

บทที่ 5

ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงสถาบันต่างๆ ที่เป็นเครื่องกำหนดแนวทางการทำหน้าที่ของ คณะกรรมการงบประมาณฯ แล้ว ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการ พิจารณางบประมาณของคณะกรรมการ โดยจะยกตัวอย่างปฏิสัมพันธ์เพื่อเปิดเผยให้เห็น ถึงสิ่งที่สาธารณชนไม่เคยมีโอกาสได้รับรู้ว่า คณะกรรมการฯ ได้ใช้สิทธิในการออกเสียง (Voting Rights) ของตนอย่างไร? มีการแลกเปลี่ยนเสียง (Logrolling หรือ Vote Trading) ระหว่าง ตัวละครทางการเมืองต่างๆ เกิดขึ้นในการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณฯ บ้างหรือไม่? อย่างไร?

แนวความคิดของการศึกษาตั้งอยู่บนพื้นฐานของโลกแห่งความเป็นจริงที่ว่า การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรและประสานผลประโยชน์ระหว่างตัวละครทางการเมืองต่างๆ ดังนั้นปฏิสัมพันธ์หรือธุรกรรมใดๆ ที่เกิดขึ้นในตลาดการเมืองในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่ เข้าใจได้ ในประการสำคัญมิใช่เรื่องที่เสียหายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในที่นี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องนำตัวอย่างบางส่วนมาเปิดเผย เพราะหากปราศจากข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Evidence) อันชัดเจนแล้ว บทวิเคราะห์ใดๆ ที่เกิดขึ้นอาจถูกหักล้างและถูกลดทอนฐานะลงกลายเป็นเพียง "ข้อกล่าวหาที่เลื่อนลอย" เท่านั้น ขณะเดียวกันข้อสมมติเบื้องต้นในการศึกษาได้รับ แนวทางมาจากแนวคิดที่น่าสนใจยิ่งของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2539) ซึ่งชี้ว่า ตัวละครทางการเมือง ล้วนแล้วแต่เป็นปัจเจกชนที่มีกิเลสตัณหา มีความเห็นแก่ตัวและแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ดุจดั่งมนุษย์โดยทั่วไป การวิเคราะห์เรื่องนี้จะไม่เป็นประโยชน์และไม่ตรง ต่อความเป็นจริง หากจะตั้งข้อสมมติว่า ตัวละครทางการเมืองบรรลุนิเสียดาบัน สละแล้วซึ่งโลกะ โมหะ โทสะ และเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนแม้แต่น้อย (Public Interest Hypothesis)

1. ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในการกำหนดกติกาต่างๆ สำหรับการพิจารณา

1.1 การเลือกตำแหน่งต่างๆ ในคณะกรรมการงบประมาณฯ

1.1.1 การเลือกประธานคณะกรรมการงบประมาณฯ

เมื่อการประชุมคณะกรรมการงบประมาณฯ เริ่มต้นขึ้น กติกาที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก คือ การให้กรรมการซึ่งมีอาวุโสสูงที่สุดมาทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราว (ข้อบังคับการประชุม

สภาผู้แทนราษฎร 2544 ข้อ 18 และข้อ 84) เพื่อดำเนินการเลือกตั้งตำแหน่งต่างๆ ในคณะกรรมการการฯ โดยเริ่มจากการเลือกประธานคณะกรรมการฯ ซึ่งจากการย่อนหลังไปศึกษารัฐธรรมนูญฯ และข้อบังคับการประชุมฯ ทุกฉบับพบว่า ไม่เคยมีการบัญญัติอย่างเป็นทางการว่าเป็นลายลักษณ์อักษรว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องเป็นประธานคณะกรรมการการฯ โดยตำแหน่ง

แม้กระนั้นก็ตามได้มีการวางธรรมเนียมปฏิบัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการการฯ โดยตำแหน่ง ดังที่นายชัย ชิดชอบ กล่าวเมื่อครั้งทำหน้าที่ประธานชั่วคราว (เนื่องจากเป็นผู้มีอาวุโสสูงสุด) เพื่อเลือกประธานคณะกรรมการการฯ ว่า "ผมเข้าใจว่าด้วยประเพณีนะครับ ไม่มีใครแข่งกับท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังครับ หรือมีใครจะแข่งเชิญเสนอชื่อครับ ไม่มี ถือว่าท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการการฯ วิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 นะครับ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการการฯ ครั้งที่ 1/2543, 3 กรกฎาคม 2543: 1/2) จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการการฯ เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะกติกาก็ให้ ร.ม.ว. กระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการการฯ เป็นประเพณีซึ่งถูกปฏิบัติต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งกรรมการการฯ ผู้มีเหตุผลเชิงเศรษฐกิจย่อมยึดถือตามกติกาเดิม ตราบใดที่ยังไม่แน่ใจว่าการเปลี่ยนแปลงกติกาจะก่อให้เกิดผลสำเร็จมากกว่ากติกาที่ยึดถือกันมาหรือไม่

1.1.2 การเลือกรองประธานคณะกรรมการงบประมาณฯ

กติกาซึ่งกำหนดจำนวนของรองประธานกรรมการการฯ ได้วิวัฒนาการโดยมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 มีรองประธานกรรมการการฯ 6 ท่าน, ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 มี 8 ท่าน, ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 มี 10 ท่าน จนกระทั่งถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ก็เพิ่มขึ้นเป็น 11 ท่าน วิวัฒนาการของกติกาที่ไม่เป็นทางการในลักษณะที่ให้จำนวนรองประธานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นี้ เป็นผลมาจากการที่พรรคการเมืองในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมือง (Political Organizations) พยายามที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของตนบรรลุผลมากที่สุด (Maximizing Behavior) เนื่องจากแต่ละพรรคต่างก็ต้องการให้คนของตนได้รับตำแหน่งรองประธานกรรมการการฯ

ขณะเดียวกันด้วยเหตุที่ตำแหน่งรองประธานมีเป็นจำนวนมากจึงทำให้ "มันมีเหตุการณ์เกิดขึ้นว่า เมื่อตั้งไว้มาก ถึงเวลาที่ต้องพยายามจะจัดแจงงานนี้ทำให้ทั่วกัน แต่ละคนก็เลยทำหน้าที่กันประเดี๋ยวประด๋าวแล้วก็เข้าไปซ้ำมา บางคนก็อาจจะทำไม่กี่ครั้ง ความต่อเนื่องของเรื่องที่ทำบางทีก็ลำบาก นี่เป็นปัญหาของจำนวนมาก ทีนี้ถ้าท่านที่เป็นรองประธานลำดับแรกๆ ท่านทำหน้าที่ของท่านเรื่อยๆ ไป ปัญหาที่ว่าคนหลังๆ ก็จะไม่มีโอกาสได้ทำหน้าที่ มันก็เกรงใจกันว่าตั้งไว้แล้วไม่ให้ทำมันก็น่าเกลียด ถึงเวลานั้นก็แบ่งคนนั้นทำบ้าง คนนี้ทำบ้าง นี่คือเรื่องที่เป็นปัญหาของ

จำนวนมาก" (บุญชู โรจนเสถียร, รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 1/2542, 1 กรกฎาคม 2542: 1/5) นั่นก็คือวิวัฒนาการที่มีจำนวนรองประธานกรรมการฯ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ย่อมทำให้ต้นทุนการทำธุรกรรม (Transaction Cost) ในการประชุมสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะประธานจะเป็นผู้ควบคุมการประชุม ซึ่งการควบคุมการประชุมนั้นถ้าใช้ประธานน้อยคนก็จะประชุมต่อเนื่องกันได้ง่าย แต่หากมีการเปลี่ยนประธาน โดยที่ประธานคนใหม่ไม่ได้รับรู้เรื่องราวเก่าๆ ของที่ประชุมอยู่ก็ย่อมจะเกิดปัญหาในการพิจารณาขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับให้ปฏิบัติตามข้อตกลงใดๆ อันเกิดขึ้นในที่ประชุมในแต่ละช่วงเวลาซึ่งมีประธานในที่ประชุมคนละคนกัน

ในส่วนขององค์ประกอบของตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการฯ โดยปกติจะมีการหารือกันเป็นการภายในแล้ว โดยได้มีการทาบทามหารือกันไว้ ซึ่งจะเป็นการแบ่งสรรกันให้ทั่ว โดยจะมีตัวแทนของรัฐบาลและตัวแทนของพรรคการเมืองแต่ละพรรคเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้เพราะว่า "แต่ละพรรคก็อยากที่จะให้บุคลากรในพรรคได้มีโอกาสมีบทบาทในฐานะกรรมการ ซึ่งบางท่านก็ไม่อยากที่จะรับตำแหน่ง แต่ว่าพรรคมอบหมายให้ก็ต้องมาต่อสู้นั้นในที่ประชุม ก็คือการที่ได้รับมอบภาระตรงนี้ก็เลยทำให้เกิดความรู้สึกที่ต้องมีตำแหน่ง" (ยงยุทธ ดิยะไพรัช, รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 1/2542, 1 กรกฎาคม 2542: 1/7)

ในการเลือกรองประธานกรรมการที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลนั้น จะมีอยู่ 3 ท่านคือ จากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง 2 ท่าน และอีกท่านหนึ่งคือผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ โดยที่ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณจะเป็นรองประธานกรรมการลำดับสุดท้าย ขณะเดียวกันในส่วนของรองประธานกรรมการฯ ที่เหลือก็จะมาจากตัวแทนของพรรคการเมือง โดยจะแบ่งตามสัดส่วนของจำนวน ส.ส. ที่พรรคการเมืองมีอยู่ในสภา ขณะเดียวกันก็มีประเด็นว่า ลำดับที่ของรองประธานจะเรียงจากฝ่ายรัฐบาลขึ้นก่อนแล้วก็ตามมาด้วยฝ่ายค้าน ขณะเดียวกันก็เรียงจากพรรคที่มีจำนวนสมาชิกมากไปยังพรรคที่มีสมาชิกน้อย

1.1.3 การเลือกเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการงบประมาณฯ

หลังจากนั้นก็จะมี การเลือกตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการฯ ซึ่งตำแหน่งนี้มีความสำคัญเพราะทำหน้าที่นำเอารายละเอียดของงบประมาณขึ้นเสนอต่อที่ประชุม ขณะเดียวกันก็เป็นผู้คอยเสนอแนะข้อมูลให้แก่กรรมการโดยการชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่ส่วนราชการได้เสนอให้แก่คณะกรรมการ ด้วยเหตุนี้ประเด็นซึ่งปฏิบัติกันมาโดยตลอดก็จะตั้งจากรองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณคนที่มีอาวุโสมากที่สุด

ส่วนตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการก็จะมี 6 ท่านตามประเด็น โดยผู้ช่วยเลขานุการลำดับที่ 1 จะตั้งจากรองหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานประมาณอีกท่านหนึ่ง แล้ว

ลำดับหลังจากนั้นก็แบ่งกันไปตามสัดส่วนของพรรคการเมืองต่างๆ โดยที่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการเป็นตำแหน่งที่ตกลงกันได้ง่ายที่สุด และไม่มีการแย่งชิงตำแหน่งกัน ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าตำแหน่งนี้ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของบรรดาคณะกรรมาธิการฯ มากเท่ากับตำแหน่งอื่นๆ เนื่องจากมีสิทธิและบทบาทน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการธิการ (ซึ่งสามารถกำหนดทิศทางการประชุมให้เป็นไปตามที่ตนเองต้องการได้) และตำแหน่งโฆษกคณะกรรมการธิการ (ซึ่งต้องแถลงข่าวและเป็นโอกาสสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อสื่อมวลชน อันจะเชื่อมโยงไปยังการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อสาธารณชน) ด้วยเหตุนี้โดยทั่วไปแล้วตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการฯ จึงเป็นไปตามที่กรรมาธิการฯ แต่ละท่านได้เสนอมาจนกระทั่งครบ 6 คนโดยไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นแต่อย่างใด

1.1.4 การเลือกโฆษกของคณะกรรมการงบประมาณฯ

หลังจากนั้นก็จะเป็นการเลือกโฆษกของคณะกรรมการธิการฯ ซึ่งในอดีตได้มีกติกาคำที่ไม่เป็นทางการกำหนดไว้ว่ามีจำนวน 7 ท่าน และให้มีการผลัดเปลี่ยนกันแถลงข่าวสลับกันไปคนละวัน ขณะเดียวกันก็ใช้วิธีการประนีประนอมกันโดยมีหลักว่า “เท่าที่ปฏิบัติกันมาส่วนใหญ่ กรณีตำแหน่งโฆษกนี้จะใช้ตำแหน่งพรรคละ 1 คน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกพรรค” (รายงานการประชุมคณะกรรมการธิการครั้งที่ 1/2543, 3 กรกฎาคม 2543: 1/7)

อย่างไรก็ตามในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ได้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นเนื่องจากพรรคความหวังใหม่ (ได้รับสัดส่วนของโฆษกมาจำนวน 1 ตำแหน่ง) เห็นว่าพรรคความหวังใหม่ควรที่จะได้สัดส่วนที่ใกล้เคียงกับพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งได้รับ 2 ตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนผู้แทนราษฎรในสภา และหลังจากที่มีการต่อรองประนีประนอมกันแล้วก็ทำให้โฆษกคณะกรรมการธิการมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 8 ท่าน ซึ่งแม้ว่าจะมีโฆษกเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ก็มีความพยายามที่จะเสนอให้มีจำนวนของโฆษกเพิ่มขึ้นไปอีก ดังเช่นที่มีกรรมาธิการฯ ได้เสนอให้มีโฆษกเพิ่มอีก 1 ท่าน รวมเป็นทั้งหมด 9 ท่าน ซึ่งนายบุญชู โรจนเสถียร ในฐานะประธานของที่ประชุมได้ให้ความเห็นว่า “มันจะมากขึ้นไปเรื่อยๆ สิครับ กรุณานะครับ คุณ__ขอเถอะครับ เอาแค่ 8 คนนี้ละ 8 คนนี้ก็เหลือหลายแล้ว” (รายงานการประชุมคณะกรรมการธิการครั้งที่ 1/2542: 3/2) กติกาดังกล่าวได้ถูกใช้มาจนถึงการตั้งโฆษกคณะกรรมการปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 โดยที่โฆษกทั้ง 8 ท่านจะไม่มีลำดับที่ นั่นก็คือทุกคนมีฐานะเป็นโฆษกเท่าๆ กัน และมีธรรมเนียมปฏิบัติว่าให้มีการผลัดเปลี่ยนกันรับผิดชอบในการแถลงข่าวคนละวันไปเรื่อยๆ

1.2 การกำหนดตารางเวลาประชุม

โดยปกติแล้วคณะกรรมการการงบประมาณจะประชุมกันวันจันทร์ถึงศุกร์ และในช่วงหลังๆ หากพิจารณาไม่ทันก็จะมี การเพิ่มการพิจารณาในวันเสาร์และอาทิตย์ด้วย โดยที่กำหนดเวลาในการประชุมนั้นจะไม่แน่นอนทั้งนี้เพราะจะมีการทบทวนเวลาว่าเป็นอย่างไรเมื่อเทียบกับงานที่ได้พิจารณาผ่านไปแล้วกับงานที่เหลืออยู่ อย่างไรก็ตามในปีที่ผ่านมา คณะกรรมการการงบประมาณ จะกำหนดเป้าหมายตารางเวลาการประชุมไว้ประมาณ 9 สัปดาห์ และจากสถิติพบว่าระยะเวลาการประชุมแต่ละปีงบประมาณเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 300 ชั่วโมง (ดูตารางที่ 10)

สำหรับช่วงระยะเวลาโดยทั่วไปก็คือ จะใช้ระยะเวลา 7 – 8 สัปดาห์แรกในการพิจารณารายละเอียดทั้งหมดของงบประมาณของทุกส่วนราชการ ต่อจากนั้นประมาณสัปดาห์ที่ 8 – 9 จะนัด ส.ส. ที่ดำเนินการแปรญัตติมาเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการฯ และพิจารณาการแปรญัตติดังกล่าวรวมทั้งการพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ แล้วหลังจากนั้นก็พิจารณารายการปรับเพิ่ม และเมื่อปรับเพิ่มจนครบแล้วก็จะให้กองกรรมาธิการ 1 ไปจัดพิมพ์รายงานของคณะกรรมการฯ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 เมื่อเสร็จแล้ว คณะกรรมการฯ ก็จะร่วมกันตรวจรายงาน หลังจากนั้นก็จะส่งรายงานของคณะกรรมการฯ ไปยังสภาผู้แทนราษฎร

1.3 การกำหนดลำดับการพิจารณาของกระทรวงต่าง ๆ

กติกาที่ไม่เป็นทางการสิ่งแรกก็คือ การกำหนดให้มีการพิจารณางบประมาณของกระทรวงการคลังเป็นลำดับแรก ทั้งนี้เพราะว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ต้องดูแลเรื่องงบประมาณรายได้ ดังนั้นกรรมาธิการฯ จึงต้องการความมั่นใจในเรื่องประมาณการรายได้และเรื่องการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อที่จะสนับสนุนงบประมาณในกรอบใหญ่ได้อย่างเต็มที่ และหลังจากการพิจารณางบประมาณของกระทรวงการคลังแล้วก็มีการมีธรรมเนียมปฏิบัติในการพิจารณาอยู่ 3 แนวทางดังนี้

1. เรียงลำดับโดยให้กระทรวงที่มีนโยบายคาบเกี่ยวกันมาอยู่หมวดเดียวกัน เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ แนวทางนี้ถูกใช้ในการพิจารณางบประมาณ พ.ศ. 2543
2. เรียงลำดับตามมาตราของกฎหมาย เช่น งบกลาง สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม ฯลฯ

3. เรียงลำดับจากส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณมากไปหาน้อย แนวทางนี้ถูกเสนอโดยประธานคณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 “ผมพยายามทำให้มีหลักกระทรวงการคลังเอาขึ้นมาก็ดูเรื่องงบรายได้ หลังจากนั้นก็พิจารณางบรายจ่าย งบรายจ่ายที่สำคัญที่สุดก็คือใครจ่ายมากจ่ายน้อย เพราะเป็นเงินหลวงทั้งนั้น เพราะฉะนั้นเรียงจากมากไปหาน้อยผมก็คิดว่ามีเหตุมีผล” (รายงานการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 1/2543, 3 กรกฎาคม 2543: 3/3) ซึ่งแนวทางนี้ถูกใช้ในการพิจารณางบประมาณ พ.ศ. 2544

บรรหาร ศิลปอาชา ได้เล่าถึงความเป็นมาของการจัดลำดับการพิจารณาของแต่ละกระทรวงไว้ว่า “บางทีแต่ก่อนเราคิดว่าเอากระทรวงเล็กๆ ไปก่อนดีกว่า เอากระทรวงการคลัง เอากระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งงบประมาณมีไม่มากไปก่อน แต่ก็เกิดปัญหาขึ้นเพราะเหตุว่ากรมการมันเปลี่ยนทุกปี ที่สำคัญก็คือกรมการใหม่ๆ ไม่เคยเป็น จะมีปัญหาท่านชักอยู่เรื่อย เพราะท่านไปใหม่ท่านไม่รู้ ท่านก็เข้าไปชัก ชักโน้นชักนี้ เวลาที่เสียไปมาก คือถ้าเวลาล่วงเลยไปจะไม่ทันกับเวลาที่กำหนดไว้ แล้วเหลือกระทรวงใหญ่ๆ จะทำยังไง เหลือกระทรวงเกษตร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม ที่นี้ก็รวดเดียวเลย ที่นี้เลยสองวันสามวันเสร็จไปหมดเลย เลยไม่ได้พิจารณาอะไรกันเลย ถูกรัฐบาลขู่เข้า ถ้าไม่เสร็จก็ถือว่าจบเพียงแค่นี้ จะนัดผู้แปรญัตติมาแล้ว ตอนหลังก็เลยมาคิดกันว่าต้องเอากระทรวงใหญ่ๆ ขึ้นมาก่อน เอากระทรวงเกษตรขึ้นมาก่อน กระทรวงมหาดไทยขึ้นมาก่อน เพราะกระทรวงเกษตรมีกรมที่สำคัญอยู่ 2 กรม ที่เข้าคือกรมชลประทานกับกรมป่าไม้ อย่างเช่นกรมชลประทาน 2 วันก็ยังไม่จบ ท่านเล่นไล่กัน กรมป่าไม้บางทีวันเดียวก็ไม่จบ เรื่องลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ถ้ากระทรวงมหาดไทยก็ไปเจอ รพช. กับกรมโยธาฯ กระทรวงคมนาคมก็ไปเจอกรมทางฯ ฉะนั้นต้องไล่เอากระทรวงใหญ่ๆ มาอยู่ตอนต้นเสีย ส่วนกระทรวงอื่นๆ ที่มีงบประมาณน้อยก็ไปอยู่ตอนท้าย ขนาดอย่างนี้มันก็ไม่เสร็จตามเวลานี้คือวิธีจัดกระทรวง” (2544)

หลังจากที่จัดลำดับของกระทรวงได้แล้วก็มีธรรมเนียมปฏิบัติเกิดขึ้นว่า สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการอุดหนุนจากเงินงบประมาณจะถูกพิจารณาหลังจากจบการพิจารณาของกระทรวงเจ้าสังกัด ทั้งนี้เพราะจะช่วยให้คณะกรรมการสามารถชั่งใช้ได้เสียได้ตั้งแต่เจ้ากระทรวง ปลัดกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ได้รับการอุดหนุนจากเงินงบประมาณประจำปีก็จะนำมาพิจารณารอบยอดในลำดับสุดท้ายหลังจากจบการพิจารณาของทุกกระทรวงแล้ว อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า กรรมการฯ เป็นจำนวนมากไม่ต้องการให้มีการเรียกรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ได้รับเงินอุดหนุนมาพิจารณา ด้วยเหตุนี้จึงมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประชุมของคณะกรรมการฯ ซึ่งครั้งหนึ่งได้เคยมีการวิเคราะห์ถึงการเรียกรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ได้รับเงินอุดหนุนมาพิจารณาในคณะกรรมการฯ ไว้ที่น่าสนใจว่า “เมื่อผลประโยชน์ของกรมการ

การไม่เกี่ยวข้องเรียกมาก็ไม่มีคน บางที่เรียกมาผู้ชี้แจงมากกว่าผู้มาประชุม" (สัมภาษณ์อดีตรอง
 มาธิการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544)

1.4 ผู้รับผิดชอบในการชี้แจงและเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณา

กติกาที่กำหนดไว้ก็คือ ผู้ที่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ต้องเป็นผู้บริหารระดับสูง
 สุดของหน่วยราชการนั้นๆ และถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญซึ่งหน่วยราชการจะต้องมา ผู้ชี้แจงจึง
 ประกอบด้วย ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้าหน่วยราชการ แล้วในกรณีมีเหตุสุด
 วิสัยก็จะต้องชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ถึงสาเหตุที่ไม่สามารถมาชี้แจงได้ โดยต้องทำหนังสือขอ
 อนุญาตมายังประธานกรรมการฯ และในกรณีมีเรื่องสำคัญที่เป็นเรื่องนโยบายของแต่ละ
 กระทรวง คณะกรรมการฯ อาจจะเชิญรัฐมนตรีที่ดูแลกระทรวงนั้นมาชี้แจงด้วยก็ได้

บรรหาร ศิลปอาชา ได้เล่าถึง "สาเหตุที่ต้องให้หน่วยราชการมาให้อธิบดีแต่ละกรมมา
 เราจะสังเกตเห็นถ้าใครเข้าไปเป็นกรรมาธิการงบประมาณ ผมอยากจะเรียนว่า เราจะรู้เลยว่ากรม
 นั้นอธิบดีรู้เรื่องหรือไม่ บางที่อธิบดีตอบไม่ได้ ให้ผู้อำนวยการกองตอบเอง ฉะนั้นจะสังเกตเห็น
 เวลาอธิบดีไปจะมีลูกน้องไปเยอะเลย ไปนั่งข้างแถวทั้งหมดเลย ส่งตัวเลขไปเรื่อย ส่งไปให้อธิบดีดู
 อธิบดีก็ตอบตามใจ บางที่อธิบดีก็ตอบผิดตอบถูก ที่นี้ทำไม่ต้องให้ส่วนราชการมา เพราะบางเรื่อง
 สำนักงานงบประมาณก็ตอบไม่ได้ ไม่รู้เรื่องเหมือนกัน เพราะเวลาพิจารณารายละเอียด บังเอิญไปเจอ
 กรรมาธิการบางท่านอย่างถ้าไปเจอพี่ชัย ชิดชอบ คงแก่เรียน ท่านซักละเอียดยับหมดเลย บางที่
 ตอบไม่ได้ สำนักงานฯ ตอบไม่ได้ก็ถูกว่า บางที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณถูกว่าจนน้ำตาไหล
 เลย อดีตที่ผ่านมาเป็นอย่างนี้ ก็เลยต้องเอาอธิบดีแต่ละกรมมานั่งฟัง มาตอนหลังไม่เอาอธิบดีแล้ว
 ปลัดกระทรวงมานั่งแล้ว เพราะปลัดกระทรวงต้องรู้ด้วย งานในกระทรวงบางที่ถามกระทรวงนั้นไม่รู้
 กระทรวงนี้ไม่รู้ ฉะนั้นปลัดกระทรวงต้องมานั่งฟัง ให้รับรู้งานของกระทรวงตนเองแล้วจะได้ตอบได้
 บางปลัดท่านก็เก่ง บางปลัดท่านก็ไม่เก่ง" (2544)

นอกจากนี้โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วก็ยังมีหน่วยราชการที่คณะกรรมการฯ งบประมาณฯ มีมติให้เข้าร่วมฟังการประชุมตลอดระยะเวลาของการประชุม เพื่อสนับสนุนราย
 ละเอียดและสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วย 1) สำนักงานคณะ
 กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 3) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (หรือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) 4) สำนักงานสถิติแห่งชาติ 5)
 กรมบัญชีกลาง และในส่วนของเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ นั้น จะมี
 เอกสารงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 32 ฉบับ ซึ่งในทางปฏิบัติ
 จะใช้เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 และ 4 เล่มปกขาวคาดแดงและเล่มปกสีฟ้าเป็นหลักใน
 การพิจารณา ประกอบกับเอกสารข้อมูลต่างๆ ที่ส่วนราชการจัดทำขึ้น นอกจากนี้ยังมีเอกสารของ

สำนักงบประมาณซึ่งนำเสนอคณะกรรมการกิจการงบประมาณฯ สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาอีก ดังนี้

- แนวทางและหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ
- หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่าย (ค่าใช้สอยและค่าวัสดุ)
- มาตรฐานราคาครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- มาตรฐานค่าใช้จ่ายต่อหน่วยงาน (Unit Cost)
- เกณฑ์ราคาพื้นฐานเครื่องมือคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบ
- เอกสารงบประมาณฉบับที่ 8 จำแนกเป็นรายจังหวัด (เล่มปกสีเขียว)

ในการส่งเอกสารก็มักติดากำหนดเวลาการส่งเอกสารไว้ว่าจะต้องส่งล่วงหน้า 3 วัน ก่อนถึงวาระการประชุมพิจารณาของหน่วยงานนั้นๆ นอกจากนี้ในเรื่องเกี่ยวกับความพร้อมของเอกสารเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา คณะกรรมการจะเน้นให้ความสนใจไปที่สารสนเทศและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระจายของงบประมาณว่าได้มีการจัดสรรไปยังพื้นที่ใดบ้างเป็นสำคัญ

2. ปฏิสัมพันธ์ภายในคณะกรรมการ

2.1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรรมการกับกรรมการ

โดยส่วนใหญ่แล้วการทำหน้าที่ของคณะกรรมการฯ มีความแตกต่างจากการทำหน้าที่ในสภาใหญ่ในประการสำคัญคือ มิได้มีการแบ่งฝ่ายกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านอย่างชัดเจนมากนัก หากแต่เป็นลักษณะการแข่งขันกันในฐานะของปัจเจกบุคคล (Competitive Behavior in Committees) โดยที่ต้องใช้การเจรจาและการสร้างความร่วมมือระหว่างกันเป็นสำคัญ สอดคล้องกันกับความเห็นของ บรรหาร ศิลปอาชา ที่ว่า “การพิจารณางบประมาณมันเป็นเรื่องที่แปลกอยู่อย่างหนึ่ง บางทีใครนึกว่าฝ่ายรัฐบาลที่ตั้งไปเยอะๆ จะไปช่วยรัฐบาล ไม่! ฝ่ายค้านสิช่วย บางทีรัฐบาลล่อรัฐบาลเอง เป็นฝ่ายค้านในรัฐบาลเลย แล้วฝ่ายค้านก็นิ่งเฉยๆ รัฐบาลชกกันเองออกหมดเลย แล้วส่วนใหญ่ก็จะเป็นอย่างนี้ด้วยในทุกสมัย” (2544) ลักษณะดังกล่าวได้นำไปสู่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรรมการในรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1.1 ความร่วมมือกันในการปรับลดงบประมาณ

เนื่องจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการปรับลดงบประมาณ จะต้องเป็นไปตามมติของกรรมการเสียงส่วนใหญ่ นั่นก็คือ “เค้าก็ถือว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าควรจะต้องออกไปก็ขอให้ไปตัด หรือไม่ก็ฟังเสียงส่วนใหญ่ ไม่มีการโหวต” (สัมภาษณ์อดีตรองกรรมการฯ 10 สมัย, 18 กันยายน 2544) และจากกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) เช่นนี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ให้กรรมการแต่ละคนต้องแสวงหาความร่วมมือระหว่างกรรมการด้วยกันเอง ดังที่ Mitchell (1994) ได้ชี้ให้เห็นว่าคะแนนเสียง (Vote) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จทางการเมืองและมีไม่บ่อยนักที่ลำพัง ส.ส. ตัวคนเดียวจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของตนโดยปราศจากพันธมิตร สัจธรรมในข้อนี้เป็นจริงในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการ “เวลาเราจะปรับลดงบประมาณ ท่านเข้าไปเป็นกรรมการใหม่คงต้องดูชู้กันนิดนึงว่า ถ้าเราจะไปปรับลดงบประมาณของเขาเองเราต้องหาเพื่อนเป็นคู่หูด้วย อยู่ในนั้นเราต้องมีคู่หูด้วย พอดาบหนึ่งไปดาบสองต้องตามด้วย ถ้าตามหลายๆ ดาบงบบก็อาจจะตัดได้ แต่ถ้ามีดาบเดียวก็บางทีลำบากถูกค้านถูกอะไรต่างๆ มันก็คงจะตัดไม่ได้” (บรรหาร ศิลปอาชา, 2544)

อย่างไรก็ตามผลการศึกษาลับพบสิ่งที่น่าสนใจคือ คณะกรรมการงบประมาณฯ ปี พ.ศ. 2544 และ 2545 ไม่มีการปรับลดงบประมาณรายการและจำนวนใดๆ ด้วยตนเองเลยแม้แต่รายการเดียว หากแต่เงินงบประมาณทั้งหมดที่ได้ปรับลดลงไปนั้น ล้วนแล้วแต่เกิดจากการที่คณะกรรมการฯ มอบหมายให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้ไปพิจารณาปรับลดทั้งสิ้น โดยจะเป็นการมอบหมายให้สำนักงานงบประมาณฯ ไปพิจารณาปรับลดมาก่อนที่จะถึงการพิจารณาของหน่วยงานนั้นๆ หรือในบางกรณีก็เห็นว่ารายการใช้จ่ายของหน่วยงานใดน่าจะปรับลดลงได้ก็จะมอบหมายให้สำนักงานงบประมาณไปพิจารณาและทำความเข้าใจกับหน่วยงานนั้นๆ

จากลักษณะดังกล่าวช่วยตอกย้ำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของไทยอย่างชัดเจน อย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในวงกว้างว่า กระบวนการงบประมาณของไทยเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเท่านั้น หรือหากจะกล่าวให้เฉพาะเจาะจงลงไปก็คือ เป็นเรื่องของฝ่ายข้าราชการประจำเป็นสำคัญ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีบทบาทน้อยมากหรือแทบจะไม่มีบทบาทเลย และจากผลการศึกษาพบว่า แม้กระทั่งคณะกรรมการงบประมาณฯ ซึ่งเป็นสถาบัน (ในที่นี้สื่อความหมายถึง Organizations) ที่มีบทบาทมากที่สุดในการทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ก็กลับไม่มีบทบาทใดๆ ทั้งสิ้นต่อกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ หากแต่เป็นการมอบอำนาจนิติบัญญัติไปให้กับสำนักงานงบประมาณเป็นผู้พิจารณางบประมาณแทนตน และเมื่อเป็นเช่นนี้ก็หมายความว่า สำนักงานงบประมาณกำลังสวมหมวกสองใบ

โดยเป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน เมื่ออำนาจทั้งสองถูกรวมกันเป็นหนึ่งเดียวแล้วการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ย่อมจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย

ประการที่สอง วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการเข้ามาทำหน้าที่กรรมาธิการงบประมาณ ฯ นั้นมิได้เข้ามาเพื่อต้องการที่จะปรับลดงบประมาณ (ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 180 ได้ให้สิทธิไว้) ทั้งนี้เพราะกรรมาธิการฯ ส่วนใหญ่มาจาก ส.ส. ซึ่งภายใต้ระบบการวิเคราะห์ของสำนัก Public Choice บอกกับเราว่า นักการเมืองย่อมต้องการเพิ่มพูนโครงการใช้จ่ายของรัฐบาล แต่ไม่ต้องการให้ปรับลดโครงการใช้จ่ายออก ทั้งนี้เพราะการใช้จ่ายเงินงบประมาณย่อมส่งผลในทางบวกต่อคะแนนนิยมของตน ในขณะที่การปรับลดการใช้จ่ายย่อมจะทำให้ให้นักการเมืองสูญเสียคะแนนนิยมของตนไป

เมื่อเป็นเช่นนี้ ถึงแม้ว่าในบางครั้งอาจจะมีกรรมาธิการบางคนที่เสนอให้มีการตัดหรือปรับลดงบประมาณรายการใดๆ ออกก็ไม่มีทางที่จะสำเร็จได้ ทั้งนี้เพราะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกรรมาธิการฯ เสียส่วนใหญ่ ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ จึงมิได้เป็นไปเพื่อที่จะปรับลดงบประมาณ หากแต่เป็นไปในลักษณะอื่นๆ ดังจะได้พิจารณากันต่อไป

2.1.2 การแลกเปลี่ยนกันในการไม่แตะต้องงบประมาณที่ลงไปยังเขตเลือกตั้งของกรรมาธิการฯ คนอื่นๆ

โดยทั่วไปแล้ว การเสนอตัดงบประมาณหรือการสงวนความเห็นของกรรมาธิการฯ จะเป็นการเสนอตัดในรายการต่างๆ ไปโดยไม่เจาะจงลงไปยังแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมาธิการฯ แต่ละคนจะไม่แตะต้องงบประมาณที่ลงไปยังเขตเลือกตั้งของกรรมาธิการฯ คนอื่นๆ ดังเช่นที่กรรมาธิการฯ จากจังหวัดกระบี่เคยกล่าวในที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ ว่า “อย่าไปตัดรายการเพราะความเคารพซึ่งกันและกันที่มีอยู่ ท่านไปตัดรายการจังหวัดนี้กรรมาธิการจังหวัดนั้นก็เตรียมที่จะหันจังหวัดท่านบ้าง และต่อไปเราก็มีแต่ทะเลาะกันในห้องนี้ต่อไปครับ” (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 11/2543, 19 กรกฎาคม 2543: 6/8) ข้อตกลงดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้โดยมีต้องอาศัยบุคคลที่สาม (Second-party Enforcement) ทั้งนี้เพราะการประชุมคณะกรรมาธิการฯ เป็นเกมที่ต้องเล่นซ้ำๆ (Repeated Game) ซึ่งย่อมจะทำให้เกิดศัตรูขึ้นระหว่างกรรมาธิการฯ ด้วยกันเอง และจะทำให้กรรมาธิการฯ ที่เสียประโยชน์ตอบโต้โดยการเสนอตัดงบประมาณบ้าง กลไกการแก้แค้น (Revenge Mechanism) เช่นนี้ทำให้ข้อตกลงในการไม่แตะต้องงบประมาณซึ่งกันและกันสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้กระทั่งในบางครั้งที่มีการเสนอตัดงบประมาณในเขตเลือกตั้งของกรรมาธิการฯ ผู้นั้นผู้ใด กรรมาธิการฯ ผู้นั้นก็จะออกมาชี้แจงและปกป้องมิให้มีการเสนอตัดงบประมาณดังกล่าว

การเสนอตัดจึงมีแนวโน้มว่าทำได้เฉพาะงบประมาณที่ลงไปยังเขตเลือกตั้งที่ไม่มี ส.ส. จากเขตนั้น เข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ จากลักษณะดังกล่าว ส.ส. ที่มีได้เข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ ย่อมเกิดความเสียเปรียบเพราะไม่สามารถปกป้องงบประมาณในเขตเลือกตั้งของตนได้

ความร่วมมือในการไม่แตะต้องงบประมาณระหว่างกันของกรรมาธิการฯ นี้ ย่อมสื่อความหมายถึงการ “เอาหูไปนา เอาตาไปไร่” ระหว่างงบประมาณที่จัดสรรลงไปยังพื้นที่กรรมาธิการฯ ด้วยกันเอง ด้วยเหตุนี้งบประมาณที่ถูกจัดสรรลงไปยังพื้นที่ของกรรมาธิการฯ จึงมีแนวโน้มว่าจะผ่านการอนุมัติได้โดยง่าย “พวกกรรมาธิการเป็นคนอนุมัติ ไข่ม้อย แต่ที่นี้แผนงานโครงการ อย่างทำไมสุพรรณได้เยอะ ก็สำนักงบประมาณตั้งเข้ามา เค้กตั้งตามแผนงานโครงการ แล้วมาเข้าห้องงบประมาณ เค้กจะให้ผ่านหรือไม่ให้ผ่าน เค้กจะตัดหรือไม่ตัด ที่นี้อย่างสุพรรณเนียคุณ__ขอขึ้นมาอะละ เค้กก็มาขอกัน เฮ้ย! โครงการนี้ขอๆๆๆๆ เค้กก็ได้ มันเป็นอย่างนี้” (สัมภาษณ์ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 4 กรกฎาคม 2543)

วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกปรากฏการณ์เช่นนี้ว่า สถานการณ์ที่ยากลำบากของนักโทษ (Prisoner's Dilemma) อันเป็นความขัดแย้งกันระหว่างพฤติกรรมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดของคณะกรรมาธิการฯ กับ ผลประโยชน์สูงสุดของสังคมโดยรวม นั่นก็คือ กรรมาธิการฯ แต่ละคนต้องเลือกที่จะตอบสนองต่ออรรถประโยชน์ของตนโดยการไม่ก้าวล่วงเข้าไปตัดงบประมาณในเขตเลือกตั้งของกรรมาธิการฯ ท่านอื่นๆ ถึงแม้ตนจะเห็นว่ารายการใช้จ่ายรายการนั้นมี ความไม่เหมาะสมและไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม จากลักษณะดังกล่าวทำให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณต่อสังคมโดยรวมย่อมต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

2.1.3 ความร่วมมือกันในการพิจารณาเพื่อสนองตอบต่อ

อรรถประโยชน์ของตนเอง

ในบางครั้งการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ อาจมีวัตถุประสงค์แอบแฝง ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาหากเรายอมรับข้อสมมติเบื้องต้นที่ว่า กรรมาธิการฯ เป็นปฏุชนที่มีกิเลสมีตัณหา และมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง ไม่แตกต่างจากสามัญมนุษย์ที่ประกอบอาชีพอื่นๆ เมื่อเป็นเช่นนี้กรรมาธิการฯ ย่อมจะสามารถร่วมมือกันได้ในทางใดๆ ก็ได้ที่จะตอบสนองต่ออรรถประโยชน์ของตน โดยไม่จำเป็นว่าสิ่งนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่

ขณะเดียวกันโดยทั่วไปแล้ว วัตถุประสงค์ที่แอบแฝงย่อมมีความหลากหลายและไม่ปรากฏหลักฐานอย่างเด่นชัด อย่างไรก็ตามกรณีหนึ่งที่น่าสนใจและปรากฏหลักฐานอย่างชัดเจน นั่นก็คือในคราวการประชุมคณะกรรมาธิการฯ เคยมีการพยายามทำข้อตกลงว่า “ที่จริงเมื่อวานนี้เรากลางกันว่าจะให้ทาง สปช. ให้ผ่านไปเร็วๆ ผมก็ไปเจอท่านกรรมาธิการ__ท่านบอกให้ดึงๆ ไว้ก่อนอย่าให้ผ่านเร็ว สปช. เพราะว่ามันๆ เราจะมีอธิปไตยเป็นผู้หญิงหน้าตาดีๆ มา เราก็

เลยอยากให้อยู่นานๆ นี่ท่านกรรมการฯ บอกผมมาฝากว่าให้ตั้ง สปช. นานๆ” (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 9/2543, 13 กรกฎาคม 2543: 2/6) ลักษณะดังกล่าวอาจมองได้ว่าเป็นปัญหาของตัวแทน (Agency Problem) โดยเฉพาะกติกาส่งเสริมให้เกิดความลึกลับของกระบวนการงบประมาณทำให้การสังเกตพฤติกรรมของกรรมการฯ ซึ่งในที่นี้คือตัวแทน (Agents) เป็นเรื่องยากยิ่ง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นแรงจูงใจอันเอื้อให้ตัวแทนละเลยต่อหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย (จากสภาผู้แทนฯ และจากประชาชน) ได้โดยง่าย

2.2 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างประธานกรรมการกับกรรมการ

เนื่องจากว่าประธานกรรมการฯ มีอำนาจในการต่อรอง (Bargaining Power) สูงกว่ากรรมการทั่วไป ทั้งนี้เพราะเป็นผู้ที่ครอบครองกรรมสิทธิ์ในการกำหนดวาระการประชุม (Agenda Rights) จึงสามารถบังคับทิศทางการประชุมให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ (เช่น มีสิทธิที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดพูดในที่ประชุมก็ได้) ประกอบกับโดยส่วนใหญ่แล้วผู้ที่ทำหน้าที่ประธานมักจะเป็นรัฐมนตรีซึ่งก็คือเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารด้วย ลักษณะของการสวมหมวกสองใบเช่นนี้ย่อมทำให้มีความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) เกิดขึ้น ดังนั้นปฏิสัมพันธ์อันชัดเจนที่สุดคือการที่ประธานกรรมการฯ พยายามจะใช้สิทธิที่ตนมีอยู่เพื่อปกป้องมิให้กรรมการตัดงบประมาณลง ซึ่งประธานกรรมการฯ จะใช้วิธีการต่อรองประนีประนอมกับกรรมการฯ ผู้ที่เสนอตัดงบประมาณว่า ขอให้เป็นการมอบหมายให้หน่วยราชการต่างๆ ไปตกลงกันเองว่าจะปรับลดงบประมาณได้หรือไม่อย่างไร และเกือบทุกครั้งก็จะเป็นการมอบหมายเช่นนี้ นั่นก็คือคณะกรรมการฯ ไม่ได้ทำหน้าที่ในการปรับลดงบประมาณอย่างที่คนภายนอกเข้าใจกัน แต่เป็นการมอบหมายให้หน่วยราชการไปดูกันเอง ซึ่งจะปรับลดได้หรือไม่คณะกรรมการฯ ก็ไม่เกี่ยวข้องด้วย สิ่งนี้ย่อมขัดกับธรรมชาติของหน่วยราชการที่ต้องการจะรักษาสถานะเดิม (Status Quo) ของตนไว้ และไม่ต้องการจะให้มีการตัดงบประมาณลง

อย่างไรก็ตามหากกรรมการฯ ยังคงยืนยันว่าต้องการที่จะตัดงบประมาณ ประธานก็จะใช้วิธีให้กรรมการฯ คนนั้นสงวนความเห็นไว้ (ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าการสงวนความเห็นไว้ไปอภิปรายในสภานั้นก็ไม่มีผลอะไร เพราะเมื่องบประมาณเข้าสู่สภาในวาระที่ 2 แล้ว โดยปกติก็จะมีไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดใดๆ อีก) โดยประธานจะหลีกเลี่ยงไม่ยอมให้มีการลงมติเพื่อตัดงบประมาณเกิดขึ้นในที่ประชุมอย่างเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้จึงเป็นไปได้เลยที่คณะกรรมการฯ จะมียุติให้ตัดงบประมาณเกิดขึ้น แม้กระทั่งกรรมการท่านหนึ่งถึงกับตัดพ้อว่า “ถ้าเป็นอย่างนี้พวกเราไม่มีโอกาสได้ปรับลดงบประมาณแม้แต่บาทเดียว” (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 6/2543, 10 กรกฎาคม 2543: 10/2) จากลักษณะดังกล่าวการประชุมนคณะกรรมการฯ จึงเป็นเพียงเวทีที่ให้กรรมการฯ มาอภิปรายเท่านั้น แล้วก็ผ่านงานไปเรื่อยๆ ดังที่ จาตุรนต์

ฉายแสง เคยให้ความเห็นว่า "ที่เป็นอยู่ทุกวันนี้คือ ให้ผู้แทน 20 กว่าคน 30 กว่าคนเข้าไปนั่งเสียเวลาเปล่าๆ ทำอะไรกันไม่ค่อยได้เท่าไร ถ้าพูดไปแล้วก็คือทำอะไรไม่ค่อยได้เท่าไร พูดกันไปอภิปรายกันไป ท่านก็บอกว่าจะรับไปดำเนินการจะรับไปพิจารณา" (รายงานการประชุมคณะกรรมการธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 35, 21 มิถุนายน 2532: 2/1)

การปกป้องงบประมาณที่เกิดขึ้นสามารถพิจารณาได้จากตัวอย่างบางกรณีดังนี้

1) กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

กรรมาธิการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "ข้อ (7) เครื่องฟอกอากาศแบบติดเพดาน ขนาดความเร็วรวมแรงลมราคา 44,000 บาท อยากเรียนถามท่านประธานผ่านไปยังปลัดว่านี่จำเป็นต้องใช้เกี่ยวกับในห้องคอมพิวเตอร์ใช่ไหมครับ"

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ: "เครื่องฟอกอากาศนี้จะติดที่ห้องท่านรัฐมนตรีครับ"

กรรมาธิการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "ท่านปลัดไปเอาใจแต่ท่านรัฐมนตรี เครื่องฟอกอากาศผมคิดว่าไม่จำเป็นหรอก ห้องมันไม่มีมลภาวะถึงขนาดนั้น... ..ผมขอเสนอ 44,000 ตัดครับ"

ประธาน: "ใครมีความเห็นที่จะให้ตัดเหมือนคุณ__บ้างครับ"

กรรมาธิการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "ถามว่าใครค้านผมบ้าง อย่างนั้นดีกว่าครับ"

ประธาน: "ไม่ครับ ความเห็นเหมือนกัน"

กรรมาธิการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "โอ.เค. ครับ"

ประธาน: "คุณ__ คุณยกมือจะขอพูดหรือเห็นเหมือนคุณ__ที่ให้ตัด"

กรรมาธิการจากจังหวัดนนทบุรี: "กรรมาธิการทุกๆ ท่าน เราพิจารณากันในเรื่องงาน แล้วท่านปลัดตอบมา แล้วเราพอใจหรือไม่พอใจนี้... ..ถ้าดูแล้วตรงนี้ได้รับคำตอบไม่ชัดเจน เราจะไม่นำไปพิจารณาตัด หรือว่าให้ผ่านไปแล้ว อย่างนั้นใช้ไหมครับ เห็นแต่ละคนๆ พูดๆ แล้วก็ตอบ แล้วก็ผ่านงานไป ผ่านงานไป แล้วเรามานั่งพิจารณาอะไรกัน 3-4 ปีนี้ผมมานั่งตรงนี้ ก็อิหรอบเดิมแบบนี้ ถ้าเราดูแล้วเราเห็นว่างานนี้ดูแล้วใช้เงินไม่สมควรที่จะต้องจัดให้ถึงขนาดนี้เราก็ขอปรับลดลงมาเสีย... ..มันน่าจะพิจารณากันแบบนี้ แต่ละงานๆ จะได้ผ่านไปด้วยความเรียบร้อยด้วยดี"

ประธาน: "ผมจะทำให้ถูกต้องตามขั้นตอนครับเพราะต่อไปนี่สื่อจะนั่งฟังเรา กรรมาธิการคนใดคนหนึ่งเสนอแขวนก็ต้องเป็นเสียงข้างมากที่จะแขวนหรือไม่แขวน การที่จะเสนอตัดมันก็ต้องเป็นเสียงข้างมากที่จะตัดไม่ตัด เมื่อคุณ__เสนอตัดงบตรงนี้ ผมก็ถามว่าใครเห็นด้วยกับคุณ__ตรงนี้อยู่บ้างหรือเปล่า ถ้าไม่มีผมก็ถือว่าคนเดียว มีเสียงคุณ__ หรือมีคุณ__ ก็คือ 2 เสียง แล้วผมจะได้ถามต่อไป ผมไม่อยากจะให้เป็นโหวต ถ้าหากว่าเป็นเพียง 2 เสียง ผมก็จะเคารพในมติตรงนี้ ก็ให้เลขานุการบันทึกไว้ว่าเสียงข้างน้อย 2 เสียง

สงวนสิทธิความเห็นตรงนี้เอาไว้เพื่อที่จะอภิปรายต่อไป" (รายงานการประชุมคณะกรรมการ
การครั้งที่ 6/2543, 10 กรกฎาคม 2543: 7/6, 8/10, 9/1, 9/2)

2) กรณีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

กรรมการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "ในหมวดวัสดุการศึกษาทุกหมวดผมอยากให้สำนักงบประมาณ
ตัดลง 35% ของงบประมาณทั้งหมด แล้วก็ห้ามนำงบประมาณตัวนี้แปรปฏิบัติเข้ามาใน
ส่วนนี้เด็ดขาด แต่จะนำไปใช้ในส่วนตัวผมไม่ว่า ผมขอตัด 35% ในหมวดวัสดุนี้ทั้งหมด
ของงบประมาณวัสดุในการศึกษา ขอตัดเลยนะครับ"

ประธาน: "ท่านเลขานุการครับ บันทึกว่าในหมวดวัสดุการศึกษาทั้งหมด กรรมการ__ขอ
สงวนความเห็นในการที่จะตัด 35% ทุกรายการ"

กรรมการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "ขอสงวนความเห็นไม่ใช่ผมจะไปพูดในสภานะครับ ผมขอตัด
เลยครับ 35%"

ประธาน: "คือจริงๆ แล้วไม่อยากจะมีการโหวตนะครับ คือมันเป็นไปไม่ได้... ..เพียงแต่เราขอให้
ไปดูกันดีไหม ถ้า สตง. มาช่วยดู ทางกรรมการติดตามงบประมาณมาช่วยดู ท่าน
เลขาธิการฯ ก็มาช่วยดู สำนักงบประมาณก็มาช่วยดูความเข้มงวดในสิ่งอันนี้ ดูอีกสักนิด
หนึ่งว่าย้อนไปในปี 2542 เงินเหลือจ่ายไปใช้อะไร ไปในสิ่งที่ไม่ถูกต้องสมควรหรือเปล่า
ไปฟุ่มเฟือยอะไรตรงไหน อย่างไรหรือเปล่า"

กรรมการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "ขออนุญาตฝันสักเล็กน้อย ผมเคารพท่านประธาน__นะครับ ท่าน
เป็นคนดีอยู่แล้วคือ ขอโหวตเถอะครับ สักครั้งหนึ่ง ผมแพ้ก็ไม่ใช่ไร แต่ผมถือว่าผมได้
ทำหน้าที่เพื่อชาติ ผมเสียตายครับ... ..ผมไม่เชื่อว่าการตรวจสอบของ สตง. หรือของ
หน่วยงานไหนก็ดี เจตนาดีของท่านประธานผมเข้าใจนะครับ ผมว่าไม่ได้ผลหรอกครับ"

ประธาน: "คุณ__ครับ ถ้าคุณโหวตครั้งหนึ่งอะไรจะเกิดขึ้นในห้องนี้ทราบไหมครับ"

กรรมการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "ผมเข้าใจครับท่านประธาน"

ประธาน: "ต่อไปต้องตั้งป้อมกัน 2 ฝ่าย ใครขาดไปไหนไม่ได้เลย ใครอยู่ไหนไม่ได้ ต้องอยู่กัน
ตลอดเวลาประชุม แล้วก็ทุบโต๊ะโหวตกัน แล้วก็นั่งยกมือกันอยู่อย่างนี้ตลอดวัน
และเราไม่เคยทำในห้องนี้ คุณ__อย่าให้เกิดขึ้นเลยครับ"

กรรมการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "ผมเคยเป็นกรรมการงบประมาณปี 2533 นะครับ ผมเข้าใจวิธี
การอย่างนี้ อันนี้ผมเข้าใจหลักการครับ"

ประธาน: "ใครเห็นว่าอยากให้โหวตแบบคุณ__กรุณายกมือครับ"

กรรมการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "คือไม่ใช่โหวตครับท่านประธาน"

ประธาน: "คุณ__ ฟังผมก่อนเถอะครับ ตกลงว่าคุณ__เอาอย่างไรว่ามา"

กรรมาธิการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "ที่ผมเสนอตัดคือ ตัดจริงๆ นะครับ ท่านประธานที่เคารพ ในยอด
นี้ 35% ท่านประธานจะใช้วิธีการอย่างไรก็แล้วแต่ แต่ผมยืนยันว่าตัด 35% ของยอดนี้"

ประธาน: "โดยวิธีการเมื่อกรรมาธิการท่านใดท่านหนึ่งเสนอที่จะตัดมันก็ต้องเป็นมติที่ประชุม
แต่การจะขอมติที่ประชุม ผมไม่อยากจะยกมือกัน 2 ฝ่ายนะครับ ไม่อยากที่จะต้อง
ยกมือมาโหวตกัน เพราะคุณโหวตคราวนี้แล้ว คุณจะต้องโหวตกันตลอดไป... ..ผม
กำลังจะขออย่างนี้ เมื่อเป็นอย่างนี้ว่าเป็นเสียงส่วนน้อย คุณ__ ท่านเลขานุการก็บันทึก
ว่ากรรมาธิการเสียงข้างน้อยคุณ__ ขอสงวนความเห็นในการที่จะตัดงบประมาณเกี่ยวกับ
กับวัสดุการสอนทั้งหมด 35%" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 9/2543, 13
กรกฎาคม 2543: 5/9, 5/10, 6/6 – 6/8)

3) กรณีกองทัพเรือ

เสนาธิการทหารเรือ: "ผมขออนุญาตท่านประธานเดี๋ยวนะครับ"

ประธาน: "ท่านครับ ถ้าท่านพูดอีก คนกำลังจะแขวนงบของท่านอีกนะครับ ผมพยายามตัดให้
พ้นไป"

กรรมาธิการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "อย่าพูดว่าแขวน ผมไม่แขวนหรอกครับท่านประธาน ขอชี้แจงเล็กน้อย
นะครับ นิดเดียว ท่านประธานที่เคารพครับ"

ประธาน: "เชิญกองทัพอากาศครับ"

กรรมาธิการที่ไม่ได้เป็น ส.ส.: "เล็กน้อยได้ไหมครับท่านประธาน"

ประธาน: "ไม่ได้ครับ พอแล้ว"

(รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 16/2543, 26 กรกฎาคม 2543, 8/5)

....

กรรมาธิการจากจังหวัดบุรีรัมย์: "ผมขอสงวนของกระทรวงกลาโหมขอตัดปรับลด 2% ทั้งหมด
ครับ"

ประธาน: "เลขาฯ บันทึกไว้ นะครับ ผมก็พยายามประคับประคองไม่อยากจะให้ใครถูกตัด"
(รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 16/2543, 26 กรกฎาคม 2543, 8/6)

3. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรรมาธิการกับประชาชน

จากการศึกษาพบว่าเราสามารถอธิบายพฤติกรรมกรรมการออกเสียง (Voting Behavior)
ของกรรมาธิการงบประมาณฯ ได้จาก Principal/Agent Model ซึ่งบอกกับเราว่า ส.ส. (Agent) จะ
รักษาผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน (Principal) อย่างเหนียวแน่น ด้วยเหตุนี้จึง
เกิดความพยายามที่จะปกป้องและผันงบประมาณลงไปยังเขตเลือกตั้งของตน ขณะเดียวกันก็

แจ้งถึงความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งของตนโดยใช้เวทีของคณะกรรมการฯ ทั้งนี้เพราะ
 กรรมการฯ จะมีโอกาสได้พบปะกับข้าราชการชั้นบนสุด และมีสิทธิในการให้คุณให้โทษ
 (สนับสนุนหรือตัดงบประมาณ) แก่หน่วยราชการที่เข้าชี้แจงจึงสามารถเรียกร้องคำมั่นสัญญาจาก
 หน่วยราชการให้แก้ไขปัญหาที่ตนเดือดร้อนได้ ขณะเดียวกันก็เป็นเวทีที่ป้องกันมิให้กรรมการฯ
 ทำอันตัดงบประมาณในเขตเลือกตั้งของตน โดยจะพยายามปกป้องงบประมาณที่ตนเองได้รับอยู่
 แล้วไม่ให้ลดน้อยลง

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เป็นที่ทราบและยอมรับกันโดยทั่วไป ซึ่งแม้แต่ประธานของที่
 ประชุมก็เคยกล่าวว่า "คือต้องทำใจเรื่องการประชุมคณะกรรมการ เพราะว่าปัญหาในพื้นที่
 ที่มันเยอะแต่ละกรม คราวนั้นมันเสียเวลาไปเยอะ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่
 4/2543, 6 กรกฎาคม 2543: 4/7) เช่นเดียวกับที่กรรมการท่านหนึ่งกล่าวไว้อย่างน่ารับฟัง "อาจ
 จะบอกว่าเป็นพื้นที่ตัวเอง แต่ก็จำเป็น เพราะเป็นผู้แทนราษฎร ถ้าไม่พูดถึงเรื่องพื้นที่ตัวเอง ก็
 คงจะไม่มีโอกาสได้เป็นผู้แทนฯ หรือ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 22/2543,
 3 สิงหาคม 2543: 3/5) รูปแบบต่างๆ ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรรมการฯ กับประชาชนมีดังนี้

3.1 การผลักดันงบประมาณเข้าสู่ท้องถิ่นของตน

จากสถาบันที่กำหนดว่า ข้าราชการที่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ จะต้องประกอบ
 ด้วยปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้าหน่วยราชการ จึงเป็นโอกาสให้กรรมการฯ
 ได้พบปะกับข้าราชการชั้นสูงสุด ประกอบกับการที่กรรมการฯ มีสิทธิในการให้คุณให้โทษ
 (สนับสนุนหรือตัดงบประมาณ) แก่หน่วยราชการที่เข้าชี้แจงได้ กติกาดังกล่าวจึงจูงใจให้กรรมมา
 ติกรฯ นำเสนอความเดือดร้อนในเขตเลือกตั้งของตนเพื่อให้หน่วยราชการรับทราบ ขณะเดียวกันก็
 แสดงถึงความจำเป็นที่จะต้องได้งบประมาณไปแก้ไขปัญหานั้น

ปรากฏการณ์ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรรมการฯ กับข้าราชการเช่นนี้เป็นสิ่งที่เกิด
 ขึ้นอยู่เสมอโดยตลอดการประชุม ซึ่งข้อสรุปที่ดีที่สุดสามารถพิจารณาได้จากคำกล่าวของผู้ที่ทำ
 หน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมเมื่อคราวการพิจารณางบประมาณของกรมทางหลวง ที่ว่า "ท่าน
 อธิบดีต้องทำใจนะครับพวกเรามีความเดือดร้อนในจังหวัดตัวเอง เพราะฉะนั้นในหลักการเราไม่
 ค่อยได้พูดกัน เราพูดแต่ความเดือดร้อนในพื้นที่ตัวเอง เพราะฉะนั้นผมต้องขอภัยต่อข้าราชการ
 การประจำทั้งหลายด้วย... ..ขอความกรุณาอดทนหน่อยนะครับ" (รายงานการประชุมคณะกรร
 มาธิการครั้งที่ 22/2543, 3 สิงหาคม 2543: 2/3) ในทำนองเดียวกับที่กรรมการบางท่านเคยให้
 ข้อสรุปไว้ว่า "คณะกรรมการนี้พิจารณางบประมาณนี้ ก็ต้องการอยากให้เกิดประโยชน์ต่อ
 ประชาชนในพื้นที่ของตนเอง" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 10/2543, 14
 กรกฎาคม 2543: 4/2)

ในการทำงานเดียวกัน ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2543) ได้ชี้ว่า โดยทั่วไปแล้วกรรมาธิการมุ่งซักถามส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่างๆ เปลี่ยนแปลงเพื่อไปลงยังจังหวัดหรือเขตของตนเองเป็นสำคัญ ยังขาดการพิจารณาในผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น ในการพิจารณาของกรรมาธิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ก็มีการซักถามการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในลักษณะว่าต้องการที่จะให้สร้างและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดที่ตนเป็น ส.ส. อยู่ ทั้งนี้เราสามารถพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรรมาธิการจากจังหวัดบุรีรัมย์ได้สอบถามถึงแผนการก่อสร้างศูนย์ราชการของจังหวัดบุรีรัมย์

กรรมาธิการจากจังหวัดบุรีรัมย์: "ถ้ามีเศษเหลือในปี 2544 นี้จะได้ไหมครับ ขอความกรุณา เพราะเห็นทางอื่นเขาก็จะแปรญัตติอะไร"

ประธาน: "จะพิจารณาให้แน่ครับ"

กรรมาธิการจากจังหวัดบุรีรัมย์: "ขอความกรุณาได้ไหมครับ คือว่าอย่างน้อยสัก 5 ล้านบาท 10 ล้านบาท จะได้ไหมครับทางสำนักงานงบประมาณ เพราะมัน 5 ปีแล้วนะครับ"

(รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 12/2543, 20 กรกฎาคม 2543: 2/1)

2) กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

กรรมาธิการจากจังหวัดภูเก็ต: "ในการของงบประมาณสร้างตึกเป็นเรื่องที่น่าหนักใจที่สุด ผมเปิดในสมุดหนังสืองบประมาณ 2 - 3 เล่มนี้พูดจริงๆ ว่าเสียใจที่หาอะไรไม่เจอเลย ไม่รู้ท่านไปสร้างอะไรกันบ้าง"

ประธาน: "คุณจะไปตึกเดียวที่โรงพยาบาลที่จังหวัดภูเก็ตครับ"

กรรมาธิการจากจังหวัดภูเก็ต: "ไม่ได้พูดอย่างนั้นครับท่านประธาน"

ประธาน: "ผมจะขอให้ครับ"

กรรมาธิการจากจังหวัดภูเก็ต: "คืนนี้ขออนุญาตสำนักงานงบประมาณแล้วก็ท่านปลัดกระทรวงผมเราไปดูจังหวัดภูเก็ตกัน เราไปดูสถานที่พยาบาล ไปดูเลยโรงพยาบาลมันล้นจริงๆ ถึงขนาดออกมาอกระเบียงตึก มันเสียภาพพจน์แล้วก็เสียความรู้สึก เดี่ยวผมออกค่าตัวเครื่องบินให้เขาไป แต่ขากลับท่านชื่อเอง ถ้าท่านไม่กลับมาก็เรื่องของท่าน จำเป็นต้องไปดูสถานที่จริงครับท่าน ผอ. สำนักงานงบประมาณ... ..ถ้าคิดว่าจังหวัดภูเก็ตสร้างประโยชน์ให้กับประเทศชาติได้มหาศาล ท่านให้ไปเถอะครับ แล้วขณะเดียวกันถ้าท่านยังไม่เชื่อคืนนี้ขออนุญาตเราไปภูเก็ตด้วยกันแล้วพ่วงนี้กลับมา ไม่มีปัญหา ไม่อย่างนั้นท่านจะไม่เชื่อว่าผมพูดจริงหรือพูดเล่น" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 20/2543, 1 สิงหาคม 2543: 2/2, 4/4, 4/5)

กรรมการจากจังหวัดลพบุรี: "จำนวนที่ผมต้องการด่วนผมอยากจะเรียนขออย่างนี้ อย่างอำเภอสระโบสถ์ตั้งมานานแล้วขอเป็นสัก 30 เดียง อำเภอสระโบสถ์ก็ห่างจากอำเภอเมืองประมาณ 80 กิโลเมตรเศษ อำเภอโคกเจริญเกือบ 140 กิโลเมตร อำเภอลำสนธิ 130 กว่ากิโลเมตร รู้สึกยังเป็น 1 เดียง เพราะฉะนั้นขอความกรุณาเป็น 40 เดียงในจำนวน 4 โรงพยาบาลนี้ด้วย 1. อำเภอสระโบสถ์ 2. อำเภอโคกเจริญ 3. อำเภอลำสนธิ 4. อำเภอท่าหลวง ขอขอบคุณครับ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 20/2543, 1 สิงหาคม 2543: 2/7)

3) กรณีกรมเจ้าท่า

กรรมการจากจังหวัดลพบุรี: "ผมอยากจะให้ช่วยทำท่าเทียบเรือให้ครับ"

ประธาน: "ท่านอธิบดีครับไปดูนะครับ ถ้าสร้างท่าเทียบเรือให้ท่านกรรมการ ที่ลพบุรี ก็ช่วยพิจารณาด้วย ที่แม่น้ำป่าสักด้วยครับ"

กรรมการจากจังหวัดลพบุรี: "ดูว่าควรจะทำท่าเทียบเรือที่ช่วยขุดลอกด้วยครับ"

ประธาน: "ถ้าขุดลอกได้ก็ขุดลอกให้ด้วย" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 21/2543, 2 สิงหาคม 2543: 7/1)

4) กรณีกรมทางหลวง

ประธาน: "ผมมาทราบภายในว่ากำลังได้อีกแห่ง ผมให้คุณสบายใจได้ เพราะเขาจะให้คุณอีกแห่งหนึ่ง ไม่ใช่ว่าอย่างนั้นอย่างนั้นนะ"

กรรมการจากจังหวัดราชบุรี: "อีกแห่งก็คือสะพานลอยสี่ท่านประธาน ดินนี้ต้องการสะพานต่างระดับ แล้วก็สะพานคร่อมไฟแดงคะท่านประธาน"

ประธาน: "ก็รีบขอตอนนี้ ตอนที่อธิบดีอยู่" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 22/2543, 3 สิงหาคม 2543: 1/9)

การเรียกร้องและของบประมาณไปพัฒนาท้องถิ่นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. อย่างถูกต้องโดยมีอาจปฏิเสธได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของไทย การผลักดันงบประมาณโดย ส.ส. มีความหมายมากเป็นพิเศษ เพราะระบบงบประมาณของไทยยังขาดความเชื่อมโยงต่อการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอยู่มาก ดังที่มักจะมีกรกล่าวว่างบประมาณไทยเป็น "งบประมาณของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ" สังเกตได้จากรูปแบบการจัดทำงบประมาณซึ่งข้าราชการประจำเป็นผู้รวบรวมโครงการที่ตนเองอยากจะทำ แล้วก็เขียนเหตุผลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงเสนอขอวงเงินงบประมาณให้สูงไว้ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณตัดลดลง ซึ่งรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้แสดงออกหลายต่อหลาย

ครั้งว่ามีความตระหนักในปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งพยายามผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดทำงานงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาฯ และเชื่อมโยงกับประชาชนให้มากขึ้น แนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางที่พึงสนับสนุนอย่างไม่มีข้อสงสัย อย่างไรก็ตามย่อมมีข้อเรื่องง่ายนักสำหรับระบบราชการอันมี "ภูมิทัศน์งานการเปลี่ยนแปลง" ซึ่งสามารถต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงในทุกรูปแบบได้อย่างน่าทึ่ง

3.2 การพยายามตัดงบประมาณในเขตเลือกตั้งที่ไม่มี ส.ส. เข้ามาเป็นกรณีการฯ

โดยทั่วไปแล้ว ส.ส. แต่ละคนจะมีข้อผูกมัด (Commitment) กับประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง กรณีการฯ แต่ละท่านจึงพยายามจะไม่แตะต้องงบประมาณที่ลงไปยังเขตเลือกตั้งของกรณีการฯ ท่านอื่นๆ โดยจะหันไปให้ความสนใจกับการตัดงบประมาณที่ลงไปยังเขตเลือกตั้งที่ไม่มี ส.ส. จากเขตนั้นเข้ามาเป็นกรณีการฯ ดังเช่น

1) กรณีกรมศิลปากร

กรณีการจากจังหวัดเชียงใหม่: "อยากจะฝากถึงท่านอธิบดีว่า ทำไมที่สุพรรณบุรีได้ทั้งโรงละครแห่งชาติ ได้ทั้งพิพิธภัณฑสถาน และจังหวัดอื่นทำไมไม่ได้บ้างครับ มันเยอะไปครับ" (ในปีนี้มี ส.ส. จากจังหวัดสุพรรณบุรีเข้ามาเป็นกรณีการฯ – ผู้วิจัย) (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 7/2543, 11 กรกฎาคม 2543: 9/8)

2) กรณีการกีฬาแห่งประเทศไทย

กรณีการจากจังหวัดภูเก็ต: "คือมันมีอยู่ข้อหนึ่ง (2 ก.) สร้างต่อเติมสนามกีฬาากลางจังหวัดพังงา 1 แห่ง 23,000,000 บาท... ..จังหวัดพังงา ท่านประธานที่เคารพ ผมเคยไปดูครับ มีอยู่แล้ว แล้วที่สำคัญที่สุดท่านประธานที่เคารพครับ การกีฬาต้องทราบ ในส่วนของจังหวัดพังงาไม่ค่อยมีคนเล่นกีฬาครับ สนามกีฬาผมเคยเห็นนะครับท่านประธาน ไม่ใช่ ว่างๆ มีควายเดินครับ จริงๆ เป็นอย่างนั้นครับ... ..ในจังหวัดอื่นที่เขาต้องการเล่นกีฬาจริงๆ เขาไม่มีโอกาสได้เล่น แต่พังงาผมยืนยันเลยว่า ไม่มีจริงๆ ไม่มีนักกีฬาพอที่จะมาเล่นในสนามกลาง 23,000,000 บาท ลงไปให้จังหวัดท่าน__ยิ่งดีกว่า" (ในปีนี้มี ส.ส. จากจังหวัดพังงาเข้ามาเป็นกรณีการฯ – ผู้วิจัย) (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 29/2543, 15 สิงหาคม 2543: 8/3)

จากลักษณะดังกล่าวประกอบกับการที่กรรมวิธีการฯ มักจะเรียกร่องถึงแต่ความต้องการงบประมาณในเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น จึงทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่าง ส.ส. ที่ได้เป็นกับ ส.ส. ที่ไม่ได้เป็นกรรมวิธีการงบประมาณฯ แม้แต่ประธานในที่ประชุมก็เคยกล่าวไว้ อย่างน่ารับฟังว่า "ข้อสังเกตคือ ส.ส. ที่ไม่เป็นกรรมวิธีการคงเสียเปรียบ ถ้ากรรมวิธีการเล่นว่า ทำไมจังหวัดผมได้แค่นั้น ทำไมจังหวัดผมได้แค่นี้ พวกที่ไม่เป็นกรรมวิธีการซึ่งมีจำนวนอีกมาก ส.ส. เขาก็เสียเปรียบวันยังค่ำ" (รายงานการประชุมคณะกรรมวิธีการครั้งที่ 19/2543, 31 กรกฎาคม 2543: 11/7, 12/5)

พฤติกรรมแสวงหาโอกาส (Opportunistic Behavior) ในกรณีนี้เป็นสิ่งที่เข้าใจได้ หากเรายอมรับว่ากรรมวิธีการฯ อยู่ในฐานะของผู้ที่มีเหตุผลเชิงเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้โครงสร้างของสิทธิ (Structure of Rights) ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่าง ส.ส. กับกรรมวิธีการฯ กล่าวคือ กรรมวิธีการฯ ได้รับสิทธิเต็มทีในการพิจารณางบประมาณ ในขณะที่เดียวกัน ส.ส. กลับไม่มีสิทธิใดๆ เลย แม้แต่การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมวิธีการฯ ก็ไม่สามารถทำได้ ตัวอย่างเช่น จารีตทางการคลังของไทยซึ่งไม่อนุญาตให้เปิดเผยรายงานการประชุมคณะกรรมวิธีการฯ ต่อ ส.ส. โดยที่กติกาสั่งเอื้อให้เกิดความไม่โปร่งใสดังกล่าวย่อมเป็นแรงจูงใจสำคัญให้กรรมวิธีการฯ มีพฤติกรรมแสวงหาโอกาสได้ง่าย ขณะเดียวกันก็เป็นแรงจูงใจให้ ส.ส. ต้องแข่งขันกันอย่างรุนแรง เพื่อที่จะเป็นกรรมวิธีการฯ งบประมาณ

4. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรรมวิธีการกับกลุ่มผลประโยชน์

โดยทั่วไปแล้วสาธารณชนมักมีความเข้าใจว่า กลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะภาคีรัฐบาลถือเป็นผู้บริโภคน (โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง) รายใหญ่ที่สุดของระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาไม่พบว่ามีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมวิธีการงบประมาณฯ ทั้งนี้มีเหตุผลที่ใช้อธิบายเรื่องดังกล่าวอย่างน้อย 2 ประการคือ

ประการแรก กลุ่มผลประโยชน์ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมวิธีการงบประมาณฯ หากแต่เข้ามามีส่วนร่วมในช่วงก่อนและหลังขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ นั่นก็คือ จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณในขั้นการจัดทำงบประมาณและในขั้นการบริหารงบประมาณเท่านั้น

ประการที่สอง มีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมวิธีการงบประมาณฯ หากแต่เกิดจากข้อจำกัดของการศึกษาที่ว่า สัญญาการซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองมิใช่สัญญาโดยแจ้งชัด (Explicit Contract) หากแต่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ในประการสำคัญมิใช่สัญญาที่มีลายลักษณ์อักษร ขณะเดียวกันก็มักจะเป็นสัญญาที่

ทำขึ้นในที่ลับตาคนและไม่เป็นที่เปิดเผย นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในตลาดการเมืองก็ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นโดยทันที แต่อาจเป็นการชำระผลประโยชน์ตอบแทนในอนาคต เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับได้ในกาลปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถทราบถึงปฏิสัมพันธ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นได้

ถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอว่า มีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ แต่จากการสัมภาษณ์ ส.ส. ท่านหนึ่งก็ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “กรรมวิธีการตัดงบประมาณแล้วไปลงในจังหวัดตัวเอง บางคนไม่ลงจังหวัดของตัวเอง ไปลงให้กับจังหวัดอื่น แล้วให้บริษัทตัวเองไปรับเหมา มันตัดแล้วไปเพิ่มโครงการใหญ่ ถ้ามีโครงการใหญ่ ไม่จำเป็นต้องตรงที่เราก็ได้ แต่ว่าต้องให้บริษัทของเราเป็นผู้รับเหมา อันนี้คือวิธีการที่หนึ่ง วิธีการที่สองที่จัดทำกันมาก คือ เอาไปลงในเขตงานตัวเองเพื่อให้เกิดการรับเหมา” (สัมภาษณ์ ส.ส. พรรคไทยรักไทย, 7 กันยายน 2544)

5. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรรมวิธีการกับข้าราชการ

มีคนเป็นจำนวนมากแปลกใจว่าเหตุใดจังหวัดบางจังหวัดจึงได้รับงบประมาณมากจนกระทั่งผิดหูผิดตาไปจากจังหวัดอื่นๆ คำตอบที่ดีในเรื่องนี้ส่วนหนึ่งเป็นความสามารถของกรรมวิธีการฯ ในการประสานกับฝ่ายข้าราชการประจำ ดังที่ บรรหาร ศิลปอาชา ได้ทำความเข้าใจฟังว่า “ในอดีตนั้น การที่อยากเป็นกรรมวิธีการกันนัก มีปัญหากันเยอะ เราจะสังเกตเห็นได้ว่า มันมีความสัมพันธ์อย่างนี้ว่า คนที่เข้าไปเป็นกรรมวิธีการงบประมาณ พูดแล้วมันก็จะอายนิดหน่อย แต่คงไม่ต้องอายหรอก มันรู้กันดีอยู่แล้ว เพราะคนเป็นกรรมวิธีการงบประมาณจะได้เปรียบคนที่ไม่ได้เป็นกรรมวิธีการ โดยมีโอกาสไปดูไปซัก ทำความรู้จักกับเจ้าหน้าที่ได้ ในการพิจารณางบประมาณนี้ และพอเราไปซักเสร็จเรียบร้อยตรงนี้ก็จะเป็นบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ว่าตรงนี้เรามีปัญหานั้น เมื่อไม่ได้ตั้งงบประมาณให้เรา เวลาถ้างบประมาณปีต่อไปก็ขอช่วยให้ตั้งด้วย เขาก็อาจจะหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาดูต่อไปในอนาคต หรือไม่ถ้าเราไม่กวนเขาในที่ประชุม เราก็เขียนจดหมายบอกเขาให้ไปพบห้องข้างนอกนั่งข้างนอกที่เก้าอี้ ก็เรียกซักไล่ไล่เสียงก็ฝากฝังกันมั่ง อันนี้ก็ประโยชน์ แต่ก็คงจะเป็นวิถีทางที่ถูกต้อง ไม่ได้เป็นวิถีทางที่ไม่ถูกต้อง แม้แต่ผู้ที่เป็นสมาชิกสภาไม่ได้เข้าไปเป็นกรรมวิธีการงบประมาณก็ไปได้ และขณะนี้บางที่ก็อนุโลมให้เข้าไปนั่งฟังได้ และก็สามารถจะไปคุยกับเจ้าหน้าที่ ถ้ากรมไหนที่เรามีปัญหาติดขัด เพราะการเป็นผู้แทนราษฎรเราต้องยอมรับว่าถ้าทุกคนไม่มีผลงานในพื้นที่ของตนเอง ยาก! บางท่านถึงขนาดอัดเทปที่ตนเองพูดในที่ประชุมงบประมาณ ที่ตนได้ตอบ มีเสียงฝ่ายค้าน แล้วก็เอาไปเปิดให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นของตนเอง” (2544) รูปแบบต่างๆ ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรรมวิธีการกับข้าราชการมีดังนี้

5.1 การที่ข้าราชการช่วยผลักดันโครงการให้แก่กรมการ

ในตลาดการเมือง (Political Market) ของการพิจารณางบประมาณนั้น ข้าราชการจะเสนอขาย “ความร่วมมือในการผลักดันโครงการ” ให้แก่กรมการฯ ซึ่งกรมการฯ จะจ่ายค่าความร่วมมือในการผลักดันโครงการดังกล่าวโดยการอนุมัติงบประมาณให้ ซึ่งย่อมจะตอบสนองต่อความต้องการของข้าราชการที่ต้องการมีงบประมาณเพื่อใช้จ่ายมากขึ้น นอกจากนี้ ไกรยุทธ ธีรตยา คีนันท์ ยังอธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า “การให้ความร่วมมือแก่ ส.ส. ทำให้เพิ่มโอกาสได้ใช้สิทธิพลของ ส.ส. ผลักดันให้ได้เลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น โอกาสเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องบังเกิดขึ้นทันที บุญคุณทดแทนกันได้ในเวลาที่เหมาะสมและในยามที่ต้องการในอนาคต นอกจากความก้าวหน้าในลักษณะนี้แล้ว ในหลายๆ กรณี ข้าราชการที่ให้ความร่วมมืออาจได้รับประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ อีกด้วย” (2536 ข.: 90)

อย่างไรก็ตามความร่วมมือใดๆ นั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างกรมการฯ กับข้าราชการ โดยที่ข้าราชการจะร่วมมือในการผลักดันโครงการตั้งแต่ในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณแล้ว หรือมิเช่นนั้นก็จะให้ความร่วมมือในขั้นของการแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วปฏิสัมพันธ์ต่างๆ จะไม่ทำอย่างเปิดเผย นั่นก็คือมิใช่การแลกเปลี่ยนอย่างแจ่มชัด หากแต่เป็นการแลกเปลี่ยนโดยนัย (Implicit Market Exchange) และจากการสัมภาษณ์ก็ได้ทราบว่าปฏิสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้นั้นมีอยู่จริง “ผมยืนยันว่ามี แต่ว่าจะโดยวิธีไหนนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง” (สัมภาษณ์อดีตกรมการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544)

5.2 การที่กรมการช่วยข้าราชการในการของบประมาณจากสำนักงบประมาณ

โดยทั่วไปแล้วหลังจากที่ทราบว่าใครได้เป็นกรมการงบประมาณฯ บ้าง หน่วยราชการต่างๆ ก็จะพยายามประสานกับกรมการฯ นั่นก็คือ “การพิจารณางบประมาณ ทุกคนจะต้องวิ่งเข้าหากรมการพูดกล่าวถึงสิ่งที่เดือดร้อน” (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 24/2543, 7 สิงหาคม 2543: 9/3) โดยที่ข้าราชการจะขอให้กรมการฯ ได้ช่วยเหลือในการปกป้องและของบประมาณจากสำนักงบประมาณให้แก่หน่วยงานของตน ดังเช่นที่กรมการฯ เคยกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า “มหาวิทยาลัย__เขาวิ่งเต้น เขาวิ่งมาหากรมการเรา อันนี้ผมเรียนตรงๆ” (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 43/2542, 8 กันยายน 2542: 12/7)

ขณะเดียวกันการที่หน่วยงานราชการต่างๆ มีการใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้น ย่อมจะส่งผลในทางเพิ่มพูนคะแนนเสียงของกรมการฯ ปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นว่ากรมการฯ จะเรียกร้องให้สำนักงบประมาณเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยราชการเกือบทุกหน่วย โดยมีได้ตระหนัก

ถึงข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ (Budget Constraint) ที่ประเทศต้องเผชิญอยู่ ลักษณะดังกล่าวสามารถสังเกตได้จากตัวอย่างบางกรณีดังต่อไปนี้

1) กรณีกรมธนารักษ์

กรณีการจากจังหวัดบุรีรัมย์: "ขออนุญาตเรื่องการสาธารณูปโภคนี้เนื่องจากผมได้รับการร้องขอจากการไฟฟ้านครหลวงครับ เรื่องค่าไฟฟ้านี้ หน่วยราชการทุกหน่วยราชการนี้ เฉพาะในกรุงเทพมหานครนี้ติดค้างการไฟฟ้านครหลวงถึง 1,700 กว่าล้านบาท อยากจะให้ทางสำนักงบประมาณช่วยเหลือให้ด้วย... ..ส่วนการไฟฟ้าภูมิภาคเรายังไม่พูดถึง พูดเฉพาะในกรุงเทพฯ เพราะว่าช่วยหาเสียง กทม. ด้วยเผื่อจะได้ประโยชน์บ้าง ขอสำนักงบประมาณได้ช่วยดูด้วยเรื่องนี้ครับ" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 4/2543, 6 กรกฎาคม 2543: 5/5)

2) กรณีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ

กรณีการจากจังหวัดบุรีรัมย์: "ผมขอทราบเรียนทั่วเรื่องปีที่แล้วครับที่คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ขอแปรญัตติจากรัฐบาลเพื่อสนับสนุนกิจการของสถาบันราชภัฏ... ..ยอดเงินสถาบันละ 10 ล้านบาท เป็นเงินทั้งสิ้น 360 ล้านบาท... ..ทางผู้แทนฯ ฝากเด็กเข้าเยอะ ทั้ง 36 สถาบัน แล้วเขาก็ไม่มีค่าใช้จ่าย... ..ที่ผมถามนี้เรื่องเงินในปี 2543 คือเราใช้หนี้ที่เขาบริการผู้แทนราษฎร 393 คน ที่ฝากลูกหลานไปทำการศึกษแล้วเราก็รับปากรับค่าเขา... ..เดี๋ยวครูบาอาจารย์ทั้งหลายท่านจะว่าเราได้บอกว่าผู้แทนฯ พูดแล้วไม่มีสัจจะ เรื่องนี้สำคัญ... ..360 ล้านบาทต้องให้เขา ฉะนั้นตอนนี้บอกรากฎว่าไม่ได้ให้อะไรเลยแม้แต่บาทเดียว ปัญหาเกิดขึ้นตรงนี้"

ประธาน: "สำหรับสถาบันราชภัฏปีที่แล้วจำได้ว่ามีการพูดถึงตัวนี้ แต่ในที่สุดเงินที่ตัดไว้หมื่นกว่าล้านบาท อยู่ที่ว่าตามมติของกรรมาธิการและ ค.ร.ม. ตอนนั้นมีข้อขัดแย้งกัน ในที่สุดก็ยืนยันว่าเป็นไปตามความเห็นกรอบของ ค.ร.ม. ที่วางไว้ว่าจะใช้อะไรได้บ้าง และงานนี้ไม่เข้ากรอบ เพราะฉะนั้นปีที่แล้วในทางเชิงงบประมาณก็ไม่มี... ..เนื่องจากปีที่แล้วสถาบันราชภัฏเคยเข้าใจว่าจะได้เงินอุดหนุน 360 ล้านบาท ในที่สุดไม่ได้จัดสรรงบประมาณ เพราะฉะนั้นขอให้กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณช่วยพิจารณาว่ากรณีมีเงินเหลือจ่ายใดๆ จากปี 2543 ขออนุมัติให้สถาบันราชภัฏได้แปรหมวดค่าใช้จ่ายทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณไปใช้ในเรื่องเงินอุดหนุนได้"

กรณีการจากจังหวัดนครราชสีมา: "ปีที่แล้ว กรรมาธิการเห็นความสำคัญของนักศึกษาที่ไม่มีที่เรียนก็สนับสนุนของบแปรญัตติ ก็เพิ่งมาทราบว่าได้... ..ไม่ใช่ ส.ส. อยากจะหาเสียงในการที่จะเอาลูกหลานของพี่น้องชาวบ้านต้องไปยึดยึดในสถาบันใดสถาบันหนึ่ง แต่

การที่สะท้อนออกมาเขาเห็นว่าเราสามารถที่จะเป็นผู้ประสานงานให้ทุกปี ทำได้ครับ ปีที่แล้วรวม 100 กว่าคน 100 กว่าคนหมายถึงว่าเราก็เอาบัญญัติใครฝากมาก็ส่งไป แต่เขาชอบได้บ้างอะไรบ้างก็อยู่รวมอยู่ในนั้น... ..แล้วก็ได้ผลออกมาว่าไม่ได้ทุกปี

ส.ส. มาสร้างภาระสร้างปัญหาให้ช่วยรับนักศึกษา แต่งบประมาณไม่ให้การสนับสนุน ก็ทำให้เสียความรู้สึก ในฐานะที่ว่าผมเองก็เป็น ส.ส. และผมเองก็ไม่มีโอกาสที่เข้ามาอยู่ในกรรมาธิการได้ทุกปีหรอกครับ เพราะฉะนั้นปีที่แล้วใครพูดอะไรตรงนี้ผมไม่รู้ แต่สะท้อนออกมาจากสถาบันบอกว่า เห็นไหม ส.ส. สนับสนุนอะไรกับสถาบันบ้าง ให้สถาบันบ้าง เวลาจะให้รองรับจะให้รองรับ แต่งบประมาณไม่สนับสนุน หน้าแตกไหมครับ” (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 10/2543, 14 กรกฎาคม 2543: 5/4, 5/5, 5/10, 5/11, 6/2, 6/3, 7/9)

จากรูกรวมที่เกิดขึ้นในกรณีของสภาสถาบันราชภัฏนี้เป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียง (Logrolling หรือ Vote Trading) อย่างชัดเจน โดยที่กรรมาธิการจะช่วยในการผลักดันงบประมาณให้แก่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ในขณะที่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏก็แลกเปลี่ยนโดยการให้ความร่วมมือในการรับฝากเด็กเข้าศึกษา นอกจากนี้กรณีดังกล่าวยังนำไปสู่ข้อสังเกตอย่างน้อย 2 ประการคือ

1. หน่วยงานที่ไม่สามารถเชื่อมโยงประโยชน์ให้กับกรรมาธิการฯ ก็จะได้รับผลกระทบเล็กน้อย ในขณะที่หน่วยงานที่กรรมาธิการฯ มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องย่อมจะได้รับการผลักดันงบประมาณมากเป็นกรณีพิเศษ
2. การที่คณะกรรมการฯ มีการพิจารณาอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี หรือ Repeated Game (ในที่นี้สื่อความหมายว่า มีผู้ซึ่งได้เป็นกรรมาธิการฯ ติดต่อกันหลายๆ ปี) ย่อมจะทำให้ตัวละครทางการเมืองมีสารสนเทศระหว่างกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญา (Enforcement Cost) อันเป็นสิ่งจูงใจสำคัญที่ทำให้ตัวละครทางการเมืองจะต้องรักษาคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ระหว่างกันและนำไปสู่ข้อตกลงที่เชื่อถือได้

3) กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.)

กรรมาธิการจากจังหวัดเชียงใหม่: “ที่จริงแล้วผมอยากจะขอสัก 2 ล้านบาทบาทเนื่องจากผมได้รับการร้องขอจากผู้บัญชาการตำรวจภาค 5 ที่ดูแลสุนัขตำรวจ ได้ร้องขอผมว่าปัจจุบันนี้สุนัขตำรวจที่มีในพื้นที่จังหวัดภาคเหนือ และเป็นอาวุธยุทธโปกรณ์ที่สามารถตรวจดมแล้วเจอยาเสพติดได้เป็นจำนวนมาก ไม่มีค่าอาหารเพียงพอ... ..ผมคิดว่าอยากจะขอเงินจากปราบปรามยาเสพติดสัก 2 ล้านบาทเศษ เพื่อมาให้สุนัข

ตำรวจซึ่งเป็นอาวุธยุทธโศภณด้านสงคราม และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่ช่วยปกป้อง
 เยาวชนของชาติ ที่ปัจจุบันเจอปัญหาเสพติดอย่างมากมาย ผมเป็นผู้แทนต้องพูด
 แทนสุนัข... ..เรามีสุนัขตำรวจประมาณ 100 กว่าตัว อาหารไม่เพียงพอ อยากจะขอ
เพิ่ม ถ้าเป็นไปได้ก็ฝากสำนักงานงบประมาณด้วย เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่จริงๆ ท่าน
 ประธาน” (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 28/2543, 11 สิงหาคม 2543:
 6/2)

การผลักดันงบประมาณของกรมการฯ ในกรณีนี้ประสบความสำเร็จและได้รับการ
 ตอบสนองอย่างรวดเร็ว โดยคณะกรรมการฯ ได้เพิ่มงบประมาณให้ทันทีในช่วงของการ
 พิจารณาปรับเพิ่มงบประมาณของคณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 นั่นก็คือมีการ
 เพิ่มเติมรายการค่าวัสดุอาหารสุนัขดมกลิ่นตรวจค้นยาเสพติดของตำรวจภูธรภาค 5 101 ตัว
 เป็นจำนวนเงิน 2,949,200 บาท

ภายใต้กติกาของกระบวนการงบประมาณไทยซึ่งสำนักงานงบประมาณเป็นผู้ผูกขาดใน
 การผลิต “บริการทางด้านงบประมาณ” และมีสิทธิในการตัดสินใจอย่างกว้างขวางนั้น ปัจจัยหนึ่งที่
 กำหนดความสำเร็จของกรมการฯ ในการผลักดันงบประมาณไปให้แก่ส่วนราชการที่ตน
 ต้องการยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการ “กดดัน” สำนักงานงบประมาณอีกด้วย ดังที่ สุทัศน์ เงินหมื่น
 รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เคยอธิบายถึงความสำเร็จในการผลักดันให้มีผู้ช่วยดำเนินงานของ
 ส.ส. เอาไว้ว่า “ไม่เคยมีใครคิดว่าจะมีผู้ช่วย แต่เกิดมีขึ้นมาเพราะเอาปัญหาไปพูดในกรรมาธิการ
 งบประมาณ ไปพูดกันตรงนี้แหละครับ เวลาช่วงสุดท้ายๆ งบประมาณจะทันไม่ทัน ทางฝ่ายรัฐบาล
 ก็บอก กลัวผู้แทนจะกวน กรรมาธิการจะกวน แล้วจะไม่ทัน สำนักงานฯ ก็บอก ผู้แทนกดดันมาก
และกลัวจะสงวนเรื่องไปแปรญัตติในสภาต่อสำนักงานฯ สุดท้ายไปๆ มาๆ จาก 3 เป็น 5
ได้ (เดิมผู้ช่วย ส.ส. มีได้จำนวน 3 คนต่อมาจึงเพิ่มขึ้นเป็น 5 คน – ผู้ช่วย) เพราะไปกดดันกันใน
 กรรมาธิการฯ” (2544) กรณีดังกล่าวเป็นตัวอย่งที่ดีอันยืนยันถึงสมมติฐานของการศึกษาที่ว่า
 การจัดสรรงบประมาณนั้นเป็นไปได้ยากที่จะวางอยู่บนพื้นฐานของมิติทางวิชาการหรือเทคนิคใน
 เรื่องงบประมาณ หากแต่เกี่ยวข้องกับภาระจรรยาบรรณและการประนีประนอม รวมถึงการ
 สร้างกติกาหรือข้อตกลงซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายอีกด้วย

5.3 การที่ข้าราชการตัดสินใจบนต่อคณะกรรมการ

ด้วยเหตุที่ตลาดการเมืองต้องประสบกับภาวะความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ
 (Information Imperfection) ดังนั้นสัญญาใดๆ ที่เกิดขึ้นจึงต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน

Uncertainty) อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความไม่แน่นอนจะทวีความรุนแรงมากขึ้น หากสัญญาณนั้นมีระยะเวลาการส่งมอบเนิ่นนานออกไป จากลักษณะดังกล่าวในบางครั้งข้าราชการจึงเลือกที่จะเสนอผลประโยชน์เฉพาะหน้าอันจับต้องได้ในกาลปัจจุบัน เพื่อให้กรมการฯ ผ่านงบประมาณง่ายขึ้น ดังเช่นการพิจารณางบประมาณปี 2544 ซึ่งเคยเกิดเหตุการณ์ที่อธิบดีกรมธนารักษ้นำเหรียญที่ระลึกมาแจกให้แก่คณะกรมการฯ และเกิดการอภิปรายในที่ประชุมดังนี้

กรมการฯ จากจังหวัดอุดรธานี: "ปี 2533 ผมเคยเป็นกรมการฯ งบประมาณมีอย่างนี้ครับ ท่านประธานคือ มันน่าเกลียด ท่านประธานครับ ขออย่าเป็นมติเลย แต่ขอเรียนให้ทราบ ว่าไม่จำเป็นต้องเอามาให้หรอกครับ คือเราจะได้ทำงานแบบบริสุทธิ์ คือ ไม่หนักใจท่าน ประธานอดีตอดเหลือเกิน เดี่ยวผมขออนุญาตนำไปคืนท่านอธิบดี"

ประธาน: "อันนี้คนละเรื่องกันเลย เพราะว่าถ้าเราไปเห็นว่าเขาให้เหรียญเป็นที่ระลึกเป็นการติดสินบนก็สภาพแย่น้อย คนละประเด็นกันอันนั้นเป็นเรื่องส่วนตัว เขาอาจจะไม่พอใจอธิบดีคนนี้ก็ได้อีกเอาไปคืนเขาแล้วแต่ คนละเรื่องกันเลย"

อธิบดีกรมธนารักษ์: "ผมขอกราบเรียนเบื้องต้นเกี่ยวกับเหรียญที่แจก กระผมขออภัยด้วยที่ให้เหรียญไปแล้ว ถ้าท่านผู้ใดเห็นว่ามีสมควร กรมธนารักษ์มีผลิตภัณฑ์ต่างจากส่วนราชการอื่น เหมือนกับคนทำสวนวันนี้มีกล้วยหอมมาฝาก ไม่ได้คิดว่ากล้วยหอมอันนี้จะดูหมิ่นท่านนะครับ แต่ถ้าท่านถือว่าเป็นฮารามหรือว่ามีข้อห้ามประการใดไม่อยากจะรับไว้ จะคืนกระผมก็ขออภัยด้วย และยินดีรับไว้ แต่ถ้าท่านจะนำไปแจกต่อผู้ที่ใช้ได้ต่อไปก็สุดแท้แต่ท่านครับ" (รายงานการประชุมคณะกรมการฯ ครั้งที่ 4/2543, 6 กรกฎาคม 2543: 3/3, 3/4, 3/7, 3/8)

การที่กรมธนารักษ์มอบเหรียญที่ระลึกให้แก่คณะกรมการฯ นั้น ถึงแม้ว่าจะมีการยืนยันว่าเป็นการมอบให้ด้วยเจตนาบริสุทธิ์ อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่คณะกรมการฯ มีสิทธิในการให้คุณให้โทษ (ตัดหรือไม่ตัดงบประมาณ) แก่หน่วยราชการได้ อีกทั้งยังเป็นการมอบเหรียญให้ในเวลาที่เหมาะสม (มอบในคราวการพิจารณาของกรมธนารักษ์) อันจะนำไปสู่ความเกรงใจเกิดขึ้น ้วยเหตุนี้จึงตีความเป็นอย่างอื่นมิได้เลย นอกจากนี้จะตีความว่าเป็นความพยายามติดสินบนต่อคณะกรมการฯ รูปแบบหนึ่ง ตัวอย่างเช่นแม้กระทั่งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 110 ถึงกับระบุไว้ว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ"

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ย่อมแสดงถึงเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้เหตุการณ์ในลักษณะนี้เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามการติดสินบนต่อคณะกรมการฯ มีแนวโน้มที่จะเป็นสิ่งที่ยอม

รับได้ สิ่งเกิดได้จากกรที่มีกรรมาธิการฯ เพียงท่านเดียวเท่านั้นที่แสดงความไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว อีกทั้งประธานในที่ประชุมยังแสดงความเห็นในทางที่สร้างความชอบธรรมให้แก่ธุรกรรมที่เกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าวอีกด้วย สิ่งนี้มีใช้เรื่องแปลกหากเรายอมรับความจริงที่ว่า กรรมาธิการฯ ซึ่งทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ที่มีเหตุผลในเชิงเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่จะยอมรับให้มีการตัดสินใจกันได้ ทั้งนี้เพราะเป็นการแลกเปลี่ยนที่สามารถตอบสนองและสร้างความพอใจให้แก่ทั้งสองฝ่าย หรือก็คือเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทน (quid pro qua) ระหว่างกัน

นอกจากนี้บางครั้งธุรกรรมที่เกิดขึ้นยังอาจจะไม่ได้เป็นการตัดสินใจอย่างแข็งขัน แต่เป็นการใช้ความอ่อนน้อมและเสนอผลประโยชน์เพื่อแลกกับความปรานีในการพิจารณางบประมาณ ดังเช่นกรณีการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ “ถ้าท่าน ส.ส. ที่ไหนต้องการให้จัดอะไร (หมายถึงการจัดวงดนตรีต่อต้านยาเสพติด – ผู้วิจัย) เราพร้อมที่จะจัดตามใบสั่งทุกประการ จะเอาวงไหน จะทำอย่างไร ก็พร้อมที่จะรับใช้ทุกประการนะครับ” (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 10/2543, 14 กรกฎาคม 2543: 2/8)

5.4 การบังคับให้ข้าราชการจัดสรรงบประมาณตามที่กรรมาธิการ ต้องการ

เนื่องจากการพิจารณางบประมาณวางอยู่บนโครงสร้างของสิทธิ (Structure of Rights) ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกรรมาธิการกับข้าราชการผู้มาชี้แจง กล่าวคือกรรมาธิการฯ มีสิทธิที่จะออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงและมีสิทธิที่จะตัดทอนรายจ่ายได้ อันเป็นผลมาจากกติกาในรัฐธรรมนูญมาตรา 180 และ 189 ซึ่งโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ที่แฝงอยู่ในกติกาดังกล่าวทำให้กรรมาธิการฯ สามารถเสนอขาย “บริการในการไม่ตัดงบประมาณ” โดยข้าราชการจะชำระเป็น “ความร่วมมือในการจัดสรรงบประมาณให้ตามที่กรรมาธิการฯ ต้องการ” อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดนี้มิได้มีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ข้าราชการจึงจำเป็นต้องซื้อบริการดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งหากข้าราชการแข่งขันปฏิเสธที่จะซื้อบริการดังกล่าวแล้ว กรรมาธิการฯ ย่อมสามารถใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ในการเสนอตัดหรือสงวนความเห็นในการตัดงบประมาณได้ ลักษณะดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากตัวอย่างดังนี้

1) กรณีกรมสามัญศึกษา

กรรมาธิการจากจังหวัดเชียงใหม่: “ผมจึงอยากจะเรียนถามท่านอธิบดีกรมสามัญฯ ว่าท่านมีงบประมาณที่จะแก้ไขห้องน้ำให้แก่เด็กหุนหวก เป็นใบเหล่านี้หรือไม่ ที่จังหวัดเชียงใหม่ของผม โรงเรียนใต้อนุสารสุนทร โรงเรียนนี้ ถ้าท่านไม่ทำผมอยากจะเสนอท่านประธานอย่างไรครับ งบประมาณที่ขอไว้ในการจัดทำห้องน้ำใหม่ที่ผมอ่านเจอคือห้องน้ำ ห้องล้าง

แบบ 6 ที่/27 28 หลัง 5,880,000 บาทนั้น **ผมขอตัดทิ้งหมดครับ**" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 7/2543, 11 กรกฎาคม 2543: 13/3)

2) กรณีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

กรรมการจากจังหวัดสุโขทัย: "ในเรื่องการอบรมถ้าท่านรับปากผมได้ ผมก็จะไม่เสนอตัดในที่นี้นะครับ แต่ผมขอฟังก่อนนะครับว่า ท่านจะไปอบรมครูใหญ่หรือว่า ผอ. อาจารย์ใหญ่ทั้ง 30,000 โรง เอาเงินเหลือจ่ายหรืออะไรก็ได้ครับ ภายใน 2 – 3 เดือนนี้แหละเอาไปอบรมเรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในแต่ละจังหวัดมีอยู่ครับ จัดได้ไหมครับ ถ้าท่านจัดได้ผมก็จะไม่ยุ่งตัดกับท่านหรอกครับ ถ้าท่านทำไม่ได้เดี๋ยวผมจะขอเสนอตัดครับ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 8/2543, 12 กรกฎาคม 2543, 5/5)

3) กรณีองค์การสวนพฤกษศาสตร์

ประธาน: "ถามหน่อยครับ มีพันธุ์ไม้แจ่มใหม่"

ผู้อำนวยการองค์การสวนพฤกษศาสตร์: "คงจะขายราคาถูก คงจะแจ่มไม่พอ"

ประธาน: "ผมขอ คุณอยากแจ่มหรือไม่แจ่ม จะบริจาคหรือไม่บริจาค ก็ขอไปพระดำเนินเมืองนครฯ สักหน่อย พันธุ์ไม้หายาก คุณจะให้หรือไม่ให้ ถวายหรือไม่ถวาย"

ผู้อำนวยการองค์การสวนพฤกษศาสตร์: "กราบเรียน ยินดีและก็เป็นเกียรติอย่างยิ่งครับ"

ประธาน: "ขอบคุณครับ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 29/2543, 15 สิงหาคม 2543: 10/3)

5.5 การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

เวทีการประชุมคณะกรรมการฯ ถูกใช้เป็นตลาดการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยราชการ โดยกรรมการฯ จะเสนอขาย "ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยราชการ" ให้แก่ข้าราชการ ในขณะที่ข้าราชการจะจ่ายด้วย "การเสนอวิสัยทัศน์และคำมั่นสัญญาในการทำงาน" อย่างไรก็ตาม ตลาดการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยราชการก็มีใช้ตลาดที่เกิดขึ้นทันทีทันใดในห้องประชุมคณะกรรมการฯ (Spot Market) หากแต่มีลักษณะเป็นตลาดล่วงหน้า (Forward Market) ซึ่งจะมีการส่งมอบสินค้าเกิดขึ้นในอนาคต โดยต้องรอจนกว่าจะถึงช่วงของการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการ อันจะมีขึ้นหลังจากการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เสร็จสิ้นลงไม่นานนัก (โดยทั่วไปจะเสร็จสิ้นประมาณปลายเดือนสิงหาคมหรือต้นเดือนกันยายน) ขณะเดียวกันก็เป็นตลาดซึ่งมีความไม่แน่นอน (Uncertainties) และมีความเสี่ยง (Risks) สูง ทั้งนี้เพราะ โดยปกติแล้วผู้ที่มีกรรมสิทธิ์โดยตรงใน

สินค้านั้น (การแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยราชการ) ซึ่งก็คือรัฐมนตรี จะไม่ได้เข้าร่วมในที่ประชุมคณะกรรมการ
 มาธิการฯ และรับรู้ข้อตกลงหรือสัญญาใดๆ ที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งการประชุมคณะกรรมการมาธิการฯ ใน
 ฐานะที่เป็นตลาดการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยราชการ สามารถสังเกตได้จากตัวอย่างบางกรณีดังนี้

1) กรณีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

รองเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ: “ทางด้านของมันเป็นสำปะหลัง อ้อย หรือ
 ข้าวที่จะนำมาผลิตน้ำมันนั้นก็ป็นหัวข้อหนึ่งที่เราพยายามจะเร่งดำเนินการขึ้นเพื่อลดการ
 พึ่งพำน้ำมันดิบ... ..อันนี้คงจะต้องมีการเตรียมการให้พร้อม ซึ่งคงจะดำเนินการได้ภาย
 หลังจากทีคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มีการตั้งคณะกรรมการอำนวยการแห่งชาติ”

กรรมาธิการจากจังหวัดบุรีรัมย์: “ถ้าท่านดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการของการพลังงาน
 ท่านคาดว่าจะทำให้เสร็จภายใน 1 ปีได้ไหม ผมจะไปขออนายกรัฐมนตรีให้”

รองเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ: “ผมเรียนเพิ่มเติมว่าในข้อเสนอที่ทำขึ้น
 ไปนั้นระบบกำหนดเวลา 6 เดือนที่จะสามารถนำมาผสมได้”

กรรมาธิการจากจังหวัดบุรีรัมย์: “หมายความว่า 6 เดือนท่านจะทำให้สำเร็จอย่างนั้นใช่ไหม 6
 เดือนท่านจะทำให้สำเร็จนับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป วันพุธหน้าผมจะพูดกับนาย
 รัฐมนตรีเลย” (รายงานการประชุมคณะกรรมการมาธิการครั้งที่ 28/2543, 11 สิงหาคม
 2543: 7/7)

2) กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ประธาน: “มันจะสิ้นกันยายน เขาจะปรับเปลี่ยนปลัด เราก็จะดูคน ว่าคนไหนมีแววจะเป็นปลัด”
 (รายงานการประชุมคณะกรรมการมาธิการครั้งที่ 30/2543, 16 สิงหาคม 2543: 2/8)

3) กรณีกรมการค้าต่างประเทศ

กรรมาธิการจากจังหวัดเชียงใหม่: “วันนี้ท่านอธิบดีต้องชี้แจงผมให้ชัดเจน ถ้าท่านชี้แจงไม่ชัด
 เจนผมว่าการที่ท่านจะขึ้นเป็นปลัดกระทรวงนั้นอาจจะเบาบางลงไปนะครับ” (รายงาน
 การประชุมคณะกรรมการมาธิการครั้งที่ 30/2543, 16 สิงหาคม 2543: 3/9)

นอกจากเวทีการประชุมคณะกรรมการมาธิการฯ จะเป็นตลาดการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยราชการ
 การแล้ว ยังมีลักษณะเป็นตลาดการโยกย้ายข้าราชการอีกด้วย โดยกรรมาธิการฯ จะเสนอขาย
 “คะแนนเสียงในการอนุมัติงบประมาณของตน” ให้หัวหน้าหน่วยข้าราชการ โดยที่หัวหน้าหน่วย
 ราชการจะต้องจ่ายด้วย “การโยกย้ายข้าราชการตามที่กรรมาธิการฯ ต้องการ” ทั้งนี้หัวหน้าหน่วย
 ราชการย่อมมีสิทธิเลือกที่จะไม่แลกเปลี่ยนตามที่กรรมาธิการฯ ต้องการก็ได้ อย่างไรก็ตามหัวหน้า

หน่วยราชการย่อมตระหนักดีว่าการแข่งขันไม่ปฏิบัติตามที่กรมการฯ ต้องการ ย่อมไม่เป็นผลดีต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของตน ขณะเดียวกันก็เป็นอันตรายต่องบประมาณที่หน่วยราชการของตนได้รับ ซึ่งในอดีตก็เคยมีปรากฏการณ์ที่ถึงกับจะตัดงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยลง ร้อยละ 50 ด้วยเหตุผลว่าเนื่องจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยส่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งที่จังหวัดเชียงใหม่ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2537: 1) การประชุมคณะกรมการฯ ในฐานะที่เป็นตลาดการโยกย้ายข้าราชการสามารถพิจารณาได้ดังนี้

กรณีกรมการปกครอง

กรมการฯ จากจังหวัดสกลนคร: “ที่อำเภออากาศอำนวย นายอำเภออากาศอำนวยประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เขาบอกว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เดินตามหลังนักการเมืองด้อยๆ เปรียบเสมือนสุนัขจิ้งจอก แล้วมาวันหลังก็ได้เรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าไปขอโทษ ผมเรียนได้เลยนะครับว่า นายอำเภอคนนี้สมควรที่จะย้ายออกไปจากอำเภอนี้แล้วครับ เพราะการที่กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านเขาเข้ามาหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เขาจะมาปรึกษาหารือกับการที่เขาจะสร้างบ้านสร้างเมือง ทางงบประมาณต่างๆ ตรงไหนที่งบประมาณหรือโครงการเข้าไปแล้วไม่สำเร็จเขาก็ให้ ส.ส. ติดตามให้ ผมขอกราบเรียนให้ทราบว่า นายอำเภอคนนี้ชื่อ ___ ถ้าย้ายไปได้ท่านน่าจะย้ายออกไปภายใน 1 – 2 เดือน เพราะบุคคลนี้ทำหลายสิ่งหลายอย่างไว้แล้วถูกร้องเรียนด้วยนะครับ” (รายงานการประชุมคณะกรมการฯ ครั้งที่ 12/2543, 20 กรกฎาคม 2543: 5/10)

กรมการฯ จากจังหวัดขอนแก่น: “ข้าราชการกับผู้ใหญ่บ้านบ้านทรัพย์สมบูรณ์ ตำบลห้วยม่วง อำเภอภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่น ยักยอกเงินอุดหนุนตลาดร้านค้าชุมชน 200,000 บาท ไป เมื่อชาวบ้านจับได้ผู้ใหญ่บ้านเอาเงินมาคืนไว้ในบัญชีและบอกว่าได้เงินมาแล้วขอให้เลิกกันเถอะ เรื่องส่งมาที่จังหวัดแล้วครับ สอบสวนมาที่จังหวัดแล้ว ชาวบ้านไปหาผู้ว่าราชการจังหวัดพบหน้าห้องหน้าห้องพูดว่า เขาเอาเงินมาคืนแล้วสงสัยถูกตัดเฉพาะเงินเดือน ชาวบ้านก็เลยฝากมาช่วยจัดการเรื่องนี้ด้วย ต้องเอาออก ถ้าไม่เอาออกเดินขบวนครับ” (รายงานการประชุมคณะกรมการฯ ครั้งที่ 12/2543, 20 กรกฎาคม 2543: 6/3)

6. ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้แปรญัตติ เสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการมาธิการงบประมาณฯ

หลังจากคณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ประธานจะกำหนดช่วงเวลาให้ผู้แปรญัตติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของแต่ละพรรคการเมืองมาชี้แจงเหตุผลในการแปรญัตติต่อคณะกรรมการมาธิการงบประมาณฯ และกรรมการจะตอบชี้แจงข้อซักถาม ถ้าผู้แปรญัตติเห็นด้วยกับคณะกรรมการมาธิการงบประมาณฯ ก็จะถอนคำแปรญัตติในमतรา นั้น แต่ในกรณีที่ไม่เห็นด้วย ตามข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 93 จะสงวนคำแปรญัตตินั้นเพื่อขอให้สภาวินิจฉัยก็ได้

อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีว่า การเสนอคำแปรญัตติและชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ เพื่อให้มีการปรับลดงบประมาณนั้น แทบจะเป็นไม่ได้เลย นอกจากนี้เกือบทั้งหมดของการแปรญัตติก็มีได้มีเจตนาเพื่อต้องการจะปรับลดงบประมาณจริงๆ ด้วยเหตุนี้ผู้ที่แปรญัตติจึงมักจะไม่วมาชี้แจงแสดงเหตุผลด้วยตนเอง หากแต่จะฝากให้ ส.ส. ท่านอื่นมาเสนอคำแปรญัตติ และขอสงวนคำแปรญัตติเพื่อไปอภิปรายในสภาเลย โดยไม่มาชี้แจงแสดงเหตุผลในที่ประชุมคณะกรรมการฯ (ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 90) ซึ่งหากผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการฯ ภายใน 30 นาทีนับแต่เวลาที่เริ่มพิจารณาคำแปรญัตติใด ให้ถือว่าคำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป (ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 92)

จากการศึกษาพบว่า โดยทั่วไปแล้วปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นทุกๆ ปีก็คือ เมื่อถึงเวลาการเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการฯ ส.ส. ที่ได้แปรญัตติไว้ก็จะมาเองหรืออาจจะมอบหมายให้ ส.ส. คนอื่นมาเสนอในห้องประชุมคณะกรรมการฯ โดยที่แทบจะไม่มี ส.ส. คนใดเลยที่จะมาชี้แจงเหตุผลเพื่อการปรับลดงบประมาณต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ ตัวอย่างเช่นในการพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการงบประมาณฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 นั้น ส.ส. ทุกคนที่ได้แปรญัตติตั้งงบประมาณในमतราต่างๆ นั้น ไม่มีท่านใดเลยที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลต่อคณะกรรมการฯ หากแต่ ส.ส. ทุกคนล้วนแล้วแต่ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ไปอภิปรายในสภาทั้งสิ้น ข้อสรุปที่ดีที่สุดในเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้จากคำกล่าวที่ว่า "การแปรญัตติคือการต้องการแสดงความคิดเห็น ทุกคนมุ่งสงวนคำแปรญัตติ เพื่อจะได้เวลาในการอภิปรายมากกว่า ไม่ได้มีเจตนาที่จะตัดทอนรายการเลย โดยมีเจตนาที่จะสงวนคำแปรญัตติเพื่อจะได้อภิปรายในที่ประชุมสภา เพื่อจะได้ถ่ายทอดทั่วประเทศ นี่คือนส่วนใหญ่ที่พีประสบมา ไม่ได้มีเจตนาที่จะปรับลดตรงนั้นเลย แต่ขอให้มิลิทธิอภิปรายเท่านั้นเอง และจะทำอย่างนี้ทุกคนนะแหละ" (สัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 16 กรกฎาคม 2544)

ตารางที่ 7: จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แปรญัตติในแต่ละปี

ปีงบประมาณ	สภา	จำนวนผู้แปรญัตติ (คน)
2532	สภาผู้แทนราษฎร	77
2533	สภาผู้แทนราษฎร	136
2534	สภาผู้แทนราษฎร	143
2535	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ	6
2536	สภาผู้แทนราษฎร	127
2540	สภาผู้แทนราษฎร	136
2541	สภาผู้แทนราษฎร	123
2542	สภาผู้แทนราษฎร	101
2543	สภาผู้แทนราษฎร	90
2544	สภาผู้แทนราษฎร	17
2545	สภาผู้แทนราษฎร	156

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากสิทธิของ ส.ส. แล้ว แม้กระทั่งในส่วนของคณะกรรมการฯ เอง ตามข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 94 ก็ได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการฯ สามารถส่งความเห็นของตนเพื่อไปอภิปรายในสภาในวาระที่ 2 ก็ได้ กรรมการฯ จึงมีการส่งความเห็น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็ได้เป็นไปเพื่อต้องการตัดทอนรายจ่าย หากแต่มีเจตนาในการอภิปรายในสภาเช่นเดียวกันกับ ส.ส. ที่มีได้เป็นกรรมการฯ ทั้งนี้เพราะแท้ที่จริงแล้วก็เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวางว่าการพิจารณางบประมาณในสภาในวาระที่ 2 นั้น โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วก็จะไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่าง พ.ร.บ. งบประมาณใดๆ อีก แต่จะยืนตามร่างที่คณะกรรมการฯ เสนอมา “ในสภาในการประชุมวาระที่ 2 การประชุมสภาจะพูดเป็นมาตราซึ่งตรงนี้ถ้าพูดกันในทางปฏิบัติจริงๆ ในสภาในวาระที่ 2 ในที่ประชุมไม่ได้ทำอะไรเลย ทำอะไรไม่ได้แล้ว ไม่มีการทำอะไรทั้งสิ้น” (จาตุรนต์ ฉายแสง, รายงานการประชุมคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 28, 17 พฤษภาคม 2532: 2/5)

บทบัญญัติที่อนุญาตให้ ส.ส. และกรรมการฯ สามารถส่งคำแปรญัตติและส่งความเห็นไปอภิปรายในสภาได้ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์หรือมีวัตถุประสงค์ในการให้ ส.ส. และกรรมการฯ สามารถนำความเห็นของตนซึ่งขัดแย้งกับเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการฯ เข้าไปให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตัดสินในขั้นสุดท้ายได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายในการดำเนินการของ ส.ส. และกรรมการฯ

ส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม กติกาดังกล่าวกลับมีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ผ่างอยู่ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ ส.ส. และกรรมการฯ ได้โฆษณาประชาสัมพันธ์ตนเองไปยังราษฎรที่ตนเป็นผู้แทนอยู่ ผ่านทางวิทยุและโทรทัศน์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ ส.ส. และกรรมการฯ มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกติกาดังกล่าว (Moral Hazard) โดยใช้สิทธิของตนอย่างแพร่หลาย จนกระทั่งทำให้การพิจารณางบประมาณในวาระที่ 2 ต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากการสงวนคำแปรญัตติและการสงวนความเห็นจะมีสิ่งจูงใจให้ ส.ส. และกรรมการฯ ได้อภิปรายในที่ประชุมสภา เพื่อจะได้ถ่ายทอดทั่วประเทศแล้ว ก็ยังมีสิ่งจูงใจและถูกใช้เป็นเครื่องมือในการให้ ส.ส. และกรรมการฯ ได้ชี้แจงความเดือดร้อนของตนอันจะนำไปสู่การที่ข้าราชการจัดสรรงบประมาณให้ในโอกาสต่อไป ดังที่ บรรหาร ศิลปอาชา เคยกล่าวถึงการแปรญัตติไว้อย่างน่าสนใจว่า “ผู้ที่อภิปรายในสภา (วาระแรก - ผู้วิจัย) เสร็จแล้ว ท่านต้องแปรญัตติ ท่านอย่าอยู่เฉยๆ เขาให้แปรญัตติภายใน 30 วันหลังจากตั้งกรรมการเสร็จเรียบร้อย ท่านต้องแปร บางทีผู้แทนราษฎรบางท่านไม่สนใจ อันนี้มีส่วนสำคัญ เพราะท่านติดปัญหาเรื่องใดของท่านเองไม่ว่าจะเป็นเรื่องความต้องการของราษฎร ท่านพูดในสภา พูดเสร็จท่านขอแปรญัตติ ยื่นต่อประธานกรรมการงบประมาณ ตรงนี้จะเป็นส่วน เป็นเนื้อหาต่อ หรือเป็นเชื้อที่ปัดออกไปในสวนราชการที่เราพูดถึงเขาจะได้ตั้งงบประมาณให้เรา หรือแม้แต่หลังจากพิจารณางบประมาณเสร็จเขาจะเชิญผู้แปรญัตติเข้าไป ผมอยากเรียนว่าถ้าใครขอร้องให้ท่านถอนท่านก็ไม่ต้องถอน อย่าไปถอน เอาไว้ไปถอนในที่ประชุมสภา อันนี้เราจะได้เครดิตดีกว่า” (2544)

นอกจากนี้ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ก็เคยให้ความเห็นในการทำงานเดียวกัน เมื่อครั้งที่เสนอแนวทางในการขอปรับเพิ่มค่าตอบแทนหรือสวัสดิการให้แก่ผู้ช่วยดำเนินงานของ ส.ส. ไว้ว่า “ไปแก้ไขในชั้นกรรมการฯ หรือในปีแรกไม่ได้ เราก็ไปอภิปรายในสภาว่ามันมีความจำเป็นเดือดร้อนอย่างนี้ พูดกรอกหู ซึ่งทางสำนักงบประมาณเขาเข้ามาเป็นกรรมการวิสามัญ เขาจะได้อำนาจ ต่อไปสภาตั้งบฯ เข้าไปเขาจะได้ไม่กล้าตัด” (2544)

7. ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในการปรับเพิ่มงบประมาณ

7.1 ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บังคับใช้

ในอดีตก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะบังคับใช้นั้น เมื่อคณะกรรมการการงบประมาณฯ ได้ตั้งงบประมาณใดๆ แล้ว ก็จะมีปรับเพิ่มงบประมาณกลับเข้ามา โดยที่ส่วนหนึ่งก็จะนำไปเพิ่มให้แก่ “โครงการบ ส.ส.” แล้วส่วนที่เหลือนั้นคณะกรรมการฯ ก็สามารถตั้งงบประมาณได้เองเลยโดยไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร นั่นก็คือ “ตั้งได้เลย เป็นสิทธิของกรรมการฯ ย้ำกันได้เลย” (สัมภาษณ์อดีตกรรมการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544)

กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในการปรับเพิ่มงบประมาณ ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะบังคับใช้ มีกระบวนการดังนี้คือ

1) คณะกรรมการฯ กำหนดแนวทางหลักเกณฑ์ และจัดลำดับความสำคัญของการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) คณะกรรมการฯ คัดเลือกรายการเพิ่มจากข้อเสนอรายละเอียดรายการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว และรายการที่นอกเหนือจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ แต่เป็นรายการที่คณะกรรมการงบประมาณฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าสอดคล้องกับแนวทาง หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการงบประมาณฯ กำหนด โดยจะมีการกันงบประมาณไว้ส่วนหนึ่งให้กับรายการค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาจังหวัดและกรุงเทพมหานคร หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า “โครงการบ ส.ส.” เพื่อให้อยู่ภายในกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ปรับลดได้ทั้งสิ้น

จะเห็นได้ว่าจากโครงสร้างสิทธิ (Structure of Rights) ในกระบวนการงบประมาณ ที่ให้สิทธิแก่คณะกรรมการฯ ในการปรับเพิ่มงบประมาณ ซึ่งย่อมจะถือต่อการผันงบประมาณเข้าสู่ท้องถิ่นได้ง่าย จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้มีการแย่งกันมากเพื่อที่จะเป็นกรรมการฯ “ใช้ๆ สมัยก่อนแย่งกันเพราะมีผลประโยชน์ แต่ว่าไม่ใช่ได้ทุกคนนะ ไอ้กรรมการที่เป็นใหม่ๆ ก็ได้เศษเนื้อข้างแข็งเล็กๆ น้อยๆ ก็ดีใจแล้ว แต่ว่าถ้าพวกเก่าก็ กี่ ช. , ป. , บ. , ส. , พวกเนี่ยนะ กลุ่มคนพวกเนี่ยเข้าไปหยิบชิ้นใหญ่ๆ แต่ไอ้ที่เข้าไปประกอบข้างแข็ง เอ๊ย มึงเอาไปล้านนึง ก็ดีใจตายแล้ว พวกนี้ไม่ค่อยรู้เรื่องราวหรอก ไม่เคยได้ถึงนั้นหรอก แต่ว่าพวกนี้เนี่ยเค้าไม่ได้เอาไถ่บอย่างนี้ เค้ามีวิธีการ วิธีการเขาก็คือว่า งบผูกพัน งบผูกพันนั้นของเดิมเนี่ยคุณตั้งบ

¹ ด้วยเหตุที่เป็นการศึกษาถึงการพิจารณางบประมาณในชั้นกรรมการฯ จึงใช้คำว่า “ปรับเพิ่ม” แทนคำว่า “แปรญัตติเพิ่ม” ทั้งนี้เพราะ “แปรญัตติหมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้เป็นกรรมการฯ เสนอข้อแก้ไข เพื่อให้กรรมการฯ ยอมรับ นี่คือการแปรญัตติ กรรมการฯ ไม่ต้องไปแปรญัตติ ในนั้นไม่ต้องไปแปรญัตติหรอก เพราะมีอำนาจในการแก้ไขอยู่แล้ว อยู่ที่มติของที่ประชุมเท่านั้นเอง” (คณิน บุญสุวรรณ, 2544)

ประมาณไว้ 1,000 ล้านบาท ปีนี้คุณขอ 1 ล้านบาทเป็นเชื่อไว้ สมัยก่อนคุณตั้งงบ 1,000 ล้านบาทเดี๋ยวก็
ได้ ที่บ _ _ _ _ _ ค่าทำเนียบผูกพันหมดเลย ยิ่งแรกๆ นี่คนไม่รู้ไง เสียขอล้านเดียว ให้!
แต่ตัวเองไม่รู้ว่างบผูกพันนี้บวกไปอีก 900 กว่าล้าน อย่างนี้เป็นต้น” (สัมภาษณ์อดีตรกรมาธิ
การฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544)

ไกรยุทธ ธีรตยา คีรินทร์ (2536 ข.) ได้เสนอบทวิเคราะห์โดยชี้ว่าคณะกรรมการฯ จะ
ขอปรับเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในโครงการต่างๆ ตามมติที่ตกลงกัน โดยผ่านส่วนราชการที่มี
หน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมประเภทที่เกี่ยวกับโครงการใช้จ่ายที่กรรมาธิการฯ ต้องการให้เกิดขึ้นใน
จังหวัด/พื้นที่ของตนเอง ด้วยเหตุนี้ความสำเร็จในการปรับเพิ่มงบประมาณจึงต้องอาศัยความร่วมมือ
มือจากข้าราชการเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันความร่วมมือจากข้าราชการยังมีความจำเป็นในการตั้ง
โครงการปรับเพิ่มที่เป็นรายการผูกพันอีกด้วย และจากการสัมภาษณ์อดีตรกรมาธิการฯ 7 สมัย ก็
ทราบว่า กรรมาธิการฯ จะไปประสานกับข้าราชการเป็นการล่วงหน้าแล้วว่าให้หน่วยราชการเสนอ
โครงการที่กรรมาธิการฯ ต้องการ เข้ามาสู่ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ในช่วงการปรับเพิ่มงบ
ประมาณ นั่นคือมีการตกลงกันภายในระหว่างกรรมาธิการฯ กับข้าราชการ โดยเป็นการรับคำสั่ง
อย่างไม่เป็นทางการและไม่มีหนังสือ ขณะเดียวกันก็ไม่ได้เป็นการตกลงกันในที่ประชุมคณะกรรมการ
ฯ จึงไม่มีบันทึกใดๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยเหตุนี้จึงไม่ปรากฏหลักฐานอย่างแน่ชัดว่า
โครงการปรับเพิ่มงบประมาณที่เป็นรายการผูกพันนั้นเป็นการผลักดันของกรรมาธิการฯ ท่านใด
บ้าง

อย่างไรก็ตามจากตารางที่ 8 จะเห็นได้อย่างชัดเจนและเป็นหลักฐาน “อันควรเชื่อได้
ว่า” ในอดีตนั้นมีการผันงบประมาณเข้าสู่เขตเลือกตั้งของตนโดยวิธีการดังกล่าวจริง นั่นก็คือกรรมา
ธิการฯ จะใช้วิธีการปรับเพิ่มงบประมาณซึ่งเป็นรายการผูกพัน ในลักษณะที่เป็น “เชื่อ” เอาไว้ แล้วก็
ผูกพันงบประมาณในปีต่อไป เช่น ในการปรับเพิ่มเพื่อก่อสร้างทางสายชลบุรี – พัทยา ก็ตั้งงบ
ประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ไว้เพียงแค่ 31 ล้านบาท จากวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น
3,100 ล้านบาท นั่นก็คือตั้งเป็น “เชื่อ” ไว้เพียง 1% เท่านั้น แล้วพอปีต่อไปก็ได้รับการจัดสรร
งบประมาณอย่างไม่มีเงื่อนไข ทั้งนี้เพราะหากเป็นงบผูกพันแล้ว ในปีถัดไปก็จะจัดสรรให้โดยไม่มี
การพิจารณาอีก แม้กระทั่งในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ก็จะไม่แตะต้องงบผูกพันใดๆ
เลย

ตารางที่ 8: รายการปรับเพิ่มที่เป็นการผูกพันงบประมาณ

หน่วย: บาท

ปีงบประมาณ ที่มีการ ปรับเพิ่ม	รายการ	จำนวนเงิน ที่ปรับเพิ่ม	จำนวนเงินที่ผูก พันงบประมาณ ปีต่อๆ ไป	จำนวนเงินงบ ประมาณทั้งสิ้น
2536	โครงการฝายคลองเทวดา จังหวัดสุ ราษฎร์ธานี	5,243,100	124,756,900	130,000,000
2536	โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานบุรีรัมย์	5,000,000	305,000,000	310,000,000
2536	โครงการก่อสร้างศูนย์ราชการจังหวัด ลำปาง	7,800,000	133,700,000	141,500,000
2536	การก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลพระนั่ง เกล้า จังหวัดนนทบุรี	10,000,000	134,000,000	144,000,000
2536	การก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลวชิระ จังหวัดภูเก็ต	10,000,000	177,000,000	187,000,000
2536	การก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลมหาราช จังหวัดนครราชสีมา	10,000,000	200,000,000	210,000,000
2536	โครงการก่อสร้างอาคารบริการผู้ป่วยโรง พยาบาลเลิดสิน	3,000,000	437,412,000	440.412,000
2536	โครงการจัดตั้งสถาบันสุขภาพจิต	5,000,000	108,000,000	113,000,000
2536	โครงการจัดตั้งศูนย์ป้องกันควบคุมโรค มะเร็งในส่วนภูมิภาค จังหวัดอุดรธานี	5,000,000	116,660,000	121,600,000
2536	โครงการจัดตั้งศูนย์ป้องกันควบคุมโรค มะเร็งในส่วนภูมิภาค จังหวัดสุราษฎร์ ธานี	5,000,000	116,660,000	121,600,000
2539	การปรับปรุงสถานีสูบน้ำและอาคาร ประกอบที่คลองด่าน	15,000,000	185,000,000	200,000,000
2539	การก่อสร้างสถานีสูบน้ำชลหารพิจิตร 2	16,500,000	313,500,000	330,000,000
2539	การก่อสร้างศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน 30 จังหวัด	76,649,000	922,000,000	998,649,000
2539	ค่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาสำรวจออกแบบ ก่อสร้างขยายเครือข่ายเส้นทางรถไฟสาย เด่นชัย - เชียงราย	5,000,000	140,000,000	145,000,000
2539	ค่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาออกแบบราย ละเอียดด้านวิศวกรรมของการก่อสร้าง ทางรถไฟสายสุราษฎร์ธานี - พังงา	5,000,000	125,000,000	130,000,000

ปีงบประมาณ ที่มีการ ปรับเปลี่ยน	รายการ	จำนวนเงิน ที่ปรับเปลี่ยน	จำนวนเงินที่ผูก พันงบประมาณ ปีต่อๆ ไป	จำนวนเงินงบ ประมาณทั้งสิ้น
2540	ค่าก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมสมาชิกสถาบัน เกษตรกร 9 ศูนย์	18,000,000	432,000,000	450,000,000
2540	ค่าก่อสร้างทางสายชลบุรี – พัทยา	31,000,000	3,067,000,000	3,100,000,000
2540	ค่าก่อสร้างทางสายระยอง – บ้านค่าย	36,000,000	214,000,000	250,000,000
2540	ค่าก่อสร้างอาคารเรียนวิทยาลัยการ อาชีพ 69 จังหวัด	210,000,000	1,750,000,000	1,960,000,000
2540	ค่าก่อสร้างอาคารเรียนวิทยาลัยเทคนิค 18 จังหวัด	72,000,000	792,000,000	864,000,000
2540	ค่าก่อสร้างอาคารเรียนสถาบันราชภัฏ มหาสารคาม, นครปฐม	10,000,000	196,000,000	206,000,000
2540	ค่าก่อสร้างอาคารสถาบันราชภัฏธนบุรี	5,000,000	98,000,000	103,000,000
2540	ค่าก่อสร้างอาคารสถาบันราชภัฏ พระนครศรีอยุธยา, ภูเก็ต, นครสวรรค์, จันทระเกษม	16,000,000	128,000,000	144,000,000
2540	ค่าก่อสร้างอาคารสถาบันราชภัฏสุ ราษฎร์ธานี, สุรินทร์	12,000,000	118,000,000	130,000,000
2540	ค่าก่อสร้างอาคารสถาบันราชภัฏบ้าน สมเด็จเจ้าพระยา, เพชรบุรีวิทยาลัยการณ, เชียงใหม่, อุตรดิตถ์, บุรีรัมย์	25,000,000	490,000,000	515,000,000

ที่มา: รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536, 2539, 2540
หมายเหตุ: ก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 กรรมการฯ สามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณที่เป็นรายการผูกพันได้ อย่างไรก็ตามภายใต้
ข้อจำกัดของข้อมูลที่มีอยู่ ในที่นี้แสดงถึงตัวอย่างของการปรับเปลี่ยนงบประมาณที่เป็นรายการผูกพันได้เพียง 3 ปี เท่านั้นคือ ปีงบ
ประมาณ 2536, 2539, 2540 ขณะเดียวกันก็เลือกมาแสดงเฉพาะรายการผูกพันที่มีการผูกพันในสัดส่วนสูงและมีจำนวนเงินงบ
ประมาณทั้งโครงการสูงกว่า 100 ล้านบาทเท่านั้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่นวัตกรรมทางสถาบัน (Institutional Innovations) ที่สำคัญ
นั่นก็คือ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่
สำนักงบประมาณเสนอหลักเกณฑ์ว่า ในการที่หน่วยราชการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายใน
การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 นั้น **ไม่ควรเป็นโครงการ
หรือรายการที่ต้องผูกพันงบประมาณข้ามปี** และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติ
เหมือนกันทุกปีนั่นก็คือ มีการวางกติกาว่า งบประมาณรายจ่ายที่หน่วยราชการขอเพิ่มในการ

พิจารณาของคณะกรรมการฯ นั้น ควรจะเป็นงาน/โครงการ และรายการที่มีการใช้จ่ายในลักษณะที่ “ไม่เป็นการผูกพันงบประมาณข้ามปี” (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ก.ค. 2542, 11 ก.ค. 2543, 17 ก.ค. 2544) และด้วยเหตุที่กติกาได้เปลี่ยนแปลงไปจึงทำให้รูปแบบของพฤติกรรมและความพยายามเช่นเดิมต้องเป็นอันสิ้นสุดลง นั่นก็คือไม่สามารถใช้วิธีปรับเพิ่มแล้วก็ผูกพันได้อีกต่อไป

ในการปรับเพิ่มของคณะกรรมการฯ นั้น นอกจากการใช้วิธีปรับเพิ่มงบประมาณที่เป็นรายการผูกพันแล้ว กรรมการฯ ยังจะต้องมีปฏิสัมพันธ์เกี่ยวกับการผันงบประมาณลงพื้นที่ โดยการทำความตกลงหรือการแลกเปลี่ยนเสียง (Vote Trading) ระหว่างกรรมการฯ ด้วยกันเอง และ ส.ส. คนอื่นที่ไม่ได้เป็นกรรมการฯ อีกด้วย นั่นก็คือ ในอดีตก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีผลบังคับใช้นั้นฝ่ายนิติบัญญัติยังมีสิทธิที่จะปรับเพิ่มงบประมาณเองได้ ดังนั้นกรรมการฯ ก็จะทำความตกลงกัน “ตกลงกันส่วนใหญ่ก็ลงพื้นที่ แต่ว่าโดยหลักแล้วเนี่ย เค้าพยายามให้ทุกคนถนนคนละกิโลอย่างเนี่ย 200 คน ก็ 200 กิโล เค้าให้หมด แต่ว่าไอ้ตัวกรรมการเนี่ยจะได้มากหน่อย เพราะไม่มันไ้อ้ตัว ส.ส. ในสภาก็ไม่ยอม ไม่ใช่จู่ๆ ผมได้มา 1,000 ล้าน ไอ้นั้นได้ล้านเดียว มันก็ไม่ยอม อย่างนี้เป็นต้น” (สัมภาษณ์อดีตกรรมการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544)

7.2 ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นหลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บังคับใช้

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้มีข้อห้ามในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 180 จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสิทธิ (Structure of Rights) ขึ้นใหม่ โดยจำกัดสิทธิของ ส.ส. และกรรมการฯ นั่นก็คือ ส.ส. และกรรมการฯ ไม่มีสิทธิในการปรับเพิ่มงบประมาณอีกต่อไป กล่าวคือ ภารกิจหน้าที่ของกรรมการงบประมาณฯ นั้น เมื่อตดงบประมาณแล้ว การที่จะปรับเพิ่มงบประมาณกลับเข้ามาเพื่อใช้ในเรื่องต่างๆ จะเป็นสิทธิของรัฐบาลและทางสำนักงบประมาณ

โดยกระบวนการที่จะเสนอขอเพิ่มงบประมาณก็คือ ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอิสระรวบรวมคำขอเพิ่มงบประมาณเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หลังจากนั้นส่งให้สำนักงบประมาณ ซึ่งการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในปีที่ผ่านมา จำนวนเงินที่หน่วยงานต่างๆ ขอเพิ่มโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีจำนวนมาก จึงมอบหมายให้สำนักงบประมาณไปพิจารณาโดยยึดแนวทางและหลักเกณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและนำเสนอต่อคณะกรรมการงบประมาณฯ พิจารณาต่อไป ซึ่งผลการพิจารณาในอดีตแสดงไว้ในตารางที่ 9

ตารางที่ 9: จำนวนเงินงบประมาณที่หน่วยราชการขอเพิ่มและจำนวนเงินงบประมาณที่
เสนอต่อคณะกรรมการการงบประมาณฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 - 2545

หน่วย: ล้านบาท

ปี งบประมาณ	จำนวนเงินที่หน่วยราชการ ขอเพิ่ม	จำนวนเงินที่สำนักงานงบประมาณพิจารณา แล้วเสนอ ค.ร.ม. เห็นชอบ และเสนอต่อ คณะกรรมการการงบประมาณฯ
2539	146,961	15,364
2540	154,214	10,970
2541 ²		(59,000)
2542	121,896	15,385
2543	110,785	18,712
2544	114,000	8,213
2545	73,539	9,921

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ

ในกระบวนการนี้มีสิ่งที่น่าสนใจก็คือ โดยทั่วไปแล้วคณะรัฐมนตรีมีบทบาทเป็นเพียงตรายาง (Rubber-Stamp) ที่รับผลการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณเท่านั้น ดังเช่นในการประชุมของคณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ได้เคยมีการยกประเด็นนี้ขึ้นมา “ผมถามว่าคณะรัฐมนตรี ท่านรัฐมนตรีพิเศษ กิติ หรือรัฐมนตรีอื่นๆ กิติ ได้มีโอกาสเห็นไหมครับ 110,000 ล้านบาท ก็ไม่มีโอกาสได้เห็น ผมถามรัฐมนตรีหรือหลายคนก็ไม่ได้มีโอกาสเห็นว่า 110,000 ล้านบาท คือโครงการใดบ้าง เห็นเพียงแค่สำนักงานงบประมาณขงมาให้” (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 36/2542, 26 สิงหาคม 2542: 2/8) จากลักษณะดังกล่าว ขั้นตอนนี้ก็เป็นอย่างอื่นหนึ่งที่ต่อยอดไปถึงสิทธิอันกว้างขวางของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะสำนักงานงบประมาณที่มีต่อกระบวนการงบประมาณของไทย

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกติกาขึ้นมาใหม่จึงทำให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา คณะกรรมการการงบประมาณฯ มีความเห็นว่าการพิจารณารายการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายตามประเด็นที่เคยปฏิบัติกันมา อาจจะขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงได้

² ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เกิดภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศชะงักงันอย่างรวดเร็ว ทำให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมายที่ประมาณการไว้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้สำนักงานงบประมาณปรับลดงบประมาณ แทนที่จะพิจารณาปรับเพิ่มงบประมาณ

พิจารณาจากข้อเสนอรายละเอียดรายการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วมาคัดเลือกให้อยู่ภายในวงเงินที่ปรับลดได้ทั้งสิ้น ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว ก่อนที่คณะกรรมการงบประมาณฯ จะมีผลสรุปดังกล่าวก็ได้เกิดข้อโต้แย้งกันมากเกี่ยวกับสิทธิในการพิจารณาการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการงบประมาณฯ ว่าจะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่? โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เกิดข้อขัดแย้งกันมากจนกระทั่งเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับ และทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณฯ ต้องใช้เวลาหลายวัน กว่าที่จะหาข้อสรุปได้

ความขัดแย้งอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 มีลำดับความเป็นมาโดยสรุปดังนี้

- คณะรัฐมนตรีเสนอรายละเอียดการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบแล้วจำนวน 18,712 ล้านบาท เสนอต่อคณะกรรมการงบประมาณฯ เพื่อพิจารณา (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0204/11397)
- สำนักงบประมาณชี้แจงและตั้งข้อสังเกตให้คณะกรรมการงบประมาณฯ ทราบว่าการพิจารณาการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยราชการ ควรจะพิจารณาจากข้อเสนอรายละเอียดรายการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบจำนวน 18,712 ล้านบาทเท่านั้น หากพิจารณาเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยเพิ่มรายการหรือเพิ่มวงเงินนอกเหนือไปจากที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ อาจจะไม่เหมาะสมต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 ได้
- คณะกรรมการงบประมาณฯ มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นตลอดจนมีข้อโต้แย้งกันมาก ซึ่งแนวความคิดของกรรมการเสียงส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการพิจารณาการเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ควรจะเป็นสิทธิของคณะกรรมการงบประมาณฯ ที่จะพิจารณาจากยอดที่หน่วยราชการเสนอขอเพิ่มงบประมาณมายังสำนักงบประมาณจำนวน 110,785 ล้านบาท ซึ่งไม่ควรให้สำนักงบประมาณเสนอรายการเพิ่มงบประมาณไปให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ และนำผลมาเป็นกรอบผูกพันการดำเนินงานของคณะกรรมการงบประมาณฯ ทั้งนี้เพราะในเมื่อประชาชนเป็นผู้เสียภาษีอากรให้แก่รัฐ ประชาชนก็ต้องมีสิทธิที่จะให้ตัวแทนของตนเข้ามาดูแลการใช้จ่ายงบประมาณอันเป็นเงินภาษีอากรของตนได้ อย่างไรก็ตามในกรณีนี้ พรนิภา เพชรยิ่งยงพงศ์ ข้าราชการระดับสูงสำนักงบประมาณ ให้ความเห็นว่า “โดยข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการงบประมาณฯ ต้องการเพิ่มงบประมาณให้กับส่วนราชการฯ ที่จะดำเนินการลงพื้นที่ ส.ส. ทดแทน “โครงการบ ส.ส.” ที่ถูกยกเลิกไป” (ม.ป.ป., 49)
- คณะกรรมการงบประมาณฯ จึงมีมติให้เพิ่มรายการงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยราชการรวมทั้งสิ้น 9,316 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนดังกล่าวมีรายการที่แตกต่างจากราย

การที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเป็นจำนวนทั้งสิ้น 3,904 ล้านบาท ประกอบด้วยการเพิ่มวงเงินของรายการเดิมที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจำนวน 2,096 ล้านบาท และรายการใหม่นอกเหนือจากรายการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบจำนวน 1,808 ล้านบาท

- คณะกรรมาธิการงบประมาณฯ นำข้อเสนอดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ
- คณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ แล้วเห็นว่า รายการและ/หรือจำนวนที่แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ อาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติไม่พิจารณาข้อเสนอดังกล่าว (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/11777)
- คณะกรรมาธิการงบประมาณฯ พิจารณามติของคณะรัฐมนตรีจนทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์โต้เถียงกันอีก ส่งผลให้การพิจารณาการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายใช้เวลาอยู่หลายวัน ผลสุดท้ายคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ จึงได้ลงมติโดยเสียงข้างมาก (18 ต่อ 0 เสียง) ให้ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกรายการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ โดยให้อยู่ภายในวงเงินที่ปรับลดได้ อย่างไรก็ตามมีกรรมาธิการฯ หลายคนได้แสดงความเห็นว่า ควรที่จะนำเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาในอนาคตต่อไป
- ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 32/2543 ลงวันที่ 7 กันยายน 2543 สรุปได้ว่า คณะกรรมาธิการงบประมาณฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

การต่อสู้ที่เกิดขึ้นอย่างดุเดือดดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 180 วรรค 6 มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ซึ่งย่อมมีความขัดแย้งกับวัตถุประสงค์หลักของผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณ อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 268) ดังนั้นจึงเป็นที่ยุติว่า คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิในการปรับเพิ่มงบประมาณได้

สิ่งที่เกิดขึ้นในการประชุมคณะกรรมาธิการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 จึงพิจารณาว่าจะปรับลดจากรายการและวงเงินที่คณะรัฐมนตรีขอปรับเพิ่มรายจ่ายมาเป็นจำนวน 8,200 กว่าล้านบาท ให้เหลือเท่ากับที่คณะกรรมาธิการฯ ปรับลดไปเพียง 3,800 ล้านบาทได้อย่างไร ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้เคยปฏิบัติมาแล้วนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 และ 2543 คณะกรรมาธิการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ได้ทำการปรับลดจาก 15,385 ล้านบาทให้เหลือเพียง 10,500

ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ได้ทำการปรับลดจาก 18,712 ล้านบาทให้เหลือเพียง 14,844 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างหลักปฏิบัติ (Unofficial Rules) ขึ้นมาใหม่และตอกย้ำว่าคณะกรรมการฯ มีหน้าที่ในการปรับลดงบประมาณใน 2 ขั้นตอน คือ

1. ปรับลดรายการหรือวงเงินงบประมาณในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. ปรับลดรายการหรือวงเงินที่คณะรัฐมนตรีขอปรับเพิ่มวงเงินและรายจ่ายเข้ามา

นอกจากนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นการวางโครงสร้างทางสถาบัน (Institutional Structure) ขึ้นมาใหม่ อันจะมีผลในการลดแรงจูงใจของ ส.ส. ในการผลักดันให้มีการเพิ่มรายการใช้จ่ายไปยังเขตเลือกตั้งของตนในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ในทางกลับกันก็ย่อมจะมีผลในการเพิ่มแรงจูงใจของ ส.ส. ที่จะต้องวิ่งเต้นผลักดันโครงการใช้จ่ายในเขตเลือกตั้งของตนตั้งแต่ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณเป็นสำคัญ ซึ่งจากการสัมภาษณ์อดีตกรรมการฯ ท่านหนึ่งก็ทราบว่า โดยแท้จริงแล้ววิธีการของฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ จะเข้าไปดูโครงการก่อนตั้งแต่ต้น แล้วก็บอกกับฝ่ายบริหารว่า จะต้องเอาโครงการและรายการใช้จ่ายดังนี้ใส่เข้าไป มิเช่นนั้นหากงบประมาณเข้ามาสู่สภา ก็จะถูกตัด นั่นก็คือฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเข้าไปแทรกแซงตั้งแต่ต้นได้แล้ว เช่นเดียวกันกับที่เคยมีการกล่าวในที่ประชุมว่า “มันมีความผิดปกติในแนวทางของการตั้งงบประมาณจริงๆ นะคะท่านประธาน โดยที่ว่ามีมีการไปประสานกันก่อนว่า จะตั้งงบประมาณตรงนั้นตรงนี้” (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 36/2542, 26 สิงหาคม 2542: 2/2)

แม้จะไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน แต่จากการสัมภาษณ์ทำให้ทราบว่า ในการปรับเพิ่มงบประมาณ (โดยสิทธิของฝ่ายบริหารเสนอโครงการเข้ามา) นั้น ทางกรรมการฯ ทำการแลกเปลี่ยนเสียง (Vote Trading) กับข้าราชการ นั่นก็คือ ข้าราชการจะจัดงบประมาณมาให้ เพื่อแลกกับการที่กรรมการฯ ผ่านงบประมาณให้ “มันเป็นวิธีปฏิบัติที่เค้าไม่พูดกัน บอกได้เลยว่า กระทรวง ทบวง กรม ที่มีการจัดซื้อจัดจ้างมากๆ เค้าแจกกัน ว่าให้คนละเท่าไร บางกรมเนี่ยดูไม่ใหญ่เท่าไรหรอก แต่แจกคนละ 5 แสนคล้ายๆ กับงบ ส.ส. คนละ 5 แสน บางกรมให้คนละ 10 ล้าน แล้วงบประมาณจะผ่าน รุ้หมดแหละ ส.ส. ที่นั่งอยู่นั้นแต่ไม่พูด วิธีการก็คือ เค้าทำกันไว้เรียบร้อยแล้ว ตรงนี้มาบอก เอาไปคนละ 2 ล้านนะ จะเอาถนนเส้นหนึ่งไซ้มียะ ผมให้คนละเส้นๆ แล้วอย่าพูดอะไรมาก นี่เค้าก็ทำ แล้วในขณะเดียวกัน ส.ส. ทั้งหมดที่นั่งอยู่ในสภาก็ได้ทุกคน บางคนเนี่ยได้คนละล้าน” (สัมภาษณ์อดีตกรรมการฯ 7 สมีฯ, 24 สิงหาคม 2544) อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ ส.ส. ท่านหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ส.ส. ท่านนี้ก็ยอมรับว่าในอดีตมีการทำเช่นนี้จริงๆ แต่ก็ปฏิเสธว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ไม่มีการทำเช่นนี้แล้วเพราะ “เดี๋ยวนี้คุณทักษิณไม่ยอม เค้าไม่ให้ นะ คุณทักษิณบอกว่า กรรมการเค้าก็ไม่ให้ เค้าเล่นอย่างนี้

เลย คุณทักษิณบอกว่า ถ้าให้หน่วยงานแปรฯ ต้องให้หน่วยงานแปรฯ แก่ไม่เอา อย่างนั้นขอให้เลิก" (สัมภาษณ์ ส.ส. พรรคไทยรักไทย, 7 กันยายน 2544)

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตที่น่าสนใจก็คือ ส.ส. แต่ละท่านจะมีสารสนเทศเกี่ยวกับเทคนิคในการปรับเพิ่มงบประมาณไม่เท่ากัน ดังนั้นข้อปฏิเสธข้างต้นที่ว่า พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ได้วางกติกาศึกษาขึ้นมาใหม่ มิให้กรรมการฯ เข้ามามีส่วนร่วมนั้น จึงเป็นไปได้ว่าได้มีการกำหนดกติกาขึ้นมาใหม่จริง หรือมิเช่นนั้น ส.ส. ดังกล่าวอาจไม่ทราบถึงเทคนิคและวิธีการก็ได้ ในประการสำคัญ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ยังคงอธิบายถึงการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ไว้เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ว่า "พอถึงกระทรวงนี้เค้าก็ตัดแขวนไว้ กระทรวงนี้ก็ตัดแขวนไว้ เท่าไหร่ เท่าไหร่ มาเป็นกองกลาง มาเป็นกองกลางเสร็จ ตอนนั้นแหละมาเจอลียกัน ใครๆ ถึงอยากแย้งกันเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณ เอาไปลงพื้นที่ตัวเองบ้าง เอาไปช่วยพรรคพวกบ้าง" (2544)

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการศึกษาจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ ก็คือ ไม่พบว่าคณะกรรมการฯ ได้มีการตั้งรายการใช้จ่ายขึ้นมาใหม่หรือเพิ่มงบประมาณให้แก่รายการใช้จ่ายใดๆ ทั้งนี้เพราะ คณะกรรมการฯ พยายามเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมายโดยได้ขอและเป็นที่เข้าใจกันในที่ประชุมว่า "ไม่อยากจะให้ปรากฏในที่ประชุมของคณะกรรมการว่า คณะกรรมการนั้นจะนำเงินไปแปรไปเพิ่มในยอดนั้นตรงนี้ เพราะเกรงจะขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 180" (เฉลิมพล สนิทวงศ์ชัย, รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 36/2542, 26 สิงหาคม 2542: 1/2) ในทำนองเดียวกัน "มันมียุทธวิธีซึ่งบางครั้งเราพูดไม่ได้ในที่ประชุม เป็นการบันทึกว่าจะเอางบประมาณนี้มาทำอะไรอย่างไร เพราะว่าเราไม่ได้ล้มหายตายจากกันไป พอเสร็จจากนั้นก็ไปหารือกันว่าเราทำเรื่องนี้อย่างไร ผมก็เป็นผู้หนึ่งที่เห็นด้วยที่จะเจรจาที่จะพูดคุยกัน แต่เราจะต้องลงเทปอย่างนี้มันไม่ดีเราอาจจะได้มากกว่านั้นก็ได้แล้วแต่วิธีการ" (สัมพันธ์ ทองสมัคร, รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 43/2542, 8 กันยายน 2542: 7/5)

แท้จริงแล้วบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 180 วรรค 6 ที่ห้ามมิให้ ส.ส. และกรรมการฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับเพิ่มงบประมาณ ในด้านหนึ่งย่อมขัดกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาที่ถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน และประชาชนจะแสดงเจตจำนงของตนโดยผ่านทางรัฐสภา ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจัดทำงบประมาณประจำปีต้องอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ย่อมเป็นการสื่อนัยถึงเจตนาที่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณได้ ทั้งนี้เพราะการจัดทำเป็น พ.ร.บ. ก็หมายความว่าเมื่อมีการเสนอร่าง พ.ร.บ. เข้ามาแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องเป็นผู้อนุมัติให้เป็น พ.ร.บ. ซึ่งการอนุมัติให้เป็น พ.ร.บ. นั้น โดยทั่วไปแล้วฝ่ายนิติบัญญัติย่อมสามารถจะแก้ไขอย่างไรก็ได้ในทุกมาตรา

ในอีกด้านหนึ่งสามารถพิจารณาได้ว่าบทบัญญัติห้ามมิให้ ส.ส. และกรรมการฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับเปลี่ยนงบประมาณถูกสร้างขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติฝั่งงบประมาณลงสู่เขตเลือกตั้งของตนได้ ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการที่ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการบริหารประเทศโดยผ่านการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (มีสิทธิในการเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลัง) ด้วยเหตุนี้การเสนอโครงการใช้จ่ายจึงควรเป็นสิทธิของฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งหากเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเสนอโครงการได้แล้วก็ย่อมจะทำให้เป้าหมายและผลลัพธ์ในการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารต้องเบี่ยงเบนไป จนกระทั่งอาจจะไม่สามารถทำตามนโยบายหรือสัญญาที่ให้ไว้ต่อประชาชนได้

อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่การใช้จ่ายเงินงบประมาณในเขตเลือกตั้งย่อมเพิ่มพูนคะแนนนิยมให้แก่ ส.ส. ด้วยเหตุนี้เจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้มีการผันงบประมาณลงสู่เขตเลือกตั้งจึงไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ ส.ส. และกรรมการฯ ได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยการเข้าไปทำความตกลงกับข้าราชการตั้งแต่ต้นก่อนที่งบประมาณจะเข้าสู่สภา นั่นคือข้าราชการจะเป็นผู้จัดงบประมาณมาให้ เพื่อให้การอนุมัติงบประมาณเป็นไปโดยง่าย ขณะเดียวกันเมื่อจะมีตกลงกันเกี่ยวกับการเพิ่มงบประมาณให้แก่รายการใดๆ หรือจะจัดสรรลงไปยังเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการฯ จะใช้วิธีการประชุมตกลงกันนอกรอบ ซึ่งไม่มีการบันทึกหลักฐานใดๆ ไว้ นั่นก็คือกรรมการฯ จะไม่ทำการแลกเปลี่ยนอย่างแจ้งชัด (Explicit Market Exchange) แต่จะใช้วิธีการแลกเปลี่ยนโดยนัย (Implicit Market Exchange) และเมื่อตกลงกันเรียบร้อยแล้วจึงจะนำเข้ามาอยู่ที่ประชุมของคณะกรรมการฯ ดังนั้นในรายงานการประชุมก็จะไม่พบความผิดปกติใดๆ ที่ชี้ว่าเป็นการขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

อดีตกรรมการฯ 7 สมัยได้ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้ ส.ส. และกรรมการฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับเปลี่ยนงบประมาณไว้อย่างน่าสนใจว่า “เขียนไว้ดีแต่ในทางปฏิบัติเนี่ยทำไม่ได้ นั่นก็คือมันเข้าไปแทรกแซงตั้งแต่ต้นได้แล้ว... ..ในทางปฏิบัติมันแก้ไม่ได้ มันดีกว่าเดิมก็คือว่า บอกไว้ว่าห้ามเดินลัดสนาม เดียวนี้ห้ามแต่ก่อนไม่ห้ามไง แต่ถามว่าวันนี้มีคนเดินลัดสนามมั๊ย มันไม่เดิน มันนอนลัดสนาม ก็เล่นแ่งตามหลักศรัทธาเลย” (สัมภาษณ์อดีตกรรมการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544)

8. ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในช่วงสุดท้ายของการพิจารณา

ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในช่วงสุดท้ายของการพิจารณานี้จะไม่มีความขัดแย้งใดๆ เกิดขึ้นมากนัก ทั้งนี้เพราะผลประโยชน์ต่างๆ ได้ถูกจัดสรรไปเรียบร้อยแล้วตั้งแต่ขั้นตอนของการพิจารณาแล้ว กระบวนการที่เกิดขึ้นต่อจากนี้ก็คือ คณะกรรมการฯ จะมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการร่วมกับกองกรรมาธิการ 1 เป็นผู้ไปรวบรวมข้อสังเกต หรืออาจมีการตั้งคณะอนุกรรมาธิการ

เพื่อพิจารณาข้อสังเกตขึ้น (เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541) หลังจากนั้นก็นำเสนอต่อที่ประชุมของคณะกรรมการฯ เพื่อให้ความเห็นชอบ แล้วหลังจากนั้นกองกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็จะเป็นฝ่ายดำเนินการจัดพิมพ์รายงานของคณะกรรมการฯ

เมื่อพิมพ์รายงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะเป็นขั้นการตรวจรายงานของคณะกรรมการงบประมาณฯ โดยจะตรวจร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ เรียงลำดับไปที่ละมาตราจนครบทุกมาตรา และตรวจเอกสารรายงานของคณะกรรมการงบประมาณฯ จนครบทุกเล่ม ให้ตรงตามมติของคณะกรรมการฯ เมื่อเสร็จแล้วประธานคณะกรรมการฯ ก็จะเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ พร้อมเอกสารรายงานของคณะกรรมการฯ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

ขณะเดียวกัน ฝ่ายเลขานุการก็จะจัดทำร่างรายชื่อกรรมาธิการผู้ที่จะชี้แจงตอบข้ออภิปราย และข้อซักถามแต่ละมาตรา โดยพิจารณาจากผู้ที่อภิปรายซักถามมากที่สุดระหว่างการประชุมพิจารณาของหน่วยราชการนั้นๆ หรือผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงนั้นๆ มาก่อน และนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ นอกจากนี้ฝ่ายเลขานุการก็จะให้สารสนเทศต่อที่ประชุมเพื่อให้กรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ตอบชี้แจงในแต่ละมาตรา มีรายละเอียดข้อมูลไว้เป็นแนวทางในการตอบประเด็นการอภิปรายในสภาวาระที่ 2 ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการฯ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการชี้แจงและตอบข้อซักถามต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสำนักงบประมาณและส่วนราชการไม่มีสิทธิที่จะชี้แจงในสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

ในบทที่ 5 นี้สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ภายใต้สถาบันต่างๆ ในกระบวนการงบประมาณไทยนั้น ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ที่ผูกขาดการผลิต "บริการทางด้านงบประมาณ" ไว้แต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุนี้จึงทำให้บทบาทของคณะกรรมการฯ ต้องเบี่ยงเบนไปจากการทำหน้าที่ปรับลดงบประมาณตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 180 ได้ให้สิทธิไว้หากแต่กรรมาธิการฯ ได้ทำการแลกเปลี่ยนเสียงกับตัวละครทางการเมืองต่างๆ ตลอดการประชุมเพื่อให้ตัวละครทางการเมืองต่างๆ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของตนได้มากที่สุด โดยที่กรรมาธิการฯ จะทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนอย่างเหนียวแน่น จึงทำการแลกเปลี่ยนเพื่อปกป้องและผันงบประมาณลงไปยังเขตเลือกตั้งของตนเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยอาศัยกลไกของข้าราชการ ไม่ว่าข้าราชการจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างสิทธิที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกรรมาธิการฯ กับข้าราชการได้เปิดโอกาสให้กรรมาธิการสามารถกดดันข้าราชการได้ นอกจากนี้กรรมาธิการฯ แต่ละท่านยังมีความเชี่ยวชาญและยึดกุมสารสนเทศเกี่ยวกับเทคนิค

ในการผลักดันงบประมาณไม่เท่ากัน จึงนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในการกระจายของงบประมาณที่ลงไปยังพื้นที่ต่างๆ อีกด้วย

ผลการศึกษาสอดคล้องกับสมมติฐานที่ว่า การพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปได้ยากที่จะยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณให้อยู่บนพื้นฐานของมิติทางวิชาการหรือเทคนิคในเรื่องงบประมาณ เช่นเดียวกับที่ วิลาส จันทร์พิทักษ์ ส.ส. กรุงเทพฯ 5 สมัย และกรรมาธิการฯ 2 สมัย เคยชี้ไว้ครั้งหนึ่งว่า "จากประสบการณ์ของผู้เขียนเองเห็นว่าการพิจารณางบประมาณในแง่หนึ่งถือเป็นเรื่องการเมืองมากกว่าการใช้หลักการหรือทฤษฎีใดๆ เข้ามาพิจารณา เพราะเป็นเรื่องของการต่อรองและแสวงหาผลประโยชน์จากการจัดหาหรือการพิจารณางบประมาณโดยบุคคลและกลุ่มบุคคล ความพยายามที่จะให้การจัดหาหรือพิจารณางบประมาณมีประสิทธิภาพ (Efficiency) จึงเป็นเรื่องของการใช้หลักวิชา ส่วนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความยืดหยุ่น (Flexibility) ประการใดนั้นเป็นเรื่องของการเมือง เพราะว่าแม้ว่าฝ่ายบริหารจะพยายามจัดงบประมาณให้สอดคล้องกับหลักวิชาเพียงใดก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่รับข้อเสนองบประมาณนั้นก็ได้อ" (2540: 55)

อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญซึ่งละเลยมิได้ก็คือ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณบนพื้นฐานของมิติทางวิชาการหรือเทคนิคในเรื่องงบประมาณได้ มิใช่เป็นข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในกระบวนการอนุมัติงบประมาณแต่เพียงด้านเดียว แท้จริงแล้วยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กระบวนการงบประมาณไทยทั้งระบบมีความบกพร่องหละหลวมมาทั้งในชั้นการจัดทำและการบริหารงบประมาณอีกด้วย³ ดังเช่น งานวิจัยของ อิศสรพันธ์ เพ็ชรรัตน์ (2539) ซึ่งศึกษาพบว่า กระบวนการงบประมาณไทยมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่จะต้องแก้ไข นั่นคือ ในชั้นการจัดทำงบประมาณยังคงมุ่งเน้นให้ความสำคัญรายละเอียดของค่าใช้จ่ายแต่ละอย่าง โดยปราศจากการคำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะได้และผลกระทบต่องานที่จะเกิดขึ้นหากโครงการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ อีกทั้งยังขาดระบบการแปลงแผน ที่จะเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาฯ ให้เข้ากับการจัดทำแผนงาน/โครงการ และการติดตามประเมินผล

ขณะเดียวกันในชั้นการบริหารงบประมาณนั้น ภายหลังจากได้มีการจัดสรรและเบิกจ่ายเงินงบประมาณแล้ว ในปัจจุบันยังไม่มีการสร้างระบบการประเมินผลการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่ทราบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของโครงการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไป โดยที่การคัดเลือกโครงการเพื่อประเมินผลไม่มีความเหมาะสม แต่ละปีทำได้อีกก็โครงการและรายงานผลไม่ทันต่อเหตุการณ์ ตัวชี้วัดไม่ครบถ้วน นอกจากนี้ส่วนราชการต่างๆ ยัง

³ การศึกษาเกี่ยวกับข้อบกพร่องของกระบวนการงบประมาณไทยโปรดดู อิศสรพันธ์ เพ็ชรรัตน์ (2539), ประเทือง คำประกอบ (2539), นิรันดร์ เมืองพระ (2543)

ไม่ได้ให้ความสำคัญและจริงจังต่อการติดตามประเมินผลในช่วงเวลาต่างๆ รวมทั้งนำไปใช้เพื่อการถ่วงดุล จัดลำดับความสำคัญ และการทบทวนงาน/โครงการต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากทัศนคติของผู้บริหารงาน/โครงการต่างๆ ต่อการติดตามประเมินผลยังเป็นด้านลบอยู่มาก จากลักษณะดังกล่าวระบบงบประมาณไทยจึงไม่มีการตั้งเป้าหมาย (Target Setting) ที่ชัดเจน ไม่มีดัชนี (Index) เพื่อวัดความสำเร็จตามที่ตั้งไว้ รวมทั้งไม่มีตัวบ่งชี้ (Indicators) ต่างๆ อีกทั้งยังเป็นระบบปิดซึ่งกีดกันการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภายนอก

ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในระบบงบประมาณทั้งกระบวนการเป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถพิจารณางบประมาณได้ดังที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุนี้จึงส่งเสริมให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติกลายเป็นเพียงการแลกเปลี่ยน (Trading) กันระหว่างตัวละครทางการเมืองต่างๆ โดยแทบจะมิได้เกี่ยวข้องกับมิติทางวิชาการหรือเทคนิคในเรื่องงบประมาณใดๆ ทั้งสิ้น

ตารางที่ 10: ระยะเวลาการประชุมของคณะกรรมการบริหารงบประมาณฯ
ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 – 2545

หน่วย: ชั่วโมง

กระทรวง/ทบวง	ปีงบประมาณ พ.ศ.								
	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
1. กระทรวงการคลัง	5.45	4.30	8.45	6.05	21.30	32.30	23.00	12.00	22.00
2. ทบวงมหาวิทยาลัย	30.25	17.45	2.04	33.25	30.00	29.40	20.00	26.00	14.00
3. กระทรวงศึกษาธิการ	13.00	32.00	56.00	49.00	75.00	47.35	33.00	43.00	30.00
4. กระทรวงสาธารณสุข	7.2	8.30	8.10	10.55	8.20	6.10	17.00	6.00	15.00
5. กระทรวงแรงงานฯ	-	2.35	13.15	8.25	11.45	5.00	10.00	9.00	7.00
6. กระทรวงคมนาคม	12.40	11.10	62.50	34.40	26.35	23.25	20.00	22.00	17.00
7. กระทรวงมหาดไทย	52.50	30.25	60.15	33.10	29.13	35.40	41.30	36.00	26.00
8. กระทรวงกลาโหม	3.20	2.05	5.50	6.45	7.25	2.05	6.30	5.00	3.00
9. กระทรวงเกษตรฯ	52.00	49.25	23.10	73.25	55.20	21.35	24.00	39.00	40.00
10. กระทรวงพาณิชย์	18.25	20.55	3.55	8.25	6.15	2.30	7.30	9.00	12.00
11. กระทรวงอุตสาหกรรม	5.30	4.00	9.00	11.45	9.25	2.45	4.00	6.00	4.00
12. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	25.50	34.15	4.05	5.50	13.00	7.20	8.15	12.00	16.00
13. กระทรวงการต่างประเทศ	2.50	2.40	8.05	1.35	2.50	4.15	1.00	3.00	2.00
14. กระทรวงยุติธรรม	2.00	2.10	10.35	9.20	2.30	2.30	0.10	4.00	1.00
15. สำนักนายกรัฐมนตรี	17.40	14.30	8.15	11.00	18.10	9.40	9.30	12.00	14.00
16. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี	3.50	2.45	4.00	5.25	2.55	1.45	10.00	4.00	12.00
17. หน่วยงานอิสระ	-	-	-	-	-	-	2.55	3.00	4.00
18. กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน	2.30	4.30	3.55	3.40	5.45	1.50	-	4.00	-
19. งบกลาง	3.00	2.05	4.20	2.00	1.30	8.20	4.00	3.00	11.00
20. รัฐวิสาหกิจ	16.05	11.25	30.00	43.25	0.00	16.55	-	-	-
รวมการพิจารณารายละเอียด	275.00	257.40	344.29	358.25	327.28	261.30	242.20	258.00	250.00
21. รายการค้างพิจารณา	5.10	9.30	8.30	10.40	12.40	1.10	1.50	33.00	11.00
22. นัด ส.ส. ผู้แปรญัตติ	11.00	13.00	6.00	7.00	1.15	0.45	3.00	6.00	3.00
23. รายการเพิ่มงบประมาณ	11.40	14.00	28.00	16.00	2.30	4.15	29.00	15.00	10.00
24. พิจารณาข้อสังเกตและหารือเรื่องอื่นๆ	5.55	5.20	14.00	5.55	4.45	5.55	3.00	5.00	7.00
สรุปรวมระยะเวลาทั้งสิ้น	309.00	299.00	407.00	397.00	349.00	278.00	279.00	317.00	281.00

ที่มา: สำนักงบประมาณ