

บทวิจารณ์หนังสือ

Public Expenditure Analysis

B.A. Sahni (editor)

Rotterdam University Press, 1972

260 pp. + index

ทฤษฎีและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยรายจ่ายของรัฐบาลนั้น เดิมทีเป็นที่สนใจเฉพาะในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ชาวยุโรป และความก้าวหน้าของสาขาวิชาแขนงนี้มีไม่สู้มาก ตราบจนกระทั่งมีการแปลข้อเขียนของนักเศรษฐศาสตร์ชาวยุโรปออกเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งได้รวมตีพิมพ์ไว้ในหนังสือของ R. A. Musgrave and A.T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance* (Macmillan, 1958) สาขาวิชานี้จึงเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีทฤษฎีและการวิเคราะห์เกี่ยวกับสินค้าสาธารณะ (Public Goods) และรายจ่ายรัฐบาล ปรากฏในตลาดวิชาการอย่างมากมาย จนยากที่จะตามอ่านอย่างทั่วถึงได้ นายบัลเบอร์ ซาห์นิ บรรณาธิการผู้รวบรวมหนังสือ *Public Expenditure Analysis* เล่มนี้ พยายามที่จะรวบรวมบทความและข้อเขียนเกี่ยวกับการวิเคราะห์รายจ่ายของรัฐบาลไว้ในเล่มเดียวกัน โดยได้เขียนบทนำชี้ให้เห็นถึงรูปแบบ วิธีการ และขอบเขตของการวิเคราะห์รายจ่ายรัฐบาลเท่าที่ปรากฏในงานเขียนของนักเศรษฐศาสตร์อย่างกว้างๆ บทความที่รวบรวมตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ สามารถจำแนกได้เป็น 2 จำพวก จำพวกแรกเน้นถึงการวิเคราะห์รายจ่ายของรัฐบาลที่ควรจะเป็น (Normative Aspects of Public Expenditure Analysis) อันประกอบด้วยบทความและงานเขียนของ นายแอน ทินเบอร์เกน นายริชาร์ด มัสเกรฟ นายฟรานซิส บาเตอร์ นายพอล แชมมวลลสัน นายเจ. จี. เฮด และนายซี.เอ็ม.ทีเบอร์ต์ จำพวกที่สองเน้นถึงการวิเคราะห์ปัจจัยที่กำหนดระดับรายจ่ายของรัฐบาล (Positive Aspects of Public Expenditure Analysis)

นับตั้งแต่ยุคสมัยของนายอาดัม สมิท บิดาแห่งวิชาเศรษฐศาสตร์ มาจนกระทั่งระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การวิเคราะห์บทบาทและรายจ่ายของรัฐบาลมักปรากฏในงานเขียนของนักเศรษฐศาสตร์ยุโรป มากกว่านักเศรษฐศาสตร์อเมริกัน ในบรรดางานเขียนของนักเศรษฐศาสตร์ชาวยุโรปด้วยกันนั้น ปรากฏว่า มีการเน้นขอบเขตของการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันโดยเด่นชัดระหว่างนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษกับนักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลี ในขณะนี้นักเศรษฐศาสตร์ในสำนักคลาสสิกอังกฤษ อาทิเช่น นายแมกคัลล็อก นายเจมส์ สจ๊วต มิลล์ และนายจอห์น สจ๊วต มิลล์ ถือว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นงานส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินและกระบวนการทางการเมือง นักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลี อาทิเช่น นายบาโรเน (Barone) นายเดอ วิตติ เดอ มาร์โก (De Vitti de Marco) นายมาสโซลา (Maszola) นายมอนติมาร์ตินิ (Montemartini) และ

นายปานตาลีโอนี (Pantaleoni) กลับถือว่า การวิเคราะห์รายจ่ายรัฐบาลเป็นองค์ประกอบของการวิเคราะห์ระบบการคลัง (Fiscal Analysis) ครอบคลุมกระทั่งอุปสรรคแห่งภาษาถูกจัดหมดไป การสื่อความคิดระหว่างนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มเองไกลแซกชันกับนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มภาษาอื่นจึงเป็นไปอย่างราบรื่นมากขึ้น การวิเคราะห์รายจ่ายรัฐบาลจึงมีมากขึ้น และมีได้ถือว่า การวิเคราะห์รายจ่ายรัฐบาลอยู่นอกขอบข่ายงานของนักเศรษฐศาสตร์อีกต่อไป การจำแนกวิธีการวิเคราะห์รายจ่ายรัฐบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ การวิเคราะห์ระดับรายจ่ายรัฐบาลที่ควรจะเป็น (Normative Aspects) กับการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดระดับรายจ่ายรัฐบาล (Positive Aspects) จึงนับเป็นการจำแนกที่เหมาะสม เพราะช่วยแยกแยะให้เห็นโดยกระจ่างชัดว่า การวิเคราะห์ใดบ้างที่อาศัยพิจารณาณส่วนบุคคล

การวิเคราะห์ระดับรายจ่ายรัฐบาลที่ควรจะเป็นนั้นส่วนหนึ่งเป็นการวิเคราะห์การจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล (Inter-sector Allocation of Resources) กล่าวคือ มุ่งหาคำตอบว่า ภาคเอกชนและภาครัฐบาลควรจะได้รับจัดสรรทรัพยากรปริมาณเท่าใดจึงจะทำให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุด ดังนั้น ผลการวิเคราะห์เรื่องนี้จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กำหนดสวัสดิภาพของสังคม (Social Welfare Function) ในการวิเคราะห์ช่วงนี้ นักเศรษฐศาสตร์จำเป็นต้องใช้พิจารณาณส่วนบุคคลเลือกเน้นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสวัสดิภาพของสังคม และเลือกกล่าวถึงปัจจัยที่กำหนดการเลือกของสังคม (Social Choice) เท่าที่ผ่านมา การวิเคราะห์ในเรื่องนี้อาจจำแนกออกเป็น 3 วิธีใหญ่ ๆ คือ

วิธีที่หนึ่ง Pure Individualistic Approach อาศัยแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลี 2 นาย คือ นายปานตาลีโอนี และนายเดอ วิตตีเดอมาร์โก ซึ่งถือว่า การเลือกของสังคมจักต้องเป็นไปตามการเลือกของปัจเจกชน การใช้จ่ายของรัฐบาลจะต้องสนองความพึงพอใจของปัจเจกชน ความเป็นราชาของผู้บริโภค (Consumer Sovereignty) จะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาล แนวความคิดดังกล่าวนี้ปรากฏในทฤษฎีของนายริชาร์ด มัสเกรฟ และนายพอล แซมมวลสัน

วิธีที่สอง Pure Collective Approach อาศัยแนวความคิดของนายบาโรเน นายมาสโซลา และนายมอนติมาร์ตินิ ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลีทั้งสามนาย การวิเคราะห์ในแนวนี้ถือว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อก่อให้เกิดสวัสดิภาพสูงสุดแก่สังคม ไม่จำเป็นจะต้องเป็นไปเพื่อสนองความพอใจของปัจเจกชน ทั้งนี้เนื่องจากความพึงพอใจของปัจเจกชนนั้นอาจเกิดจากความไม่รู้ซึ่งถึงประโยชน์อย่างแท้จริงของสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องทำตัวเป็น “คุณพ่อรู้ดี” ในการกำหนดว่า อะไรเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม การวิเคราะห์วิธีนี้ในบางครั้งจึงเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า *Public Interest Approach* ซึ่งปรากฏในงานเขียนของเกอร์ฮาร์ด โคลม์ (Gerhard Colm) ชาร์ลส์ ลินด์บลอม (Charles Lindblom) และอารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky)

วิธีที่สาม Para Individualistic (Para Collective) Approach ถือว่า การตัดสินใจ กำหนดนโยบายใดๆของรัฐบาลมุ่งสนองความต้องการของปัจเจกชนเป็นสำคัญ เพียงแต่การเลือกของสังคมเป็นผลจากปฏิกริยาที่มีต่อกันระหว่างสถาบันการคลังที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายกับพฤติกรรมในการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดของปัจเจกชน กลุ่มบุคคลที่เป็นรัฐบาลที่ดี และกลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ดี ล้วนต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด และในการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดของกลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายเหล่านี้ จำเป็นต้องดำเนินการสนองความต้องการของประชาชน อาทิเช่น รัฐบาลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยต้องใช้จ่ายเงินไปในทางที่จะทำให้พรรคการเมืองของตนได้รับคะแนนเสียงข้างมากในรัฐสภาในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพื่อจักได้ครองอำนาจการเมืองสืบต่อไป การวิเคราะห์ในแนวนี้นปรากฏในงานเขียนของ นายแอนโทนี ดาวน์ส์ (Anthony Downs) นายเจมส์ บูคานัน (James Buchanan) นายโรแลนด์ แมกคีน (Roland McKean) และนายกอร์ดอน ทัลล็อก (Gordon Tullock)

ในการวิเคราะห์การจัดสรรทรัพยากรในระดับที่ดีเลิศระหว่างภาคเอกชนกับภาค รัฐบาล (Optimal Inter-sector Allocation of Resources) นักเศรษฐศาสตร์อาจใช้วิธีการวิเคราะห์ ดุลยภาพทั่วไป (General Equilibrium Analysis) ดังเช่นงานของนายพอล แซมมวลสัน หรือใช้วิธีการวิเคราะห์ดุลยภาพเฉพาะส่วน (Partial Equilibrium Analysis) ดังเช่นงานของนายริชาร์ด มัสเกรฟ

เราย่อมหวังไม่ได้ว่า หนังสือรวมบทความที่มีความหนาจำกัดเช่น *Public Expenditure Analysis* เล่มนี้จะสามารถบรรจุบทความและข้อเขียนที่เป็นตัวแทนของการวิเคราะห์แต่ละวิธี ได้ทั้งหมด ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจเลยว่า บทความที่เลือกมาตีพิมพ์รวมไว้จะไม่เอนเอียงไปข้างหนึ่งข้างใด ดังจะเห็นได้ว่า บทความในภาคที่สอง ซึ่งว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลนั้น เน้นการวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไป ไม่ปรากฏว่ามีบทความใดเลยที่ใช้วิธีการวิเคราะห์ดุลยภาพเฉพาะส่วน นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกของสังคม (Social Choice) แม้ว่าบทความที่นำมาตีพิมพ์นี้ จะเลือกใช้ Pure Individualistic Approach แต่บรรณาธิการผู้รวบรวม ก็พยายามถ่วงดุลด้วยการนำบทความที่กล่าวถึงความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market Failure) มาตีพิมพ์ควบคู่กันไป (บทความของนายฟรานซิส บาเตอร์) ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีบทความใดที่นำมาตีพิมพ์รวมไว้ในหนังสือเล่มนี้ใช้ Para Individualistic (Para Collective) Approach โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของนายเจมส์ บูคานัน และนายแอนโทนี ดาวน์ส์ ซึ่งทำให้องค์ประกอบของหนังสือขาดความสมดุลอย่างมาก บรรณาธิการผู้รวบรวมหนังสือนี้ประจักษ์แก่ใจดี ดั่งถ้อยแถลงที่ปรากฏในคำนำ แต่อย่างไรก็ตาม นำเห็นใจบรรณาธิการอยู่น้อย เพราะไม่แต่วิธีการวิเคราะห์จะมีแตกต่างกันเท่านั้น หากทว่าปริมาณของข้อเขียนก็ยิ่งมากมายมหาศาล จนยากแก่การ

เลือกนำมาตีพิมพ์รวมไว้ในหนังสือที่มีขนาดจำกัดเช่นนี้ได้ ทางออกของปัญหานี้น่าจะอยู่ที่การมอบหมายให้ใครคนหนึ่งคนใดเขียนบทสำรวจวิวัฒนาการของแนวคิดที่อาศัยวิธีการวิเคราะห์ต่างๆ (Survey Articles) ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ได้บทความขนาดกระทัดรัดที่มีเนื้อหาครอบคลุมอย่างทั่วถึงแล้ว ยังช่วยให้ผู้อ่านได้เห็นภาพเกี่ยวกับวิวัฒนาการของแนวความคิดแต่ละแนวได้เด่นชัดยิ่งขึ้นอีกด้วย บทบาทที่บรรณาธิการผู้รวบรวมเขียนขึ้นในหนังสือเล่มนี้ ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวไม่มากนักน้อยเสียแต่ว่าสั้นและรวบรัดเกินไป

ส่วนการวิเคราะห์ปัจจัยที่กำหนดระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น โดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นการศึกษาจากสภาพที่เป็นจริงในโลก (Empirical Studies) ข้อสมมติหรือ “กฎ” เกี่ยวกับระดับและรูปแบบของการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งมักจะกล่าวขวัญถึงก็คือ Wagner’s Hypothesis และ Peacock-Wiseman Hypothesis หนังสือเล่มนี้ได้ตัดตอนข้อเขียนของนายอลัน พิค็อก และนายแจ็ก ไวส์แมน มาตีพิมพ์ไว้ ขณะเดียวกันก็ได้นำบทความเรื่อง “On the Empirical Testing of Wagner’s Law” ของ I. J. Goffman มาตีพิมพ์ไว้เป็นตัวแทนของ Wagner’s Hypothesis แต่โดยที่บทความดังกล่าวนี้มุ่งวิพากษ์วิจารณ์วิธีการทดสอบความถูกต้องของ Wagner’s Hypothesis จึงไม่อาจช่วยให้เข้าใจข้อสมมติหรือ “กฎ” ของนายวากเนอร์ได้คืบคั้น ในความเห็นของผู้วิจารณ์บทความเรื่อง “Wagner’s Law of Public Expenditure : Do Recent Cross-Section Studies Confirm It?” ของ V.P. Gandhi ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร *Public Finance* (1971) หรือเรื่อง “Wagner’s Law of Expanding State Activity” ของ R.M. Bird ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร *Public Finance* (1971) น่าจะนำมารวมไว้ในหนังสือเล่มนี้ มากกว่าบทความของ นายกอฟแมน

สำหรับงานวิจัยเกี่ยวกับรายจ่ายของรัฐบาลนั้นมักจะปรากฏในลักษณะหนึ่งลักษณะใดในสองลักษณะต่อไปนี้ คือ

1. Expenditure-determining Studies ซึ่งมุ่งศึกษาว่า ปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลในการกำหนดระดับและรูปแบบการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยทั่วไป งานวิจัยในแนวนี้นี้มักจะพยายามหาความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายของรัฐบาลกับตัวแปรค่าต่อไปนี้ คือ

- (ก) ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (ข) สงครามและวิกฤติการณ์ในสังคม
- (ค) ประเภทของระบบเศรษฐกิจ

ในการนี้ ถือว่าปัจจัยข้างต้นนี้เป็นตัวแปรค่าอิสระ (Independent Variable) ส่วนรายจ่ายของรัฐบาลเป็นตัวแปรค่าตาม (Dependent Variable) งานวิจัยที่ใช้วิธีการในแนวนี้นี้มีอยู่มากมาย (นอกเหนือไปจากงานของนายอะคอล์ฟ วากเนอร์ และของนายอลัน พิค็อก กับนายแจ็ก ไวส์แมน) หนังสือเล่มนี้เลือกเอาบทความของ นายริชาร์ด ธอร์น (R.S. Thorn) และนายเฟรดเดอริก

ไพร์เออร์ (F.L. Pryor) มาตีพิมพ์ไว้ โดยที่มองข้ามความสำคัญของงานเขียนของนายริชาร์ด มัสเกรฟ ใน *Fiscal Systems* ซึ่งพยายามวิเคราะห์ความสำคัญของทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล

2. Expenditure-dependent Studies ซึ่งพยายามศึกษาว่า การใช้จ่ายของรัฐบาล ก่อผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง ในกรณีนี้ถือว่า รายจ่ายรัฐบาลเป็นตัวแปรค่าอิสระ และ ปัจจัยอื่น ๆ เป็นตัวแปรค่าตาม ข้อเขียนในแนวนี้นี้ไม่มีปรากฏในหนังสือเล่มนี้เลย

ความไม่สมดุลของหนังสือเล่มนี้มีอยู่มาก เมื่อคำนึงถึงว่า ไม่ปรากฏว่ามีข้อเขียน เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Cost-Benefit Analysis แต่เมื่อคำนึง ถึงข้อเท็จจริงที่ว่า งานเขียนเกี่ยวกับ Cost-Benefit Analysis หลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายของรัฐบาลมี อยู่มากมายมหาศาลแล้ว ก็คงจะเป็นการยากลำบากที่จะได้เห็นความสมดุลของหนังสือรวมบทความ ในแขนงวิชาที่รวดเร็วอย่างรวดเร็วจนนี้ อย่างไรก็ตาม หากจะมีการนำบทสำรวจแนวความคิดทาง เศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับเรื่องนี้ อาทิเช่น บทความอันลือชื่อของ Prest and Turvey, “Cost-Benefit Analysis : A Survey” *Economic Journal* (1965) หรือบทความของ Otto Eckstein, “A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria” in *Public Finance : Needs, Sources and Utilization* (Princeton University Press, 1961) หรือบทนำ Richard Layard, *Cost-Benefit Analysis* (Penguin, 1972) ก็ย่อมจะทำให้หนังสือเล่มนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น ไม่มากก็น้อย

ตามถ้อยคำของบรรณาธิการผู้รวบรวม หนังสือเล่มนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็น หนังสืออ่านประกอบสำหรับผู้สนใจศึกษาการใช้จ่ายของรัฐบาลและเป็นหนังสืออ่านเพิ่มเติม สำหรับนักศึกษาวิชาการคลัง วิชาการพัฒนาเศรษฐกิจ และวิชาการระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ แต่เมื่อ พิจารณาจากความยากง่ายของบทความที่ตีพิมพ์รวมไว้ในหนังสือเล่มนี้แล้ว หนังสือเล่มนี้ไม่สู้ จะเหมาะกับนักศึกษาเศรษฐศาสตร์ในเมืองไทยนัก ข้อดีของหนังสือเล่มนี้ นอกเหนือจากบทนำ ซึ่ง พยายามแยกแยะวิธีการวิเคราะห์รายจ่ายรัฐบาลอย่างกระชับแล้ว รายชื่อหนังสือและบทความ เกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งตีพิมพ์เป็นภาคผนวกของหนังสือเล่มนี้ นับเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง สำหรับผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องนี้ต่อไป

ที่มา ตีพิมพ์ใน *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 5 เล่มที่ 2 (ตุลาคม 2518 – มกราคม 2519)

หน้า 189-192