

บทที่ ๖

การควบคุมรัฐบาลโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในบทนี้ จะได้พิจารณาศึกษา เปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๑๘, ๒๔๑๙* และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในการควบคุมรัฐบาลโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล จะได้พิจารณาในแง่ของการอภิปรายควบคุมหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่เสนอในแต่ละสภา จะได้พิจารณาบทบาทในการแปรญัตติของสมาชิกสภา และจะได้พิจารณาองค์ประกอบและบทบาทของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ตลอดจนพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการและความพยายามในการควบคุมงบประมาณของสมาชิกสภา กับมติของคณะกรรมการ หรือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๑๘, ๒๔๒๐ และ ๒๔๒๑ จากที่รัฐบาลได้เสนอมา โดยจะพิจารณาพอสังเขป ดังนี้ -

ความสำคัญในการควบคุมรัฐบาลโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

การควบคุมรัฐบาลอีกรูปแบบหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันโดยตรงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ก็คือการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับได้กำหนดไว้ว่า งบประมาณประจำปีจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น จึงเป็นโอกาสของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะเข้าควบคุมการใช้จ่ายเงิน

* ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๒๐ ได้พิจารณาเสร็จแล้วในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๑๘ แต่ยังมีได้มีการประกาศใช้ ก็เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้น ในขณะที่วุฒิสภากำลังพิจารณาบทร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๖ แทน โดยมีเนื้อหาส่วนใหญ่เหมือนกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๒๐. ที่ได้พิจารณาแล้ว

ของรัฐบาล และเนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะต้องกระทำให้เสร็จภายในระยะเวลาอันจำกัด เพื่อให้ประกาศใช้ทันปีงบประมาณต่อไป ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาล เพราะสามารถที่จะหน่วงเหนี่ยวการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ได้^๑ หรืออาจจะไม่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น ซึ่งจะมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกไปหรือเกิดการยุบสภา

จากเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ทำให้ฝ่ายสมาชิกสภาฯ มีอำนาจที่จะต่อรองและเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณตามที่สมาชิกส่วนใหญ่ของสภาฯ ต้องการ ดังเช่น กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณยังไม่สามารถผ่านสภาฯ ไปได้ ในระหว่างเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ สมาชิกพรรคสหประชาไทยกลุ่มหนึ่งได้ยื่นเงื่อนไขให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้พวกตน จังหวัดละ ๔ ล้านบาท โดยชู้ว่าถ้าไม่กระทำตามที่เรียกร้อง ก็จะไม่ลงคะแนนสนับสนุนรัฐบาลในวาระที่สาม ก่อนหน้าที่จะมีการเรียกร้องงบประมาณจังหวัดนี้ สมาชิกพรรคสหประชาไทยได้แสดงเค้าวให้เห็นว่า มีพลังต่อรองกับรัฐบาลได้ โดยการลงคะแนนเสียงให้พรรคฝ่ายค้าน เข้าไปมีที่นั่งในกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ๑๓ ใน ๑๔ ที่นั่ง ของกรรมาธิการส่วนที่มาจาก การเลือกในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐบาลจึงตัดสินใจแก้ไขสถานการณ์ โดยการรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งทำให้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีเสียงฝ่าย

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒" (รายงานการวิจัยเสนอต่อสาขาวิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๒๐), หน้า ๑๐๔.

รัฐบาล ถึง ๑๒๕ ที่นั่ง จากที่นั่งทั้งหมดในสภาฯ ๒๑๙ ที่นั่ง และสามารถคุมเสียงวุฒิสภาไว้ได้
ทั้งหมดต้องสิ้นสุดลงด้วย ^๑

อย่างไรก็ตาม การท้วงเทรี่ยวการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในสภาผู้แทน
ราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ จะกระทำได้นานเหมือนเช่นในอดีต
ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประ-
มาณให้เสร็จภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร มิฉะนั้น
ก็ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอต่อวุฒิสภาต่อไป^๒

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี ถือได้ว่าเป็นภาพสะท้อนนโยบายของรัฐบาล
ที่ได้แถลงไว้ต่อสภาฯ ดังนั้น จึงถูกควบคุมเป็นพิเศษ ดังจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และคณะกรรมการวิสามัญที่สภาตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของแต่ละปีได้
ใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณอย่างละเอียดถี่ถ้วน นอกจากนี้ยังมีสมาชิก
สภาฯ เสนอคำแปรญัตติเพื่อขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก ดังจะได้
พิจารณาเปรียบเทียบการควบคุมงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔, ๒๕๑๕ และสภา
ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินต่อไป

^๑ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๔-๑๑๒.

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗, มาตรา ๑๕๔.

ตารางที่ ๓๒

แสดงการเปรียบเทียบการใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙

วาระที่	สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘	สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙	สภาปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙
วาระที่ ๑ (ขั้นรับหลักการ)	๑๓ ช.ม. ๒๐ นาที	๑๑ ช.ม. ๑๑ นาที	๗ ช.ม. ๓๐ นาที
วาระที่ ๒ (เรียงตาม มาตรา)			
ขั้นกรรมาธิการ	๑๘๖ ช.ม. ๑๕ นาที	๒๑๙ ช.ม.	๑๖๙ ช.ม. ๙ นาที
พิจารณาในสภา	๕๕ ช.ม. ๑๐ นาที	๒๑ ช.ม. ๔๔ นาที	๙ ช.ม. ๕๐ นาที
วาระที่ ๓ (ไม่มีการ อภิปราย)	-	-	-
รวมเวลา	๒๕๔ ช.ม. ๔๕ นาที	๒๕๑ ช.ม. ๕๕ นาที	๑๘๖ ช.ม. ๑๙ นาที

ที่มา : ๑) กองกรรมาธิการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑".

การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระแรก

ในวาระรับหลักการนี้ จะได้พิจารณาศึกษา เปรียบเทียบการควบคุมงบประมาณด้านต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๒๕๑๙ โดยจะพิจารณาว่างบประมาณด้านใดที่สมาชิกของแต่ละสภา คัดค้านหรือ เสนอแนะให้มีการตัดทอนและเพิ่มเติม เพื่อที่จะได้ทราบว่างบประมาณด้านใดที่สมาชิกสภา เน้นการควบคุมเป็นพิเศษ ดังรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙
ในวาระที่ ๑ (ขึ้นรับหลักการ) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้น ได้มีสมาชิกสภา อภิปรายคัดค้านสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติพอสังเขปดังนี้

๑. ที่มาของรายได้ซึ่งรัฐบาลจะนำมาใช้จ่ายในงบประมาณ

ก. รัฐบาลจะหารายได้จากภาษีอากรเป็นจำนวนเงิน ๔๑,๖๓๒ ล้านบาท ส่วนหนึ่งจะเป็นภาษีทางตรง จำนวน ๘,๗๐๐ ล้านบาท ส่วนอีก ๓๑,๙๓๒ ล้านบาทนั้น จะเป็นภาษีทางอ้อมนั้น สมาชิกพรรคฝ่ายค้านมีความเห็นว่า รายได้ของรัฐที่มาจากภาษีทางอ้อม ซึ่งมีอัตราสูงถึง ๗๗ เปอร์เซ็นต์ ของรายได้จากภาษีอากรนี้ จะมีผลให้เกิดการผลักรถภาษีโดยพ่อค้าจะผลักรถภาษีทางอ้อมไปสู่ประชาชนผู้บริโภคโดยตรง อันจะทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยต้องแบกรับภาระภาษี ดังนั้นการหารายได้ของรัฐบาลด้วยการเก็บภาษีทางอ้อม จึงมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากจนโดยตรง ดังคำอภิปรายของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน

๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๑/๒๕๑๙ (สามัญสมัยที่สอง), "วันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๙, หน้า ๔๕-๔๗. และ โปรดดูรายละเอียดของการอภิปรายในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ ของนายดำรง ลัทธพิพัฒน์, หน้า ๘๗, นายเสวตร เปี่ยมพงษ์สานต์, หน้า ๖๓-๖๔ และนายขุนทอง ภูวิหะเดือน, หน้า ๒๒๑-๒๒๒ นางอุทร ทองน้อย, หน้า ๑๑๗.

"... ย่อมเป็นที่ทราบดีว่าภาษีทางอ้อมนั้น ไม่ใช่ภาษีที่เก็บตามความสามารถของบุคคลแต่ละคน เพราะฉะนั้น เมื่อคนจะต้องใช้เครื่องอุปโภคบริโภคและบริการต่างๆ ในการประทังชีพเท่าๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นคนจน คนมี ภาระภาษีทางอ้อม จะตกแก่คนจนโดยส่วนมากกว่าคนมีเป็นอันมาก... การเก็บค่าพรูเมี่ยมข้าวและน้ำตาล ๖๕ ล้านบาท ภาษีข้าวขาออกประมาณว่า จะเรียกเก็บเป็นเงิน ๗๖ ล้านบาท ไม่ต้องสงสัย พ่อค้าส่งออกก็ต้องผลักภาษีอันนี้ไปให้ชาวไร่ชาวนา. ด้วยวิธีลดราคาซื้อ..."

ข. รายได้ทางหนึ่งที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ ก็คือรายได้จากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙ คาดว่าจะได้รายได้จากกิจกรรมประเภทนี้ถึง ๗๐๕,๖๐๐,๐๐๐ บาท

การหารายได้ของรัฐบาลโดยการเพิ่มสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน มีความเห็นว่า เป็นการมอมเมาประชาชนให้ลุ่มหลงอยู่ในอบายมุข และจบปลักอยู่ในความยากจนต่อไป ดังคำอภิปราย ของนายชวน หลีกภัย (ส.ส.ตรัง)^๑

"... รัฐบาลยังใช้วิธีที่จะมอมเมาเอาอบายมุขไปให้กับประชาชน การเพิ่มจำนวนสลากกินแบ่งนั้น ท่านอาจจะอ้างว่าประชาชนเรียกร้อง เรา จะตามใจประชาชนหรือครับ ให้เขามีว่หมกมุ่นลุ่มหลงมั่วสุมอยู่กับการพนัน ... ในขณะที่เราน่าจะปรับปรุงจิตใจ แก๊ไขนิสัยคนไทยบางส่วนที่ลุ่มหลง อยู่ในวงการพนันให้กลับเนื้อกลับตัวขึ้นมา รัฐบาลกลับส่งเสริมการพนันมากขึ้น..."

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๗-๒๐๘. และสำหรับการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ของ นายขุนทอง ภูผิวเดือน โปรดดูรายละเอียด หน้า ๒๑๘.

ค. การที่รัฐบาลจะกู้เงินจากสถาบันทางการเงินทั้งในและนอกประเทศ เป็นจำนวนเงินถึง ๑๒,๐๐๐ ล้านบาทนั้น สมาชิกพรรคฝ่ายค้านมีความเห็นว่า รัฐบาลตั้งงบประมาณเกินตัว การกู้เงินจากสถาบันทางการเงินต่างๆ เป็นการสร้างหนี้สินให้กับอนุชนรุ่นหลังต้องมารับภาระ การนำเอาเงินคงคลังมาใช้ไปพร้อมๆ กับเงินกู้นั้นจะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ทั้งนี้เพราะการที่รัฐบาลทำการใช้จ่ายทุ่มงบประมาณในด้านต่างๆ จะทำให้มีเงินหมุนเวียนในตลาดมากเกินไป ในขณะที่รัฐบาลเองก็ยังไม่แน่ใจว่าจะสามารถควบคุมไม่ให้เงินเฟ้อได้ ผลจากภาวะเงินเฟ้อนี้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีอำนาจซื้อจำกัดจะได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากราคาเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นสำหรับการครองชีพสูงขึ้น และโดยเฉพาะประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นเกษตรกร จะได้รับความเดือดร้อนจากสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจเช่นนี้ ทั้งคำอภิปรายของ พ.อ.สมคิด ศรีสังคม หัวหน้าพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย ตอนหนึ่งว่า^๑

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๔-๘๕. และโปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการอภิปรายเรื่องนี้ของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, หน้า ๔๙-๕๑. นายเสวตร เปี่ยมพงษ์สานต์, หน้า ๖๖-๖๘ นายแคล้ว นรปดี, หน้า ๗๔ นายอุทร ทองน้อย, หน้า ๑๑๖-๑๒๑ นายไกรสร ตันติพงษ์, หน้า ๑๒๘-๑๓๒ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์, หน้า ๑๓๘-๑๔๖ นายพิชัย รัตตกุล, หน้า ๑๗๔-๑๗๖ นายอ่ำ ร่องเงิน, หน้า ๑๘๖-๑๘๘ นายชวน หลีกภัย, หน้า ๒๐๘-๒๑๐ และนายขุนทอง ภูผิวเดือน, หน้า ๒๑๘-๒๒๑.

"... เมื่อท่านไม่มีรายได้เพียงพอจากเก็บภาษี ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ไม่แน่ใจว่าจะได้ ในที่สุดก็หันไปกู้เงินจากฝ่ายเอกชน จากฝ่ายธนาคารพาณิชย์บ้าง... และสถาบันเหล่านั้น ความสามารถที่จะให้รัฐบาลกู้เงินมันก็จำกัด เมื่อความสามารถที่จะให้กู้จำกัด ก็หันมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย... เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น ธนบัตรก็ปล่อยออกมาสู่ตลาดมากขึ้น พร้อมกับงบประมาณที่ท่านจ่ายอย่างวิธีใจเติบ หรือว่ามือเติบนี้แหละครับ มันจะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ... เมื่อข้าวของมันแพงขึ้น ชาวนาชาวไร่เขามีความสามารถจำกัดขายข้าวได้จำนวนจำกัด แล้วเขาไปซื้อของราคาแพงๆ... ความเดือดร้อนมันก็ตกอยู่กับชาวไร่ชาวนา..."

๒. งบเพื่อการสงเคราะห์และบรรเทาภาระค่าครองชีพ แก่ผู้มีรายได้น้อย

ด้านหนึ่งของการจัดสรรงบประมาณ ปี ๒๕๑๙ นั้น รัฐบาลได้จัดบริการพิเศษสำหรับบุคคลผู้มีรายได้น้อยในเมือง ผู้ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ บาท จะได้รับบริการฟรี ในด้านการโดยสารรถประจำทาง การรักษาพยาบาล และการศึกษาภาคบังคับของบุตรทุกคน ตลอดจนการบริการรถประจำทางฟรี สำหรับนักเรียน นิสิตและนักศึกษา

การบริการแก่ผู้มีรายได้น้อยนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙ รัฐบาลจะดำเนินการขยายออกไปสู่เมืองใหญ่ๆ ของทุกภาค ทั่วประเทศ^๑

การใช้จ่ายเงินงบประมาณในด้านนี้ของรัฐบาลได้รับการโจมตีว่า งบประมาณที่รัฐบาลเสนอนั้น มิได้ตั้งอยู่บนรากฐานของความเสมอภาคในขณะที่ประชาชนทั่วประเทศเสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาล เพื่อให้นำไปจัดสรรให้เป็นประโยชน์แก่คนทั่วประเทศ รัฐบาลได้นำมาทำนุบำรุงแก่คนที่อยู่ในกรุงเทพ และคนในเมืองใหญ่ โดยละเลยที่จะให้บริการเช่นนั้น กับคนที่อยู่นอกเขตเมืองและชนบทที่ห่างไกล งบประมาณเช่นนี้ จะก่อให้เกิดความแตกแยกกระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบท

^๑ รายละ เอี้ยดมีดังนี้ ค่ารถเมล์ฟรี ๕๒๐ ล้านบาท ค่ารักษาพยาบาลฟรี ๕๗๓ ล้านบาท.

นายบุญมี ปาร์มวงษ์ (ส.ส.ลพบุรี พรรคเกษตรสังคม) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ เรื่องนี้ไว้ว่า^๑

"... จะเห็นได้ว่างบประมาณ เป็นงบประมาณของประชาชนเฉพาะในกรุงเทพมหานครนี้ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่สังคม เงินภาษีที่จะได้ในพยาบาลฟรีก็ดี แล้วที่จะให้ขึ้นรถเมล์ฟรีก็ดี ภาษีอื่นนี้ไม่ใช่แต่คนกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่หากว่า เงินจำนวนนี้มาจากประชาชน ๔๐ กว่าล้านคน ทั่วประเทศ แล้วควรแล้วหรือที่ท่านจะเปิดโอกาสให้แก่เฉพาะคนกรุงเทพมหานครเท่านั้น.... รัฐบาลนี้ละเลย มัวแต่จะประจบนักเรียน ประจบคนกรุงเทพมหานคร แต่ไม่ได้นึกถึงว่า ต่างจังหวัดอยู่ในป่าดงนั้น เขาก็มีหัวใจเหมือนกัน..."

๓. งบประมาณด้านการป้องกันประเทศ

การที่รัฐบาลตั้งงบประมาณในเกี่ยวกับการป้องกันประเทศสูงถึง

ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ของงบประมาณทั้งหมดนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ได้โจมตีและคัดค้านว่า สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยไม่เอื้ออำนวยที่จะให้รัฐบาลทุ่มงบประมาณก้อนใหญ่ลงทุนในกิจกรรมด้านนี้ โดยที่ไม่มีผลตอบแทนกลับมาในรูปของการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ

"ในขณะที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้กับสภาฯ นี้ว่าจะใช้สันติวิธีและการทูต เข้าแก้ปัญหาระหว่างประเทศ... เหตุใดจนแล้วจึงได้ตั้งงบกลาโหมไว้สูง มากมาย ขนาดนี้... เราจะไปรบกับใคร ท่านประธาน..." นายแคล้ว นรปติ (ส.ส. ขอนแก่น และหัวหน้าพรรคแนวร่วมสังคมนิยม) อภิปรายในสภา^๒

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๕-๑๓๖. และโปรดดูรายละเอียดของการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ของนายกระแส ชนะวงศ์, หน้า ๑๐๖-๑๐๘ นายอุดม ทองน้อย, หน้า ๑๑๗ นายวิรัช กุพพมาศ, หน้า ๑๖๑-๑๖๒ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์, หน้า ๑๔๔ นายศิริ ทุ่งทอง, หน้า ๑๔๘-๑๔๙.

^๒ เรื่องเดียวกัน, โปรดดูรายละเอียดหน้า ๗๖-๗๗.

ส่วนเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการลับ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน คัดค้านว่า การที่รัฐบาลตั้งงบประมาณการลับไว้สูงมากมายนั้น จะเป็นช่องทางให้เกิดการรั่วไหล เพราะงบประมาณการลับนั้น รัฐบาลไม่สามารถที่จะควบคุมตรวจสอบได้ ดังที่นายแคล้ว นรปดี ได้อธิบายไว้ว่า^๑

"... รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณลับนั้นครบ ไว้เป็นจำนวนถึง ๔๐๐ กว่าล้านบาท อันนี้พวกกระผมไม่เห็นชอบด้วย ธรรมดางบประมาณลับนั้น การจะเบิกจ่าย ย่อมเป็นไปตามอำเภอใจของเจ้าสังกัดผู้มีอำนาจ... โดยลับ คือไม่ต้องมีใบเบิก ไม่ต้องมีบัญชี... งบลับนี้จะเป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหล เกิดการคอร์รัปชัน กระผมจึงไม่เห็นชอบด้วยเป็นอย่างยิ่ง..."

๔. งบประมาณเพื่อชาวเกษตรกร

รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณ โดยไม่มีเป้าหมายที่จะช่วยเหลือแก้ไขสภาพความยากจนของประชาชนที่เป็นชาวเกษตรกร แต่อย่างไร งบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อการเกษตรกรรม เช่น งบประมาณที่ดิน เพื่อการประกันราคาพืชผลและปัญหาที่จะปลดปล่อยหนี้สินของชาวนา หรือการจัดสรรเงิน เพื่ออุดหนุนสหกรณ์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้เห็นว่า ในงบประมาณรายจ่ายไม่ได้จัดสรรมาตามลำดับที่น่าจะพึงพอใจได้^๒

นายคำรง สัทธพิพัฒน์ (ส.ส. กรุงเทพมหานคร) ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลได้ยึดหลักการในการจัดหางบประมาณเหมือนรัฐบาลเก่าๆ ที่ได้เคยทำกันมา ประโยชน์ที่จะเกิดจากงบประมาณนี้ส่วนใหญ่ก็จะเกิดแก่ประชาชนคนกลุ่มน้อยเท่านั้น คนจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีโอกาสได้รับผลพวงของงบประมาณนี้อย่างเต็มที่ เขาได้กล่าวเปรียบเปรยงบประมาณของรัฐบาลไว้ว่า^๓

^๑ เรื่องเดียวกัน, และโปรดดูคำอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ของ นายอุทร ทองน้อย, หน้า ๑๑๘ นายขุนทอง ภูผิวเดือน, หน้า ๒๒๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๖ และโปรดดูรายละเอียดของการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์, หน้า ๑๔๐ นายพิชัย รัตตกุล, หน้า ๑๗๕-๑๗๖ และนายขุนทอง ภูผิวเดือน, หน้า ๒๒๕.

"... กระผมไม่เห็นด้วยเลยว่า เป็นการทำงานประมาทเพื่อลดช่องว่างระหว่างคนมีและคนจน ตรงกันข้ามกลับเป็นการ เสริมสร้างช่องว่างนี้ให้ห่างกันยิ่งขึ้น ... บุคคลกลุ่มเดิมที่ได้รับประทานหัวปลาอยู่ก็จะได้รับประทานหัวปลาที่โตขึ้น ส่วนประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งเคยรับประทานก้างปลาма ก็จะได้รับประทานก้างปลาที่โตขึ้น และก้างปลาที่ใหญ่ครึบ เมื่อจนหนักๆ เข้าก้างปลาอันที่โตขึ้นนี้ที่แข็งแรงขึ้นนี้ ก็จะมาตีคอประชาชนส่วนใหญ่ที่ยากจน และ เมื่อนั้นมันจะเกิดความไม่สงบในแผ่นดิน..."

๕. งบเงินผัน ๓,๕๐๐ ล้านบาท

งบประมาณเงินผัน ๓,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้ตกเป็นเป้าหมายของการโจมตีจากสมาชิกผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคฝ่ายค้าน โดยมีเป้าหมายของการโจมตีอยู่ที่ประเด็นต่างๆ ดังนี้^๑

๑. งบโครงการเงินผัน มิได้มีการใช้จ่ายอย่างรัดกุม ไม่สามารถควบคุมได้อย่างทั่วถึง ทำให้มีการรั่วไหล ได้ผลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

๒. งบโครงการเงินผันไม่มีโครงการที่ได้มีการวางแผนกันอย่างเป็นกระบวนการ ไม่มีโครงการต่อเนื่อง ทำให้ดูเป็นการต๋าน้ำพรึกละลายแม่น้ำ

^๑ โปรดดูรายละเอียดของการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ใน เรื่องเดียวกัน, คำอภิปรายของ นายแคล้ว นรปติ, หน้า ๗๘-๗๙ นายคำรง ลัทธพิพัฒน์, หน้า ๘๘. นายสุรินทร์ มาศดิตถ์, หน้า ๑๔๔-๑๔๕. นายอาคม สุวรรณนพ, หน้า ๑๕๔-๑๕๕. นายวิรัช กุมุทมาศ, หน้า ๑๖๖. นายพิชัย รัตตกุล, หน้า ๑๗๔-๑๕๕, นายศิริ หุ่นทอง, หน้า ๑๘๔-๑๙๐. นางอำ รongเงิน, หน้า ๑๙๗-๑๙๘. นายมานิตย์ พรหมมานนท์, หน้า ๒๑๓-๒๑๕.

๓. ตำบลที่มีประชากรมากและตำบลที่มีประชากรน้อย ใช้งบประมาณจากโครงการเงินผันในอัตราส่วนเท่าเทียมกัน ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากร

๔. ผลของการใช้จ่ายเงินในโครงการในลักษณะเช่นนี้ ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ เพราะ เป็นลักษณะของการทุ่มเงินลงไปในตลาด จำนวนคราวละมากๆ

๕. ขั้นตอนของการเบิกจ่ายเงินล่าช้า ทำให้ประชากรทำงานแล้ว ไม่ได้เงินเต็มตามจำนวน ผลสุดท้ายคือไม่มีคนอยากทำงานในโครงการเงินผัน ทำให้ต้องไปจ้างช่างรับเหมาก่อสร้างมาทำงาน ซึ่งทำให้ไม่ตรงกับเป้าหมายที่รัฐบาลตั้งไว้

การลงมติ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วยคะแนน ๑๔๑ เสียง ไม่รับหลักการ ๑๑๔ เสียง งดออกเสียง ๑๐ เสียง และไม่อยู่ในที่ประชุม ๔ เสียง ทั้งรายละเอียดปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๓๓

แสดงการลงมติการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๔

พรรคการเมือง	รับ หลักการ	ไม่รับหลักการ	งดออกเสียง	ไม่อยู่ในที่ประชุม	รวม
(พรรครัฐบาล):					
ธรรมสังคมน	๔๕	-	-	-	๔๕
ชาติไทย	๒๘	-	-	-	๒๘
สังคมนิยม	๑๔	๑	๑	-	๑๖
กิจสังคมน	๑๘	-	-	-	๑๘
สันติชน	๓	-	-	-	๓
ประชากรธรรม	๖	-	-	-	๖
ไท	๕	-	-	-	๕

ตารางที่ ๓๓ (ต่อ)

พรรคการเมือง	รับหลักการ	ไม่รับหลักการ	งคออกเสียง	ไม่อยู่ในที่ประชุม	รวม
ฟื้นฟูชาติไทย	๓	-	-	-	๓
สยามใหม่	๓	-	-	-	๓
แผ่นดินไทย	๒	-	-	-	๒
ประชาธิปไตย	๑	-	-	-	๑
พลังประชาชน	๒	-	-	-	๒
เสรีชน	๑	-	-	-	๑
แรงงาน	๑	-	-	-	๑
เศรษฐกิจ	๑	-	-	-	๑
พัฒนาจังหวัด	๑	-	-	-	๑
(พรรคฝ่ายค้าน)					
ประชาธิปไตย	๑	๖๙	-	๓	๗๓
เกษตรสังคม	๑	๑๙	-	๑	๒๑
สังคมนิยมแห่งประเทศไทย	๑	๑๑	-	-	๑๒
แนวร่วมสังคมนิยม	๑	๑	๙	-	๑๑
พลังใหม่	๑	๑๒	-	-	๑๓
อธิปัตย์	-	๒	-	-	๒
เกษตรกร	๑	-	-	-	๑
รวม	๑๔๑	๑๑๔	๑๐	๔	๒๖๙

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘"
ครั้งที่ ๑๑/๒๕๑๘ (สามัญสมัยที่สอง)

สิ่งที่น่าสังเกตในการอภิปรายควบคุมงบประมาณในวาระรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘ ก็คือ งบประมาณสำหรับโครงการซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อสภาฯ ก็ยังคงถูกโจมตีว่าเป็นงบประมาณสำหรับการหาเสียงของพรรครัฐบาลและสร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบทที่ห่างไกล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่เกี่ยวกับ เงินผัน ๓,๕๐๐ ล้านบาท และงบประมาณเพื่อการสงเคราะห์และบรรเทาภาระค่าครองชีพแก่ผู้มีรายได้น้อย

อย่างไรก็ตาม งบประมาณเฉพาะกิจของนโยบายสองประการดังกล่าวก็ยังถูกควบคุมน้อยกว่า งบประมาณด้านการทหาร และงบประมาณด้านการเกษตรกรรม

การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐
ในวาระที่ ๑ (ขั้นรับหลักการ) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประจำปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้น ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อภิปรายในประเด็นสำคัญสรุปได้พอสังเขป ดังนี้

๑. ที่มาของรายได้ซึ่งรัฐบาลจะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในงบประมาณ

รัฐบาลได้ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ทั้งหมด ไม่เกิน ๖๘,๗๕๐ ล้านบาท โดยมีแหล่งที่มาของรายได้ ดังนี้คือ^๑

ก. รัฐบาลประมาณว่า จะมีรายได้จากภาษีอากร	๔๖,๑๓๒	ล้านบาท
ข. จากการขายทรัพย์สินและบริการ	๙๔๓	"
ค. จากรัฐพาณิชย์	๑,๔๕๐	"
ง. รายได้อื่นๆ	๑,๙๒๕	"
รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน	๕๐,๔๕๐	"

^๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ครั้งที่ ๔/๒๕๑๘ (สามัญสมัยที่สอง)," วันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๘, หน้า ๖.

แต่รายได้ที่คาดว่าจะจัดเก็บได้จริงๆ เพียง ๔๓,๖๑๒ ล้านบาท ดังนั้น จึงต่ำกว่ารายจ่ายอยู่ ๑๘,๓๒๐ ล้านบาท

รัฐบาลจะหารายได้ ๑๘,๓๒๐ ล้านบาท โดยการใช้จ่ายเงินคงคลัง ๔,๕๕๐ ล้านบาท และกู้จากสถาบันทางการเงิน ซึ่งได้แก่

ก. กู้จาก ธนาคารออมสิน	๑,๗๐๐ ล้านบาท
ข. กู้จาก ธนาคารพาณิชย์ สถาบันทางการเงินและเอกชน	๔,๓๐๐ ล้านบาท
ค. กู้จาก ธนาคารแห่งประเทศไทย	๗,๗๓๐ ล้านบาท
รวมเป็นยอดเงินที่ต้องกู้	๑๓,๗๓๐ ล้านบาท

การที่รัฐบาลจะทำการกู้เงินเพื่อนำมาใช้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นจำนวน ๑๓,๗๓๐ ล้านบาท และใช้เงินคงคลัง ๔,๕๕๐ ล้านบาทนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้านได้อภิปรายโจมตีการตั้งงบประมาณด้วยวิธีการดังกล่าวว่า รัฐบาลนี้เคยโจมตีรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อคราวพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๕ ในเรื่องการใช้เงินคงคลังและการกู้เงินมาเป็นงบประมาณค่าใช้จ่ายว่าจะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม จะได้รับความเดือดร้อน และทั้งๆ ที่รู้ว่าอะไรจะเกิดขึ้นเมื่อนำเงินคงคลัง ๔,๕๕๐ ล้านบาทและเงินกู้อีก ๑๓,๗๓๐ ล้านบาท ออกมาใช้ช่วยรัฐบาลก็ยังจะทำ นอกจากนี้ ยังเป็นภาระซึ่งรัฐบาลได้สร้างหนี้สินไว้ให้ชนรุ่นหลังต้องรับผิดชอบ ดังคำอภิปรายของ นายมานะ พิตยาภรณ์ (กิจสังคม สุรินทร์) ^๑

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๐-๑๐๑. และโปรดดูรายละเอียดของการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ของนายบุญชู โรจนเสถียร, หน้า ๒๕-๒๖. นายญาติ ไหวดี, หน้า ๘๑-๘๔. นายแคล้ว นรบดี, หน้า ๑๐๓-๑๐๖. นายโกศล ไกรฤกษ์, หน้า ๒๔๘. นางสอาด ปิยวรรณ, หน้า ๒๑๘. นายสวัสดิ์ คำประกอบ, หน้า ๑๒๐-๑๒๑. นายอุลย์ ดวงเกตุ, หน้า ๑๓๔-๑๓๕.

"... เมื่อปีที่แล้ว เช่นเดียวกัน ๗๗ นายกรัฐมนตรี ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้นำฝ่ายค้าน ท่านบอกอย่างนี้ครับ ท่านบอกว่า "เงินกู้จะได้จากแหล่งเงินตายคือธนาคารชาติ อันนี้ประมาณว่า จะกู้ถึงหกพันล้านบาท เงินก็ต้องเพื่อ ไอ้ที่เห็นจะเสี่ยงกันยาก" นี่กระผมพูดตามที่ท่านพูดนะครับ... ปีนี้ ท่านจะกู้เงินซึ่งท่านเรียกว่า เงินตาย จากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเงิน ๗,๗๓๐ ล้านบาท ท่านประท้วงบอกว่า ถ้ากู้ ๖,๐๐๐ ล้านบาท เงินจะเฟ้อ แต่พอถึงคราวท่าน ท่านจะกู้เงิน ๗,๗๓๐ ล้านบาท ท่านบอกว่ารัฐบาลนี้เก่งเงินไม่เฟ้อครับ... แต่ปรากฏว่า ปีนี้ท่านจะกู้เงินมากกว่าเก่าท่านจะกู้เงินถึง ๑๓,๗๓๐ ล้านบาท กระผมถามว่า เพื่อนสมาชิกทั้งหลาย ท่านไม่เป็นห่วงถึงอนาคตของลูกหลานของท่าน เลยหรือ..."

งบประมาณด้านการป้องกันประเทศ

รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณด้านการป้องกันประเทศไว้สูงถึง ๑๓,๐๔๕ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑๙ ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้านได้แสดงความเห็นไว้ดังนี้คือ

ประการแรก พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านมาก่อน ได้เคยคัดค้านและโจมตีการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเน้นหนักด้านการป้องกันประเทศ แต่คราวนี้พรรคประชาธิปัตย์เองเป็นรัฐบาลก็จัดทำงบประมาณเหมือนๆ กับที่รัฐบาลก่อนๆ ทำมา ดังเช่น งบประมาณที่ใช้ในราชการลับ ซึ่งมีรวมกันทั้งหมดถึง ๑๗๐ ล้านบาท งบประมาณที่ใช้ในการปราบปรามผู้ก่อการร้าย รัฐบาลได้เพิ่มขึ้นสูงกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙ ถึง ๒๕ เปอร์เซ็นต์

ประการที่สอง การที่รัฐบาลตั้งงบประมาณทางการป้องกันประเทศสูงถึง ๑๔% นี้ ทำให้ ส.ส.พรรคฝ่ายค้านโจมตีว่า รัฐบาลกำลังดำเนินนโยบายตรงกันข้ามกับที่แถลงไว้กับ รัฐบาลฯ ดังที่ นางยุพา อุดมศักดิ์ (ส.ส.พิจิตร พรรคพัฒนาจังหวัด) อภิปราย ดังนี้^๑

"... รัฐบาลนี้จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศโดยใช้วิถีทางการทูตเป็นสำคัญ จะปรับสัมพันธภาพกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน ให้เข้าสู่สภาพปกติ จะส่งเสริมและกระชับความร่วมมือโดยใกล้ชิดและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้านในส่วนภูมิภาคของโลก... นโยบายเขียนไว้แบบนี้ แต่เมื่อมาพิจารณางบประมาณแล้ว ก็พบว่า รัฐบาลได้เพิ่มงบของทหารมากขึ้นกว่ายอดงบใดๆ คือเพิ่มอีก ๒,๔๑๒ ล้านบาทเศษ... ทำให้สงสัยว่า ทำไมจึงไปเพิ่ม ทำไมจึงไม่ยึดนโยบายที่แถลงไว้ แล้วเอาเงินนั้นไปเพิ่มในเรื่องปากท้องของประชาชน..."

ประการที่สาม การที่รัฐบาลตั้งงบประมาณด้านการป้องกันประเทศไว้สูง แต่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่าย น้อยมากจึงทำให้ ส.ส.พรรคฝ่ายค้าน โจมตีว่า งบประมาณทหารเป็นช่องทางของความรั่วไหลและมีอภิสิทธิ์ในการใช้งบประมาณของประเทศ ดังที่ ส.ส.ยุพา อุดมศักดิ์ อภิปรายว่า^๒

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐. และโปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการอภิปราย คัดค้านงบประมาณด้านการป้องกันประเทศของนายแสวง พิบูลสรารุณ, หน้า ๕๔-๕๕. นายแคล้ว นรปติ, หน้า ๑๐๕-๑๐๖. นายโกศล ไกรฤกษ์, หน้า ๒๔๖-๑๔๗. นายนิสิต เวทย์ศิริยานันท์, หน้า ๑๖๙-๑๗๒. นางสมพร จูริมาศ, หน้า ๑๕๔-๑๕๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐-๔๑.

"...งบประมาณ ๑๓,๐๐๐ กว่าล้านบาท กระทรวงกลาโหมเขียนรายละเอียดเพียง ๑๕ หน้า ในขณะที่ทบวงมหาวิทยาลัยฯ มีงบอยู่ ๒,๐๐๐ กว่าล้านบาท เขียนมา ๘๓๐ กว่าหน้า ชื่อกระดานดำ ๑ แผ่น ก็เขียนมา แต่ในขณะที่เดียวกันที่งบกลาโหมเขียนไว้อย่างหยาบๆ ยอตใหญ่ๆ ซึ่งไม่ได้บอกอะไรเลยว่าจะเงินนั้นเอาไปใช้เพื่อป้องกันประเทศจริงหรือไม่แค่นั้น ทำให้ดิฉันคิดว่าทำไมทหาร จึงมีอภิสิทธิ์ในการใช้งบประมาณมากเช่นนั้น ในขณะที่หน่วยราชการอื่น ควบคุมกันอย่างมากมาย..."

ประการที่สี่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านได้โจมตีรัฐบาลว่า การที่รัฐบาลตั้งงบประมาณด้านการป้องกันประเทศสูงถึง ๑๓,๐๕๕ ล้านบาทนั้น ไม่สัมพันธ์กับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศที่เป็นอยู่ และที่สำคัญก็คืองบประมาณทางด้านการทหารที่ตั้งไปทุกๆ ปีนั้น ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาผู้ก่อการร้ายได้ นายแคล้ว นรปติ (หัวหน้าพรรคแนวร่วมสังคมนิยม ส.ส.ขอนแก่น) ได้อภิปรายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาลว่า^๑

"... รัฐบาลได้เขียนไว้ในนโยบาย การทหารจะต้องสัมพันธ์กับการเศรษฐกิจ แต่เมื่อปรากฏจากการกระทำแล้วก็ปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมปัจจุบันเป็นคนเอาอกเอาใจท้าวทหาร ทหารต้องการเรือรบ ๑๗,๐๐๐ ล้านบาทก็ให้ ต้องการกระสุนปืน ๑๕,๐๐๐ ตัน ๕๐๐ ล้านบาทก็ให้ นอกนั้นต้องการเครื่องบิน ๑ ผุ่่งก็ให้ ปืนใหญ่ก็ให้ มันเป็นอย่างนี้ ท่านหาได้คิดไม่ว่ามันจะสัมพันธ์กับรายได้ทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่..."

งบประมาณด้านการเกษตรและการช่วยเหลือคนยากจน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้าน ได้มุ่งโจมตีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๐ ของรัฐบาลว่า รัฐบาลไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อมุ่งแก้ไข

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๔-๑๐๖.

ปัญหาความยากจนซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าของประเทศ งบประมาณที่รัฐบาลเสนอมาขออนุมัติจากสภาส่วนใหญ่มิได้กระจายไปสู่ชาวไร่ชาวนา ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลได้ตั้งงบประมาณด้านเกษตรกรรมน้อยจนเกินไป

นายบุญชู โรจนเสถียร (ส.ส.ชลบุรี พรรคกิจสังคม) ได้อภิปราย คัดค้านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ ว่า^๑

"... โทนแง่ของความยากจน เราจะเห็นได้ว่าความยากจนที่แผ่กระจายอยู่ทั่วไปหมดในกลุ่มชาวไร่ชาวนา ความยากจนนั้นเกิดขึ้น เนื่องจากว่าการทำมาหากินของแ่ก่นะลุ่มๆ คอนๆ ต้องอาศัยฝนเป็นสำคัญ ขาดน้ำ ขาดทุน ขาดความรู้ งบประมาณนี้ทำอะไรบ้างในด้านที่เกี่ยวกับการขาดน้ำ... กระทบก็เศร้าครับ... ทั้งประเทศนี้มี ๑๐๐ ล้านไร่ครับ ที่เป็นพื้นที่เพาะปลูกเดี๋ยวนี๋ จนกระทั่งเดี๋ยวนี๋มีพื้นที่ที่มีระบบชลประทานครอบคลุมไปถึงนี้เพียง ๑๕ ล้านไร่เศษๆ เท่านั้น... งบประมาณฉบับนี้ แก้ไขให้ระบบน้ำมันคลุมไปเพิ่มขึ้นในท้องที่ที่ยังไม่มีน้ำคลุมไปถึงนี้ะ ได้ไม่ถึงล้านไร่... ท่านบอกว่า ท่านจะปลดเปลื้องหนี้สินให้ก็ยังไม่ได้ทำอะไร ท่านว่าท่านจะหาเงินทุนให้ ขณะนี้ธนาคารสินเชื่อเพื่อการเกษตรและสหกรณ์นี้ ไม่มีเงินจะให้กู๋ ฤดูก็จะหมดแล้ว เรื่องพันธุ์พืช ความรู้ต่างๆ ที่จะทำให้เขาขยายพืชผลิตผลมากขึ้น งบประมาณนี้ช่วยแค้ไหน ไม่ได้ช่วยมากมาย เป็นพิเศษอะไรเลยในเรื่องพันธุ์พืช หรือปุ๋ยหรือเรื่องเกี่ยวกับยาปราบศัตรูพืช ก็ทำไปอย่างที่เคยทำมาแล้วทั้งนั้น..."

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔-๒๑. และโปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการอภิปรายเรื่องนี้ ของนายถาวร เี่ยมศิลา, หน้า ๓๕-๓๘. นายสุระ ชัยวิรัตน์, หน้า ๒๓๙. นายดำรงพันธุ์ อสุณี ณ อยุธยา, หน้า ๒๔๐-๒๔๑. นายมนตรี พงษ์พานิช, หน้า ๑๙๓-๑๙๖. ร.อ.ชโลม รัตนเสถียร, หน้า ๑๙๗-๑๙๙. นายสอาด ปิยวรรณ, หน้า ๒๑๕-๒๑๖. นางจินตนา (เรื่อง-กาญจนเศรษฐ์) จินคาร์ตัน, หน้า ๑๖๐-๑๖๒. นายศราวุธ ชะนะกุล, หน้า ๑๗๕-๑๗๘. นายสุลย์ ดวงเกตุ, หน้า ๑๓๕-๑๓๘. นายสมพร จูริมาศ, หน้า ๑๕๖. นายวิชิต สุชะวีริยะ, หน้า ๑๑๑-๑๑๓.

งบประมาณที่รัฐบาลตั้งนั้นไม่ได้อยู่บนรากฐานแห่งความเสมอภาค

ด้านหนึ่งของการโจมตีและคัดค้านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้านก็คือ งบประมาณที่รัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อขออนุมัติต่อ สภานั้น เป็นงบประมาณที่ไม่ยุติธรรมแก่คนทั้งชาติ รัฐบาลมุ่งทะนุบำรุง คนที่อยู่ในเมืองและคนใน กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นคนส่วนน้อย โดยไม่เหลียวแล และมุ่งที่จะ เกื้อหนุนคนที่อยู่ตามชนบทที่ห่างไกลจาก ความเจริญ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ งบประมาณในลักษณะนี้จึง เป็นงบประมาณที่สร้างช่องว่างระหว่างคนชนบทกับคนในเมือง

นายแพทย์กระแล ชนวงษ์ (หัวหน้าพรรคพลังใหม่ ส.ส.ขอนแก่น) ได้อภิปรายโดยชี้ให้เห็นความไม่เท่าเทียมกันของงบประมาณสำหรับคนเมืองกับคนในชนบทว่า^๑

"... โรงพยาบาลใหญ่ๆ หลายโรงในกรุงเทพก็ดี ในเมืองก็ดี ได้รับงบประมาณโรงละ ๖๐-๑๐๐ ล้านบาท เป็นของธรรมดา แต่การที่จะไประดับอำเภอไปตำบลนั้นน้อยมาก... ในขณะที่เพื่อนร่วมชาติของเราส่วนน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพ กำลังชื่นชมว่าเรามีโรงพยาบาลใหญ่ๆ หลายโรงที่จะเปลี่ยนหัวใจก็ได้ เปลี่ยนปอดก็ได้ แต่เพื่อนร่วมชาติของเราส่วนใหญ่ในชนบทนั้น อย่าพูดถึงขณะนั้นเลย แม้แต่วัคซีนที่จะฉีดให้ทั่วถึงก็ไม่พอ อย่างนี้เราชื่นชม แต่เราก็นึกใจเราไม่สบายใจว่าลักษณะของความแตกต่างของคนในบ้านนอกกับคนในเมืองนั้น ห่างออกไปเช่นเคย... งบประมาณแบบนี้ก็ทำให้ คนที่ยากจนนั้น ยากจนยิ่งขึ้น คนที่เสียเปรียบก็เสียเปรียบยิ่งขึ้น อยู่..."

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕. และโปรดดูรายละเอียดของการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ของนายสุวงษ์ เอี่ยมศิลา, หน้า ๓๗-๔๑. นายแพทย์ กระแล ชนวงษ์, หน้า ๔๕-๔๘. นายมานะ พิทยามรณ์, หน้า ๑๐๓. นายเฉลิมพล สนิทวงศ์ชัย, หน้า ๒๒๕-๒๒๖. นายวิชิต ศุขะวีริยะ, หน้า ๑๑๓-๑๑๔. นายดุลย์ ดวงเกตุ, หน้า ๑๓๘-๑๓๙.

ส่วนอีกแง่มุมหนึ่งของการคัดค้านงบประมาณที่ตั้งอยู่บนความไม่เสมอภาคนี้ก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนพรรคฝ่ายค้านในสภาโจมตีว่า จังหวัดใดมีผู้แทนเป็นรัฐมนตรี จังหวัดนั้นจะได้รับงบประมาณมากกว่าจังหวัดอื่นที่ไม่มีผู้แทน เป็นรัฐมนตรี

เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายฉวาง เอี่ยมภิลลา (ส.ส.พรรคประชาธรรม อุตรธานี) ได้อภิปรายว่า^๑

"... งบประมาณฉบับนี้ เป็นลักษณะของทั่ว ๓๐ กว่าเล่ม ถ้าเป็นรูปร่างของ คนเป็นหุดกันเต็มอยู่ ๓๐ กว่าแห่ง ไม่เสมอต้นเสมอปลาย เป็นสิ่งที่น่าลงสาร ราษฎรทั้งประเทศ ซึ่งเขาเข้าใจว่าอยู่จังหวัดไหนๆ ก็ตาม จะมีผู้แทนในจังหวัดเป็นรัฐมนตรีหรือไม่เป็นรัฐมนตรีก็ตาม เขาย่อมได้รับความไว้วางใจ จนได้รับความเอ็นดูช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางเช่นเดียวกันเสมอหน้า ตามสัดส่วนความเหมาะสม ตามความลำบากมากน้อยต่างกัน แต่การกระทำให้เป็นเช่นนั้นไม่ นี่เป็นสิ่งที่กระผมเองรู้สึกประหลาดใจเป็นอย่างยิ่ง..."

และเกี่ยวกับงบประมาณด้านสาธารณสุข ของจังหวัดอุตรธานี นายฉวาง เอี่ยมภิลลา ได้อภิปรายเปรียบเทียบงบประมาณด้านเดียวกันของจังหวัดระยองว่า^๒

"... จังหวัดอุตรธานีมีพลเมือง ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน โรงพยาบาลหมอไม่พอ เพียงคนไข้ไม่พอ อุปกรณ์ ยาทั้งหลายแหล่ไม่พอ กระผมได้ฟัง ๗๗ นายกรัฐมนตรีแถลงถึงเรื่องการให้เวชภัณฑ์ จังหวัดระยองมีพลเมืองเท่าๆ อำเภอหนึ่งของจังหวัดของกระผม ซึ่งมี ๑๔ อำเภอใหญ่ๆ อำเภอเกินแสนคนทั้งสิ้น ของจังหวัดระยองซื้อเวชภัณฑ์ได้ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท จังหวัดอุตรธานีได้

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘. และโปรดดูรายละเอียดของการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ของนายนิสิต เวทย์ศิริยานันท์ ๑๗๓-๑๗๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐. จังหวัดระยองมี นายเสวตร เปี่ยมพงษ์สานต์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้แทน.

๘๕,๐๐๐ บาท จังหวัดระยอง โรงพยาบาลได้ ๓,๓๐๐,๐๐๐ บาท จังหวัด
อุตรธานีได้ ๑,๔๐๐,๐๐๐ บาท ท่านประธานสภาที่เคาเฟรพ กระผมอยากจะ
กราบเรียนว่ากระผมตรวจดูงบประมาณนี้กระจายแต่ละจังหวัด มันเข้าลักษณะ
งบประมาณแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา..."

การอภิปรายของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ วาระที่ ๑

คณะรัฐบาลซึ่งมีนายธานินทร์ กรักรวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งมีหลักการว่ารัฐบาลจะตั้งรายจ่ายประจำ
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นจำนวน ไม่เกิน ๘๑,๐๐๐ ล้านบาท

มีสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๑๔ คน^๑ อภิปรายเห็นด้วยกับหลักการของ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ จะมีแตกต่างกันในราย
ละเอียดปลีกย่อย ดังต่อไปนี้

๑. การหารายได้ของรัฐบาล

รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ไว้สูงถึง ๘๑,๐๐๐ ล้าน
บาท ซึ่งมากกว่าเมื่อปีงบประมาณ ๒๕๒๐ ๑๒,๒๑๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ รัฐบาล
จะมีรายได้ทั้งสิ้นจากการเก็บภาษี ๖๒,๐๐๐ ล้านบาท และจะนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายเป็น
จำนวน ๒,๒๐๐ ล้านบาท ส่วนอีก ๑๖,๘๐๐ ล้านบาทนั้น รัฐบาลจะทำการกู้จากธนาคารแห่ง

^๑ ผู้อภิปราย ๑๔ คนมี ๑) พลเอกทวีช เสนียวงศ์ ณ อยุธยา ๒) คุณหญิงบุญศิริ
ชาลิตธำรง ๓) นายสอาด ปิยวรรณ ๔) คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ ๕) นางกนก
สามเสน วิล ๕) นายชนะ รุ่งแสง ๖) นายชูวง เยี่ยมศิลา ๗) นางวิมล เจียมเจริญ
๘) นายสวัสดิ์ คำประกอบ ๙) นางสุวดี จันทร์กระจ่าง ๑๐) นายสง่า วงศ์บางขวด
๑๑) นายสงสุข ภัคเกษม ๑๒) ร.ต.ท. ชำญ มนุธรรม ๑๓) นายนาม พูนวิทย์
๑๔) นายอำนวยการ อินทฤทธิ.

ประเทศไทย ๘,๖๐๐ ล้านบาท ธนาคารออมสิน ๒,๔๐๐ ล้านบาท ธนาคารพาณิชย์และสถาบัน
การเงิน ๔,๑๐๐ ล้านบาท เอกชนทั่วไป ๗๐๐ ล้านบาท

สำหรับรายได้จากภาษี ๖๒,๐๐๐ ล้านบาทนั้น รัฐบาลคาดว่าจะในปีงบประมาณ พ.ศ.
พ.ศ. ๒๕๒๑ จะเก็บภาษีได้ตามแนวโน้มปกติ ๔๗,๔๕๐ ล้านบาท ส่วนอีก ๔,๕๕๐ ล้านบาทนั้น
จะเป็นรายได้จากการปรับปรุงภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ

ในเรื่องเกี่ยวกับการหารายได้ของรัฐบาลจำนวน ๔,๕๕๐ ล้านบาท โดยการปรับปรุง
ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ของรัฐบาล ได้มีสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้การ
สนับสนุนแต่เป็นห่วงโดยเกรงว่า รัฐบาลจะไม่สามารถจัดเก็บภาษี จำนวน ๔,๕๕๐ ล้านบาทนี้
ตามเป้าหมาย

นายสอาด ปิยวรรณ ได้อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า :- ^๑

"... นายกรัฐมนตรีท่านได้พูดเมื่อก็แล้วว่า ท่านมีการปรับปรุงจัดเก็บภาษีใหม่
๔,๕๕๐ ล้านบาท อันนี้ทำให้ผมเป็นห่วงว่า ราษฎรของกระผมจะต้องเสียภาษี
เพิ่มขึ้นอีก ถ้าหากว่ารัฐบาลเก็บภาษีในทางที่ถูกต้องก็คงไม่เป็นอะไร แต่
ถ้าหากบริหารหรือว่ารวบรัดแล้วก็คิดว่าราษฎร จะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกอย่าง
แน่นอน"

ส่วน คุณหญิง บุญศิริ ชาวลัดดาฯ ได้อภิปรายว่า :- ^๒

^๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
ครั้งที่ ๑๐/๒๕๒๐ (สมัยสามัญ)," วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๐, หน้า ๑๐๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๘. และโปรดดูรายละเอียดในการอภิปรายเกี่ยวกับ
เรื่องนี้ ของ พลเอก ทวีช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา, หน้า ๙๔-๙๕. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์,
หน้า ๑๑๒. นายชนะ รุ่งแสง, หน้า ๑๓๖-๑๓๗. นายนาม พูนวิตรู, หน้า ๑๔๒-๑๔๔.
นางวิมล เจียมเจริญ, หน้า ๑๘๐-๑๘๑.

"...ดิฉันเห็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องปรับปรุงการจัดเก็บภาษีใหม่ เพื่อที่จะให้รายได้ที่เก็บจากประชาชนนี้ ได้คู่ลบลับกับรายจ่ายปกติ เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่ารัฐบาลจะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเก็บภาษีคอก เบี้ยเงินฝาก ภาษีทรัพย์สินหรือภาษีมรดกแล้ว ดิฉันขอเรียนไว้ ณ ที่นี้ว่า สภาก็คงจะได้สนับสนุน ..."

ส่วนการที่รัฐบาลนำเงินคงคลังออกมาใช้ ๒,๒๐๐ ล้านบาท และกู้เงินอีก ๑๖,๘๐๐ ล้านบาทนั้น สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองมีความเห็นว่า เป็นเรื่องที่จำเป็นและจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศ และจะไม่มีผลก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อแต่อย่างใด รัฐบาลก็ได้ให้คำมั่นว่า จะรักษาภาวะเงินเฟ้อไว้ให้สูงไม่เกิน ๖-๘%

พลเอกทริช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา ได้อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องการกู้เงินของรัฐบาลว่า :-^๑

"... กระผมเห็นมาทุกรัฐบาลละครับ กู้ทั้งนั้น ไม่มีรัฐบาลไหนที่จะไม่กู้... ใครจะว่าเป็นการสร้างหนี้สินให้ลูกหลาน พุดก็ครั้งๆ ไม่ผิดหรอกครับ พุดกันทุกปีในการพิจารณางบประมาณ ความเห็นของกระผม ลูกหลานจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากเงินกู้นี้ เพื่อการเอามาลงทุน อย่างนั้นก็สมควรรับภาระชดใช้กันต่อไป ..."

๒. งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

การอภิปรายของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลนั้น ได้มีการหยิบยกเอาประเด็นต่างๆ ขึ้นมาอภิปรายกันดังนี้ :-

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๖. และโปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการอภิปรายเรื่องนี้ของ คุณหญิงบุญศิริ ชาวลิตธารง, หน้า ๑๐๔-๑๐๕. นายสอาด ปิยวรรณ, หน้า ๑๐๘. นายนาม พูนวิทย์, หน้า ๑๕๒. นายสวัสดิ์ คำประกอบ, หน้า ๑๘๘-๑๘๙.

๑) งบประมาณด้านการป้องกันประเทศ

รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศไว้เป็นอันดับสาม มีงบประมาณทั้งสิ้น ๑๔,๘๐๙.๔ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑๙.๔ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีความเห็นว่า งบราชการลับในปีนี้มีสูงขึ้นจากเดิมมาก แต่ก็ไม่ได้คัดค้านอย่างไร เพราะสมาชิกต่างเล็งเห็นความจำเป็น ในการรักษาความมั่นคงของประเทศและเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะใช้เงินงบประมาณด้วยความประหยัดและสุจริต

คุณหญิง บุญศิริ ซวลิตธำรง ให้ความเห็นเกี่ยวกับงบด้านการป้องกันประเทศว่า^๑

"... รายจ่ายสำหรับกระทรวงกลาโหมก็เหมือนกัน น้อยกว่างบเศรษฐกิจและการศึกษา คิดฉันเองมีความวิตกว่าสถานการณ์บ้านเมืองของเราขึ้นอยู่กับชั้นวิกฤต เรามีความสุขสบายกันอยู่ในกรุงเทพฯ นี้ แต่ว่าตามชายแดนนั้นทหารและตำรวจได้มีการปะทะกับผู้ก่อการร้ายและประเทศเพื่อนบ้านอยู่เสมอเพราะฉะนั้นถ้าหากว่า จะมีการแปรญัตติเพิ่มให้กับกระทรวงกลาโหมได้แล้ว ก็จะเป็นการดี..."

ส่วน นางวิมล เจียมเจริญ ได้อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องเงินราชการลับว่า^๒

"... คิดฉันเห็นด้วยเงินลับราชการลับนี้ต้องมี ต้องใช้ ในภาวะที่ประเทศวิกฤตอย่างนี้..."

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๖. และโปรดดูรายละเอียดในการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ของ พลเอก ทวีช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา, หน้า ๑๐๐-๑๐๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๓, และโปรดดูรายละเอียดในการอภิปรายเรื่องเดียวกันนี้ ของ นายนาม พูนวิตรู, หน้า ๑๕๖.

๒) งบทางด้านเกษตรกรรม

การอภิปรายของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เกี่ยวกับเรื่องงบประมาณทางด้านเกษตรกรรม สมาชิกสภาปฏิรูปฯ ได้เสนอแนะรัฐบาลในแง่มุมต่างๆ เกี่ยวกับกิจกรรมทางด้านเกษตรกรรมดังนี้

ก. งบประมาณสำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ได้มีสมาชิกสภาปฏิรูปอภิปรายไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาล หักงบประมาณสมทบให้กับสำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งใช้งบประมาณของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ ไม่หมด นางวิมล เจียมเจริญ ได้อภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณสำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมว่า^๑

"...ที่รัฐบาลเน้นไว้ในนโยบายหนักหนา คือการปฏิรูปที่ดิน ปีก่อนๆ งบนี้ได้เงินไป ๕๐๐ ล้านกว่าบาท ท่านมีขีดความสามารถที่ใช้ไปเพียง ๑๐๐ กว่าล้านบาท งบนี้มีเงินเหลืออยู่ประมาณ ๔๐๐ ล้านบาท ปีนี้ รัฐบาลอัดเยียดให้ไปอีก ๒๕๗ ล้านบาท จึงขอเรียนถามว่า ขีดความสามารถนั้นพอกับงบประมาณที่ขอไปหรือไม่ ท่านอย่าพูดถึงโครงการสวยหรู เราต้องพูดถึงคุณภาพของคนที่จะไปทำงานนี้..."

ข. งบประมาณด้านการชลประทาน ได้มีสมาชิกสภาปฏิรูปฯ เสนอแนะรัฐบาลให้นำเงินที่ไม่มีโครงการใดๆแน่นอน มาเพิ่มเติมในงบชลประทาน เช่น นายสอาด ปิยวรรณ ได้ให้ความเห็นว่า^๒

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๔. และโปรดดูรายละเอียดของการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ของ นายสง่า วงศ์บางซวด, หน้า ๒๑๗-๒๑๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๑. และโปรดดูรายละเอียดของการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ของ นายญวง เข้มศิลา, หน้า ๑๔๖. และของนายสังสุข ภัคเกษม, หน้า ๒๒๖-๒๒๗.

"... ในชั้นกรรมาธิการ... กระผมอยากจะขอเรียกร้องให้รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายอื่นๆ ซึ่งไม่มีโครงการแน่นอนออกทั้งหมด จำนวน ๒๖,๐๐๐ ล้านบาทเศษ... แบ่งเป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งซื้ออาวุธให้ทหาร ตำรวจ เพื่อรักษาประเทศชาติบ้านเมือง อีกส่วนหนึ่งขอให้จัดสรรฝายน้ำล้นทั่วประเทศ จะเป็นภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลางหรือภาคอีสานก็แล้วแต่..."

ค. งบประมาณด้านการป่าไม้

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะป้องกันรักษาป่าและเร่งปลูกป่า เพื่อทดแทนป่าที่หมดสภาพไป สมาชิกสภาปฏิรูปฯ มีความเห็นว่า งบประมาณสำหรับการนี้ ควรจะสูงกว่าที่รัฐบาลได้เสนอขอมา นายชวง เต็มศिला ได้อภิปรายว่า *

"... เมื่อปีกลายนี้ งบประมาณการรักษามี ๑๑๓,๖๐๐,๐๐๐ บาทเศษ มาปีนี้ท่านได้ ๘๗ ล้านบาทลดลงไปเกือบ ๔๐ ล้านบาท นี่หรือครบท่านรักษาป่า..."

๓) งบกลาง

ก. เงินปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้าง ๒,๕๐๐ ล้านบาท

รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณสำหรับการช่วยเหลือค่าครองชีพของข้าราชการ เป็นจำนวนเงิน ๒๕๐๐ ล้านบาท สมาชิกสภาปฏิรูปฯ ที่อภิปรายเกี่ยวกับประเด็นนี้เกือบทุกคนเห็นด้วยกับหลักการว่าจำเป็นต้องเพิ่ม เงินสำหรับค่าครองชีพในปัจจุบันให้กับข้าราชการชั้นผู้น้อย ซึ่งมีเงินเดือนต่ำกว่า ๔,๐๘๗ บาท ลงมา

คุณหญิง นันทกา สุประภาตะนันท์ ให้ความเห็นว่า เงินจำนวนนี้นั้นเราน่าจะเอามาปรับปรุงในทางส่งเสริมสวัสดิการของข้าราชการด้านอื่น ที่ไม่ใช่เป็นการเพิ่มเงินเดือน ^๒ ส่วน

* เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๘. และโปรดดูรายละเอียดของการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ของ นางสาวลี จันทร์กระจ่าง, หน้า ๒๐๕. นายสวัสดิ์ คำประกอบ, หน้า ๑๘๗-๑๘๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๔.

นายนาม พุนวัตถุ อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้าง ๒,๔๐๐ ล้านบาท
นี้ว่า ^๑

"...กระผมเห็นว่า เป็นสิ่งที่ดีมาก แต่ในขณะที่เดียวกันกระผมอยากจะเสนอเป็น
ข้อสังเกตด้วยว่า ผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากค่าครองชีพในปัจจุบันนี้ นั้น
มิใช่มีแต่เฉพาะข้าราชการเท่านั้น ประชาชนผู้ประกอบอาชีพอื่นๆ ก็มีส่วนได้รับ
ความกระทบกระเทือนเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขาวนาขาวไร่...
กระผมเห็นว่าถ้าหากรัฐบาลจะได้ตั้งงบประมาณสักก้อนหนึ่ง สำหรับช่วยเหลือ
ขาวนาขาวไร่ แล้วยังคงจะไม่มีใครว่าอะไรได้ ที่เราจะให้เงินช่วยเหลือข้า-
ราชการ..."

ส่วน นางวิมล เจียมเจริญ ได้อภิปรายว่า งบช่วยค่าครองชีพข้าราชการ ๒,๔๐๐ ล้านบาทและ
เงินเพิ่มเงินเดือนกำนันและผู้ใหญ่บ้านอีก ๓๕๐ ล้านบาท จะกลายเป็นการต๋าน้ำพิริกละลายแม่น้ำ
อย่างแน่นอน น่าจะเอางบประมาณ ๒,๗๕๐ ล้านบาทนี้ ไปประกันราคาข้าว ซื้อพืชพันธุ์จากชาว
ไร่ตัดราคาพ่อค้าคนกลางเสีย ชาวไร่ชาวนา จะได้ล้มตากอ้าปากเสียที่ ^๒

ข. ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคง
ของประเทศไว้เป็น จำนวน ๑๕ ล้านบาท นายนาม พุนวัตถุ มีความเห็นว่า ^๓

"... กระผมไม่เข้าใจว่าในปีใหม่ เหตุใดจึงตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้
เท่ากับในปีปัจจุบัน คือ ๑๕ ล้านบาท กระผมเข้าใจว่าในปีใหม่นี้ เงินที่
จะต้องจ่ายเพื่อการนี้ น่าจะต้องมีมากกว่าในปีปัจจุบัน เพราะสภาวะ
การณ์... จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น กระผมมีความเห็นว่า ไม่แต่เรา
ควรจะให้เงินทดแทนแก่ท่านผู้ไปเสี่ยงชีวิต เพื่อป้องกันประเทศหรือความ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๔-๑๕๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๐.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๗. และโปรดดูรายละเอียดในการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้
ของคุณหญิงบุญศิริ ขวลิตรดำรง, หน้า ๑๐๓.

มั่นคงของประเทศในอัตราปัจจุบันเท่านั้น กระผมคิดว่าควรมีการปรับปรุง
อัตราเงินทดแทนนี้ให้สูงขึ้น... ถ้าจะให้สัก ๓๐ ล้านบาท กระผมว่าก็
ยังไม่มากเกินไป..."

๔) งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณสำหรับอุดหนุนรัฐวิสาหกิจไว้ ๑,๒๓๕,๘๗๘,๒๗๐ บาท
สมาชิกสภาปฏิรูปฯ ได้อภิปรายเห็นด้วยกับการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจบางประเภทที่จำเป็นและชักชวน
รัฐบาล ในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน

คุณหญิง นันทกา สุประภาตะนันท์ มีความเห็นเกี่ยวกับงบประมาณ ด้านนี้ว่า:-^๑
"...ดิฉัน เองนั้น คิดว่ามีรัฐวิสาหกิจหลายอย่างที่คิดว่าควรจะได้รับการ
ส่งเสริมสนับสนุนมาก ยิ่งกว่าที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ให้ แต่ใน
เวลาเดียวกันเราก็อาจจะไปปรับปรุง... คือว่ายุบเลิกรัฐวิสาหกิจบางอย่าง
ที่ตั้งอยู่โดยไม่มีผลประโยชน์ หรือว่ามีคุณค่าอะไรแก่บ้านเมืองนั้นออกไป
เสียบ้าง แล้วก็นำมาทุ่มเทให้แก่งาน ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นหลักเกี่ยวกับ
ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น งานทางด้านโทรศัพท์ที่ดี ประปาที่ดี
ไฟฟ้าที่ดี..."

ส่วน นางวิมล เจียมเจริญ ได้อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ^๒
"... บางอย่างดิฉันก็ไม่ว่าละ เพราะจะต้องทิ้งลูกทิ้งหลาน ให้ท่าน
ผาสูกสนุกสบายกันโดยทั่วหน้า... ทางการรถไฟเริ่มคุยว่า มีกำไร แต่
ปีนี้อัดค่าอุดหนุนอีกประมาณ ๒๐๗ ล้านบาท พุดง่ายๆ ถ้าไปเปิดหนังสือดู
จะเห็นว่ารัฐวิสาหกิจของเรา มีแต่ขาดทุนย่อยยับตลอดมา อยากจะกราบ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๕. และโปรดดูรายละเอียดในการอภิปรายเกี่ยวกับ
เรื่องนี้ของ นายสง่า วงศ์บางซวด, หน้า ๒๒๕. ร.ต.ท.ชาญ มนูญธรรม, หน้า ๒๓๔-๒๓๕.

เรียนถามรัฐบาลว่า ท่านจะแบบภาระนี้ไว้ทำไม ทำไมไม่ยุบรัฐวิสาหกิจ
บางอย่างที่ไม่จำเป็นลงเสียบ้าง..."

๓. งบประมาณกับการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล

เนื่องจากรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งหมดสูงถึง ๘๑,๐๐๐ ล้านบาท
ซึ่งสูงกว่าเมื่อปี ๒๕๒๐ อยู่ ๑๒,๒๑๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑๗.๗ สมาชิกสภาปฏิรูปฯ ได้อภิปราย
แสดงความเป็นห่วงว่า การที่รัฐบาลตั้งงบประมาณไว้สูงนั้น รัฐบาลมีวิธีการในการควบคุมการใ้
จ่ายให้เป็นไปโดยประหยัดและสุจริต อย่างไรบ้างหรือไม่

นางกนก สามเสนวิมล ได้อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า^๑

"... สำหรับตัวคิดฉันเองนั้น ยินดีสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
ฉบับนี้เต็มที่ แต่ว่าเราก็ต้องการคำรับรองว่ารัฐบาลนี้ มีมาตรการอะไร
ที่จะดูแลการใช้งบประมาณนี้เป็นไปตามเป้าหมาย ไม่รั่วไหลอย่างที่ท่าน
นายกรัฐมนตรีกล่าวเมื่อเข้านี้ และในเวลาเดียวกันได้ผลคุ้มค่ากับเงินที่
เราได้เสียไป เพื่อให้ไปสู่วัตถุประสงค์ที่ทางรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมาย..."

ลักษณะเด่นของการอภิปรายควบคุมงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในวาระแรกในสภา
ทั้งสาม มีสิ่งที่เหมือนกันและแตกต่างกันดังนี้

๑. ทั้งสภาที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง มีความเป็นห่วงฐานะทางการเงินของ
ประเทศ และการหารายได้ของรัฐบาลเหมือนกัน กล่าวคือ สนับสนุนให้รัฐบาลหารายได้โดยการ
ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ไม่กระทบกระเทือนต่อประชาชนผู้มีรายได้น้อย แต่คัดค้านการกู้ยืมและ
การนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่าย ตลอดจนคัดค้านการหารายได้เข้ารัฐด้วยการมอมเมาประชาชน
ด้วยการเพิ่มสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้น กระสวนของพฤติกรรมในการอภิปรายในส่วนที่เกี่ยวข้อง
การหารายได้ของรัฐบาล ในทั้งสามสภาจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ คัดค้านการกู้ยืมเงินเพื่อมา

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๘-๑๒๙. และโปรดดูรายละเอียดในการอภิปรายเรื่องนี้
ของนายสอาด ปิยวรรณ, หน้า ๑๑๑-๑๑๒.

ใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย และสนับสนุนการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้า เพื่อไม่ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเดือดร้อน

๒. ความแตกต่างในการอภิปรายควบคุมงบประมาณในวาระแรกที่ชี้ให้เห็นที่สุทธระหว่างสภาที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งอยู่ที่ งบประมาณสำหรับการรักษาความมั่นคง และงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม ในขณะที่สภาที่มาจากการเลือกตั้งสนับสนุนให้มีการตัดทอนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงลง สภาที่มาจากการแต่งตั้งกลับมีความเห็นตรงกันข้าม และในขณะที่สมาชิกส่วนใหญ่ของสภาที่มาจากการเลือกตั้งต้องการให้เพิ่มงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม แต่มีสมาชิกเพียงส่วนน้อยของสภาที่มาจากการแต่งตั้งขอให้เพิ่มงบประมาณทางด้านเกษตรกรรม

๓. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านในสภาฯ มุ่งที่จะควบคุมนโยบายเฉพาะจุดบางประการที่มีความเห็นว่า รัฐบาลจะเข้าไปเพื่อการแสวงหาความสนับสนุน อันจะเป็นประโยชน์แก่พรรครัฐบาล หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ดังเช่น งบประมาณ ๓,๕๐๐ ล้านบาท และงบเพื่อการสงเคราะห์และบรรเทาภาวะค่าครองชีพแก่ผู้มีรายได้น้อย ของรัฐบาลผสมสหพรรคในสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘ และในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ ก็มีการโจมตีว่ารัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณอย่างไม่เป็นธรรม โดยให้งบประมาณกับจังหวัดที่ผู้แทนจังหวัดนั้นๆ ได้เป็นรัฐมนตรีมากเป็นพิเศษ ซึ่งลักษณะของการอภิปรายเช่นนี้ ไม่พบในสภาปฏิรูปฯ ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง

ลักษณะของความแตกต่างดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเห็นที่เกี่ยวกับงบประมาณทางด้านความมั่นคงและงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างธรรมชาติของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งกับนักการเมืองที่มาจากการแต่งตั้ง

ในขณะที่นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมีพฤติกรรมที่โน้มเอียงตามความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนในการเลือกตั้งสมัยต่อไป เช่นเดียวกับ พรรคการเมืองต่างๆ ก็พยายามที่จะครอบครองคะแนนเสียงของประชาชนผู้มีอาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นประชากรส่วนข้างมากของประเทศ แต่ต้องตกอยู่ในสภาพที่ยากจน และถูกปล่อยปละ

ละเลยมาโดยตลอด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งที่มาจากต่างจังหวัดและใน เขตกรุงเทพมหานคร ต่างมุ่งเรียกร้องให้รัฐบาล เพิ่มงบประมาณในการเกษตรกรรม และ ช่วยเหลือคนยากคนจนทั้งใน เขต เมืองและต่างจังหวัดอย่างทั่วถึง

ส่วนสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำและมิได้มาจากการเลือก ตั้ง ตลอดจนไม่มีข้อจำกัด เช่นเดียวกับผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง ได้เล็งเห็นว่าภัยของชาติที่ต้อง ป้องกันอย่างรีบด่วน คือภัยที่มาจาก การคุกคามของคอมมิวนิสต์ จึงมุ่งที่จะ เสนอแนะให้รัฐบาล เสริมสร้างความมั่นคงของชาติเป็นนโยบายหลัก และมุ่งรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มผู้กุมอำนาจ ทางการเมืองในขณะนั้น ดังนั้น การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาปฏิรูปฯ จึง เน้นหนักไปที่การสนับสนุนให้เพิ่มงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง และมุ่งรักษาผลประโยชน์ ของข้าราชการประจำ เป็นประเด็นสำคัญ

สิ่งที่น่าจะได้ติดตามต่อไปก็คือ ผลของการอภิปรายในวาระแรก นี้ได้รับการปฏิบัติตาม มากน้อยเพียงไรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งจะได้อีกต่อไปใน ส่วนอื่นของบทนี้

บทบาทในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสมาชิกสภา

โอกาสที่สมาชิกสภาที่มิได้ เป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จะเข้าไปมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายของรัฐบาลได้โดยตรงก็คือ การเสนอคำแปร ญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในการพิจารณาของสภาในวาระที่สอง โดยยื่นต่อประธานคณะ กรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวภายในระยะเวลาที่สภาฯ กำหนด ซึ่งปกติมักจะเป็น ๑๕ วัน

สิทธิในการแปรญัตติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๗ สมาชิกสภาจะสามารถแปรญัตติได้ทั้งหมด หรือตัดทอนรายจ่าย และเพิ่มเติมรายจ่ายให้แก่หน่วยงานใดๆ ส่วนสิทธิของสมาชิกสภาปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดินที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้ให้แก่เพียงสิทธิในการตัดทอน ยอดเงินงบประมาณเท่านั้น จะเพิ่มเติมรายการใดๆ มิได้

ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ สมาชิกสภาฯ ได้ยื่นคำแปรญัตติเพื่อขอเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายต่างๆ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๓๔

แสดงจำนวนคำแปรญัตติและสมาชิกสภาฯ เสนอขอแปรญัตติในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑

การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	จำนวนคำแปรญัตติ (ฉบับ)	จำนวนสมาชิกสภาฯ ที่เสนอคำแปรญัตติ	คิดเป็นร้อยละของ สมาชิกสภาฯ
พ.ศ. ๒๕๑๙	๒๐๑	๑๗๔	๖๔.๖๘
พ.ศ. ๒๕๒๐	๑๖๔	๒๑๔	๗๖.๗๐
พ.ศ. ๒๕๒๑	๑๘	๒๒	๖.๔๗

ที่มา : กองกรรมาธิการ, "รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑."

เนื่องจากการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในแต่ละปีมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาส่วนนี้ครอบคลุมถึงคำแปรญัตติทุกฉบับ จึงจะแบ่งลักษณะของพฤติกรรมในการแปรญัตติของสมาชิกสภาฯ ออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ ๑ ขอแปรญัตติตัดงบประมาณจากหน่วยราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณที่ตัดนั้นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ (โดยประมาณจากจำนวนเงิน) ไปเพิ่มให้กับท้องถิ่นที่ตนเป็น ส.ส.

ประเภทที่ ๒ ขอแปรญัตติตัดงบประมาณจากหน่วยราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณนั้นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไปเพิ่มให้กับหน่วยราชการต่างๆ อันเป็นผลประโยชน์แก่ส่วนรวมระดับชาติ

- ประเภทที่ ๓ ขอแปรผู้คดีตั้งงบประมาณจากหน่วยราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณนั้นไปเพิ่มให้กับท้องถิ่นที่ตนเป็น ส.ส. และหน่วยราชการอื่นๆ อันเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ในอัตราเท่าเทียมกันโดยประมาณ
- ประเภทที่ ๔ ขอแปรผู้คดีตั้งงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่นำงบประมาณที่ตนนั้นไปเพิ่มให้แก่หน่วยราชการใด

และ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการแปรผู้คดีในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทั้งสามปี ในช่วงที่ศึกษาจะปรากฏรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๓๕

เปรียบเทียบพฤติกรรมในการแปรญัตติขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ พ.ศ. ๒๕๒๑

คำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี	ประเภทของคำแปรญัตติ									
	ขอแปรญัตติที่ตั้งงบประมาณจาก หน่วยราชการต่างๆ แล้วนำ งบประมาณที่ตัดนั้นทั้งหมดหรือ ส่วนใหญ่ (โดยประมาณจากจำ นวนเงิน) ไปเพิ่มให้กับทอง ถิ่นที่ตนเป็น ส.ส.		ขอแปรญัตติที่ตั้งงบประมาณจากหน่วย ราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณนั้น ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไปเพิ่มให้กับ หน่วยราชการต่างๆ อันเป็นผลประ โยชน์แก่ส่วนรวม		ขอแปรญัตติที่ตั้งงบประมาณ จากหน่วยราชการต่างๆ แล้ว นำงบประมาณนั้นไปเพิ่มให้กับ ท้องถิ่นที่ตนเป็น ส.ส. และ หน่วยราชการอื่นๆ อันเป็นผล ประโยชน์ต่อส่วนรวมในอัตรา เท่าเทียมกันโดยประมาณ		ขอแปรญัตติที่ตั้งงบประมาณ อย่างเดียว โดยไม่นำงบ ประมาณที่ตัดนั้นไปเพิ่มให้ แก่หน่วยราชการใด		รวม	
	จำนวน (ฉบับ)	คิด เป็นร้อยละ	จำนวน (ฉบับ)	คิด เป็นร้อยละ	จำนวน (ฉบับ)	คิด เป็นร้อยละ	จำนวน (ฉบับ)	คิด เป็นร้อยละ	จำนวน (ฉบับ)	คิด เป็นร้อยละ
๑) คำแปรญัตติขอเพิ่มงบประ มาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙ ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙	๘๘	๔๓.๗๘	๗๗	๓๘.๓๑	๑๙	๙.๔๕	๑๗	๘.๕๖	๒๐๑	๑๐๐.๐๐
๒) คำแปรญัตติขอเพิ่มงบประ มาณรายจ่ายประจำปีงบ ประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ ใน สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙	๘๘	๕๙.๗๖	๕๑	๓๑.๑๐	๑๐	๖.๑๐	๕	๓.๐๕	๑๖๔	๑๐๐.๐๐
๓) คำแปรญัตติขอเพิ่มงบประ มาณรายจ่ายประจำปีงบ ประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ ในสภาปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙	-		๒	๑๑.๑๑	๔	๒๒.๒๒	๑๒	๖๖.๖๗	๑๘	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองกรรมาธิการ, "รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑"

* สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ไม่มีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายตามข้อบังคับการประชุม ข้อ

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า การแปรญัตติเพิ่มของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ มีลักษณะเด่นเหมือนกัน กล่าวคือ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อขอให้มีการตัดทอนงบประมาณจากหน่วยราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณที่ตัดนั้น ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไปเพิ่มให้กับท้องถิ่นที่ตนเป็น ส.ส.มากที่สุด โดยในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเปอร์เซ็นต์สูงถึง ๘๓.๗๘ และในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ มีสูงขึ้นไปร้อยละ ๘๘.๗๖ ของคำแปรญัตติที่ยื่นต่อกรรมาธิการทั้งหมด ส่วนการแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มงบประมาณให้กับหน่วยราชการต่างๆ อันเป็นผลประโยชน์แก่ส่วนรวมระดับชาตินั้น มีรองเป็นอันดับสอง โดยในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ มีการขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณในลักษณะนี้เพียงร้อยละ ๓๘.๓๑ และ ๓๑.๑๐ ของคำแปรญัตติทั้งหมดตามลำดับ

จากการพิจารณาถึงภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้ขอแปรญัตติ เพื่อให้มีการตัดทอนยอดงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณที่ตัดนั้นทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ ไปเพิ่มให้กับท้องถิ่นที่ตนเป็น ส.ส. พบว่า

๑. ในสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘ ร้อยละ ๖๐.๖๙ ของคำแปรญัตติในลักษณะดังกล่าวมาจากสมาชิกสภาฯ ใหม่ซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมาเลย ในขณะที่ผู้ที่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อนทั้งระดับชาติ และ/หรือระดับท้องถิ่น หรือระดับท้องถิ่นอย่างเดียว เสนอคำแปรญัตติประเภทนี้รวมกันเพียง ๓๘.๓๑% ^๑

ส่วนในกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ คำแปรญัตติในลักษณะดังกล่าวร้อยละ ๓๕.๕๗ และ ๓๖.๐๘ มาจากนักการเมืองผู้มีประสบการณ์ระดับชาติ และผู้ไม่มีประสบการณ์เลยตามลำดับ ^๒

^๑ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ๑.

^๒ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ๒.

๒. คำแปรญัตติประเภทดังกล่าวมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๕๒.๕๑ และ ๓๘.๖๖ ของคำแปรญัตติประเภทเดียวกันนี้ทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ตามลำดับ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคเหนือได้เสนอคำแปรญัตติประเภทเดียวกันนี้ มาก เป็นอันดับสองรองจากผู้แทนภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสองสภา โดยเสนอคำแปรญัตติคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๓๘ และ ๒๒.๑๖ ของคำแปรญัตติประเภทเดียวกันในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ตามลำดับ^๑

สิ่งที่น่าสังเกตสำหรับมติของคณะกรรมการในการเปลี่ยนแปลงยอดการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงต่างๆ ก็คือ แม้ว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่มีคำแปรญัตติน้อยรายมาก ที่สามารถเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณได้ โดยกรรมการจะใช้วิธีการชักจูงหว่านล้อมให้สมาชิกผู้เสนอขอแปรญัตติพึงพอใจในผลการพิจารณาของกรรมการและถอนคำแปรญัตติไปเมื่อสามารถตกลงกันได้ระหว่างผู้ขอแปรญัตติกับกรรมการ กรณีเช่นนี้จะ เป็นไปได้เมื่อมติของกรรมการสอดคล้องกับผู้แปรญัตตินั้นๆ และหากไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างผู้ขอแปรญัตติกับกรรมการ ผู้ขอแปรญัตติก็อาจจะขอสงวนคำแปรญัตติไว้ให้สภาใหญ่พิจารณาในวาระที่สอง ผลที่เกิดขึ้นก็คือไม่มีคำแปรญัตติใดซึ่งสมาชิกได้ขอสงวนให้สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ พิจารณาในวาระที่สอง สามารถที่จะล้มมติของคณะกรรมการได้

สาเหตุสำคัญที่ทำให้คำแปรญัตติของสมาชิกสภาในทั้งสองสภาไม่สามารถบรรลุผลตามที่ตนได้ขอเพิ่มงบประมาณให้กับหน่วยงานต่างๆ ก็เนื่องจากว่าคำแปรญัตติของสมาชิกสภา ที่ขอเพิ่มงบประมาณนั้นไม่ได้มีโครงการที่แน่นอนเหมือนเช่น งบประมาณที่หน่วยราชการในแต่ละกระทรวง เสนอมา จึงทำให้ขาดน้ำหนักและเหตุผลในการชี้แจงต่อกรรมการและสภาใหญ่ในวาระที่สอง จึงทำให้คำแปรญัตติเหล่านี้ต้องตกไปหรือผู้เสนอขอถอนกลับไปเองเมื่อสามารถประณีประนอมกับกรรมการได้

^๑ โปรดดูรายละเอียดใน ภาคผนวก ๓, ๔.

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้สำรวจค่าแปรพันธุ์ของสมาชิกสภาทั้งหมดพบว่า เป็นการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องขอให้สร้างถนน เชื้อน อ่างเก็บน้ำ ไฟฟ้าตามหมู่บ้าน โรงเรียน วัด ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นความต้องการของประชาชน ที่สมาชิกสภาเหล่านั้นได้นำเข้ามาสู่สภาฯ ในช่องทางนี้ และอีกด้านหนึ่งของการแปรพันธุ์ของสมาชิกสภาผู้แทนเหล่านี้จะพบว่า ส.ส. ได้ขอแปรพันธุ์เพิ่มเติม งบประมาณภายในสิ่งที่เขาคิดว่าจะ เป็นหรือ เป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่ได้เลือกตั้ง เขาให้ เป็นผู้แทน

กรรมาธิการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑

ลักษณะเด่นของการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่สอง (พิจารณาเรียงตามมาตรา) ก็คือ การกำหนดให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมาธิการโดยตำแหน่ง เป็นผู้พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ^๑

การที่ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้คณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีอิทธิพลในกรรมาธิการได้ ทั้งนี้เพราะในคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น รัฐบาลมีสิทธิที่จะตั้งบุคคลที่มีใช้สมาชิกสภาเข้ามาเป็นกรรมาธิการได้

เหตุผลที่สำคัญที่จำเป็นต้องตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตลอดมา ก็เพื่อให้ฝ่ายกรรมาธิการที่ฝ่ายบริหารตั้งขึ้นนั้น ทำหน้าที่เป็นเสมือนที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำและชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับรายการงบประมาณให้แก่กรรมาธิการที่เป็นสมาชิกสภาและอาจไม่ทราบรายละเอียดของงบประมาณเพียงพอ ดังนั้นจึงเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาโดยตลอดว่ากรรมาธิการที่รัฐบาลตั้งจากบุคคลที่ไม่ได้ เป็นสมาชิกสภา

^๑ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๗, ข้อ ๑๐๒.

มักจะได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเหตุผลและข้ออ้างที่จำเป็นต้องตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวข้างต้น จะไม่สามารถลบล้าง สมมุติฐานที่ว่า ฝ่ายบริหารต้องการเข้าไปมีอิทธิพลในกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ ทั้งนี้เพราะหากมีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใด หรือกรรมาธิการวิสามัญที่สมาชิกทั้งหมดเป็นสมาชิกของสภาแล้ว กรรมาธิการชุดดังกล่าวก็อาจจะเรียกตัวผู้ที่เชี่ยวชาญทางด้านงบประมาณจากหน่วยราชการต่างๆ มาป้อนข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ ได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การที่นิยมตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น เป็นหนทางหนึ่งที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นโอกาสในการเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะกรรมาธิการซึ่งฝ่ายบริหารตั้งขึ้นนอกเหนือจากสมาชิกสภา เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น

อำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ และข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

๑. กรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่กรรมาธิการกระทำหรือกำลังพิจารณาอยู่ได้ ซึ่งในกรณีของการพิจารณางบประมาณกรรมาธิการ มีอำนาจที่จะเรียกเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการต่างๆ มาให้คำชี้แจงในรายละเอียดของโครงการต่างๆ ที่กรรมาธิการร้องขอ

๒. กรรมาธิการมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายให้กระทำ ในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ กรรมาธิการมีอำนาจที่จะตัดทอนหรือลดรายจ่าย และเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงยอดเงินงบประมาณรายจ่ายต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องแปรญัตติ เมื่อกรรมาธิการตัดทอนงบในรายการใดลงก็อาจนำไปเพิ่ม

ให้แก่งบอีกรายการหนึ่งได้ หรือ เปลี่ยนแปลงรายการหนึ่งได้ตามความเหมาะสม ตามมติของที่ประชุมกรรมการธิการ

๓. หากกรรมการธิการผู้ใดไม่เห็นด้วยกับมติของกรรมการส่วนใหญ่ในข้อใดก็อาจจะสงวนความเห็นของตนในข้อนั้นไปอภิปรายในสภาเพื่อขอให้สภาวินิจฉัยได้

๔. เมื่อคณะกรรมธิการได้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดก็ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา ถ้าคณะกรรมธิการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีหรือสภาควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมธิการเพื่อให้สภาพิจารณา ในกรณีที่สภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของกรรมการ ให้ประธานสภาแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี

๕. ในที่ประชุมสภา คณะกรรมการมีสิทธิที่จะชี้แจง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกิจการที่ได้กระทำไป หรือ เรื่องที่ได้พิจารณาสอบสวน โดยคณะกรรมการอาจจะมอบหมายให้บุคคลใดมาแถลงชี้แจงหรือเพิ่มเติมก็ได้

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกรรมการในข้อบังคับการประชุมสภา จะเห็นได้ว่า กรรมการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการเปลี่ยนแปลงยอดงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ ใน ชั้นตอนนี้ แต่ก็มีได้มีอำนาจเด็ดขาดที่จะทำให้งบประมาณของหน่วยราชการเป็นไปตามที่กรรมการเสนอ ทั้งนี้เพราะหากในการพิจารณาในวาระที่สองสภาใหญ่อาจจะไม่เห็นด้วยกันตามที่กรรมการเสนอก็ได้ ดังนั้น อำนาจที่แท้จริงจึงอยู่ที่สภาในการพิจารณาในวาระที่สอง

อย่างไรก็ตาม กรณีที่สภาจะไม่เห็นต้องตามที่กรรมการเสนอ จะเกิดขึ้นก็ด้วยกรณี ที่ เสียงของฝ่ายค้านในที่ประชุมสภาสามารถรวมตัวกันได้มากกว่า เสียงสนับสนุนรัฐบาลหรือฝ่ายค้านสามารถเข้าไปมีที่นั้งในกรรมการมากกว่าฝ่ายรัฐบาล แต่ในกรณีการพิจารณาในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๑๘, ๒๔๑๙ และสภาปฏิรูปฯ ปรากฏว่าในที่ประชุมสภามีมติเห็นชอบตามที่กรรมการเสนอทุกมาตรา

ส่วนสมาชิกสภาที่มีได้ เป็นกรรมาธิการก็มีสิทธิที่จะขอแปรญัตติแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ มีสิทธิที่จะขอแปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายใดๆ ลงได้ และสามารถขอแปรญัตติเพิ่มเติมให้กับยอดงบประมาณรายจ่ายใดๆ ได้ โดยยอดของการแปรญัตติเพิ่มต้องไม่เกินกับจำนวนที่ขอแปรญัตติตัดงบประมาณ ส่วนสมาชิกสภาปฏิรูปฯ นั้นมีสิทธิที่จะขอแปรญัตติตัดงบประมาณรายจ่ายใดๆ ลงได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่มีสิทธิที่จะขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณให้แก่รายการใดๆ

ในการประชุมของคณะกรรมการ สมาชิกสภาอื่นที่มีได้ เป็นกรรมาธิการที่ขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไว้ มีสิทธิที่จะแถลงรายละเอียดเกี่ยวกับการขอแปรญัตติของตนได้ หรือจะมอบหมายให้สมาชิก สภาผู้อื่นแถลงรายละเอียดแทนก็ได้ และหากผู้ขอแปรญัตติหรือผู้ได้รับมอบหมายไม่มาตามที่กรรมาธิการได้นัดหมาย คำแปรญัตติดังกล่าวก็เป็นอันตกไป

ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างกรรมาธิการกับสมาชิกผู้ขอแปรญัตติในที่ประชุมกรรมาธิการ ผู้ขอแปรญัตติมีสิทธิที่จะขอสงวนคำแปรญัตติดังกล่าวไว้ให้สภาพิจารณาในวาระที่สองได้ ในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีผู้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ให้ที่ประชุมสภาฯ พิจารณาในวาระที่สอง และผลของการพิจารณาในวาระที่สองของทั้งสามสภา ปรากฏว่าสมาชิกสภาเห็นชอบตามที่กรรมาธิการเสนอทุกมาตราในทุกสภา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ฝ่ายรัฐบาล เข้าไปมีเสียง ข้างมากในกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ทำให้สภาซึ่งรัฐบาลสามารถกุม เสียงข้างมากไว้ได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระที่สอง จนสมาชิกสภาอื่นทั้งที่เป็นพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามที่ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ให้ที่ประชุมสภาพิจารณาในวาระที่สองได้แม้แต่มาตรา เดียวทั้งในสภาที่มาจาก การเลือกตั้งและแต่งตั้ง

องค์ประกอบของกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณ

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าลักษณะ เค้นของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของไทยในวาระที่สองก็คือ การตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณา ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถเข้ามา



มีอิทธิพลเหนือกรรมวิธีการได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารกุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณได้

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนกรรมวิธีการที่มาจากฝ่ายต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๑๘, ๒๔๑๙ ปรากฏรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๓๖

แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๑๘

องค์ประกอบของคณะกรรมการ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
๑. ผู้แทนของรัฐบาล	๘	๒๒.๘๖
๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาล	๑๕	๔๒.๘๖
๑) พรรคธรรมสังคมน	๔	๑๑.๔๓
๒) พรรคชาติไทย	๓	๘.๕๗
๓) พรรคกิจสังคม	๒	๕.๗๑
๔) พรรคสังคมนิยม	๒	๕.๗๑
๕) พรรคสันติชน	๑	๒.๘๖
๖) พรรคประชากรธรรม	๑	๒.๘๖
๗) พรรคสยามใหม่	๑	๒.๘๖
๘) พรรคพลังประชาชน	๑	๒.๘๖
๓. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน	๑๒	๓๔.๒๘
๑) พรรคประชาธิปไตย	๗	๒๐.๐๐
๒) พรรคเกษตรสังคม	๒	๕.๗๑
๓) พรรคแนวร่วมสังคมนิยม	๑	๒.๘๖
๔) พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย	๑	๒.๘๖
๕) พรรคพลังใหม่	๑	๒.๘๖
รวม	๓๕	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองกรรมวิธีการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ตารางที่ ๓๗

แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐

องค์ประกอบของกรรมการ	จำนวน	คิด เป็นร้อยละ
๑. ผู้แทนของรัฐบาล	๔	๑๑.๕๓
๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาล	๒๓	๖๕.๗๑
๑) พรรคประชาธิปัตย์	๑๓	๓๗.๑๔
๒) พรรคชาติไทย	๖	๑๗.๑๔
๓) พรรคธรรมสังคม	๓	๘.๕๗
๔) พรรคสังคมชาตินิยม	๑	๒.๘๖
๓. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน	๘	๒๒.๘๖
๑) พรรคกิจสังคม	๕	๑๔.๒๙
๒) พรรค เกษตรสังคม	๑	๒.๘๖
๓) พรรคพัฒนาจังหวัด	๑	๒.๘๖
๔) พรรคพลังใหม่	๑	๒.๘๖
รวม	๓๕	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองกรรมการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙ และ ๒๕๒๐ มีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลสูงถึงร้อยละ ๖๕.๗๑ และ ๓๗.๑๔ ของกรรมการวิสามัญทั้งหมดตามลำดับ ในขณะที่กรรมการของพรรคฝ่ายค้านมีเพียงร้อยละ ๓๔.๒๙ และ ๒๒.๘๖ ตามลำดับ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการจัดสรรอัตราส่วนตามที่นั่งในสภาตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗

ดังนั้นจะ เห็นได้ว่าฝ่ายรัฐบาลจะสามารถอาศัย เสียงข้างมาก ในคณะกรรมการธิการให้ เป็นไปตามที่ต้องการได้ทุกประการ เมื่อมีการลงมติกันในคณะกรรมการ ฝ่ายบริหารจึงมี อิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภา ผู้แทนราษฎรทั้งสองสภา

ส่วนกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ปรากฏรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๓๘

แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑

องค์ประกอบของกรรมการ	จำนวน	คิด เป็นร้อยละ
๑. ผู้แทนของรัฐบาล	๑๗	๔๘.๕๗
๒. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน	๑๘	๕๑.๔๓
รวม	๓๕	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองกรรมการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปฯ ได้กำหนดให้กรรมการวิสามัญผู้แทนของฝ่ายรัฐบาล ได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด^๑ และแม้ว่าจะมีกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐบาล เพียง ๔๘.๕๗% แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ซึ่งเป็นกรรมการส่วนที่ที่เหลือก็มี แนวโน้มที่จะสนับสนุน หรือให้ความยินยอมกับรัฐบาล ทั้งนี้เพราะ สภาปฏิรูปฯ และคณะรัฐมนตรี มาจากฐานอำนาจทางการเมืองเดียวกัน และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโอง การในการแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปฯ

^๑ ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๐, ข้อ ๗๓.

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลสามารถคุมเสถียรในคณะกรรมการได้ทั้งหมด

การเพิ่มและการตัดงบประมาณตามมติของกรรมการ

ในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ นั้น กรรมการวิสามัญได้ ตัดทอนและเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของหน่วยราชการต่างๆ ดังนี้

กรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ ได้ตัดทอนเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยราชการต่างๆ ลง ๘๑๗,๘๖๐,๘๕๐ บาท และ ๑,๐๕๒,๓๕๓,๕๑๐ บาท และ ๗๕๐,๕๔๖,๐๓๕ บาท ตามลำดับ และได้เพิ่มเติมยอดเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่หน่วยราชการต่างๆ

สำหรับการเพิ่มและการลดยอดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่างๆ ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ ปรากฏรายละเอียดในเชิงเปรียบเทียบตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๓๙

แสดงการเปรียบเทียบมติในการเพิ่มและหักยอดเงินงบประมาณ ของคณะกรรมการ
 อธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
 พ.ศ. ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ (เฉพาะบางรายการ)

รายการ	งบประมาณ ๒๕๑๙		งบประมาณ ๒๕๒๐		งบประมาณ ๒๕๒๑	
	เพิ่มขึ้น	ลดลง	เพิ่มขึ้น	ลดลง	เพิ่มขึ้น	ลดลง
งบกลาง	-	๑๒.๕ *	-	๕๕.๓	๖๓.๐	-
ทบวงมหาวิทยาลัย	๒.๗	-	-	๗๑.๑	-	๕๐.๕
สำนักนายกรัฐมนตรี	-	๘.๕	-	๒๗.๐	๕๗.๒	-
กระทรวงกลาโหม	๕๒.๒	-	-	๑๖.๓	๕๖๘.๑	-
กระทรวงการคลัง	-	๓๔.๑	-	๑๔๘.๙	-	๒๙.๖
กระทรวงการต่างประเทศ	-	๒.๙	๓.๘	-	-	-
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	-	๒๒.๖	-	๐.๘	-	๑๙๑.๒
กระทรวงคมนาคม	-	๓๕๓.๘	๑๐๓.๙	-	-	๖๕.๙
กระทรวงพาณิชย์	-	๐.๐๔	-	๑๙๖.๙	-	๒.๐
กระทรวงมหาดไทย	๒๕๖.๒	-	๑๒๐.๘	-	-	๕๘.๐
กระทรวงยุติธรรม	๖.๗	-	๓.๘	-	๖.๕	-
กระทรวงศึกษาธิการ	๑๒๐.๖	-	๑๕๓.๐	-	-	๕๘.๑
กระทรวงสาธารณสุข	๓๙.๒	-	๙๘.๒	-	-	๘.๖
กระทรวงอุตสาหกรรม	-	๕.๕	๗.๓	-	-	๓.๐
งบอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ	-	๙.๕	๑๖.๑	-	-	๑๕๓.๑

ที่มา : กองกรรมาธิการ, "รายงานของคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
 งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑"

* ล้านบาทโดยประมาณ

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า กรรมการการวิสามัญสมัชชามหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ตัดงบประมาณของกระทรวงคมนาคมสูงสุดที่ ๓๕๓.๘ ล้านบาท ซึ่งยอดดังกล่าวเป็นงบประมาณเกี่ยวกับงานโครงการรถรับส่งช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ซึ่งรัฐบาลตั้งไว้สูงถึง ๔๒๐.๑ ล้านบาท กรรมการการได้ตัดออก ๒๒๐.๑ ล้านบาท^๑ ส่วนยอดงบประมาณอีกยอดหนึ่ง ซึ่งถูกตัดออก ๔๙.๓ ล้านบาท คือ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างงานก่อสร้างทางสายจังหวัด^๒

สำหรับกระทรวงที่ถูกตัดงบประมาณออกเป็นลำดับที่ ๒ และ ๓ ได้แก่ กระทรวงการคลังและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งถูกตัดงบประมาณออก ๓๔.๑ และ ๒๒.๖ ล้านบาท ตามลำดับ^๓

ส่วนการเพิ่มยอดเงินงบประมาณกระทรวงมหาดไทยได้รับงบประมาณเพิ่มมากที่สุด ๒๕๖.๒ ล้านบาท ยอดเงินงบประมาณสำคัญๆ ที่ได้รับเพิ่ม ได้แก่ งบประมาณของกรมการปกครอง ได้รับเพิ่ม ๑๗๓.๘ ล้านบาท ซึ่งมีโครงการต่างๆ ที่ได้รับงบประมาณเพิ่ม เช่น โครงการจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบททั่วประเทศ โครงการชลประทานราชภัฏ โครงการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โครงการค่าใช้จ่ายของพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ....^๔

สำหรับกระทรวงที่ได้รับยอดเงินงบประมาณเพิ่มมากเป็นอันดับที่สองและสาม คือ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงกลาโหม ตามลำดับ^๕

^๑ กองกรรมการ, "ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙ พร้อมด้วยรายงาน ของ คณะกรรมการวิสามัญ", หน้า ต.๑๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ต.๑๖.

^๓ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ต.๖ และ ต.๘-๑๐.

^๔ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๘-๑๑.

^๕ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๑๗-๑๒ และ พ.๓.

ส่วนคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๑๔ ได้มีมติในการตัดทอน ยอดเงินงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงพาณิชย์มากเป็นอันดับที่ ๑ งบประมาณของกระทรวงพาณิชย์ที่ถูกตัดออกมากที่สุด ได้แก่ เงินชดเชยราคาข้าวสาร ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งไว้ ๓๐๐ ล้านบาท กรรมการได้ตัดออก ๒๐๐ ล้านบาท^๑

สำหรับงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงที่ถูกตัดมากเป็นอันดับที่ ๒ และ ๓ ได้แก่ ยอดงบประมาณของกระทรวงการคลังและงบกลาง ซึ่งถูกตัดงบประมาณ ๑๔๘.๙ และ ๔๔.๓ ล้านบาท ตามลำดับ^๒

กระทรวงศึกษาธิการได้รับงบประมาณเพิ่มมากที่สุดในการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยได้รับยอดเพิ่มรวม ๑๔๓ ล้านบาท โดยที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงคมนาคมได้รับยอดงบประมาณเพิ่ม ๑๒๐ และ ๑๐๓.๙ ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งได้รับเพิ่มเป็นอันดับ ๓ และ ๔^๓

สำหรับยอดงบประมาณที่ได้รับเพิ่มของกระทรวงศึกษาธิการนั้น มียอดเพิ่มสำคัญ ดังนี้ กรมการศาสนาได้รับรายจ่ายเพิ่มทั้งหมด ๑๔๕.๔ ล้านบาท โดยเน้นไปที่งบอุดหนุนบูรณะวัดทั่วราชอาณาจักร ถึง ๑๒๐ ล้านบาท นอกนั้นเป็นรายจ่ายอื่นๆ เช่น เงินอุดหนุนสร้างมัสยิดกลางแห่งประเทศไทย และบูรณะก่อสร้างมัสยิดประจำจังหวัดต่างๆ รวม ๒๐ ล้านบาท^๔ เป็นต้น

^๑ กองกรรมการวิสามัญ, "สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๒๐ ของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร" หน้า ท.๑๐๑.

^๒ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ท.๑ และ ท.๕๘-๖๓.

^๓ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๑๘-๒๓ และ พ.๑๔-๑๖.

^๔ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๒๕-๓๑.

ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณใน
สถาปณียุโรปานั้น งบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลดลงมากที่สุด ๑๕๑.๒ ล้านบาท โดย
ที่งบอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ และงบของกระทรวงคมนาคมถูกลดลงเป็นจำนวน ๑๔๓.๑ และ ๖๔.๕
ล้านบาท ซึ่งเป็นอันดับ ๒ และ ๓ ตามลำดับ

ยอดงบประมาณในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ถูกตัดทอนที่สำคัญ ได้แก่ งบ
ของกรมชลประทาน ซึ่งถูกตัดออก ๑๒๓.๕ ล้านบาท กรมป่าไม้ถูกตัด ๑๕.๔ ล้านบาท กรมส่งเสริม
การเกษตรถูกตัด ๑๐.๑ ล้านบาท และสำนักงานปลัดกระทรวงถูกตัด ๓๑.๑ ล้านบาท

ส่วนการเพิ่มงบประมาณตามมติคณะกรรมการนั้น กระทรวงกลาโหมได้รับงบประมาณ
เพิ่มเป็นอันดับที่ ๑ จำนวน ๔๖๘.๑ ล้านบาท งบกลางได้เพิ่มเป็นอันดับที่ ๒ จำนวน ๖๓.๐
ล้านบาท และสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับงบประมาณเพิ่ม ๕๗.๒ ล้านบาท เป็นอันดับ ๓

ยอดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่ได้รับเพิ่ม ได้แก่ กองบัญชาการทหารสูงสุด
ได้รับเพิ่ม ๒๐๓.๖ ล้านบาท ซึ่งเพิ่มในโครงการจัดหายุทธโธปกรณ์ ๑๘๓.๖ ล้านบาท กองทัพบก
ได้รับงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในโครงการความต้องการงบประมาณเพื่อความพร้อมรบ ๑๔๔ ล้าน
บาท กองทัพเรือได้รับงบประมาณเพิ่ม ๑๓.๔ ล้านบาท สำหรับการพัฒนาฐานทัพด้านทะเลอัน
ตามัน ค่าใช้จ่ายกองกำลังเฉพาะกิจและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการด้านทะเลอันตามัน ส่วน
กองทัพอากาศได้รับการเพิ่มงบประมาณ ๕๐ ล้านบาท สำหรับโครงการเตรียมรับเครื่องบิน
F5E^๓

^๑ โปรดดูรายละเอียดในกองกรรมาธิการ, "สรุปผลการพิจารณางบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ ของคณะกรรมการวิสามัญ สถาปณียุโรปการปกครองแผ่นดิน",
หน้า ต.๗-ต.๗๔.

^๒ โปรดดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๑ และ พ.๒.

^๓ โปรดดูรายละเอียด ในเรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๓-๔.

มติของคณะกรรมการวิชาการกับการสนองความต้องการงบประมาณของสมาชิกสภา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของไทย ซึ่งนิยมการตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา มีผลให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามามีอิทธิพลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในชั้นกรรมการได้ สิ่งที่สำคัญก็คือ สภาโดยฝ่ายบริหารได้อาศัยเสียงข้างมากลงมติยืนตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่กรรมการ เสนอในสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปฯ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จึงอยู่ที่ขั้นตอนของกรรมการวิสามัญจุดเดียว สิ่งที่น่าจะได้พิจารณาต่อไปก็คือ มติของกรรมการวิสามัญหรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ผ่านมา มีความสอดคล้องกับความต้องการ ความพยายามในการควบคุมหลักการสำคัญๆ โดยพิจารณาจากการอภิปรายในวาระรับหลักการของสมาชิกสภา บ้างหรือไม่

จากการพิจารณาในวาระแรก สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภาที่ได้ศึกษา มีความต้องการให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรมมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการให้มีการตัดทอนงบประมาณที่เกี่ยวกับการทหารลง โดยเห็นว่า ความจำเป็นในการเร่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจนั้น มีความสำคัญกว่าการรักษาความมั่นคง แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า สภาที่มาจากการเลือกตั้งมองไม่เห็นความสำคัญในการรักษาเอกราชของชาติ

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชั้นกรรมการพิจารณา งบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความต้องการและความพยายามที่จะควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณทางด้านเกษตรกรรมและงบประมาณทางการทหาร^๑ มีดังนี้

ก. มติกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.

๒๕๑๙

^๑ จะพิจารณาจากงบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงกลาโหม และงบประมาณอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางด้านทหารและการเกษตรกรรม

กรมการได้ตั้งงบประมาณของกระทรวงกลาโหมลง ๑๘๗.๘ ล้านบาท ซึ่ง
มียอดเงินงบประมาณสำคัญๆ ถูกตัด คือ ^๑ เช่น งบประมาณโครงการสร้างบ้านพักข้าราชการ
ชั้นผู้น้อยของกองทัพบก ซึ่งตั้งไว้ ๑๕๐ ล้านบาท ถูกตัดออกหมด นอกจากนั้นยังมีงบราชการ
ลับของกองบัญชาการทหารสูงสุดและกองทัพบกถูกหักรวมกัน ๑๖.๓ ล้านบาท

ส่วนยอดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่เพิ่มตามมติคณะกรรมการ ได้เพิ่ม
เงินค่าเบี้ยเลี้ยงทหารเพียงยอดเดียว ๒๓๐ ล้านบาท ^๒ โดยเป็นของกองบัญชาการทหารสูงสุด
๒.๒ ล้านบาท กองทัพบก ๑๖๙.๕ ล้านบาท กองทัพเรือ ๒๗.๕ ล้านบาท และกองทัพอากาศ
๓๐.๘ ล้านบาท ซึ่งทำให้ยอดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมเพิ่มจากที่รัฐบาลเสนอมาประมาณ
๔๒.๒ ล้านบาท ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมเล็กน้อย เมื่อเทียบกับงบประมาณที่รัฐบาลได้เสนอมาใน
ครั้งแรก ๙,๗๘๐.๙ ล้านบาท

สำหรับการเปลี่ยนแปลงยอดเงินงบประมาณของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ มีดังนี้
รายการตัดตามมติกรรมการ กรมชลประทานถูกตัด ๕๐.๒ ล้านบาทและสำนักปฏิรูป
ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมถูกตัด ๑๐ ล้านบาท ซึ่งรวมแล้วกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ถูกตัด
เพียง ๖๐.๒ ล้านบาท ^๓

ส่วนรายการเพิ่มตามมติกรรมการ นั้น ได้รับเพิ่ม ๕๒.๙ ล้านบาท ^๔ ซึ่งมีราย
การสำคัญๆ ดังนี้ งานบินเกษตรกรรม (ปราบศัตรูพืชและปฏิบัติการฝนหลวง) ได้รับเพิ่ม ๑๔.๕
ล้านบาท กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับการเพิ่มเงินชดเชยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ๒๕ ล้านบาท
ในขณะที่กรมชลประทานและกรมส่งเสริมการเกษตรได้รับเพิ่ม ๗.๒ และ ๖.๒ ล้านบาทตาม
ลำดับ

^๑ โปรดดูรายละเอียดใน กองกรมการ "ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๔ พร้อมด้วยรายงานของ คณะกรรมการวิสามัญ", หน้า
๓.๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.๘-๑๐.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๖-๘.

จะเห็นได้ว่ายอดเงินงบประมาณ ของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์โดยสรุปแล้ว ลดลงเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณที่รัฐบาลตั้งไว้ให้ ๕,๔๕๑.๕ ล้านบาท

จากมติในการเพิ่มและลดงบประมาณ ที่เกี่ยวกับความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกสภา แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เกี่ยวกับกิจกรรมทั้งสองด้านนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิรัฐฯ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ข. มติของกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๒๐ เกี่ยวกับงบประมาณด้านการทหารและเกษตรกรรม

กรรมาธิการได้ตัดงบประมาณด้านการทหารลง ๑๙.๒ ล้านบาท ^๑ ซึ่งเป็นงบประมาณของโครงการสร้างบ้านพักนายทหาร สำนักงานปลัดกระทรวง ๓ ล้านบาท และ งบประมาณ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างและเงินผูกพันโครงการต่างๆ ทางกองบัญชาการทหารสูงสุด ๑๖.๒ ล้านบาท นอกจากนี้ งบกลางที่เกี่ยวกับ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ ซึ่งตั้งไว้ ๗๖๕.๑ ล้านบาท ถูกตัดลง ๔๔.๓ ล้านบาท ^๒

ส่วนมติของกรรมาธิการที่ให้เพิ่มงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหม มีรายการเดียวคือ รายจ่ายของกองกำลัง เฉพาะกิจออกปฏิบัติการป้องกันชายแดนด้านจันทบุรี-ตราด กองทัพเรือ ได้รับงบเพิ่ม ๓.๐๑ ล้านบาท ^๓

^๑ โปรดดูรายละเอียดใน กองกรรมาธิการ, "สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ ของ กรรมาธิการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร" หน้า ๓.๕๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.๑๐.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗.๗.

สำหรับงบประมาณของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ถูกตัดลง ๑๑๓ ล้านบาท^๑ ซึ่งมีรายการสำคัญ ดังนี้ กรมชลประทาน ๔๐.๗ ล้านบาท กรมปศุสัตว์ ๒.๑ ล้านบาท กรมป่าไม้ ๔.๗ ล้านบาท กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ ถูกตัด ๑ ล้านบาท สำนักปฏิรูปที่ดินฯ ๒.๘ ล้านบาท และสำนักปลัดกระทรวง ๒.๗ ล้านบาท

ส่วนรายการเพิ่มของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ มียอดการเพิ่มรวม ๑๑๒.๒ ล้านบาท^๒ ซึ่งมีงบการก่อสร้างงานชลประทานขนาดเล็ก โครงการของราษฎร ๑๐๐.๘ ล้านบาท โครงการอ่างเก็บน้ำนครราชสีมา ๕ ล้านบาท กรมประมงได้รับเพิ่ม ๒ ล้านบาท กรมพัฒนาที่ดิน ๒ ล้านบาท กรมส่งเสริมการเกษตร ๑.๗ ล้านบาท เป็นต้น

มติของกรรมาธิการในส่วนที่เกี่ยวกับงบด้านเกษตรกรรมและการทหาร จะเห็นได้ว่างานด้านการป้องกันประเทศถูกตัดลง ประมาณ ๖๐.๕ ล้านบาท ในขณะที่งบด้านการเกษตรกรรมลดลงประมาณ ๐.๘ ล้านบาท และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น กับงบประมาณของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์เป็นไปตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนส่วนใหญ่ ดังเช่น การเพิ่มงบประมาณการก่อสร้างงานชลประทานขนาดเล็กตามความต้องการของราษฎร ๑๐๐ ล้านบาท

ค. มติของกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑

กรรมาธิการได้ตัดงบประมาณของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ออก รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๐๑.๔ ล้านบาท^๓ ซึ่งมีรายการสำคัญ ดังนี้ งบของ สำนักปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นเงิน

^๑ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ต.๖๕- ต.๗๒.

^๒ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน หน้า พ.๑๑-๑๓.

^๓ กองกรรมาธิการ, "สรุปผลการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ ของ คณะกรรมาธิการวิสามัญ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" หน้า ต.๗-ต.๗๔.

สงเคราะห์เจ้าของสวนยางที่ได้รับดำเนินการปลูกแทนสวนยางเก่า ด้วยยางพันธุ์ดี ซึ่งเดิมตั้งไว้ ๑๗๗.๑ ล้านบาท ถูกตัดออก ๓๐ ล้านบาท กรมชลประทาน ถูกตัด ๑๒๓.๙ ล้านบาท กรมประมง ถูกตัด ๑.๑ ล้านบาท กรมปศุสัตว์ ถูกตัด ๗.๔ ล้านบาท กรมป่าไม้ ถูกตัด ๑๕.๔ ล้านบาท กรมวิชาการเกษตร ถูกตัด ๔.๙ ล้านบาท กรมส่งเสริมการเกษตร ถูกตัด ๑๐.๑ ล้านบาท กรมส่งเสริมสหกรณ์และสำนักปฏิรูปที่ดินฯ ถูกตัด ๑.๗ และ ๒.๕ ล้านบาท ตามลำดับ

ส่วนรายการเพิ่มของกระทรวงเกษตร ซึ่งมียอดเงิน ๑๐.๒^๑ ล้านบาท กรมชลประทานได้รับเพิ่ม ๑๐ ล้านบาท ซึ่งเพิ่มให้กับแผนงานก่อสร้างโครงการใหญ่

เมื่อพิจารณารายการตัดและรายการเพิ่มตามมติกรมการแล้ว ยอดงบรวมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลดลง ๑๔๑.๒ ล้านบาท

สำหรับงบประมาณของกระทรวงกลาโหมไม่มีการตัดทอนแต่อย่างใด ส่วนการเพิ่มงบประมาณด้านการป้องกันประเทศนั้น กระทรวงกลาโหมได้รับงบประมาณเพิ่ม ๔๖๘.๑ ล้านบาท ซึ่งมีรายการเพิ่มสำคัญๆ ดังนี้^๒

สำนักปลัดกระทรวง ได้รับเงินอุดหนุนองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เพิ่ม ๑๖ ล้านบาท ซึ่งเดิมตั้งไว้ ๓๔.๕ ล้านบาท

กองบัญชาการทหารสูงสุด ได้รับงบประมาณ เพิ่มรวม ๒๐๓.๖ ล้านบาท ซึ่งเป็นงบโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ ๑๘๓.๖ ล้านบาท และงบโครงการอื่นๆ ของ กรป.กลางอีก ๒๐ ล้านบาท

กองทัพบก ได้รับงบประมาณเพิ่มในโครงการความต้องการงบประมาณ เพื่อความพร้อมรบ ๑๔๕ ล้านบาท

กองทัพเรือ ได้รับงบประมาณเพิ่ม ๑๓.๔ ล้านบาทในโครงการพัฒนาและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการด้านทะเลอันดามัน

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๘-๙.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๓-๔.

ส่วนกองทัพอากาศได้รับงบประมาณในโครงการเตรียมรับเครื่องบิน F๕E และจัดหาพัสดุและผลิตภัณฑ์สำหรับสำรองสายช่างอากาศกับการดัดแปลงเฮลิคอปเตอร์ ๔๐ ล้านบาท

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยังได้มีมติเพิ่มงบกลางเพื่อการรักษาความมั่นคง ในยอดค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนส่งกำลังบำรุงอีก ๑๒๕ ล้านบาท^๑ ทำให้ยอดงบประมาณด้านการป้องกันประเทศเพิ่มขึ้นทั้งหมด ๕๙๓.๑ ล้านบาท

จะเห็นได้ว่ามติของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นไปตามความต้องการของสมาชิกสภาส่วนใหญ่ที่ได้อภิปรายในวาระแรก ที่ต้องการให้มีการเพิ่มงบประมาณทางด้านการป้องกันประเทศ โดยที่มีสมาชิกส่วนน้อยของสภาได้เรียกร้องให้มีการเพิ่มงบประมาณทางด้านเกษตรกรรม

มติของกรรมาธิการที่ปรากฏออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนออย่างชัดเจน โดยงบประมาณด้านความมั่นคงเพิ่มขึ้น ๕๙๓.๑ ล้านบาท และงบด้านการเกษตรกรรมลดลง ๑๙๑.๒ ล้านบาท

จากการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างความพยายามที่จะควบคุมงบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภา กับมติของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายทั้งสามปี พบว่า

๑. มติของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ มีลักษณะที่ตอบสนองความต้องการของสมาชิกสภาเด่นชัดที่สุด

แม้ว่ากรรมาธิการพิจารณางบประมาณ ๒๕๒๐ จะไม่ได้เพิ่มงบประมาณทางด้านการเกษตรกรรมขึ้นก็ตาม แต่ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงยอดเงินงบประมาณด้านนี้ให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกสภา นอกจากนี้ ยังได้มีการตัดทอนงบประมาณที่เกี่ยวกับความมั่นคงลง

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า พ.๑.

ส่วนมติของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ปี ๒๕๒๑ ได้เพิ่มเติมงบประมาณด้านความมั่นคงขั้นสูงถึง ๕๔๓.๑ ล้านบาท ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ที่ได้อภิปรายขอให้มีการเพิ่มเติมงบประมาณด้านนี้

โดยได้ตัดงบประมาณด้านอื่นๆ ลง เช่น งบประมาณด้านเกษตรกรรมถูกตัดลง ๑๔๑.๑ ล้านบาท เป็นต้น

๒. มติของกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ มีลักษณะตรงกันข้ามกับความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทน กล่าวคือ กรรมาธิการได้เพิ่มงบประมาณด้านการทหารและลดงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม

สรุป

การควบคุมการใช้จ่ายของแผ่นดินเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับได้กำหนดให้งบประมาณแผ่นดินต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติและต้องได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ ดังนั้น ทุกๆ ปีจะมีการเผชิญหน้ากันโดยตรง ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

จากการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในการควบคุมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ พบว่า

๑. ทั้งสามสภาได้มีการอภิปรายท้วงติงและคัดค้านกับวิธีการหาเงิน เพื่อมาใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการที่รัฐบาลจะต้องกู้เงินจากสถาบันทางการเงินทั้งในและนอกประเทศ และการเพิ่มภาษีที่มีผลกระทบต่อชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชนที่ยากจนซึ่งเป็นประชาชนส่วนข้างมากของประเทศ จะได้รับการคัดค้านจากทั้งสภาที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง แต่จะสนับสนุนการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า ซึ่งไม่ทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเดือดร้อน

๒. เป้าหมายของการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลในสภาที่มาจากแต่งตั้งและเลือกตั้ง มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ

ในสภาที่มาจากการแต่งตั้ง สมาชิกสภาได้อภิปรายเรียกร้องให้มีการเพิ่มเติมงบประมาณที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ โดยการตัดทอนงบประมาณทางด้านอื่นๆ ลง และผลที่เกิดขึ้นก็คือ กรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ๒๕๒๑ ได้มีมติให้เพิ่มเติมงบประมาณตามที่ได้มีสมาชิกสภาเรียกร้องในการอภิปรายเมื่อวาระแรก ทำให้งบประมาณด้านการป้องกันประเทศ เป็นงบประมาณที่มียอดการใช้จ่ายสูง เป็นอันดับหนึ่งในงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑

ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขตัดทอนงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ และเพิ่มเติมงบประมาณที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม และปรากฏว่า กรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้เพิ่มเติม

งบ เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ส่วนกรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี ๒๕๒๐ ได้ตัดทอนงบด้านการป้องกันประเทศลงตามที่ได้มีการเรียกร้องกันในวาระแรก สำหรับงบประมาณเกี่ยวกับด้านเกษตรกรรมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองได้ขอให้มีการเพิ่มเติมให้มากขึ้นนั้น ได้มีมติของกรมการให้มีการจัดสรรยอดงบประมาณเพิ่มเติมให้เหมาะสม โดยมีได้มีการเพิ่มเติมแต่ประการใด

๓. พฤติกรรมในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในทั้งสองสภามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อขอให้มีการตัดทอนงบประมาณจากหน่วยราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณที่ตัดลงนั้น ส่วนใหญ่หรือทั้งหมด ไปตั้งเพิ่มเติมให้กับกิจกรรมต่างๆ ในท้องถิ่นที่ตนได้รับเลือกตั้ง เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง มากกว่าที่จะแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณให้กับหน่วยราชการต่างๆ อันเป็นผลประโยชน์ในระดับชาติ ในขณะที่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่มีสิทธิที่จะขอแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายให้แก่หน่วยงานใด อย่างไรก็ตาม การแปรญัตติขอเพิ่มและขอลดรายจ่ายของสมาชิกสภา ก่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลน้อยมาก ดังจะเห็นได้ว่า คำแปรญัตติที่สมาชิกสภาขอสงวนไว้ให้สภาใหญ่พิจารณาในวาระที่สองทั้งหมดต้องตกไป โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงมติของกรมการได้เลย

๔. จุดอ่อนของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ คือ ข้อบังคับการประชุมสภาที่กำหนดให้กรมการวิสามัญโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นกรมการโดยตำแหน่ง เป็นผู้พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามามีอิทธิพลในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ ได้ ทั้งนี้เพราะ เมื่อรวมเสียงของกรมการซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภา กับเสียงกรมการฝ่ายพรรครัฐบาลในสภาจะเป็นเสียงข้างมากในคณะกรมการเสมอ และการที่กรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนี้ เมื่อกรมการพิจารณาเสร็จก็หมดหน้าที่และสิ้นสภาพไปจึงไม่มีกรมการของสภาฯ ชุดใดคอยตรวจสอบและติดตามผลของการใช้จ่ายงบประมาณที่สภาฯ ได้อนุมัติไปโดยตรง

จากการที่ฝ่ายบริหารสามารถเข้าไปมีอิทธิพลในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และการที่สภาใหญ่ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถควบคุมเสียงข้างมากได้ยอมรับมติของคณะกรรมการวิสามัญ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ซึ่งให้เห็นว่าฝ่ายบริหารสามารถที่จะใช้อิทธิพลกำหนดให้ พระราชบัญญัติงบประมาณออกมาตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่เกิดขึ้นในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นไปตามความเห็นของฝ่ายรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นผลมาจากการแปรญัตติของสมาชิกสภาฯ จึงทำให้เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมีการใช้เวลาหลายชั่วโมงในการอภิปรายในวาระแรก และมีการขอแปรญัตติเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายเป็นจำนวนมากก็ตาม