางการเมือง เพราะอิทธิพลในท้องถิ่นของกลุ่มนายหน้าเป็นเสมือนอุปสรรคและความเสี่ยงที่จะมีผลต่อเสถียรภาพและความต่อเนื่องทางการเมืองของแกนกลางอำนาจในส่วนกลาง

การสร้างอิทธิพลทางการเมืองเพื่อปะทะกับอิทธิพลท้องถิ่นจึงเป็นมาตรการหลักทางการเมืองของระบอบทักษิณ ที่เกิดขึ้นได้และถูกผลักดันบนเงื่อนไขข้อจำกัดทางโครงสร้างการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้กีดกันประชาชนในภาคชนบทและไม่เป็นทางการจำนวนมากจากการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในกระบวนการทางการเมือง และมีคตินี้ที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่พรรคการเมืองใหญ่และผู้นำที่มีอำนาจในการบริหารที่มากจนเกินพอดี¹²⁰ ซึ่งได้กลายเป็นหนึ่งในปัจจัยผลักดันที่นำไปสู่ปรากฏการณ์ “เผด็จการรัฐสภา” ที่พรรคไทยรักไทยสามารถครองไว้ซึ่งเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและทำให้กระบวนการตรวจสอบและลงคะแนนไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีถูกขัดขวาง ส่งผลให้พื้นที่และทางเลือกในการต่อรองและต่อสู้

¹¹⁹ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “ทักษิณนิยม...(อีกที) Thaksinism as Hegemonic Project (again),” ใน พิชิตทักษิณ, ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ openbooks, 2547), หน้า 192-199.

¹²⁰ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “โครงสร้างทางการเมืองไทยใหม่ : สถานภาพและปัญหา,” ใน 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย, กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวนลน้อย ตริรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 17-22.

ทางการเมืองถูกจำกัดแคบลง ในขณะที่ตัวเลือกทางการเมืองอื่นก็ไม่ได้มีอะไรเป็นรูปธรรม และในขณะเดียวกัน ระบอบทักษิณยังได้มีความพยายามที่จะเข้าไปจัดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการส่วนภูมิภาค ด้วยการจัดสร้างระบบผู้ว่าซีไอโอที่มีหน้าที่รายงานและขึ้นตรงต่อส่วนกลาง เพื่อการสนองนโยบายและทำการคานอำนาจกับองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ที่ได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นและมีพันธะผูกพันกันโดยตรง และมีแนวโน้มที่จะถูกอิทธิพลท้องถิ่นเข้าแทรกแซงเพื่อการผลิตซ้ำความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วผู้ว่าซีไอโอเองไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริงอยู่ในมือ เพราะแม้แต่การ “ทวิรันกขมัน” อำนาจในการตัดสินใจยังต้องผ่านความเห็นชอบในหลักการด้วยวาจาของนายกรัฐมนตรีก็เคยอยู่ดี

ดังนั้น เมื่อบวกเข้ากับนโยบายประชานิยมที่ได้ถูกผลิตออกมาเป็นจำนวนมาก ทั้งทางความคิดและการปฏิบัตินโยบายจึงมีการทำงานที่เหมือนดังการรुकคืบของระบอบทักษิณที่สร้างทางเลือกทางนโยบายมากซะจนเป็นการปิดกั้นทางเลือก¹²¹ และความพยายามในการสลายฐานทางเศรษฐกิจและลดอิทธิพลของอิทธิพลท้องถิ่น ผ่านนโยบายปราบผู้มีอิทธิพล นโยบายปราบปรามยาเสพติด และการทำให้ห่วยถูกกฎหมาย จึงเหมือนกับเป็นการตัดตอนโครงสร้างและสถาบันอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมในท้องถิ่นและพยายามทำให้โครงสร้างและสถาบันเหล่านี้ยอมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างใหม่ที่ได้ถูกสร้างขึ้น แต่ก็เป็นการบีบคั้นที่สร้างสภาวะกดดันแทนที่จะเป็นการประสานพลังในท้องถิ่นเข้า เพราะกลไกในการต่อรองและจัดสรรผลประโยชน์ในโครงสร้างเดิมได้ถูกแทรกแซงเพื่อทำการเปลี่ยนแปลง และมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปในทิศทางที่จะไม่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นอีกต่อไป¹²² ความขัดแย้งระหว่างแกนกลางกับกลุ่มอิทธิพล/การเมืองในท้องถิ่นจึงดูจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และได้ปรากฏออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนในการแตกหักระหว่างนายเสนาะ เทียนทอง หัวหน้ากลุ่มวังน้ำเย็น และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร¹²³

แต่ในขณะเดียวกัน โครงสร้างและสถาบันอำนาจที่อยู่บนฐานของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยเป็นเวลานาน มีความเข้มแข็งและไม่สามารถที่จะถูกกร่อนทำลายไปในระยะเวลาอันสั้น เพราะการดำรงอยู่ของอิทธิพลท้องถิ่นและนายหน้าทางการ

¹²¹ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “ทักษิณนิยม...(อีกที) Thaksinism as Hegemonic Project (again),” ใน พิชญ์ ทักษิณ, ภิญญา ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ, หน้า 199-201.

¹²² พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “กระดานความคิด: ทำไมคุณทักษิณถึงร่วงเร็ว (กว่าปกติ?),” เว็บไซต์คมชัดลึก (28 มีนาคม 2549), แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/2006/03-28/pol--17880.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

¹²³ “ป่าเหินาะ’ ทิ้งไทยรักไทย วังน้ำเย็น วังชุกกลุ่มใหม่,” เว็บไซต์คมชัดลึก (9 เมษายน 2549), แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/2006/04-09/pol-20362132.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

เมืองยังคงมีความสำคัญอยู่ โดยเฉพาะบทบาทของหัวคะแนนในท้องถิ่นที่เป็นตัวกำหนดผลของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และในขณะเดียวกัน การเป็นตัวเชื่อมทางเศรษฐกิจจะระหว่างท้องถิ่นและภาคเมืองที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มคนที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและถูกจำกัดออกจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองได้กลายเป็นปัจจัยที่สร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองในท้องถิ่น เหมือนที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้นิยามไว้ว่าเป็นกลุ่มคนที่มีตำแหน่งและบทบาทในองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เป็นสำคัญ¹²⁴ ซึ่งไม่ใช่กลุ่มอิทธิพลกลุ่มใหม่ แต่มีสายสัมพันธ์ที่ดีหรือเป็นกลุ่มเจ้าพ่อท้องถิ่นที่ยังคงไว้ซึ่งอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น และจะทำให้ระบอบทักษิณยังมีความจำเป็นที่จะต้องผ่านคนเหล่านี้เพื่อเหตุผลในการปฏิบัติจริงที่จะนำไปสู่การสถาปนาอำนาจทางการเมืองของส่วนกลาง ถึงแม้ว่าจะยังต้องประนีประนอมกับอิทธิพลในท้องถิ่นก็ตาม

นอกจากนี้ ในบางกรณี การหลอมรวมอำนาจเข้ากับส่วนกลางจะเป็นการสร้างฐานอิทธิพลที่เพิ่มมากขึ้นของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นที่ยอมเข้าสู่โครงสร้างและเครือข่ายใหม่ภายใต้ระบอบทักษิณ ซึ่งจะได้แก่กรณีของกลุ่มบุรีรัมย์ที่มีแกนนำคือ นายเนวิน ชิดชอบ โดยเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมและบทบาททางการเมืองนับตั้งแต่การย้ายจากพรรคชาติไทยเข้าสู่พรรคไทยรักไทย นายเนวินได้รับมอบหมายให้ทำงานที่สำคัญหลายงานและยังสามารถคงบทบาทและความสำคัญทางการเมืองของตัวเองต่อไปได้¹²⁵ แทนที่จะถูกทอนอำนาจเหมือนที่กลุ่มชลบุรี ของนายสนธยา คุณปลื้ม ที่ได้ย้ายมาจากพรรคชาติไทยเพื่อเข้าสู่พรรคไทยรักไทยเช่นเดียวกัน ซึ่งต่อมาได้ถูกลดบทบาทลงอย่างชัดเจน แต่ในขณะเดียวกัน การไม่เข้าสู่โครงสร้างของระบอบทักษิณ ไม่ได้หมายความว่า อำนาจในท้องถิ่นจะถูกขจัดทิ้งไป เช่นในกรณีของจังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นฐานที่มั่นของนายเสนาะ เทียนทอง เมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เดินทางไปปฏิบัติภารกิจที่จังหวัดสระแก้ว ได้ถูกต่อต้านและขับไล่โดยกลุ่มผู้สนับสนุนนายเสนาะ ที่มาร่วมชุมนุมกันประมาณ 200 คน¹²⁶ ซึ่งยังแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลและความสามารถในการระดมกำลังของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการเคลื่อนไหวและดำเนินการบางประการได้

¹²⁴ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “บ้านนอกคอกนาและประชานิยม,” มติชนรายวัน (3 เมษายน 2549): 6.

¹²⁵ ศัลยา ประชาชาติ, “เขาหาว่าผมคือมืออาชีพ เนวิน Super organizer เบื้องหลังฉาก ‘ทักษิณสู้ๆ,’” มติชนสุดสัปดาห์ (24 มีนาคม 2549): 12.

¹²⁶ “บุกถิ่นเสนาะเจอ‘มือบไล้’เดือดปาววดใส่ขบวนรถทักษิณ ,” เว็บไซต์คมชัดลึก (9 มีนาคม 2549), แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/2006/03-09/p1--17162.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

และเมื่อพิจารณาถึงบทบาทของฝ่ายประชาชนในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภายใต้กระแสประชานิยมแล้ว ปรากฏการณ์ของคาราวานคนจน¹²⁷ น่าจะสะท้อนให้เห็นถึงที่มั่นทางภูมิศาสตร์การเมืองที่ทางภาคประชาชนในท้องถิ่นทรงตัวอยู่ว่าระบอบทักษิณได้ประสบความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ในระดับรัฐและประชาชนได้ในขั้นหนึ่ง ถึงแม้จะปฏิเสธไม่ได้ว่าได้มีการเข้ามาผลักดันการเคลื่อนไหวโดยกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง¹²⁸ หรือมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง¹²⁹ แต่ความเป็นจริงจะแบ่งออกเป็นทั้งใช่และไม่ใช่¹³⁰ และการที่ประชาชนจำนวนมากจากภาคชนบทและภาคเกษตรในท้องถิ่นได้เดินทางมาเป็นระยะทางยาวไกล และใช้ชีวิตในกรุงเทพฯ ด้วยระยะเวลาที่ยาวต่อเนื่อง ในตัวบทของการกระทำนี้เองได้แสดงให้เห็นถึงสัญลักษณ์ของการแกว่งเลื่อนไปมาระหว่างเครือข่ายอุปถัมภ์ที่พวกเขาได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่ง พร้อมความเป็นจริงที่ว่าภายใต้สภาวะที่ประชาชนในท้องถิ่นยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่ไม่เปิดช่องว่างให้พวกเขาเข้าไปมีส่วนร่วม การดำเนินนโยบายในแนวทางประชานิยมของพรรคไทยรักไทยและภาพของผู้นำที่ “เข้าถึง” และเข้าหาประชาชนในท้องถิ่น จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมการตัดสินใจการให้ความสนับสนุนและยอมเข้าสู่เครือข่ายอุปถัมภ์ของระบอบทักษิณ ทั้งโดยผ่านและไม่ผ่านคนกลางทางการเมือง (แต่ในกรณีหลังจะมีน้อยกว่า) โดยเฉพาะในกรณีที่เครือข่ายอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้มีการแอบอิงอยู่กับแกนกลางอำนาจของระบอบทักษิณ ดังนั้น ภาพที่ปรากฏจึงจะเป็นไปในลักษณะที่ระบอบทักษิณได้ทำการครอบงำความสัมพันธ์ในรูปแบบรัฐอุปถัมภ์ลงบนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่นแล้วและพยายามบ่อนเซาะโครงสร้างเดิม

¹²⁷ คาราวานคนจนเป็นกองคาราวานของชาวบ้านในท้องถิ่นต่างๆ ที่ได้มีการรวมตัวกันทั้งในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเดินทางเข้าสู่กรุงเทพมหานครในช่วงต้นเดือนมีนาคม 2549 ก่อนที่จะปักหลักในกรุงเทพฯ เป็นเวลาหลายเดือน ตั้งแต่กลางเดือนมีนาคม 2549 จนถึง ต้นเดือนพฤษภาคม 2549 โดยที่ทางกลุ่มได้มีบทบาททางการเมืองที่หลากหลายในการสนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ท่ามกลางกระแสวิกฤติศรัทธา และสร้างเหตุการณ์ที่ได้รับการจารึกไว้ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เช่น การบุกคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อทำการเผาพริกเผาเกลือ และการปิดล้อมอาคารเนชั่น เป็นต้น พิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน “บทบรรณาธิการ: หยุด...คุกคามสื่อ,” เว็บไซต์ไทยโพสต์ (6 เมษายน 2549), แหล่งที่มา: http://www.thaipost.net/index.asp?bk=thai-post&post_date=6/Apr/2549&news_id=122663&cat_id=100 ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

¹²⁸ ศัลยา ประชาชาติ, “เขาหาว่าผมคือมืออาชีพ เนวิน Super organizer เบื้องหลังฉาก ‘ทักษิณสู้ๆ’,” มติชนสุดสัปดาห์, หน้า 12.

¹²⁹ “คาราวานคนจนถอยป้ายแดง ถกเข้ากรุงให้กำลังใจกต..,” เว็บไซต์คมชัดลึก (12 พฤษภาคม 2549), แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/2006/05-12/p1--70641.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

¹³⁰ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “บ้านนอกคอกนาและประชานิยม,” มติชนรายวัน (3 เมษายน 2549): 6.

ในขณะที่โครงสร้างและสถาบันอำนาจเดิมยังคงอยู่และทั้งต่อต้านและยอมรับแรงผลักดันนี้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่นได้มีการปรับเปลี่ยนตัวตามพลวัตทางการเมืองมหภาค เช่นเดียวกับภาคประชาชนในท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

4.4 สรุป

ภาพรวมของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภายใต้กระแสประชานิยมที่ได้นำเสนอในบทที่ 4 นี้ อาจจะยังไม่ใช่การนำเสนอที่มีความชัดเจนและครบถ้วนด้วยรายละเอียดที่สมบูรณ์พร้อม เนื่องด้วยข้อจำกัดของการวิเคราะห์ ทั้งในเรื่องของกรอบการวิเคราะห์และข้อถกเถียงในเรื่องผลกระทบที่ “ทวิรณกขมึน” มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ซึ่งการวิเคราะห์นี้อาจจะมองข้ามไปหรือเป็นข้อจำกัดในตัวของการวิเคราะห์เอง เพราะถึงแม้ว่า “ทวิรณกขมึน” จะเป็นกลไกในการบริหารจัดการของผู้บริหารในการต่อยอดและอำนวยความสะดวกแก่กระแสประชานิยม แต่น้ำหนักที่แท้จริงของ “ทวิรณกขมึน” นั้น ยังเป็นข้อถกเถียงอยู่ว่า จริงๆ แล้ว “ทวิรณกขมึน” จะมีผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่นอย่างไรที่ได้มีการวิเคราะห์ในบทนี้หรือไม่ หรือเราได้ให้น้ำหนักกับ “ทวิรณกขมึน” มากจนเกินกว่าความสำคัญที่ปรากฏการณ์นี้มีอยู่จริง ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นข้อถกเถียงที่สำคัญและสมควรได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมจากการศึกษาในอนาคต เมื่อข้อมูลเชิงประจักษ์ได้ปรากฏเพิ่มมากขึ้นเพียงพอต่อการคลี่คลายปัญหาเหล่านี้ แต่ในครั้งนี้นี้จะมีประเด็นสำคัญและข้อจำกัดส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ครั้งนี้ได้ละเลยไปดังนี้

1. กรอบการวิเคราะห์ของเรื่องผลกระทบมีข้อจำกัดอยู่ที่การละเลยถึงบริบทแวดล้อมของผลที่เกิดขึ้น เช่นในกรณีการยุบรวมพรรคชาติพัฒนาสู่พรรคไทยรักไทย “ทวิรณกขมึน” คงจะไม่ใช่ว่าปัจจัยผลักดันเพียงปัจจัยเดียว เพราะในความเป็นจริงแล้ว อาจจะมีหลายสาเหตุที่มีส่วนในการผลักดันการตัดสินใจของนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา ที่นำไปสู่การยุบรวมพรรคเพื่อเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย¹³¹ หรือในกรณีของการย้ายพรรคของ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ ที่

¹³¹ เหตุผลผลักดันที่มีผลต่อการตัดสินใจของนายสุวัจน์ อาจจะมีเหตุสืบเนื่องมาจากการเข้าไปมีส่วนพัวพันกับคดีทุจริตโครงการจัดการน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน) ที่บริษัท ประยูรวิศวกรรมช่าง จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเก่าแก่ของคนในตระกูลลิปตพัลลภ ได้เข้าไปรับงานสัมปทานในโครงการดังกล่าว โดยนายสุวัจน์เคยถือหุ้นในบริษัทระหว่างปี พ.ศ. 2531-2533 ก่อนที่จะถอนตัวและเข้าล้งรับเลือกตั้ง และเมื่อครั้งนายสุวัจน์ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ในปี พ.ศ. 2538 นายสุวัจน์ได้เป็นผู้เสนอแผนงานโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ แผนการใช้จ่ายเงินของโครงการ และการว่าจ้างผู้รับเหมา โดยทำสัญญาแบบว่าจ้างเหมารวม (turnkey) เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลชวน เพื่อการพิจารณาเห็นชอบในหลักการของโครงการฯ ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, ฤทธิกิจ

อาจจะมีความผลักดันมาจากความขัดแย้งภายในพรรคเอง หรือปัญหาส่วนตัว ที่อาจจะมึนน้ำหนักในการผลักดันการตัดสินใจมากกว่าปัจจัยเรื่อง “ทวิรัตน์ขมิ้น” อย่างไรก็ตาม ถ้า “ทวิรัตน์ขมิ้น” มีส่วนในการสร้างแรงผลักดันอันใดต่อกระบวนการตัดสินใจ ปัจจัยนี้ก็จะเป็นตัวเร่งให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น

2. ในขณะเดียวกัน ในประเด็นเรื่องของการนำเสนอโครงการ จะมีประเด็นข้อสังเกตว่า ชาวบ้านอาจจะมีส่วนร่วมในการนำเสนอโครงการในระดับเล็กบางโครงการ ซึ่งการวิเคราะห์ครั้งนี้ได้ละเอียดที่จะพิจารณาอย่างละเอียดถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการนำเสนอโครงการงบประมาณ ซึ่งผลของการละเอียดดังกล่าวจะมีผลต่อการสร้างความชัดเจนของการวิเคราะห์ในด้านภาพรวมของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่กระแสนโยบายเข้าไปมีส่วนผลักดันในการเปลี่ยนแปลง และการละเอียดนี้เป็นผลมาจากการให้ความสนใจกับตัวเลขจากรายงานผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรีมากเกินไป ข้อมูลและการวิจัยภาคสนาม ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดที่มีน้ำหนักและความสำคัญอย่างมากในการรับรู้และเข้าใจถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง เพราะการวิเคราะห์พื้นฐานของตัวเลขจากรายงานของราชการได้ทำให้มิติของการวิเคราะห์เป็นแนวราบแบนและไม่แสดงให้เห็นถึงพลวัตรของการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการอธิบายถึงฐานที่มาของแรงสนับสนุนและความนิยมที่มีต่อการดำเนินงานของผู้นำและรัฐบาล เพราะถึงแม้ว่าโครงการงบประมาณในระดับใหญ่จะไม่ได้เกิดขึ้นจากการเข้าไปมีส่วนร่วมและการนำเสนอของชาวบ้าน แต่การที่โครงการเล็กบางโครงการได้เกิดขึ้นจริง และ ภาพที่ “ทวิรัตน์ขมิ้น” ได้สร้างให้เห็นว่างบประมาณ “เป็นของท่านนายกฯ” ก็ต่างเป็นรายละเอียดที่สำคัญที่สมควรจะได้รับการพิจารณาในการศึกษาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3. อันที่จริงแล้ว การพิจารณาถึง “ทวิรัตน์ขมิ้น” ในฐานะส่วนหนึ่งของโครงสร้างประชานิยมอาจจะมีการวิเคราะห์ได้อีกวิธีหนึ่ง โดยใช้ วิธีการวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่อยู่บนฐานของกรอบคิดเรื่องชนชั้น ซึ่งอาจจะทำให้ข้อสรุปของการวิเคราะห์แตกต่างออกไปจากการวิเคราะห์นี้¹³² เพราะการใช้แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ มีผลทำให้การวิเคราะห์ภาพรวมขาดรายละเอียดบางส่วนไป เนื่องจากเป็นการตั้งข้อสมมุติฐานและจุดสนใจไว้ที่ความสัมพันธ์ทางสังคมหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวเนื่องและซ้อนทับอยู่กับระบบความสัมพันธ์อื่นๆ ในสังคมไทย

รัฐ และคอร์รัปชัน: รายงานผลการวิจัย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, 2546), หน้า 3-26.

¹³² โปรดพิจารณาถึงรายละเอียดและข้อถกเถียงในประเด็นนี้เพิ่มเติมได้ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “พลวัตทุนไทยและแนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจการเมืองไทย: บททดลองเสนอการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ จากกรอบวิเคราะห์ธรรมาภิบาลเมือง,” ฟ้าเดียวกัน 4,3 (กรกฎาคม-กันยายน 2549): 72-110.

บทที่ 5

บทสรุป

วิทยานิพนธ์นี้ได้ทำการวิเคราะห์การ “ท้าวرنกขมึน” หรือการตรวจราชการอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตามรายจังหวัดทั่วประเทศที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนอย่างน้อยที่สุด 3 โปรแกรมการเดินทางในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนเมษายนถึงสิงหาคม 2547 ก่อนหน้าช่วงเวลาการเลือกตั้งทั่วไปที่จะเกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2548

การศึกษาได้กระทำการพิจารณาข้อมูลการอนุมัติโครงการงบประมาณที่เกิดขึ้นสอดคล้องบนฐานของการ “ท้าวرنกขมึน” และแนวโน้มในวงกว้างของผลกระทบจากการตรวจราชการที่มีต่อการปรับตัวของกลุ่มในสังคมไทยที่มีศักยภาพในการสร้างแรงกดดันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง กลุ่มการเมืองภายในพรรคการเมืองระดับชาติ หรือกลุ่มจากภาคประชาสังคมที่ได้มีการรวมตัวหรือที่กระจัดกระจายแยกย่อยก็ดี โดยผลการศึกษาได้ให้ข้อสรุปสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก “ท้าวرنกขมึน” เป็นส่วนต่อของแผนการตลาดเชิงการเมืองของพรรคไทยรักไทยที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงจากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมกราคมปี 2547 และมีลักษณะที่โดดเด่นในการชูแนวนโยบายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม พร้อมกับยกผู้นำพรรค พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ขึ้นเป็นจุดขายของพรรคในฐานะนักปฏิบัติการณ์ที่มีประสิทธิภาพในการจะสัมฤทธิ์วัตถุประสงค์ทางการเมืองที่พรรคไทยรักไทยได้นำเสนอซึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการกำหนดและนำแนวทางดังกล่าวไปปฏิบัติ โดย “ท้าวرنกขมึน” จะมีลักษณะเป็นมาตรการทางการคลังที่ไม่เป็นทางการและมีความยืดหยุ่นสูง เพราะได้มีการดำเนินการจัดสรรงบประมาณจากแหล่งเงินนอกงบประมาณ อาทิ รายได้จากสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาลและงบกลาง เป็นสำคัญ ทำให้มีกระบวนการงบประมาณที่รวดเร็วตัดตอนและรวมศูนย์อยู่กับการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่างเป็นฝ่ายการเมืองที่อยู่ในส่วนกลางของการปกครอง

ประการที่สอง ข้อกล่าวอ้างถึงสาเหตุของการเดินทางตรวจราชการแบบ “ท้าวرنกขมึน” ที่มีจุดมุ่งหมายทางสังคมและเศรษฐกิจและได้มีการพาติงถึงความต้องการที่จะเดินทางลงสู่พื้นที่พร้อมรับทราบผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ไม่ได้เป็นไปในภาคปฏิบัติ เพราะการศึกษาได้พบว่าผลการอนุมัติโครงการงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรีตามรายงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548 ได้มีอัตราส่วนที่เป็นจริงเพียงแค่ครึ่งหนึ่งของจำนวนโครงการงบประมาณทั้งหมดที่นายกรัฐมนตรีได้รับปากสัญญาหรืออนุมัติล่วงหน้าด้วยวาจา โดยจังหวัดในภาคเหนือ-กลาง ตาม

โปรแกรมการ “ท้าวرنกขมึน” ครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นฐานทางการเมืองที่สำคัญของพรรคไทยรักไทย จะได้รับการอนุมัติงบประมาณเป็นจำนวนมากที่สุด ตามมาด้วยจังหวัดในโปรแกรมการ “ท้าวرنกขมึน” ครั้งที่ 1 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและ ครั้งที่ 3 ในภาคใต้-กลาง ซึ่งจำนวนโครงการและงบประมาณจะมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะที่ลดหลั่นไม่เท่าเทียมกันตามระดับความเข้มข้นของการแข่งขันทางการเมือง เพราะในกรณีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัจจัยทางด้านการเมืองที่สำคัญที่มีส่วนผลักดันการดำเนินมาตรการให้สัมฤทธิ์ผล จะได้แก่ การแข่งขันเพื่อแย่งชิงจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีจำนวนที่มากกว่าทุกภาค และความพยายามในการรวบรวมพรรคชาติพัฒนาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทย เป็นสำคัญ ในขณะที่ ภาคใต้ ซึ่งเป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ที่ดำเนินมาอย่างยาวนาน และมั่นคง และส่งผลให้เกิดอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดการเมืองในภาคใต้ (barrier to entry) สำหรับผู้สมัครจากพรรคอื่น ต่างเป็นปัจจัยต่อต้านแรงจูงใจทางการเมืองของการดำเนินมาตรการ “ท้าวرنกขมึน”

ประการที่สาม โครงการงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแก่จังหวัดในโปรแกรมการ “ท้าวرنกขมึน” ต่างเป็นโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในด้านคมนาคมและชลประทานเป็นหลัก โดยที่อัตราส่วนของโครงการในหมวดหมู่คมนาคมและชลประทานรวมกันจะมีมากกว่าสองในสามของจำนวนโครงการงบประมาณทั้งหมด ซึ่งโครงการจำนวนมากมีลักษณะเป็นโครงการระยะเร่งด่วน และจำนวนงบประมาณในการก่อสร้างและซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคในหลายโครงการนั้น ไม่ได้มีจำนวนมากเพียงพอต่อการจัดสร้างโครงการให้แล้วเสร็จ และมีหลายโครงการที่ไม่ใช่โครงการถาวร ทำให้โครงการงบประมาณหลายโครงการที่ได้รับการอนุมัติจะไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่สูงสุดต่อสาธารณะ และก่อให้เกิดข้อสงสัยของจุดมุ่งหมายในการดำเนินการดังกล่าวที่ขัดกับคำกล่าวอ้างในเบื้องต้น ดังนั้น จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของ “ท้าวرنกขมึน” จึงได้รับการยืนยันเพิ่มเติมว่าเป็นมาตรการที่มีมูลเหตุมาจากการเมืองเป็นสำคัญ

ประการที่สี่ หนึ่งในเงื่อนไขที่ทำให้ “ท้าวرنกขมึน” เป็นจริงขึ้นมาได้ คือการปรับเปลี่ยนขั้นตอนการดำเนินงานและโครงสร้างของระบบราชการที่รัฐบาลทักษิณ 1 ได้มีการดำเนินมา ไม่ว่าจะเป็นการรื้อฟื้นและให้ความสำคัญกับระบบการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปของผู้ว่าซีอีโอ หรือการปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณที่ได้เพิ่มความสำคัญให้กับการใช้งบกลางเพื่อบรรลุมติประสงค์ทางนโยบาย ต่างเป็นกลไกที่ยืดหยุ่น มีความคล่องตัวสูง และเอื้อหนุนต่อการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในการเข้าแทรกแซงหรือดำเนินมาตรการที่มีจุดมุ่งหมายทางการเมือง

ประการที่ห้า “ท้าวرنกขมึน” มีผลต่อแนวโน้มของกลุ่มการเมือง ธุรกิจ และภาคประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ เพราะในกรณีของกลุ่มการเมือง “ท้าวرنกขมึน” ได้ทำหน้าที่เป็นกลไกในการเสนอและหยิบยื่นผลประโยชน์อย่างแยบยลให้แก่พรรคชาติพัฒนา เพื่อสร้างแรงจูงใจในการรวบรวม

พรรค และในขณะเดียวกัน “ทวิรัตน์ขมิ้น” ได้มีบทบาทในการ “เลือก” ที่จะจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มการเมืองต่างๆภายในพรรคไทยรักไทย สังเกตได้จากความเข้มข้นของงบประมาณที่ได้รับ การจัดสรรลงสู่พื้นที่สำคัญของแกนนำกลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทย ด้วยวัตถุประสงค์ในการลดข้อขัดแย้งและอำนาจการต่อรองที่กลุ่มการเมืองจะมีต่อแกนนำพรรค พร้อมผลิตซ้ำเงื่อนไขของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ภายในพรรคต่อไป และในกรณีของกลุ่มธุรกิจตามจังหวัดในโปรแกรม “ทวิรัตน์ขมิ้น” แนวโน้มที่จะต้องแอบอิงเข้ากับฝ่ายการเมืองให้จะมีมากขึ้นเพื่อเข้าไปมีส่วนในการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐจากส่วนกลาง

ในขณะเดียวกัน “ทวิรัตน์ขมิ้น” ได้มีบทบาทที่สำคัญต่อภาคประชาชน “ทวิรัตน์ขมิ้น” ในการเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้อุปถัมภ์รายใหม่ของประชาชนในภาคชนบทและภาคเกษตร ผู้ซึ่งถูกละเลยจากภาครัฐมาเป็นเวลานานและจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิงเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของเจ้าพ่ออุปถัมภ์ท้องถิ่นในการเข้าถึงทรัพยากรที่ตนขาดแคลน ทำให้ “ทวิรัตน์ขมิ้น” กลายเป็นหนึ่งในกลไกของการปกครองในรูปแบบ “รัฐประชานิยมอุปถัมภ์” ที่ฝ่ายบริหารจากส่วนกลางจะมีความพยายามในการตัดตอนนายหน้าทางการเมืองและเข้ามาทำการอุปถัมภ์ประชาชนโดยตรงเพื่อประโยชน์ด้านเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งถึงแม้ว่าจะยังไม่อาจเป็นที่ทราบได้ถึงผลสัมฤทธิ์ในความพยายามนี้ แต่ชัยชนะอย่างถล่มทลายของพรรคไทยรักไทยจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2548 และขบวนการเคลื่อนไหวที่ได้ออกมามีบทบาทสนับสนุนนายกรัฐมนตรีนายทักษิณชิตินาถทางการเมือง ต่างเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงถึงผลของการอุปถัมภ์ว่ามีประสิทธิภาพจริงในระดับหนึ่ง ซึ่งต่างเป็นผลมาจากการใช้กลไกและเครื่องมือของการผันเงินงบประมาณ โดยอาศัยวัฒนธรรมอุปถัมภ์ภายใต้โครงสร้างทางสังคมของท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขสนับสนุนจุดมุ่งหมายทางการเมือง

ประการที่หก นอกเหนือจากการใช้มาตรการทางงบประมาณแล้ว ภาพลักษณ์ของผู้นำยังเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการสร้างการรับรู้และเครือข่ายอุปถัมภ์ในระดับมหภาคขึ้น โดยเฉพาะกรอบภาพลักษณ์ของผู้นำที่มีความเด็ดขาดและโอบอ้อมอารีย์ เช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้ประทับอยู่ในทัศนคติของสังคมไทยที่มีต่อภาพลักษณ์และลักษณะทางสังคมของผู้นำอันเป็นที่ปรารถนา ต่างเป็นกรอบความคิดที่ได้รับการขยายเพิ่มและกระจายต่อโดยกลไกสื่อของทั้งภาครัฐและเอกชน และสร้างเงื่อนไขทางความคิดที่เหมาะสมต่อการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ เพราะระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในรูปแบบเครือข่ายบริวารนั้น ยึดโยงเข้ากับผู้นำของกลุ่มเป็นสำคัญ

เนื่องด้วย “ทวิรัตน์ขมิ้น” เป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมไทย ข้อมูลเชิงประจักษ์และพัฒนาการของปัญหาจึงยังจะไม่มีคำตอบชัดเจน ทำให้การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงกว้าง กล่าวคือ เป็นการศึกษาที่ยังไม่ได้นำเสนอถึงผลของ “ทวิรัตน์ขมิ้น” ที่เห็นแจ้งและรู้ชัด แต่เป็นการศึกษาถึงผลที่อาจจะคาดคะเนได้และแนวโน้มความเกี่ยวโยงที่ได้ปรากฏขึ้นในกรอบระยะเวลาการศึกษาที่จำกัด

ดังนั้น เพื่อการทำความเข้าใจที่ดีขึ้นถึงผลและพัฒนาการของการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำฝ่ายบริหารส่วนกลางและกลุ่มการเมือง ธุรกิจ และประชาชน จำเป็นที่จะต้องมีการทำการศึกษาและวิจัยเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง เพื่อพิจารณาถึงแนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงที่จะถูกแสดงออกมา

อย่างไรก็ดี เรื่องที่ชัดเจนแล้วคือ การดำรงอยู่ของเงื่อนไขที่สร้างและสนับสนุนระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย เพราะตราบไคที่บริบทโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมยังไม่ได้เปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทและส่วนร่วมในการจัดการและจัดสรรทรัพยากรที่ตนขาดแคลน ระบบอุปถัมภ์ยังจะทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดการปัญหาดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่กลไกที่ดีและมีประสิทธิภาพก็ตาม และในสถานการณ์ที่แนวโน้มของการรุกคืบของอิทธิพลทางเศรษฐกิจได้เข้ามามีส่วนในการเปลี่ยนแปลงระบบความสัมพันธ์ในสังคมไทย ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่แปรเปลี่ยนไปอิงติดอยู่กับการแลกเปลี่ยนเชิงเศรษฐกิจจะเป็นเงื่อนไขที่สุกงอมในการนำไปใช้ประโยชน์ทางการเมือง เพื่อการต่อรองและสร้างพื้นที่ในการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองที่รวมศูนย์มากยิ่งขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

"สนธยา-เนวิน" นำทีมชบ ทรท. เว็บไซต์ไทยรัฐ (24 กรกฎาคม 2547) แหล่งที่มา:

<http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2549.

'ขุนศึกเมื่อรบแพ้แล้ว ก็ไม่ควรจะมีบำเหน็จ' วันมูหะมัดนอร์ มะทา. สยามรัฐ (12 กุมภาพันธ์ 2548): 3.

'ทักษิณ' เดินสายพบชาวบ้าน. ไทยรัฐ (1 เมษายน 2547): 1.

'ทักษิณ' ผวาโพลล์ทรท. ฐบต่ำ 250. กรุงเทพธุรกิจ (8 ตุลาคม 2547): 20.

'ทักษิณ' ผวาโพลล์ทรท. ฐบต่ำ 250. กรุงเทพธุรกิจ (8 ตุลาคม 2547): 20.

'ทักษิณ' ลุยงานค้าไหนนอนนั้น. ไทยรัฐ (3 เมษายน 2547): 1.

'ทักษิณ' เล่นบท 'พ่อขุนอุปถัมภ์'. ประชาชาติธุรกิจ (14 ตุลาคม 2547): 16.

'ทักษิณ' เมินกต. ออกทีวีโชว์ 'แจก'. ข่าวสด (18 กรกฎาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th/khaosod> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

'ท้าววันกษมื่น' พลิกเกม. ไทยรัฐ (3 เมษายน 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

'ท้าววันกษมื่น' พลิกเกม. เว็บไซต์ไทยรัฐ (3 เมษายน 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548

'บิกจิ๋ว' ของขึ้นวิจารณ์ 'ท้าววันกษมื่น'. มติชน (29 กรกฎาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th/matichon> .ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

'แม่ว' บินระทึกพิชหมอกเหนือ. ข่าวสด (22 กรกฎาคม 2547) แหล่งที่มา: www.matichon.co.th/khaosod/ ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

'สะอึ่ง ไถวสินธุ์' แกนนำสตรีเวที 'คาราวานคนจน'. คมชัดลึก (29 มีนาคม 2549) แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/2006/03-29/p1--17936.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

'ฮัจญ์เอื้ออาทร' ปฐมนิเทศชุดแรกเตรียมพร้อมเดินทาง. ผู้จัดการออนไลน์ (16 ธันวาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

'เมียพเยาว์' ซุกปีกไทยรักไทย. เว็บไซต์ไทยรัฐ (21 สิงหาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2547

100 ส.ส.บัญญัติรายชื่อจาก 3 พรรค. มติชนรายวัน (121 กุมภาพันธ์ 2548): 11.

100 ส.ส.บัญญัติรายชื่อจาก 3 พรรค. มติชนรายวัน (121 กุมภาพันธ์ 2548): 11.

- 2 มูลนิธิสื่อคัดค้านถนนผ่าป่าอ้อมผาง. ข่าวสด (28 กรกฎาคม 2547): 1.
- 300 รับเหมาเล็กสัญญา รัฐเบิกจ่ายช้า 6 หมื่นล. กรุงเทพธุรกิจ (16 มิถุนายน 2549) แหล่งที่มา: http://www.bangkokbizweek.com/20060603/localbiz/index.php?news=column_2_0865144.html ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.
- 3 ปชป.ได้เข้าทบท. ไทยรัฐ (7 สิงหาคม 2547): 1.
- 4 ปี'ทักษิณ' ดึงงบกลางทุ่มประชานิยม. กรุงเทพธุรกิจ (6 ธันวาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com> .ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ นवलน้อย ตีรัตน์, บรรณาธิการ. 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. การพัฒนาประเทศไทยจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1-8 : บทวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์. ใน วิถีใหม่แห่งการพัฒนา : วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย, หน้า 107-111. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ก็บอกแล้วว่าเหนือเมฆ. ไทยรัฐ (20 กรกฎาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> .ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.
- ก็บอกแล้วว่าเหนือเมฆ. เว็บไซต์ไทยรัฐ (20 กรกฎาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.
- กาแฟดำ. ทักษิณหลอกใช้สื่อสร้างภาพ...ไม่ได้ตั้งใจ หันมาใส่ใคร. กรุงเทพธุรกิจ (17 สิงหาคม 2549) แหล่งที่มา: http://www.bangkokbiznews.com/2006/08/18/u001_130007.php?news_id=130007 ณ วันที่ 17 สิงหาคม 2549.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. วิเคราะห์โครงการผันเงิน. กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- เกาะติดทัวร์นทขมิ้นทักษิณล่องใต้. สยามรัฐ (8 พฤษภาคม 2547) แหล่งที่มา: www.siamrath.co.th ณ วันที่ 11 พฤษภาคม 2547
- ควันหลงตะลอนทัวร์ เบื้องหลัง..นูดแมว. ข่าวหุ้น (28 เมษายน 2547) แหล่งที่มา: Newscenter ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.
- คอลัมน์ สังคมผู้แทน. มติชน (21 กรกฎาคม 2547): 11.
- คาราวานคนจนถอยป้ายแดง ถกเข้ากรุงให้กำลังใจกต. คมชัดลึก (12 พฤษภาคม 2549) แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/2006/05-12/p1--70641.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.
- เงินผันทักษิณส่งถึงมือ ส.ค.นี้. ไทยรัฐ (19 กรกฎาคม 2547): 1.

เงินผันทักษิณส่งถึงมือ ส.ค.นี้. ไทยรัฐ (19 กรกฎาคม 2547): 1.จิราภรณ์ ดำจันทร์. ความนิยมของพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้: ศึกษากรณีเขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 10 จังหวัดนครศรีธรรมราช. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์, บรรณาธิการ. ข่าวแหละทักษิณในมิกซ์. กรุงเทพฯ: สถาบันวิถิตรรศน์, 2547.

เจมส์ ซี สก็อตต์ และ เบเนดิก เจ เคิร์ควิลเลียต. ผู้อุปถัมภ์ดั้งเดิมในชนบทสูญเสียความชอบธรรมได้อย่างไร: ทฤษฎีจากประสบการณ์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. แปลโดย พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์. ใน ระบบอุปถัมภ์, หน้า 439-519. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

เจมส์ คี ปิ่นทอง, บรรณาธิการ. รู้ทันทักษิณ 2. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.

เจมส์ คี ปิ่นทอง, บรรณาธิการ. รู้ทันทักษิณ. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. จากประวัติศาสตร์หมู่บ้านสู่ทฤษฎีสองระบบ. สุรินทร์: สถาบันราชภัฏสุรินทร์, 2544.

แฉแม่ฮ่องสอนซ้ำกระเทียมราคาพุ่ง เหตุ'ทักษิณ'สร้างฝันรับซื้อแห่ปลูกจนล้นแถมของพม่าทะลัก.

ไทยโพสต์ (3 พฤษภาคม 2548) แหล่งที่มา: <http://www.thaipost.net> ณ วันที่ 14

กันยายน 2548.'ชวน'สบช่อง คุ่มซักฟอก แทนเสธ.นั้น. กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ (17

พฤษภาคม 2547) แหล่งที่มา: http://www.bangkokbiznews.com/2004/special/apipray/news.php?news=18050_2.html ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ประวัติการเมืองไทย 2475-2500. พิมพ์ครั้งที่ 3 . กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการ

ตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

ญาณิศภาค กาญจนวิศิษฐ์. กระบวนการสร้างความหมาย และบทบาทวาทกรรม "รายการนายกฯ

ทักษิณคุยกับประชาชน. วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาการ

สื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ณัฐกานต์ คูสมิทธิ. ภาพวีรบุรุษที่ถูกประกอบสร้างผ่านกระบวนการข่าวสารของหนังสือพิมพ์

ประชานิยม. วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาวารสารสนเทศ คณะนิเทศ

ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ณัฐวุฒิ จินากุล. โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย : ศึกษากรณีบ้านตา อำเภอบางบาล

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชา

มานุษยวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2538.

เดชะ สิทธิสุทธิ. การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในเมืองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่ม "สันติธรรม" ในเทศบาลเมืองนครปฐม. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ดวงพร จำปาศรี. ภาพลักษณ์ของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่นำเสนอในหนังสือพิมพ์ไทย.

ตากวางแนวช่วยเหลือเหยื่อแคดเมียม/ลึนไฟเขียวจากทัวร์นกขมิ้น 22 ก.ค.47". ผู้จัดการออนไลน์ (20 กรกฎาคม 2547) แหล่งที่มา: www.manager.co.th ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

ตามโม "สุวัจน์" ผงาดนั่งรองนายกฯ-เด็ง "ประมวล-สิริกร" ฟัน. ผู้จัดการออนไลน์ (30 มิถุนายน 2547) แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/aspbin/mgrView.asp?NewsID=9470000015489> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

ทรท.ทำช่าถอดถอนฝ่ายค้าน. ไทยรัฐ (22 เมษายน 2547): 1.

ทรท.เปิดตัวดูด 6 ปชป.-3 ชพน. เว็บไซต์ไทยรัฐ (5 สิงหาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548

ทรท.เปิดตัวดูด 6 ปชป.-3 ชพน. เว็บไซต์ไทยรัฐ (5 สิงหาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, พิมพ์ครั้งที่ 2. แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข และ อังรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548.

'ทักษิณ' ทุ่มต่ออีก-1 แสนล้าน. ไทยรัฐ (24 เมษายน 2547): 1.

'ทักษิณ' ทุ่มต่ออีก-1 แสนล้าน. ไทยรัฐ (24 เมษายน 2547): 1.

ทักษิณกวักมือชวน. ไทยรัฐ (1 กรกฎาคม 2547): 1.

ทักษิณข้องใจย้ายขรก.เก่ง!. ไทยรัฐ (29 สิงหาคม 2547): 1.

ทักษิณแข็งที่ปช. ด่าหัวหน้าพรรค. ไทยรัฐ (31 มีนาคม 2547): 1.

ทักษิณสั่งห้ามเกณฑ์คนต้อนรับทัวร์อิสาน. ไทยรัฐ (18 เมษายน 2547) แหล่งที่มา: www.thairath.co.th ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

ทักษิณสั่งห้ามเกณฑ์คนต้อนรับทัวร์อิสาน. เว็บไซต์ไทยรัฐ (18 เมษายน 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548

ธนเดช ศรีไรโร. ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ธนาคารโลก. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร: รายงานการติดตามสถานการณ์ทางสังคม : ความยากจน และนโยบายสาธารณะ. พฤศจิกายน 2544. แหล่งที่มา:

<http://siteresources.worldbank.org/INTTHAILAND/Resources/SocialMonitor/2001nov.th.pdf>

ธนาคารโลก. รายงานติดตามเศรษฐกิจไทย. เมษายน 2548.

วิชชชัย กฤติยาภิชาติกุล. การสร้างทายาททางการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ธาดูแท้ "ปฏิรูปราชการ" แคร่ปรับโครงสร้างอำนาจการเมืองใหม่. กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ (14 มกราคม 2549) แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com/2005/special/policyreview/review23.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

ธีรเดช เขียมสำราญ. กรณีศึกษา เงินกำไรจากหยวนคืนสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง. ใน รายงานการสัมมนาธนาภิการเมือง 25 มกราคม 2549 ณ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

นพพันธ์ วรรณเทพสกุล. การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ: กรณียุทธศาสตร์กลุ่มล้านนา. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องนโยบายสาธารณะ ณ วันที่ 25 สิงหาคม 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

นพฤทธิ์ อนันอภิบุตร. การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรไทย. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

นลินี ต้นภูวนิตย์. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในชนบทไทย : ศึกษาเปรียบเทียบหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐและหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนา. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาบัณฑิต, แผนกอิสระสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

นาตาชา วซินดิลก. โครงสร้างอำนาจในชุมชนกับการเมืองท้องถิ่น : ศึกษากรณีเมืองพัทยา. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

นายกรัฐมนตรี้, สำนัก. นายกฯ ทักซิณคฺยกับประชาชน เล่ม 7. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี้, 2547.

นายกรัฐมนตรี้, สำนัก. รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรี้ตรวจเยี่ยม สอดถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทวิรณก

ขมิ้น) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

นายกรัฐมนตรีเข้าถึงชาวบ้านเพื่อสัมผัสชีวิตความเป็นอยู่แบบไทยอย่างใกล้ชิด. ข่าวทำเนียบ (19 เมษายน 2547) แหล่งที่มา:

<http://www.thaigov.go.th/news/press/thaksin/pr19apr47-18.htm> ณ วันที่ 8 มีนาคม 2548.

นายกรัฐมนตรีตรวจราชการในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์. ข่าวทำเนียบ (19 เมษายน 2547)

แหล่งที่มา: <http://www.thaigov.go.th/news/press/thaksin/pr19apr47-8.htm> ณ วันที่ 8 มีนาคม 2548

นายกรัฐมนตรีตรวจราชการในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์. ข่าวทำเนียบ (19 เมษายน 2547)

แหล่งที่มา: <http://www.thaigov.go.th/news/press/thaksin/pr19apr47-8.htm> ณ วันที่ 8 มีนาคม 2548

นิธิ เอียวศรีวงศ์. บ้านนอกคอกนาและประชานิยม. มติชนรายวัน (3 เมษายน 2549): 6.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. อ่านวัฒนธรรมการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.

บทความพิเศษ: อำนาจที่ "กระชับ" มากขึ้น ของ พ.ต.ท.ทักษิณ หลัง "ย้ายทหาร-ร้อยตำรวจ-ตั้งผู้ว่าซีอีโอ". มติชนสุดสัปดาห์ (29 สิงหาคม 2546): 11.

บทบรรณาธิการ: หยุด...คุกคามสื่อ. เว็บไซต์ไทยโพสต์ (6 เมษายน 2549) แหล่งที่มา:

http://www.thaipost.net/index.asp?bk=thaipost&post_date=6/Apr/2549&news_id=122663 &cat_id=100 ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

บุกถิ่นเสนาะเจอบอกปไล่"เดียดปาววดใส่ขบวนรถทักษิณ. คมชัดลึก (9 มีนาคม 2549) แหล่งที่มา:

<http://www.komchadluek.net/news/2006/03-09/p1--17162.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

บุษอริ ยี่หะ. นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ : การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ปชป.เจอตุ๊ดอีกฟังกาและภูเก็ต. ไทยรัฐ (13 สิงหาคม 2547): 1.

ประกาส ปั้นตบแต่ง. การเมืองบนท้องถนน 99 วัน สมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์กาดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541.

- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ กาญจนา แก้วเทพ, บรรณาธิการ. วิธีใหม่แห่งการพัฒนา: วิถีวิทยาการศึกษาสังคมไทย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ปรีชา อุปโยคิน และ สุรีย์ กาญจนวงศ์. รายงานการวิจัย เรื่อง พ่อค้าและนักธุรกิจกับระบบรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.
- ปลาย่อ ชนะนนท์. พ่อค้ากับพัฒนาการระบบทุนนิยมในภาคเหนือ พ.ศ. 2464-2523. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- ปาเหนาะ'ทิงไทยรักไทย วังน้ำเย็น วังชุกกลุ่มใหม่. คมชัดลึก (9 เมษายน 2549) แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/2006/04-09/pol-20362132.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.
- ผลคะแนนระบบบัญชีรายชื่อ. ไทยโพสต์ (20 มกราคม 2544): 2.
- ผลคะแนนระบบบัญชีรายชื่อ. ไทยโพสต์ (20 มกราคม 2544): 2.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: Silkworm Books, 2546.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นวลน้อย ตริรัตน์. คอร์ปชั่นค่าเช่าและพัฒนาการเศรษฐกิจ. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. 21,4 (ธันวาคม 2546): 1-28.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ. รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์. คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. ธุรกิจ รัฐ และคอร์รัปชั่น: รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, 2546.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. ทักษิณมิกส์. ใน ชำแหละทักษิณมิกส์, หน้า 109-131. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยการพัฒนมหาดไทย, 2547.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. พลวัตรทุนไทยและแนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจการเมืองไทย: บททดลองเสนอการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ จากกรอบวิเคราะห์ธนาภิการการเมือง. ฟ้าเดียวกัน. 4 (กรกฎาคม-กันยายน 2549): 72-110.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. กระดานความคิด: ทำไมคุณทักษิณถึงร่วงเร็ว (กว่าปกติ?). คมชัดลึก (28 มีนาคม 2549) แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/2006/03-28/pol-17880.html> ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549.

พิชัญ พงษ์สวัสดิ์. ทักษิณนิยม (อีกที) Thaksinism as Hegemonic Project (again). ใน พิษทักษิณ, หน้า 184-186. กรุงเทพฯ: Openbooks, 2547.

พิชัญ พงษ์สวัสดิ์. มิติที่หลากหลายในเรื่องของ “อำนาจ” ใน “อุตสาหกรรมงานวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจและนวัตกรรมท้องถิ่น. รัฐศาสตร์สาร 27 (กันยายน-ธันวาคม 2549): 122-153

โพล ทรท. ชี้คะแนนนิยมลด. เว็บไซต์ไทยรัฐ (13 เมษายน 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และ นวลน้อย ตริรัตน์. ตลาดการเมือง ประชาธิปไตย และอนาคตเศรษฐกิจสังคมไทย. ใน 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย, หน้า 121-172. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ. พิษทักษิณ. กรุงเทพฯ: Openbooks, 2547.

มติเอกฉันท์27-0ให้ยุบพรรคชพน. ไทยรัฐ (11 สิงหาคม 2547): 1.

มติเอกฉันท์27-0ให้ยุบพรรคชพน. ไทยรัฐ (11 สิงหาคม 2547): 1.

มติเอกฉันท์27-0ให้ยุบพรรคชพน. ไทยรัฐ (11 สิงหาคม 2547): 1.

เมธี ปรีชา. บทบาททางการเมืองของกลุ่มปากน้ำ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ยศ สันตสมบัติ. อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

โยชิฟูมิ ทามาดา. ‘อิทธิพล’ และ ‘อำนาจ’ : การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ. แปลโดย พิชัญ พงษ์สวัสดิ์. ใน ระบบอุปถัมภ์, หน้า 315-351. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2546.

รัตนาวดี สำราญสุข. วาทกรรมวิเคราะห์รายการนายกทักษิณคุยกับประชาชน และ รายการชวนออนไลน์. วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, ภาคศึกษาวาทวิทยาและสื่อสารการสังคม คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

รายงานพิเศษ!! นกขมิ้นเหลืองอ่อนค่านี้นี้เจ้าจะนอน (หาเสียง) ที่ไหนเอ่ย. คมชัดลึก (24 สิงหาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.com> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

รายงานพิเศษ: เข็ชื้อ ส.ส.ใหม่ 44 ตระกูลการเมืองยกคร้วเข้าสภา. มติชนสุดสัปดาห์ (25 กุมภาพันธ์ 2548): 15.

รูกษาท:สฤษดี ฐนระรัชต์/ทักษิน ชินวัตรควมไม่เหมือนที่เหมือนกัน. Siam Chronicle (6 ตุลาคม 2548) แหล่งที่มา: http://www.siamchronicle.com/news/view_article.html?aricl_id=42bdf5fb136a17016460e260564feb61 ณ วันที่ 6 พฤษภาคม 2549.

ลูเซียน เอม แสงส์. การจักระเบียบสังคมไทยในรูปปวิรและแวดวง. แเปลโดย ชญาดา ศิริภิมรย์. ใน ระบบอุปถัมภ์, หน้า 187-217. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

เลขาธิการนายกรัฐมนตรึ, สำนัก. ประวัติการศึกษาและการทำงานในเบื้องต้นของนายอนุนทิน ชาญวีรกุล. แหล่งที่มา : <http://www.cabinet.thaigov.go.th/Anutin.htm> ณ วันที่ 16 สิงหาคม 2549.

วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ. การกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ลงคะแนน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

วรุตม์ เจติย์ภัทรนาท. ความเกี่ยวข้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมือง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาการประชาสัมพันธ์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐ พ.ศ. 2544-2547. ในรายงานการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งชาติ ครั้งที่ 5. 1-2 ธันวาคม 2547 ณ ศูนย์การประชุมและนิทรรศการไบเทค บางนา กรุงเทพมหานคร. แหล่งที่มา: www.polsci.chula.ac.th/weerasak/data/Paper%20and%20Article/Fiscal%20Risks.pdf ณ วันที่ 7 สิงหาคม 2548.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. จากนักเลงท้องถิ่นสู่เจ้าพ่อ. วารสารธรรมศาสตร์ 22 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2539): 9-33.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. เจ้าพ่ออุปถัมภ์กับรัฐอุปถัมภ์. วารสารสังคมศาสตร์ 34 (มกราคม-มิถุนายน 2546): 444-456.

ศัลยา ประชาชาติ. เขาหาว่าผมคือมืออาชีพ เนวิน Super organizer เบื้องหลังฉาก 'ทักษิณ ลู้ๆ'. มติชนสุดสัปดาห์ (24 มีนาคม 2549): 12.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

- สผ.หัวนึ่งสิ่งแวดล้อมพัง ตัดถนนลุ่มน้ำเกรตเอ สายคลองลาน-อุมผาง. กรุงเทพธุรกิจ (31 กรกฎาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.
- สมบัติ จันทรวงศ์. บทบาทของเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจและการเมืองไทย : ข้อสังเกตเบื้องต้น. ใน รัฐ ทน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย, หน้า 117-139. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- สมหญิง สุนทรวงษ์. ระบบอุปถัมภ์กับการกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาชนบท : กรณีศึกษา หมู่บ้านชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก. วิทยานิพนธ์มานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล คณะสังคม วิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- สมาน ทองศรี. ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2522.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. จิตสำนึกและอุดมการณ์ของขบวนการ ประชาธิปไตยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. คอร์รัปชัน: ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ. กรุงเทพฯ : สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547.
- สายชล สัตยานุรักษ์. การสร้าง “ความเป็นไทย” กระแสหลัก และ “ความจริง” ที่ “ความเป็นไทย” สร้าง. ฟ้าเดียวกัน 3,4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2548): 40-67.
- สำนักนายกรัฐมนตรี, นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน เล่ม 7. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2547.
- สุนทรী อาสะโวทย์. องค์ความรู้ว่าด้วยระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย. จุลสารไทยศึกษา 14 (พฤศจิกายน-มกราคม 2541): 26-30.
- หวยกับพ่อคุณ. ผู้จัดการ (4 มิถุนายน 2547) แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.
- เหนือ-อีสานค้านเขื่อนตามแผน 25 ลุ่มน้ำ. มติชนรายวัน (26 กันยายน 2548): 10.
- อดิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น. แปลโดย จรรยา เศรษฐบุตร. ใน ระบบอุปถัมภ์, หน้า 139-184. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- อดีต ส.ส.ตบเท้าเข้าไทยรักไทย. เว็บไซต์ไทยรัฐ (18 สิงหาคม 2547) แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548

อดีต ส.ส.ตบเท้าเข้าไทยรักไทย. เว็บไซต์ไทยรัฐ (18 สิงหาคม 2547) แหล่งที่มา:

<http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2547

อดีต ส.ส.ตบเท้าเข้าไทยรักไทย. เว็บไซต์ไทยรัฐ (18 สิงหาคม 2547) แหล่งที่มา:

<http://www.thairath.co.th> ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548.

อบจ.ประจวบฯ อนุมัติอุทยานห้วยกอ. สยามรัฐ (19 สิงหาคม 2547) แหล่งที่มา:

www.siamrath.co.th ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

อภิชาติ สถิตนิรามัย และ ดวงมณี เลาวกุล. ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิถีชีวิต : ความสำเร็จและความล้มเหลว. ในรายงานการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2548 เรื่อง การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ความก้าวหน้า และความล้มเหลว 14 มิถุนายน 2548 ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุณินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ. ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ. โครงการวิจัยเรื่อง ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา : การสังเคราะห์ภาพรวมองค์กรกองทุนเพื่อการพัฒนา: รายงานฉบับหลัก. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. โครงสร้างทางการเมืองไทยใหม่ : สถานภาพและปัญหา. ใน 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย, หน้า 1-46. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สื่อทวงสัญญาท้าวรนขมิ้นฝันไม่เป็นจริง. ฐานเศรษฐกิจ (4 พฤศจิกายน 2547) แหล่งที่มา:

<http://www.thannews.th.com> ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548.

ภาษาอังกฤษ

Althusser, Louis. Essays on Ideology. New York: Verso, 1993.

Anek Laothamatas. From Clientism to Partnership : Business-Government Relations in Thailand. In Business and Government in Industrializing Asia, pp.195-215. St. Leonards: Allen & Unwin, 1994.

Anusorn Limmanee. Political Business Cycles in Thailand, 1979-1992 : General Election And Currency in Circulation. Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1999.

Apichart Prasert. Political Business Cycles, Government Fiscal Policy and Macroeconomic Performance : A Case Study of Thailand. Doctoral Dissertation,

- Department of Political Economy, School of Social Sciences, The University of Texas at Dallas, 2002.
- Barme, Scot. Luang Wichit Wathakan and the Creation of a Thai Identity. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993.
- Becker, Gary S. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. The Quarterly Journal of Economics 98 (August 1983): 371-400.
- Blaug, Ricardo and Schwarzmanterl, John. Democracy : A Reader. Edinburgh : Edinburgh University Press, 1988.
- Buchanan, James M. and Tullock, Gordon. The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Callahan, William A. and McCargo, Duncan. Vote-Buying in Thailand's Northeast: The July 1995 General Election. Asian Survey 36 (April 1996): 376-392.
- Dahl, Robert, Ian Shapiro and Jose Antonio Cheibub, ed. The Democracy Sourcebook. London: The MIT Press, 2003.
- Edmondson, Ricca. The Political Context of Collective Action. London: Routledge, 1997.
- Embree, John F. Thailand—A Loosely Structured Social System. American Anthropologist 52 (April-June 1950): 181-193.
- Frey, Bruno S. Modern Political Economy. New York: A Halsted Press Book, 1978.
- Grant, Wynford Paul. The Politics of Economic Policy. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Hanks, Lucien M. Merit and Power in the Thai Social Order. American Anthropologist 64 (December 1962): 1247-1261.
- Hewison, Kevin and Thongyou, Maniemai. Developing Provincial Capitalism: A Profile of the Economic and Political Roles of a New Generation in Khon Kaen, Thailand. In Money and Power in Provincial Thailand, pp.195-218. Chiang Mai : Silkworm Books, 2000.
- Kramol Tongdhamachart. Toward a Political Party Theory in Thai Perspective. Singapore: Institute of Asian Studies, 1982.

- Maarek, Philippe J. Political Marketing and Communication. London: John Libbey, 1995.
- MacIntyre, Andrew, ed. Business and Government in Industrializing Asia. St. Leonards: Allen & Unwin, 1994.
- Mankiw, N. Gregory. Principles of Economics, 3rd edition. Ohio: Thomson South-Western, 2004.
- McCargo, Duncan and Pathmanand, Ukrist. The Thaksinization of Thailand. Thailand: NIAS Press, 2005.
- McNair, Brian. An Introduction to Political Communication. London: Routledge, 2004.
- McVey, Ruth, ed. Money and Power in Provincial Thailand. Chiang Mai: Silkworm Books, 2000.
- Mercuro, Nicolas and Medema, Steven G. Economics and the Law : From Posner to Post-Modernism. New Jersey: Princeton University Press, 1999.
- Moe, Terry M. The Organization of Interests : Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- Nordhaus, William D. The Political Business Cycle. The Review of Economic Studies 42 (April 1975): 169-190.
- Ockey, James. Capital Accumulation By Other Means: Provincial Crime, Corruption, and the Bureaucratic Polity. Paper presented at the 5th International Conference on Thai Studies-SOAS, 5-10 July 1993 at University of London, London. (Mimeographed)
- Ockey, James. Change and Continuity in the Thai Political Party System. Asian Survey 43 (July-August 2003): 663-680.
- Ockey, James. Political Parties, Factions, and Corruption in Thailand. Modern Asian Studies 28 (May 1994): 251-277.
- Ockey, James. Thai Society and Patterns of Political Leadership. Asian Survey 36, No. 4 (April 1996): 345-360.
- Olson, Mancur. The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups. Massachusetts: Harvard University Press, 1971.
- Painter, Martin. Thaksinocracy or Managerialization?: Reforming the Thai Bureaucracy. Hong Kong: Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong,

2005. Available from: http://www.cityu.edu.hk/searc/WP76_05_Martin.pdf (accessed on 13 March 2006).
- Pasuk Phongpaichit and Chris Baker. *Chao Sua, Chao Pho, Chao Thi: Lords of Thailand's Transition*. In *RMoney and Power in Provincial Thailand*, pp.30-52. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Pasuk Phongpaichit and Chris Baker. *Pluto-populism in Thailand : Business Remarkng Politics*. Bangkok: Chulalongkorn University, 2003. Available from: <http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~ppasuk/plutopopulism.pdf> (accessed on 12 December 2004)
- Pasuk Phongpaichit. Money Politics and Its Impact. *Keynote address presented at the Political Economy Center's Annual Seminar on Money Politics* 7th December 2005 at Chulalongkorn University. (Unpublished Manuscript)
- Richardson, Jeremy J. Introduction : Pressure Groups and Government. In *Pressure Groups*, pp.1-16. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Richardson, Jeremy J., ed. *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Riggs, Fred W. *Thailand : the Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press, 1967.
- Ukrist Pathmanand. The Thaksin Shinawatr Group: A Study of the Relationship between Money and Politics in Thailand. *Copenhagen Journal of Asian Studies* 13 (1998): 60-81.
- Whitley, Paul. *Political Control of the Macroeconomy : The Political Economy of Public Policy Making*. London: Sage Publications, 1986.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางรายละเอียดการอนุมัติโครงการงบประมาณ “ทิวทัศน์ขมิ้น” ของคณะรัฐมนตรี

โปรแกรมทิวทัศน์ขมิ้นครั้งที่ 1: ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-กลาง

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1. สิงห์บุรี	เร่งด่วน	1. ปรับปรุงบำรุงทางแบบเบ็ดเสร็จ ทางหลวงหมายเลข 311 สิงห์บุรี-ลพบุรี	148,970,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	2. ก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชน จังหวัดสิงห์บุรี	20,000,000	กรมโยธาธิการและ การผังเมือง (สำนักงานโยธาธิการ และผังเมืองจังหวัด สิงห์บุรี)
	ปานกลาง	3. ค่าก่อสร้างถนนสาย ๑ 3 ผังเมือง - สิงห์บุรี (เพิ่มเติม) ระยะที่ 2 ระยะทาง 20.75 กม.	120,000,000	กรมทางหลวงชนบท (สำนักก่อสร้างทาง)
	ปานกลาง	4. ค่าก่อสร้างสะพานคอนกรีตข้ามแม่น้ำน้อย อ.บางระจัน ขนาดกว้าง 7 เมตร ทางเข้าข้างละ 1.50 เมตร ความยาว 220 เมตร	29,375,000 (กรม. อนุมัติงบประมาณ ของกรมทางหลวงชนบท ปี 48 จำนวน 5,875,000 และปี 49 จนจบโครงการ 23,500,000 บาท)	กรมทางหลวงชนบท (สำนักก่อสร้างสะพาน)
	ปานกลาง	5. การปฏิรูปที่ดินจังหวัดสิงห์บุรี (พัฒนาพื้นที่เพาะปลูก และการใช้น้ำในเขตชลประทาน : จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร)	18,800,000 (กรม. อนุมัติงบปี 48 จำนวน 800,000 บาท งบปี 49 จำนวน 18,000,000บาท)	กรมชลประทาน
		รวม (5 โครงการ)	337,145,000	
2. พิจิตร	เร่งด่วน	1. โครงการพัฒนาบึงสีไฟ		
		1.1 คาดคอนกรีตคลองส่งน้ำและอาคารประกอบ	42,455,700	กรมชลประทาน
		1.2 โครงการพัฒนาภูมิทัศน์บึงสีไฟ จ.พิจิตร	11,900,000	กรมชลประทาน
		1.3 จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาบึงสีไฟ จ.พิจิตร	2,000,000	กรมชลประทาน
		รวม (1 โครงการ)	56,355,700	

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ครม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
3.เพชรบูรณ์	เร่งด่วน	1. โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำวังภูหนับ (แก้มลิง) อ.หล่มเก่า	40,000,000 (งบปี 47 : 8,000,000)	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	2. อ่างเก็บน้ำห้วยใหญ่ (ค่าก่อสร้างส่วนประกอบอื่น)	400,000,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	3. อ่างเก็บน้ำห้วยนา (ค่าเตรียมความพร้อม)	162,235,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	4. อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำก่อ	200,000,000	กรมชลประทาน
		4.1 งบ กปร.		
		4.2 งบ จังหวัดบูรณาการ (5,000 ล้านบาท)		
	ปานกลาง	5. อ่างเก็บน้ำลำกง	447,040,000	กรมชลประทาน
		5.1 งบชลประทาน เพื่อเป็นค่าเตรียมความพร้อม		
		5.2 งบจังหวัดบูรณาการ (15,000,000,000 บาท) เพื่อเป็นค่าก่อสร้างส่วนประกอบอื่น		
	ปานกลาง	6. อ่างเก็บน้ำห้วยท่า (ห้วยปลาเลา)	200,000,000	
	ปานกลาง	7. อ่างเก็บน้ำห้วยเล็ง	148,000,000	
	ปานกลาง	8. อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำขุนใหญ่	200,000,000	
	ปานกลาง	9. อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำขุนน้อย	200,000,000	
		รวม (9 โครงการ)	1,997,275,000	
4. ขอนแก่น	เร่งด่วน	1.โครงการศึกษาพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อแก้ไขปัญหากภัยแล้งในพื้นที่ จ.ขอนแก่น 1.9 ล้านไร่ หมายเหตุ : กั้นเงินเหลือปีส่วนที่เหลือไว้รอการเบิกจ่ายเรียบร้อยแล้ว	20,000,000	กรมชลประทาน
		2. โครงการพัฒนาปรับปรุงทัศนียภาพบึงทุ่งสร้าง หมายเหตุ : งบประมาณดำเนินการมี 2 ส่วน ส่วนหนึ่งโดยหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา บก.สส. ดำเนินการในพื้นที่ 300 ไร่ อีกส่วนหนึ่งโดยเทศบาลนครขอนแก่น ขุดลอกในพื้นที่ 600 ไร่ งบประมาณ 143 ล้านบาท	28,600,000	มหาดไทย (เทศบาลนครขอนแก่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)
		3. โครงการก่อสร้างทางต่างระดับ (อุโมงค์ทางลอดตามแนวทางหลวงหมายเลข 2) จุดตัดทางหลวงหมายเลข 2 กับทางหลวงหมายเลข 12 (บริเวณแยกสามเหลี่ยม)	N/A	กรมทางหลวง
		รวม (3 โครงการ)	48,600,000	

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
5.หนองบัวลำภู	เร่งด่วน	1. โครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง	80,000,000	กรมชลประทาน
		1.1 ขุดลอกและพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียงช่วงที่ 2/2		
		1.2 ขุดลอกและพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียงช่วงที่ 3		
		1.3 ขุดลอกและพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียงช่วงที่ 4		
	เร่งด่วน	2.ปรับปรุงทางเข้าหมู่บ้านจากสภาพเดิมลูกรังเป็นถนนคอนกรีตในทุกหมู่บ้าน	798,000,000	กระทรวงมหาดไทย
	ปานกลาง	3. โครงการขยายถนน 4 เลน ทางหลวงหมายเลข 210 ตอน แยกทางหลวงหมายเลข 2 (แก่น้อย) - ทางแยกไปศรีบุญเรือง ระหว่าง กม.112+000 และ กม. 78+623	N/A	
	ปานกลาง	4. โครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง (งบกลางวงเงิน 400 ล้านบาท)		
		4.1 โครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงช่วงที่ 2/2 (ระยะ 2) บ.กองแปม ถึง บ.หนองปลาขาว ต.หนองสวรรค์ อ.เมือง จ.หนองบัวลำภู	45,000,000	
		4.2 โครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงช่วงที่ 3 สะพานทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 228 ถึง บ.วังหมื่นไต้ ต.หนองบัว อ.เมือง จ.หนองบัวลำภู	30,000,000	
		4.3 โครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงช่วงที่ 4 ฝ่ายห้วยพะเนียง บ.เสาเค้า ถึงฝ่ายทรัพยากรน้ำ ต.หนองบัว อ.เมือง จ.หนองบัวลำภู	5,000,000	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	ปานกลาง	5. โครงการปรับปรุงถนนทางเข้าหมู่บ้าน	797,839,300	
	ปานกลาง	6. โครงการก่อสร้างโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงประจำ อ.นาหวัง	40,683,000	
		รวม (6 โครงการ)	1,796,522,300	
6. เลย	เร่งด่วน	1.โครงการศึกษาทบทวนความเหมาะสมศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสำรวจออกแบบโครงการอ่างเก็บน้ำในลุ่มน้ำเลย 4 แห่ง	52,280,000	กรมชลประทาน
		1.1 อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำทบ อ.วังสะพุง		
		1.2 อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำลาย อ.เมืองเลย		
		1.3 อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำฮวย (คือน้อย) อ.เมืองเลย		
		1.4 อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำศอก อ.ด่านซ้าย		
	เร่งด่วน	2. ขุดลอกแม่น้ำเลย บริเวณ บ.สระแพ และบริเวณ บ.ปากหมาก อ.เมือง	20,000,000	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
	เร่งด่วน	3. จัดทำคลองส่งน้ำไปยังพื้นที่ลำห้วยโคกห้วยสูบ ห้วยหาม นาโป่งน้อย ร่องโคกม่วง ร่องจำภูนาคา นานองผือ ห้วยป่อ และช่วงตาดแคด อ.ท่าลี่	10,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	4. ก่อสร้างสะพานมิตรภาพน้ำเหือง ไทย-ลาว		
		4.1 ก่อสร้างสะพานมิตรภาพน้ำเหือง ไทย-ลาว	22,250,000	กรมทางหลวง
		4.2 ก่อสร้างถนนผิวแอสฟัลติกคอนกรีต ไทย-ลาว - ก่อสร้างถนนฝั่งลาวและฝั่งไทยเป็นผิวลาดยางและติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างบริเวณสะพานฯ	22,079,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	5. ศึกษาและสำรวจพัฒนาเส้นทางสายท่าลี่-เลย-ชุมแพ-ขอนแก่น	10,000,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	6. โครงการก่อสร้างหอประชุม อ.ท่าลี่	6,930,500	กรมการปกครอง
	เร่งด่วน	7. ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเลย บ.ห้วยกะปิยะ ต.แก่งศรีภูมิ อ.ภูหลวง	300,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	8. ปรับปรุงซ่อมแซมศาลาประชาคม อ.ปากชม	995,000	กรมการปกครอง
		หมายเหตุ : งบประมาณของกรมการปกครอง		

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	9. ซ่อมปรับปรุงทาง เอฟ. 6 เป็นทางมาตรฐาน เอฟ. 4 (บ.อุ้มง ม.5 ต.บุษม อ.เชียงคาน)	3,328,930	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
	เร่งด่วน	10. ก่อสร้างและปรับปรุงทางเอฟ. 6 เป็นทางมาตรฐาน เอฟ. 4 (บ.วังเย็น ม.10 ต.นาดอกคำ อ.นาดัง - บ.นานกปิด ต.ห้วยบ่อซืน อ.ปากคม	47,716,300	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
	เร่งด่วน	11. สร้างกระเช้าไฟฟ้าขึ้นอุทยานแห่งชาติภูกระดึง	N/A	องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)
		รวม (11 โครงการ)	495,579,730	
7. หนองคาย	เร่งด่วน	1. ปรับปรุงถนนทางเข้าหมู่บ้าน (คอนกรีต) โดยใช้แรงงานเป็นหลักดำเนินการในพื้นที่ 9	151,500,000	กระทรวงมหาดไทย
	เร่งด่วน	2. ปรับปรุงถนนทางเข้าหมู่บ้าน (ลาดยาง) ระยะทาง 51 กม.	81,600,000	กรมทางหลวงชนบท
	เร่งด่วน	3. โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังทลายริมแม่น้ำโขง 5 แห่ง ความยาว 3,000 เมตร	165,000,000	กรมโยธาธิการและกรมผังเมือง
		3.1 โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังทลายริมแม่น้ำโขง บ.ลำภูพาน ม.3 ต.ผาตั้ง อ.สังคม จ.หนองคาย ระยะทาง 800 เมตร	{44,389,000}	
		3.2 โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังทลายริมแม่น้ำโขง บ.ช้างเผือก ม.3 และ ม.13 ต.พานพร้าว อ.ศรีเชียงใหม่ จ.หนองคาย ความยาว 600 เมตร	{27,702,000}	
		3.3 โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังทลายริมแม่น้ำโขง บ.กุ่มเหนือ ม.1 บ.หนองกุ่มใต้ ม.2 ต.กุดบง อ.โพนพิสัย จ.หนองคาย ระยะทาง 800 เมตร	{43,382,000}	
		3.4 โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังทลายริมแม่น้ำโขง บ.ไถ่แก้ว ม.6 ต.ปะโค อ.เมือง จ.หนองคาย ความยาว 600 เมตร	{16,187,000}	
		3.5 โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังทลายริมแม่น้ำโขง บ.โนนโพธิ์ทอง ม.13 ต.โพนแพง กิ่งอำเภอรัตนวาปี จ.หนองคาย ระยะทาง 500 เมตร	{31,641,000}	

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	4. จ้างที่ปรึกษาสำรวจและจัดทำแบบรูป รายละเอียดโครงการสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่ง บริเวณตลาดท่าเสด็จ อ.เมือง	4,000,000	
	เร่งด่วน	5. ก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งบริเวณตลาดท่า เสด็จ อ.เมือง ความยาว 738.98 เมตร	129,000,000	
		รวม (5 โครงการ)	531,100,000	
8. อุตรธานี	เร่งด่วน	1. โครงการป้องกันอุทกภัย อ.หนองหาน 1) สนก. 2 นทพ. 2) โครงการชลประทานอุตรธานี	180,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. โครงการปรับปรุงถนนหมู่บ้านจากถนนลูกรัง เป็นถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ (อำเภอ/กิ่งอำเภอ)	982,000,000	กระทรวงมหาดไทย
	เร่งด่วน	3. โครงการปรับปรุงทางหลวง หมายเลข 2 บริเวณชุมชนบ้านนาข่า (แขวงทางหลวงอุตรธานี)	10,000,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	4. โครงการบูรณะก่อสร้าง ปรับปรุงถนนกม ทวาปี-ศรีธาตุ-ช่วงน้ำซ้อย (กม.9+860 ถึง 0-24)	27,645,100	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	5. โครงการบำรุงทางศรีธาตุ - วังสามหมอก (กม. 21 ถึง 36 กม. 0-24) (สำนักบำรุงทางอุตรธานี ที่ 2)	116,030,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	6. โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนนสายกมทวา ปี-ท่าลี่ (สนก. 2 นทพ.)	22,900,000	กองบัญชาการทหาร สูงสุด
	ปานกลาง	7. โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยม้า อ.บ้าน ผือ โครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ (โครงการชลประทานงบประมาณ 120,000,000 บาท)	166,000,000	กรมชลประทาน
		8. โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำลำพันชาด อ.วัง สามหมอก (โครงการชลประทาน)	84,870,000	กรมชลประทาน
		รวม (8 โครงการ)	1,589,445,100	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ครม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
9. สกลนคร	เร่งด่วน	1. อ่างเก็บน้ำห้วยกะเมอ ห้วยหินชะแนใหญ่ ห้วยทราย ระบบส่งน้ำและอาคารฝายลำน้ำยาม	95,000,000 (ครม. รับทราบงบกลาง กปร. ปี 47)	
		1.1 อ่างเก็บน้ำห้วยกะเมอ บ.แก่อน้อย อ.กุศ บาก จ.สกลนคร		กรมชลประทาน
		1.2 อ่างเก็บน้ำห้วยหินชะแนใหญ่ บ.กุศสะกอย ต.โพธิ์โพศาล อ.กุสุมาลย์ จ.สกลนคร		กรมชลประทาน
		1.3 ก่อสร้างระบบท่อส่งน้ำ อ่างเก็บน้ำห้วย ทราย บ.หนองกุ้ง ต.บงเหนือ อ.สว่างแดนดิน จ.สกลนคร		โครงการชลประทาน สกลนคร
		1.4 ฝายลำน้ำยาม		กรมชลประทาน
		1.5 ขุดลอกลำน้ำยาม บ.คำ ต.หนองลาด อ. วาริชภูมิ จ.สกลนคร		โครงการชลประทาน สกลนคร
	ปานกลาง	2. ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 22 อุดร- นครพนม ตอนอำเภอพรรณานิคม	510,000,000 (ครม. รับทราบปี 48 จำนวน 102,000,000 บาท ปี 49 จนจบ โครงการ 408,000,000 บาท รวมทั้งโครงการ จำนวน 510,000,000 บาท	กรมทางหลวง
		รวม (2 โครงการ)	605,000,000	
10. นครพนม	เร่งด่วน	1. ก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 3 (โครงการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ)	20,000,000	กรมทางหลวง
		รวม (1 โครงการ)	20,000,000	
11. อำนาจเจริญ	เร่งด่วน	1. งานขยายทางจราจรทางหลวงหมายเลข 202 (ทิศตะวันออก-ตก)		
		1.1 งานขยายทางจราจร ทางหลวงหมายเลข 202 ตอนคอสะพานคลองลำเซตะวันออก-สี่ แยกอำนาจเจริญ กม.49+000-53+778 (เป็น ตอนๆ)	20,706,000	กรมทางหลวง
		1.2 งานขยายทางจราจร ทางหลวงหมายเลข 202 ตอนสี่แยกอำนาจเจริญ-ทางแยกไปชาน มาน (หนองผือ) กม.53+788-58+700 (เป็น ตอนๆ)	27,676,000	กรมทางหลวง

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
		1.3 งานขยายทางจราจร ทางหลวงหมายเลข 202 ตอนสี่แยกอำนาจเจริญ-กม.37+500 (ต่อเขตแขวงบอลราชนานี้ที่ 1) ผือ) กม. 70+100-75+238 (เป็นตอนๆ)	25,009,000	กรมทางหลวง
		1.4 งานปรับปรุงสะพานและท่อระบายน้ำทางหลวงหมายเลข 212 ตอนสี่แยกอำนาจเจริญ กม.37+500 (ต่อเขตแขวงบอลราชนานี้ที่ 1) กม.71+442	2,218,000	กรมทางหลวง
		1.5 งานปรับปรุงสะพานและท่อระบายน้ำทางหลวงหมายเลข 212 ตอนคอสะพานคลองลำเซฝั่งตะวันออก-สี่แยกอำนาจเจริญ กม. 49+579.60-51+475.60	3,628,000	กรมทางหลวง
		รวม (1 โครงการ)	79,237,000	
12. ยโสธร	เร่งด่วน	1. โครงการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ที่เป็นจุดวิกฤตที่ควรได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน รวม 6 โครงการ		
		1.1 โครงการปรับปรุงพังกันน้ำลำเซบายฝั่งขวา ต.นาคำ อ.คำเขื่อนแก้ว	1,300,000	กรมชลประทาน
		1.2 โครงการปรับปรุงเพิ่มระดับกักน้ำหนองอึ้ง บ.ท่าเยี่ยม ต.ค้อเหนือ อ.เมือง จ.ยโสธร ความจุ 1.20 ล้าน ลบ.ม. พื้นที่ชลประทาน 500 ไร่	8,000,000	กรมชลประทาน
		1.3 โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยโพง (ตอนบน) บ.ศรีแก้ว ต.ศรีแก้ว อ.เลิงนกทา ความจุ 12.40 ล้าน ลบ.ม. พื้นที่ชลประทาน 4,500 ไร่ งบประมาณ 200 ล้านบาท โดยงบประมาณ 2548 ได้รับจัดสรร 10 ล้านบาท เพื่อศึกษาออกแบบระบบส่งน้ำ ระยะเวลาดำเนินการ 360 วัน (1 เม.ย. 48-26 มี.ค.49)	10,000,000	กรมชลประทาน
		1.4 โครงการอ่างเก็บน้ำลำเซ ต.กุดเชียงหมี อ.เลิงนกทา ความจุ 10 ล้าน ลบ.ม. พื้นที่ชลประทาน 6,000 ไร่ งบประมาณ 207 ล้านบาท (ในปี 2548 ได้รับจัดสรร 10 ล้านบาท) ระยะเวลาดำเนินการ 360 วัน (28 มี.ค. 48 - 22 มี.ค. 49)	10,000,000	กรมชลประทาน

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		1.5 โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยยาง บ.หนองชุม ต.โคกนาโก อ.ป่าดัว ความจุ 8 ล้าน ลบ.ม. พื้นที่ชลประทาน 5,500 ไร่ งบฯ 133.20 ล้านบาท (ปี 2548 ได้รับจัดสรร 10 ล้านบาท) ระยะเวลาดำเนินโครงการ 360 วัน (28 มี.ค. 48 - 22 มี.ค. 49)	10,000,000	กรมชลประทาน
		1.6 โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยทม อันเนื่องมาจากพระราชดำริ บ.น้อมเกล้า ต.บึงคำ อ.เลิงนกทา ความจุ 5 ล้าน ลบ.ม. พื้นที่ชลประทาน 2,200 ไร่ งบฯ 110 ล้านบาท โดยในปีงบประมาณ 2548 ได้รับจัดสรร 10 ล้านบาท เพื่อศึกษาออกแบบระบบส่งน้ำ ระยะเวลาดำเนินการ 360 วัน (28 มี.ค. 48 - 22 มี.ค. 49)	10,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. ก่อสร้างและยกระดับถนนสายบ้านกลาง อ.เมือง ยโสธร ถึง บ้านทุ่งหวาย ต.สงเปือย อ.คำเขื่อนแก้ว ระยะทาง 21 กม. งบฯ 83 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการ 360 วัน	83,000,000	กองบัญชาการทหารสูงสุด
		รวม (2 โครงการ)	132,300,000	
13. ร้อยเอ็ด	เร่งด่วน	1. พัฒนาแหล่งน้ำ (เพื่อแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัยซ้ำซากในเขตลุ่มน้ำยังตอนล่าง) หมายเหตุ : ได้กั้นเงินเหลือมีปี จำนวน 415,700 บาท	10,000,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	2. ปรับปรุงคุณภาพข้าวหอมมะลิเพื่อการส่งออก	5,000,000	กระทรวงอุตสาหกรรม
	ปานกลาง	3. ซ่อมแซมปรับปรุงมาตรฐาน เอฟ 6 เป็น เอฟ 4 บ้านไทรทอง-บ้านเขวาสีอุบล อ.เกษตรวิสัย จ.ร้อยเอ็ด	N/A	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
	ปานกลาง	4. ซ่อมแซมปรับปรุงมาตรฐาน เอฟ 6 เป็น เอฟ 4 บ้านชะโด-บ้านหนองสมบุรณ์ อ.พนมไพร จ.ร้อยเอ็ด	N/A	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
		รวม (4 โครงการ)	15,000,000	

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
14. กาฬสินธุ์	ปานกลาง	1. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามเขื่อนลำปาว	275,400,000 (กรม. อนุมัติงบประมาณปี 48 จำนวน 55,080,000 บาท ปี 49 จนจบ โครงการ 220,320,000 ล้านบาท)	กรมทางหลวงชนบท
		รวม (1 โครงการ)	275,400,000	
15.	เร่งด่วน	1. การศึกษาพิจารณาโครงการสำรวจ และ ออกแบบโครงการจัดหาแหล่งน้ำและเพิ่มพื้นที่ ชลประทานโดยระบบท่อ	10,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. โครงการก่อสร้างสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า บ. ท่าสองคอน ต.ท่าสองคอน อ.เมือง จ. มหาสารคาม หมายเหตุ : ปี 48 อนุมัติงบประมาณ 8,000,000 บาท ที่เหลือผูกผันงบประมาณปี 49	40,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	3. โครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย อ.วาปี ปทุม หมายเหตุ : ผูกพันปี 48 งบประมาณ 38,000,000 บาท	89,000,000 (ปี 47 : 51,000,000 และปี 48 : 38,000,000)	กรมชลประทาน
		3.1 ปรับปรุงอาคารระบายน้ำ ฝ่ายยางบ้านแดง	{10,040,000}	
		3.2 พัฒนาระบบเก็บกักหนองบ่อแต้	{5,305,000}	
		3.3 ขุดลอกจอกขวาง	{23,024,000}	
		3.4 พัฒนาระบบเก็บกัก (แก้มลิง) อ่างเก็บน้ำ หนองขุน	{12,631,000}	
	เร่งด่วน	4. โครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ต. มะค่า และต.ขามเฒ่าพัฒนา อ.กันทรวิชัย หมายเหตุ : ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ และได้มีการแจ้งว่าจะมอบหมายให้ กองบัญชาการทหารพัฒนาเข้ามาดำเนินการ แทน แต่ ณ วันที่ 30 ก.ย. 48 ยังไม่ได้รับการ ยืนยัน	9,000,000	กรมชลประทาน

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ครม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	5. โครงการปรับปรุงลำห้วยนางใยเพื่อเป็นทางระบายน้ำและบรรเทาอุทกภัย อ.เมือง หมายเหตุ : ยังรองงบประมาณอยู่ โดย ณ วันที่ 30 ก.ย. 48 โครงการฯได้ถูกจัดเข้าแผนเร่งด่วนระยะสั้น ในปี 49 เฉพาะอาคารในกุดนางใย 4 แห่ง งบประมาณ 31,800,000 บาท รอการอนุมัติแผนจากกรมชลประทาน	71,500,000	กระทรวงมหาดไทย
	เร่งด่วน	6. ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 23 สายมหาสารคาม-ร้อยเอ็ด	52,500,000	กรมทางหลวง
	ปานกลาง	7. ก่อสร้างถนน 4 ช่องจราจร ทางหลวงหมายเลข 213 ตอนมหาคาม-กาฬสินธุ์ รวมทางเลี่ยงเมืองมหาสารคาม	350,000,000	
	ปานกลาง	8. ก่อสร้างถนน 4 ช่องจราจร ทางหลวงหมายเลข 23 ตอนมหาสารคาม-ร้อยเอ็ด	350,000,000	
	ปานกลาง	9. ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์สำหรับสถานศึกษาในจังหวัดมหาสารคาม หมายเหตุ : ประสานกับกระทรวงศึกษาธิการ ให้แต่ละสังกัดนำใช้งบประมาณปกติ (เมกะโปรเจ็ค)	N/A	
	ปานกลาง	10. สร้างสถานีสูบน้ำด้วยระบบไฟฟ้าเพิ่มเติมอีก 2 แห่ง ที่บ้านสองคอน และบ้านวังยาว หมายเหตุ : เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยบ้านสองคอนได้รับงบประมาณปี 49 จำนวน 24.78 ล้านบาท ส่วนบ้านวังยาว ยังไม่มีความพร้อม	80,000,000	กรมชลประทาน
		รวม (10 โครงการ)	1,052,000,000	
16. อุบลราชธานี	ปานกลาง	1. ก่อสร้างถนนขนาด 2 ช่องจราจร ตามแนวผังเมืองรวมสาย ง.3 - เลียบแม่น้ำมูล - ห้วยวังนอง อ.เมือง ระยะทาง 12.5 กม.	315,000,000	กรมทางหลวงชนบท
		รวม (1 โครงการ)	315,000,000	

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่क्रम. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
17. ศรีสะเกษ	เร่งด่วน	1. โครงการก่อสร้างทางต่างระดับจุดตัดทางหลวงหมายเลข 2 กับหมายเลข 12 จ.ขอนแก่น สายศรีสะเกษ - อ.กันทรารมย์ ส่วนที่ 1	8,500,000	กรมทางหลวง
	ปานกลาง	2. ก่อสร้างทางหลวงสาย 226 ศรีสะเกษ - อ.กันทรารมย์ แบ่งเป็น 2 ตอน	360,000,000	
	ปานกลาง	3. ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 226 สาย อ.กันทรารมย์ - อ.อุบลราชธานี แบ่งเป็น 2 ตอน	525,000,000	
		รวม (3 โครงการ)	893,500,000	
18. สุรินทร์	เร่งด่วน	1. โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง ฝ่ายอ่างชลประทานขนาดเล็ก ขุดลอกหนองน้ำขนาดใหญ่ จำนวน 81 โครงการ	341,400,000	กรมชลประทาน
		1.1 งานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อชุมชน		
		1.2 โครงการขุดลอกหนองน้ำขนาดใหญ่ (แก้มลิง)		
		1.3 โครงการก่อสร้างและปรับปรุงฝาย		
		1.4 โครงการก่อสร้างและปรับปรุงอ่างเก็บน้ำ		
		1.5 โครงการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม		
		1.6 โครงการก่อสร้างระบบโทรมาตร		
		รวม (1 โครงการ)	341,400,000	
19. บุรีรัมย์	เร่งด่วน	1. โครงการขุดลอกอ่างเก็บน้ำห้วยตลาด	129,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	--- ก่อสร้างโครงการประกอบกรขุดลอกอ่างเก็บน้ำห้วยตลาด	N/A	
		รวม (2 โครงการ)	129,000,000	
20. นครราชสีมา	ปานกลาง	1. โครงการผันน้ำจากลำต้นสู่อ่างเก็บน้ำลำเชียงไกร	8,000,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	2. โครงการเสริมระดับเก็บกักน้ำ อ่างเก็บน้ำลำพระเพลิง	31,000,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	3. โครงการผันน้ำจากแม่น้ำป่าสักสู่อ่างเก็บน้ำลำตะคอง	31,000,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	4. จ้างที่ปรึกษาศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำในการอุปโภค บริโภค ของพื้นที่เมืองและส่วนขยายเมือง บริเวณบ้านด่านเกวียน อ.โชคชัย จ.นครราชสีมา โดยวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่	3,000,000	กรมโยธาธิการและ การผังเมือง
		หมายเหตุ : งบประมาณรายจ่ายประจำปี		

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
	ปานกลาง	5. โครงการสูบน้ำเพิ่มเติมให้แก่หนองน้ำ ธรรมชาติ	471,770,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	6. โครงการสูบน้ำช่วยเหลือราษฎร อ.ห้วยแถลง	348,350,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	7. โครงการสูบน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภค และ การเกษตร	654,520,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	8. โครงการสูบน้ำจากลำตะคองสู่อ่างเก็บน้ำ ห้วยบ้านยาง	3,000,000	กรมชลประทาน
		รวม (8 โครงการ)	1,550,640,000	
21. ชัยภูมิ	เร่งด่วน	1. โครงการขุดลอกหนองสามหมื่น อ.ภูเขียว	165,000,000 (ปี 47 : 5,000,000 บาท)	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. โครงการสูบน้ำพลังไฟฟ้าลำคันฉู	5,000,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	3. ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 201 ตอน ชัยภูมิ-แก้งคร้อ	570,000,000 (ปี 48 : 114,000,000 บาท และปี 49-จนจบ โครงการ : 456,000,000 บาท)	
		รวม (3 โครงการ)	740,000,000	
		รวม 86 โครงการ จากทั้งหมด 21 จังหวัด	13,000,499,830	

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โปรแกรมทวีนกษณครั้งที 2: ภาคเหนือ-กลาง

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1. พระนครศรีอยุธยา	เร่งด่วน	1.ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 3263 ตอนอยุธยา - เสนา	250,000,000 (ปี 47 : 50,000,000 บาท และปี 49 : 200,000,000 บาท)	กรมทางหลวง
	ปานกลาง	2. ก่อสร้างถนนพร้อมสะพาน คสล. ข้ามแม่น้ำป่าสัก	104,000,000	กรมทางหลวง
		รวม (2 โครงการ)	354,000,000	
2. อ่างทอง	เร่งด่วน	1. ก่อสร้างคันกั้นน้ำและปรับปรุงลาดลิ่งริมแม่น้ำเจ้าพระยา ต.ชะโงก อ.ไชโย ความยาว 960 เมตร	26,400,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. โครงการพัฒนาถนนเชื่อมโยงระหว่างภาคเหนือสู่ภาคใต้	454,000,000	กรมทางหลวง
		2.1 ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 3195 สายสุพรรณบุรี - อ.วิเศษชัยชาญ - อ่างทอง	{330,000,000} (ปี 47 : 66,000,000 บาท และปี 49 : 264,000,000 บาท)	
		2.2 ก่อสร้างทางหลวงแนวใหม่สายแยกทางหลวง หมายเลข 3195 - บรรจบทางหลวง หมายเลข 2 (ศึกษาความเหมาะสม)	{6,000,000}	
	เร่งด่วน	3. ปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 3064 ตอน อ.โพธิ์ทอง - อ.แสวงหา	118,000,000 (ปี 47 : 23,600,000 บาท และปี 49 : 94,400,000 บาท)	กรมทางหลวง
		รวม (3 โครงการ)	598,400,000	
3. ชัยนาท	เร่งด่วน	1. ก่อสร้างสถานีสูบน้ำอุ้ตะมา - ไร่พัฒนา (งานศึกษาความเหมาะสม) อ.มโนรมย์	5,000,000	กรมชลประทาน (สำนักชลประทานที่ 12)
	เร่งด่วน	2. โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์เขื่อนเจ้าพระยา อ.สรรพยา	25,000,000	กรมชลประทาน (สำนักชลประทาน)
		รวม (2 โครงการ)	30,000,000	

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ครม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
4. อุทัยธานี	เร่งด่วน	1. ศึกษาความเหมาะสมโครงการผันน้ำจากกุ่มแม่น้ำแม่กลองสู่จังหวัดอุทัยธานี	3,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. แก้ไขปัญหาเสื่อน้ำ ส่งเสริมการท่องเที่ยวทางน้ำตามรอยประวัติศาสตร์		กรมชลประทาน
		2.1 ผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาสู่น้ำตลิ่งแก่ง	68,806,600	
		2.2 จุดลอกบึงขุนเขา และจุดลอกคลองขุนทรัพย์	9,708,496	
	เร่งด่วน	3. ทางหลวงหมายเลข 333 ตอนอุทัยธานี -หนองขาหย่าง -หนองขา	65,000,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	4. โครงการพัฒนาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งมรดกโลกทางธรรมชาติ	25,000,000	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
		รวม (4 โครงการ)	171,515,096	
5. กำแพงเพชร	เร่งด่วน	1. โครงการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่อำเภอลานกระบือ	143,000,000	กรมชลประทาน
		1.1 จุดลอกคลองบ้านโพธิ์สวัสดิ์ถึงวังพระนอน	(50,000,000)	
		1.2 จุดลอกคลองบ้านทุ่งมหาศาลถึงบ้านหนองปลาไหล	(50,000,000)	
		1.3 ซ่อมแซมฝายชั่วคราวกันแม่น้ำปิงโครงการท่อทองแดง	(11,000,000)	
		1.4 จุดลอกคลองบ้านจันทิมาถึงบึงช้างพร้อมอาคารประกอบ	(4,000,000)	
		1.5 งานจุดลอกบึงทับแสดพร้อมอาคารประกอบ	(13,000,000)	
		1.6 งานจุดลอกบึงท่ามะโกรพร้อมอาคารประกอบ	(15,000,000)	
	เร่งด่วน	2. โครงการก่อสร้างฝายชั่วคราวกันแม่น้ำปิง	32,000,000	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรมอนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	3. ปรับปรุงทางหลวง	410,000,000	
		3.1 ทางหลวงหมายเลข 1117 ตอนแยกทางหลวงหมายเลข 1 - บ้านหัวน้ำเย็น	(275,000,000)	กรมทางหลวง
		3.1.1 ตอนที่ 1 ก.ม. 0+000 - ก.ม. 35+000	(150,000,000)	
		3.1.2 ตอนที่ 2 ก.ม. 35+00 - ก.ม. 60+000	(125,000,000)	
		3.2 ทางหลวงหมายเลข 1242 ตอนแยกทางหลวงหมายเลข 1 (โศภินิหาร) - บรรจบทางหลวงหมายเลข 1072 (เขาน้ำร้อน) ระหว่าง ก.ม. 0+100-27+100	(125,000,000)	
		3.3 ศึกษาความเหมาะสมการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 1117 ตอนหัวน้ำเย็น - อ.จันทนิม	(10,000,000)	
		หมายเหตุ : ยกเลิกโครงการภายหลัง		
	เร่งด่วน	4. โครงการอนุรักษ์และพัฒนามรดกโลกเมืองกำแพงเพชรและเมืองบึงพลาญชัย	125,530,000	กรมศิลปากร
		4.1 แผนงานจุดแข็ง บูรณะ และปรับปรุงภูมิทัศน์ จำนวน 6 กิจกรรม	(79,150,000)	
		4.2 นำเสนอข้อมูลอุทยานประวัติศาสตร์	(20,000,000)	
		4.3 แผนงานก่อสร้างอาคารและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะที่บริเวณพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติกำแพงเพชร	(15,180,000)	
		4.4 แผนงานอนุรักษ์และพัฒนาเขานางทองเมืองบางพนาน	(11,200,000)	
	เร่งด่วน	5. โครงการก่อสร้างฝายทดแทนในแม่น้ำปิง	32,000,000	
		รวม (5 โครงการ)	742,530,000	
6. อุไรทัย	เร่งด่วน	1. โครงการขยาย 4 ช่องทางจราจร	270,000,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	2. โครงการปรับปรุงทางหลวง 101 ตอนกิ่งเมืองอุไรทัย (รวมปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 1113 ตอนเมืองเก่า - ตอนโกก ระหว่าง กม. 0+000-29+000 เป็นตอนๆ) ระหว่าง กม. 0+000 - กม.1+425	83,784,910	กรมทางหลวง

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ตรม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	3. โครงการขมิ้นถึงทะเลหลวง	20,000,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	4. โครงการก่อสร้างทางหลวงสายสุโขทัย - ตาก	54,000,000	กรมทางหลวง
	ปานกลาง	5. แผนงานโครงการและงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสุโขทัยงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2548	N/A	
		รวม (5 โครงการ)	20,407,784,910	
7. สุคริตคีร์	เร่งด่วน	1. โครงการข่างเก็บน้ำห้วยรี หมายเหตุ : สำรวจและออกแบบโดยใช้งบกลางปี 2548 (งบ 15,000 ล้านบาท) จำนวน 7,292,400 บาท	20,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. โครงการบึงทุ่งกะโล่เพื่อเป็นอุทยานการศึกษานันทนาการ	19,999,558	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
	เร่งด่วน	3. โครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภค		
		3.1 เจาะบ่อขนาด 70 บ่อ	3,693,381	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
		3.2 ก่อสร้างระบบประปา 3 แห่ง อ.ทองแสนขัน 2 แห่ง อ.พังกาทำ 1 แห่ง และจุดสระเก็บน้ำ 1 แห่ง อ.ทองแสนขัน	32,900,000	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
		3.3 ก่อสร้างประตูปรับระดับน้ำคลองตรอน (อยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้าง)	56,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	4. โครงการแก้ไขปัญหาที่ท่วมโดยเร่งด่วน 4.1 ก่อสร้างที่ระบายน้ำ 3 แห่งแล้ว (งบ 7,542,000 บาท) 4.2 ก่อสร้างอาคารระบายน้ำ 3 แห่ง (งบ 5,898,000 บาท) 4.3 สร้างที่ระบายน้ำ (งบ 6,156,000 บาท) 4.4 จุดลอกคลองพร้อมสร้างที่ระบายน้ำ 3 แห่ง และก่อสร้างที่ลดถนน 1 แห่ง	32,900,000	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ตรมอนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
9. น่าน	เร่งด่วน	1. ปัญหาคาราคาซังน้ำเพื่อการเกษตร/อุปโภคบริโภค (80 โครงการ) ดำเนินการในปี 2547 จำนวน 11 โครงการ	98,830,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. โครงการก่อสร้างทางมาตรฐาน เอพ.4 บ้านใหม่จัดสรร - บ้านไร่บ้าน อ.นาเมือย ระยะทาง 6.9 กม.	15,881,200	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
	เร่งด่วน	3. งานสร้างทางมาตรฐานชั้นทาง เอพ.4 (8/8) สายบ้านโปร่งศรี ต.บ้านฟ้า อ.บ้านหลวง ถึงบ้านนาแก้ว ต.ห้วยยาบห้วยนา อ.เวียงสา จ.น่าน ระยะทาง 9.95 กม.	N/A	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
	เร่งด่วน	4. งานสร้างระบบประปาขนาดใหญ่ที่บ้านผาคไร่ ต.สีฐานนาหนองใหม่ อ.เวียงสา	N/A	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
	ปานกลาง	5. โครงการสร้างอาคารอเนกประสงค์โรงเรียนสตรีศรีบ้าน จ.น่าน	27,500,000	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
	ปานกลาง	6. แผนงาน ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพแรงงาน และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย	89,129,400	
		6.1 อาคารระบายน้ำและท่อส่งน้ำห้วยคินตาด	(1,705,600)	
		6.2 ช่างเก็บน้ำห้วยฝ้าย	(4,424,400)	
		6.3 ช่างเก็บน้ำห้วยโป่ง	(3,973,900)	
		6.4 ช่างเก็บน้ำห้วยร่องเป่า	(6,275,000)	
		6.5 ช่างเก็บน้ำห้วยไฮ้	(7,481,000)	
		6.6 ผนังป้องกันคลื่นบ้านวังผา	(8,780,500)	
		6.7 ปรับปรุงอ่างเก็บน้ำน้ำและ	(5,482,000)	
		6.8 ฝ่ายบ้านห้วยคตยพร้อมระบบ	(15,786,000)	
		6.9 ฝ่ายทุ่งกลาง	(10,000,000)	
		6.10 ฝ่ายบ้านน้ำช้างพร้อมระบบ	(12,631,000)	
		6.11 ช่างเก็บน้ำห้วยโก้น 2	(12,590,000)	
		รวม (8 โครงการ)	231,340,600	

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ครม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
10. พะเยา	เร่งด่วน	1. โครงการปรับปรุงระบบชลประทานทุ่งน้ำอิง จำนวน 6 โครงการ	132,290,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. โครงการพัฒนาและจุดคลองกว๊านพะเยา	4,000,000	กระทรวงมหาดไทย
	เร่งด่วน	3. ทางหลวงหมายเลข 120 ตอนพะเยา - ๑๓ ทางหลวงหมายเลข 118	200,000,000 (ปี 47 : 40,000,000)	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	4. โครงการก่อสร้างถนนเชื่อมสายลำปาง-พะเยา กับสายพะเยา-เชียงใหม่ ผ่าน ม.นเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา	26,100,000	กรมทางหลวงชนบท
	เร่งด่วน	5. โครงการบูรณะหลังคาวัดศรีโคมคำ	22,622,500	กรมศิลปากร
	เร่งด่วน	6. โครงการพุทธอุทยาน	12,500,000	สำนักงานพระพุทธศาสนา
	เร่งด่วน	7. ปรับปรุงเขื่อนกว๊านพะเยา และป้องกันน้ำท่วมวัดศรีโคมคำ	19,890,000	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
	เร่งด่วน	8. โครงการพัฒนาและจุดคลองกว๊านพะเยา (การจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากว๊านพะเยาอย่างยั่งยืน) โดย ม.นเรศวร	400,000	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
	ปานกลาง	9. การยกฐานะมหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา เป็นมหาวิทยาลัยอิสระ	151,399,500	กระทรวงศึกษาธิการ
		รวม (9 โครงการ)	569,202,000	
11. เชียงราย	เร่งด่วน	1. โครงการปัญหาฝายขนาดเล็ก		กรมชลประทาน
		1.1 ช่างเก็บน้ำห้วยนาแดง	14,000,000	
		1.2 โครงการปรับปรุงระบบส่งน้ำฝายแม่แก้ว	12,000,000	
	เร่งด่วน	2. ก่อสร้างหอประชุม อ.พาน	7,000,000	กระทรวงมหาดไทย
	เร่งด่วน	3. ปัญหาอำเภอพานเนื่องน้ำท่วมซ้ำซาก	90,000,000	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
		3.1 จุดคลองถนนของฮ่าง อ.พาน	N/A	
		3.2 จุดคลองต้นน้ำแม่กรณ์ ถึง แม่กก	N/A	
ปานกลาง	4. โครงการปัญหาน้ำท่วม		กรมชลประทาน	
	4.1 โครงการประตูระบายทรายฝายชัยสมบัติ	10,000,000		
	4.2 โครงการพนังกั้นน้ำแม่ลาวฝั่งซ้าย	10,000,000		
		รวม (4 โครงการ)	143,000,000	

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรมอนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
12. เชียงใหม่	เร่งด่วน	1. โครงการจุดเชื่อมต่อเมืองและอุปกรณ์ตรวจ สอบกับรองคุณภาพสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์แปรรูป ชุมชนภาคเหนือ โดย ม.แม่ใจ	64,000,000	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
	เร่งด่วน	2. โครงการ Green & Clean เขตเมืองเชียงใหม่	75,000,000	กระทรวงมหาดไทย
		2.1 พื้นที่บริเวณที่ 1 : ช่วงสี่ก้าแพง อ.สันกำแพง จ.เชียงใหม่ หมายเหตุ : 1) งบจ้างที่ปรึกษา 540,000 บาท 2) งบประมาณรับขอมา 29,196,000 บาท	N/A	
		2.2 พื้นที่บริเวณที่ 2 : กำแพงเมืองชั้นนอกและหนองบัวประตูลายชา อ.เมือง	N/A	
		2.3 พื้นที่บริเวณที่ 3 : ปรับปรุงภูมิทัศน์ชุมชนวัดลาย อ.เมือง หมายเหตุ : ก่อสร้างและปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์กลางชุมชนวัดลาย - งบประมาณ 3,000,000 บาท	N/A	
		2.4 พื้นที่บริเวณที่ 4 : ปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์ราชการ หมายเหตุ : ปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์ราชการเชียงใหม่ งบประมาณ 4,000,000 บาท	N/A	
		2.5 พื้นที่บริเวณที่ 5 : ปรับปรุงภูมิทัศน์ศาลาทรงงาน อ.แม่จาง	N/A	
		2.6 พื้นที่บริเวณที่ 6 : ปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนคอนกรีต ช้าง อ.สารภี จ.เชียงใหม่	N/A	
	เร่งด่วน	3. โครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในลำน้ำคัคควันคัพใต้ ของเชียงใหม่	261,000,000	กองบัญชาการทหารพัฒนา
	เร่งด่วน	4. โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตโดยใช้แรงงานเป็นหลัก	82,500,000	กระทรวงมหาดไทย
	ปานกลาง	5. โครงการก่อสร้างสวนสาธารณะบริเวณที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย	99,000,000	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
		รวม (5 โครงการ)	581,500,000	
13. ลำพูน	เร่งด่วน	1. โครงการพัฒนาก่อนน้ำดื่มแบบบูรณาการ	20,000,000	กรมชลประทาน
		1.1 ปรับปรุงระบบทนายและสะพานข้ามฝาย 10 แห่ง ในพื้นที่ อ.ลำ		
		1.2 ปรับปรุงอาคารป้องกันคลื่นน้ำ อ.ลำ		
	เร่งด่วน	2. โครงการปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 106 สาย อ.เถิน - อ.ลำปาง - อ.ลำ	42,500,000	กรมทางหลวง

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ครม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	3. โครงการแก้ไขปัญหาภัยอย่างยั่งยืนตามการดำเนินโครงการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อสนับสนุนการขยายพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ (ระยะสั้น) โดยการผันน้ำจากแม่น้ำปิงลงสู่แม่น้ำกวัง	18,000,000	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
		4. โครงการพัฒนาถุ่มแม่น้ำท่าแบบบูรณาการ	55,000,000	หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
		4.1 ก่อสร้างฝายบ้านศรีบ้าน น.5 ต.ชุมเงิน อ.แม่ทา		
		4.2 ก่อสร้างฝายนาฟ่าน น.8 ต.ท่ากาศ อ.แม่ทา		
		รวม (4 โครงการ)	135,500,000	
14. แม่ฮ่องสอน	เร่งด่วน	1. โครงการฝายบ้านห้วยเค็ด	10,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. โครงการปรับปรุงระบบส่งน้ำอ่างเก็บน้ำห้วยแม่ฮ่องสอน	6,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	3. โครงการปรับปรุงระบบส่งน้ำฝายพะยอม 1	18,787,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	4. โครงการปรับปรุงระบบส่งน้ำฝายพะยอม 2	8,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	5. โครงการปรับปรุงระบบส่งน้ำฝายนาป่าต้อ	15,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	6. โครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ทุ่งสภาพป่าต้นน้ำลำต้นแม่ปาง (Check Dam) โครงการธนาคารอาหารชุมชน บ้านแม่ปาง	22,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	7. ปรับปรุงเส้นทางคมนาคมทางบก ทางหลวงหมายเลข 108 สายเชียงใหม่ - แม่ฮ่องสอน	183,824,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	8. โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีต	41,560,000	กรมทางหลวงชนบท
	เร่งด่วน	9. โครงการปรับปรุงถนนบึงป่า	11,500,000	กรมการขนส่งทางอากาศ
	เร่งด่วน	10. โครงการปรับปรุงถนนบึงแม่ละเรียง	9,500,000	กรมการขนส่งทางอากาศ
	เร่งด่วน	11. โครงการสร้างอาคารเรียน โรงเรียนชุมชนบ้านปางหมู จ.แม่ฮ่องสอน เขต 1	1,684,800	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
	เร่งด่วน	12. โครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ วิทยาเขตแม่ฮ่องสอน โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่	75,600,000	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรมอนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	13. ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 105	53,860,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	14. ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 1095	152,920,000	กรมทางหลวง
		รวม (14 โครงการ)	610,235,800	
15. ลำปาง	เร่งด่วน	1. โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำผิวดินธรรมชาติเพื่อเก็บกักน้ำใช้ประโยชน์ และแก้ปัญหาภัยแล้งจำนวน 3 โครงการ	44,294,000	กรมชลประทาน
		1.1 ฝ่ายแม่ฮ่องโม่งมาก		
		1.2 ช่างเก็บน้ำแม่สันน้อย		
		1.3 ฝ่ายแม่ฝางทุ่งป่ง		
	เร่งด่วน	2. โครงการช่างเก็บน้ำห้วยแม่เป็ปี อ.ห้างฉัตร	28,700,000	กรมทรัพยากรน้ำ
	เร่งด่วน	3. โครงการจัดซื้อเครื่องเมื่อขายรังสี เครื่องเร่งอนุภาคพลังสูงและมิวออนโรคมะเร็งประจำศูนย์มะเร็งลำปาง	65,000,000 (งบประมาณจากแหล่งอื่น)	กระทรวงสาธารณสุข
	เร่งด่วน	4. โครงการจัดตั้งศูนย์แสดงและจำหน่ายสินค้าเซรามิกและหัตถอุตสาหกรรม	200,000,000	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
	ปานกลาง	5. โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำผิวดินธรรมชาติเพื่อเก็บกักน้ำใช้ประโยชน์และแก้ปัญหาภัยแล้ง เช่น ช่างเก็บน้ำ		กรมชลประทาน
		5.1 สร้างช่างเก็บน้ำแม่ประเทิน	23,000,000	
		5.2 สร้างช่างเก็บน้ำห้วยแม่ม่วงแม่ อ. แม่ทะ	7,000,000	
		5.3 สร้างช่างเก็บน้ำแม่ทรายอน อ. แม่ทะ	6,500,000	
		5.4 สร้างฝายน้ำล้นทุ่งนาหมาก อ. เมืองปาน	7,300,000	
	ปานกลาง	6. โครงการก่อสร้างหอประชุมและนิทรรศการมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง หมายเหตุ : แนะนำให้เสนอขอเปลี่ยนแปลงรายการของงบประมาณปี 2548 และวงเงินศรัทธา ครม. อีกครั้ง (งบปี 48 : 125 ล้านบาท) โดยใช้งบกลางปี 2548 จำนวน 13 ล้านบาท สมทบกับงบปกติ 12 ล้านบาท และผูกพันงบประมาณ 100 ล้านบาท ตั้งแต่ปี 49 จนถึงสิ้นสุดโครงการ	125,000,000 (งบปี 48 : 25,000,000 และงบปี 49-จนจบโครงการ : 100,000,000)	มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง
		รวม (6 โครงการ)	526,794,000	
16. ตาก	เร่งด่วน	1. โครงการจุดออกสินค้าในแม่น้ำวัง รายการปรับปรุงห้องแม่น้ำวัง	20,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. โครงการก่อสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสาร จ. ตาก	25,000,000	กรมการขนส่งทางบก
	เร่งด่วน	3. โครงการก่อสร้างอาคารเรียนรวม	50,000,000	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรมอนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	4. โครงการก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้า อ.แม่สอด จ.ตาก	N/A	กรมการขนส่งทางบก
	ปานกลาง	5. โครงการเร่งรัดปรับปรุงสนามบินแม่สอด	264,000,000	กรมการขนส่งทางอากาศ
	ปานกลาง	6. โครงการข่วงเก็บน้ำห้วยแม่ตลิ่ง ต.แม่ตลิ่ง อ.บ้านตาก จ.ตาก	17,200,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	7. โครงการผันน้ำจากเขื่อนภูมิพลเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งซ้ำซากในเขตฝั่งตะวันออก (ศึกษาความเป็นไปได้) หมายเหตุ : ให้ออกศึกษาความเป็นไปได้ก่อน โดยแยกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีดำเนินการ (ตามมติ ครม. 28 ก.ย. 47)	N/A	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	8. โครงการแก้ไขปัญหามลพิษจากการป่นเป็นสารคัดเยิ้ม	92,132,600	
		รวม (8 โครงการ)	468,332,600	
		รวม 86 โครงการ จากทั้งหมด 16 จังหวัด	27,999,050,745	

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โปรแกรมหัววันกรมินครั้งที่ 3: ภาคใต้-กลาง

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ครม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1. เพชรบุรี	เร่งด่วน	1. การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน		กรมชลประทาน
		1.1 งานซ่อมแซมถนนลาดยางบนคันคลองส่งน้ำสายใหญ่	6,800,000	
		1.2 งานซ่อมแซมถนนลาดยางบนคันคลองส่งน้ำสายใหญ่ 2	6,300,000	
	ปานกลาง	2. ก่อสร้างถนนสายคลองโคก - บางตะบูนสมุทรสงคราม-เพชรบุรี	250,000,000	กรมทางหลวงชนบท
		รวม (2 โครงการ)	263,100,000	
2. ประจวบคีรีขันธ์	เร่งด่วน	1. โครงการป้องกันน้ำท่วมชุมชนบางสะพาน 6 โครงการ		กรมชลประทาน
		1.1 ฝายทดลงน้ำคลองบางสะพาน หมายเหตุ : กั้นเงินงบประมาณไว้เบิกจ่ายในปีงบประมาณ 2549	42,000,000	
		1.2 จุดลอกและขยายคลองบางสะพาน หมายเหตุ : กั้นเงินงบประมาณไว้เบิกจ่ายในปีงบประมาณ 2549	15,400,000	
		1.3 จุดลอกและขยายคลองน้ำฝั่งซ้าย หมายเหตุ : กั้นเงินงบประมาณไว้เบิกจ่ายในปีงบประมาณ 2549	12,000,000	
		1.4 จุดลอกและขยายคลองน้ำฝั่งขวา หมายเหตุ : กั้นเงินงบประมาณไว้เบิกจ่ายในปีงบประมาณ 2549	12,100,000	

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		1.5 ก่อสร้างอาคารบังคับน้ำปากคลองผันน้ำฝั่งซ้าย หมายเหตุ : คืบเงินงบประมาณในตอนหลัง เพราะมีการออกแบบใหม่ ทำให้ต้องใช้งบประมาณสูงขึ้น	1,700,000	
		1.6 ก่อสร้างอาคารบังคับน้ำปากคลองผันน้ำฝั่งขวา หมายเหตุ : คืบเงินงบประมาณในตอนหลัง เพราะมีการออกแบบใหม่ ทำให้ต้องใช้งบประมาณสูงขึ้น	1,700,000	
	เร่งด่วน	2. ทางหลวงหมายเลข 4 (แยกด่านสิงขร)	10,000,000	
	เร่งด่วน	3. โครงการก่อสร้างทางหลวงสายสำหรับผู้ภาคใต้ช่วง อ.หัวหิน - บางสะพานน้อย (โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองชะอำ - ชุมพร ทำการศึกษาความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม)	40,000,000 (ปี 47 : 12,000,000 บาท และปี 49 : 28,000,000)	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	4. โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตอาหารโคนมครบวงจร (งานจ้างเหมา คาดว่าจะลงนามสัญญา ถึง 30 มิ.ย. 48)	35,000,000	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
	ปานกลาง	5. ก่อสร้างถนนสายบ้านยางชุม - บรรจบทางหลวงหมายเลข 3219 หมายเหตุ : คณะรัฐมนตรีได้มีการอนุมัติเงินจำนวน 40,000,000 บาทในปี 47 และอนุมัติเพิ่มเติมในปี 2549 อีกจำนวน 160,000,000 บาท	200,000,000	กรมทางหลวง
	ปานกลาง	6. ก่อสร้างถนนสายบ่อนอก อ.เมือง	N/A	กรมทางหลวงชนบท
	ปานกลาง	7. โครงการขุดลอกคลองกุยบุรี ตั้งแต่ปากแม่น้ำถึงทางรถไฟ หมายเหตุ : มีความจำเป็นแต่ยังไม่มีความพร้อม เห็นควรใช้เงินงบกลางปี 2548 และโอนไปให้ อบต. ดำเนินการ	4,200,000	กรมชลประทาน

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
	ปานกลาง	8. โครงการขุดลอกคลองทับสะแก หมายเหตุ : มีความจำเป็นแต่ยังไม่มีความพร้อม เห็นควรใช้เงินงบกลางปี 2548 และโอนไปให้ อบต. ดำเนินการ	4,000,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	9. โครงการขุดลอกคลองอำเภอบางสะพานน้อย ขุดลอกคลองน้ำเค็ม หมายเหตุ : มีความจำเป็นแต่ยังไม่มีความพร้อม เห็นควรใช้เงินงบกลางปี 2548 และโอนไปให้ อบต. ดำเนินการ	6,000,000	กรมชลประทาน
	ปานกลาง	10. ขุดลอกคลองห้วยหินกรวด หมายเหตุ : มีความจำเป็นแต่ยังไม่มีความพร้อม เห็นควรใช้เงินงบกลางปี 2548 และโอนไปให้ อบต. ดำเนินการ	2,400,000	กรมชลประทาน
		รวม (10 โครงการ)	386,500,000	
3. ชุมพร	เร่งด่วน	1. ขุดคลองพังกัดัก - นูรอ หมายเหตุ : ชะลอโครงการ เนื่องจากราษฎรคัดค้าน	45,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	2. ปรับปรุงประตูระบายน้ำพังกัดัก หมายเหตุ : ชะลอโครงการ เนื่องจากราษฎรคัดค้าน	60,000,000	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	3. ก่อสร้างประตูระบายน้ำท่าตะเภา ต.บางลึก อ.เมือง หมายเหตุ : รอการดำเนินการ	23,200,000	กรมชลประทาน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	4. งานปรับปรุงพัฒนาพื้นที่หนองใหญ่ ต.บาง ลึก อ.เมือง	10,840,000	กรมชลประทาน
		4.1 ขุดลอกคลองหัววัง - พนังตัก		
		4.2 ขุดลอกคูรอบหนองใหญ่		
		4.3 ขุดลอกหนองใหญ่ทางช้าง		
	เร่งด่วน	5. โครงการปรับปรุงคูคลองชลประทาน หลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ และปรับปรุงสวน หมอบพ	4,000,000	กระทรวงมหาดไทย
	เร่งด่วน	6. โครงการพัฒนาพื้นที่หนองใหญ่ตามแนว พระราชดำริเพื่อการศึกษาท่องเที่ยว	7,360,000	กรมโยธาธิการและผัง เมือง
	เร่งด่วน	7. ก่อสร้างทางหลวงสายชะอำ - ชุมพร	12,000,000	กรมทางหลวง
	ปานกลาง	8. งานก่อสร้างอาคารระบายน้ำลตถนน ต.นา ชะอัง ต.เมืองชุมพร	9,210,000	กรมชลประทาน
		รวม (8 โครงการ)	171,610,000	
4. ระนอง	เร่งด่วน	1. การขยายขอบข่ายทางหลวงหมายเลข หมายเลข 4 เพชรเกษม ตอนชุมพร-ระนอง เป็น ขนาด 4 ช่องจราจร	N/A	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	2. ทางหลวงหมายเลข 4006 ตอนระนอง (ราช กุฎ) - หลังสวน	6,000,000	
	เร่งด่วน	3. ก่อสร้างโรงยิมเนเซียม ขนาด 40x40 ที่ มีที่ นั่งชมกีฬา 1,000 ที่	34,400,000	การกีฬาแห่งประเทศไทย
	เร่งด่วน	4. ก่อสร้างศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด ระนอง	63,000,000	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
		รวม (4 โครงการ)	103,400,000	

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
5. พังงา	เร่งด่วน	1. ทางหลวงหมายเลข 4 (บริเวณสามแยก ตะกั่วป่า - สะพานเชิงเขาหลัก)	24,080,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	2. โครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จ.พังงา โดย มหาวิทยาลัยรามคำแหง	22,000,000	สำนักงาน คณะกรรมการการ อุดมศึกษา
		รวม (2 โครงการ)	46,080,000	
6. ภูเก็ต	เร่งด่วน	1. งานปรับปรุงถนนในจังหวัดภูเก็ต	88,966,924	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	2. โครงการป้องกันการก่อการร้าย การถวาย ความปลอดภัยพระบรมวงศานุวงศ์ และรักษา ความปลอดภัยบุคคลสำคัญตำรวจภูธรจังหวัด ภูเก็ต	34,000,000	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ
		2.1 ค่าจัดซื้ออาวุธปืน ปฟ. กึ่งอัตโนมัติ (พร้อม ไฟฉายและแท่นยึดติดปืน, ซองพกตัว, ชุด อุปกรณ์ประจำครบชุด)	{1,440,000}	
		2.2 ค่าเช่ารถบรรทุก (การขนส่งอาวุธและเครื่อง ยึดติดปืน, ที่เก็บเสียง, ชุดอุปกรณ์ประจำปืน ครบชุด)	{4,218,315}	
		2.3 ค่าจัดซื้อเสื้อเกราะป้องกันกระสุนพร้อมแผ่น เกราะแข็ง	{1,260,000}	
		2.4 ค่าจัดซื้อหมวกพร้อมกระบังหน้าป้องกัน กระสุน	{1,656,000}	
		2.5 ค่าเช่ารถบรรทุกขนส่งขีปนาวุธยิง ระยะปานกลาง (พร้อมลำกล้อง, อะไหล่, กล้อง ยิงดวงวัน, กล้องยิงดวงคืน)	{2,340,000}	
		2.6 ค่าจัดซื้อปืนลูกซองกึ่งอัตโนมัติพร้อม อุปกรณ์	{220,000}	
		2.7 ค่าจัดซื้อโล่กันกระสุน	{384,000}	
		2.8 ค่าจัดซื้อกล้องยิงกลางคืนติด ปลาย. ชุ่มยิง ระยะปานกลาง	{1,080,000}	

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
		2.9 ค่าจัดซื้อกล้องวัดระยะด้วยแสงเลเซอร์ กลางวันและกลางคืน	{3,060,000}	
		2.10 ค่าจัดเครื่องอ่านพิกัดจากดาวเทียมแบบ มีแผนผังเมืองต่างๆ	{287,500}	
		2.11 ค่าจัดซื้อกระสุนปืนสำหรับ ปลาย. ชุ่มยิง ระยะปานกลาง	{90,000}	
		2.12 ค่าจัดซื้อกระสุนปืนสำหรับปืนกลและปืน พก	{720,000}	
		2.13 ค่าจัดซื้อกระสุนสำหรับปืนและปืนพก	{900,000}	
		2.14 ค่าจัดซื้อเครื่องรับส่งวิทยุระบบ UHF-FM แบบเข้ารหัส ขนาด 2-5 วัตต์ พร้อมปากพูดหูฟัง	{3,855,185}	
		2.15 ค่าจัดซื้อเครื่องรับส่งวิทยุระบบ UHF-FM แบบเข้ารหัส ขนาด 25-30 วัตต์ ชนิดติดตั้ง รถยนต์พร้อมอุปกรณ์	{540,000}	
		2.16 ค่าจัดซื้อรถยนต์ปฏิบัติการขับเคลื่อน 4 ล้อ ขนาดไม่ต่ำกว่า 3,000 ซีซี ขึ้นไป พร้อม อุปกรณ์สัญญาณไฟและวิทยุสื่อสาร (รถโจมตี และรถอุปกรณ์พิเศษประจำวิไอพี) โดยสำนักงบประมาณได้ทำการอนุมัติ เปลี่ยนแปลง รายการเป็น	{80,000,000}	
		2.16.1 รถยนต์ปฏิบัติการขับเคลื่อน 4 ล้อ ขนาดไม่ต่ำกว่า 3,500 ซีซี ขึ้นไป ติดตั้ง สัญญาณไฟไซเรนวับวาบ และวิทยุสื่อสาร	{4,000,000}	
		2.16.2 รถบรรทุก (ดีเซล) ขับเคลื่อน 4 ล้อ แบบ ดับเบิลแค็บ ติดสัญญาณไซเรนไฟวับวาบ และ วิทยุสื่อสาร	{3,268,000}	
		2.17 ค่าจัดซื้อรถจักรยานยนต์แบบวิบาก ขนาด 650 ซีซี	{2,000,000}	
		2.18 ค่าจัดซื้อชุดรอยตัวพร้อมอุปกรณ์ขึ้น-ลง (เชือกรอยตัวชนิดในลอนถักแบบมีเปลือกหุ้ม ยาว 120 ฟุต ขนาด 11.5 มม. รับน้ำหนักไม่น้อยกว่า 6,000 ปอนด์ สายรัดสะโพก, ถุงบรรจุ เชือก, ถุงมือหนัง, โยทะกา พร้อมเครื่องยิง อุปกรณ์ใต้ขึ้น-ลง)	{957,000}	

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
	ปานกลาง	3. โครงการก่อสร้างถนนสายหลักทางด้านใต้ (PH-PB-3A/2) ระยะทาง 600 เมตร (ผ่านป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนคลองเกาะผี) หมายเหตุ : กรม. ไม่อนุมัติให้ก่อสร้างถนนผ่านป่าเลนคลองเกาะผี แต่สำนักเลขาธิการกรม. ขอความเห็นจากหน่วยงาน สศช. และสำนักงบประมาณ แล้วให้เทศบาลจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อนำเสนอประกอบการพิจารณาของ กรม. อีกครั้ง	N/A	กระทรวงมหาดไทย
	ปานกลาง	4. โครงการระบบผลิตน้ำประปา (รายการระบบผลิตน้ำประปารองรับน้ำจากอ่างเก็บน้ำบางเหนียวดำ)	145,000,000	การประปาส่วนภูมิภาค
	ปานกลาง	5. โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต (ศูนย์วิจัยฯ ทางแหลมพันวา มีอะควาเรียมอยู่แล้ว และภาคเอกชนในจังหวัดมีความสนใจที่จะร่วมดำเนินการ ดังนั้น จึงร่วมกันจัดทำโครงการร่วมพัฒนาพิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำ)	N/A	สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเล ชายฝั่งทะเล และป่าชายเลน และภาคเอกชน
	ปานกลาง	6. โครงการขยายโรงพยาบาลวชิระภูเก็ต หมายเหตุ : กรม. มีมติไม่อนุมัติในการจัดซื้อโรงพยาบาลทพวชิระภูเก็ต อย่างไรก็ตาม จังหวัดขอยืนยันเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ	N/A	
	ปานกลาง	7. ก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4024 (5แยกคลอง-ราไวย์)	260,000,000 (ปี 48 : 52,000,000 บาท และปี 49-จนจบโครงการ : 208,000,000 บาท)	
		รวม (7 โครงการ)	527,966,924	

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
7. กระบี่	เร่งด่วน	1. โครงการก่อสร้างถนนลาดยางสาย อ.เมือง คลองม่วง-บ้านทับแขก ต.หนองทะเล อ.เมือง ระยะทาง 3.035 กม.	9,910,000	กรมทางหลวงชนบท
		รวม (1 โครงการ)	9,910,000	
8. ตรัง	เร่งด่วน	1. โครงการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 4 ตอน อ.ห้วยยอด-อ.คลองท่อม	60,000,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	2. โครงการขยายทางจราจรทางหลวงหมายเลข 4 ตอนตรัง-ห้วยยอด	150,000,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	3. โครงการก่อสร้างถนนลาดยางสาย บ.กะลาเส บ.แหลมไทร ต.กะลาเส ต.เขาไม้แก้ว อ.สิเกา	60,000,000	กรมทางหลวงชนบท
	เร่งด่วน	4. โครงการสร้างคันกันน้ำ และเขื่อนป้องกัน ดิ่งริมแม่น้ำตรัง	70,000,000	กรมโยธาธิการและผังเมือง
	เร่งด่วน	5. โครงการก่อสร้างอาคารเรียนและอาคารปฏิบัติการ 2 หลัง	85,000,000	
	เร่งด่วน	6. โครงการก่อสร้างโรงพยาบาลหาดสำราญ หมายเหตุ : ได้รับงบประมาณจากสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาลโอนเงินให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตรัง โดยผ่านกระทรวงสาธารณสุขแล้ว	30,000,000	กระทรวงสาธารณสุข
	ปานกลาง	7. โครงการทางหลวงหมายเลข 4 ตอนพัทลุง-ตรัง (ช่วงเขาพับผ้า) หมายเหตุ : อยู่ระหว่างการศึกษาความเหมาะสม	200,000,000	
		รวม (7 โครงการ)	655,000,000	

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
9. พัทลุง	เร่งด่วน	1. โครงการบูรณะโบราณสถาน วัดเขียนบาง แก้ว อ.เขาชัยสน หมายเหตุ : เนื่องจากเวลาได้ล่วงเลยมานาน พอสมควร คณะกรรมการพิจารณาโครงการ เพื่อสาธารณะประโยชน์จากรายได้การออก สลากพิเศษ ยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณ โครงการดังกล่าวให้ เมื่อ ร.ม.ต.นร. เหนวิน ชิด ชอบ ได้ไปตรวจสอบสภาพพื้นที่และความ จำเป็นของโครงการ ได้อนุมัติเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2548 งบกลาง รายการเงินสำรองฯ จำนวน 5,300,000 บาท เพื่อดำเนินการตามโครงการฯ เมื่อวันที่ 10 พ.ย. 2548	5,350,000 (งบสำนักงานสลากกิน แบ่งรัฐบาล ซ่อมแซมทั้ง 2 รายการ)	กรมศิลปากร
		1.1 บูรณะกุฏิเจ้าอาวาสจำนวน 1 หลัง ใ้ งบประมาณ 5,000,000 บาท		
		1.2 บูรณะศาลาธรรมจำนวน 1 หลัง ใ้ งบประมาณ 350,000 บาท		
	ปานกลาง	2. ก่อสร้างทางแยกต่างระดับสี่แยกเอเชีย	200,000,000	กรมทางหลวง
	ปานกลาง	3. ก่อสร้างถนนรอบอ่างเก็บน้ำห้วยน้ำใสอัน เนื่องมาจากพระราชดำริ	500,000	
		รวม (3 โครงการ)	205,850,000	
10. สตูล	เร่งด่วน	1. ก่อสร้างถนนสายเลี่ยงเมืองสตูล	34,364,000	กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น
	เร่งด่วน	2. โครงการปรับปรุงขยายท่าเทียบเรือด่าน ศุลกากรสตูล หมายเหตุ : จะได้รับการจัดสรรงบประมาณใน ปี 2548	43,000,000	กรมศุลกากร
	เร่งด่วน	3. โครงการขุดลอกบำรุงรักษาร่องน้ำสตูล ความยาว 18 กม. หมายเหตุ : ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในปี 2548	139,200,000	กรมชลประทาน และเขื่อนลพบุรี

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรมอนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	4. โครงการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ ขนาด 4 ชั้น 90 เดียง หมายเหตุ : ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในปี 2548 เสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณปี 2549	80,000,000	กระทรวงสาธารณสุข
	เร่งด่วน	5. โครงการก่อสร้างถนนลาดยางเข้าชุมชน (สายทางเข้าแพอ-บ้านท่ามะลิ)	3,178,000	กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
	เร่งด่วน	6. โครงการก่อสร้างโรงพยาบาลและสถานบำบัด แก้ติดยา หมายเหตุ : ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในปี 2548	22,330,000	กระทรวงศึกษาธิการ
	เร่งด่วน	7. โครงการก่อสร้างถนน 4 ช่องจราจร เข้า เทศบาลกำแพง	75,000,000	กรมทางหลวง
	เร่งด่วน	8. โครงการเพิ่มศักยภาพของสถานีที่ให้บริการ ประภาคาร	60,357,000	กระทรวงมหาดไทย
	เร่งด่วน	9. โครงการเชื่อมป้องกันคลื่น		กรมโยธาธิการและผัง เมือง
		9.1 ต.ราไวย์เหนือ อ.ร่อนคลาน อ.ทุ่งหว้า หมายเหตุ : ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในปี 2548	48,000,000	
		9.2 บ.ทุ่งตะโป๊ะ ต.ทุ่งบุหลัง อ.ทุ่งหว้า หมายเหตุ : ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในปี 2548	32,000,000	
	ปานกลาง	10. ปรับปรุงทางหลวงสาย ต.ฉลุง-ตะรุ (ตอนที่ 1 และตอนที่ 2)	260,000,000	กรมทางหลวง
	ปานกลาง	11. โครงการก่อสร้างโรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม หมายเหตุ : ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในปี 2548	72,000,000	กรมส่งเสริมสหกรณ์
		รวม (11 โครงการ)	869,429,000	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่ครม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
11. สงขลา	เร่งด่วน	1. โครงการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของ ชาวบ้าน ต.ธารคีรี อ.สะบ้าย้อย	24,020,000	กรมชลประทาน
		1.1 โครงการฝายคลองหาดทราย		
		1.2 โครงการระบบส่งน้ำบ้านตาขอ (เพิ่มเติม)		
		1.3 โครงการจัดหาน้ำให้บ้านดาดู		
		1.4 โครงการ ทรบ. บ้านบันนังลิมา		
	ปานกลาง	2. ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 407 ตอน สงขลา-อ.หาดใหญ่	300,000,000 (งบปี 48 : 60,000,000 บาท และงบปี 49-จนจบ โครงการ : 240,000,000 บาท)	กรมทางหลวง
	ปานกลาง	3. ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 408 ตอน อ. สะทิงพระ-อ.สิงหนคร หมายเหตุ : ดำเนินการก่อสร้างโดยใช้เงินงบ กลาง 2548 จำนวน 90 ล้านบาท ผูกพัน งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2549 จนถึง โครงการ จำนวน 360 ล้านบาท	450,000,000 (งบปี 48 : 90,000,000 บาท และงบปี 49-จนจบ โครงการ : 360,000,000 บาท)	กรมทางหลวง
		รวม (3 โครงการ)	774,020,000	
12. บัตตานี	เร่งด่วน & ปานกลาง	1. โครงการก่อสร้างถนนเลียบริมฝั่งอ่าวปัตตานี เชื่อม ต.บานา-ต.ตันหยงลูโละ (สุสานเจ้าแม่ลิ้ม กอเหนี่ยว) อ.เมือง	47,000,000	กรมทางหลวงชนบท
	เร่งด่วน	2. โครงการปรับปรุงทางหลวงเพื่อสนับสนุนการ ท่องเที่ยวทางหลวงหมายเลข 42 ตอนปัตตานี- ปาลัส ระหว่าง กม. 10+186 - กม. 11+283 ด้าน SB, NB ระยะทาง 1.097 กม.		

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัด	ระยะโครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม.อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	เร่งด่วน	3. โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ		กรมชลประทาน
		3.1 ฝ่ายบาศู ม.1 ต.ทุ่งคล้า อ.สายบุรี	15,000,000	
		3.2 ฝ่ายพยุบายอ ม.3 ต.กะดุนง อ.สายบุรี	15,000,000	
		3.3 ฝ่ายเตราะหมอชಾಯ ม.4 บ.ห้วยเงาะ ต.ทุ่งพล่า	12,000,000	
		รวม (3 โครงการ)	109,000,000	
13. ยะลา	เร่งด่วน	1. ป้องกันน้ำท่วมและป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำปัตตานี	109,000,000	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
	เร่งด่วน	2. พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวบ่อน้ำร้อนเบตง	49,500,000	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
	เร่งด่วน	3. ขุดลอกคลองธรรมชาติ	9,229,314	กรมชลประทาน
	เร่งด่วน	4. สร้างฝายน้ำล้นคอนกรีตเสริมเหล็ก	10,003,400	
	เร่งด่วน	5. โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำสายบุรีในเขตเทศบาล ต.กาญบ่อเกาะ อ.รามัน ความยาว 972 เมตร หมายเหตุ : กำลังดำเนินการของงบประมาณ 50,300,000 บาท	N/A	
	เร่งด่วน	6. การจัดการน้ำสะอาด หมายเหตุ : งบประมาณ 83,760,000 บาท ยังไม่ได้รับการอนุมัติจัดสรร	N/A	
		รวม (6 โครงการ)	177,732,714	
14. นราธิวาส	เร่งด่วน	1. โครงการสอนหลักสูตรปริญญาตรีต่อเนื่องจากวิทยาลัยชุมชน โดยสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน (วิทยาลัยชุมชนนราธิวาส) ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา	5,210,000	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
	เร่งด่วน	2. โครงการก่อสร้างยิมเนเซียม	7,000,000	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
	ปานกลาง	3. โครงการก่อสร้างศูนย์ราชการพรมแดนตากใบ หมายเหตุ : ได้มีการเปลี่ยนขอบเขตของโครงการและตั้งโครงการใหม่แทน	40,000,000	กรมโยธาธิการและผังเมือง
	ปานกลาง	4. โครงการก่อสร้างด้านศุลกากรหมู่เกาะตา (ด้านศุลกากรสุโขทัย)	82,000,000	กรมศุลกากร

จังหวัด	ระยะ โครงการ	โครงการ	จำนวนเงินที่กรม. อนุมัติโครงการ (บาท)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ
	ปานกลาง	5. โครงการจัดสร้างศูนย์กีฬาท่องเที่ยวเมือง ชายแดนจังหวัดนราธิวาส หมายเหตุ : ไม่ได้รับงบประมาณ	136,900,000	กระทรวงการ ท่องเที่ยวและกีฬา
		5.1 สระว่ายน้ำ	{22,000,000}	
		5.2 สนามเทนนิส	{3,900,000}	
		6. โครงการศูนย์อบรมแพทย์แผนไทย โครงการ สร้างอาชีพจังหวัดนราธิวาส (ก่อสร้างศูนย์ ฝึกอบรมแพทย์แผนไทย จำนวน 1 หลัง) หมายเหตุ : ได้รับสนับสนุนงบประมาณจังหวัด ปี 2548 เพิ่มเติม (งบกลาง 15,000 ล้านบาท) จำนวน 1,000,000 บาท ที่เหลือยังไม่ได้รับ งบประมาณ	11,090,000	กระทรวงสาธารณสุข
	ปานกลาง	7. โครงการพัฒนาอาคารสถานที่ก่อสร้าง อาคารผู้ป่วยใน 120 เตียง (โรงพยาบาล นราธิวาสราชนครินทร์)	60,000,000 (งบกองสลาก)	กระทรวงสาธารณสุข
	ปานกลาง	8. โครงการขอรับการสนับสนุนเป็นค่า ดำเนินการสอนหลักสูตรต่อเนื่องจากวิทยาลัย ชุมชน (วิทยาลัยชุมชนนราธิวาสร่วมกับ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา) หมายเหตุ : ไม่ได้รับงบประมาณดำเนินการใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549	5,218,500	
	ปานกลาง	9. โครงการก่อสร้างหอประชุมสำนักงาน คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดนราธิวาส (ที่ทำการปกครองจังหวัด) หมายเหตุ : ไม่ได้รับงบประมาณ	12,000,000	กระทรวงมหาดไทย
		รวม (9 โครงการ)	359,418,500	
		รวม 76 โครงการ จากทั้งหมด 14 จังหวัด	4,659,017,138	

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายประทีป สัตตสุข เกิดเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2522 เข้าศึกษาในระดับปริญญาตรี สาขาเศรษฐศาสตร์ที่ Bard College ณ เมือง Annandale-on-Hudson, New York ประเทศสหรัฐอเมริกา และสำเร็จการศึกษาในปี 2546 ก่อนที่จะเข้ารับการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีเดียวกัน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย