

ชำแหละงบ63-ต้องแปรญัตติจุดไหน

รายงานพิเศษ

หลังจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2563 วาระแรก วงเงิน 3.2 ล้านล้านบาท ด้วยคะแนนเห็นด้วย 251 เสียง ไม่เห็นด้วย 0 เสียง งดออกเสียง 23 เสียง และไม่ลงคะแนน 1 เสียง

ขณะที่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและรมว.กลาโหม ยืนยันว่าจะน้อมรับคำแนะนำของทุกฝ่ายที่เสนอมา ปรับปรุงร่างพ.ร.บ.งบประมาณฯ

จากนั้นมีการตั้งคณะกรรมการธิการ(กมธ.)วิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพ.ร.บ.งบประมาณฯ 64 คน และวันที่ 8-9 ม.ค. 2563 สภาพิจารณาร่างพ.ร.บ.งบประมาณฯวาระที่ 2-3 หากไม่ผ่านสภารัฐบาลต้องลาออก หรือยุบสภา เลือกตั้งใหม่

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์

นักวิชาการอิสระด้านเศรษฐศาสตร์และการเมือง

การอภิปรายร่างพ.ร.บ.งบประมาณปี 2563 เป็นบรรยากาศที่มีความก้าวหน้า แตกต่างจากในอดีตที่มีเรื่องของวาทกรรม มีการใช้อารมณ์ ใช้ลูกเล่น เป็นการเมืองลักษณะคล้ายจำอวด

นอกจากนั้น เป็นอภิปรายที่เนื้อหาตรงประเด็น นำเสนอเพื่อให้เกิดศึกษากับประชาชน ชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่กำลังเกิดขึ้น เช่น มีการพูดว่าประเทศไทยจะรองรับความเปลี่ยนแปลงได้ขนาดไหน คิดว่าเป็นครั้งแรกที่เห็นการทำหน้าที่ในการให้การศึกษามากขึ้น

ที่เป็นสิ่งใหม่ คือถือเป็นคนแรกในประวัติศาสตร์ไทย ทั้งงบประมาณสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์และทิศทางของประเทศ โดยยุทธศาสตร์ 6 ประการ เป็นตัวตั้งซึ่งจะทำให้เราหลุดออกจากกับดักรายได้ปานกลาง จึงเป็นการวางยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง เพราะวางร่างงบประมาณต้องร้อยตามยุทธศาสตร์ ไม่ใช่ร้อยตามกระทรวง

ส่วนแง่ที่อยากวิจารณ์ คือ งบประมาณปี 2563 ตอบสนองข้อดีในเรื่องการแก้ปัญหาเศรษฐกิจโลก และเศรษฐกิจไทย ที่กำลังอยู่ในขาลง โดยร่างแบบขาดดุล แต่รัฐบาลอาจจะมองโลกในแง่ดีไปหน่อย สมมติฐานที่ตั้งงบไว้แบบขาดดุล เพราะคาดว่าเศรษฐกิจโลกจะฟื้นตัว โดยที่เศรษฐกิจไทยจะขยายตัวได้ประมาณ 3.5 เปอร์เซ็นต์

ผมคิดว่าเศรษฐกิจโลกยังประปราย และอาจเป็นปัญหาในอนาคต

ว่าหากเศรษฐกิจเป็นแบบนี้ที่การส่งออกติดลบ การขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำมาก หากปี



หน้าเศรษฐกิจไม่ได้เป็นไปตามที่รัฐบาลคาดการณ์ ผลที่จะเกิดขึ้นคือการขาดดุลงบประมาณตัวนี้จะต้องสูงขึ้น จะส่งผลกระทบต่อวินัยการเงิน การคลัง รัฐบาลจึงต้องติดตามสถานการณ์ตรงนี้ให้ชัด เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาด

และแม้ว่างบที่ตั้งไว้จะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 6 ประการ แต่หากดูเผินๆ เหมือนเป็นองครวม ถ้าดูจากได้ในก็มีปัญหา รวมถึงการไม่ได้เรียงลำดับความสำคัญให้ถูกต้อง

ข้อสำคัญคือการพัฒนาขีดความสามารถของการแข่งขัน เนื่องจากการหารายได้เป็นเรื่องสำคัญที่สุด จึงต้องปรับปรุงประสิทธิภาพทางการแข่งขันให้ดี ซึ่งยังไม่ได้นั้นในส่วนนี้

ส่วนการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการฯ ควรเพิ่มงบที่เกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร ขยายงบไปที่ส่วนภูมิภาค และเพิ่มงบให้กระจายไปยังส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

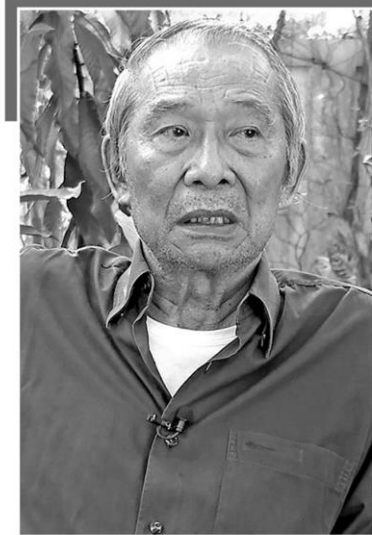
การแปรญัตติ ควรนำกลับไปสู่การเรียงลำดับ ที่สำคัญโลกมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาก การพัฒนาศักยภาพบุคลากรจึงมีความสำคัญ เพราะหากทำไม่ได้ทุกอย่างจะตกลงไปหมด

อย่างไรก็ตามเชื่อว่าการพิจารณาвање 2 และวาระ 3 ทางสะดวกแน่นอน ซึ่งฝ่ายค้านรู้ว่าถึงอย่างไรร่างพ.ร.บ.งบประมาณต้องผ่านความเห็นชอบ

แต่สิ่งที่ฝ่ายค้านจะได้คะแนนเสียง คือการใช้ช่วงแปรญัตติแสดงให้เห็นว่ากำลังต้องการช่วยประชาชน มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

ส่วนการชี้แจงข้อซักถาม คงต้องชมว่าพล.อ.ประยุทธ์ มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ควบคุมอารมณ์ได้ดี และคิดว่าทำการบ้านมาพอสมควร ส่วนรัฐมนตรีคนอื่นๆ บางคนตอบได้ดี แต่บางคนยังตอบไม่ตรงมากนัก

แต่ที่ทำการบ้านได้ดีมาก คือฝ่ายค้าน โดยเฉพาะกลุ่มคนหนุ่มสาว ถือเป็นมิติใหม่ของการเมืองไทย



อึ้งกวางค์ ปาณิกบุตร

นักวิชาการอิสระ

การอภิปรายถือว่าผิดปกติไปจากเดิม 'ไม่รู้จะ'ไรเกิดขึ้น กับผู้อภิปรายโดยเฉพาะฝ่ายค้าน ถึงเรียบง่าย งบประมาณ เป็นพ.ร.บ.ที่ทุกคนต้องสนใจ เนื่องจากเอาเงินภาษีของ ประชาชนมาเป็นงบประมาณ และ 5 ปีมานี้รัฐบาลมือเติบ ผู้ทุกปี เป็นหนี้ท่วมหัว

ฝ่ายค้านจึงควรอภิปรายว่า 1.ผลงานที่ผ่านมาในการ ใช้เงิน แต่ละกระทรวงมีจุดอ่อนและบกพร่องอย่างไร

2.งบมีการเกื้อหนุนอะไร โดยตรงกับสิ่งที่เป็นผล ประโยชน์ของประชาชนหรือไม่ ทั้งการศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การเกษตร ความยากจน

3.มีข้อมูลรายละเอียดจากข้อ 1 ข้อ 2 ที่ผู้อภิปรายได้

ทำการศึกษามาแล้วไหน เมื่อพูดแล้ว ทำให้ประชาชนเชื่อว่าเป็นผู้แทนจริงๆ เพราะถ้าส.ส.ไม่ทำการบ้าน มีข้อมูลน้อย โดยเฉพาะเรื่องประโยชน์ต่างๆ

และ4.การอภิปรายปรึกษาใครหรือไม่ มีเขียนมาแนะนำหรือไม่ เพื่อให้ได้ข้อมูลลึก สร้างความ น่าเชื่อมั่นให้กับตัวเอง แต่ครั้งนี้ไม่มีเลย

การอภิปรายครั้งนี้ทำให้เห็นว่าส.ส.พูดแต่งบประมาณตรงๆ ไม่มีการเจาะประเด็นลึก เป็นเพราะไม่รู้ หรือไม่ได้ศึกษา แต่ไม่น่าจะใช้การเกรงใจกัน น่าจะเป็นการเตรียมตัวไม่พร้อมมากกว่า เพราะฝ่ายค้าน มีหน้าที่ตีแผ่บงกชทั้งหลาย แต่เมื่อไม่มีอะไรใหม่ก็พูดแต่สิ่งที่เห็น ทั้งที่บงกชสูง ควรที่จะมีการแบ่ง เป็นกลุ่ม เรียงรายกระทรวงได้ แต่ไม่มี จึงเรียกว่าผิดปกติ

หรือคนรุ่นใหม่เห็นว่างบประมาณ ไม่สำคัญ ก็อภิปรายตามเนื้อผ้า ไม่มีการเตรียมตัว ขาดข้อมูล ไม่มี การปรึกษานักการเมืองรุ่นเก่า เพราะจะรู้จุดอ่อนของงบแต่ละตัวดี

ส่วนนายกฯ และรัฐมนตรีที่ชี้แจง ดูแล้ว หนูเลย พูดได้สบาย เขายังบอกว่าผมชินแล้วนะ ชี้แจงใน ภาพรวม อันไหนถูกก็บอก แต่ฝ่ายค้านไม่ตี ไม่ว่าจะเป็นงบพัฒนา งบลดแลกแจกแถม ที่ไม่ก่อ ประโยชน์ ทำให้นายกฯและรัฐมนตรีชี้แจงสบาย ไม่ค่อยมีปัญหาถึงขั้นกุมขมับ ต้องชี้แจงรายละเอียด มากนัก

ถ้าฝ่ายค้านไม่ตั้งบ ไม่หาจุดข้อบกพร่องมาตีให้ตรงประเด็น แสดงว่าของเขาตีหมด มีแต่พูดไปเรื่อยๆ

ส่วนในชั้นคณะกรรมการฯ คนที่เป็นกรรมาธิการต้องศึกษามาก่อน เช่น จำนวนรายหัวนักเรียน ที่เมื่อก่อนไปตรวจสอบว่ามีจำนวนเท่าไร และต้องรู้ก่อนว่าการศึกษาตกต่ำคืออะไร เมื่อไรจะเสมอ ภาค โรงเรียนมีได้หรือไม่ตำบลละแห่ง ทำไมข้าวราคาถูก หรือบงกชต้องฉีกปากไว้ที่กรมส่งเสริมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณ 29 เปอร์เซ็นของรายได้ งบกรมทางหลวง งบอุดหนุนทั่วไปหรืองบ อุดหนุนเฉพาะกิจ

สิ่งเหล่านี้ต้องศึกษาให้มากกว่างบของไทยเป็นอย่างไร ทำไมต้องไม่สมดุล ทำไมสมัยพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ สมดุลถึง 8 ปี ซึ่งคาดว่ากรรมาธิการปรับลดคงปรับได้บ้าง หากเป็นข้อตกลงกัน

จึงเห็นว่า ในวาระ 2 ที่จะต้องพิจารณาเป็นรายมาตรา ก็ต้องผ่าน ไม่ผ่านได้อย่างไร คนที่พูดว่า ไม่ผ่าน แสดงว่าไม่รู้เรื่อง

แต่ข้อให้ดูในวาระ 3 ที่ต้องลงมติทั้งฉบับอาจมีพลิกอีก มีงูเห่าเกิดขึ้น ถ้าค้างไม่สูงไปก็จึง เหมือนกัน เรียกว่าอาจจะต้องให้กล้วยหอมแทนกล้วยน้ำว้าก็ได้

ยุทธพร อิสระชัย

รองคณบดีรัฐศาสตร์ ม.สุโขทัยธรรมาธิราช

การอภิปรายในครั้งนี้ไม่ได้ออกนอกประเด็น เนื้อหาอยู่ในเรื่องงบประมาณล้วนๆ ในแง่ของฝ่ายค้านก็มีการพิจารณาว่ามีเกณฑ์อย่างไรในการที่จะอธิบายว่ารับหรือไม่รับร่างพ.ร.บ.งบประมาณ ซึ่งทำให้ประชาชนได้ผลประโยชน์ การใช้วิธีการโหวตแบบมีหลักเกณฑ์ หรือที่เรียกว่า



ธรรมาภิบาลทางการเมืองจะทำให้ภาพลักษณ์ของสภาดูดี ซึ่งครั้งนี้ประชาชนก็เกิดความเชื่อมั่นในการทำงานของสภาได้แม้ว่าฝ่ายค้านจะโหวตงดออกเสียงก็ตาม

ในขณะที่รัฐบาล ก็ชี้แจงใช้ได้แม้ว่า ส.ส.ส่วนหนึ่งเป็นหน้าใหม่ของพรรคหลัง

ประชารัฐ อาจยังไม่ค่อยชำนาญในเรื่องงาน สภาสักเท่าไร แต่ถือว่าใช้ได้ รวมทั้งนายกฯที่สามารถชี้แจงด้วยการไม่ค่อยจะมีอารมณ์ เหมือนกับที่ผ่านมา ถือเป็นการทำงานที่ยกระดับของสภา

ส่วนร่างกฎหมายฉบับนี้ยังคงให้น้ำหนักกับสิ่งที่เรียกว่างบกลางค่อนข้างสูงมาก ซึ่งครั้งนี้มีมากถึง 5.18 แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนถึง 16% จากงบประมาณทั้งหมด ซึ่งสัดส่วนที่เยอะขนาดนี้อาจเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดช่องว่างในการที่จะเกิดการทุจริตได้ทุกระดับตั้งแต่ระดับฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ หรือในพื้นที่

การใช้งบกลางจะเป็นงบบที่เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารได้นำเข้าไปใช้ได้ก่อนแล้วค่อยกลับมาแจ้งสภา จริงอยู่การใช้งบกลางจะทำให้เกิดการคล่องตัวในการทำงาน แต่อีกด้านหนึ่งก็เปิดช่องมีประเด็นนำไปสู่การทุจริตได้ ซึ่งเป็นจุดสำคัญที่สังคมจะต้องตามกันต่อ

สำหรับการอภิปรายของฝ่ายค้านก็ทำได้ดี มีการชี้ประเด็นในหลายหลายประเด็นที่น่าสนใจ เช่น งบกลาง งบกระทรวงการคลัง มีเหตุผลความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นการอภิปรายที่ตรงประเด็น

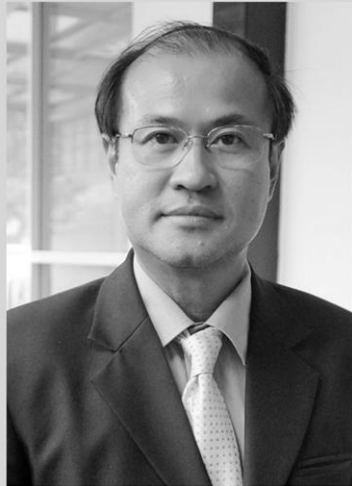
ส่วนในชั้นคณะกรรมการฯ มองว่าการแก้ไขอาจจะทำอะไรได้ไม่มากเหมือนครั้งที่แล้ว เพราะในรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 กำหนดไว้ว่ากระบวนการจัดท่างบประมาณจะต้องมีการแสดงให้เห็นถึงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายเงิน รวมถึงการต้องมีสัมฤทธิ์ผลเพื่อที่จะทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากงบประมาณเหล่านี้ และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปต่างๆ รวมทั้งต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง จึงไม่สามารถไปเพิ่มเติมอะไรได้

ที่ทำให้คงเป็นการปรับลดตามวินัยการเงินการคลังของภาครัฐและให้มีความสมดุลมากขึ้นหรือบ โหนที่ไม่จำเป็นก็อาจจะถูกนำออก

เชื่อว่าวาระที่ 2 และ 3 ผ่านแน่นอน เพราะรัฐบาลเสียงเกินกึ่งหนึ่ง 251 เสียง การที่จะทำให้งบประมาณนี้ไม่ผ่านก็ยากอยู่ ยิ่งเสียงของฝ่ายค้านเหมือนจะมีรอยร้าวเกิดขึ้นด้วย

พัฒนา เรือนใจดี

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ม.รามคำแหง



ภาพรวมการอภิปรายร่างพ.ร.บ.งบประมาณปี 2563 มองว่าระยะเวลาที่ใช้ในการประชุมสำคัญที่สุด ทั้งเวลาของฝ่ายค้านที่ใช้ในการอภิปรายตรวจสอบ และฝ่ายรัฐบาลที่ใช้ในการแถลงถ้อยคำน้อยเกินไป เมื่อเทียบกับเม็ดเงินและรายละเอียดโครงการต่างๆ

ประกอบกับการมี ส.ส.ใหม่จำนวนมาก ที่มีประสบการณ์ในการอภิปรายน้อย แต่ไม่นับรวม ส.ส. ที่เตรียมตัวมาเป็นอย่างดีจริงๆ ที่พอจกๆ เข้าประเด็น จะถูกนายชวน หลีกภัย ประธานสภาบอกว่าหมดเวลา ส่วนนี้เป็นเรื่องที่น่าเสียดายมาก จึงทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ได้ นำได้เนื้อหาที่ควร

โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 ที่กำหนด ว่าจะต้องแสดงที่มาของรายรับในส่วนนี้ฝ่ายค้านยังทำหน้าที่บกพร่องอยู่มาก เพราะไปมุ่งอภิปรายเรื่องงบกลางเป็นส่วนใหญ่ หากมีการชี้แจงและตรวจสอบมากๆ จะเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มองว่าเป็นการหลงประเด็นของฝ่ายค้าน เพราะส่วนหนึ่งคือ รัฐบาลตอบไม่ตรงคำถามที่ฝ่ายค้านถาม ส่วนประธานสภา ก็ไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านถามอีกทั้งครั้ง จึงกลายเป็นว่าประชาชนฟังรัฐบาลตอบไม่ตรงกับที่ฝ่ายค้านถาม ปัญหาที่มาจากรัฐบาลส่วนหนึ่ง ที่อาจจะไม่มีข้อมูลในสิ่งที่ฝ่ายค้านถาม หรือเจตนาจะไม่ตอบก็ไม่ทราบ ซึ่งชาวบ้านฟังดูก็รู้ว่าตอบไม่ตรงคำถามแน่นอน

ส่วนผลประเมินการอภิปรายของพล.อ.ประยุทธ์ และคณะรัฐมนตรี ขอให้คะแนน 5 เต็ม 10 คะแนน คือได้คาบเส้นพอดี โดยหักเรื่องการไม่แจ้งรายละเอียดที่มาของรายรับและมุ่งไปที่การสร้างใจความเชื่อใจในตัวท่าน ว่าไม่มีโกงกิน ไม่มีทุจริต มีอิสระขาด ซึ่งในทางวิชาการไม่สามารถนำตัวบุคคลหรือตำแหน่งมารับรองในเรื่องนี้ แต่จะต้องนำระบบการตรวจสอบไปตรวจสอบ มองว่าเป็นการชี้แจงแบบนามธรรมมากเกินไป

โดยเฉพาะงบทรงวงกลมใหม่ ที่ไม่ชี้แจงและให้รายละเอียด จึงทำให้ผู้ตรวจสอบตรวจสอบได้แค่ร่างพ.ร.บ.งบประมาณ ถือเป็นเรื่องน่าเสียดาย

การอภิปรายของฝ่ายค้าน สิ่งที่สำคัญต่อไปคือ การติดตามตรวจสอบในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ที่จะพิจารณาในรายละเอียด และแก้ไข โดยในชั้นคณะกรรมการฯจะเป็นส่วนสำคัญที่สุด ซึ่งต้องติดตามและเปรียบเทียบดูว่าการเปลี่ยนแปลงจากวาระที่ 1 ในจุดที่ฝ่ายค้านทางตั้งไว้หรือไม่

ส่วนจุดที่ควรแก้ไขในร่างพ.ร.บ.งบประมาณ ต้องมาดูกันว่าในกระทรวงที่สำคัญๆหรืองบประมาณที่จะจัดลงในโครงการสำคัญได้จัดลงอย่างทั่วถึงแล้วหรือยัง กระทรวงไหนมาก หรือน้อย โดยจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี