

บทที่ 1

บทนำ



สภาพปัญหา

เมื่อกล่าวถึงคำว่า "นโยบาย" คนทั่วไปมักจะเข้าใจว่าเป็นเรื่องใหญ่ เป็นเรื่อง ลึกลับซับซ้อน เป็นเรื่องที่เข้าใจยาก ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการศึกษเกี่ยวกับนโยบายไม่เป็นที่ แพร่หลายนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐด้วยแล้วยังอยู่ในวงที่จำกัด มาก คนส่วนใหญ่จะไม่เข้าใจว่าคืออะไร มีความเป็นมาอย่างไร มีความเกี่ยวข้องกับตนเอง หรือบุคคลอื่นอย่างไร เหตุใดรัฐจึงกำหนดนโยบายออกมาเช่นนี้ ทำไมจึงไม่กำหนดนโยบาย ออกมาในรูปแบบอื่น ดังมีคำกล่าวที่ ดิฉันอยู่เป็นประจำว่า "นโยบายย่อมน้อยเหนือเหตุผล"

อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐทุกนโยบายที่กำหนดออกมาแล้วล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น เพราะการดำเนินงานกิจกรรมของรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบายใดก็ตาม ย่อมจะมีผลกระทบต่อประชาชน ทุกคน ส่วนผลกระทบจากนโยบายแต่ละนโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นมาจะกระทบต่อประชาชนส่วนน้อย ส่วนใหญ่ หรือทุกคน ก็แล้วแต่เป้าหมายของนโยบายนั้น เช่น นโยบายเกี่ยวกับการภาษีอากร การปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาชนบท เป็นต้น นโยบายเกี่ยวกับการภาษีอากร อาจทำให้พ่อค้า นักธุรกิจ ไม่พอใจเพราะทำให้ต้องเสียภาษีอากรมากขึ้น ส่วนนโยบายการพัฒนาชนบทก็เป็นที่ชื่นชอบของ ประชาชนในชนบทที่รัฐจะมาช่วยพัฒนาชนบทให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น จึงเห็นได้ว่านโยบายของรัฐ ทุกนโยบายที่กำหนดออกมาแล้วอาจจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนบางกลุ่มหรือส่วนใหญ่ แต่ ขณะเดียวกันก็อาจจะทำให้บุคคลบางกลุ่มต้องสูญเสียผลประโยชน์ เพราะนโยบายของรัฐทุก นโยบายไม่สามารถสร้างประโยชน์หรือความพึงพอใจให้แก่ประชาชนทุกคนหรือทุกกลุ่มได้พร้อมกัน เนื่องจากความต้องการของประชาชนทุกคนหรือทุกกลุ่มไม่เหมือนกัน จึงมีปรากฏการณ์ให้เห็นอยู่ เนื่อง ๆ ว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายใดนโยบายหนึ่งจะให้การสนับสนุนและพยายาม เรียกร้องให้ดำเนินนโยบายนั้นต่อไป ในขณะที่ผู้สูญเสียผลประโยชน์จะพยายามต่อต้านขัดขวาง นโยบายนั้นทุกวิถีทางเท่าที่จะทำได้เพื่อให้นโยบายนั้นยุติไปโดยเร็ว

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐยังเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองที่ผู้ปกครองประเทศนำมาใช้เป็นเป้าหมายในการปกครองและบริหารประเทศ ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้ปกครองให้ขึ้นมาปกครองประเทศโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ดังนั้น หากผู้ปกครองดำเนินนโยบายใดที่จะทำให้ประเทศต้องเสียหาย หรือ ดำเนินนโยบายที่ขัดกับความต้องการของประชาชน หรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนแล้ว ประชาชนก็สามารถเรียกร้องให้ยุตินโยบายนั้นเสีย ซึ่งอาจจะดำเนินการเรียกร้องเองโดยตรงหรือโดยผ่านทางกระบวนการทางรัฐสภาก็ได้ ฉะนั้น ประชาชนทุกคนจึงควรที่จะติดตามการบริหารประเทศของรัฐบาล รวมทั้งนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดออกมาด้วยเหตุผลและความสำคัญที่กล่าวมาข้างต้น

ความสำคัญของปัญหา

นโยบายของประเทศที่ไทยมีส่วนร่วมในอยู่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น จะถูกกำหนดขึ้นมาโดยข้าราชการ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงานมาอย่างต่อเนื่อง คลุกคลีอยู่กับปัญหาต่าง ๆ ตลอดเวลา จึงทำให้มองเห็นปัญหาและจุดบกพร่องต่าง ๆ และยังเป็นผู้มีความชำนาญงานมาก เพราะหน่วยราชการมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบงานออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม มากมาย ทำให้หน่วยราชการมีผู้ชำนาญงานและข้อมูลข่าวสารในด้านต่าง ๆ มากมาย อีกทั้งยังเป็นผู้ที่มีความรู้ทางด้านระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และกฎหมายต่าง ๆ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ทางฝ่ายราชการมีศักยภาพเพียงพอที่จะกำหนดนโยบายออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ตามแนวความคิดของตน ทำให้ข้าราชการที่ทำงานมาอย่างต่อเนื่องได้เปรียบนักการเมืองที่ไม่มีโอกาสเหมือนอย่างข้าราชการ จึงเป็นเหตุให้นักการเมืองต้องอาศัยความช่วยเหลือจากข้าราชการในการนำเสนอข้อมูล และแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาให้ หรือไม่ในช่วงที่ประชาธิปไตยขยายตัว ข้าราชการก็จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองแทนนักการเมือง จึงทำให้นโยบายมีลักษณะเดิมที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ความเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายของประเทศไทยมาเริ่มต้นเมื่อหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ผ่านพ้นไป มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับประชาชนโดยมากที่สุดของประเทศไทยฉบับเดียวที่เคยมีมา ซึ่งร่างขึ้นโดยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ได้มีการเลือกตั้งขึ้น

อีกครั้ง เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 เป็นการเลือกตั้งที่ว่างเว้นมาหลายปี เป็นการเลือกตั้งที่มีพรรคการเมืองต่าง ๆ ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งมากมาย ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมดังกล่าว ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงมากที่สุด ในสภาผู้แทนราษฎร ได้ร่วมกับพรรคเกษตรสังคม จัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อย แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมีเสียงเพียง 18 เสียง ได้เป็นแกนจัดตั้งรัฐบาลต่อมาโดยร่วมกับพรรคธรรมสังคม พรรคชาติไทย และพรรคอื่น ๆ จัดตั้งรัฐบาลโดยมีเสียงข้างมากกว่ากึ่งหนึ่งเล็กน้อย จึงได้นำนโยบายเข้าขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร นโยบายของรัฐบาลที่มี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นเองที่เป็นนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายต่าง ๆ ที่ผ่านมา กล่าวคือ เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยนักการเมือง และเป็นนโยบายที่แปลกไปจากนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ซึ่งมีความหมายต่อประชาชนมากจนมีบางคนเรียกนโยบายนี้ว่า "นโยบายพระศรีอารีย์"

นโยบายของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นโยบายนี้ประกอบด้วยนโยบายย่อยต่าง ๆ มากมาย เพื่อเป็นจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานของรัฐบาลที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 นโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท ก็เป็นนโยบายย่อยนโยบายหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร นโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทเป็นนโยบายที่น่าสนใจและควรค่าแก่การศึกษา ซึ่งเป็นนโยบายที่แตกต่างไปจากนโยบายเดิมที่เคยมีมา ดังนี้

ประการแรก นโยบายนี้เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาโดยนักการเมืองนโยบายเดียวของประเทศไทยที่สามารถกำหนดขึ้นมาและนำไปปฏิบัติจนเกิดผลขึ้นมาได้ นโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า "นโยบายเงินผัน" หรือ "นโยบายผันเงิน" มีโครงการรองรับคือ โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้มีงานทำในฤดูแล้ง ใช้ชื่อย่อว่า "โครงการ ปชล."

ประการที่สอง รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นรัฐบาลชุดแรกที่ได้ทำการทุ่มเงินจำนวนมหาศาลออกไปสู่ชนบท ซึ่งไม่เคยมีรัฐบาลชุดใดทำมาก่อน กล่าวคือ รัฐบาลได้จัดสรรเงินจำนวน 2,500 ล้านบาท ให้แก่สภาตำบลทั่วประเทศ ตำบลละประมาณ 480,000

บาท เพื่อให้สภาตำบลนำเงินที่ได้รับการจัดสรรมาไปจ้างแรงงานประชาชนในท้องถิ่นของตนที่ว่างเว้นจากการทำไร่ ทำนา ให้มีงานทำเพื่อที่จะมีรายได้ในฤดูแล้ง อันเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบท จะได้อะไรไม่ต้องอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ

ประการที่สาม นโยบายนี้เป็นนโยบายทางการเมือง ที่ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ กล่าวคือ เป็นการสร้างประชาธิปไตยด้วยการใช้เงินเป็นเครื่องมือ เงินที่สภาตำบลนำไปดำเนินการจ้างแรงงานเพื่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ สิ่งที่จะทำขึ้นมานั้นประชาชนจะเป็นผู้คิดแล้วนำมาเสนอต่อสภาตำบลเพื่อประชุมลงมติว่าจะทำอะไรกันเอง โดยทางราชการไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในการตัดสินใจกำหนดโครงการแต่อย่างใด นโยบายนี้จึงเป็นนโยบายที่สร้างประชาธิปไตยโดยตั้งแต่พื้นฐาน โดยการฝึกฝนให้ประชาชนรู้จักคิด ประชุม และลงมติกินเอง

ประการที่สี่ นโยบายนี้เป็นต้นแบบของ นโยบายพัฒนาชนบทของรัฐบาลชุดถัดมาหลายชุด โดยมีโครงการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- | | |
|----------------|---|
| พ.ศ. 2519 | โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้า (พปช.) |
| พ.ศ. 2520 | เว้นว่างไป 1 ปี |
| พ.ศ. 2521 | โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กพป.) |
| พ.ศ. 2522 | เว้นว่างไป 1 ปี |
| พ.ศ. 2523-2529 | โครงการสร้างงานในชนบท |

โครงการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นโครงการที่มีโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้าในฤดูแล้ง (ปชล.) เป็นต้นแบบทั้งสิ้น สำหรับโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้า (พปช.) นั้น เป็นโครงการผันเงินครั้งที่สองของรัฐบาลที่มีพรรคกิจสังคมเป็นแกนในการจัดตั้ง แต่ในปีถัดมาพรรคกิจสังคมไม่ได้เป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาล โครงการที่นำมาใช้จึงเปลี่ยนชื่อไป และได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบให้เหมาะสมมากขึ้น แม้แต่ในการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทยครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 นั้น พรรคกิจสังคม ก็ได้ค้ำยันนโยบายผันเงินมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งนี้ด้วย โดยใช้คำขวัญในการโฆษณาหาเสียงว่า "ผันเงิน สร้างงาน ให้ชาวบ้าน ทุกตำบล"

ความเป็นมาของนโยบายจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท

เมื่อพูดถึงนโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทแล้วไม่ค่อยมีผู้รู้จักนโยบายนี้มากนัก แต่เมื่อพูดถึงนโยบายผันเงินแล้วแทบจะไม่มีใครเลยที่จะไม่รู้จักนโยบายนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบท นโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทที่ค่อนข้างคุ้นเคยกันในความเข้าใจของชาวบ้านหรือประชาชนทั่วไป ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว คำว่า "ผันเงิน" ที่รัฐบาลนำมาใช้ครั้งแรกนั้น หมายถึง การผันเงินผ่านระบบธนาคาร¹ ซึ่งปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 ดังนั้น เมื่อพูดถึงนโยบายเกี่ยวกับการผันเงิน จึงมีอยู่ 2 ความหมาย คือ

1. การผันเงินผ่านระบบธนาคาร
2. การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท หรือ การผันงบประมาณ

ความหมายทั้งสองที่กล่าวมาข้างต้นนั้นใช้มาตรการในการดำเนินการที่แตกต่างกัน และประชาชนก็มักจะมี ความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับการใช้คำพูดเมื่อกล่าวถึงนโยบายทั้งสอง กล่าวคือ การผันเงินผ่านระบบธนาคารนั้น เป็นการใช้มาตรการทางการเงิน ส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท หรือ การผันงบประมาณ เป็นการใช้มาตรการทางการเงิน การคลังของรัฐบาล²

1. การผันเงินผ่านระบบธนาคาร มีวิธีการดำเนินการอยู่ 2 วิธี คือ
 - 1.1 การผันเงินโดยผ่านธนาคารพาณิชย์
 - 1.2 การผันเงินโดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

¹เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง (กรุงเทพมหานคร: สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 2.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

1.1 การผันเงินโดยผ่านธนาคารพาณิชย์ เป็นการดำเนินการทางการเงินของรัฐบาล โดยรัฐบาลจะขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ให้ทำการปล่อยสินเชื่อทางด้านเกษตร จำนวน 4,000 ล้านบาท ให้ชาวไร่ชาวนากู้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำก่อน หากไม่ได้ผลก็จะออกกฎหมายบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเกษตรให้มากขึ้น³ ดังคำแถลงนโยบายเพื่อขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 ดังนี้

"ระหว่างฤดูกาลเพาะปลูกปี 2518-2519 รัฐบาลนี้จะใช้มาตรการผันเงินทุนจากสถาบันการเงินทุกประเภทโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ เข้าสู่มือเกษตรกรในชนบทเพิ่มขึ้นจากเดิมจำนวนไม่น้อยกว่า 4,000 ล้านบาท และจะกระทำต่อเนื่องกันไปทุกปี เพื่อให้เงินทุนไหลเข้าสู่มือเกษตรกรครบถ้วนตามความจำเป็นในการผลิตซึ่งต้องขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้โดยมุ่งที่จะให้เงินทุนจากสถาบันการเงินไหลเข้าแทนที่เงินทุนเอกชนซึ่งดอกเบี้ยแพงมากจนครบ

อนึ่ง เพื่อกันมิให้เงินทุนในภาคเอกชนถูกใช้ไปในทางฟุ่มเฟือยหรือเป็นผลเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างอิสระปราศจากขอบเขต รัฐบาลจะดำเนินการด้วยการขอความร่วมมือจากสถาบันและการเงินจากเอกชนที่มั่งคั่งทั้งหลาย รวมทั้งจะใช้มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่และที่จะสร้างขึ้นใหม่ ระงับการใช้ทุนของประเทศที่มีอยู่จำกัดมากไปในด้านที่เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนรวมน้อย หรือเป็นไปในทางทำลายทุนให้สูญหายไปอย่างน่าเสียดายลง ด้วยมาตรการดังกล่าวนี้ จะมีผลยับยั้งการลงทุนในกิจการที่ส่งเสริมความฟุ่มเฟือยในเมืองไว้ และจะผลักดันให้ทุนไหลสู่ชนบทมากขึ้น . . . "

1.2 การผันเงินโดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปกติแล้ว ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จะเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่ชาวไร่ชาวนากู้ยืมเงินไปเพื่อกิจกรรมการเกษตรโดยตรงอยู่แล้ว หากแต่การกู้ยืมยังอยู่ในขอบเขตจำกัดและไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวไร่ชาวนาได้อย่างทั่วถึง ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก เงินที่กู้ยืมมีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อความต้องการเงินกู้ของชาวไร่ชาวนา ประการที่สอง เงื่อนไขในการกู้ยืมมีมากจนทำให้การกู้ยืมของชาวไร่ชาวนาไม่สามารถกู้ยืมได้สะดวก

³ ธีวิช กลิ่นประคิษฐ์, "นโยบายการผันเงินออกสู่ชนบทกับปัญหาชาวนา," วารสารเศรษฐกิจธนาคารกรุงเทพ จำกัด 7 (เมษายน 2518): 207.

เมื่อ ๓.๑.๕๖. ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวไร่ชาวนาได้อย่างทั่วถึง รัฐบาลจึงใช้วิธีการผันเงินโดยผ่าน ๓.๑.๕๖. เพื่อให้ชาวไร่ชาวนามีโอกาสกู้เงินมากขึ้น แต่การผันเงินนี้จะทำหลังจากที่ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารไม่สามารถจะดำเนินงานให้สินเชื่อทางด้านเกษตรได้⁴ ๓.๑.๕๖. ก็นำเงินกู้ที่ได้รับดังกล่าวไปขยายการให้กู้ยืมแก่ชาวไร่ชาวนาอีกต่อหนึ่ง

ความเป็นมาของนโยบายการผันเงินผ่านระบบธนาคาร

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ปรากฏว่าชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่มีหนี้สินกันมาก และในการกู้ยืมนั้นส่วนใหญ่จะต้องกู้จากนายทุนท้องถิ่นซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก นับได้ว่า เป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ชาวไร่ชาวนาเดือดร้อนและต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ทำมาหากินของตน

การที่ชาวไร่ชาวนาต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมากนั้น สาเหตุสำคัญเนื่องจากชาวไร่ชาวนาเหล่านั้นขาดหลักประกันในการขอกู้ยืม จึงไม่สามารถขอกู้ยืมจากธนาคาร หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลได้ ส่วนผู้ที่ไม่มีที่ดินหรือหลักประกันในการกู้ยืมแล้ว มักจะหาแหล่งเงินกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ไม่แพงนัก อย่างไรก็ตาม การขาดแคลนเงินทุนที่จะให้กู้ยืมและแหล่งที่จะให้กู้ยืมก็เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ชาวไร่ชาวนาต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่แพงกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบการหมุนเวียนของกระแสเงินตราที่เป็นอยู่นั้น ทำให้กรุงเพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการปกครองของประเทศ เป็นแหล่งที่ดึงดูดเงินทุนจากต่างจังหวัดเข้าสู่ส่วนกลาง ในแต่ละปีเงินทุนจากต่างจังหวัดจะถูกสูบเข้าสู่ส่วนกลางนับหมื่นล้านบาทโดยสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ตามต่างจังหวัดจะเป็นตัวจักรสำคัญในการสูบเงินเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อให้กิจการค้า อุตสาหกรรม และบริการฟุ่มเฟือยต่าง ๆ กู้ยืม ความเจริญทางด้านวัตถุของกรุงเพมหานครที่เป็นอยู่นั้น ส่วนใหญ่จึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่สามารถสูบเงินทุนจากต่างจังหวัดซึ่งได้ทำกันมาต่อเนื่องนับสิบ ๆ ปี

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี นายบุญชู โรจนเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และกลุ่มนักวิชาการของรัฐบาลส่วนใหญ่ ล้วนแต่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 208.

ระบบการเงินของประเทศแทบทั้งสิ้น ได้ทราบถึงลักษณะของการสูบน้ำเงินดังกล่าวเป็นอย่างดี จึงได้คิดค้นวิธีการ "ผันเงิน" จากธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินจากส่วนกลาง เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยหวังว่าเมื่อได้มีการผันเงินก็ออกสู่ต่างจังหวัดมากขึ้น (ซึ่งธรรมชาติจะฝากง่ายแต่กู้ยาก) จะช่วยให้ชาวไร่ชาวนาสามารถกู้ยืม โดยเสียดอกเบี้ยถูกลง และจะช่วยให้รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาของชาวไร่ชาวนาได้⁵

2. การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท

การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท หรือ การผันงบประมาณ เป็นการใช้มาตรการทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งเป็นความหมายของคำว่า "การผันเงิน" ที่ทุกคนเข้าใจกัน การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทเป็นนโยบายที่สำคัญนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจ โดยรัฐบาลได้แถลงว่า รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้แก่สภาตำบลทั่วประเทศในวงเงินไม่น้อยกว่า 2,500 ล้านบาท เพื่อให้สภาตำบลนำเงินที่ได้รับการจัดสรรมา ไปจ้างแรงงานในท้องถิ่นของตนทำโครงการตามความต้องการของประชาชน เช่น สร้างถนน ขุดคูคลอง อันเป็นการช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาความทุกข์ยากของชาวไร่ชาวนาที่ทำการเพาะปลูกไม่ได้ผลให้มั่งคั่งและมีรายได้ในช่วงฤดูแล้ง ก่อนถึงฤดูกาลทำไร่ทำนา ดังคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 ดังนี้

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้ว ชาวไร่ชาวนาของเราส่วนใหญ่กำลังทุกข์ยากด้วยเหตุผลที่ทำการเพาะปลูกได้ผลน้อย เพราะขาดน้ำบ้าง เพราะน้ำท่วมบ้าง ศัตรูพืชก็รังควานมาก ยิ่งหนี้สินด้วยแล้วส่วนมากก็มีท่วมทับล้มตัวที่เดียว แผนปฏิบัติการริบค่นวนของรัฐบาลชุดนี้จึงอยู่ที่ช่วยให้มีรายได้เพิ่มขึ้นทันที เพื่อจะได้บรรเทาความทุกข์ยากของชาวไร่ชาวนาลงอย่างฉับพลัน กล่าวคือ จะจัดสรรเงินงบประมาณมอบหมายให้สภาตำบลไปจ้างแรงงานในท้องถิ่น ขุดคูคลอง ทำฝายกันน้ำ เป็นต้น ทั้งนี้โดยกำหนดเป้าหมายไว้ว่า บริเวณซึ่งกำลังเดือดร้อน เพราะถูกภัยธรรมชาติ เช่น ในเขตอีสาน ภาคใต้ และที่ราบภาคกลาง จะเป็นเขตที่ได้รับการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นพิเศษ ปริมาณเงินที่รัฐจะจัดสรรให้เพื่อการนี้จะไม่ต่ำกว่า 2-5 พันล้านบาท และจะจัดสรรให้ทันทีเพื่อให้ทันใช้ในช่วงเวลาก่อนที่จะถึงฤดูกาลทำไร่ทำนา ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ชาวไร่ชาวนากำลังว่างงาน . . . "6

⁵เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง, หน้า 3-4.

⁶ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "คำแถลงนโยบายของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ต่อสภาผู้แทนราษฎร," 19 มีนาคม 2518.

การผันงบประมาณเพื่อพัฒนาตำบล คนทั่วไปมักจะเรียกว่า "การผันเงิน" ต่อไปจึงขอใช้คำว่า "ผันเงิน" ในความหมายของการผันงบประมาณ หรือ การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท

ฉะนั้น นโยบายการผันเงิน 2,500 ล้านบาท จึงเป็นนโยบายที่เร่งด่วนของรัฐบาล ที่ต้องการให้สภาตำบลใช้จ้างแรงงานในท้องถิ่นให้ทำงานในช่วงฤดูแล้ง ประมาณเดือนเมษายน ถึง กรกฎาคม หากล่าช้าออกไปกว่านั้นก็เข้าสู่ช่วงฤดูฝน ชาวไร่ชาวนาก็จะหันไปทำไร่ทำนากันหมด

ความเป็นมาของการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท

เนื่องจากนโยบายผันเงิน 2,500 ล้านบาท เป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องการให้ทุกตำบลเร่งทำโครงการในช่วงฤดูแล้ง จึงมีการตั้งข้อสังเกตกันว่านโยบายนี้เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นโดยกระทันหัน เนื่องจากพรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงมากที่สุดใสภาประสบความล้มเหลวในการจัดตั้งรัฐบาล จึงมีการจัดตั้งรัฐบาลสหพรรคขึ้น โดยมีพรรคกิจสังคมเป็นแกนและไปร่างนโยบายรัฐบาลภายในเวลาไม่กี่วัน นโยบายนี้จึงถูกคิดขึ้นในช่วงเวลาไม่กี่วันโดยไม่ได้มีการศึกษาหรือวางแผนเกี่ยวกับโครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่อย่างใด สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศถูกมองข้ามความสำคัญไป

แนวความคิดที่จะช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาโดยเฉพาะเงินผันนั้น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า "ได้คิดมานานแล้ว เพราะชาวไร่ชาวนาไม่สามารถทำงานได้เต็มปี ปีหนึ่งจะทำงานได้ไม่เกิน 7 เดือน เวลาที่เหลือก็ว่างงานไม่มีอะไร เลยอดพพเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพฯ"⁷ จากปัญหานี้เอง ทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายนี้ออกมาเพื่อตรึงคนให้อยู่ทำงานในท้องถิ่นของตนจะได้ไม่ต้องอพยพเข้ามาในกรุงเทพฯ ฉะนั้นนโยบายนี้จึงเป็นนโยบายที่ออกมาโดยมีแนวความคิดที่มองเห็นปัญหาของชาวไร่ชาวนาเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว

⁷สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529.



โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งงานทำในฤดูแล้ง

โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งงานทำในฤดูแล้ง หรือ ปชล. เป็นโครงการที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการผันเงินจำนวน 2,500 ล้านบาท อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาลที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518

1. วัตถุประสงค์ของโครงการ ปชล.

1.1 ช่วยให้ราษฎรมั่งงานทำในระหว่างฤดูกาลก่อนทำไร่ทำนา เป็นการยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนให้สูงขึ้น

1.2 ส่งเสริมยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในชนบท

1.3 กระจายอำนาจของรัฐบาลให้แก่ประชาชนเพื่อสนองความต้องการของตนเอง เพื่อประโยชน์ของตนเอง และดำเนินการด้วยตนเอง โดยผ่านหน่วยการปกครองสภาตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองเบื้องต้นของประชาชนอย่างแท้จริง⁸

ดังนั้น จึงอาจแยกวัตถุประสงค์ของโครงการ ปชล. ออกได้เป็น 6 ประการดังต่อไปนี้⁹

1) เป็นโครงการที่มุ่งหมายให้ประชาชนมั่งงานทำในฤดูแล้ง

2) เป็นโครงการเฉพาะฤดูกาล

⁸ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การผันเงินตามโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งงานทำในฤดูแล้ง" ใน โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งงานทำในฤดูแล้ง (ปชล.), กระทรวงมหาดไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2518), หน้า 3-4. อ้างถึงใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งงานทำในฤดูแล้ง," ท้องถิ่น 15 (กันยายน 2518): 21.

⁹ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งงานทำในฤดูแล้ง," ท้องถิ่น 15 (กันยายน 2518): 21-22.

- 3) มีความมุ่งหมายเพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมให้สูงขึ้น
- 4) เพื่อกระจายอำนาจ (ทางเศรษฐกิจและสังคม) ของรัฐบาลไปให้ประชาชน
- 5) เพื่อสนองความต้องการของประชาชน
- 6) มีวิธดำเนินงานผ่านหน่วยการปกครองสภาตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองเบื้องต้นของประชาชน

2. ลักษณะของโครงการ ปชล.

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2518 ได้แก้ไขข้อ 8. ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2518 โดยกำหนดว่าโครงการแต่ละโครงการจะต้องเป็นไปในลักษณะดังต่อไปนี้

- 2.1 เป็นงานที่สามารถจัดทำให้เสร็จสิ้นทั้งโครงการหรือเป็นส่วนใหญ่ได้ภายในเวลาระหว่างตั้งแต่เดือนเมษายนจนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2518
- 2.2 เป็นงานที่สามารถใช้แรงงานได้ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ และเป็นแรงงานในท้องถิ่นทั้งหมด หรือเป็นส่วนใหญ่
- 2.3 เป็นงานที่ไม่ซ้ำกับงานตามโครงการที่ได้รับอนุมัติไปก่อนแล้ว
- 2.4 เป็นงานตามโครงการที่มีผู้ผันเงินงบประมาณในปีต่อไป

3. ประเภทของโครงการ ปชล.

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2518 ได้แก้ไขข้อ 7. ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2518 กำหนดให้สภาตำบลแต่ละแห่งจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในท้องที่ของตนโครงการหนึ่งหรือหลายโครงการเกี่ยวกับงานประเภทดังต่อไปนี้

ประเภทที่ 1 งานขุดคู คลอง งานสร้างทำนบ ถนน ฝายน้ำ อ่างเก็บน้ำ สะพานไม้ ฝายกั้นน้ำ หรืองานอื่นซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ประเภทที่ 2 งานซ่อม ปรับปรุง ขยาย ต่อเติมงานประเภทที่ 1 หรือ อาคาร
สิ่งก่อสร้างสาธารณะ เช่น โรงเรียน สถานือนามัย ที่ทำการศูนย์ของตำบล

ประเภทที่ 3 งานติดตั้งเสา ไม้คอน เพื่อวางสายไฟฟ้าอันเป็นงานสมทบกิจการ
ไฟฟ้าตามโครงการก่อสร้างไฟฟ้าพัฒนาของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

แนวความคิดที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา

ทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจ

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนโยบายที่ผ่านมา นั้น มักจะใช้ทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจ
มาใช้ในการศึกษา เนื่องจากการจัดทำนโยบายและการตัดสินใจเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับการ
ตัดสินใจ มีทฤษฎีที่เกี่ยวกับการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ พอแยกได้เป็น 3 ทฤษฎี ดังนี้¹⁰

1. RATIONAL COMPREHENSIVE THEORY คือ ทฤษฎีการตัดสินใจแบบสมเหตุ
สมผล โดย Charles E. Lindblom ซึ่งได้จำแนกลักษณะของการตัดสินใจแบบนี้ไว้
5 ประการ คือ

1.1 มีการแยกพิจารณาถึงคุณค่าหรือจุดหมายปลายทางกับการวิเคราะห์ว่า
จะเลือกเป้าหมายนั้นได้อย่างไรออกจากกัน

1.2 ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบหนทางสู่เป้าหมาย (Mean-end analysis)
โดยการตั้งเป้าหมายปลายทางเอาไว้ก่อน แล้วจึงค่อย ๆ ไปค้นหาหนทางที่จะไปสู่เป้าหมาย
นั้น ๆ ในภายหลัง

1.3 การทดสอบหรือพิสูจน์ว่าการตัดสินใจนั้น ๆ สมเหตุสมผลจริงหรือไม่
อาจกระทำได้โดยการพิจารณาว่า การตัดสินใจนั้นสามารถบรรลุถึงผลสำเร็จหรือเป้าหมาย
ได้มากน้อยเพียงใด

1.4 การตัดสินใจแบบนี้ จะต้องมีการใช้วิธีการวิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วน

¹⁰ กุลธน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 182-191.

1.5 การใช้หลักความสมเหตุสมผลในการตัดสินใจ จะต้องใช้ทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย

การตัดสินใจโดยใช้หลักสมเหตุสมผลดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะเป็นการตัดสินใจที่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน แต่ก็มีข้อบกพร่องและข้อจำกัดอยู่หลายประการ คือ

1) ไม่สามารถใช้ในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาที่ซับซ้อนได้ เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลที่จะนำมาใช้วิเคราะห์คุณค่าหรือเป้าหมาย นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความรู้ความสามารถของตัวผู้ตัดสินใจที่จะวิเคราะห์คุณค่าหรือเป้าหมายด้วย ในการที่จะตัดสินใจให้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผลได้นั้น ผู้ตัดสินใจต้องมีข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของเหตุผล (premise) 2 ประการ คือ ข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง (factual premises) และข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยม (value premises) แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว แทบไม่มีผู้ใดสามารถค้นหาและรวบรวมข้อมูลทั้ง 2 ประเภท ได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้เพราะมนุษย์มีขีดความสามารถจำกัดอยู่ในระดับหนึ่ง ฉะนั้น การตัดสินใจของมนุษย์จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีความสมเหตุสมผลอย่างสมบูรณ์ ทุกครั้งทุกกรณี

2) การตัดสินใจโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างหนทางกับเป้าหมาย จะต้องมีการตั้งเป้าหมายไว้ก่อน แล้วจึงค่อยดำเนินการเลือกหนทางเพื่อสู่เป้าหมายนั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ตัดสินใจมักไม่ค่อยดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว กล่าวคือ จะดำเนินการเลือกหนทางต่าง ๆ อย่างเสรี และไม่เป็นที่ตามลำดับความสำคัญของแต่ละหนทาง และบางกรณีผู้ตัดสินใจก็ไม่สามารถตั้งเป้าหมายเองได้ (เพราะมีคนอื่นตั้งไว้ให้แล้ว) และเมื่อตัดสินใจออกมาแล้ว ผลของการตัดสินใจจึงไม่สามารถกล่าวได้ว่ามีความสมเหตุสมผล เพราะวิธีการที่ใช้ไม่สมเหตุสมผลเสียแล้ว

3) การทดสอบว่าการตัดสินใจแบบนี้มีความสมเหตุสมผลหรือไม่ สามารถกระทำได้โดยการพิจารณาว่า การตัดสินใจแบบนี้บรรลุเป้าหมายหรือไม่ ซึ่งการทดสอบเช่นนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ และบางกรณีเชื่อถือตามเหตุผลที่พิสูจน์ไม่ได้ เพราะเมื่อนำไปพิสูจน์แล้ว หากไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ ก็มักไม่ยอมรับว่าการตัดสินใจไม่สมเหตุสมผล แต่มักจะอ้างว่าการตัดสินใจอันอื่นดีกว่า

4) การตัดสินใจแบบนี้จะต้องมีการตัดสินใจอย่างละเอียดถี่ถ้วน จึงจะเป็นหลักประกันได้ว่ามีความสมเหตุสมผลแท้จริง แต่การจะวิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วนได้นั้น ผู้วิเคราะห์ต้องมีข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เพื่อการวิเคราะห์อย่างครบถ้วน และต้องมีระบบการวิเคราะห์และผู้วิเคราะห์ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงด้วย ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่มีใครมีอยู่อย่างครบถ้วน

5) เนื่องจากการตัดสินใจโดยวิธีนี้ต้องอาศัยทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันอย่างมากมายจึงจะทำให้เชื่อมั่นได้ว่า การตัดสินใจนั้นมีความสมเหตุสมผลอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นข้อจำกัดของการใช้วิธีการนี้ในการตัดสินใจ เพราะศาสตร์ว่าด้วยการตัดสินใจยังมีทฤษฎีและแนวความคิดเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอที่จะยอมรับได้ว่าเป็น "ทฤษฎี" ในทางสังคมศาสตร์ได้เลย

2. INCREMENTAL THEORY คือ การตัดสินใจแบบใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้น เป็นแบบที่ CHARLES E. LINDBLOM ได้เสนอแนะขึ้นให้แตกต่างจากรูปแบบการตัดสินใจแบบแรกที่เคยใช้กันมานาน แม้ว่าการตัดสินใจตามแบบแรกจะมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและดีกว่าการตัดสินใจแบบสามัญสำนึก แต่การใช้รูปแบบนี้ก็ยังมีข้อบกพร่องและข้อจำกัดอยู่หลายประการ ดังนั้น LINDBLOM จึงได้เสนอแนะรูปแบบใหม่ของการตัดสินใจขึ้น เรียกว่า การตัดสินใจแบบส่วนเพิ่มขึ้น (incrementalism) แนวความคิดของการตัดสินใจแบบนี้อยู่ที่ว่า การตัดสินใจโดยทั่วไปมักมีลักษณะอนุรักษ์นิยมโดยอาศัยการตัดสินใจครั้งก่อน ๆ เป็นหลัก การตัดสินใจครั้งใหม่จึงเป็นเรื่องของการปรับปรุงแก้ไขการตัดสินใจที่เคยทำมาก่อน ดังนั้นผู้ตัดสินใจจึงมักจะยอมรับความเหมาะสมของการตัดสินใจเดิมที่เคยทำมาแล้วบางส่วน และเห็นด้วยที่จะให้คงรูปแบบเดิมเอาไว้ต่อไป ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลส่วนหนึ่งเพราะความไม่แน่ใจ หรือความไม่สามารถคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตของผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจใหม่ทั้งหมด เหตุผลอีกส่วนหนึ่งคือ ถ้าหากจะตัดสินใจโดยใช้รูปแบบใหม่ทั้งหมดโดยไม่คำนึงถึงการตัดสินใจครั้งก่อน ๆ แล้ว จะต้องลงทุนอย่างสูงในแทบทุกด้าน นับตั้งแต่การค้นหารวบรวมข่าวสารข้อมูลไปจนถึงกลวิธีที่จะใช้ในการตัดสินใจ ซึ่งทำให้ต้องสิ้นเปลืองและเกิดความยุ่งยากมากขึ้น แต่ถ้าหากใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้นแล้ว ความสิ้นเปลืองและความยุ่งยากก็จะมีน้อยกว่ามาก เพราะมีความขัดแย้งน้อยกว่า และการเสี่ยงต่าง ๆ ก็มึนน้อยกว่าด้วย โดยอาจคาดคะเนถึงผลที่จะได้รับได้

ลักษณะของการตัดสินใจโดยใช้หลักส่วนเพิ่มขั้นนั้น มีดังนี้

2.1 จะดำเนินการเลือกคุณค่าที่เป็นเป้าหมายและทำการวิเคราะห์เลือกเป้าหมายพร้อม ๆ กันในขณะเดียวกัน โดยไม่แยกการดำเนินการออกจากกัน ดังนั้น การดำเนินการตัดสินใจคุณค่ากับเป้าหมายจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

2.2 ไม่มีการแบ่งแยกหนทางสู่เป้าหมายกับเป้าหมายออกจากกัน แต่จะพิจารณาพร้อมกันไป ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์แบบหนทางสู่เป้าหมายเหมือนกับการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล

2.3 การทดสอบว่าการตัดสินใจโดยวิธีการนี้หรือถูกต้องหรือไม่ แสดงให้เห็นได้โดยการยอมรับของบุคคลต่าง ๆ ว่าการตัดสินใจนั้นดีหรือถูกต้องหรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าการตัดสินใจนั้นถูกต้องหรือดีที่สุด

2.4 จะมีการใช้วิธีการวิเคราะห์ภายในขอบเขตจำกัด กล่าวคือ จะไม่วิเคราะห์ถึงผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากทางเลือกของการตัดสินใจอื่น ๆ ที่น่าเป็นไปได้ และคำนิยมต่าง ๆ

2.5 จะใช้วิธีการเปรียบเทียบขั้นคอนต่าต่าง ๆ ของการตัดสินใจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งวิธีการนี้จะช่วยลดความจำเป็นในการใช้ทฤษฎีต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่น้อย หรือเกือบไม่มีได้เลย

แต่อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจแบบหลักส่วนเพิ่มขั้นนี้ก็มีข้อบกพร่องและข้อจำกัดบางประการ ดังต่อไปนี้

1) การตัดสินใจแบบนี้มิได้ให้ประโยชน์อย่างกว้างขวางทั่วไป เพราะรูปแบบนี้สามารถใช้ได้เฉพาะในสังคมสมัยใหม่ที่มีความเจริญอยู่ในระดับคงที่แล้ว มีความมั่นคงทางสังคมสูง และเคยมีนโยบายในด้านต่าง ๆ มาก่อนแล้วเท่านั้น แต่ไม่อาจใช้ได้ในสังคมที่มีการเร่งพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเร่งรีบ หรือในประเทศที่ไม่เคยมีนโยบายด้านนี้มาก่อน

2) เนื่องจากการตัดสินใจโดยรูปแบบนี้ใช้หลักเกณฑ์การทดสอบว่า การตัดสินใจนั้นดีหรือถูกต้องหรือไม่ โดยพิจารณาถึงการยอมรับของบุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ดังนั้น การตัดสินใจต่าง ๆ จึงสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจมากที่สุด เพราะผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งหลายมีความแตกต่างกันในตำแหน่งอำนาจหน้าที่

ดังนั้น โดยข้อเท็จจริงแล้วความคิดเห็นและความต้องการของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งคำ ๆ จะไม่ได้
รับการพิจารณาเลย

3) การตัดสินใจแบบมุ่งแต่ในเรื่องอุดมการณ์อนุรักษ์นิยม และพยายามต่อต้าน
สิ่งแปลกใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การตัดสินใจแบบมุ่งที่จะให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องกัน
ไป โดยละเอียดที่จะกระตุ้นให้มีการสร้างสรรค์รูปแบบใหม่ของการตัดสินใจที่ผิดแผกแตกต่างไปจาก
ของเดิม

4) การตัดสินใจแบบนี้เป็นวิธีการที่ประเมินผลกระทบของการตัดสินใจต่อ
ผู้ตัดสินใจคำเกินไป ดังจะเห็นได้จากที่รูปแบบนี้ได้ยอมรับว่าในบางกรณีไม่อาจใช้รูปแบบนี้
ได้ กล่าวคือ เมื่อเป็นการตัดสินใจปัญหาสำคัญหรือปัญหาใหม่ ๆ เช่น การประกาศสงคราม เป็นต้น

5) การนำรูปแบบการตัดสินใจแบบนี้ไปปฏิบัตินั้น มีบางตอนที่ขาดหายไปไม่
ต่อเนื่องกัน ทำให้เกิดความสับสนยุ่งยาก นอกจากนั้นยังมีข้อบกพร่องอื่น ๆ อันเป็นผลที่เกิดขึ้น
จากการเน้นการหาค่านิยมต่าง ๆ และการใช้ภาษาที่ยุ่งยากก่อให้เกิดปัญหาในการทำความเข้าใจ

6) การนำรูปแบบการตัดสินใจแบบนี้ไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ
ด้วย คือ มีการคาดหวังผลมากเกินไป แต่อธิบายความถูกต้องและผลประโยชน์ในวันน้อยเกินไป
เมื่อนำเอาแนวความคิดนี้ไปจัดทำงบประมาณ จึงประสบปัญหาการขาดแคลนหลักเกณฑ์ที่แน่นอน
เพื่อบ่งชี้ความแตกต่างระหว่างผลที่ได้รับจากส่วนที่เพิ่มขึ้นกับผลที่ได้รับจากส่วนที่ไม่ได้เพิ่มขึ้น
ดังนั้น จึงไม่สามารถแบ่งแยกระหว่างกระบวนการสำรองกับผลที่ได้รับจากส่วนที่เพิ่มขึ้นได้

3. THE MIXED-SCANNING THEORY เป็นการตัดสินใจแบบผสมกลั่นกรอง
เสนอโดยนักสังคมวิทยา ชื่อ AMATAI ETZIONI ได้เสนอแนะขึ้นเพื่อเป็นแนวทางใหม่
นอกเหนือไปจาก 2 รูปแบบแรก กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่ผสมกลั่นกรองระหว่างลักษณะของการ
ตัดสินใจโดยใช้หลักสมเหตุสมผลกับหลักส่วนเพิ่มขึ้น เพราะแต่ละรูปแบบดังกล่าวต่างก็มีข้อดีและ
ข้อเสียอยู่ที่ 2 รูปแบบ ดังนั้น ถ้าหากนำเอาข้อดีของทั้ง 2 รูปแบบ มากำหนดเป็นรูปแบบใหม่
ของการตัดสินใจแล้ว ย่อมจะเป็นรูปแบบที่ดีกว่าและก่อให้เกิดผลของการตัดสินใจได้ถูกต้อง
มากกว่า 2 รูปแบบแรก

ลักษณะของการตัดสินใจแบบผสมกลั่นกรอง มีดังนี้

- 3.1 ผู้อำนวยช่วยต่อการอธิบายตามความเป็นจริงของกลยุทธ์ (Strategy) ที่ผู้ตัดสินใจทั้งหลายใช้ในด้านต่าง ๆ กัน และกลยุทธ์สำหรับผู้ตัดสินใจอื่น ๆ ที่จะดำเนินรอยตามอย่างได้ผล
- 3.2 ผู้อำนวยช่วยต่อวิธีการ โดยเฉพาะเพื่อเก็บรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่อกลยุทธ์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ และต่อแนวทางสำหรับความสัมพันธ์กับสิ่งทั้ง 2 ประการดังกล่าว
- 3.3 การตัดสินใจแบบนี้แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ในระดับหนึ่งเป็นการพิจารณาในระดับกว้าง ครอบคลุมถึงขอบเขตของประเด็นปัญหาทั้งหมด และอีกระดับหนึ่งเป็นการพิจารณาในระดับแคบ คือ การพิจารณาตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ
- 3.4 การตัดสินใจรูปแบบนี้ช่วยลดปัญหาความบกพร่องที่เกิดจากการใช้รูปแบบการตัดสินใจ 2 แบบแรก คือ ให้นำเอาความคิดเรื่องหลักส่วนเพิ่มขึ้นมาใช้ เพื่อลดความไม่สมจริงของหลักสมเหตุสมผล โดยการจำกัดรายละเอียดต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจหลัก และให้นำเอาความคิดเรื่องหลักสมเหตุสมผลมาใช้เพื่อแก้ไขลักษณะอนุรักษ์นิยมของหลักส่วนเพิ่มขึ้น โดยการสำรวจหาทางเลือกในระยะยาว ดังนั้นการตัดสินใจแบบนี้จึงมีลักษณะสมจริง และมีประสิทธิภาพมากกว่า 2 รูปแบบแรก
- 3.5 การนำการตัดสินใจรูปแบบนี้ไปปฏิบัติ ผู้ตัดสินใจ หรือ ผู้สังเกตการณ์สามารถที่จะบอกถึงค่านิยมของตนได้ ซึ่งแตกต่างจากการใช้รูปแบบของหลักส่วนเพิ่มขึ้นที่ปฏิเสธไม่ยอมรับเช่นนั้น
- 3.6 การตัดสินใจแบบนี้ ผู้ตัดสินใจสามารถจัดลำดับเป้าหมายของตนได้ในบางขอบเขต ทั้งนี้เพราะการวัดค่านิยมต่าง ๆ อย่างไม่เป็นทางการนั้น ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ยุ่งยากมาก เสียจนไม่สามารถกระทำได้เหมือนกับที่การตัดสินใจแบบหลักส่วนเพิ่มขึ้นคิดไว้ ดังนั้น การประเมินผลของการตัดสินใจจึงอาจกระทำได้ ด้วยเหตุนี้ การตัดสินใจตามรูปแบบนี้จึงคาดหมายได้ว่า มีประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบของการใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้นในแง่ที่สามารถคำนวณวัดเป้าหมายของผู้ตัดสินใจได้

โดยสรุปแล้ว ลักษณะของการตัดสินใจโดยใช้หลักผสมกลั่นกรอง คือ การรวมเอา ลักษณะที่ข้อของการตัดสินใจโดยใช้หลักสมเหตุสมผล และหลักส่วนเพิ่มขึ้นเข้าด้วยกัน คือ ใช้หลักสมเหตุสมผลในการแก้ไขปัญหาลึก แล้วใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้นในการแก้ไขปัญหาย่อยต่าง ๆ โดยมีข้อดีคือผลที่ได้จากการแก้ปัญหาลึกเป็นตัวรับการเปลี่ยนแปลงหรือปัญหาที่จะเกิดขึ้น แล้วใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้นในการแก้ไขปัญหาย่อยต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อไป ทำให้การตัดสินใจเกิดประสิทธิผลมากกว่า และได้ผลที่ใกล้เคียงความเป็นจริง และมีลักษณะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายตาม เหตุการณ์ที่เปลี่ยนไป

ความขัดแย้งระหว่างหลัก เศรษฐศาสตร์กับหลักรัฐศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณ¹¹

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ปัญหาสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ เผชิญอยู่ ก็คือความขาดแคลนทรัพยากรที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ แม้ว่ารัฐบาลจะสามารถปรับปรุงรายได้ ให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการใช้จ่ายได้บ้างก็ตาม แต่ก็มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้ ได้เต็มตามที่ตามความจำเป็นในการใช้จ่าย

ดังนั้น การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรอันจำกัดเพื่อบำบัดความต้องการของประชาชน จึงเป็นปัญหาสำคัญยิ่งในเรื่องของการคลังสาธารณะ นอกจากนั้นรัฐบาลยังต้องคำนึงถึงผลของการใช้จ่าย และการหารายได้ของรัฐบาลอีกด้วย เพราะปริมาณการใช้จ่ายตลอดจนประเภทของการใช้จ่ายของรัฐบาล ก่อให้เกิดผลต่อกลุ่มบุคคลในสังคมแตกต่างกัน

1: การจัดสรรงบประมาณกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์

เมื่อทรัพยากรของประเทศมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นความพยายามที่จะจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศและความอยู่ดีกินดีของประชาชน ความพยายามที่จะไฝ่หาหลักการหรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ เข้ามาช่วยในการตัดสินใจจึงมีอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากแนวคิดของนักวิชาการบางท่านที่มองการจัดสรรงบประมาณโดยหลักการเศรษฐศาสตร์

¹¹ นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, "การจัดสรรงบประมาณ: ความขัดแย้งระหว่างหลักเศรษฐศาสตร์กับหลักรัฐศาสตร์," รัฐสภาสาร 32 (กันยายน 2527): 47 - 60.

Verne B. Lewis เป็นบุคคลหนึ่งที่มองการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณว่าควรจะมีความเป็นเหตุเป็นผลทางเศรษฐศาสตร์ และได้กำหนดหลักการอันเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ เรียกว่า "ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการจัดงบประมาณ (An economy theory of budgeting)" ซึ่งประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ

- 1) ด้วยเหตุที่ทรัพยากรของรัฐมีอยู่จำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ ดังนั้น หลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น ที่จะต้องนำมาเข้ามาประยุกต์ใช้ในการจัดสรรงบประมาณก็คือ การใช้จ่ายเงินทุกอย่างต้องให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่างับต้นทุน แต่การใช้ต้นทุนให้เกิดประโยชน์นั้นทำได้หลายทาง ฉะนั้น จึงควรเปรียบเทียบว่าจะนำไปใช้จ่ายในทางใดจึงจะได้ประโยชน์มากกว่า
- 2) จำนวนเงินส่วนที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากจำนวนเดิมที่กำหนดไว้ โดยคาดว่า จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นนั้นจะต้องวิเคราะห์ให้ดี เพราะอาจจะประสบปัญหา "การลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์สุดท้าย (diminishing marginal utility)"
- 3) การเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ นั้น จะกระทำด้วยการเปรียบเทียบประสิทธิผลของทางเลือกแต่ละทางที่จะบรรลุจุดหมายร่วมกัน (common objective) เท่านั้น

แต่โดยที่การงบประมาณก็คือ การแบ่งสรรทรัพยากรอันจำกัดให้สอดคล้องกับความต้องการที่มีอยู่อย่างไม่จำกัดของมนุษย์ ดังนั้น Lewis จึงแนะนำว่าการเปรียบเทียบอะไรก็ตามควรกระทำบนรากฐานแห่งการเปรียบเทียบประโยชน์หรือผลดีที่จะได้รับ (ตามหลักการข้อ 1) แต่เป็นการยากที่หน่วยงานจะมีเงินพอที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างที่อยากจะทำ หรือที่ประชาชนร้องขอให้กระทำ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ ของการใช้จ่ายเงิน แล้ววินิจฉัยประสิทธิผลที่ได้จากทางเลือกต่าง ๆ เหล่านั้น และเพื่อให้การเปรียบเทียบทางเลือกเป็นไปได้ยิ่งขึ้น เขาได้แนะนำว่าควรวิเคราะห์จำนวนการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากเดิมด้วย (ตามหลักการข้อ 2) โดยได้นำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในเรื่องอรรถประโยชน์สุดท้ายมาใช้คือ "เงินหน่วยสุดท้ายที่ใช้ไปสำหรับแต่ละวัตถุประสงค์นั้น จะต้องให้ผลตอบแทนแท้จริงเท่ากับที่ใช้ไป" แต่ต่อมา เขาก็ยอมรับว่าข้อ เสนอนี้แม้จะถูกต้องเหมาะสมในแง่ทฤษฎีแต่ก็มีข้อจำกัดอย่างมากใน

ทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมี "เศรษฐศาสตร์สวัสดิการแบบใหม่ (new welfare economics)" เกิดขึ้น ซึ่งแนวคิดนี้ไม่ยอมรับทฤษฎีอรรถประโยชน์ ทำให้แนวทางของ Lewis ประสบปัญหาในทางปฏิบัติ

ส่วนในหลักการข้อ 3) ของ Lewis ที่กล่าวว่าค่าใช้จ่ายของทางเลือกต่าง ๆ นั้น สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ก็ต่อเมื่อคำนึงถึงจุดประสงค์อันเดียวกันเท่านั้น หมายความว่า เราจำเป็นต้องสร้างจุดประสงค์ร่วมกัน (common objective) ขึ้นมาเพื่อเปรียบเทียบโครงการที่จะใช้เงินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ทั้งนี้เพราะการที่จะเปรียบเทียบค่าของวิธีการ (means) อันเป็นทางเลือกต่าง ๆ นั้น จะกระทำได้อีกเมื่อวิธีการต่าง ๆ เหล่านั้น ต่างก็มุ่งที่จะให้บรรลุจุดหมาย (end) เดียวกันเท่านั้น Lewis เห็นว่าจุดหมายที่เหมาะสมเป็นเรื่องของนักปรัชญา นักเศรษฐศาสตร์มีบทบาทแต่เพียงหาวิถีทางที่จะให้บรรลุจุดหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่านั้น จุดสนใจของเขาจึงมุ่งเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับงบประมาณเท่านั้น สรุปได้ว่า แนวคิดหรือขอบเขตการวิเคราะห์งบประมาณของเขาจึงแคบกว่าการวิเคราะห์ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ทางการเมืองหรือทางรัฐศาสตร์

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณในทัศนะของ Lewis ได้กล่าวถึงหลักการเปรียบเทียบค่านิยมสัมพัทธ์ (relative value) เพราะเหตุผลจากการขาดแคลนทรัพยากรเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการของมนุษย์ การตัดสินใจจัดสรรเงินเพื่อการใช้จ่ายจึงเป็นเรื่องของการเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ เมื่อเลือกทางหนึ่งทดแทนอีกทางหนึ่งย่อมมีค่าการเสียโอกาส (opportunity cost) เข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาด้วย เพราะหากเราตัดสินใจเลือกใช้จ่ายเงินในกิจกรรม A เราก็ไม่สามารถจ่ายเงินให้ดำเนินกิจกรรม B ได้ ดังนั้น การเปรียบเทียบค่านิยมสัมพัทธ์ จึงหมายถึงการเปรียบเทียบผลที่จะได้รับจากการใช้จ่ายจากทางเลือกต่าง ๆ ทางที่จะได้รับเลือกต้องให้คุณค่าสูงกว่าทางอื่น ๆ และผลที่ได้นั้นก็ต้องคุ้มค่ากับการใช้จ่ายด้วย เช่น การที่จะตัดสินใจใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้น 1,000 ล้านดอลลาร์เพื่อการสงคราม หรือเพื่อช่วยคนยากจน ดังนั้น การเปรียบเทียบเพื่อการตัดสินใจใช้จ่ายจึงต้องนำเรื่องต้นทุนของกิจกรรมที่จะเปรียบเทียบเข้ามาพิจารณาด้วยพร้อม ๆ กัน

แนวคิดเกี่ยวกับอรรถประโยชน์สุดท้าย (marginal utility concept) จะเป็นแนวทางในการพิจารณาดังกล่าวข้างต้นได้ เพราะวิธีการที่จะแบ่งทรัพยากรที่มีค่าเข้าไป

ใช้ในส่วนที่เพิ่มและจะพิจารณาเลือกทางใด ข้อพิจารณาจึงอยู่ที่การต้องยอมรับต่อผลตอบแทนมากที่สุดจากทางเลือกนั้น ด้วยการวิเคราะห์ซึ่งอาศัยหลักการลดประโยชน์เพิ่มลดลง (diminishing utility) ซึ่งหมายความว่าขณะที่เราต้องการสิ่งของแต่ละหน่วยเพิ่มขึ้น หน่วยที่เพิ่มขึ้นนั้นจะมีค่าในการใช้ประโยชน์ลดลงไปทุกที ถ้าเราได้รับสิ่งของเพียงพอแล้ว หน่วยที่เพิ่มขึ้นก็อาจไม่มีค่าอะไรเลย เช่น การใช้ปืนยิงรถถังหนึ่งล้านกระบอกทำให้ชนะสงครามหนึ่งได้ แต่ถ้าเราจะเพิ่มปืนเป็นสองล้านกระบอกก็ไม่สามารถทำให้เกิดผลเป็นสองเท่าได้ เพราะอาจมีทหารไม่เพียงพอที่จะใช้ปืนนั้น เป็นต้น ดังนั้น บางจุดของการใช้ง่ายที่เพิ่มขึ้นนั้น อาจทำให้เกิดความสูญเปล่าโดยไม่ได้ผลตอบแทนเลย จึงอาจกล่าวได้ว่านี่เป็นทฤษฎีทางด้านการงบประมาณ ทฤษฎีหนึ่ง มีเป้าหมายเพื่อที่จะบรรลุผลที่ดีที่สุดในการใช้ทรัพยากร ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ง่ายใด ๆ ต้องคุ้มค่างับต้นทุนในรูปของการเสียสละทางเลือกอื่น

ค่านิยมสัมพัทธ์ (relative value) ของสิ่งที่แตกต่างกันไม่สามารถที่จะเปรียบเทียบกันได้ ถ้าหากไม่มีตัวหารร่วม เช่น การสร้างถนน โรงเรียน ฯลฯ เป็นเป้าหมายกว้าง ๆ ที่กำหนดกิจกรรมเพื่อรับใช้สนองความต้องการของมนุษย์ เราจะเปรียบเทียบคุณค่าหนึ่งใดก็ได้โดยการประเมินประสิทธิภาพสัมพัทธ์ (relative effectiveness) ในการสนองตอบเป้าหมายทั่วไปเท่านั้น เช่น กรณีตัดสินใจทำปืนยิงรถถังมิใช่เพื่อให้มีปืนเท่านั้น แต่เพื่อเป้าหมายในการชนะสงคราม แม้ว่าปืนยิงรถถังเป็นสิ่งน่ารังเกียจที่ไม่พึงปรารถนา แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่ทำให้บรรลุเป้าหมายทางการทหาร คุณค่าสัมพัทธ์เหล่านี้สามารถวัดได้ ในรูปของประสิทธิภาพสัมพัทธ์ ดังตัวอย่างการต่อสู้ในสงคราม ทหารทำสงครามเพื่อความมั่นคงของชาติ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ต่างประเทศ ก็เพื่อเป้าหมายนี้ด้วยเหมือนกัน ดังนั้นคุณค่าสัมพัทธ์ของกิจการทางทหารและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ สามารถเปรียบเทียบกันได้ ในแง่ความมีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายเดียวกัน

ดังนั้น การประเมินผลในรูปของควมมีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายจึงเป็นวิธีการพื้นฐานอันที่สองของการวิเคราะห์งบประมาณ

ปัญหาของการวิเคราะห์ส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้น แม้จะมีการสร้างสูตรสำหรับการวิเคราะห์ เช่น คุณค่าสัมพัทธ์ ประสิทธิภาพสัมพัทธ์ ฯลฯ เป็นต้น ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงทางทฤษฎี เพราะสูตรเช่นนั้นไม่ง่ายเสมอไปที่จะนำไปใช้ เนื่องจากการตัดสินใจจัดสรร

งบประมาณ มิได้ขึ้นอยู่กับเพียงความจำเป็นหรือความต้องการที่ได้เปรียบเทียบแล้ว เฉพาะในปัจจุบันเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับ การคาดคะเนภาวะการณ์ในอนาคต เช่น อาจเป็นในปีหน้า หรืออีกสิบปีข้างหน้าอีกด้วย ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจในการจัดงบประมาณจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่แน่นอนในปัจจุบันประการหนึ่ง และขึ้นอยู่กับ การคาดคะเนและความมุ่งหวังในอนาคตอีกประการหนึ่งด้วย

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้ว ในบางกรณีการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับการตัดสินใจด้านงบประมาณ เพราะบ่อยครั้งที่กิจกรรมของรัฐบาลเป็นความสำเร็จที่สัมพันธ์กันทันที ซึ่งไม่สามารถวัดได้แน่นอนชัดเจน เช่น การใช้จ่ายของรัฐบาลทุก 1,000 ดอลลาร์ เพื่อป้องกันเพลิงไหม้ จะทำให้ไม่เกิดความเสียหายจากเพลิงไหม้คิดเป็นเงินเท่าใด เป็นต้น

นอกจากนั้น การพิจารณางบประมาณเฉพาะในส่วนที่เพิ่มขึ้น มีลักษณะเป็นการยึดถือแนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะเชื่อว่าฝ่ายบริหารมีขีดความสามารถจำกัด ที่จะคาดคะเนผลทางเศรษฐกิจและสังคมจากการดำเนินโครงการที่จะเลือกใหม่ ดังนั้น จะเกิดความสับสนและยุ่งยากแก่ผู้บริหารที่จะคาดคะเนความเปลี่ยนแปลงเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการขยายโครงการเดิมที่มีอยู่แทนที่จะเผชิญปัญหายุ่งยากต่อการเลือกโครงการใหม่ ๆ ดังนั้น งบประมาณแบบเก่าจึงเน้นพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เพิ่มขึ้นโดยยึดถือ สมมุติฐานที่ว่ากิจกรรมที่ได้เคยดำเนินการมาแล้วนั้นย่อมเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การอยู่ต่อไป จึงจำเป็นต้องจัดงบประมาณเพื่อการนั้นในปีถัดไป โดยพิจารณาความเหมาะสมของ ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานในปีที่แล้ว และพิจารณาว่างบประมาณที่เพิ่มขึ้นนั้นจะเกิดประสิทธิภาพเพียงใด

สรุปแล้วการพิจารณางบประมาณเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น แม้จะเป็นแนวคิดแบบเก่าของการทำงบประมาณ แต่ถ้าเป็นแนวคิดที่นัก เศรษฐศาสตร์และนักบัญชี ด้นำหลักเกณฑ์ทาง เศรษฐศาสตร์ มากำหนดเป็นทฤษฎีในการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดคุณค่าในการใช้ทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ประโยชน์คุ้มค่าที่สุด

ฉะนั้น "ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการจัดงบประมาณ" ตามแนวคิดของ Lewis จะเห็นได้ว่า เป็นความพยายามที่จะหากฎเกณฑ์หรือทฤษฎีที่จะนำมาใช้ในการจัดสรร

งบประมาณให้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาพิจารณาในการตัดสินใจจัดงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเกี่ยวกับค่าเสียโอกาส (opportunity cost) อรรถประโยชน์สุดท้าย (marginal utility) อรรถประโยชน์เพิ่มลดลง (diminishing utility) การเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายกับประโยชน์ที่ได้รับ (cost-benefit analysis) เป็นต้น

2. การจัดสรรงบประมาณกับหลักรัฐศาสตร์

ตามแนวความคิดของ George A. Steiner เมื่อพิจารณาถึงคุณค่าของงบประมาณแบบแผนงาน (program budgeting) ท่านผู้นี้กล่าวว่า งบประมาณแบบนี้เป็นความพยายามหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณจากทางเลือกต่าง ๆ ได้ดีที่สุดในการบวนการของการจัดการงบประมาณแบบนี้ จึงต้องคำนึงถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และในแง่วิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน แต่ในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ต้องพิจารณาปัญหาทางการเมืองควบคู่กันไปด้วย ส่วนการที่จะให้ความสำคัญต่อปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง มากน้อยกว่ากันอย่างไรนั้น เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจแต่ละครั้ง ในแต่ละช่วงเวลาและเป็นกรณี ๆ ไป

ในแง่หนึ่งของ Steiner ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับ Lewis ก็คือความพยายามที่จะหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็เป็นการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาพิจารณานั้นเอง เพราะการกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ก็คือ การเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นก็คื อย่างน้อยที่สุดก็จะต้องนำแนวทางการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) เข้ามาช่วยในการตัดสินใจ

แต่ในอีกแง่หนึ่งนั้น Steiner ก็ยังลงความเห็นว่ แม้หลักทางเศรษฐศาสตร์จะเป็นเรื่องสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ แต่ท้ายที่สุดแล้วการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ จำเป็นต้องนำปัญหาทางการเมืองเข้ามาพิจารณาควบคู่กันไปด้วย

ส่วนในทัศนะของ Aaron Wildavsky เขาได้อธิบายถึงการจัดงบประมาณในระบบ Program budgeting ว่า ในระบอบประชาธิปไตยจะมีกลุ่มต่าง ๆ ที่จะมีประโยชน์

ได้เสียเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณ โดยยกตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มต่าง ๆ ประกอบด้วย กรรมการพิจารณาของรัฐบาล ประธานาธิบดี คณะกรรมการประสานงานงบประมาณ ส่วนราชการที่เสนอของงบประมาณ สำนักงบประมาณ และกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีบุคคลหลาย ๆ กลุ่ม หลายฝ่าย เข้ามาเกี่ยวข้องกับเช่นนี้ การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณโดยอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว จึงกระทำไม่ได้ เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ จนทำให้กฎหมายงบประมาณ อาจไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

ดังนั้น ทางออกก็คือ ต้องถือว่าการจัดงบประมาณไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นพ้องกันหมดทุกฝ่าย แต่อาจจัดสรรงบประมาณโดยการประนีประนอมกัน ซึ่งเขาชี้ให้เห็นว่ามีเหตุผล 3 ประการ ที่จะทำให้การต่อรองมีความเป็นไปได้ทางการเมือง คือ

- 1) แม้จะมีทางเลือกหลายทางในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณก็จริง แต่ทางที่จะเลือกได้จริง ๆ มีอยู่เพียงไม่กี่ทาง
- 2) แม้จะมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่ก็จะไม่แตกต่างจากนโยบายงบประมาณเดิมมากนัก
- 3) ผู้มีอำนาจต่อรองทางการเมือง มักเพ่งเล็งที่จะพิจารณาเฉพาะในส่วนที่คนต้องการ และในส่วนที่ขัดแย้งกับเขาอย่างตรงกันข้าม

เมื่อพิจารณาความเห็นของ Wildavsky ใน 3 ประการข้างต้น ก็จะได้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การต่อรองทางการเมืองท่ามกลางความขัดแย้งและผลประโยชน์ที่พึงปรารถนาของกลุ่มต่าง ๆ ที่แตกต่างกันนั้น เป็นการยากที่จะหีบยกหลักเศรษฐศาสตร์เข้ามาพิจารณาควบคู่กันไปได้ เพราะการประนีประนอมกันระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ มิได้มีความแน่นอนหรือเป็นเหตุเป็นผลที่คาดคะเนได้แต่อย่างใด เพราะมีตัวแปรที่สำคัญคือ อำนาจต่อรอง หากฝ่ายใดมีอำนาจต่อรองสูง ก็จะมีโอกาสจัดงบประมาณให้เป็นไปในแนวทางที่ปรารถนาได้มากกว่าฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองต่ำกว่า

Ronald N. Mckean ได้กล่าวถึงเรื่องการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณไว้ตัวอย่างชัดเจนว่า ในภาคของรัฐบาลนั้น การต่อรองในการจัดงบประมาณมักมีการดึงเอาประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการพิจารณางบประมาณเข้ามาพิจารณาด้วย บางที่รัฐบาลก็อาจใช้อำนาจบังคับ ไม่ว่าจะเป็นส่วนน้อย (minority) หรือแม้แต่เสียงส่วนมาก (majority) ก็ตาม เพื่อให้สนับสนุนในการอนุมัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ

แม้แต่ในรัฐสภาเอง ก็จะมีการวิ่งเต้นหาเสียงในกลุ่มย่อยต่าง ๆ เพื่อให้สนับสนุนความเห็นของตนในการจัดงบประมาณ ดังนั้น จึงอาจมีการอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการหนึ่งโครงการใดอย่างค่อนข้างขาดเหตุผลก็ได้ Mckean จึงสรุปว่า ลักษณะการต่อรองในการจัดงบประมาณไม่มีลักษณะเป็นระบบที่แน่นอนหรือคาดคะเนได้ เพราะขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของฝ่ายต่าง ๆ หรือบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อรอง อิทธิพลของการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณ ทำให้บุคคลและกลุ่มมองประโยชน์ของตนและกลุ่มมากกว่ามองเป้าหมายรวมของประเทศหรือของสังคม

ความเห็นของ Wildavsky ที่ว่าควรมีทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อช่วยให้การจัดสรรงบประมาณมีหลักมีเกณฑ์ แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่าจะมีทฤษฎีใดที่สามารถยึดเป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณได้ เพราะถ้ามีทฤษฎีที่แท้จริง งบประมาณรายจ่ายที่ผ่านสภานิติบัญญัติก็ควรจะสอดคล้องกับหลักวิชา ซึ่งแปลว่ากิจกรรมของรัฐบาลจะกำหนดขึ้นตามแนวทฤษฎี บอกได้ว่ารัฐบาลควรใช้งบประมาณเท่าใด ในรายการใดบ้าง ถ้าเป็นเช่นนั้น ก็จะเป็นการที่รัฐบาลจะสามารถจัดงบประมาณได้ถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด และขณะเดียวกันก็จะไม่เกิดความขัดแย้งในการบริหาร

ในทางปฏิบัติจริง ๆ นั้น ปัญหาการจัดงบประมาณมิได้อยู่ที่ว่า "จัดอย่างไรจึงจะได้รับการประโยชน์สูงสุด" แต่อยู่ที่ว่า "ใครจะได้รับการประโยชน์จากการจัดงบประมาณนั้นและได้เท่าไร" ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะสร้างทฤษฎีมาใช้ในการจัดงบประมาณ และในกรณีที่กระบวนการงบประมาณที่เป็นอยู่นั้นไม่ถูกต้อง ความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้การจัดงบประมาณสมบูรณ์ขึ้นนั้น Wildavsky เห็นว่าจะทำไม่สำเร็จ ถ้าหากไม่มีการแก้ไขระบบการเมือง

ความเห็นของ Wildavsky ดังกล่าวนั้น ชี้ให้เห็นชัดเจนว่าการจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองมากกว่าการจะใช้หลักการหรือทฤษฎีใด ๆ เข้ามาพิจารณาจัดสรร เพราะเป็นเรื่องของการต่อรองและแสวงหาประโยชน์จากการจัดงบประมาณโดยบุคคลและกลุ่มบุคคล

Charles L. Schultze มีความเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องของการเมือง เพราะเขากล่าวว่า การพิจารณางบประมาณมิใช่พิจารณาประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงความสำเร็จทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยยกตัวอย่างว่า ถ้าจัดงบประมาณโดยมีการเสนอโครงการใหม่ ๆ อาจมีปัญหาทำให้เกิดความยุ่งยากที่ไม่อาจคาดคะเนได้ว่าจะเป็นไปได้ในรูปใด Schultze ถึงกับเสนอว่า ถ้ากระทรวงใดจะเสนอโครงการใหม่ ๆ หรือโครงการใหญ่ก็ควรเชิญผู้เชี่ยวชาญของรัฐสภาเข้ามาร่วมในการพิจารณาโครงการด้วย เพราะจะทำให้ได้รับการสนับสนุนด้วยดีขึ้น ฉะนั้นหากฝ่ายบริหารไม่ต้องการเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการเมือง หรือส่วนราชการมุ่งหวังจะได้งบประมาณตามคำเสนอขอ ก็จะต้องพยายามจัดงบประมาณในลักษณะเดิมที่ผ่าน ๆ มา หรือถ้าจะมีโครงการใหม่ก็จะต้องวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณ

หลักการของ Wildavsky เป็นความพยายามที่จะนำหลักทางเศรษฐศาสตร์กับหลักรัฐศาสตร์มาเทียบเคียงกันอย่างชัดเจนในการจัดงบประมาณ โดยชี้ว่าการใช้หลักการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ (cost-benefit analysis) มาใช้ในการจัดงบประมาณของรัฐอย่างเดียวนั้นไม่ได้ เพราะการจัดงบประมาณของรัฐบาลมิใช่เลือกโครงการที่ดีที่สุด แต่เป็นการตัดโครงการที่เลวที่สุดออกไปมากกว่า ดังนั้นความถูกต้องในการจัดงบประมาณ จึงไม่ได้คิดเฉพาะเรื่องของ cost-benefit อย่างเดียว หากต้องคิดถึง ความถูกต้องในทางการเมือง (political rationality) เป็นสำคัญอีกด้วย เพราะถ้าไม่คิดถึงความถูกต้องทางการเมือง แต่จัดงบประมาณโดยคิดเฉพาะหลักการทางเศรษฐศาสตร์ อาจทำให้เกิดค่าเสียหายทางการเมือง (political cost) ขึ้นได้ โดย Wildavsky ได้อธิบายถึงค่าเสียหายทางการเมืองไว้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. Exchange cost หมายถึงว่า เมื่อผู้นำทางการเมืองต้องการการสนับสนุนจากประชาชน เขาก็จะต้องให้ประโยชน์ตอบแทนแก่คนบางพวก บางกลุ่มที่สนับสนุนตน

มีฉะนั้นเขาก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนต่อไป ดังนั้นการจัดงบประมาณจึงต้องคำนึงถึงโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ด้วย

2. Reputation cost คือ การสูญเสียความนิยมยกย่องจากเพื่อน
นักการเมืองด้วยกัน รวมทั้งสูญเสียความกว้างขวางที่จะได้รับการยกย่องจากประชาชนอีกด้วย

เมื่อพิจารณาในแง่ของงบประมาณแผ่นดินกับการเมืองแล้ว อาจจะได้เห็นได้ว่าการเสนอของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังของหน่วยงานหรือความทะเยอทะยานของหน่วยงานที่จะให้เห็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายปรากฏยอดเงินงบประมาณที่หน่วยงานนั้น ๆ จะได้รับเพื่อใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ และจำนวนงบประมาณที่ขอย่อมมีผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะได้รับ ด้วยเหตุนี้การเสนอของงบประมาณจึงมักจะเป็นกลยุทธ์ (strategy) จำนวนเงินงบประมาณรวมของแต่ละส่วนราชการ และจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรให้แก่โครงการต่าง ๆ นั้น ได้รับการกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป้าหมายของส่วนราชการนั้น ๆ ได้รับการสนับสนุน ดังนั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมในการทำงานงบประมาณ จะกำหนดงบประมาณโดยอาศัยข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ที่ตนได้รับเกี่ยวกับความพึงพอใจของบุคคลอื่น ๆ และแสดงความปรารถนาของตนออกมาจากสิ่งที่เขาได้เลือก ด้วยเหตุนี้งบประมาณจึงเกิดขึ้นมาเสมือนเป็นข่าย (network) ของการติดต่อไปมาระหว่างข่าวสารต่าง ๆ ดังนั้นงบประมาณที่ประกาศใช้จึงมักมีลักษณะที่ว่า อะไรก็ตามที่เคยทำมาแล้วก็มักมีโอกาสมากที่จะได้ทำต่อไปอีก เนื่องจากมักจะมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนก็เฉพาะแต่โครงการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากเท่านั้น สรุปได้ว่างบประมาณของหน่วยงานก็คือความคาดหวัง ความทะเยอทะยาน กลยุทธ์

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า งบประมาณจึงเป็นเรื่องการเมืองนั่นเอง เพราะกระบวนการงบประมาณจะเป็นปรากฏการณ์ของพฤติกรรมของบุคคลต่าง ๆ ในวงการรัฐบาล ถ้าหากถือว่าการเมืองคือการขัดแย้งระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบปรากฏในนโยบายของชาติ (national policy) แล้ว ผลของการขัดแย้งหรือการต่อสู้ (struggle) กันนั้น ก็จะปรากฏอยู่ในงบประมาณนั่นเอง ดังนั้นหากมีคำถามว่า "ใครได้ อะไรจากสิ่งที่รัฐบาลต้องให้ (Who gets what the government has to give?)" แล้ว คำตอบก็คือสิ่งที่ปรากฏอยู่ในงบประมาณนั่นเอง และหากพิจารณาว่าการเมืองคือกระบวนการที่รัฐบาลพยายาม

ระคมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อบำบัดความต้องการหรือปัญหาที่มีอยู่แล้ว งบประมาณก็คือศูนย์รวมของ ความพยายามเหล่านั้น

ขนาด (size) และรูปร่าง (shape) ของงบประมาณเป็นการต่อสู้อย่างดุเดือดในวิถีทางการเมืองของทุก ๆ ฝ่าย ได้แก่ ประธานาธิบดี พรรคการเมืองต่าง ๆ ผู้บริหาร สมาชิกสภา กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน เป็นต้น ซึ่งต่างมีส่วนร่วมเพื่อให้สิ่งที่ตนชอบหรือพอใจปรากฏอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน ชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ การประนีประนอมหรือการต่อรอง การตกลงกันหรือการขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อสังคมจะปรากฏชัดอยู่ในงบประมาณทั้งสิ้น ดังนั้นในความหมายรวม ๆ งบประมาณแผ่นดินจึงเป็นหัวใจของกระบวนการเมืองนั่นเอง

โดยสรุปแล้ว ในการจัดสรรงบประมาณแม้จะมีความถูกต้องในเชิงทฤษฎีตามหลักทาง เศรษฐศาสตร์ แต่ก็ม่อาจปฏิบัติได้อย่างครบถ้วนในสภาพความเป็นจริงทางการเมือง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การจัดสรรงบประมาณจะกระทำไปโดยไม่คำนึงถึงหลักการทางเศรษฐศาสตร์ การประสานหลักการของ เศรษฐศาสตร์กับรัฐศาสตร์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการที่จะทำให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณมีความถูกต้องตามหลักวิชาการ และเกิดประโยชน์ต่อการใช้ทรัพยากรอันจำกัดของรัฐ ในทางเศรษฐศาสตร์พยายามหาทฤษฎีที่จะให้การจัดงบประมาณดีขึ้น ในขณะที่ในแง่ของ รัฐศาสตร์หรือแง่ของการเมือง ผู้มีอำนาจในทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ก็พยายามสร้างฐานอำนาจของตนและกลุ่ม สร้างความนิยมศรัทธาจากประชาชน เพื่อหวังผล การได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ หรือเพื่อมีเสถียรภาพในตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน ก็จะใช้งบประมาณเป็น เครื่องมือในการต่อรองโดยมีผลประโยชน์ที่ต้องการเป็นจุดมุ่งหมายในการต่อรอง ฉะนั้น ความขัดแย้งในหลัก เศรษฐศาสตร์กับหลักรัฐศาสตร์ จึงคงมีอยู่ต่อไปในระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตย

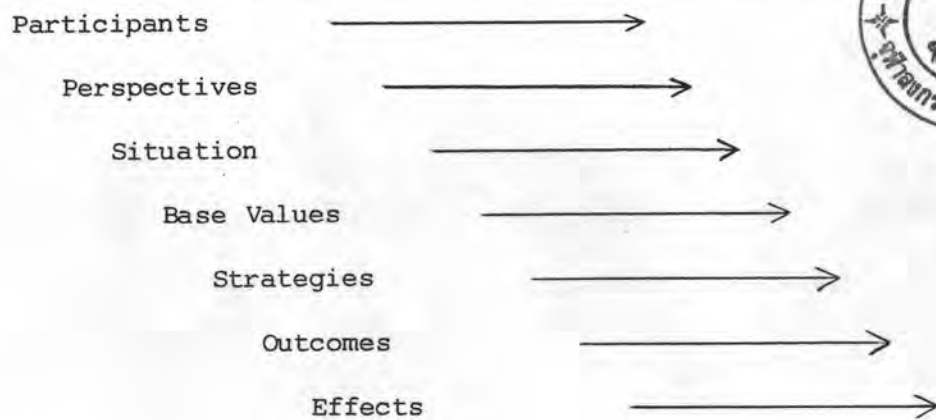
กรอบความคิดที่จะนำมาใช้ในการศึกษา

เมื่อพิจารณาทั้งทางด้านทฤษฎีที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและหลักการพิจารณาจัดสรร งบประมาณที่กล่าวมาข้างต้นตามลำดับแล้วนั้น จะเห็นว่าทฤษฎีการตัดสินใจแบบผสมกลั่นกรอง มีความเหมาะสมทางด้านทฤษฎีมาก แต่เมื่อมาพิจารณาหลักการในการจัดสรรงบประมาณซึ่งเป็นการพิจารณาทางด้านเศรษฐศาสตร์และทางด้านรัฐศาสตร์ด้วยแล้ว ก็จะพบว่า เป็นสิ่งที่น่าพิจารณา

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนโยบายไม้น้อย เพราะเป็นการนำเอามุมมองหรือมิติทางด้านวิชาการ หรือทางด้านเศรษฐศาสตร์มาพิจารณาประกอบกับการมองทางด้านการเมืองหรือทางด้านรัฐศาสตร์ เมื่อพิจารณาถึงจุดนี้แล้วก็มีแนวความคิดอีกแนวความคิดหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนโยบายของ Harold D. Lasswell ที่เรียกว่า กระบวนการทางสังคม (Social Process Model)¹² แนวความคิดนี้ได้รวบรวมคุณค่า (value) ต่าง ๆ ที่มนุษย์ต้องการ ซึ่งมีอยู่ 8 ประการ คือ

- | | |
|------------------|--|
| 1. Power | อำนาจ ชัยชนะ |
| 2. Enlightenment | ความรู้ การค้นพบ |
| 3. Wealth | รายได้ ความมั่งคั่ง |
| 4. Well-being | การอยู่ดีกินดี มีความมั่นคงปลอดภัย |
| 5. Skill | ความชำนาญ |
| 6. Affection | การได้รับความรักความอบอุ่น |
| 7. Respect | การได้รับความยอมรับในเกียรติ ศักดิ์ศรี ชื่อเสียง |
| 8. Rectitude | ความถูกต้อง ศีลธรรม |

สำหรับ Social Process Model นี้ Lasswell ได้นำเอากระบวนการทางสังคมของหลาย ๆ ประเทศ มาศึกษาวิเคราะห์แล้วหาตัวแปรร่วมออกมาดังนี้



¹²กนก วงษ์ตระหง่าน, "กระบวนการกำหนดนโยบาย." (อัดสำเนา)

Participant	คือ ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางสังคม
Perspective	คือ ประสบการณ์ของบุคคลนั้น ซึ่งจะกำหนดท่าทีและทัศนคติของบุคคลนั้น
Situation	คือ สถานการณ์ในช่วงเวลานั้น
Base Value	คือ คุณค่าหลักของกระบวนการทางสังคมขณะนั้น ต้องการคุณค่าอะไร ต่อสู้บนคุณค่าอะไร
Strategy	คือ การต่อสู้ของกลุ่มต่าง ๆ โดยมีการใช้เครื่องมือต่าง ๆ
Outcome	คือ ผลที่เกิดจากการต่อสู้
Effect	คือ ผลกระทบที่เกิดจากการต่อสู้

กระบวนการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายทั่ว ๆ ไป จะต้องมีส่วนตอนของการตัดสินใจต่อไปนี้¹³

1. Problem Identification คือ การชี้ปัญหา ต้องชี้ปัญหาให้ถูกต้อง เข้าใจว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ถูกต้อง
2. Option Searching คือ การศึกษาหาทางเลือกต่าง ๆ คิดหาวิธีการแก้ปัญหานั้นหลาย ๆ ทาง เพื่อเปรียบเทียบโดยใช้แม่แบบ (Model) ต่าง ๆ
3. Selection คือ การตัดสินใจเลือกนโยบาย เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. Implementation คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือนำนโยบายที่ตัดสินใจแล้วไปปฏิบัติตามหลักการ วิธีการ และขั้นตอนที่วางไว้
5. Evaluation คือ การประเมินผลนโยบาย เป็นการประเมินผลการปฏิบัตินโยบายตามบรรทัดฐานของแม่แบบที่ถูกเลือกไว้ว่ามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเพียงใด
6. Termination คือ การยุตินโยบาย เพื่อพิจารณาว่านโยบายที่ปฏิบัติมานั้นควรจะยกเลิกหรือควรจะปฏิบัติต่อไป

¹³ เรืองเดียวกัน

ในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐทุกเรื่อง จะมีมติอยู่ 2 มติ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง
คือ

1) มติทางเทคนิค (Technical aspect) หรือ มติทางวิชาการ เป็นวิธีการทาง
วิทยาศาสตร์ ตัวอย่างเช่น จะแบ่งเงิน 6 บาท ให้แก่ ก. ข. และ ค. จะแบ่งได้ 2 วิธีการ
คือ

1.1 แบ่งอย่างเท่าเทียมกัน วิธีการนี้จะแบ่งเงิน 6 บาท ให้คน 3 คน จะได้
คนละ 2 บาท

1.2 แบ่งโดยใช้วิธีการอื่นเพื่อให้เกิดความพอดี (optimization) จุดที่แบ่ง
แล้วเกิดความพอดีเรียกว่า "optimal point" ซึ่งเป็นวิทยาศาสตร์การคำนวณ ทุกคนทุกกลุ่ม
ที่ได้รับส่วนแบ่งจะพอใจเพราะมีเหตุผล เช่น เงิน 6 บาท เมื่อแบ่งแล้ว ก. อาจจะได้ 1 บาท
ข. อาจจะได้ 2 บาท และ ค. อาจจะได้ 3 บาท เป็นต้น

2) มติทางการเมือง (Political aspect) เป็นวิธีการตัดสินใจของบุคคลโดย
ไม่มีหลักการใดที่แน่นอน เป็นไปตามความต้องการของผู้ตัดสินใจ เช่น การแบ่งเงิน 6 บาท
ก. อาจจะได้ 4 บาท ส่วน ข. และ ค. อาจจะได้คนละ 1 บาท

ฉะนั้น ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนา
ชนบท จึงจะใช้กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวเป็นกรอบความคิดในการศึกษา

เหตุผลที่ใช้กระบวนการกำหนดนโยบายนี้เป็นกรอบในการศึกษา

ประการแรก เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวได้แบ่งแยกขั้นตอนแต่ละขั้นตอนออกมา
อย่างชัดเจน เป็นขั้นตอนที่มีความต่อเนื่องกัน ตั้งแต่การชี้ปัญหา ไปจนถึงการวิเคราะห์นโยบาย
การทบทวนนโยบายว่าจะดำเนินนโยบายนั้นต่อไป หรือว่าจะยุตินโยบายนั้น จึงเป็นกระบวนการ
กำหนดนโยบายที่ครบวงจร ดังนั้น นโยบายที่ออกมาจึงมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้องและ
เป็นจริง

ประการที่สอง กระบวนการดังกล่าวยังได้พิจารณาถึงเวลา เพราะเวลาเป็นสิ่งที่ไม่
คงที่แน่นอน เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลง สถานการณ์และสภาพแวดล้อม

ก็จะเปลี่ยนไปด้วย ดังนั้น การตัดสินใจนโยบายเพื่อแก้ปัญหาอย่างเดียวกันในเวลาที่แตกต่างกันจะไม่เหมือนกัน มิติของเวลาจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางสถานการณ์ หรือ บางโอกาสที่อยู่ในภาวะฉุกเฉินหรือคับขัน อาจไม่มีเวลาเพียงพอให้พิจารณาข้อมูลข่าวสารใด่คืบคาน จะต้องรีบตัดสินใจแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่นั้นอย่างเร่งด่วน เพราะหากช้าเกินไปแล้วอาจเกิดความเสียหายที่ใหญ่หลวงขึ้นได้

ประการที่สาม กระบวนการนี้ได้พิจารณาถึงมิติทางเทคนิคหรือทางวิชาการ ควบคู่ไปกับมิติทางการเมืองด้วย ซึ่งในกระบวนการนี้มีความสำคัญมาก การกำหนดนโยบายนั้นตามปกติแล้วจะหาจุดพอดี (optimal point) ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายอย่างสูงสุด แต่ในบางครั้งผู้ตัดสินใจนโยบายจะไม่คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดดังกล่าว แต่จะตัดสินใจไปตามความต้องการของตนเองอันเป็นมติทางการเมือง ซึ่งการตัดสินใจแบบนี้จะพบเห็นได้มากในปัจจุบันที่ ไม่คำนึงถึงในแง่ของเทคนิควิชาการเลย

โดยสรุปแล้ว การศึกษาโดยใช้กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวสามารถครอบคลุมรายละเอียดและพิจารณาถึงการตัดสินใจนโยบายในแง่มุมที่กว้างขวางกว่า ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล ทฤษฎีการตัดสินใจแบบใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้น หรือทฤษฎีการตัดสินใจแบบผสมกันกรองก็ตาม และยังสอดคล้องกับข้อเสนอของ Charles L. Schultz ที่ว่า การพิจารณาขบประมาณเป็นเรื่องของการเมือง ไม่ใช่พิจารณาแต่เพียงประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงความสำเร็จทางการเมืองมาประกอบด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการจ้ดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นนโยบายทางการเมืองของไทยเพียงนโยบายเดียวที่ทำได้สำเร็จ การศึกษานี้จึงต้องการทราบถึงเบื้องหลังความสำเร็จของนโยบายนี้ ดังต่อไปนี้

1. ทิศนะการมองปัญหา นโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลออกมาก็เพื่อที่จะแก้ปัญหาซึ่งอาจจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น หรือปัญหาที่กำลังประสบอยู่ หรือป้องกันและแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้ ฉะนั้นการมองปัญหาจะต้องชี้ปัญหาที่แท้จริงออกมาให้ได้ ค้อย่างชัดเจนและถูกต้อง

จะได้ทราบสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาเพื่อที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างถูกต้อง การมองปัญหาจากหลาย ๆ ด้าน จากบุคคลฝ่ายต่าง ๆ จะทำให้ทราบถึงปัญหาในเรื่องเดียวกันได้อย่างกว้างขวาง เพราะแต่ละคนมีความชำนาญ ภูมิหลัง บทบาท สถานภาพ หน้าที่ และอื่น ๆ ที่แตกต่างกัน จึงทำให้มองปัญหาเดียวกันจากแง่มุมที่ต่างกัน การศึกษานี้จึงต้องการดูว่าบุคคลที่เป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย ฝ่ายปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย มองปัญหากันอย่างไร ซึ่งจะเป็นการมองปัญหาทั้งทางด้านวิชาการและทางด้านการเมืองไปพร้อมกัน

2. แนวทางที่จะใช้ในการแก้ปัญหา ผู้กำหนดนโยบายอาจคิดหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหามากมายทางก็ได้ เมื่อผู้กำหนดนโยบายหรือฝ่ายอื่น ๆ ได้ชี้ปัญหาออกมาแล้วได้เสนอแนวทางในการแก้ปัญหานั้นอย่างไร สามารถที่จะนำไปใช้แก้ไขปัญหานั้นหรือไม่ เพราะหากเสนอแนวทางที่เป็นไปไม่ได้ก็ไม่มีประโยชน์เพราะนำมาปฏิบัติไม่ได้ แนวทางที่เสนอมานั้นจะต้องสามารถนำมาใช้ได้และนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งใจไว้ เพื่อให้ทันนโยบายที่ตั้งไว้บรรลุผลสำเร็จ

3. การตัดสินใจเลือกนโยบาย แนวทางแต่ละแนวที่จะใช้แก้ปัญหานั้นจะให้ผลที่แตกต่างกันไปแล้วแต่ปัญหาที่ผู้เสนอแนวทางนั้นมองเห็นว่าเป็นอย่างไร สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายมองปัญหาอย่างไร มีจุดมุ่งหมายอะไร ก็มักจะตัดสินใจเลือกแนวทางให้เป็นไปตามนั้น บางครั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายอาจเป็นบุคคลคนเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกันก็ได้ แต่บางครั้งก็อาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มคนละกลุ่มก็ได้ การตัดสินใจเลือกนโยบายเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากเพราะเป็นการตัดสินใจเลือกว่าจะให้ใครได้และหรือให้ใครต้องสูญเสียประโยชน์หรือคุณค่า ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจจะเกิดความขัดแย้งกันระหว่างด้านเทคนิคหรือวิชาการกับด้านการเมืองขึ้นได้ เพราะนโยบายบางอย่างกำหนดออกมาตามหลักการอย่างดีแล้วแต่อาจจะไม่สามารถนำไปใช้ได้ ด้วยเหตุผลทางด้านการเมืองนโยบายนั้นก็ตกไป แต่บางครั้งก็อาจจะมีการหาจุดพอดีที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งทางด้านการเมืองและทางด้านวิชาการไปพร้อม ๆ กันได้ในกรณีที่ยุทธศาสตร์นั้นจำเป็นต้องปฏิบัติ และเหตุผลทั้งด้านการเมืองและทางด้านวิชาการต่างมีความสำคัญและหนักแน่นด้วยกันทั้งสองอย่าง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากเพราะจุดมุ่งหมายทางด้านการเมืองและทางด้านวิชาการมักจะไปในทิศทางที่ตรงกันข้าม จุดมุ่งหมายของผู้ตัดสินใจจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุดว่าต้องการอะไรก็จะเลือกนโยบายไปตามความต้องการนั้น

ขอบเขตของการศึกษา

นโยบายที่จะศึกษาในที่นี้คือ นโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท พ.ศ. 2518 โดยกำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้เพียง 3 ขั้นตอนเท่านั้น จะไม่ศึกษาครบทั้ง 6 ขั้นตอน เต็มกระบวนการ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยาวมาก สำหรับขั้นตอนที่จะศึกษา จะเริ่มจากการชี้ปัญหา ว่าปัญหาในขณะนั้นมีอะไรบ้าง ขั้นตอนการศึกษาหาทางเลือกต่าง ๆ จะดูว่ามีการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหามีอะไรบ้าง และขั้นการตัดสินใจ ว่ามีเหตุผลใดในการตัดสินใจเลือกนโยบายนี้ อันเป็นขั้นตอนสุดท้ายและเป็นจุดมุ่งหมายในการศึกษาของการศึกษานี้

สมมุติฐาน

นโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทถูกกำหนดขึ้นโดยความเชื่อและการผลักดันของผู้นำทางการเมือง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การต่อสู้เพื่อพยายามที่จะให้นโยบายที่เสนอขึ้นมาแล้วให้ได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติ มาตรการที่จะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นจะได้ทราบถึงการตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะกำหนดว่าจะให้ใครได้รับผลประโยชน์ ใครไม่ได้รับผลประโยชน์ สิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานในการเข้าใจนโยบายของรัฐนโยบายอื่นต่อไป

การนำเสนอวิทยานิพนธ์

การนำเสนอวิทยานิพนธ์นี้จะแบ่งออกเป็น 6 บท คือ

บทที่ 1 เป็นส่วนของสภาพปัญหา ความสำคัญของปัญหา ความเป็นมาของนโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท กรอบความคิด วัตถุประสงค์ และขอบเขตของการศึกษา
สมมุติฐาน

บทที่ 2 เป็นการนำเสนอถึงสถานการณ์ทางด้านต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ได้แก่ สถานการณ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และทางด้านอาหาร

บทที่ 3 เป็นการชี้ปัญหาที่มีอยู่ในขณะนั้นของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ทั้งนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และบุคคลอื่น ๆ

บทที่ 4 เป็นการนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ทั้งของฝ่าย รัฐบาลและแนวทางของบุคคลอื่น

บทที่ 5 เป็นการตัดสินใจเลือกนโยบายเพื่อนำไปใช้ในการแก้ปัญหาว่ามีเหตุผลและ จุดมุ่งหมายอย่างไร นโยบายที่ตัดสินใจเลือกไว้มีกำเนิดมาอย่างไร และจากใคร มีการต่อสู้กัน อย่างไรเพื่อให้นโยบายได้รับการยอมรับและนำมาปฏิบัติได้

บทที่ 6 เป็นส่วนของการวิเคราะห์ สรุป และข้อคิดเห็นบางประการ

วิธีการศึกษา

การศึกษาจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การชี้ปัญหา การกำหนดทางเลือกเพื่อแก้ไข ปัญหา และการตัดสินใจเลือกทางเพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 ส่วน คือ จากการค้นคว้า จากเอกสารทั้ง หนังสือ วารสาร หนังสือพิมพ์ และอื่น ๆ อีกส่วนหนึ่งใช้วิธีการ ไปสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ ทั้งนักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง ทั้ง ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในขณะนั้น จากนั้นก็นำข้อมูล 2 ส่วนนี้ มาทำการประมวลผลและศึกษา วิเคราะห์ อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาที่มีข้อจำกัดอยู่บางประการ คือ ประการแรก เกิดจาก วิกฤตการณ์ทางการเมือง กล่าวคือ ในขณะที่เริ่มทำการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ก็เกิดมี วิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งเกิดการยุบสภาในปี พ.ศ. 2529 ทำให้นักการเมืองต้องเตรียมตัวหาเสียงเพื่อการเลือกตั้ง และเมื่อการเลือกตั้งผ่านพ้นไปแล้ว ก็มีการเตรียมการจัดตั้งรัฐบาล การแถลงนโยบาย และการประชุมสภาในวาระต่าง ๆ มากมาย ทำให้การขอสัมภาษณ์นักการเมืองต้องหยุดชะงักและล่าช้าออกไป ปัญหาประการต่อมา คือ การ ติดต่อกับบุคคลที่จะขอสัมภาษณ์ต้องใช้เวลาดูติดต่อเป็น เวลานานกว่าจะได้รับอนุญาตให้เข้าสัมภาษณ์ ได้ มีการเลื่อนนัดบ่อยครั้ง และมีหลายรายที่ติดต่อไปแล้วก็ไม่ได้รับคำตอบกลับมา จึงต้องใช้วิธี การค้นคว้าเอกสารเข้ามาเทียบเคียงแทนเท่าที่จะทำได้

ในส่วนของการชี้ปัญหา เป็นการศึกษาถึงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นว่ามีปัญหาอะไรบ้าง มีใครเกี่ยวข้องบ้าง ซึ่งเป็นการมองปัญหาจากบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ทั้ง นักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และบุคคลทั่วไป ว่ามองปัญหาออกมาอย่างไร เพราะแต่ละคนมีสถานภาพ แนวความคิด ค่านิยมพื้นฐานและภูมิหลังทางด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างกันนี้ ทำให้สะท้อนให้เห็นความคิดของบุคคลนั้น ๆ ออกมาต่างกัน เพื่อจะได้ทราบปัญหาอย่างรอบด้านและปัญหาที่แท้จริง

ทางเลือกเพื่อการแก้ไขปัญหา เพื่อที่ว่าแต่ละฝ่ายทั้ง นักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และบุคคลอื่น ๆ มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร

การตัดสินใจเลือกนโยบาย เป็นการศึกษาถึงการตัดสินใจเลือกแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อนำไปแก้ปัญหามีอยู่ในขณะนั้นว่ามีเหตุผล และจุดมุ่งหมายในการกำหนดนโยบายอย่างไร ใครเป็นผู้กำหนดนโยบาย และมีวิธีการต่อสู้และดำเนินการอย่างไรเพื่อให้คนนโยบายนี้ได้รับการปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จ