

บทที่ 4

สถาบันที่ไม่เป็นทางการภายในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ของสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจะมีข้อสมมติว่า "สถาบัน" เป็นสิ่งที่กำหนดมาแล้วอย่างตายตัว ไม่สามารถเปลี่ยนได้ ซึ่งสถาบันมิใช่หมายถึงแต่องค์กร (Organizations) เท่านั้น แต่ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (New Institutional Economics) สถาบันหมายถึง กติกา กฎเกณฑ์ทางสังคม ความเชื่อ ตลอดจนประเพณีที่กำหนดกรอบและข้อจำกัดที่มีต่อความสัมพันธ์ของคนในแต่ละสังคม สถาบันจึงรวมถึงวัฒนธรรมที่จำกัดความสัมพันธ์ของคนด้วย และประเด็นที่น่าสนใจก็คือ สถาบันที่ไม่เป็นทางการมีการเกิดและเปลี่ยนแปลงเข้ามา (สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2543: 8-1 – 8-2) ในทำนองเดียวกัน North (1990) ได้ชี้ว่า โดยส่วนใหญ่แล้วสัญญาใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นจะเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contracts) ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) ที่สูงมาก ด้วยเหตุนี้สถาบันที่ไม่เป็นทางการจึงเข้ามามีบทบาทอย่างมากในปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งสถาบันดังกล่าวรวมถึง ชื่อเสียงเกียรติคุณ, มาตรฐานของความประพฤติ, และธรรมเนียมปฏิบัติ อันเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นซ้ำๆ กัน (Repetitive Interactions)

1. ธรรมเนียมปฏิบัติในการตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญ

ในอดีตเคยมีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในข้อบังคับการประชุมฯ จำนวน 8 ฉบับคือ ฉบับปี พ.ศ. 2494, 2495, 2513, 2516, 2517, 2520, 2521, และ 2522 ซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต้องทำเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ รวมทั้งยังต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมาธิการโดยตำแหน่งอีกด้วย (โปรดดูภาคผนวก ค.)

อย่างไรก็ตามทั้งในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมฯ ฉบับอื่นๆ ที่เกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังจากข้อบังคับฯ ทั้ง 8 ฉบับข้างต้นก็ไม่ได้มีการบัญญัติว่าคณะกรรมาธิการงบประมาณจะต้องเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญแต่ประการใด อีกทั้งข้อบังคับการประชุมฯ ทุกฉบับล้วนแล้วแต่มีบทบัญญัติว่า "หากมีความจำเป็นสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้" ความในข้อนี้ย่อมเปิดโอกาสให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ ขึ้นเป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาอีกคณะหนึ่ง แม้กระนั้นก็ตาม จารีตทางการคลังของไทยยังคงยึดถือกติกาที่จะตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญอยู่ตลอดมา

ขณะเดียวกันหลังจากข้อบังคับการประชุมฯ ทั้ง 8 ฉบับข้างต้นแล้วก็ไม่เคยมีบทบัญญัติว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องเป็นกรรมาธิการงบประมาณฯ โดยตำแหน่งแต่ประการใด อย่างไรก็ตามธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้นและถูกยึดถือกันมาอย่างยาวนาน ก็มีเพียงแต่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมาธิการงบประมาณฯ โดยตำแหน่งเท่านั้น คณะกรรมาธิการยังคงมีมติเลือกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ โดยตำแหน่งอีกด้วย ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวมีข่าวสารที่ซ่อนเร้น (Hidden Message) ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีสิทธิ์และมีสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณที่อยู่ในการพิจารณาขณะนั้นมากที่สุด ตัวอย่างเช่นในคราวการพิจารณารายการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ประธานในที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ ถึงกับต้องเลื่อนการพิจารณาเป็นวันรุ่งขึ้นโดยให้เหตุผลที่น่าสนใจว่า “ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะได้มาด้วย เพราะว่าท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของเรื่องที่ต้องทำสิ่งเหล่านี้ **เดี๋ยวเรามีมติไปรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วย เดี่ยวทะเลาะกันตาย**” (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 35/2543, 23 สิงหาคม 2543: 6/3)

จากลักษณะดังกล่าว อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป ได้ให้ข้อสังเกตว่า “คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ซึ่งนับว่าเป็นองค์กรหลักของสภาฯ ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ กล่าวคือ ทำการควบคุมตรวจสอบการขออนุมัติงบประมาณของฝ่ายบริหาร แต่มีรัฐมนตรีคลังซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกฝ่ายบริหาร และเป็นผู้มีส่วนร่วมสำคัญในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. งบประมาณนั้นเป็นประธานกรรมาธิการ ซึ่งโดยหลักการแล้วไม่น่าที่จะเป็นเช่นนั้น ในประเทศอื่นส่วนมากคณะกรรมาธิการดังกล่าวจะประกอบด้วยบุคคลที่มีได้มาจากฝ่ายบริหาร หรือไม่ก็เป็นในรูปของคณะกรรมาธิการสามัญ” (อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, 2537: 157)

เหตุผลสนับสนุนในการตั้งคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ เป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ มีอย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลให้มาดำรงตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณฯ จะได้คอยช่วยเหลือกรรมาธิการที่เป็นผู้แทนราษฎรในการให้คำแนะนำและชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับรายการต่างๆ ของงบประมาณ นอกเหนือไปจากคำชี้แจงประกอบเหตุผลจากเจ้าหน้าที่ที่มาชี้แจง ซึ่งผู้แทนราษฎรอาจไม่ทราบรายละเอียดของงบประมาณดีพอ ทั้งนี้เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ย่อมรู้ดีกว่าผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้จึงมักจะแต่งตั้งกรรมาธิการที่เป็นข้าราชการจาก สำนักงานงบประมาณ สภาพัฒนาฯ และกระทรวงการคลัง เป็นต้น

ประการที่สอง นอกจากข้าราชการแล้วก็ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ มาร่วมในการพิจารณาด้วย เพื่อให้แต่ละท่านได้ใช้ความเชี่ยวชาญ (Specialization) ของแต่ละท่านมาพิจารณางบประมาณอย่างละเอียดรอบคอบ

ในขณะที่ข้อโต้แย้งในการตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณฯ เป็นคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ ก็มีเหตุผลที่น่ารับฟังอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ครั้งหนึ่ง ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2520) เคยวิเคราะห์ไว้ว่า การตั้งกรรมการวิสามัญเป็นกระบวนการที่ฝ่ายบริหารเข้าไปก้าวก่ายงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งโดยหลักการของการแต่งตั้งคณะกรรมการก็เพื่อเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณารายละเอียดของงบประมาณแทนสภานั้นเอง แต่ในด้านหนึ่งนั้นกลับมีตัวแทนของฝ่ายบริหารอยู่ในกรรมการวิสามัญ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งก็มีข้าราชการอยู่ในกรรมการวิสามัญด้วย ซึ่งข้าราชการประจำย่อมจะต้องดำเนินงานตามนโยบายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลอยู่แล้ว จึงไม่อยู่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้

ประการต่อมา การใช้ระบบคณะกรรมการวิสามัญเป็นระบบที่ให้สมาชิกปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณต่อเนื่องกัน (Continuity) ทุกปี (คณะกรรมการวิสามัญจะตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา) อันจะทำให้สมาชิกมีประสบการณ์ ความชำนาญ รอบรู้ สามารถพัฒนาหลักเกณฑ์การพิจารณาที่น่าเชื่อถือขึ้นมาได้ จนไม่จำเป็นต้องคอยอาศัยวิธีการเชิญเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจง และระบบนี้จะสามารถทำให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังที่ครั้งหนึ่ง ชัยอนันต์ สมุทวณิช เคยให้ข้อคิดเห็นเปรียบเทียบระหว่างคณะกรรมการพิจารณางบประมาณฯ ของไทยกับของสหรัฐอเมริกา ไว้ที่น่าสนใจว่า

"สภาผู้แทนสหรัฐฯ นิยมแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณเป็นชุดถาวรและให้ดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณต่อเนื่องกันไปทุกปีจนเกิดความชำนาญชำนาญในการพิจารณาลักษณะและรายละเอียดของร่างกฎหมายงบประมาณ

ทั้งแนวโน้มในการตัดทอนงบประมาณของฝ่ายบริหารจะมีมากกว่าที่จะคงยอดไว้เท่าเดิม หรืออนุมัติให้เพิ่มขึ้น ส่วนของไทยนั้นมีแนวโน้มที่จะให้คงยอดเดิมไว้หรือเพิ่มขึ้นมากกว่าที่จะตัดทอนงบประมาณลงอย่างเคร่งครัดและจริงจัง แม้ตัดทอนลงแล้ว ก็กลับนำไปเพิ่มให้ในงบรายการอื่น ยอดเงินรวมจึงเท่าเดิม

ดูคล้ายกับว่า การทำงานของคณะกรรมการวิสามัญมีลักษณะการทำตามความพอใจของฝ่ายบริหาร หรือทำหน้าที่เพียงคอยประทับตรายาง (Rubber Stamp) เท่านั้นเอง" (อ้างถึงใน จำนงค์ สายโสภณ, ม.ป.ป.: 50, ตัวเน้นและขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย)

ประการที่สาม การใช้ระบบคณะกรรมการวิสามัญจะทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่องและเป็นระบบเพื่อจะได้มีข้อมูลการพิจารณาในอดีตมาประกอบการพิจารณาด้วย ขณะเดียว

กันคำมั่นสัญญาใดๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างกรมการฯ กับหน่วยราชการที่เข้มแข็ง ก็จะได้รับปฏิบัติ และเกิดขึ้นจริง ทั้งนี้เพราะกรมการฯ สามารถติดตามว่าหน่วยงานราชการได้ปฏิบัติราชการอย่างไร เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ และเป็นไปตามที่ได้ชี้แจงไว้ต่อคณะกรรมการฯ หรือไม่ ซึ่งแม้แต่ในต่างประเทศ อาทิ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน แคนาดา ออสเตรเลีย ฯลฯ ต่างก็ใช้ระบบคณะกรรมการสามัญทั้งสิ้น (ณรงค์ สัจพันโรจน์, 2543: 35)

ลักษณะดังกล่าวย่อมแตกต่างจากการใช้ระบบคณะกรรมการวิสามัญซึ่งจะทำให้ต้นทุนในการบังคับให้เป็นไปตามคำมั่นสัญญา (Enforcement Cost) ที่เคยให้ไว้ต่อคณะกรรมการฯ สูงกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะระบบคณะกรรมการวิสามัญจะมีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ให้เบียดสัญญาได้ง่าย สัญญาที่เกิดขึ้นในห้องพิจารณาของคณะกรรมการฯ จึงเป็นสัญญาลมๆ แล้งๆ และสัญญาแบบขอไปทีเพื่อให้ได้รับการอนุมัติงบประมาณในขณะนั้นเท่านั้น เจกเช่นทฤษฎีของ Game Theory ที่บอกกับเราว่า การรักษาสัญญาหรือความร่วมมือใดๆ จะเป็นไปได้ยากยิ่ง ภายใต้สภาวะที่ไม่มีการเล่นเกมซ้ำๆ เกิดขึ้น หรือเป็นเกมที่เล่นครั้งเดียวเลิก (End Game)

เมื่อเป็นเช่นนี้ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ ภายหลังจากที่สิ้นสุดการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แล้ว ข้อสังเกตต่างๆ ที่กรมการฯ ได้ให้ไว้ต่อหัวหน้าหน่วยงานราชการก็ไม่ได้ปฏิบัติ และเมื่อถึงคราวการพิจารณางบประมาณในปีต่อไป หัวหน้าหน่วยงานราชการก็ไม่ต้องสนใจว่าแนวทางการพิจารณาในอดีตเป็นอย่างไร อะไรที่ได้เคยรับปากเอาไว้ อะไรที่ควรเตรียมชี้แจง และจากความล้มเหลวที่มีลักษณะชั่วคราวนี้ บางครั้งจึงเกิดเสียงดัดพ้อจากกรมการฯ ว่า “ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ก็จะเกรงใจกันเฉพาะช่วงเวลาพิจารณางบประมาณ ถ้าพ้นช่วงนี้ไปแล้วหลังจากนี้พอไปพูดกันนี้ก็ไม่ค่อยมีผลอะไร ผมไม่อยากให้เป็นอย่างนั้นเลย เราทำงานกัน เราพูดคุยกัน นี่มันต้องทำกันด้วยเหตุด้วยผล แล้วการใช้เหตุผลนี่มันควรจะมีกันตลอดปี ไม่ใช่มีกันเฉพาะในห้องกรมการฯงบประมาณ” (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 14/2543, 24 กรกฎาคม 2543: 8/9)

แนวความคิดในการตั้งคณะกรรมการงบประมาณฯ เป็นคณะกรรมการสามัญนี้ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองที่คร่ำหวอดอยู่ในกระบวนการงบประมาณอย่างน้อยสองท่าน นั่นก็คือ จาตุรงค์ ฉายแสง ซึ่งให้ความเห็นว่า “กรมการฯนี้ ความจริงก็คือ มันจะต้องมีลักษณะว่ากรมการฯสามัญ แทนที่จะเป็นวิสามัญหรือเฉพาะช่วงสั้นๆ นั้น จะต้องเป็นตลอด หรือไม่ก็เกือบตลอดปี ไม่อย่างนั้นจะไม่มีทางต่อเนื่อง รับรู้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง... ..ที่นี้เวลาเราพิจารณางบประมาณในกรมการฯงบประมาณก็จะเป็นลักษณะว่ากันโดยประสพการณ์และความรับรู้เท่าที่มี” (รายงานการประชุมคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 21, 1 กุมภาพันธ์ 2532: 3/8) ในทำนองเดียวกับ บุญชู โรจนเสถียร ซึ่งสนับสนุนการตั้งเป็น

คณะกรรมการสามัญ "ข้าราชการที่จะต้องปฏิบัติการในงบประมาณนั้นยอมรับแนวความคิดอะไรต่างๆ แล้วสัญญาไว้ด้วยว่าจะทำอะไร จะได้ผูกพันกับข้อตกลงนั้น เพราะว่ากรรมการชุดนี้ยังไม่สลายตัว ยังติดตามดู... ..ในขณะที่ยังพิจารณากันในรายละเอียดกับข้าราชการประจำนั้น เขาจะทราบดีว่าเขาจะต้องระมัดระวังล่งว่าเขาพูดเขาจา ที่เขาตกลงว่าอย่างไร กรรมการชุดนี้จะตามต่อไป" (รายงานการประชุมคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 21, 1 กุมภาพันธ์ 2532: 4/1, 4/4)

2. ธรรมเนียมปฏิบัติในการใช้คณะกรรมการฯ ชุดเดียวในการพิจารณารายรับรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ

จากการศึกษาพบว่าตั้งแต่ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมาได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการในการตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดๆ ตามแต่จะมอบหมายได้ด้วยเหตุนี้ในอดีตจึงมีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาช่วยในการพิจารณา ดังตัวอย่างเช่น

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา 3 คณะ คือ

1. คณะอนุกรรมการพิจารณาด้านการจัดหาคอมพิวเตอร์และเครื่องโทรสารของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
2. คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านการสัมมนาและฝึกอบรมของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
3. คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 มีการตั้งคณะทำงานขึ้นมา 1 คณะ คือ

1. คณะทำงานพิจารณากำหนดแนวทางหลักเกณฑ์การแปรรูปนิติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 มีการตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานมากที่สุดถึง 8 คณะ คือ

1. คณะอนุกรรมการพิจารณการจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างคอมพิวเตอร์ และ Y2K ของทุกส่วนราชการ
2. คณะทำงานพิจารณาวิธีการจัดทำค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) รายไตรมาส และการคาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจ
3. คณะทำงานพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนแผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ของทุกส่วนราชการ
4. คณะทำงานพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในแผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของทุกส่วนราชการ
5. คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการ และการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณสู่ท้องถิ่น

6. คณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในแผนงานวิจัย และการถ่ายทอดงานวิจัยสู่ประชาชนของทุกส่วนราชการ
7. คณะทำงานพิจารณาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรมประมง
8. คณะทำงานพิจารณาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรมชลประทาน

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา 3 คณะ คือ

1. คณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ของส่วนราชการ
2. คณะอนุกรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในแผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพยาเสพติดของทุกส่วนราชการ
3. คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนแก่องค์กรเอกชน

การตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาตามกรณีข้างต้น ต่างก็มีเหตุผลเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยรวดเร็วขึ้น โดยทุกคณะจะมีผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณเป็นอนุกรรมการ คณะทำงาน เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการรวมอยู่ด้วย และหลังจากที่คณะอนุกรรมการศึกษาเสร็จแล้วก็จะนำผลการพิจารณาไปเสนอในคณะกรรมการชุดใหญ่อีกครั้งหนึ่ง ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 พบว่า เมื่อคณะอนุกรรมการนำผลการพิจารณาไปเสนอต่อที่ประชุมของคณะกรรมการฯ นั้น ที่ประชุมฯ ไม่มีการพิจารณาใดๆ เพิ่มเติมอีก โดยเมื่อคณะอนุกรรมการรายงานเสร็จแล้วก็จะให้ผ่านไปเลย ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้มีนัยว่า คณะกรรมการฯ ได้ถ่ายโอนสิทธิในการออกเสียง (Transfer of Voting Rights) เพื่อพิจารณางบประมาณทั้งหมดของตนไปให้แก่คณะอนุกรรมการ

แม้กระนั้นก็ตาม อนุกรรมการที่ตั้งขึ้นในลักษณะข้างต้นยังคงไม่สอดคล้องกับสิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านงบประมาณหลายท่านต้องการให้เป็น ดังเช่น ณรงค์ สัจพันโรจน์ ซึ่งให้ความเห็นเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติในการพิจารณาว่า “จะประกอบด้วยคณะกรรมการวิสามัญเพียงคณะเดียวที่พิจารณางบประมาณรายรับและรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ ไม่มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยพิจารณางบประมาณรายจ่ายในด้านต่างๆ ของประเทศ อาทิ ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านสาธารณสุข ฯลฯ คณะกรรมการจึงขาดประสิทธิภาพไปเท่าที่ควร เพราะต้องพิจารณาด้วยความเร่งรีบให้ทันเวลาที่กำหนด และไม่มีคณะอนุกรรมการที่มีความรู้ความสามารถในแต่ละด้าน โดยการให้หลักความเชี่ยวชาญ (Specialization) มาช่วยพิจารณาด้วย แต่ในต่างประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย แคนาดา ฯลฯ คณะกรรมการฯ จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ มาช่วยพิจารณางบประมาณในแต่ละด้านด้วย” (2543: 35) ขณะเดียวกันก็ชี้ว่าในต่างประเทศจะมีการให้คณะกรรมการสามัญในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ มาช่วยพิจารณางบประมาณในด้านต่างๆ ให้ ก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณ หรือมีการนำผู้

ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านเข้าช่วยพิจารณาในแต่ละด้าน สิ่งนี้ยังช่วยแก้ปัญหาที่ว่า หากใช้คณะกรรมการพิจารณา เพียงคณะเดียวพิจารณาในทุกมาตราทุกเรื่องจะทำให้ต้นทุนในการพิจารณาสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้ผู้ที่เป็นกรรมาธิการ คนอื่นๆ ที่ไม่มีความรู้หรือประสบการณ์ในงานที่หน่วยราชการนั้นกำลังชี้แจงอยู่ ต้องนั่งฟังและคอยจนกว่าจะถึงหน่วยราชการที่ตนมีความรู้และประสบการณ์ในรายจ่ายงบประมาณนั้นๆ จึงจะได้พิจารณาในส่วนนั้นๆ ซึ่งย่อมจะใช้เวลายาวนานเกินไป และไม่มีความสะดวกเพียงพอ

ในทำนองเดียวกับที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เคยเปรียบเทียบว่า "การพิจารณางบประมาณของสหรัฐจะกระทำอย่างเข้มงวดกวดขัน โดยอาศัยดุลยพินิจ (Discretion) ของคณะกรรมการพิจารณาเอง มากกว่าจะฟังคำสั่งชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำอย่างของไทย ทั้งนี้เพราะเวลาพิจารณางบประมาณนั้น เขาจะแบ่งคณะกรรมการออกเป็นอนุกรรมการย่อยๆ (Sub-committee) ตามสาขางานที่กรรมาธิการมีประสบการณ์และความรอบรู้ และทั้งยังมีหน่วยงานที่ปรึกษาที่สามารถ (Competent Staff) คอยช่วยเหลือในด้านการค้นคว้าวิจัย และสืบเสาะแสวงหาข้อมูลต่างๆ มาให้คณะกรรมการ ดังนั้นการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณของเขาจึงน่าเชื่อถือกว่า" (อ้างถึงใน จานงค์ สายโสภณา, ม.ป.ป.: 50)

ส่วน บุญชู โรจนเสถียร ก็ให้ความเห็นที่สอดคล้องกันคือ "วิธีการพิจารณางบประมาณในรัฐสภาที่เข้ามาสู่กรรมาธิการที่เราตั้งกรรมาธิการพิจารณางบประมาณทั้งคณะ แล้วก็พิจารณาตั้งแต่มาตรา 1 ถึงมาตราสุดท้ายคณะเดียวกัน เสียเวลามาก ไปสู่รายละเอียดไม่ได้ ไปสู่ประเด็นปัญหาสำคัญๆ ไม่ได้... .. คณะกรรมาธิการงบประมาณเป็นรูปเดิมนี้อาจมีข้อบกพร่องอย่างนี้ ไม่มีทางจะทำง่ายขึ้นหรอก เพราะว่าเรายังไม่ได้แยก เราใช้กรรมาธิการชุดเดียวกันทุกเรื่องแล้วก็ต้องเรียงกันไปว่า ศึกษา ก่อน เสร็จแล้วไปมหาดไทยไปอะไร ก็แน่ละครับ 2 เดือนไม่มีทางที่จะจบง่ายๆ ดีไม่ดีก็ว่าเอาเถอะ ถ้าคุณแก่คุณอาจทำได้ดีกว่านี้ ผมเห็นด้วย แล้วเขาก็แก้กัน เพราะว่าเรามีกรรมาธิการชุดต่างๆ มาไว้ ซึ่งก็มีความรู้ความสามารถที่แยกกันไว้ศึกษากัน" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 28, 17 พฤษภาคม 2532: 2/2, 3/5)

จะเห็นได้ว่าผู้เชี่ยวชาญหลายท่านมีความเชื่อว่า การถ่ายโอนสิทธิในการออกเสียง (Transfer of Voting Rights) เพื่อพิจารณางบประมาณไปให้แก่คณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการสามัญในด้านต่างๆ นั้น จะเกื้อกูลให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่ต้องตระหนักก็คือ หากเป็นการถ่ายโอนสิทธิดังกล่าวทั้งหมด (เช่น ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544) ย่อมจะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการพิจารณาเชื่อมโยงระหว่างด้านต่างๆ หรือการพิจารณาในภาพรวม ต้องลดน้อยถอยลงกว่าที่ควรจะเป็น และครั้งหนึ่ง จาตุรนต์ ฉายแสง เคยให้ความเห็นที่น่าสนใจ "ผมยังค่อนข้างจะเห็นว่า

จุดสำคัญมันน่าจะอยู่ตรงที่ทำอะไรให้มีกรรมวิธีการที่มีลักษณะประจำมีกลไกของตัวเอง มีอนุกรรมวิธีการมีเจ้าหน้าที่ต่างๆ มารองรับ แล้วสามารถสื่อสารที่จะรับรู้เรื่องต่างๆ จากฝ่ายบริหารได้ต่อเนื่อง ถ้าไม่อย่างนั้นถึงแม้เราจะแบ่งเป็นชุดๆ ซึ่งมีประสิทธิภาพมากขึ้นในเวลาที่สูงมากยังไม่สามารถทำอะไรให้เข้าที่เข้าทางได้อยู่ เพราะว่าถึงอย่างไรเราก็ต้องให้กรรมวิธีการทั้งคณะเข้าใจปัญหาต่างๆ พอสมควร ไม่ใช่ว่าแบ่งเด็ดขาดกันไปเลย ว่า 7 คนนี้ไปดูแลคมนาคม กลับมาก็เอาตาม 7 คนนี้ทั้งหมด เพราะว่าเรายังต้องมองหาในลักษณะแมคโครด้วย" (รายงานการประชุมคณะกรรมวิธีการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 33, 8 มิถุนายน 2532: 4/1)

3. ธรรมเนียมปฏิบัติในการไม่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยกรรมวิธีการเต็มสภา¹

ในอดีตนั้น ข้อบังคับการประชุมฯ ฉบับ พ.ศ. 2517 ข้อ 101 และฉบับ พ.ศ. 2516 ข้อ 97 มีบทบัญญัติว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระที่สองนั้นจะพิจารณาโดยกรรมวิธีการเต็มสภาได้ ซึ่งก็มีนัยเช่นเดียวกับที่ข้อบังคับการประชุมฯ 5 ฉบับแรกเคยบัญญัติเอาไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นจะพิจารณารวดเดียวทั้งสามวาระไม่ได้² ซึ่งจำนงค์ สายโสภณ เคยให้เหตุผลไว้ว่า "กระบวนการของการพิจารณา ซึ่งกระทำกันเป็น 3 วาระ (Reading) และโดยที่ละวาระ จะกระทำรวดเดียวพร้อมกันทั้งสามวาระไม่ได้ ทั้งนี้เพราะงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องสำคัญมาก เป็นหัวใจของการบริหารประเทศ กฎหมายจึงไม่ยอมให้พิจารณาด่วนจนเกินไป เพราะจะขาดความรอบคอบและผิดพลาดได้ง่าย" (ม.ป.ป.: 45)

อย่างไรก็ตามหลังจาก ข้อบังคับการประชุมฯ ฉบับ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมาก็ไม่เคยมีบทบัญญัติในทำนองดังกล่าวอีกเลย นั่นก็หมายความว่า การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณนั้นสามารถพิจารณาโดยกรรมวิธีการเต็มสภาได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติใดห้ามไว้ อย่างไรก็ตาม การตั้งเป็นกรรมวิธีการเต็มสภาซึ่งจะทำให้มีตัวละครทางการเมือง (ส.ส.) เข้ามาเกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ย่อมนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของต้นทุนการจัดองค์กร (Organizing Cost) อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ในประการสำคัญยังมีจำนวนผู้เล่นเพิ่มเข้ามาในตลาดการเมืองมากขึ้นเท่าไร ก็ยังมีแนวโน้มทำให้ปัญหาการขี่ตัวฟรี (Free Rider Problem) ทวีความรุนแรงมากขึ้นเท่านั้น จาก

¹ แต่เดิมนั้น ในข้อบังคับการประชุมฯ ตั้งแต่ฉบับแรก เรียก "การพิจารณาโดยกรรมวิธีการเต็มสภา" ว่า "การพิจารณารวดเดียว 3 วาระ" และได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็นกรรมวิธีการเต็มสภาตั้งแต่ข้อบังคับการประชุมฯ ตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา (สงวน คำวงษา, ม.ป.ป.: 166/3)

² ข้อบังคับการประชุมฯ ฉบับ พ.ศ. 2495 ข้อ 44, ฉบับ พ.ศ. 2494 ข้อ 46, ฉบับ พ.ศ. 2490 ข้อ 37, ฉบับ พ.ศ. 2477 ข้อ 27, ฉบับ พ.ศ. 2476 ข้อ 27

ลักษณะดังกล่าว ธรรมเนียมปฏิบัติของกระบวนการงบประมาณไทยตลอดเวลาที่ผ่านมาไม่เคยมีการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ โดยคณะกรรมการเต็มสภาเลย หากแต่จะใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อพิจารณาเท่านั้น

4. ธรรมเนียมปฏิบัติกำหนดจำนวนของกรรมการงบประมาณ

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการงบประมาณฯ เป็นคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งข้อบังคับการประชุมทุกฉบับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาไม่เคยมีการกำหนดจำนวนของกรรมการวิสามัญไว้ โดยธรรมเนียมปฏิบัตินั้นเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นแล้วสภาจึงจะกำหนดจำนวนกรรมการว่าจะมีเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้นจำนวนของกรรมการจึงขึ้นอยู่กับการเสนอขอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปกติจะมีการตกลงกันระหว่างผู้ประสานงานฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ก่อนที่จะเสนอในที่ประชุม "โดยปกติมักให้เกียรติแก่ฝ่ายรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอว่า จะให้มีกรรมการทั้งหมดกี่คน และในจำนวนที่กำหนดนี้ยังให้อีกแก่รัฐบาลอีกในการเสนอแต่งตั้งกรรมการของฝ่ายรัฐบาลเข้ามาได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง ส่วนที่เหลือนั้นจึงจะให้สมาชิกเป็นผู้เลือกกันเอง" (จำนงค์ สายโสภา, ม.ป.ป.: 53)

จากการศึกษาย้อนหลังไปตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 พบว่า สภาได้เลือกคณะกรรมการงบประมาณฯ โดยมีจำนวนอยู่ที่ 52 ท่านมาโดยตลอด จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้มีจำนวนของคณะกรรมการงบประมาณฯ เพิ่มขึ้นเป็น 57 ท่าน จนกระทั่งในปีงบประมาณ 2545 ซึ่งมีจำนวน ส.ส. เพิ่มขึ้นเป็น 500 ท่าน จึงเพิ่มจำนวนของกรรมการขึ้นเป็น 63 ท่าน

อย่างไรก็ตาม ภูมิปัญญาของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics: NIE) บอกกับเราว่า การพิจารณาเฉพาะ "ปริมาณ" ของกรรมการฯ นั้นไม่เพียงพอ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึง "คุณภาพ" ของกรรมการฯ ด้วย โดยจะเห็นได้ว่า "ปริมาณ" ของกรรมการฯ มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตามภายใต้กติกาการเล่นเกมนั้น กำหนดที่มาของกรรมการฯ ซึ่งดำรงอยู่ตลอดมาอย่างยั่งยืนและไม่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญนั้น ส่งผลให้ "คุณภาพ" ของกรรมการฯ มิได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนดุจดัง "ปริมาณ" ของกรรมการฯ ที่เพิ่มขึ้น

ครั้งหนึ่ง โกศล ไกรฤกษ์ เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับ "คุณภาพ" ของกรรมการฯ ไว้ที่น่าสนใจว่า "เราก็ต้องพูดความจริงกัน ท่านก็ผ่านมาเห็น กรรมการวิสามัญมีประมาณห้าสิบคน ท่านจะเห็นคนทำงานจริงๆ มีกี่คนนะครับ... ..โดยข้อเท็จจริงและโดยความเป็นจริงแล้ว กรรมการที่เข้าไปนะ ส่วนมากจะแสวงหาก็คือเหมือนอย่างที่คุณจาตุรนต์ก็พูดครั้งๆ กลางๆ ว่าไปช่วยพรรคพวกของกรม กองนั้น บางคนบางกลุ่ม บางทีคนนี้อาจจะดี ชัก

ประเด็นของกระทรวงนี้แตก หวังจะฟังกระทรวงนั้น สมมติผมเป็นคนใหม่เข้ามา คนนี้หยุดเสียละ เพราะเป็นพวกพ้องกัน... ..คนเหล่านั้นทีมที่จะทำงานจริงๆ ในห้าสิบคน ผมจึงกราบเรียนว่าข้อเท็จจริงมันจะมีคนทำงานกี่คน แต่ละพรรค แต่ละอะไร เวลาเลือกมาเขาก็โหวตมาจากพรรค เราจะไปกำหนดบอกพรรคนี้ต้องการคุณจตุรนต์ พรรคนั้นต้องการคุณ ก. พรรคนี้ต้องการคุณ ข. ในสภาเราก็กำหนดไม่ได้... ..ไม่ทราบจากไหน เห็นด่าอยู่ยอดๆ พอจะจนเข้าเขียนหนังสือใส่ไป ขอถนนสายนั้นนะ ครับ พักหน้ารับคำกัน หยุดแล้ว นี่ละครับ มันก็เป็นอย่างนี้... ..แต่ว่าอย่างไรก็ดีผมยอมรับของท่านอยู่อย่างหนึ่งว่า งบประมาณทุกปีไม่ว่าใครเป็นมาที่ผมรับรองว่าไม่ได้พิจารณาด้วยความละเอียดถี่ถ้วน... ..ทุกฝ่าย ทุกคนที่เข้าไปเป็นกรรมการจะต้องการประโยชน์เฉพาะหน้าในเขตท้องถิ่นของการเลือกตั้ง" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 33, 8 มิถุนายน 2532: 3/4, 3/5)

ด้วยเหตุที่ "คุณภาพ" ของกรรมาธิการฯ มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของตลาดการเมือง ดังนั้นสารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมของกรรมาธิการฯ จึงเป็นสารสนเทศทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า กรรมาธิการฯ ได้ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณด้วยความขยันขันแข็งและด้วยความเที่ยงธรรมเพียงใด อย่างไรก็ตามจารีตทางการคลังซึ่งถือว่ากระบวนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ต้องเป็นความลับ ย่อมมีส่วนอย่างสำคัญในการส่งเสริมให้ภาวะความไร้คุณภาพสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะต้นทุนในการประเมินการทำหน้าที่ของกรรมาธิการฯ (Measurement Cost) จะสูงมากจนกระทั่งประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้ สิ่งนี้ย่อมลดทอนประสิทธิภาพของตลาดการเมืองในการพิจารณางบประมาณอย่างมีต้องสงสัย

5. ธรรมเนียมปฏิบัติที่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ขาดความโปร่งใส

ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของคณะกรรมาธิการฯ นั้น ประชาชนไม่สามารถที่จะรับทราบถึงการใช้อุดหนุนของคณะกรรมาธิการในการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายได้ ทั้งนี้เพราะไม่มีหลักเกณฑ์หรือกฎระเบียบใดๆ ที่กำหนดให้การพิจารณาต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยให้เป็นเรื่องดุลพินิจอย่างเด็ดขาดของคณะกรรมาธิการฯ ที่จะให้มีการเปิดเผยหรือไม่อย่างไรก็ได้ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมาธิการฯ จึงไม่เคยอนุญาตให้บุคคลที่อยู่ภายนอกห้องประชุมคณะกรรมาธิการฯ รับรู้ได้ ซึ่งย่อมทำให้การพิจารณางบประมาณขาดความโปร่งใสเท่าที่ควร ซึ่งหากทำโดยเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบย่อมจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ต้องกระทำอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น รวมตลอดจนถึงการตัดทอนหรืออนุมัติงบประมาณรายจ่ายใดจะต้องมีเหตุผลประกอบที่สมควร

หากพิจารณาถึงกรณีของสื่อมวลชนในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว ประเพณีนิยมที่ปฏิบัติกันมาตลอดก็ไม่เคยอนุญาตให้สื่อมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมของคณะกรรมการฯ ทั้งๆ ที่ฝ่ายผู้สื่อข่าวได้ขออนุญาตเข้ามาทุกปี จนกระทั่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ซึ่งมีฝ่ายค้านลาออกไปเป็นจำนวนมากเพื่อกดดันให้รัฐบาลยุบสภา และด้วยเหตุที่มีฝ่ายค้านเหลืออยู่น้อยจึงทำให้เกิดแรงกดดันของสังคมที่ต้องการจะตรวจสอบรัฐบาลมากขึ้น และเกิดการถกเถียงกันภายในการประชุมคณะกรรมการฯ ซึ่งมีทั้งกรรมการฯ ฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในการให้สื่อมวลชนเข้ารับฟังการประชุมได้ และแต่ละฝ่ายต่างก็มีเหตุผลของตนดังนี้

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการให้สื่อมวลชนเข้ารับฟังการประชุม

1. เป็นยุคปฏิรูปการเมือง มีการใช้รัฐธรรมนูญใหม่ จึงต้องมีความโปร่งใส และจะทำให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบมากยิ่งขึ้น
2. ปิดไม่มิดอยู่แล้วปิดเป็นความลับอย่างไรก็ไม่ลับ สุดท้ายข้างนอกห้องประชุมก็ทราบอยู่ดี
3. ประชาชนจะได้ทราบถึงขั้นตอนและความยากลำบากในการทำงานของคณะกรรมการ
4. ไม่เห็นว่ามีเรื่องอะไรที่จะเป็นความมั่นคงหรือว่าเรื่องอะไรเป็นความลับ

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการให้สื่อมวลชนเข้ารับฟังการประชุม

1. ทางคณะกรรมการมีโฆษกซึ่งทำหน้าที่แถลงข่าวให้แก่สื่อมวลชนรับทราบอยู่แล้ว
2. วุฒิสภาของสื่อในปัจจุบันนั้นยังขาดความรับผิดชอบอยู่มาก และมีการทำข่าวในลักษณะที่เรียกว่า "ฟังไม่ได้ศัพท์ จับไปกระเดียด" กล่าวคือ เกรงว่าผู้สื่อข่าวที่มานั่งฟังจะไปแปลหรือไปทำอะไรที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของผู้ที่แสดงความคิดเห็นในที่ประชุม
3. ประเพณีปฏิบัติที่ผ่านมาไม่เคยเปิดเผยให้สื่อมวลชนเข้าฟังได้
4. คณะกรรมการเป็นตัวแทนของประชาชนจึงมีจิตสำนึกที่ดีอยู่แล้วโดยจะไม่ทุจริตงบประมาณหรือทำอะไรก็ตามที่แอบแฝง
5. หากอนุญาตให้สื่อเข้าฟังได้ ก็จะทำให้มีองค์กรอื่นๆ ขอเข้ามาฟังบ้าง และหากให้สิทธิแก่ทุกคนในการที่จะเข้าฟังก็จะทำให้ยุ่งวุ่นวายกันไปหมด
6. การประชุมคณะกรรมการมีความสำคัญมากกว่าหรือเท่ากับการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งแม้แต่การประชุมคณะรัฐมนตรีก็ไม่มีการอนุญาตให้ผู้สื่อข่าวรับฟังได้
7. เป็นไปได้อย่างไรที่ว่า ผู้สื่อข่าวจะไม่อัดเทปบันทึกการประชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้มีเทคโนโลยีก้าวหน้าไปมาก เทปมีขนาดเล็กมาก การตรวจสอบทำได้ยาก ซึ่งถ้าเล็ดลอดออกไปนิติน้อยแค่ 1% ของ 100% มันก็เป็นผลเสียและเป็นผลร้ายสำหรับงบประมาณในส่วนที่กรรมการทุกคนที่พิจารณา

หลังจากที่ได้มีการเจรจาต่อรองกันอยู่เป็นเวลานานในที่สุดก็ได้ข้อตกลงว่า ในการประชุมกรรมการงบประมาณปี พ.ศ. 2544 จะเป็นปีแรกที่อนุญาตให้ผู้สื่อข่าวฟังการประชุมได้ ภายใต้กติกาบางอย่างดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการจัดการจะจัดให้มีการถ่ายทอดภาพและเสียงของการประชุมผ่านทางระบบโทรทัศน์วงจรปิดมายังห้องที่จัดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้สื่อข่าว
2. การถ่ายทอดเสียงดังกล่าวไม่รวมถึงช่วงที่คณะกรรมการมีมติให้เป็นการประชุมลับ ขณะเดียวกันผู้อภิปรายก็มีสิทธิที่จะขอไม่ให้ถ่ายทอดเสียงได้
3. ไม่อนุญาตให้ผู้สื่อข่าวอัดเทปบันทึกเสียงของการประชุม
4. ในการถ่ายทอนั้นอนุญาตให้ผู้สื่อข่าวเข้ารับฟังได้ไม่เกิน 15 คนในแต่ละวัน โดยที่ในช่วงเช้าของแต่ละวันทางสมาคมผู้สื่อข่าวจะต้องนำเสนอรายชื่อว่า ใน 15 คนนี้มีใครบ้าง สังกัดหน่วยงานใดบ้าง และจะอนุญาตให้เฉพาะชื่อบุคคลนั้นเท่านั้นที่จะเข้าไปในห้องนี้
5. ในห้องดังกล่าวต้องให้เจ้าหน้าที่รัฐสภาอยู่ในห้องคนหนึ่งคอยสังเกตการณ์ โดยดูแลไม่ให้มีการอัดเสียงในห้องนี้เด็ดขาด
6. จะมีเจ้าหน้าที่รัฐสภาอยู่นำห้องคอยตรวจบัตร และตรวจสอบการเข้าออกโดยจะไม่มีบุคคลอื่นแปลกปลอมเข้าไปได้
7. การอนุญาตในปีนี้จะไม่ถือเป็นบรรทัดฐานที่จะไปเป็นข้ออ้างหรือเรียกร้องกับผู้อื่นใดในปีต่อไป กับคณะกรรมการชุดต่อไปได้ว่า เคยมีการอนุญาต เคยเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาแล้ว

ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ก็อนุญาตให้สื่อมวลชนเข้าฟังการถ่ายทอดการประชุมได้ภายใต้กติกาชุดเดียวกันกับที่ใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 แท้ที่จริงแล้วภายใต้วิวัฒนาการของกติกาทางการเมืองใหม่ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีเจตนารมณ์ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและให้มีความโปร่งใสมากขึ้นในการตัดสินใจใดๆ ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่เคยอนุญาตให้บุคคลภายนอกสามารถรับรู้การพิจารณาได้ จึงเป็นกติกาที่ด้อยคุณภาพ (Inferior Institutions) เช่นเดียวกับที่ North (1990) ให้ความเห็นว่า กติกาที่กีดขวางการเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดและส่งเสริมให้เกิดการผูกขาด ย่อมจะทำให้ต้นทุนการทำธุรกรรม (Transaction Cost) สูงขึ้น และในทางทฤษฎีของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่แล้ว กติกาเช่นนี้จะค่อยๆ ถูกกำจัดออกไปตามกาลเวลาโดยจะมีกติกาที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเข้ามาแทนที่

การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมปฏิบัตินี้เป็นการเริ่มก้าวอย่างช้าๆ โดยการอนุญาตให้ผู้สื่อข่าวฟังการประชุมได้เป็นเพียงภาวะจำยอมเพื่อลดแรงกดดันทางด้านการเมืองเท่านั้น หากได้เป็นเพราะตระหนักในหลักการที่ว่า ประชาชนย่อมมีสิทธิพื้นฐานในการรับรู้ที่เงินที่ได้มาจากภาษีอากรของเขา จะถูกนำไปจัดสรรอย่างไร นอกจากนี้ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ จะได้วางหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่การเปิดเผยข้อมูล (Openness) และความโปร่งใส (Transparency) ยังมีวิวัฒนาการของระบบราชการ หน่วยงานราชการจึงมีแนวโน้มที่จะแข็งขันไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติซึ่งกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ประชาชนผู้ต้องการสารสนเทศจึงต้องรับภาระต้นทุน

สูงกว่าที่ควรจะเป็น ตัวอย่างเช่นในกรณีของผู้วิจัยเองซึ่งต้องเผชิญกับอุปสรรคนานัปการในการเรียกร้องให้มีการเปิดเผยรายงานการประชุมคณะกรรมการฯ และการขอเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการฯ (ดูภาคผนวก ข.)

6. ธรรมเนียมปฏิบัติในการที่ข้าราชการพยายามปกป้องงบประมาณของหน่วยงานตน

โดยทั่วไปแล้วหน่วยราชการทุกหน่วยต่างก็มีความเห็นว่าหน่วยงานของตนได้รับงบประมาณน้อยเกินไป จนบางครั้งไม่พอและต้องกระเบียดกระเสียดในการใช้งบประมาณอย่างมาก อันจะมีผลในการขอความเห็นใจจากคณะกรรมการฯ เพื่อมิให้มีการตัดงบประมาณในหน่วยงานของตน และบางครั้งคณะกรรมการฯ ถึงกับช่วยในการผลักดันงบประมาณให้เพิ่มขึ้นอีกด้วย ในทางกลับกัน ไม่พบว่ามีความเห็นใดที่แสดงถึงความพอใจและเพียงพอในงบประมาณที่ตนได้รับอยู่ นั่นก็คือ "ส่วนใหญ่แล้ว ฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีหรืออธิบดีหรืออะไรก็ตาม ก็จะเป็นดีในลักษณะของท่านที่เป็นอยู่ แล้วก็ได้เงินไปตามฟอร์ซันที่ควรจะเป็น" (ธงชัย ลำดับวงศ์ อธิบดีรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ, รายงานการประชุมคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 27, 10 พฤษภาคม 2532: 2/3) ปราบฏุกการณ์ที่เกิดขึ้นสามารถพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) กรณีกรมสรรพากร

อธิบดีกรมสรรพากร: "ถ้าจะพูดว่าพอหรือไม่ ขอกราบเรียนตรงๆ ว่าตึงมากในงบประมาณ 3,700 กว่าล้านบาทที่ให้กับกรมสรรพากรในปีหน้า แต่เราก็ได้พยายามทำทุกสิ่งทุกอย่างเท่าที่รัฐบาลจะจัดให้เราได้ ขอกราบเรียนตรงๆ ว่ากรมสรรพากรอยากได้ 4,200 กว่าล้านบาทตามที่เราขอมาหมด เพราะว่าหลายอย่างที่เราจะต้องทำ จะต้องทำอย่างกระหน่ำกระแหม่ ทำให้เสียเวลา... ..ทางกรมสรรพากรด้วยความร่วมมือของข้าราชการเราทุกคนก็ได้พยายามทำงานอย่างที่สุดถึงเก็บภาษีได้อย่างที่เป็นอยู่ในวันนี้"

กรรมการจากจังหวัดกรุงเทพฯ: "ทำไมการขอเงินส่วนของข้าราชการตรงนี้ของกรมนี้ ทำไมไม่เพิ่มให้เขา เขามีปัญหาตรงที่ว่าคนของเขาไม่พร้อม แล้วไปปลดคนของเขาหรือจำนวนอะไรต่างๆ การดำเนินงานของกรมต่างๆ หรือกองต่างๆ ที่จะดำเนินการได้ก็ต้องใช้บุคลากรให้เต็มที่ ถ้าบุคลากรใช้ไม่เต็มที่แล้วกรมนี้เป็นกรมที่ใหญ่ที่สุดในการเก็บภาษีที่จะมาดูแลทุกกรมนี้เป็นสิ่งสำคัญ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 5/2543, 7 กรกฎาคม 2544: 5/4, 5/5, 5/10)

2) กรณีสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

เลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ: "สำหรับที่คุณ__ได้แนะนำเรื่องศูนย์วัฒนธรรมไม่ ค่อยเผยแพร่ ไม่ค่อยมีอะไรให้ดู แล้วก็ที่ท่าน__บอกว่าไม่ค่อยมีผลงาน ก็ขอยอมรับนะ ครับว่า เนื่องจากเงินมีน้อยก็มีผลงานน้อยตามเงิน แต่ว่าเราก็พยายามอย่างเต็มที่" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 10/2543, 14 กรกฎาคม 2543: 2/8)

3) กรณีสำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

เลขาธิการสภาพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา: "เรื่องของการเปิดศูนย์การศึกษานั้น... ..เราขาดแคลนงบประมาณที่ดำเนินการ เราต้องกัดฟันทำโดยการใช้งบประมาณส่วนตัวของเราเอง" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 10/2543, 14 กรกฎาคม 2543: 8/3)

4) กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

ผู้อำนวยการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม: "จากการลดงบประมาณของกระทรวงกลาโหม มีความกระทบกระเทือนมากมายนะครับ การฝึก การศึกษา การส่งกำลังบำรุง การรบ สำรองสงครามลดลงหมด เพราะฉะนั้นสิ่งที่ปรับลงของเหล่าทัพและของกระทรวง กลาโหมก็จึงได้รับความเดือดร้อน" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 16/2543, 26 กรกฎาคม 2543: 3/2, 4/3)

5) กรณีกองทัพบก

เสนาธิการทหารบก: "งบประมาณนี้น้อยไปด้วยซ้ำ จริงๆ แล้วควรจะต้องมากกว่านี้ ถ้า พูดยตามข้อเท็จจริง ถ้าจะทำงานให้ได้ผล แต่กองทัพบกก็พยายามใช้ทุกบาททุก สตางค์ให้ได้ผลครับ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 16/2543, 26 กรกฎาคม 2543: 7/6)

6) กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

รองปลัดกระทรวงพาณิชย์: "ความจริงงบประมาณของกระทรวงพาณิชย์ในปีนี้น้อยอยู่แล้ว ครับ ขอความกรุณาอย่าตัดเลยครับ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 30/2543, 16 สิงหาคม 2543: 2/1)

ครั้งหนึ่งประธานในที่ประชุมคณะกรรมการฯ เคยกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า "คุณอย่าไปถามส่วนราชการเลย ส่วนราชการเขาต้องการเอาเยอะๆ ซ้ายเอา ขวาเขาก็จะเอา ทุกอย่างก็ เอา" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 38/2542, 30 สิงหาคม 2542: 5/4) ซึ่งแท้ที่จริง แล้วสามารถพิจารณาได้ว่าธรรมเนียมปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวเกิดจากปัญหาความไร้สมมาตร ของสารสนเทศ (Asymmetric Information) ระหว่าง Principals (ในที่นี้คือกรรมการฯ) กับ

Agents (ในที่นี้คือข้าราชการ) เกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของสิ่งที่แลกเปลี่ยนกัน (North, 1990: 54) กล่าวคือกรรมาธิการฯ (ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นผู้แทนราษฎร) มิได้มีสารสนเทศเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่ผลิตโดยภาครัฐเท่าเทียมกับข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของบริการสาธารณะ ข้าราชการประจำย่อมรู้แน่ใจดีกว่าบริการสาธารณะที่ตนผลิตมีปริมาณมากน้อยเพียงใดและมีคุณภาพดีเลวอย่างไร ในขณะที่กรรมาธิการงบประมาณฯ มีข้อมูลไม่มากเท่า

ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ นั้น ข้าราชการประจำอาจให้สารสนเทศที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง (Misinform) หรือโกหกได้ “เราจะพิจารณาเรื่องอะไรก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องเดินไปขอข้อมูลในหน่วยราชการนะครับ แล้วก็หน่วยราชการเหล่านั้นก็ให้ข้อมูลที่ค่อนข้างจะไม่ค่อยถูกต้องล่ะครับคลาดเคลื่อน แล้วก็คลาดเคลื่อนเข้าหาผลประโยชน์ของตนเองด้วย ไม่ใช่คลาดเคลื่อนออก จะเป็นอย่างนั้นมาตลอด” (จรัส พัวช่วย, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 14/31 สมัยสามัญ, 6 ตุลาคม 2531: 443) ข้อเท็จจริงปรากฏชัดแล้วซ้ำแล้วว่า หัวหน้าหน่วยราชการต่างๆ ที่เข้ามาชี้แจงงบประมาณมีการบิดเบือนสารสนเทศเพื่อให้หน่วยงานของตนได้รับการอนุมัติงบประมาณตามที่ต้องการ สิ่งนี้ทำให้หน่วยราชการมีการผลิตบริการสาธารณะมากกว่าปริมาณที่เหมาะสม และ/หรือต้นทุนสูงกว่าระดับที่เหมาะสม³ ทั้งนี้เนื่องจากการพิสูจน์ความจริงหรือการจับโกหกต้องเสียต้นทุนสารสนเทศสูง ในประการสำคัญการที่กรร

³ Niskanen (1971) ได้นำเครื่องมือการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์พฤติกรรมของระบบราชการทำให้เกิดสมมติฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. สมมติฐานที่ว่าหน่วยราชการต้องการที่จะขยายขนาดให้ใหญ่ที่สุดเท่าที่จะใหญ่ได้ (Size Maximization of Bureaucracy Hypothesis) สมมติฐานนี้สอดคล้องกับสิ่งที่ พิสิฐ ลี้อาธรรม (2543) เคยกล่าวไว้ในสมัยที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังว่า “หน่วยราชการมักจะมีแนวโน้มในการว่าจ้างข้าราชการมากขึ้นๆ เพราะว่าการมีข้าราชการมากในบังคับบัญชาเนี่ย ก็เป็นการสร้างอาณาจักรทำให้ตัวเองเลื่อนซีได้ เลื่อนตำแหน่งได้ เพราะฉะนั้นที่ผ่านๆ มาเนี่ย ระบบราชการก็โตขึ้นๆ มีการว่าจ้างบุคลากรเข้ามามากขึ้นตลอดเวลา”
2. สมมติฐานที่ว่าหน่วยราชการพยายามจะใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Waste Maximization of Bureaucracy Hypothesis) นั่นก็คือการที่หน่วยราชการใช้ทรัพยากรเกินกว่าความจำเป็นภายในองค์กร เช่น การมีรถประจำตำแหน่งมากเกินไป การตกแต่งสำนักงานหรูหราเกินไป มีการเบิกเงินล่วงหน้าโดยไม่ทำงาน เป็นต้น

ทั้งสองสมมติฐานนี้มาจากข้อสมมติพื้นฐานที่ว่าข้าราชการเป็นผู้ที่แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximizer) นั่นก็คือข้าราชการมีความเห็นแก่ตัว และไม่ได้มีทัศนคติที่เป็นกลางเกี่ยวกับงบประมาณ ถ้าเราเชื่อข้อสมมตินี้ก็เป็นที่ไปไม่ได้ที่ข้าราชการจะใช้งบประมาณไปในทางซึ่งมีประสิทธิภาพสูงสุด เป็นไปไม่ได้ที่จะไม่มีการรั่วไหลของงบประมาณ เป็นไปไม่ได้ที่จะไม่มีการแสวงหาประโยชน์จากการเบิกเงินออกจากคลังแผ่นดิน

มาธิการงบประมาณละเอียดต่อการจับโกหกและอนุมัติให้งบประมาณของหน่วยราชการผ่านไปได้โดยง่าย ก็เท่ากับเป็นการสร้างบุญคุณในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อันสามารถตอบแทนกันได้ในเวลาที่เหมาะสมและในยามที่ต้องการในอนาคต

ด้วยเหตุที่สารสนเทศมิใช่สินค้าไร้ราคา (Free Goods) และการได้มาซึ่งสารสนเทศมีต้นทุนที่ต้องเสีย ดังนั้นกรรมาธิการงบประมาณฯ ที่มีเหตุมีผลย่อมไม่ใช้จ่ายอย่างไม่อันเพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศที่สมบูรณ์ หากแต่ต้องประเมินประโยชน์ที่ได้เทียบกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการได้มาซึ่งสารสนเทศนั้น ด้วยเหตุดังนี้ การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการมาธิการงบประมาณฯ จึงมิได้กระทำบนพื้นฐานของสารสนเทศที่สมบูรณ์ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือกรรมาธิการงบประมาณฯ จะมีสารสนเทศเกี่ยวกับโครงการใช้จ่ายในเขตเลือกตั้งของตนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะความสำเร็จในการผันงบประมาณลงไปสู่เขตเลือกตั้งที่เป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของตนย่อมเป็นการกุญทางไปสู่การได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกครั้ง (Reelection) ขณะเดียวกันย่อมจะไม่ให้ความสนใจมากนักกับโครงการใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเขตเลือกตั้งของตนอย่างชัดเจน

7. ธรรมเนียมปฏิบัติในการพิจารณาภาพรวมและนโยบายก่อนเริ่มการพิจารณางบประมาณ

เมื่อเริ่มการพิจารณางบประมาณของแต่ละหน่วยงาน จะเปิดโอกาสให้ผู้ชี้แจงได้อธิบายถึงนโยบายและความเป็นมาของงานต่างๆ ในหน่วยงานตน ตลอดจนผลงานในอดีตที่ผ่านมา ให้ที่ประชุมคณะกรรมการทราบเป็นพื้นฐานก่อน หลังจากนั้นกรรมาธิการฯ ก็จะอภิปรายแสดงความคิดเห็น และซักถามเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ รวมทั้งตั้งประเด็นข้อสังเกต ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานจะชี้แจงตอบข้อซักถามสลับกับการอภิปรายของกรรมาธิการ จนจบการอภิปรายในภาพรวม ซึ่งช่วงนี้เป็นที่ทราบและมีศัพท์ที่เรียกกันทั่วไปว่า “สนทนาธรรม”

บรรหาร ศิลปอาชา อธิบายไว้ว่า “เมื่อก่อนนี้ระบบเรื่องสนทนาธรรมไม่มี พอไปเข้าในหน่วยงานหมวดค่าเงินเดือนค่าตอบแทนก็ไปว่านโยบายไปเลย ก็เลยตอนหลังก็มีเรื่องของสนทนาธรรมเข้ามาด้วยอีกประมาณชั่วโมงหนึ่ง กรมไหนเข้าไปต้องเจอสนทนาธรรม มารยะหลังนี้ข้าราชการก็กลัวเรื่องสนทนาธรรมเหลือเกิน บางที่มันสนทนาธรรมกันที่ 2-3 ชั่วโมงมันก็ยังไม่จบ นี่กว่าจะเร็วมันก็กลับไม่เร็วเหมือนกัน” (2544) จากลักษณะดังกล่าวด้วยเหตุที่การกระจายสารสนเทศระหว่างกรรมาธิการฯ มิได้เป็นไปโดยเท่าเทียมกัน ในประการสำคัญมีกรรมาธิการฯ เป็นจำนวนไม่น้อยซึ่งมิได้มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณางบประมาณโดยตรง ดังนั้นการสนทนาธรรมย่อมมีส่วนสำคัญทำให้ต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) ในการพิจารณาลดลงได้

อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่กรรมาธิการฯ ในฐานะปัจเจกบุคคลผู้มีเหตุผลย่อมต้องแข่งขันกันเพื่อแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดภายใต้กติกาที่ดำรงอยู่ ขณะเดียวกันก็ต้องพยายามเปลี่ยน

แปลงกติกาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตนปรารถนามากกว่า (Eggertsson, 1990) ดังนั้นการพิจารณางบประมาณปี 2544 ซึ่งเป็นช่วงที่ใกล้การเลือกตั้งทั่วไป หากคณะกรรมการฯ ใช้เวลาในการประชุมมาก ก็จะทำให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนราษฎรเสียเวลาในการลงพื้นที่น้อยลง ด้วยเหตุนี้จึงชักจูงให้เกิดหลักปฏิบัติ (Unofficial Rules) ขึ้นใหม่ โดยยกเลิกธรรมเนียมที่ให้มีการสนทนาระดมความเห็นทั้งหมด นั่นก็คือมีการสนทนาระดมความเห็นเพียง 9 หน่วยงานเท่านั้น จากจำนวนหน่วยงานที่พิจารณาทั้งหมด 182 หน่วยงาน และ 21 กองทุน

การยกเลิกการสนทนาระดมความเห็นนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่กรรมการไม่ทราบหน่วยงานที่พิจารณาอยู่นั้นมีหน้าที่อะไรบ้าง เช่น กรณีกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งกรรมการฯ ไม่ทราบว่ากรมไปรษณีย์โทรเลขมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและตรวจสอบคลื่นความถี่วิทยุ ด้วยเหตุนี้จึงไปสอบถามเกี่ยวกับการส่งจดหมาย ซึ่งอยู่ในความดูแลของการสื่อสารแห่งประเทศไทย จึงทำให้เสียเวลาในการประชุมมากกว่าที่ควรจะเป็น ปัญหาที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่าการสนทนาระดมความเห็นเป็นสิ่งจำเป็น แม้กระทั่งอดีตกรรมการฯ ท่านหนึ่งก็เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการสนทนาระดมความเห็นไว้ว่า “ควรมีสาระ ต้องพูดสาระ เพราะพวกที่นิ่งอยู่ไม่รู้เรื่องหรือ พวกกรรมการเค้าไม่รู้ชะด้วยซ้ำไปว่า หน่วยนี้ทำอะไร บางทีไม่รู้เรื่องเลย ก็มีชะจะได้รู้ภารกิจเค้าก่อนว่าภารกิจเค้าคืออะไร” (สัมภาษณ์อดีตกรรมการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544)

หลังจากการ “สนทนาระดมความเห็น” ได้เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการฯ ก็จะเริ่มการพิจารณางบประมาณโดยให้เลขานุการของคณะกรรมการอ่านเนื้อหาว่าหน่วยงานที่เข้ามาพิจารณามีแผนงานอะไรบ้างและขออนุมัติงบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด เรียกว่า “เข้าเนื้อหา” หลังจากนั้นก็จะเปิดโอกาสให้กรรมการซักถามได้

8. ธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งกรรมการเน้นให้ความสนใจไปยังความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ

จากการศึกษาพบว่า กรรมการฯ มักจะสนใจสอบถามถึงเฉพาะประเด็นว่า มีการกระจายงบประมาณอย่างเป็นธรรมหรือไม่ ต้องการทราบว่าแผนงานการก่อสร้าง ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างมีการกระจายไปลงที่ไหนอย่างไร ดังเช่นที่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในปีงบประมาณ 2543 เกิดการถกเถียงกันในการประชุมคณะกรรมการฯ ว่า การจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายมักจะมีการกระจุกตัวไว้ในส่วนกลาง ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ในเขตใดเขตหนึ่ง หรือในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ (มติชนรายวัน, 15 กรกฎาคม 2542) นอกจากนี้ยังพบข้อสังเกตที่น่าสนใจในทำนองเดียวกันกับที่ ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2543) พบว่ากรรมการฯ ที่ได้รับแต่งตั้งจากโควตาของรัฐบาลมักจะไม่ค่อยซักถามในประเด็นของความเป็นธรรมและการกระจุกตัวมากนัก ซึ่งต่างจากกรรมการฯ ในส่วนที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร

การที่กรรมาธิการฯ เป็นจำนวนมากเน้นให้ความสนใจไปยังความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ เป็นปัญหาของความไม่ไว้วางใจกันระหว่างตัวละครทางการเมืองต่างๆ ซึ่ง North ได้ชี้ว่า "หากผู้เล่นมีความรับรู้ (Perception) ว่าโครงสร้างของกติกาที่อยู่ในระบบนั้นมีความยุติธรรม ก็จะมีส่วนช่วยในการลดต้นทุนของการทำข้อตกลง ในทางกลับกันหากผู้เล่นรับรู้ว่ารระบบนั้นไม่ยุติธรรม ย่อมจะทำให้ต้นทุนดังกล่าวสูงขึ้น" (1990: 76) ในกรณีนี้มีความรับรู้และเข้าใจอย่างกว้างขวางว่าธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณนั้น จะมีการกระจุกตัวของงบประมาณในบางพื้นที่ ด้วยเหตุนี้กรรมาธิการฯ จึงต้องมีการซักถามและพิจารณาข้อมูลอย่างละเอียด ทำให้เวลาในการประชุมคณะกรรมาธิการฯ ต้องเสียไปกับการพิจารณาปัญหาดังกล่าวเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ในบางครั้งกรรมาธิการฯ บางท่านถึงกับไม่พอใจในความไม่เป็นธรรมก็จะส่งข้อความเห็นของตนเพื่อนำไปอภิปรายอีกครั้งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 2 ดังตัวอย่างเช่น

1) กรณีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

กรรมาธิการจากจังหวัดอุดรธานี: "โครงการจัดตั้งวิทยาเขตซึ่งได้เกิดขึ้นในหลายจังหวัดด้วยกัน... ..ทำไมที่อุดรธานีไม่มี... ..ยึดอะไรเป็นเกณฑ์มาตรฐานในการจะตัดสินใจว่าจะให้ที่ไหนได้มีการจัดตั้งวิทยาเขต ถ้าถามว่าจะตั้งที่อุดรธานีหรือชัยภูมิก็เป็นศูนย์กลางของอีสานเหนือทำไมไม่จัดตั้งที่นั่น... ..ถ้าเราไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในการจะจัดตั้งอย่างไร ผมว่าต่อไปก็จะเกิดปัญหาในการแย่งชิงที่จะลงในพื้นที่ต่างๆ ของนักการเมืองก็ดี หรือของผู้มีอำนาจก็ตินะครับ... ..ผมอยากจะเรียนถามท่านประธานผ่านไปถึงท่านอธิการบดี เช่น จัดตั้งวิทยาเขตสุพรรณบุรี ของเก่ามีเท่าไรแล้ว จนผมจำไม่ได้ครับ โรงเรียนกีฬาเอะอะไรเอะ อุตลุดไปหมด ของเก่ามีเท่าไรแล้ว และขณะนี้ท่านไปจัดตั้งอีก 100 กว่าล้านบาท ถ้าคนจังหวัดอื่นมาเห็นแบบนี้ไม่ใช่เหนื่อยใจอย่างเดียวนะครับ จะรู้สึกว่เกิดความไม่เป็นธรรม เขาไม่ได้รับความเป็นธรรมจากราชการของเรา จากรัฐบาลเราด้วย... ..อยากถามว่าแบบสุพรรณบุรีได้อะไรไปบ้างแล้ว... ..ตอนที่ผมไปปราศรัยกับพี่น้องประชาชนเขาถาม ทำไมสุพรรณบุรีได้เอะจิง ทำไมเอะไร เพราะผมตอบเขาไม่ได้ ผมก็ตอบได้ว่าท่านคงเคยเป็นนายกฯ กระมัง ก็ตอบได้แค่นั้นครับ ท่านคงเป็นรัฐมนตรีหลายกระทรวง แต่ว่าขณะนี้ท่านไม่ได้เป็นแล้ว ท่านไม่ได้เป็นนายกฯ ท่านไม่ได้เป็นรัฐมนตรีแล้ว ทำไมยังไปลงอยู่ครับ... ..ท่านใช้เกณฑ์อะไรบ้าง ท่านยังไม่ได้ตอบ ท่านบอกว่าคนขอมา ผมก็ขออะครับ ไม่ใช่ไม่ขอครับ" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 8/2543, 12 กรกฎาคม 2543: 3/1, 4/1,4/2)

กรรมาธิการจากจังหวัดกาญจนบุรี พรรคชาติไทย: "ต้องยอมรับอย่างหนึ่งนะครับ ใครก็แล้วแต่ครับ ถ้ามาคุมกระทรวงไหนมันก็เป็นธรรมชาติเป็นธรรมดาของกระทรวงนั้นๆ ไม่ต้องไป

พูดรอกครับ เรื่องนี้ผมว่าไม่น่าจะต้องพูดกันเลย พูดแล้วมันก็เกิดปัญหา พรรคใครดูแลตรงนั้นเขาพูดมาก็ต้องต่อว่ากันอะไรต่ออะไรก็ไม่ต้องไปพูดรอกครับ **มันเป็นธรรมชาติของมนุษย์นะครับ**" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 8/2543, 12 กรกฎาคม 2543: 4/2)

2) กรณีกรมอนามัย

ประธาน: "อธิบดีครับ การพิจารณาส่วนใหญ่เราก็จะมาซักชำติติดอยู่นานมากก็เกี่ยวกับงานที่ลงพื้นที่ และเมื่อหลายๆ ท่านมาหา มายื่นให้ผมดู มาชี้ให้ผมดู ผมก็เห็นเป็นอย่างนั้นจริงๆ จังหวัดขนาดใกล้เคียงกัน จังหวัดหนึ่ง 16 แห่ง อีกจังหวัดหนึ่ง 2 แห่ง ลักษณะเช่นนี้ถ้าจะบอกว่าความไม่พร้อมของพื้นที่มันก็คงจะไม่ใช่ ไม่ใช่ว่ามันจะขัดสนอะไร มันจะมีความแตกต่างลักษณะนี้ บางแห่งในบางพื้นที่ สองแห่งอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน สามแห่งอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ทั้งๆ ที่ทั้งจังหวัด และก็ในบางจังหวัดตั้งเกือบ 10 อำเภอ อำเภอเดียว 3 แห่งเอาไปหมดอย่างนี้เป็นต้น ท่านอธิบดีกรุณาช่วยไปดูตรงนี้นิดหนึ่ง เพราะไม่อย่างนั้นมันจะมีปัญหาทุกทีก็ซักชำ ดูไปแล้วมันก็เกิดอารมณ์มันก็เกิดอะไร มันก็ทะเลาะเถียงกันยาวเหยียดไปเลย ในบางเรื่องผมก็ดูด้วยความเป็นธรรม ดูแล้วมันไม่มีเหตุมีผลอยู่ ไม่ว่าจะเรื่องประปา เรื่องถัง เรื่องน้ำสะอาด เรื่องบ่อบาดาล บางจังหวัด 8 อำเภอมี 2 แห่งอยู่ในอำเภอเดียวกัน ขณะที่อีกจังหวัดหนึ่งใกล้เคียงกับจังหวัดนั้น 16 แห่ง 18 แห่งเช่นนี้เป็นต้น มันยากกับการอธิบาย ถ้าจะกรุณาช่วยไปดูตรงนี้อีกสักหน่อยได้ไหม ที่ส่งๆ กันมา ให้มันพอจะไปไหว นักการเมืองที่เขามีคุณธรรมที่เขาไม่วิ่งเต้นเข้าราชการ ที่เขาให้ความเป็นธรรม ที่เขาไม่เอาเปรียบคนอื่น จะเสียเปรียบมาตลอด ใครก็ตามที่วิ่งเต้นที่วิ่งติดต่อที่อะไรก็ได้เปรียบคนอื่นตลอด มันก็จะเป็นอย่างนี้ละ เรายกย้ายไปพูดว่าจังหวัดไหน จังหวัดไกลแค่ไหน ท่านกรุณาดูกันนิดหนึ่ง แล้วไม่ต้องไปตัดเขานะครับ เมื่อมีอยู่แล้วก็ยกย้ายไปตัดเขาเลย มีเงินเหลือจ่ายก็จัดอะไรเพิ่มให้จังหวัดอื่นที่มันเสียเปรียบเยอะๆ อย่างนี้ กรุณาช่วยดูสักนิดหนึ่งนะครับ"

กรรมาธิการจากจังหวัดอุดรธานี: "ท่านรองอธิบดีแต่ก่อนก็เคยเป็น สจ. อุดรธานีนะครับ ผมยังเสียดายที่ท่านไม่เคยดูอุดรธานีให้เลยหรืออย่างไร แล้วก็ระบบประปาก็ไม่มี อุดรธานีขาดน้ำมาก และคราวที่แล้วผมก็ได้เรียนแล้วนะครับ เรียนไว้แล้วว่าเมื่อตอนสำนักงานปลัดเข้า ย้ายประปาอุดรธานีครั้งหนึ่งแล้ว ตอนที่ท่านเป็น สจ. อยู่ที่นั่นเขาย้ายไปบ้านฝ่อรอบหนึ่งแล้ว และครั้งนี้ก็ไม่ให้อีก แปลว่าอะไร เมื่อครูผมเพิ่งบ่นให้ท่านปลัดไป บอกว่าเรื่องของบก่อสร้างสถานีอนามัยทดแทนนี้ 100 แห่ง เขาจัดได้อย่างไรไม่มีอุดรธานี แม้แต่แห่งเดียว ไปอุบลราชธานี 4 แห่ง โคราช 4 แห่ง อะไรก็ว่าไป ไม่มีอุดรธานีแม้แต่

แห่งเดียว แล้วจะไม่ให้ผมบ่นได้อย่างไร และจัดคราวนี้ก็จัดอุดรธานีมี 3 อำเภอหรืออย่างไร อุดรธานีมี 18 อำเภอ 2 กิ่งครับ ไม่ใช่มี 3 อำเภอนี้ ถ้าจัดแบบนี้ผมเรียนท่าน ประธานขออนุญาตแขวนเฉาะงบประมาณ 1,000 กว่าล้านบาทนี้ แขวงเถอะและก็อภิปรายกันในสภา ตัดกันให้เด็ดขาดไปเลย ผมว่าถ้าจัดแบบนี้จัดชั่วชีวิต"

ประธาน: "เอาอย่างนี้ก็แล้วกัน เราอย่าไปตัดของใครเลย เพียงแต่ว่าจังหวัดไหนที่เขาไม่มีเขาขาด เขาก็ยังเสียเยอะๆ นี้ ท่านช่วยดูบเหลือจ่ายหน่อย ถ้ามีพอจะชดเชยให้ใครก็ดูให้เขาสักนิดหนึ่ง ก็ขอความกรุณาแค่นั้น เราจะได้ไปได้เร็วๆ ไม่ต้องไปหยุดตรงนี้ แต่ว่าเมื่อมันออกเป็นเล่มอย่างนี้แล้วจะไปโยกจากที่หนึ่งกลับไปอีกที่หนึ่งมันก็เสียความรู้สึก มันทำไม่ได้หรอก มันทำยาก เพียงแต่ว่าตรงไหนแห่งไหนที่เขาเสียเปรียบเยอะๆ ก็ดูบเหลือจ่ายเพิ่มมาให้เขาหน่อย เอาเป็นอย่างนั้นนะครับจะไปได้" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 20/2543, 1 สิงหาคม 2543: 14/8, 15/1 – 15/5)

3) กรณีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรรมการจากจังหวัดอุบลราชธานี: "คงไม่ใช่เฉพาะแต่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานนะครับ ผมว่าทุกกรม ถ้าหากว่าท่านดำเนินการในการใช้จ่าย ท่านปลัดกระทรวงท่านได้บอกว่าได้มีการกระจายลงไปทุกพื้นที่ ผมเข้าใจว่า คำว่าพื้นที่อาจจะเจาะจงลงไปเฉพาะจังหวัด แต่ถ้าหากว่าผมอยากให้อ้อยย่อยลงไปมากกว่าจังหวัด ให้ลงในพื้นที่มากกว่าจังหวัด คำว่าจังหวัดอย่างเดียว เช่นในหลายๆ กรมเขามีวิธีกระจายเงินงบประมาณโดยตั้งเป้าเขตเลือกตั้งผู้แทนเป็นหลักไว้ สมมติว่าในจังหวัดหนึ่งมีผู้แทนราษฎรอยู่ 6 เขต การกระจายเขาจะคำนึงส่วนนั้น แต่ถ้าท่านไม่คำนึงอย่างนั้น บังเอิญไปลงเขตคนใดคนหนึ่งอีกเขตหนึ่งมันไม่มีเลย ท่านจะเจอปัญหาการชกถามในการทำงานงบประมาณอย่างนี้ทุกปี ท่านต้องเจอแน่นอน แล้วถ้าหากเป็นอย่างนั้นแล้วมันก็ทำให้เกิดมีการวิ่งเต้นในการขอโครงการกัน คนไหนเข้าวิ่งเต้นก็ได้ แต่อีกคนหนึ่งเป็นผู้แทนราษฎรแต่เขาไม่ถนัดในเรื่องการทำอย่างนี้คิดว่าไปทำหน้าที่อย่างอื่น เรื่องอย่างนี้ถือว่าเป็นเรื่องระบบข้าราชการประจำจะต้องดูแลอยู่แล้ว จะต้องมีแผนอยู่แล้ว เลยไม่ได้มาดู แต่ครั้งมาดูอีกทีหนึ่งปรากฏว่าเงินใช้จ่ายไปหมดแล้ว และไปลงกระจุกในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง มันเกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชน... ..ผมจึงอยากจะฝากเป็นข้อสังเกตไว้ว่าในการทำโครงการนั้น แม้ผู้แทนฯ เขาไม่ได้มาขอ แต่ผมอยากให้อำนาจถึงพื้นที่การเลือกตั้ง ว่าเขตเลือกตั้งแต่ละเขตนั้นควรจะกระจายลงไป ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วท่านจะต้องมาตอบคำถามอย่างนี้ทุกปี จะต้องถูกต่อว่าอย่างนี้ทุกปี ถ้าเป็นบางคนอาจจะถือโอกาสตัดเงินงบประมาณของท่านลงด้วย มันจะเกิดปัญหาอย่างนี้"

ประธาน: "ก็ถือว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เราจะยอมรับไปปฏิบัติเนาะครับ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 25/2543, 8 สิงหาคม 2543: 10/6)

โดยทั่วไปแล้วกรรมการฯ ต่างก็ต้องการที่จะพิจารณาละเอียดลงไปถึงเขตเลือกตั้งของตนว่าได้รับงบประมาณเป็นอย่างไร ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติในการให้ความสนใจกับความเป็นธรรมนั้นก็ถือได้ว่าเป็นบทบาทที่ชัดเจนมากที่สุดบทบาทหนึ่งในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และจะเห็นได้ว่า ตลาดการเมือง (Political Market) ก็ดุจดังตลาดสินค้าและบริการ (Commodity Market) ซึ่งสินค้าและบริการจะถูกจัดสรรไปยังที่ซึ่งสามารถจ่ายผลตอบแทนสูงสุดขณะที่ในตลาดการเมืองนั้น สินค้าและบริการทางการเมืองจะถูกจัดสรรไปยังเขตเลือกตั้งของ ส.ส. ที่สามารถจ่ายผลตอบแทน (การให้คุณให้โทษ) แก่ข้าราชการสูงสุด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็มักจะเป็นรัฐมนตรีนั่นเอง

อย่างไรก็ตามภายใต้สถาบันใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีแนวโน้มว่าต่อไปนี้คณะรัฐมนตรีจะมาจาก ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด ซึ่ง ส.ส. ระบบบัญชีรายนี้นั้นไม่จำเป็นต้องจรรงักดีต่อประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่จำเป็นต้องจรรงักดีต่อผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นๆ ด้วยเหตุนี้แนวโน้มของการกระจุกตัวของงบประมาณลงในเขตเลือกตั้งของรัฐมนตรีจึงน่าจะมีแนวโน้มลดลง

นอกจากนี้ โดยแท้ที่จริงแล้ว "ความเป็นธรรม" เป็นเพียงข้ออ้างเพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณลงไปยังเขตเลือกตั้งของตนเพิ่มขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะจากการศึกษาพบว่า ไม่เคยมีเลยสักครั้งที่มีผู้ซึ่งได้รับผลประโยชน์มากกว่าจะออกมาเรียกร้องว่าการจัดสรรงบประมาณจะต้องมีความเป็นธรรม คงมีแต่เพียงผู้ที่เสียประโยชน์ (ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบ) เท่านั้นที่พูดถึงเรื่องดังกล่าว โดยเมื่อมีเสียงเรียกร้องถึง "ความเป็นธรรม" ขึ้นมา ธรรมเนียมปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นต่อไปก็คือ จะพยายามไม่ตัดงบประมาณในเขตเลือกตั้งที่ได้งบประมาณมากกว่า (เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่าง ส.ส.) แต่จะใช้วิธีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่เขตเลือกตั้งที่ได้งบประมาณน้อยกว่า

9. ธรรมเนียมปฏิบัติในการให้สำนักงบประมาณไปปรับลดงบประมาณ

9.1 การมอบหมายให้สำนักงบประมาณไปปรับลดมาก่อนเริ่มการ

พิจารณาในแต่ละหน่วยงาน

ด้วยเหตุที่ตลาดการเมืองในกระบวนการงบประมาณของไทยถูกกำหนดจากกรอบทางสถาบัน (Institutional Framework) ซึ่งส่งเสริมให้เกิดการผูกขาดการผลิต "บริการทางด้านงบประมาณ" ไว้กับสำนักงบประมาณ และก่อให้เกิดแรงจูงใจในการผูกขาดสารสนเทศไว้กับสำนักงบประมาณ

ประมาณด้วย ดังนั้นการที่จะให้กรมการฯ ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องที่จะปรับลดงบประมาณรายการใดเป็นเรื่องซึ่งเป็นไปได้ยาก ในทางปฏิบัติคณะกรรมการฯ ต้องทำการตกลงกับสำนักงบประมาณว่า ก่อนที่จะมีการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานใด ก็ให้สำนักงบประมาณไปปรับลดมาก่อน โดยให้ไปตกลงกับผู้รับผิดชอบในแต่ละกรมเกี่ยวกับการปรับลดงบประมาณของกรมนั้นๆ เมื่อเสร็จแล้วก็ให้นำเสนอต่อที่ประชุมกรมการฯ และจากการสัมภาษณ์อดีตกรมการฯ หลายสมัยก็ทราบว่า ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี

จากกรณีตัวอย่างของการพิจารณาโดยคณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ในตารางที่ 5 จะเห็นได้ว่าสำนักงบประมาณได้ทำการปรับลดงบประมาณเป็นจำนวนหลายรายการ ซึ่งหลักเกณฑ์การปรับลดก็เป็นกติกาที่กำหนดขึ้นโดยสำนักงบประมาณ จึงไม่มีความแตกต่างจากหลักเกณฑ์ของทุกๆ ปี นั่นก็คือ เกือบทั้งหมดของรายการปรับลดจะเป็นการปรับลดด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

- รายการที่ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้
- รายการที่ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าแผนที่กำหนดไว้
- รายการที่หมดความจำเป็นเพราะดำเนินการไปแล้วในปีที่ผ่านมา
- รายการที่ปรับลดให้เป็นไปตามราคามาตรฐาน

จากเหตุผลในการปรับลดข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการฯ มอบหมายให้สำนักงบประมาณไปปรับลดมาก่อนการพิจารณาจึงทำให้ งบประมาณรายการต่างๆ ที่ถูกปรับลดเป็นเพียงการปรับลดในเรื่องทางเทคนิคของการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น มิได้เป็นการพิจารณาอนุมัติและเป็นการปรับลดจากทางนโยบายใดๆ ทั้งสิ้น เช่นเดียวกันกับที่ จาตุรนต์ ฉายแสง เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุและสาระของการปรับลดงบประมาณของคณะกรรมการฯ ไว้ว่า “ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการที่เห็นสัญญาจริงมันน้อยกว่าที่ตั้งงบประมาณไว้ ขอให้ประหยัดเป็นการทั่วไป คือไม่ได้เป็นการตัดจากทางนโยบายเลย” (2543)

ขณะเดียวกันธรรมเนียมปฏิบัติในการปรับลดเช่นนี้ย่อมเป็นการให้สารสนเทศที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง (Misinform) ต่อสาธารณชน โดยสาธารณชนย่อมจะมีความเข้าใจผิดว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถพิจารณางบประมาณได้อย่างดี จนกระทั่งช่วยให้ประหยัดงบประมาณแผ่นดิน โดยสามารถปรับลดงบประมาณได้อย่างมากมาย แต่ในข้อเท็จจริงกลับมิใช่ผลงานของฝ่ายนิติบัญญัติเลย หากแต่เป็นผลงานของฝ่ายบริหารหากจะกล่าวให้เฉพาะเจาะจงก็คือผลงานของสำนักงบประมาณเท่านั้น

**ตารางที่ 5: รายการปรับลดงบประมาณโดยสำนักงบประมาณก่อนเริ่มการพิจารณาของ
แต่ละหน่วยงาน ในการประชุมคณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544**

ชื่อหน่วยงาน	จำนวนเงินที่ปรับลด (บาท)	เหตุผลในการปรับลด
กรมศิลปากร	5,827,400	ปรับลดให้เหมาะสมกับวงงาน
กรมอาชีวศึกษา	6,330,300	ผลประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้
กรมสามัญศึกษา	8,976,900	1. ผลประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. หมดความจำเป็นเพราะดำเนินการไปแล้วในปีงบประมาณที่ผ่านมา
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	22,185,100	1. ผลประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ	86,539,900	ผลประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย	41,800	ปรับลดตามราคามาตรฐาน
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	18,980,000	หมดความจำเป็นเพราะดำเนินการไปแล้วในปีงบประมาณที่ผ่านมา
กรมการปกครอง	111,504,522	1. ผลประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
กรมที่ดิน	1,700,400	ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้
กรมโยธาธิการ	351,351,700	ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้
กรุงเทพมหานคร	87,158,100	1. ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. ปรับลดตามสัดส่วนเรื่องของค่าทดแทน
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	7,883,100	ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	98,120,000	มีการปรับแผนเรื่องเงินกู้
การประปาส่วนภูมิภาค	66,224,600	1. ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	2,115,200	ปรับลดในเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาต่อในต่างประเทศของบุคลากรกระทรวงเกษตรฯ จำนวน 37 คน ซึ่งปรากฏว่าจากการทบทวนงบประมาณล่าสุดมีนักศึกษาที่เรียนสำเร็จในระดับปริญญาเอก จำนวน 2 คน จึงสามารถปรับลดค่าใช้จ่ายที่ได้ตั้งรองรับไว้ในปี 2544
กรมส่งเสริมการเกษตร	102,025,200	ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
กรมชลประทาน	612,243,300	1. ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ 3. หมดความจำเป็นเพราะดำเนินการไปแล้วในปีที่ผ่านมา 4. ยกเลิกการดำเนินการเพราะติดปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือการขอใช้พื้นที่จาก สปท. 5. ปรับลดตามราคามาตรฐาน

ชื่อหน่วยงาน	จำนวนเงินที่ ปรับลด (บาท)	เหตุผลในการปรับลด
กรมปศุสัตว์	23,099,000	ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
กรมป่าไม้	6,593,200	ปรับลดเรื่องคอมพิวเตอร์และครุภัณฑ์ยานพาหนะที่ไม่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และปรับลดพื้นที่ปลูกป่า
กรมวิชาการเกษตร	1,573,600	1. ยกเลิกการดำเนินงานเพราะเป็นมติของ ค.ร.ม. ให้ถอนตัวจากการเป็นสมาชิกสมาคมพริกไทยระหว่างประเทศ 2. ปรับลดตามราคามาตรฐาน
กรมส่งเสริมสหกรณ์	502,000	1. ปรับลดตามราคามาตรฐาน 2. พ.ร.บ. ธนาकरสหกรณ์ยังไม่ผ่านการพิจารณาจากสภา
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	1,380,000	ปรับลดตามเกณฑ์
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	288,094,800	1. ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ 3. ปรับลดตามราคามาตรฐาน
กรมควบคุมโรคติดต่อ	28,432,000	ปรับลดตามหลักเกณฑ์และตามการทบทวนผลการดำเนินงานล่าสุดในปี 2543
กรมสุขภาพจิต	555,800	ปรับลดตามราคามาตรฐาน
กรมอนามัย	5,042,100	1. ปรับแผนการดำเนินงาน 2. ปรับลดตามราคามาตรฐาน
กรมการbinพาณิชย์	19,597,000	หมดความจำเป็นเพราะดำเนินการไปแล้วในปีที่ผ่านมา
กรมเจ้าท่า	43,524,500	1. ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ 2. ปรับลดตามราคาที่เคยดำเนินการ
กรมทางหลวง	959,413,000	1. ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ 3. หมดความจำเป็นเพราะดำเนินการไปแล้วในปีที่ผ่านมา 4. ปรับสัดส่วนเกี่ยวกับเรื่องเงินกู้
กรมอุตุนิยมวิทยา	600,000	ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การพาณิชย์นาวี	1,832,500	ปรับลดตามโครงการจ้างที่ปรึกษา
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	48,092,200	1. ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. ปรับลดตามราคามาตรฐาน
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	10,375,000	ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
มหาวิทยาลัยบูรพา	5,000,000	ผลการดำเนินงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
มหาวิทยาลัยแม่โจ้	71,000	ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	51,440,000	ผลการดำเนินงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้

ชื่อหน่วยงาน	จำนวนเงินที่ ปรับลด (บาท)	เหตุผลในการปรับลด
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ	509,000	ปรับลดตามราคามาตรฐาน
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	13,837,900	ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม	2,000	ปรับลดตามราคามาตรฐาน
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	7,371,500	ปรับลดในเรื่องการวิจัยเรื่องสัมมนาและค่าจัดงาน
กรมควบคุมมลพิษ	2,337,700	ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้
กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	45,470,700	1. ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. หมดความจำเป็น
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	3,020,000	ปรับลดตามราคามาตรฐาน
องค์การจัดการน้ำเสีย	1,081,700	1. ปรับลดตามราคามาตรฐาน 2. ปรับลดเงินอุดหนุนรายการค่าเช่าสำนักงาน
องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์ แห่งชาติ	83,801,300	ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	17,020,000	1. ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. หมดความจำเป็นเพราะดำเนินการไปแล้วในปีที่ผ่านมา
สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง ชาติ	22,720,000	ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	7,100,100	1. ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ 2. ปรับลดตามราคามาตรฐาน
องค์การรถไฟฟ้ามหานคร	71,520,000	1. ใช้เงินปี 2543 ที่กันไว้เบิกจ่ายเหลือมีไปในปี 2544 2. ปรับแผนการใช้เงินกู้ต่างประเทศ
องค์การสวนสัตว์	21,756,800	1. ผลการประกวดราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ 2. ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม	53,020,300	ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์	47,840,000	1. ผลการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ 2. หมดความจำเป็น
กรมการค้าภายใน	11,105,000	ปรับลดครุภัณฑ์บางรายการ
กรมโรงงานอุตสาหกรรม	32,972,600	1. ผลการดำเนินการดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ 2. ปรับลดตามราคาที่เคยจัดซื้อ

ที่มา: รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544

9.2 การมอบหมายให้สำนักงบประมาณไปปรับลดหลังเสร็จสิ้นการ พิจารณาในแต่ละหน่วยงาน

ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ต้องการจะปรับลดรายการใช้จ่ายใดๆ นั้น คณะกรรมการฯ จำเป็นจะต้องถามความเห็นของสำนักงบประมาณด้วยเสมอ นั่นก็คือ "ทุกวันนี้เราก็ต้องอาศัยว่าสำนักงบประมาณคุณว่าอย่างไร" ซึ่งสำนักงบประมาณโดยประเพณีก็ต้องปกป้องส่วนราชการต่างๆ "ไม่กล้าพูดอะไรมาก" (จาตุรนต์ ฉายแสง, รายงานการประชุมคณะกรรมการฯ คลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 21, 1 กุมภาพันธ์ 2532: 4/3) หรือแม้กระทั่งในกรณีที่กรรมการฯ ผู้หนึ่งผู้ใดเห็นควรให้ปรับลดงบประมาณรายการใดรายการหนึ่ง แต่เสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการฯ ไม่เห็นด้วย ในขณะที่เดียวกันกรรมการฯ ผู้นั้นก็ไม่ต้องถามความเห็นไว้ คณะกรรมการฯ จะใช้วิธีมอบหมายให้สำนักงบประมาณไปหารือกับหน่วยงานนั้นๆ เพื่อพิจารณาปรับลดงบประมาณมา

ครั้งหนึ่ง บรรหาร ศิลปอาชา เคยกล่าวถึงแนวทางการปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวว่า "การตัดมันต้องมีเหตุมีผลด้วย ถ้าไม่มีเหตุมีผลมันก็ตัดลำบาก แต่ที่นี้วิธีการมันมี ถ้าเราตัดไม่ได้ เราก็บอกไปทางสายกลางบอกว่า เขาจะบอกละเมื่อหลายฝ่ายก็ยังมีความเห็นตัดได้ไม่ได้ ก็ยกให้สำนักงบประมาณไปปรับลดมาตามความเหมาะสม อันนี้ได้ทุกเรื่องเลย ได้มากน้อยต้องได้แน่ ตรงนี้ทำได้ และก็ทำมาอย่างนี้หลายสมัยเหมือนกัน นี่คือวิธีการปรับลดงบประมาณ" (2544) ในทำนองเดียวกัน จาตุรนต์ ฉายแสง ให้ความเห็นที่ "เดี๋ยวนี้พอบอกว่าใช้คำว่า 'ตัด' ก็บอกว่าไม่ได้ เดี่ยวจะกระทบความรู้สึกของข้าราชการ ต้องใช้คำว่า 'ปรับลด' ปรับลดก็คือพูดๆ กันไปแล้ว สำนักงบประมาณไปดูกันเอง เพราะฉะนั้นในความหมายของผมก็คือว่า นี่คือไม่ได้ทำอะไรเลย" (2543) นั่นก็คือ หากคณะกรรมการฯ จะปรับลดงบประมาณ คณะกรรมการฯ ก็ต้องให้สิทธิแก่สำนักงบประมาณเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย

จากการสัมภาษณ์อดีตกรรมการฯ 10 สมัยท่านหนึ่งทำให้ทราบว่า ธรรมเนียมปฏิบัติในการให้สำนักงบประมาณไปปรับลดงบประมาณนั้นเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้นมาโดยตลอดในประวัติศาสตร์กระบวนการงบประมาณไทย นอกจากนี้จากการศึกษายังพบปรากฏการณ์อันน่าสนใจที่เกิดขึ้นก็คือ คณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2545 ไม่มีการปรับลดงบประมาณด้วยตนเองเลย หากแต่ทุกรายการที่มีการปรับลดนั้นเป็นการตัดสินใจของสำนักงบประมาณทั้งสิ้น เช่นเดียวกับที่ ส.ส. ท่านหนึ่งให้ความเห็นอันน่าสนใจว่า "บทบาทของกรรมการฯ ก็ไม่มีอะไรมาก บทบาทสูงสุดอยู่ที่สำนักงบฯ เพราะสำนักงบฯ เป็นกองการเลขฯ ของกรรมการฯ ตัดก่อนเข้า ตัดในกรรมการฯ หรือให้แปรญัตติหลังกรรมการฯ เป็นเรื่องของสำนักงบฯทั้งหมด ตลก!" (สัมภาษณ์ ส.ส. พรรคไทยรักไทย, 7 กันยายน 2544)

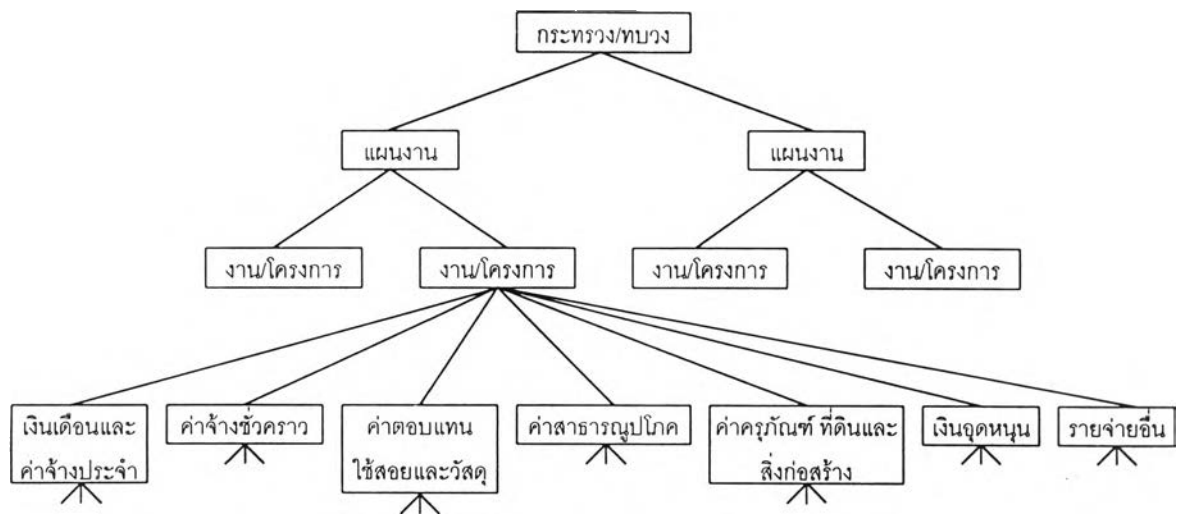
นอกจากนี้หลังจากที่ผ่านการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการฯ ไปแล้วก็เป็นที่ทราบกันดีว่า โดยธรรมเนียมปฏิบัติก็จะไม่มีการแก้ไขใดๆ เกิดขึ้นในการพิจารณา พ.ร.บ. งบประมาณในวาระที่ 2 สิ่งที่ย่อมชี้ให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติของไทยแทบจะไม่มีบทบาทอะไรเลยในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ มีเพียงแต่ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีบทบาทและผูกขาดการผลิต "บริการทางด้านงบประมาณ" ไว้กับตน หรือหากจะกล่าวให้เจาะจงลงไปก็คือเป็นบทบาทของข้าราชการประจำ (โดยเฉพาะสำนักงบประมาณ) เกือบทั้งหมด

10. ธรรมเนียมปฏิบัติในการปรับลดงบประมาณของคณะกรรมการฯ

โดยทั่วไปแล้วการอภิปรายในที่ประชุมของคณะกรรมการฯ จะไม่ได้เป็นการซักถามในลักษณะแผนงาน งาน หรือโครงการในภาพรวมทั้งหมด ตัวอย่างเช่น การซักถามถึงผลประโยชน์รวมของโครงการนั้นๆ ว่าจะมีผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลที่วางไว้มากน้อยเพียงใด หรืออาจจะเป็นการซักถามว่าหน่วยราชการได้แปลงนโยบายออกมาเป็นแผนปฏิบัติและมาตรการที่จะเอื้อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังที่แถลงไว้ในวาระที่ 1 นั้นได้อย่างเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ซึ่งหากพิจารณาเช่นนี้แล้วเมื่อกรรมการฯ เห็นสมควรจะตัดแผนงาน งาน/โครงการใด ที่ขาดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือนโยบายของรัฐบาลลง ก็สามารถตัดลดงบประมาณทั้งหมดของแผนงาน งาน/โครงการได้ โดยไม่ต้องเสียเวลาไปซักถามในรายละเอียดของงบประมาณในรายการต่างๆ ต่อไปแต่อย่างใด

ลักษณะของการซักถามจะเป็นการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อยทุกๆ รายการแสดงที่มาของวงเงิน สถานที่ที่จะใช้จ่าย เน้นความถูกต้องในการใช้จ่าย แต่ไม่ทราบว่าจะใช้จ่ายอย่างไรและทำไม แม้กระทั่งกรรมการฯ บางท่านเองถึงกับให้ความเห็นเกี่ยวกับการซักถามและอภิปรายงบประมาณเป็นรายการย่อยๆ ว่า "คือถ้าเขาขอแผนมานี้ ตามหน่วยงานนี้ ถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้นี้ ต้องให้ทั้งระบบ ถ้าไปตัดทุกระบบ เล็กๆ น้อยๆ ถ้าจะปรับก็ปรับระบบใหญ่ไปเลย ถ้าเป็นครุภัณฑ์ต่างๆ ถ้าไปปรับเรื่องเล็กๆ น้อยๆ แบบนี้ มันจะมีปัญหาทุกเรื่องเลยครับ" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 7/2543, 11 กรกฎาคม 2543: 11/5)

โดยปกติแล้วลำดับชั้นของงบประมาณจำแนกตามโครงสร้างแผนงานสามารถเรียงลำดับจากใหญ่ไปย่อยได้ดังนี้ ด้าน, สาขา, แผนงาน, แผนงานรอง, งาน/โครงการ, รายละเอียดจำแนกตามหมวดรายจ่าย อย่างไรก็ตามในงานศึกษานี้เป็นการศึกษาโดยอิงกับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยเหตุนี้ลำดับชั้นของงบประมาณจึงมีลักษณะตามแผนภูมิ



จากจารีตทางการคลังที่คณะกรรมการฯ มอบหมายให้สำนักงบประมาณเป็นผู้ไปปรับลดงบประมาณ ประกอบกับการที่กรมการฯ มีการชั่งถาและอภิปรายกันในรายละเอียด ดังนั้นโดยปกติแล้วผลการพิจารณาปรับลดของคณะกรรมการวิสามัญ จึงเป็นการปรับลดในระดับที่ลึกที่สุดของลำดับชั้นของงบประมาณ ดังเช่นตัวอย่างรายการปรับลดบางรายการของคณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ฉ. กรมป่าไม้

ก. แผนงานอนุรักษ์และพัฒนาศูนย์การธรรมชาติ

5. งานวิจัยการป่าไม้

ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ค่าก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค

(2) ค่าติดตั้งไฟฟ้า 2 แห่ง

ตั้งไว้ 177,200 บาท ปรับลดลง 200 บาท

ช. กรมวิชาการเกษตร

ก. แผนงานส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตร

1. งานบริหารทั่วไป

ครุภัณฑ์

ครุภัณฑ์สำนักงาน

(6) แก้อั๊กลมหมุนปรับระดับได้ 7 ตัว

ตั้งไว้ 6,900 บาท ปรับลดลง 600 บาท

ทบวงมหาวิทยาลัย

๗. มหาวิทยาลัยนเรศวร

๗. แผนงานวิจัยระดับอุดมศึกษา

2. งานบริหารการวิจัย

ค่าวัสดุ

วัสดุคอมพิวเตอร์

ตั้งไว้ 1,300 บาท ปรับลดลง 200 บาท

จะเห็นได้ว่ารายการปรับลดข้างต้นเป็นการปรับลดที่มีลักษณะเป็นรายละเอียดปลีกย่อยเป็นอย่างมาก ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสิ่งนี้เป็นลักษณะทั่วไปของรายการปรับลดของคณะกรรมการ ปิงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2545 นั่นก็คือ ไม่มีการตัดงาน/โครงการใดๆ ออกไปเลยแม้แต่รายการเดียว ในที่นี้จะยกตัวอย่างกรณีของปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ซึ่งมีการปรับลดในรายละเอียดมากถึง 1,208 รายการ โดยที่รายการปรับลดส่วนใหญ่จะเป็นการปรับลดในรายการวัสดุคอมพิวเตอร์ และรายการครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ ซึ่งมีการปรับลดเป็นจำนวน 507 รายการ และ 150 รายการตามลำดับ นอกนั้นก็จะเป็นการปรับลดในรายการย่อยของค่าใช้จ่ายในหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง, รายการย่อยของค่าใช้จ่ายในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป, รายการย่อยของค่าใช้จ่ายในหมวดรายจ่ายอื่น, และรายการย่อยของค่าใช้จ่ายในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 6) ในขณะเดียวกันก็กลับไม่พบการปรับลดใดๆ เลย ที่เป็นการปรับลดหรือตัดงบประมาณทั้งแผนงาน งาน/โครงการ ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องและยาวนานในประวัติศาสตร์การพิจารณางบประมาณของไทย ดังเช่นที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เคยเสนอบทวิเคราะห์ไว้อย่างชัดเจน “การตัดทอนงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างถูกต้องว่า คณะกรรมาธิการงบประมาณฯ เน้นการตัดทอนรายจ่ายเป็นรายการ (Line Item) มากกว่าที่จะพิจารณาความเหมาะสมและความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณกับงาน/โครงการโดยส่วนรวม” (2531: 119)

ตารางที่ 6: รายการปรับลดงบประมาณของคณะกรรมการ ปิงบประมาณ พ.ศ. 2544

รายการใช้จ่าย		จำนวนที่ปรับลด (รายการ)	งบประมาณที่ปรับลดได้ (บาท)	
เงินเดือน		1	60,000,000	
ค่าวัสดุ	วัสดุคอมพิวเตอร์	507	36,168,200	
	วัสดุเวชภัณฑ์	3	33,001,400	
ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	ค่าครุภัณฑ์	ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์	150	111,898,600
		ครุภัณฑ์สำนักงาน	15	1,308,900
		ครุภัณฑ์การแพทย์	7	774,300
		ครุภัณฑ์วิทยาศาสตร์	12	10,492,700
		ครุภัณฑ์การเกษตร	3	21,200
		ครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่ง	4	19,110,800
		ครุภัณฑ์การศึกษา	31	3,835,100
		ครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ	2	81,000
		ครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่	2	23,000
		ครุภัณฑ์ประจำสถานีตำรวจ ตั้งใหม่	1	540,000
		ครุภัณฑ์อื่นๆ	5	48,758,400
	ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	ค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ และสิ่งก่อสร้างประกอบ	15	149,325,100
		ค่าก่อสร้างอาคารการศึกษา และสิ่งก่อสร้างประกอบ	44	400,140,500
		ค่าก่อสร้างอาคารสาธารณสุข และสิ่งก่อสร้างประกอบ	13	164,703,500
		ค่าก่อสร้างอาคารที่พักอาศัย และสิ่งก่อสร้างประกอบ	3	25,721,000
		ค่าก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค	18	72,930,800
		ค่าก่อสร้างแหล่งน้ำ	27	423,374,000
		ค่าก่อสร้างทางและสะพาน	37	1,114,825,700
		ค่าปรับปรุงแหล่งน้ำ	14	76,789,200
		ค่าปรับปรุงทางและสะพาน	3	46,663,000
ค่าปรับปรุงสิ่งก่อสร้างอื่น		9	27,397,500	
ค่าบูรณะและปรับปรุงทาง		6	99,386,000	
ค่าสำรวจออกแบบ		2	18,167,000	
ค่าก่อสร้างอื่นๆ		86	378,284,700	
ค่าควบคุมงาน	1	346,000		
ค่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา	1	3,328,000		
เงินอุดหนุน	เงินอุดหนุนทั่วไป	100	126,974,500	
	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	36	143,222,422	
รายจ่ายอื่น		50	235,391,500	

ที่มา: ประมวลจากรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2544

จากธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้นสามารถกล่าวได้ว่าคณะกรรมการกิจการฯ แปรสภาพตัวเองจาก “ผู้พิจารณาความเหมาะสมของการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวม” กลายเป็นเพียง “พนักงานตรวจเช็คราคาสินค้า” เท่านั้น นั่นก็คือคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เพียงเข้ามาดูว่ารายการใช้จ่ายปลีกย่อยต่างๆ นั้นมีการตั้งงบประมาณไว้สูงเกินไปหรือไม่ หากมีการตั้งงบประมาณไว้สูงเกินไป คณะกรรมการฯ ก็จะปรับลดงบประมาณลงให้เหมาะสมกับราคาในตลาด ด้วยเหตุนี้จึงสังเกตได้ว่ารายการใช้จ่ายเกือบทั้งหมดของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณจึงยังคงอยู่ แม้แต่รายการย่อยๆ ก็ไม่มีการตัดรายการออก เป็นเพียงการปรับราคาลงให้เหมาะสมเท่านั้น

จาตุรนต์ ฉายแสง เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างน่ารับฟังอย่างน้อย 2 วาระว่า ในการปรับลดงบประมาณนั้น “ไม่มี concept เรื่องการตัดงบประมาณในเชิงนโยบาย จะ allocate ไปที่ไหน เพราะอะไร ชาวบ้านยังยากจนอยู่ ด้านนั้นด้านนี้ จะต้องตัดอันนี้เพื่อไปทำอันนั้น ไม่ใช่! แค่ว่าเพียงมาเปิดหน้านั้นหน้านี้ดูว่า เครื่องฉายสไลด์หน้านั้นของกรมนี้ทำไม่มัน 80,000 ใสนี้ทำไม่มัน 65,000 อย่างนี้เป็นต้น พูดอยู่อย่างนี้ มันเป็นพนักงานอะไรซักอย่าง ซึ่งผมรับไม่ได้” (2543) และ “ท่านกำลังจะใช้สภาผู้แทนหรือใช้ ส.ส. ซึ่งไปเป็นกรรมาธิการงบประมาณนั้นให้มีหน้าที่เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ประหยัดงบประมาณในรายละเอียดเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้มีส่วนกำหนดเลยว่าประเทศไทยจะพัฒนากันไปทางไหน จะจัดสรรงบประมาณซึ่งเป็นทรัพยากรของชาติไปในทางไหนมากกว่ากัน ทางอุตสาหกรรมมากหรือทางเกษตรมาก ไปทำไฟฟ้า ไปทำถนนหนทาง หรือว่าจะมาทำทางด่วนกันในเมืองฯ อันนี้เป็นจุดสำคัญของการพิจารณางบประมาณ” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 14/31 สมัยสามัญ, 6 ตุลาคม 2531: 453)

ในการทำงานเกี่ยวกับที่อดีตกรรมาธิการฯ ซึ่งคร่ำหวอดอยู่กับกระบวนการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติก็มีความเห็นไม่แตกต่างกันนั่นก็คือ “ไม่ใช่มาบอกว่าโตะตัวนี้คุณสร้างเท่าไร โตะตัวนี้ 10 บาท ใสนี้เรื่องอย่างนั้น ไม่ใช่เรื่องที่จะมาพิจารณากันในลักษณะไปสู่เป้าหมายตรงนี้ เพราะโตะ 5 บาท หรือ 10 บาท มันเป็นเรื่องวิธีการที่จะทำให้ไถ่การซื้อนั้น มันต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของการซื้อว่า มีระเบียบพัสดุในการที่จะซื้อครุภัณฑ์อย่างนั้นครุภัณฑ์อย่างนี้ ใสนั้นมันเป็นส่วนที่จะต้องควบคุมด้วยระบบหรือวิธีการอย่างอื่น มันไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการที่จะจัดสรรงบประมาณ การที่จะจัดสรรงบประมาณไปสู่เป้าหมายมันเป็นเรื่องกว้าง การที่จะใช้เงินก่อนนั้นก่อนนี้ไปทำตัวนี้เราพิสูจน์ได้ว่า มันจะได้ผลยังไง หรือมีเหตุผลที่จะสนับสนุนว่า งานที่กำหนดเป้าหมายนั้น มีสิ่งนี้แล้วมันจะสำเร็จเพราะอะไร มันก็ไม่เกี่ยวข้องกันกับรายละเอียดหุ้มนิยม การคุมว่าซื้อแพงซื้อถูก มันมีระบบอื่นควบคุมอยู่แล้ว เราก็ต้องไปว่าที่ระบบนั้นว่าระบบนั้นควรจะมีประสิทธิภาพอย่างไร... ..เรื่องที่เกี่ยวข้องว่า ไปดูว่ามันแพงไปถูกไปเนี่ย มันมีเจ้าหน้าที่อีกด้านเค้าทำอยู่แล้ว มันไม่

จำเป็นจะต้องมาทำที่ในกรรมาธิกรรบบประมาณ มันจะเสียเวลาไปเปล่าๆ” (สัมภาษณ์อดีตรกรรมาธิกรรฯ 10 สมัย, 18 กันยายน 2544)

นอกจากเรื่องลักษณะการปรับลดงบประมาณของคณะกรรมาธิกรรฯ แล้ว สิ่งที่เป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งก็คือ “เหตุผลในการปรับลดงบประมาณ” กล่าวคือ ความพยายามของผู้วิจัยในการที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการปรับลดงบประมาณในแต่ละรายการนั้นก็ต้องประสบกับความยากลำบากจนแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย ทั้งนี้เพราะนอกจากเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมาธิกรรฯ (ซึ่งก็คือการถอดเทปสิ่งที่พูดกันในที่ประชุม) แล้ว ไม่พบว่ามีเอกสารอื่นใดอีกที่จะระบุถึงเหตุผลของการปรับลดงบประมาณเอาไว้ สิ่งนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของเอกสารต่างๆ ในกระบวนการงบประมาณไทยที่จะระบุเพียงว่า งบประมาณแต่ละรายการนั้นได้ถูกปรับลดลงเป็นจำนวนเท่าไร โดยไม่เคยมีการระบุว่าเป็นการปรับลดด้วยสาเหตุใด ดังนั้นหากใครก็ตามที่ต้องการจะทราบถึงเหตุผลในการปรับลดงบประมาณก็ต้องไปอ่านเอาเองจากรายงานการประชุมของคณะกรรมาธิกรรฯ ซึ่งมีจำนวนปีละประมาณ 6,000 หน้า (ตัวอย่างเช่น รายงานการประชุมของคณะกรรมาธิกรรฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 มีความหนาทั้งหมด 6,510 หน้า) นอกจากนี้แล้วรายงานการประชุมดังกล่าวยังถูกถือว่าเป็นความลับซึ่งประชาชนทั่วไปยังไม่สามารถรับรู้ได้อีกด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมิใช่เรื่องแปลกที่สาธารณชนไทยจะไม่เคยมีโอกาสดูรับรู้เลยว่า กรรมาธิกรรงบประมาณฯ ซึ่งถือได้ว่าทำหน้าที่แทนพวกเขา ได้ทำการปรับลดงบประมาณในรายการต่างๆ ด้วยเหตุผลใด และเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอหรือไม่อย่างไร ธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งส่งเสริมความไร้เหตุผลเช่นนี้ยังรวมไปถึงการพิจารณาปรับเพิ่มงบประมาณของคณะกรรมาธิกรรฯ อีกด้วย ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นอับลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกระบวนการงบประมาณไทย และถือได้ว่าเป็นกติกาด้อยคุณภาพ (Inferior Institutions) เพราะเป็นกติกาดที่ส่งเสริมให้เกิดการผูกขาดสารสนเทศในกระบวนการงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ยังส่งผลในทางเกื้อกูลให้ตัวละครทางการเมืองต่างๆ สามารถประพฤติในทางที่มีขอบได้โดยง่าย

นอกจากนี้ จากการศึกษารายการปรับลดงบประมาณของคณะกรรมาธิกรรฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2545 ยังพบว่าธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งคณะกรรมาธิกรรฯ ทำหน้าที่เป็นเพียง “พนักงานตรวจเช็คราคาสินค้า” ได้ฝังรากหยั่งลึกอยู่ในกระบวนการงบประมาณของไทยและทำให้ผลการปรับลดงบประมาณในแต่ละปีมีรายการปรับลดซึ่งเป็นรายละเอียดจำนวนมากมาย จากข้อจำกัดดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมที่จะนำรายการปรับลดทั้งหมดมาแสดงในงานศึกษานี้ ในที่นี้จึงแสดงเพียงรายการปรับลดจำแนกตามหน่วยงานราชการดังแสดงไว้ในภาคผนวก จ.

โดยทั่วไปแล้วผลการปรับลดงบประมาณในแต่ละปีนั้น ทุกๆ หน่วยงานราชการต่างก็ถูกปรับลดงบประมาณลงอย่างทั่วถึงทุกหน่วยงาน (ดูภาคผนวก จ.) โดยเป็นการกระจายกันไป

ตามรายการใช้จ่ายปลีกย่อยที่สามารถปรับลดได้ นอกจากนี้ยังพบว่า รายการที่คณะกรรมการกิจการฯ นิยมปรับลดงบประมาณก็คือ รายการที่อยู่ในหมวดวัสดุ (แต่ละรายการจะเป็นจำนวนเงินน้อย แต่มีจำนวนรายการปรับลดมาก), หมวดครุภัณฑ์, หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งหน่วยราชการทุกๆ หน่วยต่างก็ต้องมีรายจ่ายในหมวดงบประมาณเหล่านี้อยู่แล้ว นั่นก็คือการที่แต่ละหน่วยราชการจะถูกปรับลดงบประมาณเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใดก็จะแปรผันตามจำนวนของรายจ่ายในหมวดงบประมาณเหล่านี้ที่หน่วยงานนั้นๆ มีอยู่

จากลักษณะดังกล่าวผลการปรับลดงบประมาณที่เกิดขึ้นจึงมิได้สื่อสารสนเทศใดๆ เกี่ยวกับทิศทางของงบประมาณที่คณะกรรมการกิจการฯ ต้องการจะเห็นและต้องการให้เป็น นั่นก็คือไม่ได้ชี้ถึงความเห็นของคณะกรรมการฯ ว่า งบประมาณรายจ่ายในด้าน/สาขา/แผนงาน/งาน/โครงการ ไດบ้างที่หมดความสำคัญ ไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และไม่สอดคล้องกับสภาวะสังคมเศรษฐกิจในปัจจุบัน และเมื่อไปดูรายการใช้จ่ายต่างๆ ในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ที่คณะกรรมการกิจการฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ก็พบว่ารายการต่างๆ ยังคงเดิมมิได้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่มีนัยสำคัญ

ข้อสังเกตที่พบจากการปรับลดของคณะกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2545 ก็คือ มีหน่วยราชการอยู่ 3 หน่วยที่ถูกปรับลดงบประมาณติดอันดับแรกๆ มาตลอดทุกปี นั่นก็คือ กรมทางหลวง, กรมชลประทาน, และกรมโยธาธิการ อย่างไรก็ตามสิ่งนี้ก็ได้ให้สารสนเทศเกี่ยวกับทิศทางของงบประมาณว่า คณะกรรมการกิจการฯ งบประมาณฯ ไม่เห็นความสำคัญของ 3 หน่วยงานดังกล่าว (ซึ่งเน้นการผลิตบริการสาธารณะเกี่ยวกับถนนและน้ำ) หากแต่เป็นเพราะว่า หน่วยงานเหล่านี้มีงบประมาณรายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (ซึ่งคณะกรรมการฯ นิยมปรับลด) เป็นมูลค่าสูงกว่าหน่วยงานอื่นๆ จึงถูกปรับลดงบประมาณมากกว่า

ธรรมเนียมปฏิบัติที่คณะกรรมการฯ ไม่สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงทิศทางการใช้จ่ายของงบประมาณได้ ย่อมเป็นผลสืบเนื่องจากการอบทงสถาบัน (Institutional Framework) เกี่ยวกับงบประมาณของไทยที่ให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้ผูกขาดการผลิต “บริการทางด้านงบประมาณ” ไว้แต่เพียงผู้เดียว และสิทธิในการผูกขาด (Monopoly Rights) นี้เองจึงทำให้สำนักงานงบประมาณมีอำนาจเหนือตลาดการเมือง กล่าวคือเมื่อสำนักงานงบประมาณทราบราคาในตลาดกำหนดมาให้ (ราคาในที่นี้ก็คือ รายได้ของรัฐบาลทั้งหมดที่ได้มาจากประชาชน) แล้ว ก็จะสามารถกำหนดปริมาณและคุณภาพของ “บริการทางด้านงบประมาณ” ที่ตนเองต้องการได้ ในประการสำคัญสารสนเทศที่ถูกผูกขาดไว้ย่อมไม่เอื้อกูลให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดปริมาณและคุณภาพของ “บริการทางด้านงบประมาณ” ได้ ดังที่ครั้งหนึ่ง จาตุรนต์ ฉายแสง เคยชี้ว่า “เมื่อสภามีอำนาจในการแปรญัตตินั้น เราสามารถแปรได้ และคำว่าแปรญัตติเราสามารถตัดได้ตั้งเยอะเยอะ เช่นเราตัดกรมตำรวจครึ่งกรม ที่นี้ตามรัฐธรรมนูญทำได้อยู่แล้ว เพียงแต่เรายังไม่

มีการทำกัน หรือว่าโครงการบางโครงการของกระทรวงมหาดไทยนี้ยกทั้งทั้งโครงการเลย นี่ก็ทำได้ ตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่เราไม่มีข้อมูล ไม่มีการติดตามที่ต่อเนื่องก็เลยไม่รับรู้อะไรเลย ไม่ได้รับรู้เท่าที่ควร” (รายงานการประชุมคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 21, 1 กุมภาพันธ์ 2532: 4/7 – 4/8)

นอกจากนี้การที่คณะกรรมการฯ ไม่สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงทิศทางการใช้จ่ายของงบประมาณได้ ยังเป็นผลมาจากการตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะเดียวกันก็ไม่เอื้อให้ ส.ส. เกิดความชำนาญในการพิจารณา ตลอดจนกระบวนการเลือกกรรมการฯ อันจำเป็นต้องใช้การทำข้อตกลง ประนีประนอมกันทางการเมือง และภายใต้กติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) เหล่านี้ย่อมเกื้อกูลให้ประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ต้องลดน้อยถอยลงกว่าที่ควรจะเป็น

11. ธรรมเนียมปฏิบัติในการปรับเพิ่มงบประมาณของคณะกรรมการฯ

หลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้ทำการปรับลดงบประมาณเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการฯ ต้องตัดสินใจว่า จะให้มีการปรับเพิ่มงบประมาณให้เท่ากับวงเงินที่สภาได้รับหลักการเอาไว้ในวาระที่ 1 หรือไม่ ซึ่งโดยจารีตทางการคลังของไทยนั้นคณะกรรมการฯ จะให้มีการปรับเพิ่มจนเท่ากับวงเงินที่ได้ปรับลดลงไป⁴

การปรับเพิ่มงบประมาณของคณะกรรมการฯ มีความแตกต่างจากการปรับลดงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ การปรับเพิ่มงบประมาณจะไม่มีผลกระทบกระจายในหน่วยงานต่างๆ มากเหมือนกับการปรับลดงบประมาณ โดยจะมีการปรับเพิ่มเพียงไม่กี่หน่วยงานเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการปรับเพิ่มงบประมาณนั้นคณะกรรมการฯ จะมีการกำหนดแนวทางที่ต้องการไว้ อย่างชัดเจนว่าต้องการจะเพิ่มงบประมาณให้แก่ แผนงาน งาน/โครงการลักษณะใด และด้วยเหตุที่คณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่มาจากผู้แทนราษฎรซึ่งมีวัตถุประสงค์พื้นฐานในการได้รับเลือกตั้งซ้ำอีกครั้ง (Reelection) ดังนั้นแนวทางที่คณะกรรมการฯ จะเลือกจึงต้องเป็นแนวทางที่เกื้อกูลต่อการเพิ่มพูนคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งของตน

ด้วยเหตุนี้จึงมิใช่เรื่องแปลกที่ในอดีตเคยมีข้อเสนอของกรรมการฯ ซึ่งเสนอวิธีการปรับเพิ่มงบประมาณเอาไว้ง่ายๆ ว่า “ถ้าเงินเหลือเท่าไรเอามาองไว้ตรงนี้ แล้วกรรมการฯ

⁴ ยกเว้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ซึ่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงมีการปรับเพิ่มงบประมาณเพียงรายการเดียว นั่นก็คือ “ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายอันเนื่องมาจากอุทกภัย” ซึ่งตั้งไว้ในงบกลางจำนวน 2,684,982,547 บาท ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนในขณะนั้น

52 คน ก็หารเลย สมมติได้มาคนละ 10 ล้านบาท ท่าน__เอาไปให้มหาสารคาม 10 ล้าน สกลนคร ให้ไป 10 ล้าน อย่างนี้ผมว่าง่ายดี ต่อไปพวกเรายังมีความหวังอยู่ เอาเงินก้อนกองแล้วเฉลี่ยกันว่า ใครจะแปรเข้าในความคิดของผู้แทนราษฎรที่เห็นประโยชน์ ผมว่าอย่างนี้จะสบายใจกว่า ตอนนี้อย่างนี้ผ่านไปก่อน กองเงินแล้วหารกันเลย" (รายงานการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 48/2539, 6 สิงหาคม 2539: 4/5) วัตถุประสงค์พื้นฐานในการได้รับเลือกตั้งซ้ำอีกครั้งเป็นแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติว่า เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาปรับลดงบประมาณเสร็จแล้วก็จะมีการปรับเพิ่มงบประมาณให้แก่ "โครงการบ ส.ส." หรือที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า "ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาจังหวัดและกรุงเทพมหานคร" ซึ่งตั้งไว้ในงบกลาง (ดูภาคผนวก จ.) โดยที่การใช้จ่ายในโครงการดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ ส.ส. เป็นสำคัญ ซึ่งในอดีตเช่นเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2539, 2540 มีการปรับเพิ่มให้แก่ผู้แทนราษฎรทุกคนจำนวนคนละ 10 ล้านบาท (จาก ส.ส. 391 คน จึงเท่ากับปรับเพิ่มให้แก่โครงการบ ส.ส. ปีละ 3,910 ล้านบาท) โดยเพิ่มขึ้นจากที่มีการตั้งไว้ในงบปกติอยู่แล้วคนละ 20 ล้านบาท

โครงการบ ส.ส. นี้เป็นธุรกรรมการแลกเปลี่ยนเสียงอันแยกขาดที่เกิดขึ้นในตลาดการเมือง โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะขายคะแนนเสียง (vote) ของตนเพื่อการอนุมัติงบประมาณให้แก่ฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็จ่ายค่าคะแนนเสียงดังกล่าวด้วยการจัดบ ส.ส. ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นก็คือเป็นการเปิดโอกาสให้ ส.ส. มีสิทธิในการจัดสรรงบประมาณด้วย แม้กระทั่งอดีตกรรมการฯ ผู้คร่ำหวอดในกระบวนการงบประมาณก็วิเคราะห์ไว้ในทำนองเดียวกันว่า "มันไม่ควรจะมีสิทธิอย่างนี้มาตั้งแต่ต้นแล้ว แต่จะไปอาศัยการให้แบบนี้ เป็นเหมือนกับติดสินบนอย่างหนึ่ง เมื่อถึงตอนนั้น ส.ส. จะได้ผ่านงบประมาณง่ายขึ้น" (สัมภาษณ์อดีตกรรมการฯ 10 สมัย, 18 กันยายน 2544)

โดยหลักการแล้ว "โครงการบ ส.ส." มิใช่เรื่องเสียหาย การเรียกร้องและของงบประมาณไปพัฒนาท้องถิ่นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. อย่างถูกต้องโดยมีอาจปฏิเสธได้ อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ มีการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไปให้แก่พรรคพวกของตนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานรับเหมาต่างๆ ด้วยเหตุนี้ งบ ส.ส. จึงได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จนกระทั่งในที่สุด "โครงการบ ส.ส." ก็ได้ถูกยกเลิกไปตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา

โดยทั่วไปแล้ว แม้กระทั่งในช่วงที่ยังคงมี "โครงการบ ส.ส." อยู่ นั่น คณะกรรมการฯ ก็จะไม่นำเงินที่ปรับลดได้ทั้งหมดมาปรับเพิ่มให้แก่ "โครงการบ ส.ส." ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะกรรมการฯ ตระหนักดีว่าหากทำเช่นนั้นย่อมส่งผลเสียต่อการถูกต่อว่าจากสังคมอย่างรุนแรง นั่นก็คือ "ส่วนใหญ่เค้าจะไม่ทำกันใจครึ่ง มันจะนำเกลียดไป" (สัมภาษณ์อดีตกรรมการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544) และนอกจาก "โครงการบ ส.ส." แล้ว ธรรมเนียมปฏิบัติในอดีตของคณะกรรมการ

การฯ ก็มักจะวางแนวทางในการปรับเพิ่มงบประมาณเอาไว้สำหรับแผนงาน งาน/โครงการ ที่อยู่ใน 4 ด้านหลักๆ ก็คือ 1) น้ำ 2) ถนน 3) การศึกษา 4) สาธารณสุข แนวทางการปรับเพิ่มงบประมาณในรายการเช่นนี้ย่อมก่อประโยชน์ให้แก่พื้นที่ต่างๆ ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม อันมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับการเพิ่มพูนฐานเสียงให้แก่ผู้แทนราษฎร

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่ “โครงการบ. ส.ส.” ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว คณะกรรมาธิการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2543 ก็ได้เปลี่ยนไปจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ 6 หน่วยที่สำคัญ คือ 1) กรมชลประทาน 2) กรมทางหลวง 3) กรมโยธาธิการ 4) กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท (หรือสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท) 5) กรมสามัญศึกษา 6) การเคหะแห่งชาติ โดยที่งบประมาณที่ปรับเพิ่มให้แก่ 6 หน่วยงานนี้คิดเป็นสัดส่วนถึง 71% ของงบประมาณที่ปรับเพิ่มทั้งหมดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 (7,486 ล้านบาทจากทั้งหมด 10,500 ล้านบาท) และคิดเป็นสัดส่วนถึง 53% ของงบประมาณที่ปรับเพิ่มทั้งหมดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 (7,822 ล้านบาทจากทั้งหมด 14,844 ล้านบาท)

หลังจากนั้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ก็จะเป็นการเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆ เรียงตามลำดับดังนี้คือ 1) กรมการปกครอง 2) สำนักงานอัยการสูงสุด 3) กรุงเทพมหานคร 4) กรมโยธาธิการ 5) กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท 6) กรมชลประทาน ส่วนการเพิ่มงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ก็เรียงตามลำดับได้ดังนี้คือ 1) กรมโยธาธิการ 2) กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท 3) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 4) กรมชลประทาน 5) สำนักงานอัยการสูงสุด 6) กรมทางหลวง

หากพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2545 มีหน่วยงานหลักๆ อยู่ 3 หน่วยที่ได้รับการปรับเพิ่มงบประมาณเป็นอันดับแรกๆ มาโดยตลอดนั่นก็คือ กรมโยธาธิการ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมชลประทาน ซึ่งความพยายามในการปรับเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานเหล่านี้เป็นเรื่องที่เข้าใจได้ไม่ยาก ทั้งนี้เพราะสินค้าสาธารณะที่หน่วยงานเหล่านี้ผลิตขึ้น เป็นสินค้าซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ขึ้นอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมจับต้องได้ จึงส่งผลต่อคะแนนนิยมทางการเมืองได้ง่ายและรวดเร็ว ซึ่งอดีตกรรมาธิการฯ ท่านหนึ่งเคยอธิบายถึงธรรมเนียมปฏิบัติที่มีการเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานเหล่านี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า “มันมีวิธีการในการที่จะทำ แล้วทุกคนได้ผลประโยชน์ มันมีวิธีการ เราก็แจกจ่ายไป ทุกคนรู้ ส.ส. ทุกคนรู้ อย่างของ กทม. เนี่ยนะ งบประมาณก็จะไปอยู่ที่การเคหะ คุณจะสังเกตเห็นว่า การเคหะแปรภูตติดต่องบประมาณเพิ่มเติมได้ทุกปี นั่นก็คือ ส.ส. กทม. มีอยู่เยอะที่สุด 37 คน สมมติว่าคนละ 2 ล้าน ก็เท่าไรแล้ว ถ้าคนละ 5 ล้านก็เท่าไรแล้ว อย่างนี้เป็นต้น แล้วคุณไปดูที่เค้าเรียกแปรเพิ่มก็จะมีในโยธาฯ, กรมชลฯ, รพช. รพช. มันเป็นโครงการถนนเล็กๆ ถนนละ 1

กิโลฯ ค่าแจกได้หมด 500 คน 500 กิโลฯ นี่ยกตัวอย่าง" (สัมภาษณ์อดีตรองอธิการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544) (เรื่องการปรับเพิ่มงบประมาณนี้โปรดดูเพิ่มเติมในหัวข้อที่ 7 บทที่ 5)

ในบทที่ 4 นี้สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า สถาบันที่ไม่เป็นทางการมีวิวัฒนาการมาจากปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นซ้ำๆ กันจนกระทั่งก่อตัวเป็นบรรทัดฐานหรือธรรมเนียมปฏิบัติขึ้น ซึ่งสถาบันที่ไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่ส่งเสริมให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Information Imperfection) เท่านั้น หากยังมีลักษณะความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) อีกด้วย ดังเช่น ธรรมเนียมปฏิบัติในการตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญแทนที่จะเป็นคณะกรรมการสามัญ และการใช้คณะกรรมการเพียงชุดเดียวในการพิจารณารายรับรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ ประกอบกับการที่กรอบทางสถาบัน (Institutional Framework) เกี่ยวกับงบประมาณของไทยมีการผูกขาดสารสนเทศทั้งหมดไว้กับสำนักงานงบประมาณ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณใดๆ เลยที่เป็นของตนเอง หากแต่ต้องพึ่งพาอาศัยสารสนเทศจากสำนักงานงบประมาณทั้งสิ้น ลักษณะดังกล่าวย่อมเกื้อกูลให้ฝ่ายบริหาร (โดยเฉพาะข้าราชการประจำ) สามารถบิดเบือนสารสนเทศได้ง่าย ขณะเดียวกันการตัดสินใจใดๆ ในการปรับลดงบประมาณจึงเป็นการตัดสินใจของสำนักงานงบประมาณทั้งสิ้น ในที่สุดคณะกรรมการฯ จึงแปรสภาพตัวเองจาก "ผู้พิจารณาความเหมาะสมของการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวม" กลายเป็นเพียง "พนักงานตรวจเช็คราคาสินค้า" เท่านั้น ในขณะที่ธรรมเนียมปฏิบัติในการปรับเพิ่มงบประมาณก็จะยึดแนวทางในการผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลต่อคะแนนนิยมทางการเมืองได้ง่ายและรวดเร็ว

นอกจากนี้ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเองยังมีความพยายามในการผูกขาดสารสนเทศไว้กับตน ในแง่ของธรรมเนียมปฏิบัติที่ฝังรากลึกมาอย่างยาวนานในกระบวนการงบประมาณไทยซึ่งไม่เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานที่ของคณะกรรมการงบประมาณฯ ได้ อีกทั้งประชาชนยังไม่สามารถทราบถึงดุลพินิจในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงงบประมาณของกรรมาธิการฯ ในฐานะที่เป็นตัวแทนในการพิจารณางบประมาณแทนเขาได้ ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้ย่อมเกื้อกูลให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไป

ความไร้สมมาตรของสารสนเทศทั้งหมดที่เกิดขึ้นได้ลดทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบและอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อันจะส่งผลให้สวัสดิการของสังคมโดยส่วนรวมที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ในตลาดการอนุมัติงบประมาณย่อมต่ำกว่าที่ควรจะเป็น