

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 กรกฎาคม 2539

## คณะกรรมการการงบประมาณ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

วิวาทะระหว่างผู้นำเหล่าทัพกับกรรมการงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎร  
เมื่อกลางเดือนกรกฎาคม 2539 มีประเด็นอันพิงพิโนจพิเคราะห์อย่างยิ่ง แม้ปรากฏการณ์แห่ง  
ความขัดแย้งจะค่อยๆจางหายไป แต่รากฐานของความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ และพร้อมที่จะปะทุ  
ทุกเมื่อ

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี  
2540 ประชุมพิจารณางบประมาณของกระทรวงกลาโหมเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2539 ผู้บัญชา  
การทั้งสามเหล่าทัพมิได้เข้าร่วมประชุม คงมีแต่เสนาธิการทุกเหล่าทัพ โดยมีพลเอกไพบูลย์  
เอนพันธ์ ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้นำการชี้แจงต่อคณะกรรมการงบประมาณ และนี่เองเป็น  
ชนวนแห่งความไม่พอใจของกรรมการงบประมาณบางหมู่บางเหล่า

คณะกรรมการงบประมาณมีมติ ‘แขวน’ งบประมาณของทุกเหล่าทัพ คง  
พิจารณาเฉพาะแต่งบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเท่านั้น ในวันต่อมา เมื่อมี  
การพิจารณางบประมาณของกระทรวงกลาโหมต่อ รูปการยังคงเป็นไปดังเดิม กล่าวคือ  
ผู้บัญชาการทั้งสามเหล่าทัพ รวมทั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุดมิได้เข้าร่วมประชุม คราวนี้  
กรรมการงบประมาณสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งนำโดยนายบุญชู โรจนเสถียรประท้วง  
ด้วยการเดินออกจากที่ประชุม แต่การประชุมยังคงดำเนินต่อไป เนื่องจากรัฐบาลกุมเสียงข้างมาก  
ในคณะกรรมการงบประมาณ อีกทั้งกรรมการฟากรัฐบาลไม่เห็นความจำเป็นในการบังคับให้  
ผู้นำเหล่าทัพเข้าร่วมประชุม ในที่สุดคณะกรรมการงบประมาณมีมติปรับลดงบประมาณ  
กระทรวงกลาโหมทั้งหมด 133.2 ล้านบาท โดยที่กรรมการสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ขอแปร  
ญัตติทุกแผนงานทุกโครงการ

การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนตอบโต้ซึ่งกันและกันระหว่างผู้นำฝ่ายทหารกับผู้นำ  
พรรคประชาธิปัตย์ยังคงมีต่อมา จนท้ายที่สุดพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
กลาโหมถึงกับเตือนว่าอย่าพยายามศักดิ์ศรีทหาร เพราะทหารเด็กๆบางหมู่บางเหล่าไม่พอใจ  
(ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพุธที่ 17 กรกฎาคม 2539) และจบลงด้วยตำรวจต้องให้การอารักขาแก่

นายบุญชู โรจนเสถียรเป็นการพิเศษ ด้วยเหตุตั้งที่หนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 กรกฎาคม 2539 พาดหัวข่าวว่า “งบทหารร้อน - มือมีดโทร.บุญชู” กระนั้นก็ตาม การปะทะคารมในเวลาต่อมากลายเป็นปมความขัดแย้งระหว่างพลเอกชวลิตกับผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อผู้นำพรรคประชาธิปัตย์กล่าวหาว่า พลเอกชวลิตมีเจตนาเลี้ยมเขาควายให้ชนกัน เพื่อให้ผู้นำฝ่ายทหารเข้าใจผิดว่า พรรคประชาธิปัตย์ต้องการหยามศักดิ์ศรีฝ่ายทหาร ข้างฝ่ายพลเอกชวลิตก็ทำให้พรรคประชาธิปัตย์เลิกคบกับตน พร้อมทั้งตีตรานายบุญชู โรจนเสถียรว่า ‘เฒ่าพเนจร’ ซึ่งสร้างอารมณ์ขุ่นมัวแก่นายบุญชูได้ไม่น้อย การปะทะคารมมีที่ท่าว่าจะกลายเป็นวิวาทะเยี่ยงทารก ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ทั้งสองฝ่าย

คณะกรรมการการงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎรพยายามสร้าง ‘กฎเหล็ก’ ว่า คณะกรรมการการงบประมาณจะพิจารณางบประมาณของหน่วยราชการใดก็ต่อเมื่อหัวหน้าหน่วยราชการนั้นเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงหรือ ‘ให้การ’ ต่อคณะกรรมการเท่านั้น จาริตดังกล่าวนี้ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้ และปรากฏอย่างชัดเจนยิ่งนับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสิ้นอายุโดยนายกรัฐมนตรีย่อมมาจากการเลือกตั้ง

เหตุใดคณะกรรมการการงบประมาณจึงบังคับให้หัวหน้าหน่วยราชการต้อง ‘ให้การ’ ในวาระที่มีการประชุมพิจารณางบประมาณของหน่วยราชการนั้น?

หากพิจารณาเหตุผลในด้านดีก็คงเป็นเพราะว่าหัวหน้าหน่วยราชการเป็นผู้ที่มีสารสนเทศที่ค่อนข้างสมบูรณ์เกี่ยวกับโครงการ แผนงาน และงบประมาณของหน่วยราชการที่ตนบังคับบัญชา จึงอยู่ในฐานะที่จะชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหน่วยราชการนั้น คณะกรรมการการงบประมาณมีประสบการณ์แต่อดีตว่า เมื่อหัวหน้าหน่วยราชการมิได้เข้าร่วมประชุม การชี้แจงของข้าราชการระดับรองๆลงไปมักจะไม่สมบูรณ์ อันเป็นเหตุให้การพิจารณางบประมาณของหน่วยราชการนั้นติดขัดอยู่เรื่อยๆ นอกจากนี้ คณะกรรมการการงบประมาณยังใช้ที่ประชุมในการ ‘ไล่อะไร’ หัวหน้าหน่วยราชการเกี่ยวกับการใช้งบประมาณในปีที่ล่วงมาแล้ว รวมถึงลดจนคาดคั้นและเร่งรัดให้หัวหน้าหน่วยราชการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยราชการที่ตนบังคับบัญชาด้วย ในบางโอกาสถึงกับบังคับโดยปริยายให้หัวหน้าหน่วยราชการให้สัตยาบันด้วยวาจาต่อคณะกรรมการในการปฏิบัติการหรือละเว้นการปฏิบัติการในบางเรื่อง

แต่การบังคับให้หัวหน้าหน่วยราชการ ‘ให้การ’ ต่อคณะกรรมการการงบประมาณ มีสารสนเทศอันซ่อนเร้น (hidden message) เพราะมิได้มีนัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพการพิจารณางบประมาณเท่านั้น หากยังมีนัยเกี่ยวกับอำนาจและการครอบครองอำนาจอีกด้วย การมีอำนาจ

ในการอนุมัติกฎหมายงบประมาณประจำปีทำให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถกำกับหน่วยราชการในระดับหนึ่งได้ และสามารถเลือก 'เล่นงาน' หรือ 'ไล่อ้าย' หน่วยราชการได้ก็ได้ การพิจารณางบประมาณประจำปีจึงเป็นวาระที่หน่วยราชการจำต้องสยบต่อนักเลือกตั้ง และนักเลือกตั้งบางหมู่บางเหล่าแสวงหาความสำราญในการสยบหัวหน้าหน่วยราชการทั้งปวงอย่างไม่อำพราง

หากระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะประชาธิปไตยและสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่ชุมนุมของผู้แทนราษฎรที่แท้จริง การใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการกำกับกระบวนการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินย่อมเป็นการถ่วงดุลฝ่ายบริหาร และการที่สภาผู้แทนราษฎรสามารถแย้งชิงอำนาจในการอนุมัติกฎหมายงบประมาณมาได้ อาจตีความว่าเป็นการต่อสู้อันระหว่งกลุ่มพลังประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังอำนาจตามาตยธิปไตย แต่เป็นเพราะระบอบการเมืองการปกครองยังไม่มีลักษณะประชาธิปไตยที่แท้ และ ส.ส. จำนวนมากก็เป็นเพียงนักเลือกตั้งที่ได้ชิมชั้ววัฒนธรรมประชาธิปไตย การสยบหัวหน้าหน่วยราชการในกระบวนการพิจารณาจึงเป็นเพียงการต่อสู้อันระหว่งกลุ่มอำนาจนิยมในสภาผู้แทนราษฎรกับกลุ่มอำนาจนิยมในระบบราชการเท่านั้น

สภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการปฏิรูปงบประมาณเพียงพยายามกดดันให้กองทัพปฏิบัติตามกฎระเบียบการคลังเสมอด้วยหน่วยราชการอื่น แต่เป็นเพราะผู้นำฝ่ายทหารยึดกุมอำนาจทางการเมืองมาเป็นเวลาช้านาน กองทัพจึงมีสถานะพิเศษในโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ยังผลให้งบประมาณด้านการป้องกันประเทศมีสถานะพิเศษด้วยในนามของความมั่นคงแห่งชาติ กองทัพสามารถมีบราชการลับจำนวนมากที่ไม่มีรายละเอียดการใช้จ่ายได้ และในนามของความมั่นคงแห่งชาติอีกเช่นกัน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอาจตรวจสอบการใช้จ่ายของกองทัพด้วยวิธีการและกระบวนการเดียวกับการตรวจสอบหน่วยราชการนอกกองทัพ

ในช่วงเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมา สภาผู้แทนราษฎรประสบความสำเร็จไม่มากนักในการลดทอนงบราชการลับ และเกือบไม่ประสบความสำเร็จเลยในการนำผู้นำเหล่าทัพเข้าสู่ห้องประชุมคณะกรรมการปฏิรูปงบประมาณ ผู้นำเหล่าทัพอ้างว่า นับตั้งแต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีผลบังคับใช้เป็นต้นมา ผู้บัญชาการเหล่าทัพไม่เคยต้อง 'ให้การ' ต่อคณะกรรมการปฏิรูปงบประมาณ การอ้างเหตุผลเช่นนี้เท่ากับยอมรับว่า ผู้นำเหล่าทัพหลีกเลี่ยงการเข้าพบคณะกรรมการปฏิรูปงบประมาณ มิฉะนั้นก็คงเป็นเหตุเหลือเชื่อที่ผู้นำเหล่าทัพติดราชการในวันที่ต้องเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการเป็นเวลาติดต่อกันนับสิบปี

*เหตุใดผู้นำเหล่าทัพจึงหลีกเลี่ยงการเข้าพบคณะกรรมการปฏิรูปงบประมาณ?*

หากพิจารณาเหตุผลในด้านดีก็คงเป็นว่า กองทัพต้องการใช้บุคลากรที่มีความรู้ และข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณในการชี้แจงต่อคณะกรรมการกิจการงบประมาณ เหตุผลข้อนี้นับว่า ฟังขึ้นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ปรากฏว่า หัวหน้าหน่วยราชการจำนวนมากปรับตำแหน่งในช่วงเวลาอันสั้น และยังไม่สามารถยึดกุมข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานของตนได้ หากคณะกรรมการกิจการงบประมาณต้องการข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณเพียงอย่างเดียวก็ไม่มีเหตุต้องบังคับ หัวหน้าหน่วยราชการเข้า ‘ให้การ’ ต่อคณะกรรมการกิจการ หากตัวแทนหน่วยราชการมีอาจชี้แจงและ ให้เหตุผลสนับสนุนงบประมาณที่เสนอขอได้อย่างพอเพียง คณะกรรมการกิจการงบประมาณย่อมมี สิทธิอันชอบธรรมในการแปรญัตติตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการดังกล่าว หากกำหนด กติกาโดยแจ้งชัดตั้งแต่ต้นเสียเช่นนี้ หน่วยราชการย่อมยากที่จะกล่าวหาคณะกรรมการ กิจการงบประมาณได้

แต่การที่ผู้นำเหล่าทัพหลีกเลี่ยงการเข้าพบคณะกรรมการกิจการงบประมาณมิได้ เป็นเพราะมีผู้รู้เรื่องงบประมาณในกองทัพมากกว่าผู้บัญชาการเหล่าทัพเท่านั้น หากยังเป็นเพราะ ว่าผู้นำเหล่าทัพบางคนมิได้สนใจเรื่องงบประมาณ และอาจรู้สึกเสียหน้าหากไม่สามารถตอบ คำถามของกรรมการกิจการงบประมาณได้ ท้ายที่สุด ศักดิ์ศรีอาจเป็นคำอธิบายประพฤติกรรมของ ผู้นำเหล่าทัพในเรื่องนี้ ด้วยเหตุที่ผู้นำเหล่าทัพในอดีตไม่เคยต้อง ‘ขอ’ งบประมาณจากสภา ผู้แทนราษฎร การเข้าพบคณะกรรมการกิจการงบประมาณอาจตีความได้ว่าเป็นการ ‘ขอ’ งบประมาณ จากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทัศนะของผู้นำฝ่ายทหารบางคนอาจถือเป็นเรื่องเสื่อมเสียศักดิ์ศรี

ในอดีตที่เป็นมา คณะกรรมการกิจการงบประมาณบางชุดเคยแสดงอำนาจบาตรใหญ่ ในการบังคับให้หัวหน้าหน่วยราชการ ‘ให้การ’ ต่อคณะกรรมการ กิจการ หัวหน้าหน่วยราชการ ที่สยบต่อคณะกรรมการกิจการงบประมาณอาจเป็นภาพที่ผู้นำฝ่ายทหารบางคนมีอาจยอมรับได้ ทั้งข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า กรรมการกิจการงบประมาณบางคนตั้งคำถามและซักถามชนิดที่แสดง อำนาจบาตรใหญ่ ในบางกรณีถึงกับมีการข่มขู่ด้วยซ้ำไป คำถามบางคำถามดังเช่น ในปีงบประมาณที่ผ่านมา ใช้งบประมาณซื้อดินสอกี่แท่ง ก็เคยปรากฏในคณะกรรมการกิจการงบประมาณ บางชุดมาแล้ว ในบางกรณีก็มีการตั้งคำถามชนิดตีรวน ดังกรณีการตั้งคำถามว่า เหตุใดนายแพทย์ ประดิษฐ์ เจริญไทยทวีจึงมีสมญานามว่า ‘หมอลหลง’ ทั้งที่คำถามและคำตอบมิได้เกี่ยวข้องกับ งบประมาณของมหาวิทยาลัยมหิดล

นักเลือกตั้งจำนวนมากใช้ที่ประชุมคณะกรรมการกิจการงบประมาณในการ ‘ไล่เบียด’ หัวหน้าหน่วยราชการ ในหลายต่อหลายกรณี ประเด็นการไล่เบียดมิได้เกี่ยวข้องกับการพิจารณา งบประมาณการไล่เบียดเป็นมรรควิธีสำคัญในการสยบหัวหน้าหน่วยราชการ ด้วยเหตุนี้เอง

หน่วยราชการจำนวนมากจ่ายออมผังงบประมาณเข้าสู่เขตเลือกตั้งของกรรมการงบประมาณ และผู้นำนักเลือกตั้งเพื่อสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และเพื่อลดทอนการไล่เบียด รวมตลอดจน เพื่อให้คณะกรรมการงบประมาณผ่านงบประมาณของหน่วยราชการที่ตนบังคับบัญชาโดยง่าย

ผู้นำฝ่ายทหารมีเหตุผลที่จะหลีกเลี่ยงการ ‘ไล่เบียด’ ของคณะกรรมการงบประมาณ เพราะเป็นเรื่องเสื่อมเสียศักดิ์ศรี อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การ ‘ไล่เบียด’ ผู้นำฝ่ายทหารเกี่ยวกับงบประมาณด้านการป้องกันประเทศ ถึงจะมีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มากเท่าการ ‘ไล่เบียด’ หน่วยราชการนอกกองทัพ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความไม่กล้าของนักเลือกตั้ง อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความต้องการให้เกียรติแก่ผู้นำฝ่ายทหาร กรรมการงบประมาณที่ ‘ไล่เบียด’ กองทัพอย่างเอาเป็นเอาตาย มักจะถูกตอบโต้จากกองทัพอย่างรุนแรง ดังกรณีนาง เย็นจิต สัมมาพันธ์ แห่งพรรคประชากรไทย

ในสังคมประชาธิปไตย เมื่อสภาผู้แทนราษฎรกำหนดเป็นหลักการว่า หัวหน้าหน่วยราชการต้องเข้าประชุมร่วมกับคณะกรรมการงบประมาณเพื่อชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงบประมาณ กองทัพก็ไม่ควรได้รับยกเว้น ความพยายามของกรรมการงบประมาณบางคนในการกดดันให้ผู้นำเหล่าทัพต้องเข้าประชุม จึงเป็นความพยายามบนพื้นฐานแห่งหลักการที่กำหนดไว้ ในขณะที่การหลบเลี่ยงของผู้นำเหล่าทัพก็เป็นการทดสอบพลังระหว่างกลุ่มอำนาจนิยมในกองทัพกับกลุ่มอำนาจในสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่าความพยายามของกรรมการงบประมาณฝ่ายข้างน้อยในการกดดันให้ผู้นำเหล่าทัพต้องเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการงบประมาณเป็นเรื่องชอบด้วยหลักการ แต่น่าสังเกตว่า ไม่เพียงแต่เสียงสนับสนุนจากสาธารณชนค่อนข้างบางเบาเท่านั้น หากทว่า กรรมการฝ่ายข้างมากกลับสยบต่อกลุ่มอำนาจนิยมในกองทัพด้วย

ในช่วงเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา นักเลือกตั้งมีประพฤติกรรมอันทำลายศรัทธาของมหาประชาชนเป็นอันมาก บัดนี้เกือบไม่มีใครที่เชื่อว่า มีนักเลือกตั้งที่มีอุดมการณ์หลงเหลืออยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ว่าจำเพาะคณะกรรมการงบประมาณ ประพฤติกรรมที่เป็นมามิได้บ่งบอกถึงความเห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติ นักเลือกตั้งพากันหาประโยชน์จากกระบวนการพิจารณางบประมาณเป็นด้านหลัก การตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ ดำเนินไปเพียงเพื่อนำไปเพิ่มงบ ส.ส. โดยไม่มีคนกลางที่ทำหน้าที่ประเมินว่า งบ ส.ส. ให้ประโยชน์แก่สังคมมากกว่าโครงการหรืองานที่ถูกตัดทอนงบประมาณหรือไม่ นอกจากนี้ การตัดทอนผลประโยชน์อย่างหน้าด้านๆ ดังกรณีงบยุบลายก็เกิดขึ้นในคณะกรรมการงบประมาณนั่นเอง

ในเมื่อนักเลือกตั้งเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นด้านหลักเช่นนี้  
จะมีประโยชน์อันใดที่จะมาถกเถียงกันว่า หัวหน้าส่วนราชการต้องเข้ามาประชุมร่วมกับคณะ  
กรรมาธิการงบประมาณหรือไม่