

บทความรับเชิญ

การทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของไทย

รศ.ดร.วนิดา สัจพันธ์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน ที่มีจุดเริ่มต้นมาจากยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาล ผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน เพื่อชี้ให้เห็นผลกระทบ ภาครัฐกิจเอกชน ภาคประชาชน และนักการเมือง เห็นถึงความเสียหายจากการสูญเสียเงินของประเทศไปเป็นจำนวนมหาศาล ทำให้รัฐเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง รัฐบาลทุกสมัยไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำของประชาชนไม่สามารถลดลงได้ นำไปสู่วงจรอุบาทว์ทางการเมือง และเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนเข้าใจรากเหง้าของปัญหา บทความนี้จึงแบ่งเป็น 4 ส่วน คือ (1) แนวคิดเชิงวิชาการ (2) แดนอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ (3) พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน (4) สรุป

1. แนวคิดเชิงวิชาการ

การทุจริตคอร์รัปชัน

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน ไว้ว่า หมายถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาของหลวงโดยใช้อำนาจหน้าที่ราชการ การอำนวยการประโยชน์แก่ผู้ให้สินบนเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ อันทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน Talisayon ได้กล่าวถึงการทุจริตคอร์รัปชันว่า จะเน้นการทุจริตคอร์รัปชันเฉพาะในภาครัฐเท่านั้น เพราะเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัว แม้ในสภาพความเป็นจริงภาคธุรกิจเอกชนก็มีส่วนร่วมในการทุจริตด้วย ทั้งนี้ในการทุจริตคอร์รัปชันทั้งผู้รับและผู้ให้ล้วนมีความผิดด้วยกันทั้งสิ้น (Talisayon, 1998) David H. Bayley ได้เขียนเรื่อง The Effect of Corruption in a Developing Nation ลงตีพิมพ์ในหนังสือ Political Corruption ของ Arnold J. Heidenheimer มีใจความตอนหนึ่งว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องธรรมดาของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย เพราะประชาชนในประเทศด้อยพัฒนามักจะถือว่า

การฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นส่วนประกอบในชีวิตประจำวัน ของข้าราชการจะขาดเสียมิได้ และบรรดาข้าราชการทั้งหลาย ก็มีความรู้สึกเช่นนั้นด้วย (Bayley, 1960) ส่วน Lawrence Stone เขียนใน “ทฤษฎีการปฏิวัติ” ว่า การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งของการปฏิวัติ (Stone, 1996: 168)

กระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

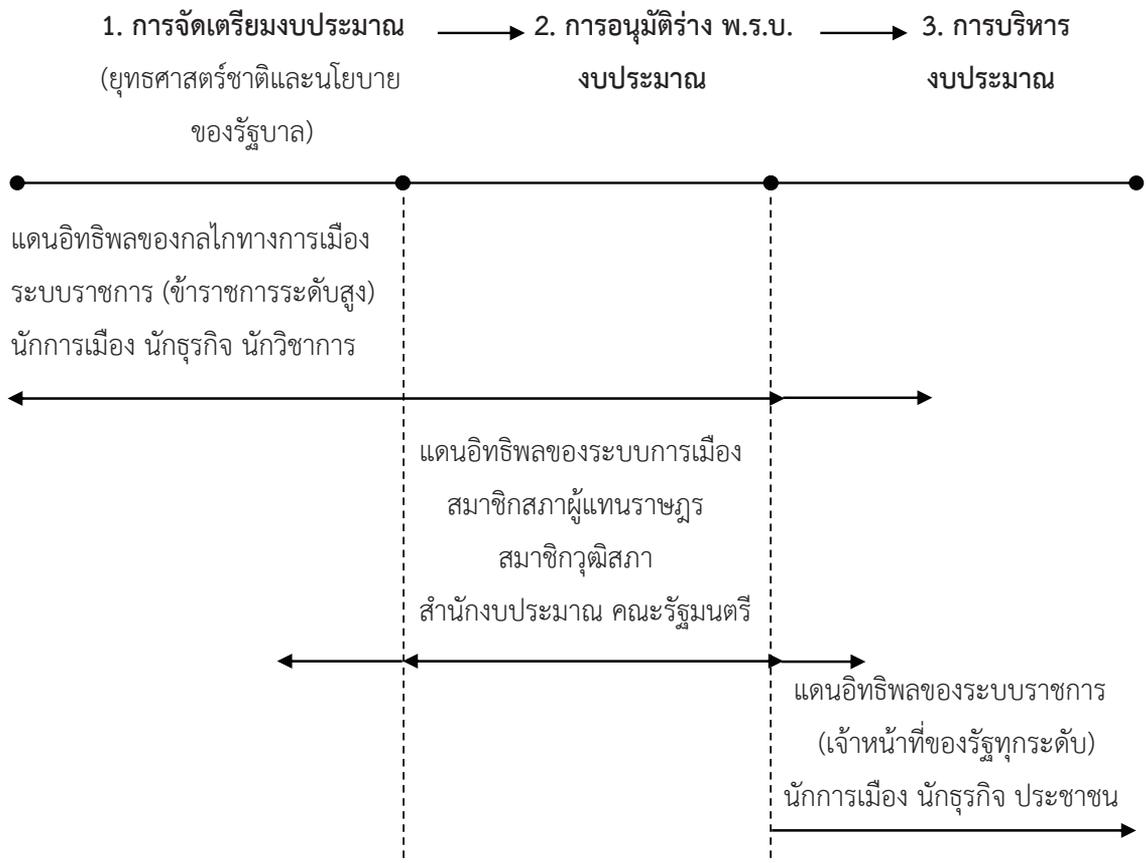
การจัดทำงบประมาณเป็นการกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินตามยุทธศาสตร์ชาติและตามนโยบายของรัฐบาล โดยกำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับกอง และหน่วยราชการ เพื่อมุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหา สอนองต่อความต้องการของประชาชน และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญรุ่งเรือง ให้ประชาชนพ้นจากความยากจนและความเหลื่อมล้ำ แสดงออกในรูปของตัวเงิน ฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาลและข้าราชการระดับสูง เป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปีล่วงหน้า 1 ปี

แล้วนำเสนอในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ คือ นักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลร่วมกันพิจารณานุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในรัฐสภา แล้วกำหนดออกมาเป็นกฎหมายให้ฝ่ายรัฐบาลนำไปบริหารประเทศ การบริหารงบประมาณโดยการจัดสรรงบประมาณให้กระทรวงต่างๆ และรัฐวิสาหกิจตามวงเงินที่ขอมมาและตามวงเงินที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติเพื่อนำไปใช้จ่ายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาล (วนิดา, 2561) ทั้งนี้การใช้จ่ายงบประมาณต้องมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่าและประหยัด สามารถพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง กระบวนการจัดทำงบประมาณที่สำคัญ ได้แก่ (1) การจัด

เตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) (2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) และ (3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) (Frank, 1964)

2. แคนอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณ

จากภาพข้างล่างนี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดทำงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) และขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)



ที่มา : ปรับปรุงจาก “กระบวนการตัดสินใจด้านการอนุมัติโครงการสาธารณะ การพิจารณาด้านการเมืองและเศรษฐศาสตร์” ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (2534)

กลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ กลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มประชาชน ตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ IMF และ World Bank ต่างก็มีบทบาทในกระบวนการจัดทำงบประมาณทั้งสิ้น หากกลุ่มใดมีอำนาจในการบริหารประเทศมากในขณะนั้น กลุ่มนั้นก็จะมีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ โดยจะมีการจัดสรรงบประมาณไปสู่กลุ่มของตนเองในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มที่มีบทบาทน้อยในการบริหารประเทศ

3. พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ

เป็นขั้นตอนการวางแผนการใช้จ่ายเงินล่วงหน้า และการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีล่วงหน้าของประเทศ โดยใช้ฐานงบประมาณรายจ่ายของปีที่ผ่านมาทำให้เกิดโอกาสของการทุจริตคอร์รัปชันจากแผนงานและโครงการที่เหลือนำไปเพราะหมดความจำเป็น ผู้มีบทบาทหน้าที่ในการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย สามารถเปลี่ยนแปลงรายการในแผนงานและโครงการเหล่านั้นได้โดยโอนเปลี่ยนแปลงไปใช้ในแผนงานและโครงการที่ง่ายต่อการทุจริตคอร์รัปชัน ยกตัวอย่างกรณี ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สั่งสอบสวนอธิบดีกรมอุทยาน ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่งเสริมการปลูกป่า ได้โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณบุคลากรปี พ.ศ. 2553 ที่เหลือจ่ายของสำนักบริหารกลาง กรมป่าไม้ จำนวน 108,375,100 บาท ไปดำเนินโครงการเพาะพันธุ์กล้าไม้ 53,000,000 กล้าไม้ เพื่อนำไปแจกให้ประชาชน หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน เมื่อมีผู้ร้องเรียนจึงถูกสอบสวนก็อ้างว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลและตนในฐานะเป็นผู้อำนวยการ ไม่สามารถทำได้ลำพังคนเดียว เป็นเรื่องของอธิบดีและรัฐมนตรีเพราะเป็นนโยบายส่วนกล้าไม้ที่นำไปปลูกก็เป็นเรื่องของหน่วยงาน ต้องมีทั้งตายและรอด ไม่อย่างนั้นเราคงไม่ปลูกป่ากันมาถึงทุกวันนี้ (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, 2561)

ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ

เป็นขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน (แบ่งขนมเค้ก) ระยะที่ 1 ข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในกระทรวงต่างๆ สำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้หน่วยราชการทั่วประเทศ โดยจะตัดลดหรือเพิ่มวงเงินที่ขอมาก็ได้ ทั้งนี้ต้องยึดยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ระยะที่ 2 นักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลในรัฐสภาร่วมกันพิจารณาอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและอนุมัติการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าให้กระทรวงต่างๆ นักการเมืองมักจะใช้อิทธิพลทางการเมืองอนุมัติงบประมาณเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ถึงแม้ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุว่า สามารถลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายได้ แต่เพิ่มวงเงินวงเงินงบประมาณรายจ่ายไม่ได้ แต่ก็ไม่สามารถที่จะบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารงบประมาณไว้ได้ครบถ้วนทุกประเด็น เช่น กรณีอนุมัติ โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ รัฐบาลกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชียมาสร้าง เดิมโครงการนี้อยู่ในนิคมอุตสาหกรรม แต่นักการเมืองใช้อิทธิพลย้ายไปก่อสร้างใกล้ชุมชนหาปลา โดยไม่ได้ทำประชาพิจารณ์หารือกับชุมชนในท้องถิ่น จึงได้รับการคัดค้านจากชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบมาตลอดระยะเวลา 8 ปีที่ก่อสร้าง เพราะโครงการนี้ไม่ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นการก่อสร้างที่เอื้อประโยชน์ให้พรรคพวกของนักการเมือง ในที่สุดต้องยุติการก่อสร้างทั้งที่ได้ทำการก่อสร้างเสร็จไปแล้วร้อยละ 95 ของการก่อสร้างทั้งหมด การระงับโครงการนี้ประเทศไทยต้องสูญเสียงบประมาณรายจ่ายไปทั้งหมด 30,000,000 บาท จากยอดรายจ่ายที่ตั้งไว้ทั้งหมด 35,000,000 บาท ทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณของประเทศไปเป็นจำนวนมหาศาล (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ.2545)

ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

กลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทสูงมาก สำนักงบประมาณสามารถตัดลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอเข้ามาได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจ

พิจารณารายละเอียด และยังมีอำนาจตามกฎหมายงบประมาณที่จะเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ในขั้นตอนนี้ส่วนราชการเป็นผู้ออกแบบครุภัณฑ์สิ่งก่อสร้างในโครงการต่างๆ และเป็นผู้คัดเลือกผู้เข้าดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเอง จึงมีโอกาสดำเนินการในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องได้ โดยใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ กลุ่มธุรกิจพยายามเข้าไปติดต่อกับส่วนราชการโดยเสนอผลประโยชน์ให้แก่ส่วนราชการ ยกตัวอย่างกรณี การทุจริตนมโรงเรียน มีการตั้งคณะกรรมการบริษัทจัดการนมโรงเรียนส่วนกลาง และผู้จัดการจังหวัด โดยคณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล แต่มีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณนมโรงเรียน จำนวน 60,000,000 บาท การบริหารงบประมาณนมโรงเรียนล้มเหลวเพราะเด็กนักเรียนได้ดื่มนมบูด กรณีนี้แสดงถึงความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายแต่รัฐบาลก็ไม่สามารถจัดการคอร์รัปชันในลักษณะนี้ได้ (หนังสือพิมพ์มติชน, 2545)

4. สรุป

การทุจริตคอร์รัปชันในมิติทางการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การก่อสร้างในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ และการให้สัมปทานกิจการสาธารณูปโภค จะเป็นการทุจริตที่มีความเสียหายมากที่สุด เพราะมีเม็ดเงินที่เกี่ยวข้องมากที่สุด เนื่องจากงบประมาณหรือทรัพยากรส่วนใหญ่ของชาติจะไปตกอยู่ในธุรกรรมส่วนนี้ ส่วนมิติทางสังคม การทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรมจะก่อให้เกิดความเสียหายมากที่สุด เพราะนำไปสู่การล่มสลายของระบบการเมือง การปกครองและการจัดระเบียบสังคมในประเทศ (ผาสุก, 2541) การรั่วไหลของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีเป็นจำนวนมหาศาล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการสกัดกั้นการรั่วไหลของงบประมาณให้ลดน้อยลง โดยอาศัยพลังประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณทุกขั้นตอน อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมตรวจสอบได้ ไม่ใช่ทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

- ไกรยุทธ์ ธีรตยาคินันท์. (2534). กระบวนการตัดสินใจด้านการอนุมัติโครงการ สาธารณะ การพิจารณาด้านการเมืองและเศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 มิถุนายน
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2541). การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย. รายงานการวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วนิดา สัจพันธ์. (2550). เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของไทย วิทยานิพนธ์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วนิดา สัจพันธ์. (2561). การบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- หนังสือพิมพ์รายวัน กรุงเทพธุรกิจ. ฉบับวันที่ 13 พฤษภาคม 2545.
- หนังสือพิมพ์รายวัน หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 19 พฤษภาคม 2545.
- หนังสือพิมพ์รายวัน ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 18 มิถุนายน 2561.

References

- Baley, David H. (1960). The Effects Corruption in a Developing Nation. (1960) Western Politer Quarterly. Xix Brussels: International Institute of Administrative Science. P. 18
- Frank P. Sherwood. (1964). The Management Approach to Budgeting.
- Lowrence Ston. (1968). The Theory of Revolution. World Politics, Vol. Xvii, No.2
- Talisayon Serafin. (1998). Relevance of the Values in the management of Corruption.