

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 16 สิงหาคม 2534

คิดถึงกรรมาธิการงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ขณะที่ผมเขียนบทความเรื่องนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 ปีนี้ไม่มีตัวแทนของราษฎรในการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน แม้ว่าสภานิติบัญญัติจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างงบประมาณจำนวน 35 คน ประกอบด้วยตัวแทนรัฐบาล 17 คน และสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ 18 คน แต่คณะกรรมการงบประมาณของสภานิติบัญญัตินั้นมีโอกาสเทียบเคียงได้กับคณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้จบจนสิ้นอายุขัยเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ผมได้ติดตามศึกษาและเฝ้าดูพฤติกรรมของคณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรมาโดยตลอด และผมได้เห็นการเปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพด้วยความปิติ

คณะกรรมการงบประมาณฯ นับเป็นองค์กรที่ทรงอิทธิพลและมีบทบาทสูงยิ่งของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากต้องการยึดครองตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณ แต่ก็มิใช่ตำแหน่งที่สามารถยึดครองได้โดยง่าย โดยทั่วไปแล้ว ตำแหน่งนี้จะตกแก่ผู้นำ ส.ส. ในพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล หรือมิฉะนั้นก็ตกแก่ ส.ส. ที่ทรงคุณวุฒิและเอาการเอางาน

ทำไม ส.ส. จำนวนมากจึงต้องการตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณ เหตุผลมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก ตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณช่วยให้ได้มาซึ่งสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณ สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการต่างๆ และสารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่นๆ สารสนเทศเหล่านี้ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานตำแหน่ง ส.ส. สารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณช่วยให้ทราบแผนการใช้จ่ายด้านต่างๆของรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยให้ทราบว่า มีแผนการใช้จ่ายอะไรบ้างที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการต่างๆช่วยเกื้อกูลให้ ส.ส. ควบคุมและกำกับกรรมาธิการใช้จ่ายของหน่วยราชการต่างๆให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในบาง

กรณี ส.ส. อาจใช้สารสนเทศดังกล่าวนี้ในการต่อรองหรือแบล็กเมล์ทางการเมืองได้ สารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ มีประโยชน์ในการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจของตัว ส.ส.เอง

ประการที่สอง ตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณมีประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับข้าราชการชั้นผู้นำ ในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองอยู่ในระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการชั้นผู้นำอาจต้องวิ่งเต้นเข้าหากรรมาธิการงบประมาณ เพื่อขอความสนับสนุนในการผลักดันงบประมาณรายจ่ายบางโครงการหรือบางรายการให้ผ่านการพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณอาจต้องการความช่วยเหลือหรือการอำนวยความสะดวกของหน่วยราชการบางหน่วยในการจัดสรรบริการสาธารณะบางประเภทในเขตการเลือกตั้งของตน ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมาธิการงบประมาณกับข้าราชการชั้นผู้นำจึงค่อยๆ พัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทน และอาจพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นในอนาคตได้

ประการที่สาม ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณไม่เพียงแต่จะมีสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณสมบูรณ์กว่า ส.ส. อื่นๆ เท่านั้น หากยังอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการผลักดันให้โครงการกรรมาธิการรายจ่ายบางโครงการลงสู่เขตการเลือกตั้งของตนอีกด้วย ข้าราชการชั้นผู้นำมักจะเกรงอกเกรงใจกรรมาธิการงบประมาณ เพราะไม่เพียงแต่จะทราบดีว่า ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณเป็นผู้นำ ส.ส. ของพรรคการเมืองต่างๆ เท่านั้น หากยังไม่แน่ใจอีกด้วยว่า ส.ส. เหล่านี้จะยังดำรงตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณในอนาคตต่อไปอีกหรือไม่ ดังนั้น การโอนอ่อนตามคำร้องขอของกรรมาธิการงบประมาณจึงปรากฏอยู่เสมอๆ ตราบเท่าที่ไม่ผิดระเบียบราชการ ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณจึงอยู่ในฐานะที่จะสร้างผลงานในเขตการเลือกตั้งของตนได้โดยง่าย ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง อันมีผลต่อการเลือกตั้งในสมัยต่อไป

ในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยุคต้น ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณบางคนมักจะทำหน้าที่ในการข่มขู่ข้าราชการ นอกจากนี้ การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการงบประมาณ ทำให้กรรมาธิการพิจารณาตัดงบประมาณเป็นรายการ แทนที่จะพิจารณาความเหมาะสมทั้งโครงการหรือทั้งแผนงาน แต่คุณภาพของการพิจารณางบประมาณนับว่าดีวันดีคืน ในด้านหนึ่ง ผู้นำ ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการได้ปรับปรุงตนเองศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับการงบประมาณ และติดตามหาข้อมูลเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ ระบบการพิจารณางบประมาณด้วยการถืออำนาจเป็นธรรมค่อยๆ หดไป ความมีเหตุมีผลในกระบวนการพิจารณางบประมาณมีมากขึ้น การพิจารณาตัดทอนงบประมาณเป็นรายการๆ ดังที่เคยปรากฏในอดีตไม่ปรากฏอีกแล้วในช่วงสุดท้ายแห่งชีวิตของสภาผู้แทน

ราษฎร ในอีกด้านหนึ่ง คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพและความรู้ของ ส.ส. ไม่เฉพาะแต่ในด้านกรงบประมาณเท่านั้น หากยังคลุมไปถึงประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอื่นๆ อีกด้วย ทั้งนี้โดยการเชิญนักวิชาการ นักพัฒนาในสังกัดองค์การพัฒนาเอกชน นักธุรกิจ ข้าราชการ และประชาชน เข้าไปบรรยาย อภิปราย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในรัฐสภา แม้ว่ารายการการอภิปรายและสัมมนาทางวิชาการเหล่านี้จะมี ส.ส. เข้าร่วมไม่มากเท่าที่ควร แต่ ส.ส. ที่เข้าร่วมรายการทางวิชาการเหล่านี้เกือบทั้งหมดเป็น ส.ส. ที่มีคุณภาพและเป็นความหวังของระบอบประชาธิปไตย ข้อที่น่าผิดหวังยิ่งกว่าก็คือ รัฐบาลมิได้เห็นความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพขององค์กณนิติบัญญัติ และเกือบมิได้จัดสรรงบประมาณในการเสริมเชี้ยวเล็บของฝ่ายนิติบัญญัติเลย ทรัพยากรทางการเงินสำหรับการนี้เกือบทั้งหมดมาจากมูลนิธิและองค์การต่างประเทศ

ในช่วงเวลากว่าทศวรรษที่คณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรเติบโตสูงขึ้นมานี้ เราได้เห็นความเข้มงวดและความพิถีพิถันในการพิจารณางบประมาณเพิ่มขึ้นโดยลำดับ ซึ่งยังผลให้เกิดจารีตทางการคลังบางประการ ในประการสำคัญก็คือ อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาหน่วยราชการที่เสนอของบประมาณจำเป็นต้องเข้าชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการงบประมาณด้วยตนเอง จารีตดังกล่าวนี้ช่วยเพิ่มความสำคัญของคณะกรรมการในกระบวนการงบประมาณได้แต่เพียงเล็กน้อย เพราะรัฐธรรมนูญและกฎหมายการคลังมีบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจทางการคลังของฝ่ายนิติบัญญัติ กระนั้นก็ตาม จารีตดังกล่าวนี้ทำให้ข้าราชการชั้นผู้นำจำเป็นต้องให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการฯ การไม่ปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการฯ ก็ดีและความล้มเหลวในการตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นเหตุให้งบประมาณของหน่วยราชการนั้น ๆ ถูกแขวนได้

การแทรกแซงตัวของคณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณ ทำให้หน่วยราชการต่างๆ จำต้องปรับตัวในการใช้งบประมาณแผ่นดิน การใช้งบประมาณไม่หมดก็ดี และความรั่วไหลในการใช้งบประมาณก็ดี เป็นประเด็นที่คณะกรรมการฯ สนใจมากเป็นพิเศษ ส.ส. ที่เป็นกรรมการงบประมาณบางคนได้พัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถในการติดตามพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการบางหน่วย จนมีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ของหน่วยราชการนั้น การปรับตัวของคณะกรรมการงบประมาดังกล่าวนี้ยังผลให้หน่วยราชการต่างๆ จำต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณแผ่นดิน และต้องคอยระมัดระวังอยู่เสมอว่ายังมีคณะกรรมการฯ ที่คอยจ้องจับผิด

คณะกรรมการการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการกดดันให้กระบวนการงบประมาณมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังมีบทบาทในการทำให้กระบวนการงบประมาณเป็นกระบวนการแบบเปิดอีกด้วย คณะกรรมการฯ จะไม่ลังเลในการแถลงข่าว เมื่อพบพฤติกรรมการใช้จ่ายที่ไม่ชอบมาพากลของหน่วยราชการ ความขยันหมั่นเพียรใจการแถลงข่าวของโฆษกคณะกรรมการฯ แม้จะถูกมองว่าเป็นการประชาสัมพันธ์ตัวเองและคณะกรรมการฯ แต่ก็ช่วยให้ประชาชนได้รับทราบสารสนเทศเกี่ยวกับการงบประมาณเพิ่มขึ้น อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการยอมรับสิทธิการรับรู้ของราษฎร

นับตั้งแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2534 เป็นต้นมา ประชากรราษฎรเกือบจะมีได้รับรู้บทบาทของคณะกรรมการการงบประมาณของสภานิติบัญญัติฯ เลย

ด้วยเหตุนี้เอง ผมจึงรู้สึกคิดถึงคณะกรรมการการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และรู้สึกเสียดายที่พัฒนาการของสถาบันประชาธิปไตยต้องหยุดชะงักลงนับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นต้นมา