

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 16 กรกฎาคม 2536

## คณะกรรมการการงบประมาณ กับความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณ

รังสรรค์ ทัศพรพันธุ์

ข้อเรียกร้องของสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทยและกลุ่มนักข่าวรัฐสภาที่ขอให้สื่อมวลชนเข้าฟังการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2537 นับเป็นข้อเรียกร้องที่สมเหตุสมผล และสอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานของระบอบการปกครองประชาธิปไตยอย่างยิ่ง

แต่น่าประหลาดใจยิ่งนักที่ข้อเรียกร้องเช่นนี้กลับถูกปฏิเสธโดยนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการการงบประมาณ ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนจักต้องมีสิทธิในการรับรู้ปัญหาของสังคมและมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชาติบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนจักต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นองค์กรของประชาชนที่แท้จริงได้ก็ต่อเมื่อไม่มีปฏิบัติการใดๆที่อำพรางประชาชน ราษฎรจึงควรมีสิทธิรับรู้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่างๆ ของรัฐสภา

สภาผู้แทนราษฎรที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย ไม่เพียงแต่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมสภาเท่านั้น หากยังต้องสำรวจที่นั่งให้ทวยราษฎรเข้ารับฟังการประชุมคณะกรรมการชุดต่างๆด้วย เพียงแต่ต้องมีการจัดระเบียบการเข้าร่วมประชุมเพื่อมิให้มีการกระทำอันรบกวนและขัดขวางการประชุม สิทธิในการเข้ารับฟังการประชุมไม่ควรจำกัดเฉพาะคณะกรรมการการงบประมาณ หากครอบคลุมถึงคณะกรรมการชุดอื่นๆด้วย และสิทธินี้มีได้มีเฉพาะแต่สื่อมวลชน หากแต่เป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน

ในกรณีของคณะกรรมการการงบประมาณ ยังมีเหตุผลมากขึ้นที่จะสนับสนุนให้ราษฎรมีสิทธิการเข้ารับฟังการประชุม เพราะคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เกี่ยวพันกับการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดินที่ประชาชนเป็นเจ้าของ สภาผู้แทนราษฎรที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตยจะต้องถ่ายทอดการประชุมด้วยระบบโทรทัศน์วงจรปิด เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปเข้ารับฟังได้ โดยที่ห้องโทรทัศน์วงจรปิดแยกต่างหากจากห้องประชุม ด้วยวิธีการเช่นนี้ ประชาชนที่เข้ารับฟังการประชุมย่อมไม่สามารถทำลายบรรยากาศและรบกวนการประชุม ดังที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหวั่นเกรงได้

นักการเมืองที่มาจากพรรคเลือกตั้งได้เรียกร้องมาช้านานให้มีการถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อเรียกร้องนี้เพิ่งมาสัมฤทธิ์ผลในยุคที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง บัดนี้ มีการถ่ายทอดโทรทัศน์ในวาระการประชุมสำคัญของสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี และการประชุมเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในวาระการประชุมสำคัญเหล่านี้ สภาผู้แทนราษฎรได้อนุญาตให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุม โดยที่มีได้ทำลายบรรยากาศและรบกวนการประชุม อีกทั้งมิได้เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้ทรงเกียรติไม่สามารถแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระและตรงไปตรงมา ดังที่นายกรัฐมนตรีในวันเกรงแต่ประการใดไม่ ตรงกันข้าม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุม ประกอบกับการถ่ายทอดการประชุมทางโทรทัศน์ กลับบีบบังคับให้สมาชิกสภาผู้ทรงเกียรติต้องเตรียมข้อมูลในการอภิปราย และใช้ภาษาอันสุภาพในการอภิปราย หากจะมีความกักขังและสันดานดิบอันต่ำทราม ก็ต้องมีชั้นดิฐธรรมที่จะข่มขู่สามารถยัดยัดขณะเหล่านี้ไว้

เหตุใดนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการงบประมาณจึงลิดรอนสิทธิของราษฎรในการรับฟังการประชุมคณะกรรมการงบประมาณ ทั้งที่คนเหล่านี้เกือบทั้งหมดเห็นดีเห็นงามกับการถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางโทรทัศน์ในวาระการประชุมที่สำคัญ พฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องต้องกันเช่นว่านี้มีอาจอธิบายด้วยเหตุผลประการอื่นใดได้ นอกจากผลประโยชน์ของบรรดานักการเมืองเหล่านี้เอง กล่าวคือ การถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางโทรทัศน์เป็นโอกาสในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาลต้องการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองจากการแถลงนโยบายของรัฐบาล การเสนองบประมาณประจำปี และการตอบโต้ฝ่ายค้านทั้งด้วยข้อมูลและวาทศิลป์ ฝ่ายค้านก็ต้องการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการอภิปรายคัดค้านรัฐบาล ตรงกันข้าม การประชุมคณะกรรมการงบประมาณมิใช่โอกาสที่จะได้คะแนนนิยมทางการเมือง หากแต่เป็นโอกาสที่จะเสียคะแนนนิยมดังกล่าวนี้ หากการณ์ปรากฏว่า การประชุมแสดงออกถึงอวิชาของกรรมการเกี่ยวกับระบบการงบประมาณ การใช้อำนาจบาตรใหญ่ในการตัดทอนงบประมาณ และการยื้อแย่งงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของกรรมการแต่ละคน รวมตลอดทั้งกิริยามารยาทอันสละสลวยของกรรมการบางคน

ในการพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปี 2536 คณะกรรมการงบประมาณได้สร้างอุปลักษณะหลายต่อหลายประการแก่สภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

*ประการแรก* ด้วยเหตุที่ประธานคณะกรรมการ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง ไม่เป็นที่ยอมรับของกรรมการที่เป็น ส.ส. จึงมีอาจแสดงภาวะความเป็นผู้นำใน

การพิจารณางบประมาณได้ นอกจากนี้ แม้ว่าพรรครัฐบาลมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการธิการ แต่ไม่สามารถกำหนดทิศทางและกรอบการประชุมได้ เนื่องจากกรรมการจำนวนไม่น้อยเป็น ส.ส.หน้าใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ จึงไม่ทันเกม กรรมการพรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะที่มาจากพรรคชาติไทยและพรรคชาติพัฒนา ซึ่งเกือบทั้งหมดเคยดำรงตำแหน่งนี้มาก่อนแล้ว

*ประการที่สอง* กระบวนการพิจารณางบประมาณมิได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกรรมการจำนวนไม่น้อยขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการงบประมาณ บางคนใช้อำนาจบาตรใหญ่ในการตัดทอนงบประมาณ หรือตีรวนข้าราชการที่ทำหน้าที่ชี้แจงรายละเอียดงบประมาณที่เสนอขอ การพิจารณางบประมาณยังคงเน้นการตัดทอนงบประมาณตามหมวดการใช้จ่ายมากกว่าที่จะพิจารณางบประมาณเป็นโครงการหรือแผนงาน

*ประการที่สาม* คณะกรรมการงบประมาณขาดความเที่ยงธรรมในการพิจารณางบประมาณ หากแต่พิจารณางบประมาณเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล คณะกรรมการงบประมาณได้พิจารณาตัดทอนงบประมาณจำนวน 13,485.88 ล้านบาท ในขั้นต้น หวังที่จะนำงบประมาณที่ถูกตัดทอนนี้มาเพิ่มงบประมาณจังหวัดของ ส.ส. ครั้นนายกรัฐมนตรีแสดงจุดยืนที่จะไม่เพิ่มงบประมาณส่วนนี้ กรรมการงบประมาณจำนวนหนึ่ง ด้วยความร่วมมือของข้าราชการสำนักงบประมาณบางส่วน ผันงบประมาณจำนวนนี้ไปสู่โครงการพัฒนาภูมิภาคที่เป็นเขตการเลือกตั้งของตนเอง โดยที่มิได้มีการประเมินแม้แต่แต่น้อยว่า โครงการที่แปรญัตติเพิ่มเหล่านี้ให้ประโยชน์แก่สังคมมากกว่าโครงการที่ถูกตัดทอนงบประมาณหรือไม่ และโดยที่มิได้คำนึงว่าการแปรญัตติเพิ่มโครงการเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 146 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 นอกจากนี้ การผันงบประมาณเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองของกรรมการบางคน ยังปรากฏในรูปของการเสนอขอของบผูกพันอีกด้วย

*ประการที่สี่* กรรมการงบประมาณบางคนอาศัยอำนาจหน้าที่ในการผันงบประมาณไปให้ประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางกลุ่ม จนเกิดกรณีงบบการกำจัดยุงลายอันอื้อฉาว

อุปลักษณะต่างๆเหล่านี้ที่คณะกรรมการงบประมาณก่อให้เกิดขึ้นในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2536 นับเป็นเหตุผลอันเพียงพอที่จะสนับสนุนให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการงบประมาณเป็นไปโดยเปิดเผย การพิจารณางบประมาณอย่างเปิดเผยก่อให้เกิดประโยชน์อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* พรรคการเมืองต่างๆจะต้องคัดสรร ส.ส. ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการงบประมาณมาดำรงตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณ กรรมาธิการที่ไม่มีความรู้ในเรื่องนี้อาจ 'ปล่อยไก่' ในการซักถามหรือในการอภิปราย จนก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่พรรคการเมืองต้นสังกัดได้ ในปัจจุบันการจัดสรรกรรมาธิการงบประมาณในพรรคการเมืองต่างๆนิยมกำหนดโควต้าตามภูมิภาค โดยให้ ส.ส. ในแต่ละภูมิภาคเลือกตัวแทนขึ้นมาเป็นกรรมาธิการตามจำนวนโควต้าที่ได้รับ บางส่วนอาศัยการจับสลาก ระบบการพิจารณางบประมาณอย่างเปิดเผย จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการไปในทางที่ทำให้กระบวนการพิจารณางบประมาณมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

*ประการที่สอง* เมื่อการพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างเปิดเผย จะทำให้ ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการต้องเตรียมข้อมูลในการซักถามและอภิปราย หากมีการเตรียมข้อมูลมาอย่างดี กรรมาธิการอาจสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองในระบบการพิจารณางบประมาณอย่างเปิดเผยนี้ได้ การตัดทอนงบประมาณอย่างไร้เหตุผลหรือด้วยการใช้อำนาจบาตรใหญ่จะค่อยๆ ลดลง เนื่องจากพฤติกรรมดังกล่าวนี้จะเป็นที่ทราบกันทั่วไป โดยมีอาจปิดบังต่อไปได้

*ประการที่สาม* ระบบการพิจารณางบประมาณอย่างเปิดเผยดีกว่าระบบการพิจารณาแบบลับ เพราะกรรมาธิการงบประมาณจะต้องระมัดระวังตัวมากขึ้นที่จะไม่พิจารณาตัดทอนงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง และที่จะไม่ผันงบประมาณไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมาธิการงบประมาณอยู่ในที่ลับตาประชาชนมาเป็นเวลาช้านาน ในยุคสมัยที่มีการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตย กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยได้ดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการงบประมาณอย่างเป็นกอบเป็นกำ หากคณะกรรมาธิการงบประมาณถูกดึงมาสู่ที่แจ้ง แม้จะไม่สามารถจัดการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ให้หมดไปได้ แต่ก็เปิดช่องให้มีการตรวจสอบและลดทอนการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบลงได้บ้าง

น่าประหลาดที่นายกรัฐมนตรีนครี และ ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งบางส่วน ยังคงต้องการให้คณะกรรมาธิการงบประมาณทำงานในที่ลับตาประชาชน