

กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท



นายสมศักดิ์ ชันติวิริยะโยธิน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

ISBN 974-567-430-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

012414

012414

i 10299798

POLICY PROCESS OF BUDGET ALLOCATION FOR RURAL DEVELOPMENT

Mr. Somsak Khantiviriyayothin

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1987

ISBN 974-567-430-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท

โดย

นายสมศักดิ์ ชันติวิริยะโยธิน

ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
( ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วัชรภักย์ )

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
( รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตชนารักษ์ )

.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
( รองศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน )

.....กรรมการ  
( รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ )

หัวข้อวิทยานิพนธ์      กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท  
ชื่อนิสิต                      นายสมศักดิ์ ชันติวิริยะโยธิน  
อาจารย์ที่ปรึกษา              รองศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน  
ภาควิชา                          การปกครอง  
ปีการศึกษา                      2529



บทคัดย่อ

ปัญหาของชนบทในประเทศไทยที่มีมานานแล้ว รัฐบาลชุดที่ผ่านมามีได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ ให้แก่ชาวชนบทด้วยการทุ่มเงินงบประมาณไปปีแล้วปีเล่าเป็นจำนวนมหาศาลเพื่อออกไปพัฒนาชนบท แต่การพัฒนาที่ผ่านมามีเป็นไปในรูปของหน่วยราชการทั้งหลายออกไปทำการพัฒนาชนบท แต่ก็ได้เกิดปัญหาคือ เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน และการพัฒนาที่ไม่สามารถกระจายผลออกไปให้ประชาชนได้อย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น

นโยบายการพัฒนาชนบทหรือนโยบายอื่นใดก็ตามที่ผ่านมานี้ มักจะมาจากกาหนดของข้าราชการ หรือถูกอิทธิพลของข้าราชการครอบงำเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานมาอย่างต่อเนื่อง คลุกคลีอยู่กับปัญหา จึงมีความเชี่ยวชาญเพราะมีข้อมูลต่าง ๆ อยู่อย่างครบถ้วน ในขณะที่นักการเมืองต้องอาศัยข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงาน และยังไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมาได้อย่างต่อเนื่อง เพราะระบอบการปกครองประชาธิปไตยของไทยต้องหยุดชะงักลงหลายครั้งจากการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากฝ่ายทหาร ในกรณีนี้จะมีการแต่งตั้งข้าราชการให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนนักการเมืองอาชีพ นโยบายต่าง ๆ จึงมักจะมีข้าราชการเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดขึ้นมา มากกว่าจะเป็นการดำเนินการโดยนักการเมือง เมื่อข้าราชการมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะทำงานตามแบบอย่างที่เคยปฏิบัติมา เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ก็จะเกิดความเกรงใจกันและกัน ทำให้ผลการปฏิบัติงานไม่มีอะไรแปลกใหม่ขึ้นมา

กระบวนการกำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท ที่จะศึกษาคือ นโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท พ.ศ. 2518 หรือ นโยบายเงินผันของรัฐบาล ที่มี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายนี้เป็นนโยบายหนึ่งที่มีความแตกต่างไปจากนโยบายที่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย เนื่องจากมีกำเนิดมาจากนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ปรากฏการณ์อย่างนี้ไม่ค่อยเกิดขึ้นมากนักในประเทศไทย จึงต้องการศึกษาว่านโยบายนี้มีที่มา แนวความคิด และกระบวนการดำเนินการอย่างไร จนกระทั่งประสบความสำเร็จและนำมาใช้ปฏิบัติได้

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายนี้ออกมาเพื่อบรรเทาความทุกข์ยากเฉพาะหน้าให้แก่ประชาชนในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไร่ชาวนาที่กำลังประสบความทุกข์ยากอยู่ในขณะนั้น ด้วยการจัดสรรงบประมาณจำนวน 2,500 ล้านบาท กระจายออกไปทั่วประเทศเพื่อว่าจ้างแรงงานในท้องถิ่นให้ทำงานในฤดูแล้ง เพื่อป้องกันชาวชนบทที่จะอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ และยังก่อให้เกิดการสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ที่จำเป็นแก่ท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เช่น ถนน สะพาน คูคลอง เป็นต้น การดำเนินการของรัฐบาลตามนโยบายนี้ก็เพื่อที่จะช่วยเหลือประชาชนให้พออยู่ได้เท่านั้น ไม่ได้เน้นผลทางด้านการพัฒนา หรือสร้างฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดี ซึ่งผลจากการดำเนินการตามนโยบายนี้พบว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนอย่างมาก จนรัฐบาลในชุดต่อมาต้องทำต่อเนื่องกันมาโดยได้ปรับปรุงรูปแบบและวิธีการดำเนินการให้รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ในระยะเริ่มต้นนั้น นโยบายนี้ได้รับการต่อต้านว่าเป็นตัวทำลายระบบพัฒนาชุมชนที่ประชาชนเคยร่วมแรงร่วมใจกันทำงานเพื่อท้องถิ่นแล้วหันมารับจ้างทำงานแทน นอกจากนี้ก็ยังไม่ได้ผลทางด้านการพัฒนา และผลงานที่ได้มาก็ไม่คุ้มกับเงินจำนวนมากที่จ่ายออกไป ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาที่นโยบายทุกนโยบายไม่สามารถสร้างการยอมรับจากบุคคลทุกกลุ่มทุกฝ่ายได้ ในการต่อต้านนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลนั้นก็เพราะกลัวว่ารัฐบาลจะทำได้ และเป็นการทำเสี่ยง แต่ความจริงแล้วกลัวว่ารัฐบาลจะได้คะแนนนิยมมาก เพราะประชาชนมีความพึงพอใจอย่างมาก การต่อต้านก็ทำกันในระยะต้นเท่านั้น เมื่อนโยบายนี้ได้รับการยอมรับจากสภาผู้แทนราษฎร ทุกคนก็ยอมรับ และการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ เริ่มมีมากขึ้น เมื่อนโยบายนี้ดำเนินไปดำเนินการแล้ว เพราะเริ่มมองเห็นและเข้าใจจุดมุ่งหมายของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายนี้

ในการกำหนดนโยบายนี้ไม่ได้คำนึงถึงด้านเทคนิคเลย แต่คำนึงถึงทางด้านการเมืองมากกว่าที่ต้องการจะช่วยเหลือประชาชนที่กำลังเดือดร้อนอยู่ทั่วประเทศจากภาวะฝนแล้ง โดยการกระจายเงินจำนวนมหาศาลออกไปทั่วประเทศ ซึ่งถ้าหากรัฐบาลนำเงินนี้ไปทำโครงการใหญ่ ๆ แล้ว ก็จะก่อให้เกิดผลทางด้านการพัฒนาอย่างมาก แต่รัฐบาลก็ได้ตัดสินใจที่จะช่วยเหลือประชาชนโดยตรงอย่างนี้มากกว่า แทนที่จะไปคำนึงถึงผลตอบแทนทางด้านการพัฒนาจากโครงการนี้ เพราะถ้าหากพิจารณาทางด้านเทคนิค โดยการวิเคราะห์แผนและโครงการนี้แล้ว นโยบายนี้ไม่ได้ให้ผลตอบแทนออกมาเลย

การศึกษานี้ กำหนดขอบเขตไว้ 3 ขั้นตอน คือ การชี้ปัญหา การศึกษาหาทางเลือก และการตัดสินใจเลือกแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาว่า รัฐบาลชุดดังกล่าวมีแนวความคิดและวิธีการดำเนินการอย่างไรจนสามารถผลักดันและดำเนินการจนนำนโยบายนี้มาปฏิบัติได้ ทั้งที่พรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรียังอยู่ในสภาเพียง 18 ที่นั่งเท่านั้น จึงได้ตั้งสมมุติฐานไว้ว่านโยบายนี้เกิดจากความเชื่อและการผลักดันของผู้นำทางการเมือง โดยใช้วิธีการศึกษาจากการค้นคว้าเอกสารและไปสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ แล้วนำมาประมวลผลและวิเคราะห์ ซึ่งผลการศึกษาออกมาปรากฏว่ายืนยันสมมุติฐาน มีข้อน่าสังเกตว่าหากนโยบายนี้ได้ดำเนินการมาก่อนหน้านี้นัก 10 ปี คงจะแก้ปัญหาด้านต่าง ๆ ของประเทศได้มากกว่านี้ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และยังสามารถประหยัดงบประมาณของหน่วยราชการทั้งหลาย ทั้งทหารและพลเรือน ได้จำนวนมหาศาลที่ไม่ต้องไปดำเนินการซ้ำซ้อนกัน



Thesis Title Policy Process of Budget Allocation for  
Rural Development  
Name Mr. Somsak Khantiviriyayothin  
Thesis Advisor Associate Professor Kanok Wongtrangan, Ph.D.  
Department Government  
Academic Year 1986



#### ABSTRACT

Thailand's rural problems have been a chronic subject for a long time. Previous governments before the Government of M.R. Kukrit Pramote had tried to solve the problems for people in rural area by distributing a large amount of budget for years after years. However, implementation of their developing programme was unsuccessful because of repetition of the implementation by multiple government agencies, and resulted failure in meeting the demand of rural people.

In the past, most of policies including rural area developing policy were guided or ruled by the government officers or directed by their influentials by which the implementations of the policies were carried out continuously with all the informations on encountered problems. Meanwhile in the recent years, politicians who have to depend on government officers for implementation of their policies are unable to fulfil their target in political activities because the democratic administration of the country were obstructed by the military coup for several times and government officers are often appointed to the political positions rather than professional politicians, and these officers in the political position would have to play an important role to rule the policy which would naturally be alike their past performance. This has prevented new development programmes from being ruled out.

The process of the rural area development policy by distributing the budget which is studied in this thesis will be the policy of budget allocation for rural development in B.E. 2518 under the government ruled by M.R. Kukrit Pramote, the then Prime Minister. This policy

was different from any other previous policies which have been introduced in Thailand because the members of his government were mostly appointed from the elected politicians which was seldom seen in Thailand. The way of thought and the method of performance as well as the successfulness are worthwhile to be studied.

The government established this policy in order to solve the difficulties of the people in the rural area especially the farmers by distributing the budget of 2,500 million baht throughout the country to increase the employment capability in the dry season to protect people from leaving their hometown to Bangkok to seek for the employment. The public infrastructures were also constructed such as roads, bridges and canals ect. However, that programme was effective only to maintain people's current living conditions but was not intended to develop the better status of the people. The result of that activity was well successful and satisfied by the people, and the following government maintained this method and improved that method to better and more suitable scheme. At the beginning of M.R. Kukrit Pramote government, this policy was opposed by opposition for a fear that it might obstruct the community development system in which the people were accustomed to devote for their own municipal, and that the actual development might not be achieved and not worthwhile with the budget spect. Generally, any policy may not be accepted by all people. The opposition to the said government policy was most likely that the actual aim of the opposition was the political propaganda of some parties. In fact, the people were satisfied with this government policy and the opposition was made only at the beginning and the policy was later accepted by the parliament and most parties after they were able to visualize and understand the actual objective of the government,

However, the specification of policy was made in the point of political aspect without any technical aspect. The scheme was aimed to help the people who encounter the difficulty in the draught throughout the country by means of distributing a large amount of money. If the government spending went for some other large scale projects, it should have achieved a great development to the country but the government has decided



to help the people directly and not expecting any achievement in development. The evaluation in technical aspect has shown that there were no outcome result achieved from this programme.

This study scope is specified in 3 steps i.e. problem identification, option searching, and decision making to solve the problem. The objective of the study is to clarify how the government opinion and performance method were implemented while as the matter of the fact the government party occupied only 18 seats in the parliament. The hypothesis of this study shows that this policy was created from the belief and pressure from the political leader. The study was made from documentary and interviewing those concerned personnel for the evaluation and analysis of this policy. The result of the study found that if this policy had been introduced 10 years earlier, it would have been able to solve more problems in the country in the way of political, economics and social, and also could have minimized the government budget which was distributed to the country via the government agencies both military services and civilians who had worked in repetition.



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือและสนับสนุนจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน เริ่มตั้งแต่ บริษัท ไทนิซิมีตส์ก่อสร้าง จำกัด ที่กรุณาอนุญาตให้ผู้เขียนออกมาเรียนในระหว่างเวลาทำงาน ได้ตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งสำเร็จการศึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งจนวิทยานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่กรุณาให้คำแนะนำ ความรู้ และความกระจ่างแก่ผู้เขียน จนผู้เขียนสามารถนำมาเป็นข้อมูลที่ทำให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ขอขอบพระคุณทุกท่านที่อยู่เบื้องหลังและมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน และกำลังใจแก่ผู้เขียนอย่างดียิ่งตลอดมา

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดาที่ท่านได้กรุณาให้การส่งเสริม สนับสนุน และกำลังใจแก่ผู้เขียนในการศึกษาเล่าเรียนมาโดยตลอด ผู้เขียนจึงขอขอบคุณความดีของวิทยานิพนธ์ที่มีอยู่ทั้งหมดแต่ท่าน

สมศักดิ์ ชันติวีริยะ โยธิน



บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ช
กิตติกรรมประกาศ.....	ญ
<b>บทที่</b>	
1    บทนำ.....	1
สภาพปัญหา.....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	2
ความเป็นมาของนโยบายจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท.....	5
แนวความคิดที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา.....	12
ความขัดแย้งระหว่างหลัก เศรษฐศาสตร์กับหลักรัฐศาสตร์	
ในการจัดการงบประมาณ.....	18
กรอบความคิดที่จะนำมาใช้ในการศึกษา.....	28
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	32
ขอบเขตของการศึกษา.....	34
สมมุติฐาน.....	34
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	34
การนำเสนอวิทยานิพนธ์.....	34
วิธีการศึกษา.....	35
2    สถานการณ์ทั่วไป.....	37
สถานการณ์ทางการเมือง.....	37
สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม.....	47
สถานการณ์ทางทหาร.....	54



บทที่

3	การชี้ปัญหา.....	57
	นักวิชาการ.....	59
	ข้าราชการ.....	64
	นักการเมือง.....	67
	นักศึกษา.....	72
	สรุป.....	73
4	ทางเลือกเพื่อการแก้ปัญหา.....	81
	แนวนโยบายในการแก้ไข้ปัญหาของรัฐบาลบางประการ.....	82
	แนวความคิดหลักในการแก้ปัญหา.....	89
	แนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย.....	90
	แนวทางในการแก้ไข้ปัญหาของบุคคลอื่น.....	92
	สรุป.....	99
5	การตัดสินใจเลือกนโยบาย.....	101
	เหตุผลของการกำหนดนโยบาย.....	103
	ความมุ่งหมายของรัฐบาล.....	103
	ผู้กำหนดนโยบายและที่มาของแนวความคิด.....	105
	การต่อสู้เพื่อให้ได้นโยบายประสบผลสำเร็จ.....	108
	จุดเริ่มของนโยบาย.....	108
	การคัดค้านนโยบาย.....	109
	การดำเนินการของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร.....	124
	การดำเนินการของรัฐบาลต่อข้าราชการ.....	127
	สรุป.....	129

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่

6	วิเคราะห์และสรุป.....	131
	สถานการณ์ทั่วไป.....	131
	การกลับเข้าสู่วงการเมืองของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช.....	132
	องค์ประกอบที่ทำให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ประสบความสำเร็จ.....	139
	การขี้ปัญหา.....	145
	การกำหนดทางเลือก.....	147
	การเลือกนโยบายไปปฏิบัติ.....	153
	เหตุผลที่ไม่เลือกนโยบายอื่นที่มีผู้เสนอเข้ามา.....	165
	ผลการดำเนินการ.....	167
	สรุป.....	172
	ข้อเสนอแนะ.....	175
	บรรณานุกรม.....	177
	ภาคผนวก.....	181
	ประวัติผู้เขียน.....	196