

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 กันยายน 2546

## การผันงบประมาณแผ่นดิน เรื่องของหมากินซี

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ต้องการให้สมาชิก รัฐสภาหาประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดิน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม มาตรา 180 วรรค 6 จึงมีบทบัญญัติว่า

*“ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”*

ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่รู้จักวิธีการหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากสังคมการเมืองไทย ถูกครอบงำโดยระบอบเผด็จการและคณาธิปไตย อำนาจรัฐตกอยู่ในมือกลุ่มพลังอำนาจภายใน

เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 กลุ่มถนอม-ประภาสอาศัยทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการเงินในการดูดดึงนักการเมืองเข้าสู่พรรคสหประชาไทย แม้พรรคสหประชาไทยจะคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา แต่รัฐบาลพรรคสหประชาไทยกลับไร้เสถียรภาพ เนื่องจากการสั่นคลอนของสมาชิกพรรคสหประชาไทยนั่นเอง ต้นตอความไม่พอใจของ ส.ส.ในสังกัดพรรคสหประชาไทยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลดังกล่าวเกือบทั้งหมดเป็นผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน

การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สร้างความคุกรุ่นในหมู่ ส.ส.ในสังกัดพรรคสหประชาไทยจำนวนมาก จนมีการสร้างแรงกดดันรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสั่นคลอนรัฐบาลในวาระการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน ประจำปี จนในที่สุดรัฐบาลถนอม-ประภาสยินยอมให้ ส.ส.มีงบประมาณจังหวัดคนละ 300,000 บาท ในปีงบประมาณ 2513 และเพิ่มขึ้นเป็นคนละ 1,000,000 บาทในปีงบประมาณ 2514 เฉพาะ ส.ส.ในสังกัดพรรคสหประชาไทยเท่านั้นที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจังหวัด ส.ส. พรรคฝ่ายค้านมิได้รับจัดสรรงบประมาณรายการนี้ ส.ส.อิสระจะได้รับจัดสรรงบประมาณจังหวัด ก็ต่อเมื่อไม่เพียงแต่มิได้

อภิปรายวิพากษ์รัฐบาลเท่านั้น หากยังต้องอภิปรายสนับสนุนรัฐบาลในรัฐสภาด้วย ในเวลาต่อมาไม่นาน ส.ส. อิสระจำนวนมากถูกดูดดึงเข้าสู่พรรคสหประชาไทย เพราะต้องมณฑราบพัฒนาจังหวัด จำนวน ส.ส. อิสระลดน้อยถอยลง คงไว้แต่ ส.ส. พรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน และ ส.ส. อิสระจำนวนน้อยนิดที่ยังยืนหยัดในอุดมการณ์

ความพยายามของ ส.ส. ในการผันงบประมาณลงสู่เขตการเลือกตั้งและฐานที่มั่นทางการเมืองของตน ปรากฏเป็นรูปธรรมในยุครัฐบาลพรรคสหประชาไทย (2512-2514) ด้วย ผู้นำ ส.ส. ต่างแย่งชิงกันเป็นกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และใช้อำนาจกรรมาธิการในการตัดงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณที่ถูกตัดทอนนี้จัดสรรให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง กระบวนการพิจารณากฎหมายงบประมาณประจำปีจึงกินเวลายาวนาน เพราะต้องใช้เวลาต่อรองผลประโยชน์ โดยที่กฎหมายงบประมาณแผ่นดินออกไม่ทันใช้ อาทิเช่น งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2513 ซึ่งกำหนดใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2512 กว่าจะผ่านสภาได้ ก็ตกเดือนมกราคม 2513 เป็นต้น

งบประมาณจังหวัดเลื่อนหายไปจากกระบวนการงบประมาณภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 แต่กลับฟื้นคืนมาใหม่ในปี 2523 ในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า "โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น "โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ในระหว่างปี 2525-2534 จำนวนงบประมาณจังหวัดที่ ส.ส. แต่ละคนได้รับจัดสรรเพิ่มจากคนละ 1.5 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523 เป็น 5 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2534

งบประมาณจังหวัดหายไปจากงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2535 เนื่องเพราะการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะ รสช. ซึ่งยังผลให้สภาผู้แทนราษฎรหายไปจากสังคมการเมืองไทยชั่วคราว แต่แล้วงบประมาณจังหวัดกลับฟื้นคืนชีพในปีงบประมาณ 2536 โดยเปลี่ยนชื่อเป็น "โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" (พ.ส.ส.) ในปีงบประมาณ 2537 ด้วยการริเริ่มของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจังหวัด (พ.ส.ส.) คนละ 5 ล้านบาทแล้ว ยังได้รับการจัดสรรงบ คพจ. ส.ส. (โครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อีกคนละ 15 ล้านบาทด้วย รวมงบ ส.ส.คนละ 20 ล้านบาท

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณจังหวัดหรือ งบ ส.ส. ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแล้ว ยังอาจใช้อำนาจในการผันงบประมาณหรือ

ทรัพยากรอื่นของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสามารถยึดตำแหน่งในคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปี ยุทธวิธีการตัดงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ แล้วแย่งชิงงบประมาณที่ถูกตัด ดังที่ปรากฏในสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี 2512-2514 กลับมาปรากฏให้เห็นอีก

ในช่วงต้นของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523-2531) เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆแล้ว มักจะนำไปกองไว้ใต้งบกลาง อันอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะใช้จ่าย ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตาสว่าง อาศัยอำนาจในการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการ แล้วผันงบประมาณที่ตัดทอนนั้นลงสู่เขตการเลือกตั้งหรือฐานที่มั่นทางการเมืองของตน

การพิจารณาตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการมิได้เป็นไปตามความเหมาะสมของงาน แผนงาน และโครงการ หากแต่มีเป้าประสงค์หลักในการแย่งชิงทรัพยากรของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล โครงการของ ส.ส. จำนวนมากที่เสนอขอใช้งบประมาณที่ถูกตัดทอนมีความไม่ชอบมาพากล อันเป็นเหตุให้งบประมาณรั่วไหลโดยไม่สมควร โดยที่การฉ้อราษฎร์บังหลวงและความประพฤติมิชอบปรากฏโดยทั่วไป ดังกรณีงบบุงลายในช่วงปีงบประมาณ 2535-2536

การผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองช่วยเพิ่มคะแนนนิยมทางการเมืองอย่างปราศจากข้อกังขา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากนิยมผันงบประมาณแผ่นดินไปสร้างถาวรสถานในเขตการเลือกตั้งของตน พร้อมทั้งประทับชื่อ ส.ส. เพื่อตราตรึงในดวงจิตของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้คนที่ขับรถเข้าจังหวัดสุราษฎร์ธานียอมมีอาภหฺลิกพันสะพานลอยที่มีชื่อ "สุเทพ เทือกสุบรรณ" จำนวนมาก ทำนองเดียวกับผู้ที่ขับรถเข้าจังหวัดสุพรรณบุรี มีอาภหฺลิกพันอนุสรณ์สถานที่มีตรา "บรรหาร-แจ่มใส" ได้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นักเลือกตั้งอ้างถึงความชอบธรรมอันใดในการประทับตราของตนในถาวรสถานี่สร้างจากงบประมาณแผ่นดิน?

การผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองมิได้ให้ประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น หากยังให้ผลประโยชน์ทางธุรกิจอีกด้วย สำหรับนักการเมืองที่มีอำนาจ การผันงบประมาณแผ่นดินมีผลเท่ากับการผันเงินให้หัวคะแนน เพราะเมื่อสามารถผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองได้ ก็ย่อมลดบันดาลให้หัวคะแนนสามารถประมูลงานก่อสร้างของทางราชการ หรือมีสิทธิในการขายสินค้าและบริการแก่รัฐบาลได้ ในกรณีเช่นนี้ นักเลือกตั้งสามารถลดค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่หัวคะแนน เพราะสามารถโยกงบประมาณแผ่นดินไปจ่ายให้แก่หัวคะแนนแทน

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ต้องการเห็นประพฤติกรรมของนักเลือกตั้งดังกล่าว จึงมีบทบัญญัติห้าม 'มีส่วน' ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่พฤติกรรมดังกล่าวนี้หาได้หมดไปไม่ ในการพิจารณากฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2547 การแย่งชิงการผันงบประมาณแผ่นดินเกิดความอื้อฉาว คราวนี้เป็นฝีมือของนักเลือกตั้งเผ่าयीในสังกัดพรรคไทยรักไทย และปรากฏเป็นข่าวเนื่องเพราะความขัดแย้งในหมู่นักเลือกตั้งเผ่าयीด้วยกันเอง เมื่อปรากฏว่า งบประมาณแผ่นดินที่ถูกผันกระจุกอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา

การผันงบประมาณแผ่นดินดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 การผันงบประมาณของนักเลือกตั้งไม่เคยหยุดชะงักแม้แต่ปีงบประมาณเดียว อย่างน้อยที่สุดรองประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล) ยืนยันความข้อนี้ (มติชน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 กันยายน 2546)

สิ่งจูงใจในการผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองแตกต่างกันไปตามประเภทของสมาชิกวุฒิสภา ส.ส. ในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตย่อมมีสิ่งจูงใจในเรื่องนี้โดยชัดแจ้ง เพราะต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง และกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนในฐานที่มั่นทางการเมืองของตน การกำหนดให้เขตการเลือกตั้งมีขนาดเล็กกลง เพื่อให้มี ส.ส.เขตเดียว คนเดียว ยิ่งทำให้สิ่งจูงใจในการผันงบประมาณมีมากขึ้น ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคไม่มีสิ่งจูงใจในเรื่องนี้ เพราะมิได้รับติดต่อประชาชนโดยตรง หากแต่รับติดต่อผู้นำพรรคที่มีอำนาจในการจัดอันดับบัญชีรายชื่อพรรค แต่ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคที่มี ส.ส.บริวารย่อมมีสิ่งจูงใจในการผันงบประมาณ เพราะความสามารถและความสำเร็จในการผันงบประมาณช่วยเพิ่มบารมีทางการเมือง หากสามารถผันงบประมาณจนสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแก่ ส.ส. บริวาร ย่อมทำให้ ส.ส.บริวารยำเกรง และอาจทำให้จำนวน ส.ส.บริวารเพิ่มขึ้นด้วย จำนวน ส.ส.บริวารในสังกัดมีผลต่ออันดับบัญชีรายชื่อพรรค

ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถักทออย่างแน่นหนา นักการเมืองย่อมมีสิ่งจูงใจตามธรรมชาติในการผันงบประมาณ เพื่อกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การทำลายสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดข้อห้ามสมาชิกวุฒิสภาในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่หาได้กำหนดบทลงโทษที่มีประสิทธิผลไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีการฝ่าฝืนมาตรา 180 วรรคหก การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว เพียงแต่สิ้นผลไปเท่านั้น ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดินหาได้ถูกลงโทษไม่ เว้นแต่จะมีการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่ง

โดยอาศัยบทบัญญัติในหมวด 10 ส่วนที่ 3 (มาตรา 303-307) ซึ่งมีกระบวนการยึดเชื้อและเสี่ย  
ต้นทุนสูง

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ การผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการ  
เมืองจะยังเป็นประพัตติกรรมอยู่คู่สังคมการเมืองไทยตราบนานเท่านาน นักเลือกตั้งเผ่าที่ยึดตั้ง  
คำถามว่า ในเมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีอำนาจผันงบประมาณได้ เหตุไฉน ส.ส. จึงผันงบ  
ประมาณมิได้ด้วยเล่า

การผันงบประมาณมิใช่เรื่องซีหมา ดังที่บุรุษผู้เสแสร้งว่าไร้เดียงสาเข้าใจ หากแต่  
เป็นเรื่องหมากินซี