

ปัญหาและทฤษฎีในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

ไพศาล ชัยมงคล*

การเขียนบทความเรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์อยู่ 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรกเพื่อที่จะเห็นว่า เรายังขาดทฤษฎีงบประมาณที่จะใช้เป็นเครื่องมือสำหรับจัดสรรการใช้ทรัพยากรในส่วนของรัฐ และประการที่สอง เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงข้อเสนอบางประการที่มีผู้คิดค้นขึ้น สำหรับใช้เป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งเป็นแนวทางในการตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องนี้ด้วย

เป็นที่ทราบกันดีว่าจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในทุกประเทศได้เพิ่มพูนขึ้นอย่างมากมาย ปัญหาที่มีอยู่ว่าเรามีแนวทางใดบ้างที่จะช่วยการตัดสินใจของนักบริหารในการงบประมาณ เป็นที่ยอมรับกันว่ายังไม่มีผู้ใดที่สามารถชี้แนวทางได้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง ในที่นี้จะขอกล่าวถึงทฤษฎีและข้อเสนอเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้มีผู้คิดค้นขึ้น ซึ่งทฤษฎีและข้อเสนอเหล่านี้เป็นที่รู้จักในระหว่างนักการคลังทั้งหลาย

I. แนวการพัฒนาทางทฤษฎี

1. การกล่าวถึงปัญหาเป็นครั้งแรก : V.O. Key

ในปี ค.ศ. ๑๙๔๐ V.O. Key¹ เป็นคนแรกที่กล่าวถึงปัญหาซึ่งนักการงบประมาณทั้งหลายประสบอยู่ กล่าวคือ “ในค่าน้ำหนักที่สำคัญที่สุดของงบประมาณแผ่นดิน คือ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนที่ดีที่สุดนั้น ยังไม่มีตำราของอเมริกันเล่มใดกล่าวถึงไว้เลย”² เขาเชื่อว่าสหรัฐไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นแนวทาง

*ไพศาล ชัยมงคล ร.บ. เกียรตินิยม (จุฬาฯ), ร.ม. (จุฬาฯ), M.P.A. (Univ. of South Calif.), Cert. on Communication (Michigan State Univ.), Cert. in Program Budget Analysis (Univ. of Connecticut);
สำนักผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณ; อาจารย์พิเศษแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

¹V.O. Key, “The lack of a Budgetary Theory”, *American Political Science Review*, XXXIV (December 1940), pp. 1137-1144.

²*Ibid.*, p. 1137. (แปลโดยผู้เขียน)

ในการตั้งงบประมาณเลย และรู้สึกว่าการบริหารต่างก็หันเหความสนใจจากเรื่อง “หลักการ” อันเป็นปัญหาสำคัญของงบประมาณไปสู่ “วิธีการ” ซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่ามาก หรือแม้แต่นักเศรษฐศาสตร์เองในระยะนั้นก็ยังไม่ได้เข้ามาศึกษาในเรื่องรายจ่ายของประเทศ ประเด็นที่ วี.โอ. เคย์ สนใจมากที่สุดคือมีอยู่ว่า “เราจะใช้หลักเกณฑ์อะไรในการตัดสินใจว่าจะจัดสรรเงินให้แก่กิจกรรม A แทนกิจกรรม B โดยวิธีการใด”³

2. การย้าปัญหา: Joseph P. Harris

ต่อมาในปี ค.ศ. 1952 Harris ได้พยายามชี้ให้เห็นความต้องการและความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบงบประมาณของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกา⁴ เขาได้ย้าปัญหาซึ่ง Key ได้เคยพูดถึงไว้แล้ว และเขามองเห็นความสำคัญของงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ และเห็นว่ากระบวนการการงบประมาณนั้นนับวันแต่จะมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น เขาเห็นว่า นโยบายที่สำคัญของการงบประมาณ รวมทั้งทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้นยังไม่ได้รับความสนใจและได้สรุปว่า ถึงเวลาแล้วที่ควรจะใช้ทฤษฎีการตัดสินใจ (decision-making theory) เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรเงินไปในกิจการต่าง ๆ

3. การใช้แนวทางทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดสรรงบประมาณ: Verne B. Lewis

Lewis ได้ตั้งหลักการไว้ 3 ประการสำหรับใช้เป็นแนวทางหรือหลักในการตั้งงบประมาณ ซึ่งเรียกว่า “ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการงบประมาณ” (an economic theory of budgeting)⁵

หลักการทั้ง 3 ประการนี้กล่าวโดยย่อได้ดังนี้

1. เนื่องจากทรัพยากรย่อมขาดแคลนเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ ดังนั้น หลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ขั้นต้นที่จะต้องนำไปประยุกต์ ก็คือ การใช้จ่ายเงินทุกอย่างต้องให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่างกับต้นทุน แต่โดยที่การใช้ต้นทุนให้เป็นประโยชน์นั้นทำได้หลายอย่าง จึงควรเปรียบเทียบว่า จะเอาไปใช้เพื่อทำอะไรจึงจะได้ประโยชน์มากกว่ากัน

³ *Ibid.*, p. 1138. (แปลโดยผู้เขียน)

⁴ Joseph P. Harris, “Needed Reforms in the Federal Budget System” *Public Administration Review*, XII (Winter 1952) pp. 242-250.

⁵ Verne B. Lewis, “Toward a Theory of Budgeting,” *Public Administration Review*, XII (Winter 1952), p. 42.

2. จำนวนเงินส่วนที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ได้กำหนดไว้เดิมโดยคาดว่าจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นนั้น จะต้องวิเคราะห์ให้ดี เพราะอาจจะต้องประสบกับปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์สุดท้าย” (diminishing marginal utility) การวิเคราะห์ดังกล่าวในข้อนี้ Lewis เรียกว่า “การวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้น” (incremental analysis)
3. การเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ นั้น จะกระทำได้ด้วยการเปรียบเทียบถึงประสิทธิผลของทางเลือกแต่ละทางในอันที่จะให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายร่วมกัน (common objective) เท่านั้น

โดยที่กิจการงบประมาณนั้นก็คือ การแบ่งสรรทรัพยากรอันจำกัดให้พอแก่ความต้องการของมนุษย์ ซึ่งมีอยู่อย่างไม่จำกัด ดังนั้น Lewis จึงได้แนะนำว่า การเปรียบเทียบอะไรก็ตามควรจะทำบนรากฐานแห่งการเปรียบเทียบประโยชน์ หรือผลดี (merits) ที่จะได้รับ (หลักการข้อ 1) เขาเขียนไว้ว่า “ยากนักที่หน่วยงานจะมีเงินพอที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างที่อยากจะทำ หรือที่ประชาชนเรียกร้องให้กระทำ”⁶ เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ ของการใช้จ่ายเงิน แล้ววินิจฉัยจากประสิทธิผลที่ได้จากทางเลือกต่าง ๆ เหล่านั้นซึ่งจะเห็นได้ว่า จุดกลางแห่งความสนใจในการเปรียบเทียบทางเลือกของการใช้จ่ายเงิน หรือการจัดสรรงบประมาณ ก็คือ สิ่งทีวิชาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ค่าแห่งโอกาส” (opportunity cost) ของทรัพยากร

เพื่อที่จะให้การเปรียบเทียบเป็นไปได้ Lewis ได้แนะนำว่าควรวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินที่เพิ่มขึ้นจากเดิมด้วย (หลักการข้อ 2) ในงานนี้เขาขออภัยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในเรื่องอรรถประโยชน์สุดท้ายมาใช้คือ “เงินดอลลาร์สุดท้ายที่ใช้ไปสำหรับแต่ละวัตถุประสงค์นั้นจะต้องให้ผลตอบแทนแท้จริงเท่ากับที่ใช้ไป”⁷ อย่างไรก็ดี ต่อมา Lewis ยอมรับว่า ถึงแม้ข้อเสนอแนะของเขาถูกต้องเหมาะสมในแง่ทฤษฎี แต่ก็มีข้อจำกัดอย่างมากในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมี “เศรษฐศาสตร์สวัสดิการแบบใหม่” (new welfare economics) เกิดขึ้นซึ่งไม่ยอมรับนับถือทฤษฎีอรรถประโยชน์และทำให้แนวทางของ Lewis ประสบปัญหาในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

⁶ *Ibid.*, p. 43. (แปลโดยผู้เขียน)

⁷ *Ibid.*, p. 44. (แปลโดยผู้เขียน)

หลักการข้อสุดท้าย (หลักการข้อ 3) ของ Lewis คือ หลักการที่ว่าค่าของสิ่งต่างๆ นั้นจะสามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ก็ต่อเมื่อคำนึงถึงจุดประสงค์อันเดียวกันเท่านั้น หมายความว่าเราจำเป็นต้องสร้างจุดประสงค์ร่วมกัน (common purpose) ขึ้นมา เพื่อเปรียบเทียบโครงการแต่ละโครงการที่จะใช้เงินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ ทั้งนี้เพราะการที่จะเปรียบเทียบค่าของวิธีการ (means) อันเป็นทางเลือกต่าง ๆ นั้นจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อวิธีการต่าง ๆ เหล่านั้นต่างก็มุ่งที่จะให้บรรลุ “จุดหมาย” (end) เดียวกันเท่านั้น⁸ Lewis เห็นว่าจุดหมายที่เหมาะสมเป็นเรื่องของนักปรัชญา นักเศรษฐศาสตร์มีบทบาทแต่เพียงการหาวิถีทางที่จะให้บรรลุจุดหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่านั้น Lewis สนใจแต่เฉพาะปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเท่านั้น ดังนั้นขอบเขตในการวิเคราะห์งบประมาณของเขาจึงแคบกว่าการวิเคราะห์ก่อนหน้านั้นซึ่งเป็นการวิเคราะห์ทางการเมืองหรือทางรัฐศาสตร์

4. ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประชาธิปไตย : Anthony Downs

Downs เป็นผู้สร้าง “ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประชาธิปไตย” (a model for an “economic theory of democracy”) โดยตั้งสมมติฐานว่า “พรรคการเมืองทั้งหลายกำหนดนโยบายต่างๆ ขึ้นมาก็เพื่อจะให้ชนะในการเลือกตั้ง หากใช้ว่าจะให้ชนะการเลือกตั้งเพื่อมากำหนดนโยบายไม่”⁹

ประเด็นสำคัญของเขามือยู่ที่ว่า เนื่องจากพรรคการเมืองทั้งหลายต่างมีความปรารถนาที่จะมีเสียงข้างมากในสภาเพื่อที่จะจัดตั้งรัฐบาล จึงพยายามกำหนดนโยบายที่จะทำให้ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด นโยบายดังกล่าวนี้จึงต้องกำหนดขึ้นในลักษณะที่จะเกิดประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ วัตถุประสงค์ของรัฐบาล จึงได้แก่การจัดสรรงบประมาณทั้งหมดไปในทางที่จะทำให้ได้คะแนนเสียง หากรัฐบาลใดไม่สามารถจะปฏิบัติเช่นนั้นได้ ก็จะต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งคราวต่อไป

ถึงแม้ว่าประชาชนทั่วไปมองไม่เห็นความสำคัญของเรื่องนี้อย่างชัดเจนนัก แต่การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลก็เป็นสิ่งที่พรรคการเมืองต่างๆ นำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตน คือ เพื่อให้ได้รับเลือกหรือได้รับเลือกตั้งซ้ำอีก อย่างไรก็ตาม ในการจัดสรรงบประมาณนั้น รัฐบาลไม่จำเป็นต้องกำหนดงบประมาณทั้งหมดขึ้นมาทุกๆ ระยะเวลา รัฐบาลมักจะสนใจงบประมาณรายจ่ายเพื่อสิ่งใหม่ ๆ และไม่ค่อยจะคำนึงถึงงบประมาณของกิจกรรมต่าง ๆ

⁸ *Ibid.*, p. 44.

⁹ Anthony Downs, “An Economic Theory of Democracy” (New York: Harper and Row, 1957), p. 28. (แปลโดยผู้เขียน)

ที่ได้พิสูจน์แล้วว่าได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่มาแล้วในอดีต¹⁰ แต่โครงการใช้จ่ายใหม่ ๆ แต่ละโครงการนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรอย่างระมัดระวังเพื่อให้สมดุลกับเงินที่รัฐบาลจะต้องหามาเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อจะได้ตัดสินใจได้ถูกต้องว่าการใช้จ่ายนั้นจะมีผลดีต่อการได้รับเสียงสนับสนุน

ต่อมา Downs ได้เขียนบทความอีกเรื่องหนึ่ง โดยแสดงให้เห็นว่าเงินงบประมาณของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย¹¹ มีจำนวนน้อยเกินไป และความไม่รู้ (ignorance) เป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลจัดตั้งงบประมาณน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ถ้าหากว่าประชาชนเอาใจใส่ต่อผลประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลแล้ว งบประมาณด้านต่างๆ ของรัฐบาลจะสูงขึ้นอีกมาก แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนได้รับข้อมูลและข่าวสารอย่างเต็มที่เท่านั้น¹²

ถึงแม้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะลงคะแนนให้พรรคการเมืองซึ่งตนเชื่อว่าจะทำประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้มากที่สุดก็ตาม แต่ถ้าเขาเหล่านั้นไม่ทราบถึงผลได้ผลเสียเขาก็จะไม่ทราบว่า การดำเนินงานงบประมาณนั้นถูกต้องหรือเปล่า งบประมาณ “ที่ถูกต้อง” ในที่นี้ Downs หมายความว่าถึงงบประมาณชนิดที่ทั้งรัฐบาลเองและประชาชนต่างก็ทราบเรื่องราวเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลอย่างครบถ้วน Downs ได้กล่าวไว้ว่า “... ถ้าหากผู้ออกเสียงไม่ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายเงินบางเรื่องของรัฐบาลแล้ว การแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมือง อาจจะเป็นแรงผลักดันที่มีผลให้งบประมาณ “ที่เป็นจริง” (“actual” budget) มีจำนวนต่ำกว่างบประมาณที่ถูกต้อง”¹³

สังคมในปัจจุบันมีความซับซ้อนกว่าเดิมมาก และหน้าที่ของรัฐบาลก็มากขึ้น โดยเหตุนี้เราจะเห็นได้ว่าอย่างน้อยที่สุดก็จะต้องมีแผนงานอันใดอันหนึ่งของรัฐบาลที่ถูกประชาชนบางกลุ่มคัดค้าน ประชาชนอาจจะรู้สึกว่าคุณอาจจะได้รับประโยชน์จากรัฐบาลมากขึ้น และตนจะเสียภาษีอากรน้อยลงถ้าหากว่ารัฐบาลจะล้มเลิกโครงการบางโครงการ “ดังนั้นประชาชนจึงต่างก็มีความเชื่อมั่นว่างบประมาณที่แท้จริงของรัฐบาลนั้นมากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่

¹⁰*Ibid.*, p. 69.

¹¹Anthony Downs, “Why the Government Budget is too Small in a Democracy,” *World Politics*, XII, (July 1960), pp. 541-563.

¹²*Ibid.*, p. 451.

¹³*Ibid.*, p. 546. (แปลโดยผู้เขียน)

เขาได้รับจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้น”¹⁴ สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลไม่อาจบรรลุถึงระดับของงบประมาณที่ถูกต้องได้

แม้ว่าทฤษฎีของ Downs จะได้จากข้อเท็จจริงบางอย่างที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณก็ตาม แต่แนวคิดของเขาก็ได้แสดงออกซึ่งปัจจัย 2 ประการ คือ

- (1) ความต้องการที่จะวิเคราะห์งบประมาณเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น ซึ่งทั้ง Key, Lewis ได้กล่าวมาแล้ว
- (2) ความสับสนที่เพิ่มขึ้นของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งเป็นผลสะท้อนโดยตรงจากนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลนั้นมักจะทำให้ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้นั้นถูกกำกวมมากขึ้น ประชาชนจึงต้องคัดค้านเพื่อที่จะให้ลดเงินงบประมาณลง เพราะมองไม่เห็นประโยชน์อันแท้จริงที่ตนจะได้รับ

นอกจากนี้ เขายังได้กล่าวไว้อีกตอนหนึ่งว่า “การที่ต้องเผชิญกับหน่วยงานอันมากมายของรัฐบาล ทำให้สามัญชนทั่วไปสรุปว่า ตนหมดหวังที่จะปฏิบัติตัวให้ทราบถึงข่าวสารทุกสิ่งทุกอย่าง เพราะฉะนั้น เขาก็จมอยู่กับความไม่รู้เสียดีกว่าที่จะพยายามให้รู้ถึงสิ่งซึ่งประโยชน์อยู่ห่างไกลจากเขา เพราะถ้าเขาพยายามจะรู้ เขาก็ต้องสิ้นเปลืองเงินทองมากขึ้น”¹⁵

5. แนวทางการแยกพิจารณาแต่เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น: Charles E. Lindblom

Lindblom ได้ให้แนวคิดในเรื่องการวินิจฉัยของรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่ได้จากประสบการณ์จริงๆ ของผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจ แนวคิดของเขามีลักษณะ “positive” และคล้ายคลึงกับงานของ Wildavsky (ดูข้อ 6) อยู่หลายด้าน Lindblom อธิบายถึงการวินิจฉัยของรัฐบาลในทุกๆ เรื่องไม่เฉพาะแต่ในเรื่องงบประมาณแผ่นดินอย่างเดียว แต่ในที่นี้จะกล่าวแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเท่านั้น

5.1 แนวคิดเกี่ยวกับส่วนที่เพิ่มขึ้น

Lindblom ย้ำในเรื่องการวินิจฉัยเฉพาะงบประมาณในส่วนที่เพิ่มขึ้น การที่จะตัดสินใจนั้นจะเริ่มขึ้นโดยวิเคราะห์ว่านโยบายใดแตกต่างไปจากสถานะเดิม (status quo) อย่างไรหรือไม่

¹⁴ *Ibid.*, p. 550. (แปลโดยผู้เขียน)

¹⁵ *Ibid.*, p. 562.

การจำกัดการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นทำให้ผู้วิเคราะห์ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องราว 4 เรื่อง คือ

- (1) นโยบายต่างๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับส่วนที่เพิ่มขึ้น (คือไม่ต้องพิจารณานโยบายเดิม)
- (2) ผลที่ตามมาอีกหลายประการอันเนื่องมาจากนโยบายนั้น ๆ
- (3) จุดประสงค์ซึ่งไม่สามารถบรรลุได้ด้วยวิธีการในปัจจุบัน
- (4) ทนทางเลือกของนโยบายต่าง ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับส่วนที่เพิ่มขึ้น¹⁶

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาแต่เพียงส่วนที่เพิ่มขึ้น หรือส่วนที่ลดลง ทำให้สามารถลดข้อ มูลและค่าใช้จ่ายรวมทั้งเวลาที่ใช้ในการวินิจฉัยตกลงใจได้มาก

5.2 เหตุผลของการแยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ

คำว่า “เป็นส่วน ๆ” (fragmentation) นี้ Lindblom หมายถึงกระบวนการที่แหล่งต่างๆ ในสังคมต่างทำการวินิจฉัย ทั้งนี้โดยมีการติดต่อกันน้อยมากหรือไม่มีการติดต่อกันเลย¹⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีข้อเสียที่สำคัญมาก เพราะเมื่อมีผู้ทำการวินิจฉัยอยู่มากมายแล้ว เราจะหวังผล ที่มีประสิทธิผลได้้อย่างไรกัน แม้กระนั้นก็ตาม วิธีการดังกล่าวนี้ก็มีประโยชน์อยู่หลายประการ เหมือนกันกล่าวคือ วิธีนี้ทำให้ได้ข้อคิดเห็นที่เกี่ยวกับปัญหาใด ๆ ได้กว้างขวางขึ้นและสามารถ สะท้อนให้เห็นถึงค่านิยม (values) ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของค่านิยมในนโยบายต่างๆ ของ กลุ่มบุคคลทั้งหลายในสังคมด้วย¹⁸

5.3 การร่วมมือกันเพื่อปรับปรุงแก้ไข: ปฏิกริยาของผู้วินิจฉัย

แนวคิดเรื่อง “การแยกพิจารณาแต่เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น” (disjointed Incrementalism) ก็คือกระบวนการที่ Lindblom เรียกว่า “การดัดแปลงแก้ไข ร่วมกันระหว่างพรรคพวก” (partisan mutual adjustment) ซึ่งเกิดจากปฏิกริยาที่มีต่อกันของผู้มีหน้าที่ทำการวินิจฉัย ผลที่ได้รับคือ “คุณค่าของสังคม” อันทำให้ตกลงกันได้ Lindblom กล่าวว่า “ถ้าทุกฝ่ายสามารถ

¹⁶Daxid Braybrooke and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision* (New York: Free Press, 1963), p. 115

¹⁷*Ibid.*, p. 105

¹⁸*Ibid.*, p. 127

ตกลงกันได้ในเรื่องนโยบาย ก็ถือได้ว่าพวกเขาได้ทำงานไปแล้วถึงแม้ว่าพวกเขาจะไม่ตกลงกันในเรื่องจุดมุ่งหมายต่างๆ หรือคุณค่าอื่นๆ ที่อยู่เบื้องหลังนโยบายดังกล่าวนั้นก็ตาม¹⁹

ฉะนั้น partisan mutual adjustment จึงเป็นเรื่องของการตกลงกัน (negotiations) การต่อรอง (bargaining) การจัดแจง (manipulations) การทดแทน (compensations) และความสัมพันธ์ในทางต่างตอบแทนกัน (reciprocal relations) ซึ่งทั้งหมดนั้นก็คือหลักของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนั่นเอง

6. แนวทางแบบปฏิฐาน (A Positive Approach) : Aaron Wildavsky

แนวคิดเรื่องกระบวนการงบประมาณของ Wildavsky นั้น มีอยู่หลายประการที่คล้ายกับของ Lindblom โดยเฉพาะในเรื่องการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (incremental) และการแยกเป็นส่วนต่างๆ (fragmentary) ตลอดจนการเกิดปฏิกริยาระหว่างกันของผู้มีหน้าที่วินิจฉัย²⁰ โดยไม่จำเป็นที่จะวิเคราะห์ทั้งงบประมาณให้สมบูรณ์ครบถ้วน (comprehensiveness) เพราะ “การพยายามวิเคราะห์ในแบบสมบูรณ์ครบถ้วนนั้น ในที่สุดผู้วิเคราะห์ก็จะพบว่าตนไม่เคยกระทำได้ใกล้เคียงตามที่หวังไว้ได้เลย เพราะความคาดหวังดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ไม่มีความเป็นไปได้”²¹

6.1 การย้ายวิธีการวิเคราะห์เฉพาะในส่วนที่เพิ่มขึ้น

Wildavsky เชื่อมั่นว่าการใช้ประโยชน์จากวิธีการวิเคราะห์เฉพาะในส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้ จะลดงานและความยุ่งยากลงได้มาก นอกจากนี้จะทำให้การวิเคราะห์ทั้งงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น เขาเชื่อว่าโดยลักษณะของงานแล้ว งบประมาณก็คือส่วนที่เพิ่มขึ้น และการพิจารณางบประมาณก็มักจะมุ่งเฉพาะจำนวนเงินที่เปลี่ยนแปลงไปจากปีที่แล้วนั่นเอง²²

เขพเห็นต่อไปว่า สมรรถนะทางกำลังความคิดของมนุษย์ในการที่จะทำความเข้าใจกับตัวเลขอันมากมายนั้นมียู่จำกัด ดังนั้น เพื่อการตัดสินใจอันถูกต้องของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช่วิธีลดภาระของการคำนวณงบประมาณลงไป มิฉะนั้น

¹⁹Charles E. Lindblom, *the Intelligence of Democracy* (New York: Free Press, 1965), p. 221. (แปลโดยผู้เขียน)

²⁰งบประมาณที่เกิดจากปฏิกริยาโต้ตอบกันระหว่างบุคคลต่าง ๆ ผู้มีหน้าที่วินิจฉัยนี้ Lindblom ใช้คำว่า “partisan mutual adjustment” ส่วน Wildavsky ใช้คำว่า “strategy”

²¹Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little Brown, 1964), p. 149

²²*Ibid.*, pp. 13 - 15.

แล้วการตัดสินใจเหล่านั้นอาจจะทำไปอย่างง่าย ๆ หรือเปลี่ยนใจได้ง่าย ๆ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของรัฐบาลเป็นไปในแบบประเดี๋ยวก็หยุดทำ ประเดี๋ยวก็เริ่มใหม่”²³

สรุปได้ว่าประโยชน์วิธีการวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้นก็คือ การลดความยุ่งยากในการใช้กำลังปัญญาความสามารถของมนุษย์ที่จะพิจารณาข้อมูลลง และทำให้สามารถตัดสินใจได้ง่ายกว่า และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.2 การย้ายวิธีการแยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ

ในกระบวนการงบประมาณนั้น การแยกการพิจารณาเป็นส่วน ๆ ก็เป็นการผ่อนแรงพนักงานงบประมาณได้เหมือนกัน Wildavsky กล่าวว่า “งบประมาณนั้นถูกแยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ โดยคณะอนุกรรมการแต่ละคณะต่างก็พิจารณาเฉพาะในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ของตนเท่านั้น คณะอนุกรรมการจะไม่พิจารณารายละเอียดทุกรายการในงบประมาณ แต่มักจะสนใจมากแต่เฉพาะรายการที่ใช้เงินเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากปีก่อน ๆ เท่านั้น”²⁴ การตัดสินใจมิได้กระทำที่สำนักงานกลางแห่งเดียว อย่างเช่นในสหรัฐอเมริกา การตัดสินใจส่วนมากกระทำนอกกรุงวอชิงตัน ซึ่งโดยวิธีการดังกล่าวนี้ทำให้สามารถตรวจสอบความรู้ ประสบการณ์ ตลอดจนความคิดเห็นจากหลาย ๆ ฝ่ายมารวมกันเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวินิจฉัย

6.3 กลยุทธ์ในการงบประมาณ

Wildavsky เน้นการใช้กลยุทธ์ในกระบวนการงบประมาณมาก “กลยุทธ์” (strategy) หมายถึงปฏิกริยาระหว่างกันของบุคคลหลายฝ่ายผู้มีหน้าที่ในการกำหนดงบประมาณ การกำหนดงบประมาณดำเนินไปภายใต้สภาพแวดล้อม ซึ่งผู้มีส่วนร่วมต่างก็คาดหวังปฏิกริยาซึ่งกันและกัน และในที่สุดต่างก็จะสำเร็จผลตามความคาดหวังดั้งเดิมของตน²⁵ ความสัมพันธ์ในทางต่างตอบแทนกันเช่นนี้หมายถึงการต่อรอง การจัดแจงการตกลง และการประนีประนอม ซึ่งต่างก็มีส่วนในการตัดสินใจเรื่องงบประมาณทั้งสิ้น เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าทรัพยากรหรือเงินที่จะนำมาใช้จ่ายนั้นมีจำกัด ในขณะที่ความต้องการของมนุษย์ย่อมไม่มีขอบเขตจำกัด ดังนั้นผู้ที่มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณต่างก็ต้องตระหนักถึงข้อจำกัดดังกล่าวนี้ และต้องหากกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานประจำวันของตน ทั้งนี้ Wildavsky ได้อ้างถึงคำพูดของเจ้าหน้าที่งบประมาณผู้หนึ่งว่า

²³ *Ibid.*, p. 57

²⁴ *Ibid.*, p. 59 (แปลโดยผู้เขียน)

²⁵ *Ibid.*, p. 23 (แปลโดยผู้เขียน)

“งานที่ยากที่สุดอย่างหนึ่งของข้าพเจ้าก็คือ การค้นหาว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณต้องการอะไรกันแน่ เพื่อที่ข้าพเจ้าจะได้ทราบถึงวิธีที่จะปฏิบัติและต่อรองตลอดจนโต้แย้งพวกเขาได้ถ้าข้าพเจ้าจำเป็นต้องโต้แย้ง”²⁶ การตกลงกันได้ในเรื่องงบประมาณนั้น มีหลายกรณีทีเดียวที่ไม่เป็นผลจากการเห็นชอบร่วมกันในจุดมุ่งหมาย หากแต่เป็นการเห็นชอบในเรื่อง วิธีทางที่จะใช้ให้บรรลุจุดมุ่งหมายมากกว่า กล่าวคือ คนเราอาจจะไม่ตกลงกันในวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่ง แต่ก็พบวิธีที่จะทำให้วัตถุประสงค์นั้นเป็นไปได้ให้เหมาะสมกับความต้องการของตน

6.4 การวิเคราะห์ส่วนที่เพิ่มขึ้นแบบรุนแรง (*Radical Incrementalism*): แนวทางแบบใหม่

Wildavsky ได้ขยายแนวความคิดที่เขาแสดงไว้ในหนังสือ *The Politics of the Budgetary Process* ภายใต้บทความชื่อว่า “Toward a Radical Incrementalism” ซึ่งเขาได้เสนอถึงการแยกพิจารณางบประมาณเป็นส่วนๆ ต่อไปอีก โดยให้ยกเลิกงบประมาณประจำปีเสีย และให้ใช้สิ่งที่เขาเรียกว่า “การพิจารณาต่อเนื่องกันไปของส่วนที่เพิ่มขึ้นจากฐานเดิมที่เป็นอยู่” (a continuous consideration of incremental changes to the existing base) แทน โดยลักษณะใหม่ที่เขาเสนอไว้²⁷ จะมีการพิจารณาแผนงานต่างๆ ทุกกระยะ 5 ปีหรือประมาณนั้น

II. สรุป

เมื่อได้แยกกล่าวถึงความคิดเห็นของผู้ชำนาญการงบประมาณแต่ละคนที่พยายามจะวางหลักเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรในส่วนของรัฐมาโดยลำดับแล้ว จะเห็นได้ว่าถ้าหากเรานำเอาความคิดเห็นของทุกคนมาพิจารณาร่วมกัน เราก็เกือบจะได้ข้อเสนอนะในเรื่องนี้ที่เป็นเอกฉันท์ทีเดียว กล่าวคือ

ผู้เขียนทุกคน (ยกเว้น Smithies)²⁷ ได้ใช้แนวคิดที่เรียกว่าการวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้น (คือ การเปลี่ยนแปลงเล็กๆ น้อยๆ จากฐานเดิม) เป็นเครื่องมือสำคัญในการวินิจฉัย Lindblom เชื่อมั่นว่าการวิเคราะห์แบบนี้มีประโยชน์อยู่หลายประการ เช่น ค่าใช้จ่ายลดลงข้อที่พิจารณาไม่เกินความสามารถของมนุษย์ปุถุชน เพราะจะพุ่งเป้าเฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่านั้น

²⁶ *Ibid.*, p. 34 (แปลโดยผู้เขียน)

²⁷ Arthur Smithies เป็นนักเขียนที่มีความเห็นไปในทางตรงกันข้าม เพราะเขาต้องการให้ใช้การวิเคราะห์แบบครบถ้วน (comprehensiveness) โปรดดูหนังสือของเขาที่มีชื่อว่า *The Budgetary Process in the United States* (New York: McGraw-Hill, 1955).

สำหรับ Wildavsky ก็วางแนวทางคล้ายกับ Lindblom มาก เขาได้สร้างแนวคิดขึ้น 2 ประการคือ “การวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้นแบบรุนแรง” และ “กลยุทธ์” ส่วนข้อเสนอของ Lewis นั้นเป็นเรื่องเศรษฐกิจของการงบประมาณโดยใช้ “marginal approach” และการเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกต่าง ๆ

แนวคิดของ Downs มีลักษณะที่ “positive” น้อยกว่าแนวทางของคนอื่น ๆ อยู่มาก อย่างไรก็ตาม “model” ของเขาก็มุ่งถึงการวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้นในแง่ที่ว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณในสิ่งใหม่ ๆ นั้น กำหนดขึ้นจากกิจกรรมที่ผู้ออกเสียงได้เห็นชอบด้วยแล้วทั้งนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่าแนวคิดของ Downs ค่อนข้างเป็น “model” มากกว่าที่จะเป็น “proposal” ของการงบประมาณ ดังนั้นแนวทางของเขาจึงเหมาะที่จะใช้เป็นเครื่องกระตุ้นความคิดอ่านและยังอาจใช้เป็นกรอบความคิดที่จะ ใช้พิจารณาเทียบเคียงกับกิจกรรมจริง ๆ ที่เกิดขึ้นได้

ข้อสรุปที่แน่นอนประการหนึ่งที่ได้จากแนวคิดต่างๆ ข้างต้นก็คือ การพิจารณาวิเคราะห์งบประมาณในแบบครบถ้วน (comprehensiveness) นั้น นอกจากจะเป็นสิ่งไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์อีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่าถึงแม้นักเขียนแต่ละคนจะมีแนวทางเป็นของตนเองก็ตาม แต่ทุกคนก็ลงความเห็นว่าการวิเคราะห์ในแบบครบถ้วนนั้นไม่เหมาะ ระบบงบประมาณในปัจจุบันนี้มีจุดสำคัญอยู่หลายอย่าง ซึ่งถูกมองข้าม ไปหรือ ไม่ได้ ได้รับความสนใจ Lindblom และ Wildavsky ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงจุดสำคัญเหล่านี้ โดยหวังว่าผู้ที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยงบประมาณจะใช้ประโยชน์จากเครื่องมือที่มีอยู่แล้วนี้

ในความเห็นของผู้เขียนนั้น ถึงแม้ว่าการใช้ประโยชน์จากเครื่องคอมพิวเตอร์แบบทันสมัยและรวดเร็วจะช่วยลดภาระในการวิเคราะห์งบประมาณได้มากก็ตาม แต่ความสับสนของกระบวนการงบประมาณนั้น จะไม่มีโอกาสได้ลดลงมาถึงขั้นที่จะใช้คอมพิวเตอร์ทำงานแทนได้เลย บุคคลผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมงบประมาณแต่ละคนจะยังคงเป็นศูนย์กลางของกระบวนการนี้อยู่ และเครื่องมือที่สำคัญยิ่งของเขาก็จะยังคงเป็น “strategy” หรือ “partisan mutual adjustment” อยู่ต่อไปอีกอย่างแน่นอน

ABSTRACT

Problems and Theories in Budgeting Allotment

In order to provide a guideline for executive decision-making in allotting the increasing government expenditure, the author reviews the development of concepts and theories of various writers in this field such as *Key*, *Down Lindblom* and *Wildavsky*. They are finally compared and common aspects concluded-the support of incremental analysis method against comprehensiveness method.
