

ผันผวน ค่อยเป็นค่อยไป หรือแทบไม่เปลี่ยนแปลง ? :
การศึกษาเบื้องต้นว่าด้วยทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ
กับงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2503-2565*

Drastic, Incremental, or Static? : An Exploratory Study
of Punctuated Equilibrium Theory in Thailand's
Public Expenditure (1960-2022)

ภาวิณี ช่วยประคอง**

Pawinee Chuayprakong***

ณัชพล เมธมาลี****

Nutchapon Metmaolee*****

บทความนี้

Received

11 มกราคม 2567

Revised

15 กุมภาพันธ์ 2567

Accepted

27 กุมภาพันธ์ 2567

บทคัดย่อ

แนวคิดและทฤษฎีรวมทั้งการวิจัยที่ผ่านมาเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปแบบค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตาม การวิจัยในปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายในระยะยาวนั้นมีความคงที่แน่นอนหรือแทบไม่เปลี่ยนแปลง แต่ในบางเวลาท่ามกลางความแน่นอนดังกล่าวมักจะเกิดความผันผวนหรือการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงเกิดขึ้น กล่าวคือมีได้เปลี่ยนแปลงในระดับที่เหมาะสมและทันการณ์กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ หรือสะท้อนความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณที่มีลักษณะเด่นทั้งสองประการนี้เป็นไปตามทฤษฎีที่เรียกว่าทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพที่เป็นไปตามพื้นฐานการตัดสินใจด้วยความเห็นเหตุเป็นผลแบบจำกัดและตัวแบบถึงขยะ

* ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.)

*** Assistant Professor, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (Ph.D.)

**** นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

***** Master of Public Administration Student, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

อนึ่ง เพื่อพรรณนาการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายในระยะยาวของประเทศไทย

การวิจัยนี้จึงตั้งคำถามว่า “การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร และการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ” โดยการจัดเก็บข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีรายหน่วยงานหรือรายการกระทรวงตั้งปีงบประมาณ พ.ศ.2503-2565 แล้วใช้สถิติเชิงพรรณนาและสถิติเชิงอนุมานวิเคราะห์ข้อมูลงบประมาณดังกล่าว ซึ่งจากผลวิเคราะห์ข้อมูล พบว่างบประมาณรายจ่ายรายหน่วยงานของประเทศไทยไม่ได้เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามที่ทฤษฎีการวัณวรรคของดูลยภาพ ยกเว้นเพียงรายจ่ายของกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้ หน่วยงานหรือแผนงานที่พบความผันผวนของงบประมาณรายจ่ายอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ งบรัฐวิสาหกิจ งบกลาง และงบยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งเป็นงบประมาณที่ครอบคลุมหลายพื้นที่และหลายประเด็นปัญหา หรือไม่ได้พุ่งเป้าเพื่อนโยบายใดนโยบายหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนหรือในระดับที่เหมาะสมและทันการณั้้น การส่งเสริมบทบาทของกลุ่มเครือข่ายผู้ผลักดันนโยบายเพื่อให้เป็นผู้เฝ้าดูความเป็นไปของประเด็นและนโยบายสาธารณะอย่างใกล้ชิด รวมทั้งสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้กำหนดนโยบายหรือตัวแสดงต่างๆ ในระบบการเมืองได้ตามครรลองประชาธิปไตย อาจช่วยเพิ่มการกระจาย วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลในประเด็นนโยบายได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งในท้ายที่สุดจะสามารถลดระดับความคงที่แน่นิ่งหรือความผันผวนรุนแรงของงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือส่งเสริมให้ระบบการเมืองตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนผ่านระบบงบประมาณได้อย่างเหมาะสมและทันการณั้้นได้มากขึ้นไม่มากก็น้อย

คำสำคัญ: งบประมาณ, ทฤษฎีการวัณวรรคของดูลยภาพ, นโยบายสาธารณะ

Abstract

Previous studies have argued that changes in annual budgets are incremental. Nonetheless, recent research finds that over the long run, annual public budgets feature both stasis and punctuation. Stasis and punctuation represent underreaction and overreaction, respectively, to the social, political, and economic environment, as well as to citizens' preferences. This pattern of budget changes aligns with the assumptions of Punctuated Equilibrium Theory, which highlights bounded rationality and the garbage can model. To test this theory in the context of Thailand's public expenditure, this study asked the following questions: "How do Thailand's annual budgets change over a long period, and which spending categories experience punctuations more frequently than others?"

To answer these questions, this study conducted a quantitative analysis using both descriptive and inferential statistics to analyze Thailand's budget data. The results confirm that Thailand's public expenditure over an extended period exhibits both stasis and punctuation, consistent with the assumptions of Punctuated Equilibrium Theory for all spending categories, except for the annual budgets of the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Labor, and Ministry of Social Development and Human Security. Additionally, spending categories that experienced more punctuation than others include public enterprises, provincial strategy, and unallocated funds. These categories share common characteristics, such as covering a wide range of policy contexts and not focusing on specific policy areas. Some policy recommendations include encouraging policy advocacy groups to actively take on the roles of watchdogs and policy analysts. As integral parts of democracy and democratic development, these roles can promote more effective information processing, dissemination, and deliberation among all stakeholders. This, in turn, can lead to higher levels of attention and commitment from policymakers and budget actors, ensuring timely and proportionate responses to political, social, and economic circumstances, as well as citizens' preferences.

Keywords: Budgets, Punctuated Equilibrium Theory, Public policy

บทนำ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการทางการเมืองที่สลับซับซ้อน ทั้งนี้เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเป็นเวทีนโยบาย (policy venue) ที่มีตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) จำนวนมาก และต่างคนต่างมีผลประโยชน์ที่หลากหลายมาต่อรองหรือสมยอมประโยชน์ระหว่างกันและกันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้นแล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก จึงต้องใช้ข้อมูลจำนวนมากและใช้ระยะเวลายาวนานเพื่อดำเนินการให้สมาชิกรัฐสภาศึกษาอภิปราย และพิจารณาเห็นชอบในท้ายที่สุด อนึ่ง ด้วยกระบวนการต่อรองผลประโยชน์ที่เข้มข้นและซับซ้อน ประกอบกับข้อจำกัดด้านเวลาของผู้กำหนดนโยบายที่จะต้องพิจารณาข้อมูลจำนวนมาก ทำให้ทั้งนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายเองเชื่อว่าผลลัพธ์ของกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง หรือมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ เป็นไปตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน มีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาในระยะยาวแล้วนั้น งบประมาณรายจ่ายประจำปีมิได้เป็นไปตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปอย่างชัดเจน แต่เป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ (Punctuated Equilibrium Theory) มากกว่า กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีคุณภาพในระยะเวลายาวหรือแทบจะไม่เปลี่ยนแปลงเป็นระยะเวลาหลายปี แต่เมื่อมีเหตุการณ์สำคัญหรือแรงกดดันทางการเมือง

เศรษฐกิจ หรือสังคม เหตุการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อดุลยภาพที่เคยมีมา และทำให้กระบวนการงบประมาณรวมถึงผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา

ทิศทางการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยในปัจจุบันครอบคลุมเนื้อหาหลัก 4 ประการ ได้แก่ (1) ลักษณะเฉพาะและรายละเอียดของกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย (การวางแผน การพิจารณา การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ) (ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน, 2562, น. 99; ศิวีไล ชยางกูร, 2562, น. 606-608; ศุภพิชญ์ มวลตะคุ และศิริลักษณ์ เหล่าจันทาม, 2563, น. 215-216) (2) ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบและกระบวนการงบประมาณ (กฤติธิดา เกิดลาภผล, 2562, น. 57) (3) การจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม เช่น ความเหลื่อมล้ำ (มนตรี โสคติยานุรักษ์ และเบญจพล เรียบร้อย, 2562, น. 569) สังคมสูงวัย (เดชาวัต คงคาน้อย, บรรพต วิรุณราช และธิตต์ ดริศิริโชติ, 2562, น. 242) คุณภาพของบริการสาธารณสุข (โกสินทร์ เตชะนิยม และเฉลิมชัย กิตติศักดิ์ นาวิน, 2564, น. 1) เป็นต้น แต่การศึกษาวิจัยงบประมาณในระยะยาวของประเทศไทยในปัจจุบันมีไม่มากนัก ทั้งนี้ ยกเว้นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศปี พ.ศ.2543-2562 (ไพศาล บรรจุสุวรรณ์, 2563, น. 39-40) การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองที่มีผลต่องบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปในระหว่างปี พ.ศ.2541-2562 (พิชิตชัย กิ่งพวง,

2566, น. 80) และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระดับกรมของรัฐบาลไทยระหว่างปี พ.ศ.2548-2559 ที่ระบุว่า การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปสามารถอธิบายแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในภาพรวมได้จำกัด (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ, 2559, น. 243)

อย่างไรก็ดี การวิจัยในปัจจุบันยังมิได้ศึกษางบประมาณรายจ่ายในระยะยาวนาน (มากกว่า 50 ปี) และมิได้พิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในระยะยาวนั้นเป็นไปในลักษณะใด กล่าวคืออาจเป็นไปตามสมมติฐานของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ อีกทั้งการศึกษาวิจัยที่ใช้ทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพเป็นหลักสำหรับอธิบายปรากฏการณ์ด้านการคลังและงบประมาณในระดับแผนงานนั้นมักใช้ประเทศพัฒนาแล้วเป็นกรณีศึกษา เช่น สหรัฐอเมริกา (Jones, Baumgartner, & True, 1998, p. 7; Park & Sapotichne, 2020, pp. 904-905) กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (Fernández-i-Marín, Hurka, Knill & Steinebach, 2019, p. 3) ฮังการี (Sebö, Balázs, & Molnár, 2022, pp. 10-15; Sebök & Berki, 2018, p. 589) เบลเยียม (Walgrave & Varone, 2008, pp. 365-366) เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน การศึกษาวิจัยในลักษณะเดียวกันที่มุ่งอธิบายงบประมาณของประเทศกำลังพัฒนามีอยู่จำนวนจำกัด ตัวอย่างเช่น เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Xiao, Wang & Liu, 2020, p. 873) เนปาล (Guragain & Lim, 2019, p. 493) ฯลฯ ทำให้การจัดสรรงบประมาณระยะยาวทั้งในภาพรวมและรายแผนงานของกลุ่มประเทศอาเซียนรวมทั้งประเทศไทย

ยังมิได้ศึกษาวิจัยด้วยทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การศึกษานี้ตั้งคำถามวิจัยว่า “(1) การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร และ (2) การเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ”

จุดมุ่งหมายหลักของการศึกษานี้มีทั้งหมดสองประการ กล่าวคือ (1) พรรณนาลักษณะการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในระยะยาว และ (2) ระบุถึงแผนงานที่มีความผันผวนหรือที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สำคัญ การกีดกันทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงสังคมมากกว่าแผนงานอื่นๆ ตามลำดับของคำถามวิจัย โดยเก็บข้อมูลจากเอกสารงบประมาณหรือข้อมูลสาธารณะที่มีอยู่แล้ว (research from available data) และวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวด้วยสถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) เพื่อให้เข้าใจลักษณะเด่นของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในระยะยาวได้ในเบื้องต้น รวมทั้งใช้สถิติเชิงอนุมาน (inferential statistics) สำหรับเปรียบเทียบระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณเพื่อให้สามารถระบุได้ว่ารายจ่ายหน่วยงานหรือแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ

ประโยชน์ที่ได้จากผลการศึกษานี้มีประโยชน์สามประการ ได้แก่ (1) การพิสูจน์ความตรงภายนอก (external validity) ของทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพที่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีในหลายประเทศได้เป็นอย่างดีนั้น สามารถอธิบายข้อมูลในลักษณะเดียวกันของประเทศไทย

ได้หรือไม่ อย่างไร (2) ภาพรวมพลวัตการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายรายแผนงานของประเทศไทยในระยะยาว หรือ 62 ปี กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ.2565 และ (3) เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาเบื้องต้น (exploratory study) การวิจัยนี้จึงเสนอประเด็นที่ควรศึกษาวิจัยอย่างละเอียดในอนาคตด้วย ทั้งนี้พิจารณาจากประเภทหรือลักษณะเด่นของแผนงานที่มักมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณบ่อยครั้งหรือผันผวน

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิด

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบของการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และลักษณะการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งทั้งสองส่วนจะประกอบเข้าด้วยกันเพื่อการตั้งสมมติฐานสำหรับการพิสูจน์ผ่านระเบียบวิธีวิจัยในหัวข้อต่อไป

รูปแบบการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ บทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของกระบวนการและตัวแสดงทางนโยบายได้แก่การตัดสินใจ (decision makings) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากรส่วนรวม ว่ารัฐจะจัดสรรให้ใคร ได้รับอะไร เวลาไหน และอย่างไร (Lasswell, 1936, p. 1) แต่กระบวนการพิจารณา วิเคราะห์ อภิปราย รวมทั้งระบุทางเลือกนโยบายของระบบการเมืองและการบริหารก็มักจำเป็นที่จะไปเป็นไปตามเหตุและผลเพียงอย่างเดียวเสมอไป ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ในภาพรวมแล้วนั้น ประเภทการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นมี 3 รูปแบบดังต่อไปนี้

ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคมและประชาชน การตัดสินใจใดๆ ของสถาบันทางการเมือง (political institution) หน่วยงานหรือองค์กร (organization) และผู้กำหนดนโยบาย (policymaker) จำเป็นต้องวิเคราะห์ปัญหาอย่างละเอียด คำนึงถึงข้อมูลหลักฐาน เสาะหาแนวทางที่เป็นไปได้สำหรับการแก้ไขปัญหา วิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละแนวทาง และในท้ายที่สุดจึงจะตัดสินใจเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีต้นทุนน้อยที่สุดแต่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนมากที่สุด ซึ่งกระบวนการตัดสินใจดังกล่าวนี้เป็นไปตามสมมติฐานของกลุ่มทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice or Rational Choice) (Buchanan & Tullock, 1962, p. 72; Hindmoor, 2006, p.1)

การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) ในความเป็นจริง ผู้กำหนดนโยบายซึ่งเป็นฟันเฟืองสำคัญของการตัดสินใจทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่มระดับองค์กร และระดับสังคมนั้น มีเงื่อนไขและความจำกัดทั้งด้านเวลา ทรัพยากร และความสามารถในการประมวลผลข้อมูล ส่งผลให้การตัดสินใจอยู่ภายใต้ความเป็นเหตุเป็นผลแบบจำกัด (Bounded Rationality) (Simon, 1957, pp. 84-92) กล่าวคือ การตัดสินใจไม่ได้เป็นไปตามความเป็นเหตุเป็นผลแบบสมบูรณ์ (Rational-Comprehensive or Root Method) (Lindblom, 1959, pp. 80-81) ตามที่ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะกล่าวไว้ เพราะกระบวนการการตัดสินใจภายในนโยบายสาธารณะนั้นเต็มไปด้วยเป้าหมายที่ไม่ชัดเจนและมักขัดแย้งกันเอง อีกทั้งเป้าหมายเหล่านี้กับแนวทางการแก้ไขปัญหา กลับกลายเป็นสิ่งเดียวกันหรือ

ปะปนกันจนแยกไม่ออก จนทำให้สุดท้ายแล้ว ทางเลือก
ที่ดีที่สุดฉบับนี้ ได้แก่ ทางเลือกที่ทุกคนหรือทุกกลุ่ม
ผลประโยชน์พอยอมรับร่วมกันได้ (agreeing or
satisfying) (Lindblom, 1959, pp. 81–87) กล่าวคือ
ผู้กำหนดนโยบายมักวิเคราะห์เพียงทางเลือกที่คุ้นเคยอยู่แล้ว
เพียงไม่กี่ทางเลือก และมุ่งความสนใจไปที่เป้าหมายหรือ
ผลลัพธ์เพียงบางประการ และมีได้พิจารณาผลประโยชน์
ในภาพรวมของทุกกลุ่มในสังคม (Disjointed
Incrementalism) (Lindblom, 1979, pp. 517–518)
อีกทั้งการวิเคราะห์เหล่านี้ยังเกิดขึ้นแบบแยกส่วนหรือ
หน่วยงานในหน่วยงานมันหรือที่เรียกว่าเป็นเบี้ยหัวแตก
(fragmentated) เพื่อให้สามารถตัดสินใจได้ทันเวลาและ
ลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ
กระบวนการตัดสินใจของระบบการเมืองจึงมักอ้างอิงหรือ
ยึดผลของการตัดสินใจในปีที่ผ่านมาเป็นหลัก ส่งผลให้
การตัดสินใจของระบบการเมืองในปัจจุบันจึงไม่แตกต่าง
ไปจากปีที่ผ่านมามากนัก

การตัดสินใจตามตัวแบบถังขยะ (Garbage Can Model)
ตัวแบบนี้อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ
(Cohen, March & Olsen, 1972, pp. 1–2) และอธิบาย
การตัดสินใจที่ตรงกันข้ามกับความเป็นเหตุเป็นผลว่าเกิดขึ้น
เนื่องจาก (1) เป้าหมายหรือความพึงพอใจของบุคคล
แต่ละกลุ่มมักแตกต่างกัน ขัดแย้งกัน หรือเปลี่ยนแปลง
กลับไปกลับมา เมื่อเวลาผ่านไป (problematic
preferences) (2) วิธีการแก้ไขปัญหาหรือวิธีการดำเนินการ
ที่ไม่ชัดเจน (unclear technology) อันเนื่องมาจาก
ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นมีความเร่งด่วนรุนแรง อันทำให้ต้อง
ทดลองใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาใหม่ที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อน

(trial-and-error procedures) และ (3) การมีส่วนร่วม
ของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่แปรผันไป
ตลอดเวลา (fluid participation) ทั้งทางด้านตัวบุคคล
เวลา ความพยายาม ความใส่ใจต่อประเด็นปัญหา และ
บทบาทการมีส่วนร่วมในระหว่างการประชุมหารือต่างๆ
ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดต่อการตัดสินใจทั้งหมดเหล่านี้
ทำให้ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาสังคมหรือผลการตัดสินใจ
มิใช่ “ปัญหาที่มองหาทางออก” แต่มักเป็น “ทางเลือกที่
มองหาปัญหา” (a collection of choices looking for
problems) กล่าวคือทางออกของปัญหาเป็นตัวแทนของ
อารมณ์ความรู้สึกที่เข้ากับสถานการณ์ หรือเป็นทางออก
ที่น่าเสนอโดยปัจเจกบุคคลซึ่งคอยเฝ้ามองและรอโอกาส
ที่จะเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ การเปลี่ยนแปลง
การตัดสินใจหรือวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากเดิม
อย่างสิ้นเชิงจึงเกิดขึ้นด้วยเหตุดังกล่าว

**ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณราย
จ่าย** รายจ่ายสาธารณะ (public expenditure) ถือเป็น
ผลลัพธ์ของกระบวนการตัดสินใจในนโยบาย
สาธารณะที่สำคัญอย่างมาก เนื่องจากมีลักษณะเด่น
2 ประการ คือ (1) มีความเป็นรูปธรรม (concrete) จับต้อง
และวัดได้ และ (2) มีรอบระยะเวลาการตัดสินใจที่ชัดเจน
ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายปี (annual) ด้วยเหตุดังกล่าว
งบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงถูกใช้เป็นข้อมูลสำหรับ
ตรวจสอบและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของนโยบาย
สาธารณะ ทั้งนี้ งานวิจัยที่ผ่านมาพบว่าการเปลี่ยนแปลง
ของงบประมาณรายจ่ายสาธารณะหรืองบประมาณ
รายจ่ายประจำปีเป็นไปใน 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

งบประมาณแบบค่อยเป็นค่อยไป (Budgetary Incrementalism) เทคนิคการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำคัญมากเทคนิคหนึ่ง คือ การใช้ข้อมูลรายจ่ายเมื่อปีที่ผ่านมาเป็นฐานในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป เพราะการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ยังมองไม่เห็นหรือจับต้องไม่ได้เหมือนนโยบายที่เคยทำมาแล้วหรือกำลังทำอยู่ อีกทั้งความเฉื่อยของระบบราชการต่อการเปลี่ยนแปลงไปของปัญหาและความต้องการของประชาชน (organizational inertia) ก็เป็นเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลมักเปลี่ยนแปลงไปจากปีที่ผ่านมาเพียงเล็กน้อยหรือไม่เปลี่ยนแปลงเลย (Budgetary Incrementalism) (Davis, Dempster & Wildavsky, 1966, pp. 529–530; Wildavsky, 1964, pp. 10–11) อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระดับของงบประมาณเกิดขึ้นได้ในบางครั้งโดยเฉพาะในกรณีของการปฏิรูประบบงบประมาณ แนวคิดการบริหารใหม่ หรือนวัตกรรมเชิงนโยบายที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการของรายจ่ายสาธารณะที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากขึ้น (Ho, 2019, pp. 64–65; Schick, 1966, pp. 256–258) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่างบประมาณแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็นผลลัพธ์จากทั้งกระบวนการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปและการตัดสินใจแบบมีเหตุมีผล

งบประมาณตามทฤษฎีการเว้นวรรคของตุลภาพ (Punctuated Equilibrium Theory) ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ทฤษฎีกระบวนการนโยบาย (Theories of the Policy Process) (Weible, 2014, pp. 3–4) และนักวิชาการ

นโยบายสาธารณะเปรียบเทียบ (Comparative Agendas Project หรือ CAP) (Koski & Workman, 2018, pp. 300–303) ศึกษาวิจัยงบประมาณรายจ่ายประจำปีและให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ในระยะยาวตั้งแต่ทศวรรษจนถึงศตวรรษ โดยมีข้อสมมติฐานว่างว่างบประมาณรายจ่ายมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง 2 ลักษณะ (Baumgartner & Jones, 1993, pp. 4–10; Breunig & Koski, 2006, pp. 365–366) กล่าวคือ (1) ความคงที่แน่นิ่ง (stasis) งบประมาณรายจ่ายประจำปีแทบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ต่อเนื่องกันหลายปี ซึ่งมีต้นเหตุจากการความเฉื่อยและแรงต้านของระบบราชการ (friction) เพื่อยังคงกระบวนการผลิต ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบายรูปแบบเดิมเอาไว้ แม้ว่าปัญหาหรือความต้องการของประชาชนจะเปลี่ยนแปลงไป หรือเปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้นและไม่สมเหตุสมผลเท่าที่ควร (underreact) และ (2) ความผันผวน (punctuation) ในบางครั้งเมื่อปัญหาหรือความต้องการที่เคยถูกเพิกเฉยกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ร้อนแรงหรือเกิดเป็นจุดสนใจของสาธารณชนในวงกว้าง ระบบการเมืองและผู้กำหนดนโยบายมักตอบสนองต่อประเด็นความสนใจดังกล่าวด้วยแนวทางที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อน และในปริมาณที่มากเกินไป ความจำเป็นหรือมากเกินไปจนความพอเหมาะหรือความจำเป็นที่แท้จริงของปัญหา (overreact) ทำให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับประเด็นดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปจากปีที่ผ่านมาอย่างมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งความคงที่แน่นิ่งและความผันผวนนี้สะท้อนให้เห็นถึงทฤษฎีการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปและตัวแบบถึงขั้วดังที่กล่าวมาแล้ว (Workman, Baumgartner & Jones, 2022, p. 68)

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามทฤษฎี
การเว้นวรรคของดุลยภาพนั้น นอกจากจะไม่สามารถ
ตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหา ความจำเป็นเร่งด่วน หรือ
ความต้องการของสาธารณชนที่เหมาะสมตามสัดส่วนที่
ควรจะเป็นได้แล้ว (disproportional) ในกรณีที่ความ
ผันผวนของงบประมาณนั้นเป็นลบ (negative
punctuation) ระบบการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบาย
สาธารณะยังผลักดันภาระหรือความกดดันทางอ้อมให้แก่
ผู้บริหารหน่วยงานที่จะต้องพิจารณาคัดเลือกและประยุกต์
ใช้กลยุทธ์รัดเข็มขัด (Fiscal Austerity) อันได้แก่ การลด
รายจ่าย (Cutback Management) ซึ่งรวมไปถึงการลด
ปริมาณและ/หรือคุณภาพของสินค้าและบริการสาธารณะ
(Levine, 1978, p. 321) และการลดขนาดองค์กร
หรือลดบทบาทและภารกิจขององค์กรลง (downsizing or
retrenchment) (Overmans & Noordegraaf, 2014,
p. 101) ขณะเดียวกัน ในกรณีที่ความผันผวนของงบประมาณ
จะเป็นบวก (positive punctuation) ที่จะนำมาซึ่ง
ทรัพยากรจำนวนมาก แต่ผู้บริหารหน่วยงานก็ต้องปรับ
องค์การและคิดค้นนวัตกรรมทางนโยบายมากขึ้นให้
ตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหาได้อย่างทันท่วงที และ
ต้องเป็นที่พึงพอใจแก่สาธารณชนที่คอยติดตามประเด็น
นโยบายที่เคยถูกเพิกเฉยมาเป็นระยะเวลายาวนาน
นอกจากนี้แล้ว ผู้บริหารหน่วยงานและชุมชนทางนโยบาย
ที่เกี่ยวข้อง (policy community or policy subsystem)
(Cairney, 2013, pp. 4–5) ย่อมต้องเผชิญกับความ
ท้าทายการจัดการนวัตกรรมทางนโยบายดังกล่าวด้วย
เพราะต้องแน่ใจว่านวัตกรรมเหล่านั้นมีความเป็นไปได้ทั้งใน
ทางเทคนิค (technologically feasible) และสมรรถนะ

ของบุคลากร (administrative capacity) ที่มีอยู่สามารถ
ผลักดันนวัตกรรมให้เกิดการใช้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ประสิทธิผล รวมทั้งเป็นเครื่องมือนโยบายที่ได้รับการ
ยอมรับทางการเมืองอย่างแท้จริง (politically accepted)
(Jones et al., 2015, pp. 3–4; Lodge & Wegrich,
2014, pp. 5–17)

งานวิจัยที่ผ่านมา แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา ผลการ
ศึกษาเกี่ยวกับพลวัตของงบประมาณมักแสดงให้เห็นถึง
การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น การทดลอง
เกี่ยวกับการให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่งบประมาณต่อ
การเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายในขั้นตอนการจัดทำและ
การบริหารงบประมาณของรัฐบาลกลาง ประเทศ
สหรัฐอเมริกา (Thurmaier, 1992, p. 471) การปฏิรูป
ระบบงบประมาณแบบ Planning, Programing, and
Budgeting System ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยังไม่
สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดได้
(Radin, 2012, pp. 1–3) เป็นต้น แต่การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ
งบประมาณในปัจจุบันสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทั้งแบบ
ค่อยเป็นค่อยไปและแบบผันผวนตามทฤษฎีการเว้นวรรค
ของดุลยภาพ จากตัวอย่างทั้งในประเทศพัฒนาแล้ว
และประเทศกำลังพัฒนา และทั้งในงบประมาณรายจ่าย
โดยรวมทุกแผนงาน หรืองบประมาณรายจ่ายของบางแผน
งานหรือของบางหน่วยงาน ตัวอย่างแนวทางการวิจัย
ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

งบประมาณรายจ่ายในภาพรวม การวิจัยที่ผ่านมา
จำนวนมากวิเคราะห์ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงของ
รายจ่ายสาธารณะโดยรวม (total expenditure) หรือ
งบประมาณของทุกหน่วยงานหรือทุกแผนงาน

(functional or departmental budgets) ในช่วงเวลา 10 ปีขึ้นไป เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมนั้นมีลักษณะอย่างไร ซึ่งส่วนใหญ่พบว่างบประมาณเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นเป็นไปตามที่ทฤษฎีการวัณวรรคของดุลยภาพอธิบายไว้ ตัวอย่างเช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาทั้ง 50 รัฐในปี 1985-2002 (Breunig & Koski, 2006, pp. 371-373) งบประมาณรายจ่ายของฮ่องกงระหว่างปี 1947-2007 (Lam & Chan, 2015, pp. 559-563) งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศเม็กซิโก ระหว่างปี 1990-2008 (Meza, 2021, pp. 13-15) รายจ่ายสาธารณะเปรียบเทียบในประเทศเดนมาร์ก เบลเยียม และสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 1971-2003 (Baumgartner et al., 2009, pp. 613-615) รายจ่ายสาธารณะเปรียบเทียบในประเทศฮังการี เดนมาร์ก เบลเยียม และสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 1945-2013 (Sebö, Balázs, & Molnár, 2022, pp. 18-19) เป็นต้น

งบประมาณรายจ่ายรายแผนหรือรายหน่วยงาน การศึกษาวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายในแผนงานหรือหน่วยงานสำคัญบางหน่วยงาน ซึ่งได้ข้อสรุปว่างบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงตามที่ทฤษฎีการวัณวรรคของดุลยภาพอธิบายไว้เช่นกัน อาทิ งบประมาณรายจ่ายด้านสาธารณสุข การศึกษา การจัดการทรัพยากรน้ำ กิจการตำรวจ การป้องกันประเทศ และการคมนาคมขนส่งของประเทศเนปาลระหว่างปี 1990- 2017 (Guragain & Lim, 2019, pp. 508-514) งบประมาณรายจ่ายสำหรับภารกิจด้านการศึกษา (การเรียนการสอน การวิจัย บริการวิชาการทุนการศึกษา การสนับสนุน

วิชาการ การซ่อมบำรุง และรายจ่ายเบ็ดเตล็ด) ของสถาบันการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของประเทศสหรัฐอเมริการะหว่างปี 1987-2015 (Ecton & Dziesinski, 2022, pp. 10-16) งบประมาณรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศของประเทศสหรัฐอเมริการะหว่างปี 1950-2015 (Sharp, 2019, pp. 384-386) เป็นต้น ทั้งนี้ พึงสังเกตว่างบประมาณสำหรับบางหน่วยงานหรือบางแผนงานมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ ดังเช่นในกรณีประเทศเนปาล งบประมาณสำหรับการขนส่งและสาธารณสุขมีความผันผวนมากกว่างบประมาณด้านการศึกษา กิจการตำรวจ การป้องกันประเทศ และการจัดการทรัพยากรน้ำ (Guragain & Lim, 2019, p. 509)

สมมติฐาน สำหรับคำถามวิจัยแรก “การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร” ทฤษฎีแนวคิดที่เกี่ยวข้องและการวิจัยที่ผ่านมาแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายระยะยาวจะเป็นไปตามคำอธิบายของทฤษฎีการวัณวรรคของดุลยภาพ การวิจัยนี้จึงกำหนดสมมติฐานแรกดังต่อไปนี้

H_{0A} : การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยเป็นไปตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism)

H_{1A} : การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยเป็นไปตามทฤษฎีการวัณวรรคของดุลยภาพ (Punctuated Equilibrium Theory) กล่าวคือ มีความคงที่แต่ไม่เปลี่ยนแปลงในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะถูกรบกวนด้วยการเปลี่ยนแปลงแบบผันผวน

ในขณะเดียวกัน สำหรับคำถามวิจัยที่สอง “การเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ” งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมักชี้ให้เห็นว่างบประมาณของบางแผนงานมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจด้านการขนส่งและด้านสาธารณสุขดังกรณีของประเทศเนปาล การวิจัยนี้จึงตั้งข้อสมมติฐานว่างบประมาณรายจ่ายสำหรับภารกิจ 2 ด้านดังกล่าวมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ

H_{0B} : งบประมาณรายจ่ายของทุกแผนงานมีความผันผวนไม่แตกต่างกัน

H_{1B} : งบประมาณรายจ่ายของแผนงานอย่างน้อยหนึ่งแผนงานมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่น

H_{2B} : งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานด้านการคมนาคมขนส่งและสาธารณสุขมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่น

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้แนวทางการดำเนินการวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลักในการพรรณนาลักษณะการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายโดยรวมและรายแผนงานหรือหน่วยงาน ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับแบบการวิจัย ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง การจัดเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลมีดังต่อไปนี้

แบบการวิจัย การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) โดยใช้เอกสารหรือข้อมูลสาธารณะที่มีอยู่แล้ว (research on available data) ซึ่งได้แก่ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเป็นตัวแทนของผลลัพธ์จากการประมวลผลข้อมูล วิเคราะห์

พิจารณา และตัดสินใจทางนโยบายของระบบการเมืองและการบริหาร

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การวิจัยนี้ใช้ประเทศไทยเป็นกรณีศึกษาเพื่อเป็นตัวอย่างในการพิสูจน์ความสามารถในการอธิบายของทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ ประเทศจึงเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) โดยใช้การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหน่วยสังเกตการณ์ (unit of observation) (Gerring, 2012, pp. 90, 442) และการสังเกตการณ์ในที่นี้หมายถึงการจัดเก็บข้อมูลตัดขวาง ณ ช่วงเวลาต่างๆ (pooled cross section หรือ panel data) หรือ รายจ่ายงบประมาณแผ่นดินรายกระทรวงของแต่ละปีนั่นเอง

อนึ่ง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทย ทำให้มีการเพิ่ม ลด หรือผนวกรวมกระทรวงหลายครั้ง ในช่วงเกือบ 7 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้ข้อมูลสำหรับการวิจัยนี้มีลักษณะเด่นสองประการ (1) ข้อมูลตัดขวางรายปีของการวิจัยนี้มีได้เป็นฐานข้อมูลแบบสมดุล (unbalance panel) เนื่องจากกระทรวงหรือภารกิจของรัฐบางประการกำเนิดขึ้นมาใหม่หลังปี พ.ศ.2530 ตัวอย่างเช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในปี พ.ศ.2534 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ.2559 งบประมาณพัฒนากลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ.2552 กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรมในปี พ.ศ.2562 เป็นต้น และ (2) การเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายหลายเท่าตัวในบางแผนงานเกิดจากการโยกย้ายถ่ายเทงบประมาณระหว่างกระทรวงที่เกิดขึ้นใหม่และกระทรวงที่ถูก

ผนวกรวมเข้ากับกระทรวงอื่น มิได้เกิดจากการกระบวนการวิเคราะห์ พิจารณา และการตัดสินใจของตัวแสดงทางการเมืองหรือทางนโยบายสาธารณะแต่อย่างใด การวิจัยนี้จึงไม่ได้รวมการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลในการวิเคราะห์ ดังนั้น ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้จึงเป็นกลุ่มตัวอย่างจำกัด (limited samples) มิใช่กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยสังเกตการณ์ทั้งหมด (full samples) (Ryu, 2009, pp. 463–464)

การจัดเก็บข้อมูล งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้เป็นข้อมูลสำหรับการวิจัยนี้ครอบคลุมงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมทุกปีงบประมาณตามพื้นฐานข้อมูลของรัฐบาลบันทึกไว้และสามารถสืบค้นในเว็บไซต์ <https://dl.parliament.go.th/handle/13256/20.500.13072> ซึ่งได้แก่ งบประมาณปีงบประมาณ 2500 เป็นต้นมาจนถึงปีงบประมาณปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2566) รวมทั้งสิ้นจำนวน 67 ปี โดยการจัดกลุ่มกระทรวงให้เป็นรายจ่ายตามแผนงาน (functional spending) นั้นอาศัยคู่มือการลงรหัสของ CAP และแนวทางการจัดการข้อมูลงบประมาณในระยะยาวของ Workman และคณะ (Workman, Baumgartner & Jones, 2022, pp. 59–60) การจัดกลุ่มแผนงานนี้พยายามถ่วงดุลความเหมาะสมระหว่างความตรง (validity) และความน่าเชื่อถือของข้อมูล (reliability) เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ส่งผลกระทบต่อความสมดุลของฐานข้อมูลระดับการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายงบประมาณประจำปีให้น้อยที่สุดซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว การวิจัยนี้แบ่งกลุ่มข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นแผนงานทั้งหมด 18 แผนงาน

อันได้แก่ งบกลาง, กิจการของนายกรัฐมนตรี, การป้องกันประเทศ, การบริหารงานคลัง, การต่างประเทศ, การเกษตร, การคมนาคมขนส่ง, การค้าและการท่องเที่ยว, ความมั่นคงภายใน, วัฒนธรรม, การแรงงานและสวัสดิการแรงงาน, วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, การศึกษา, สาธารณสุข, อุตสาหกรรม, หน่วยงานอิสระ, งบประมาณจังหวัด, และรัฐวิสาหกิจ

การจัดเตรียมข้อมูลก่อนการวิเคราะห์ประกอบไปด้วย 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ (1) ปรับมูลค่าของเงินในปีงบประมาณต่างๆ ให้อยู่ในฐานเดียวกัน ซึ่งการวิจัยนี้ใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค (consumer price index) (ปีฐาน 2010) ของ World Bank ในเว็บไซต์ <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL?locations=TH> ซึ่งครอบคลุมปี 2503–2565 เพื่อให้ได้มูลค่าเงินตามเวลา (time value of money) ที่สามารถเปรียบเทียบกันได้อย่างน่าเชื่อถือ และ (2) คำนวณระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า (increments) จากสูตรต่อไปนี้ (Meza, 2021, p. 8; Ryu, 2009, p. 461; Workman, Baumgartner & Jones, 2022, p. 63)

การวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยนี้ใช้สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) และสถิติเชิงอนุมาน (inferential statistics) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยพิจารณาใช้ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลมากกว่า 1 เทคนิคผสมผสานผลการวิเคราะห์ข้อมูลเข้าด้วยกัน (data analysis triangulate) (Leech & Onwuegbuzie,

2008, p. 588; Onwuegbuzie & Leech, 2007, p. 240) เพื่อให้แน่ใจว่าได้คำตอบวิจัยที่แม่นยำมากที่สุด ทั้งนี้ เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามวิจัยแต่ละคำถามมีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งสำหรับคำถามวิจัยแรก “การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร” เทคนิควิเคราะห์การแจกแจงข้อมูลด้วย 2 กลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ (1) การทดสอบว่าข้อมูลระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทุกแผนงาน หรือแต่ละแผนงานเป็นการแจกแจงข้อมูลแบบปกติหรือไม่ (normal distribution) ผ่านการทดสอบที่เรียกว่า Shapiro-Wilk Test (S-W test) (Guragain & Lim, 2019, p. 503; Jordan, 2003, p. 349) และ (2) การทดสอบว่าการเปลี่ยนแปลง L-moment เพื่อตรวจสอบว่าข้อมูลส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่รอบค่ากลางและข้อมูลบางส่วนที่เหลือนกระจายห่างไกลออกจากค่ากลาง (outliers) ที่เรียกว่า Leptokurtic distribution ทั้งนี้ ค่า L-moment อยู่ระหว่าง 0-1 และหากมากกว่า 0.123 แสดงว่ากระจายตัวของข้อมูลเป็นแบบ Leptokurtic distribution หรือ

เป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ (Lam & Chan, 2015, p. 558; Sebök, Balázs & Molnár, 2022, p. 11)

สำหรับการตอบคำถามวิจัยที่ 2 การเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวน เมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานอื่นๆ การวิจัยนี้พิจารณาจาก 2 เกณฑ์ ได้แก่ (1) การนับความถี่ของความผันผวนทั้งบวกและลบ หรือการนับระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณที่มากกว่า 25% หรือที่น้อยกว่า -25% ตามลำดับ (Baumgartner & Jones, 1993, pp. 27-28) และ (2) การทดสอบ T-Test เพื่อวิเคราะห์ว่าจำนวนความผันผวนของแต่ละแผนงานมีค่ามากกว่าค่าเฉลี่ยแผนงานอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ อย่างไร

ผลการวิจัย

สถิติเชิงพรรณนา เพื่ออธิบายลักษณะของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยทั่วไป การวิจัยนี้คำนวณค่ากลาง ค่าน้อยที่สุด ค่ามากที่สุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความโด่ง และความเบ้ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดและแยกตามรายแผนงาน ซึ่งเป็นไปตามรายละเอียดที่แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สถิติเชิงพรรณนาของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทย

แผนงาน	หน่วยนับ (ปี)	ค่ากลาง	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าน้อยที่สุด	ค่ามากที่สุด
งบกลาง	62	9.00	27.54	-57.76	108.57
กิจการของนายกรัฐมนตรี	62	10.60	45.88	-79.69	249.75
การป้องกันประเทศ	62	4.75	11.44	-27.79	41.82
การบริหารงานคลัง	62	13.14	38.67	-32.10	267.85
การต่างประเทศ	62	4.30	10.80	-20.79	33.95
การเกษตร	62	7.86	31.99	-69.47	218.73
การคมนาคมขนส่ง	62	8.13	22.15	-47.39	103.43
การค้าและการท่องเที่ยว	62	9.53	28.18	-38.04	128.81
ความมั่นคงภายใน	62	7.24	16.36	-42.57	54.38
วัฒนธรรม	18	6.36	25.33	-40.35	82.38
การแรงงานและสวัสดิการแรงงาน	28	9.45	26.54	-44.33	73.35
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	42	9.01	27.97	-39.95	111.16
การศึกษา	62	7.23	19.70	-50.41	119.61
สาธารณสุข	62	7.92	15.29	-29.79	69.15
อุตสาหกรรม	62	8.00	38.06	-73.14	197.66
หน่วยงานอิสระ	62	12.06	26.72	-34.03	113.61
งบบุคลากรจังหวัด	13	37.36	138.65	-82.52	425.44
รัฐวิสาหกิจ	62	13.60	51.62	-75.44	234.16
รวมทุกแผนงาน	62	6.27	9.48	20.32-	32.77

ที่มา: ผู้เขียน

ในภาพรวมแล้วนั้น ยอดรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นปีละประมาณร้อยละ 6.53 โดยปีงบประมาณ 2505 เป็นปีที่มีงบประมาณเพิ่มขึ้นสูงที่สุดหรือเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 32.77 แต่ปี 2504 เป็นปีที่ยอดรวมของงบประมาณรายจ่ายถูกรับลดลงไปมากที่สุดถึงร้อยละ 20.32 จากข้อมูลในตารางที่ 1 ข้างต้น และหากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของแผนงานต่างๆ ทุกแผนงานรวมกันทั้งหมด 62 ปี จะพบว่างบประมาณของแต่ละแผนงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.27 และหากพิจารณารายแผนงานโดยละเอียด จะเห็นว่าแผนงานที่ถูกปรับลดงบประมาณรายจ่ายลงมากที่สุด ได้แก่ งบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดในปีงบประมาณ 2553 คือลดลงร้อยละ 82.52 ในขณะเดียวกันแผนงานที่ได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้นสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้าก็ให้แก่ งบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดเช่นกัน คือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 425.44 ในปีงบประมาณ 2554 อนึ่ง หากแยกงบประมาณเชิงพื้นที่หรือ งบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดออกไป แผนงานที่ถูกปรับลดงบประมาณรายจ่ายลงมากที่สุด ได้แก่ กิจการของนายก

รัฐมนตรีในปีงบประมาณ 2547 คือลดลงร้อยละ 79.69 ในขณะเดียวกันแผนงานที่ได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้นสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า ได้แก่ การบริหารงานคลัง คือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 267.85 ในปีงบประมาณ 2515

การกระจายตัวของระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกระจายตัวของระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณสามารถพิจารณาได้จากผลการทดสอบ S-W Test ว่าการกระจายตัวของข้อมูลงบประมาณแต่ละแผนงานเป็นแบบปกติหรือไม่ หากค่า Z มีค่ามากจนมีนัยสำคัญ ($Prob > Z$) แสดงว่าไม่ได้ยืนยันสมมติฐานของการทดสอบดังกล่าว อีกทั้ง หากค่า L-Moment ของแผนงานที่มีได้มีการกระจายตัวของข้อมูลแบบปกติมีค่ามากกว่า 0.123 ก็แสดงว่าการกระจายตัวของระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานดังกล่าวเป็นแบบทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ ผลการวิเคราะห์การกระจายตัวของระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายแผนงานแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การทดสอบการเปลี่ยนแปลงของระดับงบประมาณตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ

แผนงาน	หน่วยนับ (ปี)	Shapiro-Wilk Test for Normal Data				Leptokurtosis
		W	V	z	Prob>Z	4 th L-Moment
งบกลาง	62	0.9384	3.437	2.666**	0.00383	0.218
กิจการของนายกรัฐมนตรี	62	0.6230	21.041	6.579***	0.00000	0.471
การป้องกันประเทศ	62	0.9647	1.968	1.462	0.07183	0.255
การบริหารงานคลัง	62	0.5671	24.161	6.878***	0.00000	0.398
การต่างประเทศ	62	0.9768	1.296	0.560	0.28766	0.193
การเกษตร	62	0.5662	24.210	6.882***	0.00000	0.435
การคมนาคมขนส่ง	62	0.9208	4.418	3.208***	0.00067	0.251
การค้าและการท่องเที่ยว	62	0.8443	8.691	4.669***	0.00000	0.330
ความมั่นคงภายใน	62	0.9593	2.270	1.771*	0.03830	0.265
วัฒนธรรม	18	0.8512	3.271	2.372**	0.00885	0.434
การแรงงานและ สวัสดิการแรงงาน	28	0.9779	0.668	-0.830	0.79661	0.204
วิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	42	0.8499	6.162	3.838***	0.00006	0.296
การศึกษา	62	0.7015	16.661	6.075***	0.00000	0.412
สาธารณสุข	62	0.9240	4.241	3.120**	0.00090	0.271
อุตสาหกรรม	62	0.6427	19.942	6.463***	0.00000	0.497
หน่วยงานอิสระ	62	0.8346	9.232	4.800***	0.00000	0.293
ব্যবস্থাসংক্রান্ত	13	0.6606	5.978	3.503***	0.00023	0.559
รัฐวิสาหกิจ	62	0.7925	11.582	5.290***	0.00000	0.356
รวมทุกแผนงาน	62	0.9740	1.449	0.802	0.21139	0.231

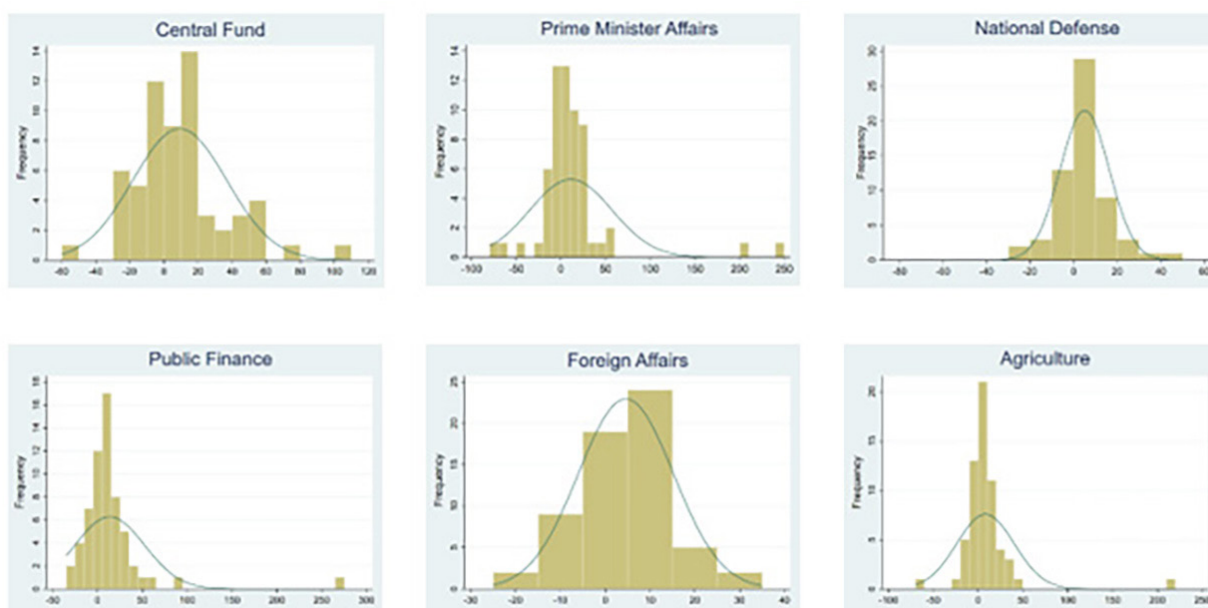
ที่มา: ผู้เขียน

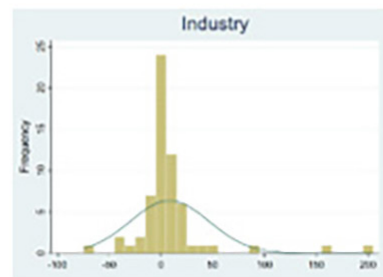
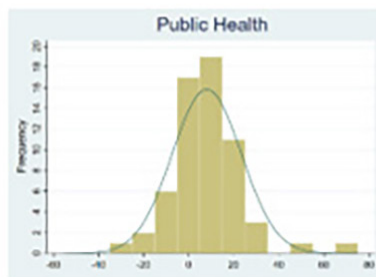
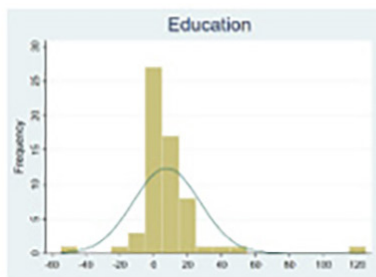
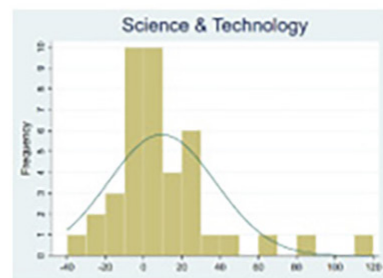
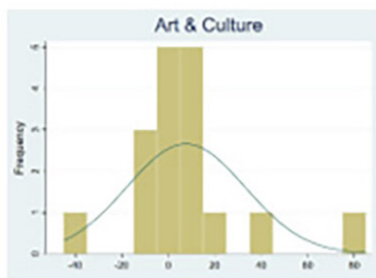
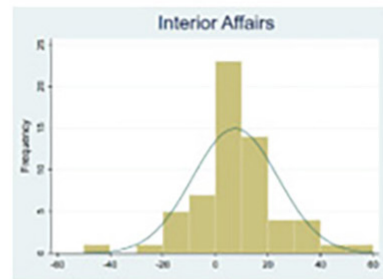
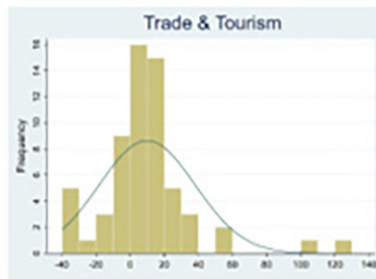
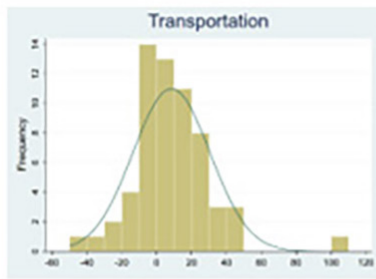
หมายเหตุ *, **, และ *** หมายถึงมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05, 0.01, และ 0.001 ตามลำดับ

จากผลการวิเคราะห์ด้วย S-W Test ในตารางที่ 2 ซึ่งมีสมมติฐานเบื้องต้นว่าระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณประจำปีของแต่ละแผนงานมีการกระจายตัวเป็นแบบปกติ พบว่าแผนงานทุกแผนงานยกเว้น 4 แผนงานที่มีได้ปฏิเสธสมมติฐานดังกล่าว ได้แก่ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การแรงงานและสวัสดิการสังคม และการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อันหมายความว่าระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในแผนงานอื่นๆ มีได้กระจายตัวแบบปกติ อนึ่ง ค่า L-Moment ของระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทุกแผนงานมีค่าสูงกว่า 0.123 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าข้อมูลมีความโด่งมากกว่าปกติและมีการกระจายตัวแบบที่เรียกว่า Leptokurtic จากผลการวิเคราะห์ทั้งสองเทคนิคนี้จึงสรุป

ได้ว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยส่วนใหญ่หรือเกือบทุกแผนงาน มักไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงไปน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ระดับการเปลี่ยนแปลงเป็นส่วนใหญ่จะอยู่รอบๆ จุดกำหนดหรือศูนย์ อย่างไรก็ตาม หากมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการเปลี่ยนแปลงจะไปเป็นไปอย่างรุนแรงหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ แตกต่างไปจากงบประมาณปีที่ผ่านมาถึงร้อยละ 25 ทั้งนี้ แผนภูมิแท่งแสดงระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแผนงานต่างๆ นั้น เป็นไปตามรายละเอียดในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กราฟแท่งแจกแจงความถี่ระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีรายแผนงาน





ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ข้างต้น ทำให้สามารถตอบคำถามวิจัยคำถามที่ 1 “การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร” ได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยในระยะยาวนั้นเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลาฟ กล่าวคือ มักไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงน้อยมาก อย่างไรก็ดี หากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมักเป็นไปแบบผันผวนหรือเปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นเชิงเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา แต่ยกเว้นเพียงกรณีแผนงานเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ

การแรงงานและสวัสดิการสังคม และการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เท่านั้น อันทำให้สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็นไปตามสมมติฐาน H_{1A} ที่กำหนดไว้นั้นเองในขณะเดียวกัน สำหรับคำถามวิจัยที่ 2 “การเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ” ผลการวิจัยจากข้อมูลในตารางที่ 3 ซึ่งคำนวณจำนวนครั้งของการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณที่มากกว่า 25% หรือน้อยกว่า 25% ต่อจำนวนปีงบประมาณที่พิจารณาทั้งหมดชี้ให้เห็นว่างบประมาณสำหรับรัฐวิสาหกิจ งบกลาง และงบประมาณสาธารณสุขจังหวัดมีความผันผวนมากกว่าแผนงานด้านอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ

ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐาน H_{1B} ที่ว่างงบประมาณรายจ่ายของ แผนงานอย่างน้อยหนึ่งแผนงานมีความผันผวนมากกว่า แผนงานอื่น อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบนี้แตกต่างไปจาก H_{2B} ที่ว่างงบประมาณรายจ่ายสำหรับภารกิจด้านการคมนาคมขนส่งและสาธารณสุขมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่น

ตารางที่ 3 ความผันผวนของระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีรายแผนงาน (16 แผนงาน)

แผนงาน	หน่วยนับ (ปี)	ความถี่ของความผันผวน (Punctuation)			ร้อยละความ ผันผวนต่อ หน่วยนับ	T-Test (DoF=15) ความผันผวนของแผนงาน ที่มากกว่าค่าเฉลี่ย
		< %25-	> %25	รวม		
งบกลาง	62	12	4	16	25.806	2.670**
กิจการของนายกรัฐมนตรี	62	8	4	12	19.355	0.134
การบริหารงานคลัง	62	11	2	13	20.968	0.768
การเกษตร	62	7	2	9	14.516	-1.769
การคมนาคมขนส่ง	62	8	3	11	17.742	-0.501
การค้าและการท่องเที่ยว	62	9	5	14	22.581	1.402
ความมั่นคงภายใน	62	7	1	8	12.903	-2.404
วัฒนธรรม	18	2	1	3	16.667	-0.924
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	42	6	1	7	16.667	-0.924
การศึกษา	62	4	1	5	8.065	-4.306
สาธารณสุข	62	5	1	6	9.677	-3.672
อุตสาหกรรม	62	6	4	10	16.129	-1.135
หน่วยงานอิสระ	62	11	1	12	19.355	0.126
งบบุคลากรจังหวัด	13	3	3	6	46.154	10.672***
รัฐวิสาหกิจ	62	13	9	22	35.484	6.476***
ค่าเฉลี่ย		6.833	2.500	9.333	19.015	-

ที่มา: ผู้เขียน

หมายเหตุ *, **, และ *** หมายถึงมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05, 0.01, และ 0.001 ตามลำดับ

การอภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในระยะยาวของประเทศไทยเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ โดยแผนงานที่เกี่ยวข้อง รัฐวิสาหกิจ งบกลาง และยุทธศาสตร์จังหวัดมักมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อันนำมาซึ่งข้อค้นพบที่ควรอภิปรายอย่างกว้างขวาง 4 ประการดังต่อไปนี้

(1) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายแผนงานของประเทศไทยในระยะยาวมิได้เปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ผลการวิจัยนี้ซึ่งแตกต่างไปจากผลการวิจัยที่เกี่ยวกับงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จผ่านมาในประเทศสหรัฐอเมริกา (Ho, 2019, pp. 66-67; Schick, 1966, pp. 256-258) และงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทย (พิชิตชัย กิ่งพวง, 2566, น. 81-82) อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับข้อสังเกตที่ว่า การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปสามารถอธิบายแนวโน้มงบประมาณในระดับกรมของประเทศไทยได้เพียงร้อยละ 18 เท่านั้น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ, 2559, น. 227) จึงกล่าวได้ว่าการวิจัยเกี่ยวกับด้านงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในระยะยาวนั้น ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันแต่อย่างใด (inconclusive)

(2) การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายของประเทศไปเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ แม้ว่าประเทศไทยจะมีปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเฉพาะ เช่น การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง การเกิดรัฐประหารบ่อยครั้ง ความเปราะบางทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

แต่การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในระยะยาวในเกือบทุกแผนงานก็เป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ เช่นเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายในหลายประเทศทั้งประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา (Ecton & Dziesinski, 2022, pp. 10-13; True, 2000, pp. 13-14) ฝรั่งเศส (Baumgartner, Foucault, & François, 2006, pp. 1101-1096) เป็นต้น และประเทศกำลังพัฒนา เช่น ฮังการี (Sebö, Balázs, & Molnár, 2022, pp. 15-18; Sebök & Berki, 2018, pp. 599-604) เม็กซิโก (Meza, 2021, pp. 12-13) เนปาล (Guragain & Lim, 2019, pp. 511-513) ฯลฯ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่าในบางช่วงเวลา นโยบายสาธารณะแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีผันผวนอย่างรวดเร็ว แต่ในบางช่วงเวลา ระดับงบประมาณรายจ่ายกลับเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือมากกว่าหรือน้อยกว่าร้อยละ 25 เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา อันสะท้อนให้เห็นลักษณะการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายที่มีความเป็นเหตุเป็นผลแบบจำกัด (Simon, 1985, p. 294) หรือการตัดสินใจตามตัวแบบถ่วงชั่ง (Cohen, March & Olsen, 1972, pp. 3-4) ซึ่งมีคุณลักษณะของความไม่เป็นเหตุเป็นผลต่างๆ เช่น การลองผิดลองถูก การมองหาทางออกต่างๆ ที่ยังไม่สามารถระบุหรือวิเคราะห์ปัญหาได้ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพชี้ให้เห็นว่าระบบการเมืองและผู้กำหนดนโยบายหรือจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยอาจตอบสนอง
ปัญหาด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ รวมทั้งความ
ต้องการของประชาชนได้จำกัด ปัญหาเหล่านั้นจึงมิได้รับ
การแก้ไขหรือได้รับการแก้ไขแบบล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์
และประชาชนอาจไม่ได้รับสินค้าและบริการสาธารณะ
ตามความเหมาะสมจำเป็น อันเป็นเหตุให้เกิดการชะลอตัว
ของอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่มากนัก

(3) ความผันผวนในงบประมาณรายจ่ายของ
ประเทศไทยมักเกิดขึ้นในภารกิจทั่วไปที่มีนโยบายเฉพาะ
(policy area) ด้านใดด้านหนึ่ง งบกลาง งบประมาณ
สำหรับรัฐวิสาหกิจ และงบบุทธศาสตร์จังหวัดล้วนแล้วแต่
สะท้อนถึงความหลากหลายและมักครอบคลุมนโยบาย
สาธารณะมากกว่า 1 นโยบายและมีได้เฉพาะเจาะจง
เหมือนกรณีของกระทรวง เช่น กระทรวงสาธารณสุข
กระทรวงคมนาคม ฯลฯ กล่าวคือ งบกลางครอบคลุม
งบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลของรัฐ งบประมาณ
รายจ่ายกลางปี งบสำหรับนโยบายเฉพาะกิจ และเงิน
สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบประมาณสำหรับ
รัฐวิสาหกิจสนับสนุนภารกิจด้านการเงินการธนาคาร
โครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว การพัฒนาวิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยี การพัฒนาพลังงาน และการประชาสัมพันธ์
รวมถึงงบบุทธศาสตร์จังหวัดที่จัดสรรเพื่อสนับสนุน
ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทั้ง 76 จังหวัดและกลุ่ม
จังหวัดอีก 18 กลุ่มซึ่งมีบริบทของปัญหาและความจำเป็น
ที่หลากหลายและแตกต่างกัน การจัดสรรงบประมาณ
จึงเกิดความผันผวนค่อนข้างมากเพื่อให้สามารถ
ประสานความแตกต่างเหล่านั้นได้ ในขณะที่ทำให้เกิด
ความพึงพอใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มากที่สุด (satisfying)
มากกว่าทำให้เกิดการจัดสรรงบประมาณเหมาะสมหรือ

เป็นเหตุเป็นผลมากที่สุด (rational) อันเป็นไปตาม
สมมติฐานของการมีเหตุผลแบบจำกัดที่กล่าวไว้ข้างต้น
นั่นเอง อนึ่ง งบประมาณรายจ่ายด้านคมนาคมและ
ด้านสาธารณสุขของประเทศไทยนั้นมิได้ผันผวนบ่อยครั้ง
แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างไปจากข้อค้นพบจากการศึกษา
งบประมาณรายจ่ายของประเทศเนปาล (Guragain &
Lim, 2019, p. 509)

(4) การเปลี่ยนแปลงของระดับงบประมาณรายจ่าย
สำหรับด้านการป้องกันประเทศ การแรงงาน การต่างประเทศ
และการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มิได้
เป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ ผลการวิจัย
นี้ทำให้สามารถกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองหรือกลุ่ม
ผู้กำหนดนโยบายในภารกิจดังกล่าวมิได้พึงพาความเป็น
เหตุเป็นผลแบบจำกัดหรือการตัดสินใจตามตัวแบบถ่วงชะ
มากนัก การวางกรอบนโยบายผ่านงบประมาณรายจ่าย
ของกระทรวงกลาโหม กระทรวงแรงงาน กระทรวง
แรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์สามารถปรับเปลี่ยนหรือตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม
ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งความต้องการ
ของประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้ในระดับที่เหมาะสม
มากกว่าการวางกรอบนโยบายหรือการจัดทำงบประมาณ
ของกระทรวงอื่นๆ

สรุปผลการวิจัย

การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ของประเทศไทยในระยะยาวนั้นมิได้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป
แต่เป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ กล่าวคือ
มักไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงน้อยมาก อย่างไรก็ตาม
หากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

มักเป็นไปแบบผันผวนหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิงเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา ซึ่งเกิดขึ้นในแทบทุกกระทรวงยกเว้นแต่ยกเว้นเพียงกระทรวงกลาโหม กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มักมีระดับการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมตามสภาพแวดล้อมทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายที่มักมีการผันผวนบ่อยครั้งมากกว่ารายจ่ายกลุ่มอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ งบกลาง งบยุทธศาสตร์จังหวัด และงบประมาณสำหรับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งงบประมาณเหล่านี้มักถูกจัดสรรไปเพื่อสนับสนุนนโยบายที่แตกต่างหลากหลาย รวมทั้งมีกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากในเวลาเดียวกัน การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นเหตุเป็นผลแบบจำกัดหรือตามตัวแบบถึงขยะนั้นเอง ผลการวิจัยและข้อค้นพบของการวิจัยนี้สามารถใช้เป็นพื้นฐานกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะทางวิชาการได้ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การทำความเข้าใจความเป็นเหตุเป็นผลแบบจำกัดหรือความไม่เป็นเหตุเป็นผลของระบบงบประมาณรายจ่ายเนื่องจากผลการวิจัยนี้และบางส่วนของงานวิจัยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่างบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่มีการเปลี่ยนแปลงตามทฤษฎีการวัฏจักรของดุลยภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจบนพื้นฐานของการมีเหตุผลแบบจำกัดหรือความไม่เป็นเหตุเป็นผลตามตัวแบบถึงขยะของระบบการเมืองและผู้กำหนดนโยบาย การศึกษาวิจัย

และทำความเข้าใจกระบวนการรับ จัดระเบียบ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลของผู้กำหนดนโยบาย (information processing) (Koski & Workman, 2018, p. 294) ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ข้อมูลต่างๆ มักถาโถมเข้ามาจนผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถแปลความหมายและจัดระบบข้อมูลเพื่อตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผลหรือมีประสิทธิภาพได้ การทำความเข้าใจข้อจำกัดเหล่านี้ให้ถ่องแท้เสียก่อนจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากก่อนการวางแผนจัดการระบบข้อมูลสำหรับการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย

(2) การศึกษาวิจัยระบบการเมืองและระบบการวิเคราะห์ข้อมูลของการวางกรอบนโยบายด้านการป้องกันประเทศ ด้านการต่างประเทศ ด้านแรงงาน และด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เพิ่มเติม เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายทั้งสามประเภทนี้มีได้เปลี่ยนแปลงแบบผันผวนซึ่งแสดงให้เห็นถึงการตัดสินใจที่มีเป็นเหตุเป็นผลมากกว่าการวางกรอบนโยบายของรายจ่ายในกระทรวงหรือแผนงานอื่นๆ ซึ่งจะสามารถใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อให้เข้าใจกระบวนการรับ จัดระเบียบ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลของผู้กำหนดนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการวางแผนระบบการจัดการข้อมูลที่ดีสำหรับตัวแสดงทางนโยบายในระบบงบประมาณต่อไป

(3) การส่งเสริมบทบาทของเครือข่ายผู้ผลักดันนโยบายผู้เฝ้าดูความเคลื่อนไหวของนโยบายเฉพาะด้านต่างๆ การเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับขนาดหรือปริมาณแรงกดดันจากภายนอกเนื่องด้วยการเพิกเฉยจนประเด็นนโยบายที่สำคัญถูกปล่อยปละละเลยหรือไม่ได้รับการตอบสนองอย่างทันทั่วทั้งจากระบบการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบาย จนปัญหา

ดังกล่าวลูกกลม และการทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากใน
ภายหลังก็อาจมิได้แก้ปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม
การเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะมักเกิดขึ้นได้
มากกว่า หากมีกลุ่มผลประโยชน์หรือเครือข่ายที่ผลักดัน
นโยบาย (policy advocacy) คอยจับตาดูประเด็นปัญหา
เรียกร้องความเป็นธรรม รวมถึงแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
กับผู้กำหนดนโยบาย (True, Jones, & Baumgartner,
2007, p. 163) ซึ่งเป็นไปตามครรลองคลองธรรมของ
ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

(1) การวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายในระยะยาว
ตามแผนงบประมาณ (functions) เพื่อส่งเสริมให้เห็นว่า
ข้อค้นพบของการวิจัยนี้ว่างบประมาณรายจ่ายของ
ประเทศไทยเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ
หรือไม่ อย่างไร นอกเหนือจากการแบ่งงบประมาณตาม
หน่วยงานในระดับกระทรวงแล้ว การวิจัยในอนาคต
สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายที่แบ่งเป็นแผน เช่น แผนงาน
ด้านเศรษฐกิจ แผนงานด้านการบริหารงานทั่วไป แผนงาน
ด้านบริการทางสังคม แผนงานด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟู
สภาพแวดล้อม ฯลฯ เพื่อพิสูจน์ความสามารถในการอธิบาย
(Robustness) ของทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพได้
ในอีกทางหนึ่ง

(2) การวิเคราะห์รายจ่ายในระดับภารกิจหรือ
ระดับกรม การวิจัยนี้มุ่งเน้นอธิบายรายจ่ายในระดับ
กระทรวงซึ่งเป็นตัวแทนของแผนงานในภาพรวม อย่างไรก็ตาม
การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในระดับกรมซึ่งถือเป็น
หน่วยวางแผน วิเคราะห์ ผลิต และส่งมอบสินค้าสาธารณะ
โดยตรงให้แก่ประชาชนยังมิได้นำมาเป็นประเด็นใน

การศึกษาวิจัยในรายละเอียดมากนักทั้งในกรณีของ
ประเทศไทยหรือในกรณีของต่างประเทศ ยกเว้น การวิจัย
เรื่องงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา (Ecton &
Dziesinski, 2022, pp. 10-12) และด้านการป้องกัน
ประเทศ (Sharp, 2019, pp. 379-386) ในประเทศ
สหรัฐอเมริกา และรายจ่ายด้านสาธารณสุขในประเทศ
แคนาดา (Amri & Drummond, 2021, p. 33)

(3) การวิเคราะห์หาความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผล
การวิจัยนี้มุ่งเน้นอธิบายการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีว่าเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของ
ดุลยภาพหรือไม่ อย่างไร และรายจ่ายของหน่วยงานใด
มีความผันผวนมากกว่าหน่วยงานอื่นอย่างมีนัยสำคัญ
อย่างไรก็ดี สาเหตุหรือที่มาที่ไปของการเปลี่ยนแปลง
แบบผันผวนของงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยก็
ยังเป็นช่องว่างทางการวิจัยที่ควรถูกศึกษาวิจัยอย่างเป็น
ระบบต่อไป เพื่อให้เข้าใจกระบวนการงบประมาณอย่าง
ครบวงจร ทั้งนี้ ตัวอย่างสาเหตุที่เป็นไปได้ของการเกิดการ
เปลี่ยนแปลงแบบผันผวนหรือระดับการเปลี่ยนแปลง
งบประมาณรายจ่ายที่มากกว่าหรือน้อยกว่าร้อยละ 25
ได้แก่ ระบอบการปกครอง (Seböck, Balázs, & Molnár,
2022, pp. 16-17) ความเป็นอิสระของระบบราชการ
(Park & Sapotichne, 2020, pp. 913-917) และ
เหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและ
นโยบาย (focusing events) (Walgrave & Varone,
2008, p. 365) ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็น
ลักษณะเด่นของระบบการเมืองการบริหารของ
ประเทศไทยด้วยเช่นกัน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤติธิดา เกิดลาภผล. (2562). มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น. *วารสารการจัดการสมัยใหม่*, 17(1), 56–73.
- โกสินทร์ เตชะนิยม และเฉลิมชัย กิตติศักดิ์นาวิน. (2564). ทำไมรายจ่ายสาธารณะด้านสาธารณสุขจึงไม่สามารถปรับปรุง ผลลัพธ์ทางสาธารณสุขในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางและต่ำ. *วารสารเครือข่ายบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัย ราชภัฏภาคเหนือ*, 11(2), 1–14.
- ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน. (2562). การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย. *วารสารสถาบันวิชาการ ป้องกันประเทศ*, 10(3), 99–108.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ. (2559). การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระดับกรมของรัฐบาลไทย. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์*, 10(3), 227–244.
- เดชาวัต คงคาน้อย, บรรพต วิรุณราช และธีทัต ตริศิริโชติ. (2562). แนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุ ที่เหมาะสมของประเทศไทย. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 12(2), 237–261.
- พิชิตชัย กิ่งพวง. (2566). การศึกษาปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะ ด้านการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2541–2562. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 21(1), 59–85.
- ไพศาล บรรจสุวรรณ์. (2563). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 11(1), 35–62.
- มนตรี โสคติยานุรักษ์ และเบญจพล เรียบร้อย. (2562). ผลกระทบของการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐต่อความเหลื่อมล้ำ ทางเศรษฐกิจไทย. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 11(2), 555–582.
- ศิริไล ชยางกูร. (2562). งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินกับการแก้ปัญหาความยากจน. ใน ภูมิฐาน รังคกุลวัฒน์ และคณะ (บรรณาธิการ), *การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 10 “Global Goals, Local Actions: Looking Back and Moving Forward”* (น. 603–609). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- ศุภพิชญ์ มวลตะคุ และศิริลักษณ์ เหล่าจันทาม. (2563). เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างก่อนและ หลังการรัฐประหาร ปี 2557. *วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา*, 14(1), 205–218.

ภาษาอังกฤษ

- Amri, M. M., & Drummond, D. (2021). Punctuating the Equilibrium: an Application of Policy Theory to COVID-19. *Policy Design and Practice*, 4(1), 33–43. doi: 10.1080/25741292.2020.1841397
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, M. D., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603–620.
- Baumgartner, F. R., Foucault, M., & François, A. (2006). Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 1086–1103. doi: 10.1080/13501760600924191
- Breunig, C., & Koski, C. (2006). Punctuated Equilibria and Budgets in the American States. *Policy Studies Journal*, 34(3), 363–379.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundation and Constitutional Democracy*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc.
- Cairney, P. (2013). Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?. *Policy Studies Journal*, 41(1), 1–21. doi: 10.1111/psj.12000
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. doi: 10.2307/2392088
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review*, 60(3), 529–547.
- Ecton, W. G., & Dziesinski, A. B. (2022). Using Punctuated Equilibrium to Understand Patterns of Institutional Budget Change in Higher Education. *Journal of Higher Education*, 93(3), 1–28. doi: 10.1080/00221546.2021.1985884

- Fernández-i-Marín, X., Hurka, S., Knill, C., & Steinebach, Y. (2019). Systemic Dynamics of Policy Change: Overcoming some Blind Spots of Punctuated Equilibrium Theory. *Policy Studies Journal*, 50(3), 1–26. doi: 10.1111/psj.12379
- Gerring, J. (2012). *Social Science Methodology: A Unified Framework*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Guragain, H. P., & Lim, S. (2019). Nepalese Budgetary Dynamics: Following Incrementalism or Punctuated Equilibrium? *Public Organization Review*, 19(4), 493–518. doi: 10.1007/s11115-018-0418-6
- Hindmoor, A. (2006). *Rational Choice*. Camden, UK: Palgrave Macmillan.
- Ho, A. T.-K. (2019). Performance Budgeting in the US: A Long History of Institutional Change. In A. T.-K. Ho, M. de Jong, & Z. Zhao (Eds.), *Performance Budgeting Reform: Theories and International Practices* (pp. 53–70). New York, NY: Routledge.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1998). Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995. *The Journal of Politics*, 60(1), 1–33.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Raney, H. L., & Zahariadis, N. (2015). A River Runs Through it: A Multiple Streams Meta-review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 1–24.
- Jordan, M. M. (2003). Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3), 345–360. Retrieved from doi: 10.1002/pam.10136
- Koski, C., & Workman, S. (2018). Drawing Practical Lessons from Punctuated Equilibrium Theory. *Policy and Politics*, 46(2), 293–308. doi: 10.1332/030557318X15230061413778
- Lam, W. F., & Chan, K. N. (2015). How Authoritarianism Intensifies Punctuated Equilibrium: The Dynamics of Policy Attention in Hong Kong. *Governance*, 28(4), 549–570. doi: 10.1111/gove.12127
- Lasswell, H. D. (1936). *Politics: How Gets What, When, How*. Columbus, OH: McGraw-Hill.
- Leech, N. L., & Onwuegbuzie, A. J. (2008). Qualitative Data Analysis: A Compendium of Techniques and a Framework for Selection for School Psychology Research and Beyond. *School Psychology Quarterly*, 23(4), 587–604. doi: 10.1037/1045-3830.23.4.587

- Levine, C. H. (1978). Organization Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, 38(4), 316–325.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lindblom, C. (1979). Still Muddling, But Not Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2014). Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments. In M. Lodge & K. Wegrich (Eds.), *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacity* (pp. 1–24). Oxford, UK: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof
- Meza, O. (2021). Punctuated Equilibrium in Multilevel Contexts: How Federal and State Level Forces Feedback into Shaping the Local Policy Agenda in Mexico. *Policy Studies Journal*, 50(3), 1–20. doi: 10.1111/psj.12438
- Onwuegbuzie, A. J., & Leech, N. L. (2007). Validity and Qualitative Research: An Oxymoron? *Quality and Quantity*, 41(2), 233–249. doi: 10.1007/s11135-006-9000-3
- Overmans, J. F. A. (Tom), & Noordegraaf, M. (2014). Managing Austerity: Rhetorical and Real Responses to Fiscal Stress in Local Government. *Public Money and Management*, 34(2), 99–106. doi: 10.1080/09540962.2014.887517
- Park, A. Y. S., & Sapotichne, J. (2020). Punctuated Equilibrium and Bureaucratic Autonomy in American City Governments. *Policy Studies Journal*, 48(4), 896–925. doi: 10.1111/psj.12333
- Radin, B. (2012). *Federal Management Reform in a World of Contradictions*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ryu, J. E. (2009). Exploring the Factors for Budget Stability and Punctuations: A Preliminary Analysis of State Government Sub-functional Expenditures. *Policy Studies Journal*, 37(3), 457–473. doi: 10.1111/j.1541-0072.2009.00323.x
- Schick, A. (1966). The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. *Public Administration Review*, 26(4), 243–258.

- Sebö, M., & Berki, T. (2018). Punctuated Equilibrium in Democracy and Autocracy: An Analysis of Hungarian Budgeting Between 1868 and 2013. *European Political Science Review*, 10(4), 589–611. doi: 10.1017/S1755773918000115
- Sebö, M., M. Balázs, Á., & Molnár, C. (2022). Punctuated Equilibrium and Progressive Friction in Socialist Autocracy, Democracy and Hybrid Regimes. *Journal of Public Policy*, 42(2), 1–23. doi: 10.1017/s0143814x21000143
- Sharp, T. (2019). Wars, Presidents, and Punctuated Equilibriums in US Defense Spending. *Policy Sciences*, 52(3), 367–396. doi: 10.1007/s11077-019-09349-z
- Simon, H. (1957). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Process in Administrative Organization*. Los Angeles, CA: The Free Press.
- Simon, H. A. (1985). Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. *The American Political Science Review*, 79(2), 293–304.
- Thurmaier, K. (1992). Budgetary Decision-making in Central Budget Bureaus: An Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(4), 463–487.
- True, J. L. (2000). Avalanches and Incrementalism: Making Policy and Budgets in the United States. *The American Review of Public Administration*, 30(1), 3–18.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 155–187). (2nd Edition). Boulder, CO: Westview Press.
- Walgrave, S., & Varone, F. (2008). Punctuated Equilibrium and Agenda-setting: Bringing Parties Back in: Policy Change After the Dutroux Crisis in Belgium. *Governance*, 21(3), 365–395.
- Weible, C. M. (2014). Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. In P.A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 3–24). (3rd Edition). Boulder, CO: Westview Press. doi: 10.1007/s11406-011-9329-2
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budget Process*. New York, NY: Little Brown and Company.

- Workman, S., Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2022). The Code and Craft of Punctuated Equilibrium. In C. M. Weible & S. Workman (Eds.), *Methods of the Policy Process* (pp. 51–79). New York, NY: Routledge. doi: 10.4324/9781003269083-3
- Xiao, H., Wang, X. H., & Liu, C. (2020). Budgetary Punctuations: A Fiscal Management Perspective. *Policy Studies Journal*, 48(4), 873–895. doi: 10.1111/psj.12362