

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 19 มีนาคม 2536

ทุรกรรมของคณะกรรมการงบประมาณ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ในฐานะนักศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลัง ผมได้เฝ้าติดตามศึกษาพฤติกรรมของ คณะกรรมการวิสามัญงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นเวลาช้านาน และอดดีใจมิได้ ที่เห็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นของสถาบันดังกล่าวนี้

ผมได้เห็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผลของคณะกรรมการฯ จากเดิมที่มีการใช้อำนาจบาตรใหญ่ ช่มชู้ข้าราชการพลเรือน แต่ไม่กล้าช่มชู้ข้าราชการทหาร อหังการแห่งอำนาจ ทำให้มีการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการบางหน่วยอย่างไรเหตุไฉน เพียงเพื่อที่จะ อดแบ่งอำนาจเท่านั้น แต่พฤติกรรมเช่นนี้ค่อย ๆ ลดน้อยถอยลงตามลำดับ

ในชั้นแรกเริ่ม คณะกรรมการฯมักจะมุ่งพิจารณางบประมาณตามรายการหรือ ตามหมวดการใช้จ่าย และตัดทอนงบประมาณตามรายการหรือตามหมวดการใช้จ่ายดังกล่าวนี้ ในไม่ช้า คณะกรรมการฯเริ่มเรียนรู้ที่จะพิจารณางบประมาณตามโครงการและตามแผนงาน โดยดูความเหมาะสมของโครงการและแผนงานเป็นสำคัญ แต่กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวนี้เป็นไป อย่างเชื่องช้า หน่วยงานวิชาการบางหน่วย ดังเช่นสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และ คณะเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เคยเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดการฝึก อบรมเรื่องงบประมาณแผ่นดินแก่ ส.ส. ด้วยจุดประสงค์ที่จะเสริมกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวนี้ ทั้งนี้โดยอาศัยเงินช่วยเหลือจากมูลนิธิต่างประเทศ

ส.ส. ที่เป็นกรรมการงบประมาณบางคนเฝ้าติดตามการใช้จ่ายเงินของหน่วย ราชการบางหน่วย และของโครงการบางโครงการ จนสามารถสังสมข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่ การกลั่นกรองการจัดสรรงบประมาณอย่างดียิ่ง ข้าราชการมักจะเกรงกลัว ส.ส.ประเภทนี้ยิ่งกว่า ส.ส. ที่บ้านอำนาจ

แต่ผมเสียใจที่จะต้องกล่าวว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณ แผ่นดินประจำปี 2536 แห่งสภาผู้แทนราษฎรได้ทำลายเกียรติประวัติของสถาบันแห่งตนจนเกือบ หดสิ้น การใช้อำนาจบาตรใหญ่ในการตัดทอนงบประมาณกลับมาปรากฏให้เห็นอีกครั้งหนึ่ง กรรมการบางคนทำตัวเป็นร่างทรงของ ร.ส.ช. และด้วยอารมณ์ค้ำจางจากความสูญเสียทางการ

เมืองในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ได้อาศัยอำนาจกรณีการเพื่อล้างแค้นทางการเมือง โดยปราศจากการไตร่ตรองถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่บ้านเมือง และมีใช้เรื่อร่น่าประหลาดใจที่นักการเมืองประเภทนี้ร่ำร้องให้ทหารกลับมาปกครองประเทศด้วยการรื้อฟื้นระบอบเผด็จการ

ความพยายามในการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ มิใช่ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยราชการเหล่านั้นได้รับจัดสรรงบประมาณในขั้นต้นมากกว่าที่ควรจะเป็น และมีใช้ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยราชการเหล่านั้นไม่มีความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ หากแต่ด้วยเหตุผลที่ปรากฏในเวลาต่อมาว่า กรรมการงบประมาณบางคน และ ส.ส. บางกลุ่มต้องการนำงบประมาณที่ตัดทอนนี้ไปจัดสรรเป็นงบพัฒนาจังหวัดให้แก่ ส.ส. เพิ่มขึ้น จนเมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลแสดงจุดยืนอย่างมั่นคงว่าจะไม่มีการเพิ่มงบพัฒนาจังหวัดให้แก่ ส.ส. กรรมการบางคนและ ส.ส. บางกลุ่มจึงจัดการผันเงินงบประมาณที่ตัดทอนไว้ไปใช้ในโครงการพัฒนาภูมิภาค โดยแย่งชิงกันตั้งโครงการเข้าสู่เขตการเลือกตั้งของตน เพื่อหวังคะแนนนิยมทางการเมือง กระบวนการแย่งชิงงบประมาณดังกล่าวนี้มีใช้การจัดสรรงบประมาณด้วยความเป็นธรรม หากแต่ขึ้นอยู่กับอำนาจและเล่ห์เหลี่ยมทางการเมืองของ ส.ส. แต่ละคน อีกทั้งมิใช่กระบวนการจัดสรรงบประมาณที่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของแผ่นดินเป็นด้านหลัก เพราะมิได้มีการศึกษาเปรียบเทียบหรือแม้แต่ถกอภิปรายในคณะกรรมการว่า โครงการที่ ส.ส. ผลักดันให้ประโยชน์แก่สังคมมากกว่าโครงการที่ถูกคณะกรรมการตัดทอนงบประมาณหรือไม่

ท้ายที่สุด ความอับยศอันเกิดจากการยัดใส่โครงการการกำจัดขุณลาย ซึ่งมีหลักฐานน่าเชื่อว่าเกิดจากฝีมือนักการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำ ได้ทำลายศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของคณะกรรมการฯไปจนหมดสิ้น แม้นักการเมืองบางกลุ่มบางพรรคจะพยายามโยนความผิดให้ข้าราชการประจำ แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏสู่สาธารณชนบ่งชี้ว่า คณะกรรมการฯ มีอาจพ้นจากความรับผิดชอบไปได้

พฤติกรรมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536 ที่เกิดขึ้นในปีนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นักการเมืองมีพฤติกรรมแย่งชิงตัวเศรษฐกิจมีกิเลสตัณหา มีความเห็นแก่ได้ โดยที่มิได้มีจิตสำนึกต่อสังคมสูงส่งกว่าราษฎรคนสามัญแม้แต่น้อย

ในฐานะนักศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลัง ผมรู้สึกผิดหวังที่คณะกรรมการงบประมาณกำลังเดินถอยหลังเข้าคลอง ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ความผิดส่วนหนึ่งอยู่ที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่ไร้ความสามารถและมองไม่เห็นความสำคัญของการ

ปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานของคณะกรรมการฯ เพื่อให้กระบวนการงบประมาณมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งๆ ที่พรรครัฐบาลกุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการฯ

การที่ ส.ส. ส่วนใหญ่ไม่ยอมรับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ประธานคณะกรรมการฯ ในฐานะที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง มีส่วนอย่างสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการฯ ในปีนี้ แม้ในขั้นตอนของการเลือกประธานคณะกรรมการฯ ก็ยังมีการตีรวนที่จะไม่เลือกนายธารินทร์ขึ้นดำรงตำแหน่งประธาน โดยที่มีความพยายามที่จะผลักดันให้นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังขึ้นดำรงตำแหน่งแทน หากแต่นายไตรรงค์ยืนยันในหลักการว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจักต้องดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการงบประมาณ ด้วยเหตุที่ ส.ส. ไม่ยอมรับนักการเมืองที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง นายธารินทร์จึงมีปัญหาในการควบคุมการประชุมตั้งแต่ต้น และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดประชุมเกือบเป็นประจำ นอกเหนือจากความจำเป็นที่ต้องใช้เวลาในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ในตลาดหลักทรัพย์และสถาบันการเงิน คณะกรรมการฯ ในปีนี้จึงขาดผู้นำที่จะกำกับการทำงานให้อยู่ในร่องในรอย

แม้ผมจะรู้สึกผิดหวังที่คณะกรรมการฯ งบประมาณกำลังเดินถอยหลังเข้าคลอง แต่ผมก็ยังชื่นใจที่ระบอบประชาธิปไตยช่วยให้ผมเห็นพฤติกรรมเยี่ยงสัตว์เศรษฐกิจของนักการเมืองได้ ในระบอบการเมืองแบบเปิดเช่นนี้ ประชาชนสามารถมองเห็นกระบวนการจัดสรรงบประมาณอย่างแจ่มชัด ซึ่งตรงกันข้ามกับระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย