คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๔๖ **วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๖**

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ยื่นคำร้องเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๐ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ได้เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือพรรคประชาธิปัตย์ที่ ปชป. ๔๖๐๒๒๐๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ ความว่า

ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ได้ร่วมกันตรวจพบการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะกรรมาธิการวิสามัญฯ และในฐานะประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกระทำซึ่งเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ **มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก** ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ กระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย และกระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้พวกกระผมพร้อมที่จะไปให้การในรายละเอียดเพิ่มเติมในชั้นไต่สวนก่อนศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กล่าวคือ

ข้อ (๑) สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ และจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ (๒) หลังจากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ แล้วได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวปรากฏตามเอกสารรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เล่มแดง คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาหนึ่งคณะ โดยมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์

สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการฯ และว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะอนุกรรมาธิการฯ ได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการจำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดจำนวนเงินเป็นยอดล่ำซำ จำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด (ปรากฏตามเอกสารงบประมาณเล่มสีฟ้าคาดแดง สิ่งที่ส่งมาด้วย หน้า ๑๗๖ ข้อที่ ๔) และในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย กำหนดยอดเงินล่ำซำไว้ จำนวน ๑,๖๔๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด (ปรากฏตามเอกสารที่ส่งมาด้วย เล่มสีฟ้าคาดแดงอันดับที่ ๑ หน้า ๒๐๔ ข้อ ๑) โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ ในการประชุมของคณะอนุกรรมาธิการฯ โดยการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในแผนงานทั้งสองดังกล่าวข้างต้นไว้ตามที่ตนและพวกต้องการ เพื่อจัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองกับพวกต้องการ รายละเอียดของโครงการของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดดังกล่าว ปรากฏตามเอกสารงบประมาณเล่มสีเขียวอ่อน ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔

ข้อ (๓) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ เล่มสีเขียวอ่อนที่จัดทำขึ้นแสดงรายละเอียดโครงการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นคู่มือประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในวาระที่สองและวาระที่สามนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจพบว่างบประมาณรายจ่ายถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเคยเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งของ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในอดีตมีจำนวนมากเป็นพิเศษ คือจำนวน ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายว่างบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้เป็นอนุกรรมาธิการฯ มากเป็นพิเศษ ดังปรากฏตามเอกสารงบประมาณเล่มสีเขียวอ่อน เอกสารที่ส่งมาด้วย และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้เขียนเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ดังกล่าวว่าให้ไปจัดทำงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนของแผนงานโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้กระจายทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และรับจะนำไปแก้ไขตามนั้น นอกจากนั้นว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ยังได้มีหนังสือถึงเพื่อนสมาชิกพรรคไทยรักไทยเพื่อขอแสดงความรับผิดและขออภัยที่ไม่สามารถจะกระจายงบประมาณรายจ่ายไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิก

พรรคไทยรักไทยต้องการได้ปรากฏตามเอกสารสิ่งที่ส่งมาด้วย ลำดับที่ ๖ ข้อเท็จจริงทั้งหมดที่กล่าวในข้อ ๓ นี้เป็นการแสดงว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมผลักดันและจัดการเพื่อนำเงินงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปลงในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนในอดีตกับเขตพื้นที่เลือกตั้งของพวกตนอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยปราศจากข้อสงสัย อันเป็นการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการและเป็นการกระทำการด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

ข้อ (๔) โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจในการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะฝ่ายบริหารมีข้อมูล มีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบากในขั้นตอนของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการตระเตรียม และจัดทำงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และจะทำการแปรญัตติได้ก็เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ และคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการหรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ (๕) ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวกได้กระทำการผลักดันจัดการจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเงินงบประมาณรายจ่ายฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในงานส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำนวนเงินยอดล่ำซำ จำนวน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ยอดเงินล่ำซำ จำนวน ๑,๖๔๐,๖๘๔,๔๐๐ บาท ซึ่งไม่มีรายละเอียดของโครงการ ด้วยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการและกระทำด้วยการประการใดๆ อันเป็นการเสนอ การแปรญัตติเพิ่ม ซึ่งมีผลโดยตรงและโดยอ้อม

ในการใช้งบประมาณรายจ่ายในแผนงานโครงการจากยอดล่ำซำดังกล่าวข้างต้น **โดยการจัดทำโครงการ กำหนดจำนวนเงิน สถานที่ ลักษณะของโครงการลงในพื้นที่ที่ตนเองกับพวกต้องการ** ซึ่งไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ปรากฏตามเอกสารงบประมาณเล่มสีเขียวอ่อน ตามที่ส่งมาด้วย อันเป็นการกระจุกตัวของงบประมาณ และส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่อื่นที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้และเป็นการได้เปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นที่ไม่ได้เป็นคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความนิยมให้กับตนเองกับพวกในคณะอนุกรรมาธิการและอาจนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบได้ ซึ่งเคยมีตัวอย่างมาแล้วในอดีต เช่น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงานควบคุมโรคไข้เลือดออกและโรคไข้สมองอักเสบ (งบยุงลาย) และงบพัฒนาจังหวัด (งบ ส.ส.) เป็นต้น

จึงเห็นว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ : เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ : เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย จำนวนเงิน ๑,๖๔๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวกในฐานะคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมาธิการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ **มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก** ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและประชาชน จึงขอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยดังกล่าวสิ้นผลไป

ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือที่ ศร ๐๐๐๓.๒/๘๕๑ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ แจ้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบและรับรองลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้องจำนวน ๕๒ คน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือที่ สผ ๐๐๐๓/๙๗๙๔ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ แจ้งว่าได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๒ คน ได้ลงลายมือชื่อถูกต้อง

ศาลรัฐธรรมนูญลงมติรับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด

ศาลรัฐธรรมนูญขอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยวาจาและเป็นหนังสือดังต่อไปนี้

๑. **ผู้แทนผู้ร้อง** (นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล นายถาวร เสนเนียม และนายวิทยา แก้วภราดัย) ชี้แจงสาระสำคัญว่า

นายพิเชษฐเคยเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินมา ๑๐ สมัย ในแต่ละปีจะมีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ มีสัดส่วนทั้งคณะประมาณ ๖๓ คน โดยหนึ่งในสี่จะมาจากคณะรัฐมนตรี รัฐบาลเป็นผู้เสนอประมาณ ๑๕ คน ส่วนที่เหลือก็ถัวเฉลี่ยตามสัดส่วนระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล บุคคลในจำนวน ๑๕ คน เหล่านี้เป็นข้าราชการที่เป็นกลาง เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณางบประมาณก็ได้ประโยชน์จากเสียงบุคคลเหล่านี้ในฐานะที่เป็นกลางอยู่ตลอด แต่ใน ๓ ปีงบประมาณหลัง ข้าราชการที่เป็นข้าราชการจากส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้ไม่มี ในสัดส่วนของรัฐบาลใน ๓ ปีงบประมาณหลังนี้ ได้มีการยกเลิกข้าราชการบางตำแหน่ง ส่วนที่เหลือก็มีการแต่งตั้งอดีตรัฐมนตรีทั้งหลายที่อยู่ในฝ่ายรัฐบาลเข้ามาตลอด โครงสร้างองค์ประกอบในที่ประชุมกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณปีนี้ ฝ่ายค้านมีเพียง ๑๓ คน ในจำนวน ๖๓ คน ในการทำงานงบประมาณปีนี้มีความแตกต่างจากปีก่อนๆ ที่ผ่านมา เนื่องจากข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จใน ๑๐๕ วัน คณะกรรมาธิการจะมีเวลาทำงานในชั้นกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรอยู่เพียงแค่ประมาณ ๖๐ วัน แต่งานที่จะต้องพิจารณานั้นมีความซับซ้อนมากขึ้นและมีหน่วยงานเพิ่มขึ้น ที่ซับซ้อนมากขึ้นเนื่องจากว่ามีการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ ตั้งกระทรวงใหม่ขึ้นมาจาก ๑๓ กระทรวง ๑ ทบวง กลายเป็น ๒๐ กระทรวง มีกรมใหม่ๆ เกิดขึ้นมากมาย มีสำนักงานปลัดกระทรวงอย่างน้อย ๖ แห่งเพิ่มขึ้น จะต้องใช้เวลาพิจารณาเพิ่มขึ้นกว่าเดิมมาก ส่วนที่บอกว่าซับซ้อนมากขึ้นคือว่า หน่วยงานใหม่ปีที่แล้วตั้งขึ้นในกลางปีงบประมาณ เพราะฉะนั้นไม่สามารถติดตามว่า การได้อนุมัติงบประมาณในปีที่แล้วได้ทำอะไรไปแค่ไหนสัมฤทธิผลแค่ไหน การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นอย่างไร และผลงานบรรลุเป้าหมายหรือไม่อย่างไร ยากแก่การติดตาม จึงเห็นว่าเวลาในการพิจารณาของงบประมาณปีนี้ค่อนข้างจำกัดมาก ไม่สามารถทำอะไรได้รอบคอบนัก ถ้าจะพิจารณาในคณะกรรมาธิการก็จะไม่ทัน ก็เลยใช้วิธีตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณาอีกส่วนหนึ่งแยกห้องประชุมออกไป ที่ปฏิบัติมาตลอด เช่น งบประมาณเรื่องคอมพิวเตอร์มีอยู่ทุกกระทรวงทุกกรม งบประมาณเรื่องโรคเอดส์มีอยู่ทุกหน่วยงาน งบประมาณ

บางอย่าง เช่น เกี่ยวกับกองทุนก็มีการตั้งคณะอนุกรรมาธิการ รวมทั้งเรื่องอาหารกลางวันเรื่องอะไรต่างๆ ทุกปีปฏิบัติเช่นนี้ ในปีนี้ก็มีการตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นมา คณะอนุกรรมาธิการที่ไปพิจารณาเรื่องต่างๆ ๓ คณะ ไม่มีปัญหา ที่เป็นปัญหาอยู่ก็คือ คณะอนุกรรมาธิการที่พิจารณาเรื่องงบท้องถิ่น เนื่องจากมีกรมใหม่เกิดขึ้น คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากว่าเป็นกรมที่เกิดขึ้นใหม่ก็ไม่มีงบประมาณเหลือจ่ายแต่ภาระของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหนึ่งที่สนองตอบต่อกฎหมายในการถ่ายโอนงบประมาณตามรัฐธรรมนูญในการที่จะให้ท้องถิ่นได้งบประมาณถึงร้อยละ ๓๕ ในปี ๒๕๔๘ ก็เลยมีงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะไปสู่ท้องถิ่นก็มักจะถ่ายโอนผ่านหน่วยงาน คณะอนุกรรมาธิการหรือคณะกรรมาธิการ มีสิทธิที่จะจัดรายการใหม่ใส่เข้าไปในงบเหลือจ่ายเหล่านี้หรือไม่ มีการกระทำในลักษณะที่ไปรื้อค้นงบเหลือจ่ายของแต่ละกรมมาตั้งไว้ แล้วจัดรายการสนองคำเรียกร้องของกรรมาธิการ หรือ ส.ส. ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือไม่ ถ้ามีถือว่าสิ่งเหล่านี้น่าจะผิดรัฐธรรมนูญหรือไม่

ขณะนี้มีการกล่าวขานกันว่างบกระจุกตัว งบกระจุกตัวไม่น่าผิดรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่ผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ก็สามารถที่จะตั้งงบประมาณได้ถึงแม้จะไม่ชอบธรรมแต่ยังไม่ผิดรัฐธรรมนูญ การกระจุกตัวมี ๒ ขั้นตอน ขั้นตอนแรก คือ งบปกติที่ทางราชการทั้งหมดทำมาเสนอผ่านสภาในวาระที่หนึ่งที่ผ่านมา มีการกระจุกตัวกันในลักษณะที่กระจุกตัวในแต่ละภูมิภาคก็มี แต่ละจังหวัดก็มี ในแต่ละจังหวัดกระจุกแต่ละเขตเลือกตั้ง สำหรับจังหวัดที่มีหลายๆ เขตเลือกตั้งก็มี จากที่ตั้งมาโดยรัฐบาลตามงบปกติเดิม หน้าที่ของคณะกรรมาธิการก็จะพิจารณาว่า การกระจุกตัวเหล่านี้มีเหตุผลหรือไม่ เช่น บางครั้งแตกต่างกันด้วยภูมิประเทศ งบประมาณกรมเจ้าท่าหรือกรมอุทยานทางทะเลก็ย่อมกระจุกตัวอยู่ในภาคใต้ที่มีทะเล งบประมาณเกี่ยวกับเรื่องแหล่งน้ำก็มักจะกระจุกตัวกันอยู่ในทางภาคอีสานที่มีปัญหาเรื่องแหล่งน้ำ บางครั้งงบประมาณเพื่อชาวไทยภูเขาก็มีกระจุกตัวอยู่ภาคเหนือไม่มีอยู่ภาคอื่นซึ่งยอมรับกันได้ การกระจุกตัวบางกรณีเกิดจากว่าจังหวัดนั้น ภูมิภาคนั้นๆ ได้งบประมาณไปแล้วเมื่อปีที่แล้วหรือกำลังอยู่ในโครงการที่จะได้ปีหน้าก็พอที่จะรับกันได้ การกระจุกตัวกรณีเหล่านี้คณะอนุกรรมาธิการได้มีการไปปรับลดตัดออกมาโดยชอบธรรมหรือไม่ โดยถือเอาแต่ว่าจังหวัดของพรรคพวก ไปตัดจังหวัดของฝ่ายอื่นตัดหมดเลยบางครั้งงบร้อยกว่าล้านตัดทิ้งหมดร้อยกว่าล้าน แต่จังหวัดที่เกี่ยวข้องกับตนเองสมัครพรรคพวกของตนเองก็ไม่ตัดหรือตัดแต่เพียงส่วนน้อย คณะอนุกรรมาธิการคณะนี้ได้ไปทำไว้มากน้อยแค่ไหนในงบประมาณรายจ่ายในแต่ละกรม เมื่อตัดออกมาปรับลดออกมาแล้วเป็นอำนาจของคณะกรรมาธิการมีสิทธิที่จะปรับลดแต่การที่จะไปแปรเพิ่มไปไว้ส่วนไหน ตามรัฐธรรมนูญมีข้อกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการไม่มีสิทธิในการที่จะไปแปรงบประมาณเข้าสู่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่เมื่อ

ไปปรับลดงบประมาณออกมาแล้ว ปรากฏว่าผู้ที่มีอำนาจในคณะอนุกรรมาธิการไปปรับลดเอาบางส่วนไว้ โดยไม่ได้ไปเสนอตามที่เป็นจริงว่าเงินเหลือจ่ายที่แท้เหลือเท่าไหร่ หรือปรับลดไปแล้วควรจะกระจายไปสู่ภูมิภาคเท่าไหร่ จะเห็นว่าการปรับลดงบประมาณไม่มีปัญหา เป็นอำนาจของคณะกรรมาธิการทำได้ ถึงแม้จะไม่ชอบธรรมปรับลดเฉพาะบางแห่ง และก็ไม่ปรับเลยในบางแห่ง หรือปรับแต่เพียงส่วนน้อยในบางแห่ง ถึงจะไม่ชอบธรรมก็คิดว่าไม่ได้ผิดรัฐธรรมนูญ เป็นการปรับลดแต่ปรับแล้วแต่ละกรมนำไปทำอะไรด้วยรายการข้อเสนอของใคร รายการเหล่านี้มาอย่างไร ข่าวว่ามีการกระจุกตัวงบประมาณจนมีการอภิปรายในสภาจนเกิดความวุ่นวายในพรรคการเมืองหนึ่งประธานคณะอนุกรรมาธิการพิจารณางบท้องถิ่นจำเป็นต้องเอ่ยนามคือว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ทำหนังสือฉบับหนึ่งถึงพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่เรื่องขอแสดงความรับผิดชอบ และขออภัยที่ตนเองในฐานะที่เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการจัดงบประมาณไปกระจุกตัวจนเกิดความไม่สบายใจขึ้น

นายถาวร เสนเนียม ชี้แจงสาระสำคัญว่า ในฐานะผู้ลงนามยื่นคำร้องเพื่อให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ตามคำร้องมีอันสิ้นไป เรื่องแรก รัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปทำหน้าที่ในการเพิ่มเติมในรายการหรือกำหนดเม็ดเงินงบประมาณตามแผนงานโครงการ เพราะถือว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีข้อมูล ไม่มีบุคลากรที่จะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการประเทศโดยการกำหนดเม็ดเงินงบประมาณลงในพื้นที่ต่าง ๆ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้ตัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถใช้งบประมาณพัฒนาจังหวัดหรือที่เรียกว่างบ ส.ส. ออกไป เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณางบประมาณในวาระแรก งบประมาณของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเป็นงบล่ำซำ ไม่มีแผนงานโครงการเลย ไว้ ๒ ยอด คือ งบตามยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และงบตามยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวไทย ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ เมื่อมาถึงคณะกรรมาธิการวิสามัญชุดใหญ่เห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะต้องกำหนดโครงการ แผนงาน สถานที่และยอดเงินแต่ละโครงการให้ชัดเจน เพราะ ส.ส. ได้อภิปรายกันมากว่าเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถที่จะเอาโครงการของตัวเองลงในพื้นที่ของตัวเอง จึงอยากให้เรื่องนี้ปรากฏให้ชัด แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ได้ยกเว้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะให้คณะกรรมาธิการกำหนดโครงการได้เองตามชอบใจ ต้องผ่านคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น คณะอนุกรรมาธิการชุดนี้ได้กำหนดแผนงานโครงการ สถานที่ และยอดเงิน ตรงยอด ๒ รายการที่ผมพูดถึง นั่นคือเป็นการเพิ่มเติมในรายการอันเป็นการผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะคณะกรรมาธิการหรือ ส.ส. หรือฝ่ายนิติบัญญัติ จะไม่มีอำนาจโดยเด็ดขาด เว้นเสียแต่ว่าจะผ่านคณะรัฐมนตรีเข้ามาและให้คณะกรรมาธิการลงมติเห็นด้วย แต่สิ่งที่ร้องมาไม่ได้ผ่านคณะรัฐมนตรี คณะอนุกรรมาธิการได้จัดทำขึ้นเอง รวมทั้ง ๔๒๐ ล้านบาท ที่จังหวัดนครราชสีมาจึงมีการอภิปรายจับเท็จกันได้ว่าคณะ

อนุกรรมาธิการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเพิ่มเติมรายการเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ คุณวิทยา แก้วภราดัย อภิปรายขอให้แขวนหรือจะ Walk Out ฝ่ายคณะกรรมาธิการที่มีท่านไพโรจน์ สุวรรณฉวี อยู่ ๑ ใน ๖๓ คน และท่านวราเทพ รัตนากร ก็ขอต่อรองว่าจะปรับเปลี่ยนให้ จึงกลายเป็นการทำเอกสารข้อสังเกตเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการว่า จะปรับเปลี่ยนให้เกิดความเป็นธรรม นี่คือเป็นสิ่งที่เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าคณะอนุกรรมาธิการเข้าไปเพิ่มรายการจนเกิดการกระจุกตัวและผิดรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้น ฝ่ายรัฐบาลก็ตรวจพบว่าคณะอนุกรรมาธิการที่เข้าไปทำหน้าที่แทนพวกเรา ไปทำผิดกฎหมายและเอารัดเอาเปรียบไม่กระจายเม็ดเงินงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรม ก็มีการทะเลาะเบาะแว้งผ่านสื่อมวลชน หลังจากนั้น คุณไพโรจน์ สุวรรณฉวี ทำหนังสือขออภัยในสิ่งที่ไม่สามารถจัดการได้ ถ้าไม่ทำผิดจะไปขออภัยทำไม เพียงแต่ชี้แจงให้เข้าใจก็ได้แล้ว อีกประการหนึ่งสิ่งที่เพิ่มเติมเข้าไปในรายการจะเห็นได้ว่า ส.ส. เป็นผู้ขอ ส.ส. มีอำนาจที่จะขอไหม ก็มีอำนาจที่จะขอ มีสิทธิที่จะขอเพราะเขารับคำร้องทุกข์มาจากพี่น้องประชาชน แต่คณะกรรมาธิการต่างหากที่จะต้องส่งคำขอนี้ตรงไปยังคณะรัฐมนตรีหรืออธิบดีกรมที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ในการรับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดแผนงานโครงการที่จะให้อยู่ในพื้นที่ใดโครงการใดจำนวนเม็ดเงินเท่าใด แต่คณะอนุกรรมาธิการเข้ามาจัดการเสียเอง ผมจึงเห็นว่าการกระทำใน ๒ โครงการที่ร้องมา เป็นการกระทำความผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วยการเพิ่มเติมในรายการ หรือเข้าไปกระทำการประการหนึ่งประการใดอันเป็นส่วนได้เสียในการใช้เม็ดเงินงบประมาณ

นายวิทยา แก้วภราดัย ชี้แจงไม่มีสาระสำคัญที่ควรกล่าวถึง

ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ คนที่เจ็ด และประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้แจงสาระสำคัญว่า

ในการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชุมครั้งที่ ๑ ได้เลือก ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ มีการประชุมทั้งสิ้น ๘ ครั้ง ส่วนใหญ่จะเป็นการเชิญหน่วยงานมาชี้แจงในรายละเอียด เหตุผลและความจำเป็นตลอดจนกรอบและยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุม ครั้งที่ ๗ และครั้งที่ ๘ ได้นำรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาพิจารณา สรุปสาระสำคัญ ดังนี้ (๑) เรื่องการกระจุกแต่ไม่กระจาย (๒) ความเหมาะสมของโครงการ (๓) ความซ้ำซ้อนของงบประมาณโดยพิจารณาจากงบประมาณสามปีที่ผ่านมา (๔) ปรับลด

ในกรณีที่โครงการนั้นยังใช้เงินงบประมาณเก่าไม่หมด การปรับยกเลิกโครงการที่ไม่เหมาะสม คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เชิญส่วนราชการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนมาชี้แจง ผลจากการชี้แจงเห็นว่างบประมาณรายจ่ายบางส่วนได้ถูกปรับลด โดยสามารถปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่มีปัญหาได้ทั้งหมด ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษ ดังรายงานของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ผลสรุปรายงานของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ ปีนี้ค่อนข้างที่จะเคร่งครัดกับยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ได้มีมติของคณะรัฐมนตรีท้วงติงว่างบประมาณรายจ่ายทับซ้อนกัน บางรายการจนถึงปลายปีก็ยังใช้ไปไม่ถึง ๑๐ - ๒๐% เมื่อจัดงบประมาณรายจ่ายไปลงที่เดิมก็ไม่สามารถจะใช้หมดภายในหนึ่งปี ผลของการปรับลดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปทั้งสิ้น ๓,๐๕๐,๕๖๑,๕๐๐ บาท เป็นจำนวน ๔% ของงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับทั้งสิ้น เมื่อมีการปรับลดแล้วถือว่าสิ้นสุดพันธกิจของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ เพราะคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่เพียงปรับลด ไม่สามารถที่จะแปรญัตติเพิ่มหรือนำเงินในส่วนที่ปรับลด ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษ นี้ไปจัดสรรให้กับผู้หนึ่งผู้ใดหรือไปจัดสรรลงในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดได้

กรณีคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๒ คน นั้น ได้กล่าวหาว่า ประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ จำนวนรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการแผนงานส่งเสริมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนงานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เป็นยอดล่ำซำ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ นั้น เรื่องนี้ไม่มีการแปรญัตติเพิ่มเติมหรือนำงบประมาณรายจ่ายเหล่านี้ด้วยวิธีการใดๆ ไปลงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญไม่เคยพิจารณาในเรื่องการแปรญัตติเพิ่มในการประชุมทั้ง ๘ ครั้ง ดังกล่าวปรากฏรายละเอียดในบันทึกการประชุมทั้ง ๘ ครั้ง

ตามที่ผู้ร้องได้อ้างว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจพบว่า งบประมาณรายจ่ายถูกจัดลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งในอดีตของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี มีจำนวน ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายถึงงบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้ว่ามีการกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้เป็นอนุกรรมาธิการวิสามัญมากเป็นพิเศษ ในประเด็นนี้ไม่เป็นความจริง โดยที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นจังหวัดใหญ่ที่สองรองจากกรุงเทพมหานคร ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีนี้ ๙,๐๐๐ ล้านบาทเศษ จังหวัดนครราชสีมามี ๓๒ อำเภอ ๓๘๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณทั้งหมดในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ประมาณ ๓๙๒ ล้านบาท ที่เป็นตัวเลข ๔๒๐ ล้านบาท

อาจจะเป็นสิ่งเพิ่มเติมในเรื่องอื่น งบประมาณรายจ่ายทั้งหมดที่ลงจังหวัดนครราชสีมาล้วนลงในยุทธศาสตร์ที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น การบูรณะถนนและปรับปรุงภูมิทัศน์ขึ้นเขาใหญ่ ซึ่งเป็นงบประมาณต่อเนื่อง การตัดถนนที่จะขึ้นสู่แหล่งที่เป็นมรดกโลก โครงการบูรณาการที่ปราสาทหินพิมาย โครงการที่ทุ่งสัมฤทธิ์ ไม่ใช่เขตพื้นที่เลือกตั้งในอดีตตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีโครงการสวนเฉลิมพระเกียรติที่อำเภอปักธงชัยเป็นโครงการต่อเนื่อง ซึ่งเป็นโครงการที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ฯ สยามบรมราชกุมารี พระราชทานนามสวนเฉลิมพระเกียรติ ๔๘ พรรษา โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำมูล เป็นโครงการตั้งแต่สมัยรัฐมนตรีสุขุมพันธ์ บริพัตร ไปตรวจที่ลุ่มแม่น้ำมูลพบฟอสซิลช้าง ๔ งา อายุ ๑๕ ล้านปี ซึ่งเป็นโครงการสำคัญต้องใช้งบประมาณ ๖๐ ล้านบาท พื้นที่เหล่านี้ไม่ใช่พื้นที่ในเขตเลือกตั้งของผู้ชี้แจงในอดีตแต่อย่างใด สำหรับโครงการที่มีอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ ๒๒ องค์กรนั้น จะมีงบประมาณรายจ่ายปรากฏอยู่ประมาณ ๑๗ ล้านบาทเท่านั้น โครงการเหล่านี้สามารถที่จะนำเอกสารยืนยันการเสนอขอโครงการตามระบบสู่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในปีงบประมาณต่างๆ มีแบบแปลน มีประมาณการถูกต้องทุกโครงการ โครงการที่ลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ถ้าเปรียบเทียบกับโครงการสำคัญๆ ของจังหวัดซึ่งเล็กกว่าแต่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น จังหวัดสงขลา จังหวัดยะลา ได้งบประมาณมากกว่าจังหวัดนครราชสีมามากมาย จังหวัดเชียงรายได้งบประมาณที่เชียงแสน เชียงของ และแม่สาย ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ ก็ต้องมีความจำเป็นไปกระจุกตัวอยู่ตรงนั้น หรือกรณีจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งกำลังพัฒนาภูมิทัศน์พัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเป็นศูนย์กลางรองรับนักท่องเที่ยวเป็นศูนย์กลางการบินนานาชาติ มีงบประมาณ ๕๐๐ ถึง ๖๐๐ ล้านบาท ซึ่งมากกว่าจังหวัดนครราชสีมาทั้งสิ้น ภูเก็ต กระบี่ เป็นยุทธศาสตร์ที่ขณะนี้นักท่องเที่ยวเริ่มเข้าไป กระบี่เป็นที่ท่องเที่ยวแหล่งใหม่ ได้งบประมาณไปมากตั้งแต่ ๑๐๐ ถึง ๒๐๐ ล้านบาท ในส่วนนี้เป็นงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ซึ่งไม่สามารถกระจายไปยังทุกท้องถิ่นซึ่งมีกว่า ๗,๐๐๐ แห่งได้ ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น เป็นเรื่องเฉพาะกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย เช่น เขาใหญ่ มรดกโลก ปราสาทหินพิมาย พัฒนาลุ่มแม่น้ำมูล ฟอสซิลช้าง ๑๕ ล้านปี สำหรับโครงการในเขตพื้นที่ที่ถูกกล่าวหาว่า งบประมาณรายจ่ายไปกระจุกนั้นมีอยู่ ๒ โครงการ งบประมาณ ๑๕ ล้านบาท ในการพัฒนาบึงพลับพลา เป็นเขตต่อเนื่องกับอำเภอพิมาย มีการพัฒนาโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์สร้างสะพานคอนกรีตเพราะการผลิตข้าวไม่สามารถจะนำออกมาได้เพราะสะพานไม้พัง ไม่ใช่เป็นโครงการเสนอขอใหม่แต่เป็นโครงการที่เสนอตั้งแต่เดือนพฤษภาคม บางโครงการขอไว้ตั้งแต่ปีที่แล้วขอยืนยันว่าไม่มีเจตนาใดๆ ที่จะนำงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา แท้จริงเป็นการมุ่งเน้นยุทธศาสตร์

การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวตามนโยบายรัฐบาลอย่างแท้จริง แต่ยอมรับว่างบประมาณรายจ่ายมีลักษณะกระจุกไม่ได้กระจาย สืบเนื่องเพราะเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว และคณะรัฐมนตรีมีมติให้งบประมาณรายจ่ายกระจายอย่าไปกระจุกตัว สำนักงบประมาณมีคำสั่งที่ ๑๕๗/๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี ๒๕๔๗ มีศาสตราจารย์ ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์ เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ งบส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔,๐๓๗ ล้านบาท ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ คณะกรรมการได้ประชุมพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ๓ ครั้ง ส่วนคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญมีหน้าที่ปรับลดเสร็จเสนอคณะกรรมาธิการวิสามัญถือว่าจบภาระหน้าที่ การแปรญัตติเข้ามาเป็นเรื่องของส่วนราชการผู้เกี่ยวข้องแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมผ่านคณะรัฐมนตรีเข้ามา ในส่วนของจังหวัดนครราชสีมามีงบประมาณรายจ่ายลงพื้นที่ทุกพรรคการเมือง ในส่วนของผู้ชี้แจงมีอยู่ ๑๗ ล้านบาท สำหรับงบประมาณปรับลดมีอยู่ ๒ ส่วน งบประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ เป็นการปรับลดงบประมาณในส่วนของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และ ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษ เป็นงบประมาณปรับลดในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อแปรญัตติก็จะส่งกลับไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยงบประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษนั้น เป็นการแปรญัตติเข้ามาเพื่อกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนงบประมาณ ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษนั้น ต้องแปรญัตติเข้ามาใช้ในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแปรญัตติเข้ามาประมาณ ๓,๐๙๐ ล้านบาทเศษ

ผู้แทนคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่สอง และนายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่หนึ่ง ชี้แจงสาระสำคัญว่า

ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด ซึ่งเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก บทบัญญัติวรรคหก ใช้ถ้อยคำว่า ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ ในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ไม่เคยบัญญัติวรรคหกนี้ ที่บัญญัติวรรคหกนี้เพื่อยกเลิกงบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรียกโดยย่อว่า

งบ ส.ส. ซึ่งแต่เดิมเคยจัดสรรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนละ ๕ ล้านบาท ๑๐ ล้านบาท เรียกกันว่า งบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด เจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น คือ การยกเลิกงบ ส.ส. จึงบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ไม่ให้เข้ามามีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมาว่า มีงบ ส.ส. หรืองบทำนองเดียวกับงบ ส.ส. หรือไม่ ยืนยันได้ชัดเจนว่าไม่มีการฝ่าฝืน มาตรา ๑๘๐ วรรคหก แต่อย่างใด

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ มีการประชุมทั้งสิ้น ๓๓ ครั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญขึ้น ๔ คณะ ซึ่งมีลักษณะคล้ายๆ กับการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญในหลายๆ ปีที่ผ่านมา เมื่อมีการพิจารณาในประเด็นของส่วนราชการใด หากคณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาและเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนต้องพิจารณาโดยละเอียด ก็จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญไปพิจารณาเป็นการเฉพาะ เสร็จแล้วต้องทำรายงานเพื่อนำเสนอคณะกรรมาธิการวิสามัญ คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการมอบหมายให้ไปทำหน้าที่ ทั้งการพิจารณาในส่วนของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทย และพิจารณางบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างของส่วนราชการทั้งหมดทุกกระทรวงที่ของบประมาณรายจ่าย จากการรายงานของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญเมื่อได้พิจารณาเสร็จแล้วก็ได้รับทราบว่ามีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายในหลายส่วน ซึ่งการปรับลดงบประมาณรายจ่ายก็เป็นไปตามข้อสังเกตที่คณะกรรมาธิการวิสามัญมอบหมายให้ไปดำเนินการสำหรับการแปรญัตติเพิ่มเข้าไปนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญได้นำมาจากบัญชีรายการที่ผ่านคณะรัฐมนตรีทุกรายการ โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญก็ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญชุดดังกล่าวไปพิจารณาตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญว่า ให้พิจารณาสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ส่วนประเด็นที่ว่า กรรมาธิการโดยอนุกรรมาธิการไปสร้างรายการใหม่ขึ้นมาหรือไม่ นั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจากรายละเอียดที่ส่วนราชการเป็นผู้ยื่นเสนอมาเท่านั้น ซึ่งในส่วนของกระทรวงมหาดไทย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ส่งมา

ผู้แทนคณะรัฐมนตรี คือ ผู้แทนจากสำนักงบประมาณและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยผู้แทนสำนักงบประมาณ ประกอบด้วย นายพรชัย นุชสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และนายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ชี้แจงสาระสำคัญว่า

ตามเอกสารงบประมาณ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ได้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งเป็นยอดเงินงบประมาณรายจ่าย ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ เมื่องบประมาณรายจ่ายประกาศใช้ก็จะมาตกลงทำแผนว่าลงที่ไหน อันนี้เป็นเรื่องปกติในระบบวิธีการงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายนี้เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ก็มีมติคณะรัฐมนตรีให้ข้อสังเกตว่า งบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วมีการกระจุกตัว คณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์ให้งบประมาณรายจ่ายมีลักษณะกระจุกตัว จึงมอบให้สำนักงบประมาณไปพิจารณาพร้อมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งได้มีการหารือกับอธิบดีและรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ภูเก็ต เรื่องการกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่ายว่า จะต้องมีหลักเกณฑ์อย่างไรในการพิจารณาจัดสรร สำนักงบประมาณจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อวางหลักเกณฑ์ไม่ให้มีการกระจุกตัวตามที่คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกต ระหว่างที่มีการดำเนินการวางหลักเกณฑ์อยู่นั้น งบประมาณรายจ่ายก็เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญโดยมีการส่งหลักเกณฑ์นั้นให้กับคณะกรรมาธิการวิสามัญ

เรื่องตามคำร้องคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ตั้งคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณเป็นฝ่ายเลขานุการโดยไม่ได้เป็นอนุกรรมาธิการวิสามัญด้วย จึงไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายซึ่งก็เป็นไปตามปกติการพิจารณางบประมาณรายจ่ายทุกปีก็มีลักษณะอย่างนี้ ในเรื่องการกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่าย นั้น ถึงอย่างไรก็ต้องกระจุกทุกปีก็มีลักษณะอย่างนี้ ในเรื่องการกระจุกตัวเพราะเงินงบประมาณมีน้อย กระจายไม่ได้ทั่วถึง ไม่ได้ครบถ้วน เมื่อคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วก็เสนอเข้าคณะกรรมาธิการวิสามัญ สำนักงบประมาณทราบแต่เพียงว่า ได้มีการพิจารณาการกระจายงบประมาณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด งบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามรายงานการประชุมมีการประชุมครั้งเดียวที่เชิญหัวหน้าส่วนราชการมาชี้แจง ในส่วนงบล่ำซำต้องไปทำรายละเอียดในขั้นของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองและวาระที่สาม ต่อไป

ในการจัดทำงบประมาณ ปกติกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีแผนงานอยู่แล้ว และแผนงานดังกล่าวจะส่งให้สำนักงบประมาณ แต่มิได้ทำเป็นเอกสารเข้าคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายมีน้อย การจะให้กระจายไปทั่วประเทศทุกพื้นที่ไม่อาจทำได้ ดังนั้น ตามเอกสารงบประมาณที่คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาแล้ว มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔ เรื่อง คือ (๑) การพัฒนาแหล่งน้ำ (๒) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

(๓) การพัฒนาการศึกษา (๔) การพัฒนาสังคมและชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ส่วนราชการผู้เป็นเจ้าของงบประมาณรายจ่ายเป็นผู้จัดข้อมูลตามกรอบมาให้สำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณจะรวบรวมพิมพ์เป็นเล่ม เอกสารนี้ไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินมาแล้วก็มาจัดรายละเอียด และเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองและวาระที่สาม

ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คือ นายสุรชัย ภู่ประเสริฐ ชี้แจงสรุปได้ว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๔๗ เป็นไปตามที่เคยดำเนินการทุกปี คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาทิศทางหรือกรอบยุทธศาสตร์ครั้งหนึ่ง พิจารณาวงเงินงบประมาณครั้งหนึ่งและให้ความเห็นชอบรายละเอียดและวางหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะรับไปดำเนินการ จากนั้นส่วนราชการก็จะไปปรับในกระบวนการของตัวเองให้ได้งบประมาณรายจ่ายตามกรอบและหลักเกณฑ์ที่ทางคณะรัฐมนตรีกำหนด และเสนอสำนักงบประมาณ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วจึงจัดพิมพ์เป็นเอกสารร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ในชั้นสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีการพิจารณาปรับลด มีการเปลี่ยนแปลงก็ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อแปรญัตติเพิ่มในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ถูกปรับลด โดยสำนักงบประมาณจะรวบรวมคำขอแปรญัตติเพิ่มจากส่วนราชการแล้วนำไปเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจะเสนอกลับมายังคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาต่อไป

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ นายสาโรช คัชมาตย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนายธวัชชัย ฟักอังกูร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ชี้แจงสาระสำคัญว่า

ตามธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการประมาณเดือนมกราคม จะต้องเสนอของบประมาณรายจ่ายไปยังสำนักงบประมาณซึ่งทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เสนอของบประมาณรายจ่ายไปตามปกติ สำนักงบประมาณก็ไปพิจารณาปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณรายจ่ายก็สุดแล้วแต่ เมื่อพิจารณาเสร็จสำนักงบประมาณก็จะเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว สำนักงบประมาณจึงมาจัดทำรายละเอียดของงบประมาณรายจ่าย สำหรับในส่วนของงบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศและการพัฒนาการท่องเที่ยวนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอขอในวงเงิน ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ และ ๓,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ สำนักงบประมาณได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาอนุมัติของคณะรัฐมนตรีนั้น ได้มีข้อสังเกตว่า ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไม่ให้มีการกระจุกตัว เมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับมติคณะรัฐมนตรี ก็นำมาปรับเกลี่ยงบประมาณรายจ่ายไม่ให้กระจุกตัวโดยพิจารณาจัดสรรให้สัมพันธ์กับงบประมาณรายจ่ายอื่น ๆ ทางสำนักงบประมาณได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อวางหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

ดังกล่าว ในเวลาเดียวกันทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เร่งรัดการจัดทำงบประมาณเพราะจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อทำเสร็จแล้วก็ส่งรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายไปให้สำนักงบประมาณ หลังจากนั้นก็มีการพิมพ์เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการวาระที่หนึ่งแล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องไปชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญตามขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในวันที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญก็มีการซักถามตามระบบการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ได้ทราบว่าคณะกรรมาธิการวิสามัญมอบให้คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญไปพิจารณางบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีโอกาสไปชี้แจงกับคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญครั้งหนึ่ง ซึ่งมีการซักถามหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของปีที่แล้วมา คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญได้ให้ข้อสังเกตเช่นเดียวกับในคราวที่ไปชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญก็ให้ข้อสังเกตมามากมาย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็นำข้อสังเกตเหล่านั้นมาพิจารณาโดยทางสำนักงบประมาณแจ้งว่า เมื่อไปชี้แจงงบประมาณรายจ่ายมีข้อสังเกตอะไรก็ให้นำมาพิจารณาแก้ไข แล้วก็ส่งกลับไปให้สำนักงบประมาณต่อไป

งบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ เป็นวงเงินงบประมาณยอดรวมไม่มีรายละเอียด ในคราวขอตั้งงบประมาณรายจ่ายได้เสนอไปเป็นยอดเงิน ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ สำนักงบประมาณได้ปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายจาก ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ เหลือ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ โดยสำนักงบประมาณเป็นผู้จัดทำรายละเอียดรายการต่างๆ ว่า ไปปรับลดจากที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอไปอย่างไร เมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สำนักงบประมาณได้ส่งรายการไปให้คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญหรือไม่ ไม่ทราบ เพราะในชั้นที่ไปชี้แจงรายละเอียดในคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญก็ไม่ได้นำรายการต่างๆ เหล่านี้มาดูเลย มีแต่ว่าถามในภาพรวมทั่วๆ ไปว่า โครงการที่เสนอมามีความเป็นมาอย่างไร ตอนที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอปรับลดงบประมาณครั้งที่สอง ให้เท่ากับ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ กับ ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ จำได้เพียงยอดของตัวเลขที่ชี้แจงกับคณะกรรมาธิการวิสามัญ และคณะกรรมาธิการวิสามัญได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญรับไปพิจารณา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีโอกาสชี้แจงกับคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญหนึ่งครั้ง ซึ่งก็ได้บันทึกข้อสังเกตต่างๆ มาทั้งหมด และได้นำข้อสังเกตต่างๆ มาปรับโครงการ แล้วจัดพิมพ์ บันทึกข้อมูลส่งสำนักงบประมาณจัดพิมพ์ปรากฏเป็นตามเอกสาร การพิจารณาปรับโครงการตามข้อสังเกตของ

คณะกรรมาธิการวิสามัญและคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ โครงการต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้เสนอไม่ใช่คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญเสนอ เวลาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญก็ดี คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญก็ดี แต่ละคนก็จะให้ข้อสังเกตมากมาย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อให้ข้อสังเกตแล้วจะต้องทำตามข้อสังเกตทุกกรณีก็ต้องนำข้อสังเกตมาพิจารณาว่าสอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ และสอดคล้องกับวงเงินงบประมาณหรือไม่ พอปรับเสร็จแล้วก็ส่งให้กับสำนักงบประมาณ ไม่ได้ส่งไปให้คณะกรรมาธิการวิสามัญ สำนักงบประมาณมีหน้าที่จัดพิมพ์เอกสารเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โครงการรายละเอียดในวงเงิน ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ กับ ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ ส่วนหนึ่งเป็นโครงการเดิมที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเคยเสนอขอไปครั้งที่หนึ่ง ครั้งที่สองก็คือเป็นโครงการที่เกิดใหม่ที่เอาข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญ และอนุกรรมาธิการวิสามัญมาตรวจสอบกับแผนงานโครงการโดยจัดลำดับตามยุทธศาสตร์ของชาติ แนวนโยบายแห่งรัฐ และต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย วิธีปฏิบัติ ถ้าทำได้ก็ตั้งให้ไป ซึ่งเป็นความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

โครงการที่อยู่ในวงเงิน ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษนี้ มีบางส่วนเป็นโครงการที่อยู่ในคำของบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอนแรก ๕,๒๐๐ ล้านบาท และโครงการบางส่วนที่ไม่ได้อยู่ในนั้น เป็นโครงการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำขึ้นใหม่โดยพิจารณาจากข้อสังเกตการพิจารณางบประมาณรายจ่ายในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรและในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ไม่ได้มีแค่ ๒ รายการ คือ โครงการยุทธศาสตร์และโครงการพัฒนาการท่องเที่ยว จริงๆ แล้ว มีทั้งหมด ๑๕ แผน ที่กล่าวถึงมี ๒ แผน คือ แผนยุทธศาสตร์กับแผนการพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้ง ๒ แผนนี้ มีวงเงินงบประมาณ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ กับ ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ ทั้ง ๑๕ แผนนี้ มีวงเงินงบประมาณ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทเศษ ใน ๑๒ แผน ปรากฏโครงการ สถานที่ หน่วยงานดำเนินการ ส่วนอีก ๒ แผน ไม่มีรายละเอียดโครงการ เป็นงบล่ำซำ การทำให้งบล่ำซำนี้กระจายตัวออกไปก็โดยนำโครงการใน ๑๒ แผนมารวมกับ ๒ แผน ที่ไม่มีโครงการแล้วแยกออกเป็นแต่ละจังหวัด เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาถึงการกระจายตัวในภาพรวมทั้ง ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทเศษ

งบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถูกตัดจริง คือ งบประมาณรายจ่ายใน ๑๒ แผน ที่มีรายละเอียดอยู่ แต่งบ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ ไม่ได้ปรากฏรายการในชั้นการพิจารณา ก็ไม่มีการพิจารณาว่าจะไปตัดรายการอะไร ยอดเงิน ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ ก็ยังคงเท่าเดิม การตัดรายการใน ๑๒ แผน โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญ เมื่อตัดแล้ว ก็จะมียอดเงินที่ถูกตัด ๓,๐๕๐ ล้านบาท ทางกรมส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่นจึงขอแปรญัตติเพิ่มไป ๔,๐๐๐ ล้านบาทเศษ แต่เมื่อยอดตัดของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีเพียง ๓,๐๕๐ ล้านบาท ทางคณะกรรมาธิการวิสามัญก็เห็นชอบที่จะแปรญัตติเพิ่มให้ ๓,๐๕๐ ล้านบาท เหตุผลที่เป็นอย่างนี้เพราะงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นจะมีลักษณะพิเศษไม่เหมือนกับงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ คือเงินที่ถูกตัดจำนวนเท่าใด ก็ต้องแปรญัตติเพิ่มเข้าไปตามนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

ในส่วนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยว แบ่งเป็น ๕ กลุ่ม คือ กลุ่มทะเล กลุ่มภูเขา กลุ่มวัฒนธรรม กลุ่มที่มนุษย์สร้างขึ้น และแหล่งท่องเที่ยว ถ้าคำของบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามยุทธศาสตร์แผนพัฒนาการท่องเที่ยวก็ถือว่าเป็นคำของบประมาณรายจ่ายที่ถูกต้องตามยุทธศาสตร์นั้น ส่วนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในภาพกว้างๆ คือ โครงการใดก็ตามที่สนองนโยบายทางด้านเศรษฐกิจก็จะเข้าตามยุทธศาสตร์ โครงการ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ นี้ ไม่ได้ปรากฏรายการมาตั้งแต่ตอนต้นในเอกสารงบประมาณที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพิ่งจะมาปรากฏรายการอยู่ในเอกสารในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรวาระที่สองและวาระที่สาม จากการตรวจสอบเอกสารก็ได้รับรายงานว่าถูกต้อง **โครงการในงบประมาณ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษก็ดี หรือ ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษก็ดี ไม่ได้เป็นโครงการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมาธิการบรรจุเข้าไปเองโดยพลการเพราะทางสำนักงบประมาณจะกำหนดไว้ว่า ต้องให้เป็นโครงการที่ส่งไปจากส่วนราชการเท่านั้น ซึ่งก็คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** แล้วกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็จะตรวจสอบหลังจากที่มีการพิมพ์เป็นเอกสารไปแล้วกับรายการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งไปที่สำนักงบประมาณซึ่งต้องถูกต้องตรงกัน

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ได้ลงมติเป็นเอกฉันท์วินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ลงมติวินิจฉัยมีรายชื่อดังต่อไปนี้

๑. นายกระมล ทองธรรมชาติ
๒. นายจิระ บุญพจนสุนทร
๓. นายจุมพล ณ สงขลา
๔. นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
๕. นายผัน จันทรปาน
๖. นายมงคล สระฏัน
๗. นายมานิต วิทยาเต็ม
๘. นายศักดิ์ เตชาชาญ
๙. นายสุจิต บุญบงการ
๑๐. นายสุธี สุทธิสมบูรณ์
๑๑. พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช
๑๒. นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
๑๓. นางเสาวนีย์ อัศวโรจน์
๑๔. นายอมร รักษาสัตย์

จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตนดังต่อไปนี้

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายผู้ร้อง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงได้ความว่า ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเฉพาะของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ไปยังสำนักงบประมาณหลายแผนงาน แต่จะกล่าวเฉพาะงบประมาณในแผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและแผนงานด้านการท่องเที่ยวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาในคดีนี้โดยทั้งสองแผนงานอยู่ในงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเรียกตามเอกสารว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย โดยกระทรวงมหาดไทยได้ขอตั้งงบประมาณเสนอไปยังสำนักงบประมาณ ทั้ง ๒ รายการ รวมเป็นเงิน ๘,๕๐๐ ล้านบาทเศษ

สำนักงบประมาณได้พิจารณาร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อมิให้งบประมาณกระจุกตัวอยู่ในภูมิภาคแห่งใดแห่งหนึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ได้ปรับลดวงเงินงบประมาณ ทั้ง ๒ รายการดังกล่าวลงเหลืองบประมาณรายการแรก งบพัฒนาท้องถิ่น เป็นเงิน ๓,๒๐๐ ล้านบาทเศษ และงบพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยว เป็นเงิน ๑,๖๐๐ ล้านบาทเศษ สำนัก

งบประมาณได้รวบรวมรายการของบประมาณต่างๆ ของส่วนราชการต่างๆ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรอื่นของรัฐ โดยไม่มีรายละเอียดการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วอนุมัติในหลักการตามที่สำนักงบประมาณเสนอโดยได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ เสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป

สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาแล้ว มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาในวาระที่สอง สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีร้อยตำรวจเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ เป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ และผู้มีชื่ออื่นๆ อีกรวม ๖๓ คน ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีมติตั้ง ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการคนที่เจ็ด

ต่อมาที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการ จำนวน ๔ คณะ คือ

๑. คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการต่างๆ ประกอบด้วยผู้มีชื่อดำรงตำแหน่งต่างๆ ในคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน ๑๐ คน และฝ่ายเลขานุการ ๒ คน

๒. คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการ และผู้มีชื่ออื่นๆ ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในคณะอนุกรรมาธิการ อีก ๙ คน มีที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ ๒ คน และฝ่ายเลขานุการ ๑ คน

๓. คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อ จัดจ้าง คอมพิวเตอร์ของส่วนราชการต่างๆ ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ ๑๐ คน ฝ่ายเลขานุการ ๒ คน

๔. คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์และค่าจ้างที่ปรึกษาของส่วนราชการต่างๆ ประกอบด้วยผู้มีชื่อดำรงตำแหน่งต่างๆ ในคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน ๑๐ คน ฝ่ายเลขานุการ ๑ คน

ปรากฏว่า คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญมีปัญหาเกิดขึ้นตามคำร้องดังนี้

๑. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ในวงเงินงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติหลักการในวาระที่หนึ่ง จำนวน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท ได้ถูกจัดสรรไปใช้จ่ายตามโครงการต่างๆ ๗๖๓ โครงการ โครงการต่างๆ เหล่านี้อยู่ในจังหวัดนครราชสีมา เป็นเงินรวม ๒๗๐ ล้านบาท

๒. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ในวงเงินงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติหลักการในวาระที่หนึ่ง เป็นเงิน ๑,๖๔๐,๖๘๔,๔๐๐ บาท ถูกจัดสรรไปใช้จ่าย ๑๒๒ โครงการ โครงการเหล่านี้อยู่ในเขตจังหวัดนครราชสีมา เป็นเงิน ๑๕๖ ล้านบาท

รวมเงินงบประมาณทั้งสองส่วนดังกล่าว คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญซึ่งมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ จัดสรรไปใช้จ่ายในจังหวัดนครราชสีมา เป็นเงิน ๔๒๐ ล้านบาท

เนื่องจากจังหวัดนครราชสีมา เป็นจังหวัดซึ่งมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีฐานะเป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่เจ็ด กับเป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดสรรงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นและพัฒนาการท่องเที่ยว ตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปใช้จ่ายตามโครงการต่างๆ ในเขตจังหวัดนครราชสีมา เป็นเงินงบประมาณสูงถึง ๔๒๐ ล้านบาท

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน จึงได้ร่วมกันลงชื่อในคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีข้อความดังกล่าวข้างต้น โดยกล่าวหามีสาระสำคัญว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำโครงการกำหนดจำนวนเงิน สถานที่ ลักษณะของโครงการ ลงในพื้นที่ที่ตนเองกับพวกต้องการ ด้วยการเสนอ การแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และประชาชน

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ถึงวรรคห้า** บัญญัติว่า ..... วรรคหก บัญญัติว่า ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณจะกระทำมิได้

วรรคเจ็ด บัญญัติว่า ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

บทบัญญัติตาม**วรรคหก วรรคเจ็ด ในมาตรา ๑๘๐** ดังกล่าวมีหลักฐานการอภิปรายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นร่างมาตรา ๑๘๑ ว่า

๑. การพิจารณาของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมาธิการได้เห็นชอบกับร่างฯ ที่คณะทำงานเสนอ

(เอกสารคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ เสนอต่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๐)

มาตรา ๖/๕/๓๑ คณะทำงานชี้แจงว่าได้มีการบัญญัติในวรรคหก วรรคเจ็ดเพิ่มใหม่เพื่อไม่ให้ ส.ส. นำงบพัฒนาไปเป็นงบพัฒนาจังหวัด จึงใช้ว่า “ทางตรงหรือทางอ้อม” มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า หากบัญญัติไว้ดังวรรคหก จะหมายความว่า ส.ส. ไม่อาจเปลี่ยนแปลงการขอใช้งบได้เลย ที่ประชุมจึงขอให้คณะทำงานกลับไปพิจารณาวรรคหก วรรคเจ็ดอีกครั้ง มีผู้ตั้งประเด็นต่อไปว่าจะให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณางบประมาณมากขึ้นหรือไม่เพราะมาจากการเลือกตั้ง มีผู้ชี้แจงว่าผู้สมัคร ส.ว. จะมาจากการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องมีอำนาจเท่า ส.ส. นอกจากนั้นตามหลักสากล ส.ส. เท่านั้นมีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองงบประมาณ

๒. การพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าได้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนได้ขอแปรญัตติ อาทิ

นางพวงเล็ก บุญเชียง และคณะ ขอแปรญัตติตัดความในวรรคหกและวรรคเจ็ดของมาตรา ๑๘๑ ออกทั้งหมด คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติ

(บันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๐)

ส่วนการอภิปรายของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญท่านอื่นๆ คงมีหลักฐานที่ปรากฏเป็นสาระสำคัญคือ

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา : กราบเรียนท่านประธานที่เคารพกระผมอยากจะขอให้พิจารณาในวรรคหก เริ่มต้นด้วยคำว่า ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติต่างๆ ที่นี้ก็คงมีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือว่ารัฐบาลเสนอมาแต่แรกเลย ไม่ใช่เป็นการเสนอในระหว่างพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของกรรมาธิการให้งบ ส.ส. เลย ทำได้หรือไม่ ซึ่งกระผมสังเกตและก็ในช่วงที่ออกไปรับฟังความคิดเห็นในเบื้องต้นนั้น เราได้ชี้แจงต่อประชาชนว่าจะไม่มีงบ ส.ส. เลย งบ ส.ส. จะเข้าไปสู่ อบต. จะเข้าไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การเขียนไว้ทำนองวรรคหกที่มีบอกในการพิจารณาอยู่ตอนต้นอาจจะทำให้เกิดหลักการตรงนี้เห็นพ้องกันว่าแม้แต่รัฐบาลเองก็ไม่ควรจะเสนอให้มีงบ ส.ส. ผมก็จะเสนอให้ตัดคำว่า ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมาธิการในตอนต้นของวรรคหก ซึ่งเมื่อตัดออกแล้ว รัฐบาลจะเสนอมาในตัวร่างพระราชบัญญัติงบประมาณว่าให้งบ ส.ส. แต่แรกก็คงทำไม่ได้

๓. **การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ**

สภาร่างรัฐธรรมนูญ เห็นชอบกับร่างของคณะกรรมาธิการ

(รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖ (เป็นกรณีพิเศษ) วันศุกร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐)

ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (กรรมาธิการ) : ท่านประธานที่เคารพ ร่างมาตรา ๑๘๑ ก็เป็นร่างที่คงตามร่างของกรรมาธิการยกร่างตามเดิม ไม่มีการปรับปรุงครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เชิญท่านพันเอก สมคิด ครับ

พันเอก สมคิด ศรีสังคม : ท่านประธานที่เคารพ มาตรา ๑๘๑ กระผมได้ขอแปรญัตติไว้ในวรรคเจ็ด วรรคเจ็ดข้อความเดิมมีอย่างนี้นะครับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนตามวรรคหกให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวัน อันนี้ก็ข้อความเดิมทั้งนั้น เกี่ยวกับเรื่องนี้ วรรคหกนั้น ขอความกรุณารวบรัดอย่างนี้ก็แล้วกันนะครับ วรรคหกนั้นก็เป็นเรื่องงบ ส.ส. แล้วเราห้ามไม่ให้มีงบนี้ ถ้าหากว่าเรากระทำละเมิดขึ้นมา และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอย่างที่กระผมได้อ่านมาแล้วให้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา กระผมเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภายังไม่พอ ก็เลยเสนอให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ให้มีสิทธิเช่นเดียวกัน อันนี้ก็อยู่ในมาตรา ๑๗๒ อาศัยแนวความคิดหรือหลักการตามมาตรา ๑๗๒ มาให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาเรื่องที่กระทำผิด ละเมิดต่อวรรคหก ของมาตรา ๑๘๑ เพราะฉะนั้นกระผมเห็นว่าในบางกรณีนั้น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอาจจะเมินเฉยก็ได้ คือ ในสังคมไทยเราปัจจุบันนี้ สังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ ยึดความอุปถัมภ์ ยึดพวกเดียวกันขอร้องกัน ขอบิณฑบาตกัน อย่าเลยให้ผ่านพ้นไปอย่ากระทำเลย มันอาจจะเป็นอย่างนั้นก็ได้ ในสังคมปัจจุบันนี้เราไว้วางใจกันไม่ได้ทั้งนั้น เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าเราไม่สามารถที่จะเชื่อถือบุคคลประเภทนี้ได้แล้วก็ขอให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นใช้สิทธินี้ร่วมกัน ก็เหตุผลอย่างนี้ครับ ขอท่านได้โปรดพิจารณาด้วยครับขอบคุณครับ

จากการอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ในชั้นคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและในชั้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สรุปได้สาระสำคัญตรงกันว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นตรงกันว่าไม่ต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ใช้จ่ายตามใจชอบกล่าวคือห้ามมิให้มีงบ ส.ส. หรืองบพัฒนาจังหวัดอีกต่อไป

ข้อความที่ยกมากล่าวข้างต้น ตรงกับคำชี้แจงของนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ได้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญถึงเจตนารมณ์ของการบัญญัติ**มาตรา ๑๘๐ วรรคหก** ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังที่กล่าวมาข้างต้น

บทบัญญัติตาม**มาตรา ๑๘๐** ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงรายละเอียดของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของ**สภาผู้แทนราษฎร**

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรมีกระบวนการในรายละเอียดอย่างไร ผู้ทำคำวินิจฉัย ขออ้างถึงบทความในหนังสือ **“รวมบทความกฎหมายการคลัง”** (อ้างถึงเฉพาะการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔) โดย ผศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๗ ดังต่อไปนี้

๒) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยรัฐสภานั้นจะเป็นไปในทำนองเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายอื่น คือต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งวิธีการพิจารณานั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมปรึกษาของรัฐสภาที่ใช้บังคับอยู่ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

๒.๑ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

จะแยกพิจารณาออกเป็นสามวาระ ดังนี้

วาระที่ ๑ หลังจากที่สมาชิกสภาฯ ได้รับฟังคำแถลงงบประมาณของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อสภาฯ แล้ว สภาผู้แทนฯ จะทำการพิจารณาในชั้นต้นว่าจะมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือไม่

ในการพิจารณาวาระที่ ๑ นี้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีการพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณเลย แต่ก็เป็นวาระที่มีความสำคัญมากต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาล เพราะถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายก็เท่ากับสภาฯ ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น กล่าวคือ ไม่เห็นชอบที่จะอนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งก็ย่อมหมายความว่ารัฐบาลไม่สามารถทำการบริหารงานแผ่นดินได้ เมื่อไม่มีเงินรัฐบาลก็คงจะอยู่ต่อไปไม่ได้ ดังนั้นในกรณีที่สภาผู้แทนฯ มีมติไม่รับหลักการในวาระที่ ๑ แล้ว รัฐบาลมีทางเลือก ๒ ทาง คือ ลาออก หรือไม่ก็ทำการยุบสภา ตามมาตรา ๑๑๒ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามปกติแล้วรัฐบาลจะยอมรับสภาพและลาออก แต่ในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่าตนนั้นกำลังได้รับความนิยมจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลก็จะเลือกที่จะยุบสภามากกว่า เพราะเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ ฝ่ายรัฐบาลอาจได้รับการเลือกตั้งและมีเสียงในสภาฯ มากขึ้น ดังนั้น โอกาสที่จะผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณก็จะมีมากขึ้น

ในกรณีที่สภาผู้แทนฯ ลงมติรับหลักการ สภาผู้แทนฯ ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งโดยปกติจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมาธิการ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้แทนรัฐบาลในการชี้แจงเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณต่อคณะกรรมาธิการฯ

คณะกรรมาธิการวิสามัญ

โดยปกติแล้วคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเป็นองค์กรหลักในกระบวนการพิจารณางบประมาณโดยสภาฯ คณะกรรมาธิการฯ มีอำนาจที่จะพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยตนเอง หรือโดยพิจารณาตามคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาคนอื่นๆ ที่มิได้เป็นกรรมาธิการก็ได้ การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงของสมาชิกสภาดังกล่าวเรียกว่า “การแปรญัตติ”

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๓ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔) คณะกรรมาธิการฯ อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง

หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กระทำอยู่ได้ ส่วนในเรื่องของการแปรญัตติ มาตรา ๑๔๖ วรรคสุดท้าย กำหนดว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลด หรือตัดทอนรายจ่ายที่มิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(๒) ดอกเบี้ยเงินกู้

(๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย”

สมาชิกที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่สภาฯ รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาฯ จะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งโดยปกติจะแปรเป็นรายมาตรา

สรุปได้ว่าในประเทศไทยนั้นเรายึดหลักที่ว่า **“จะลดหรือตัดทอนรายจ่ายในงบประมาณอย่างไรก็ได้ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายห้ามไว้** (มาตรา ๑๔๖ รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔) **แต่จะเพิ่มเติมรายจ่ายไม่ได้เลย”** จุดประสงค์ของข้อห้ามดังกล่าวก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้แทนฯ ใช้การขอเพิ่มงบประมาณเป็นเครื่องมือในการหาเสียงเพื่อการเลือกตั้ง เช่น การขอเพิ่มงบประมาณเพื่อท้องถิ่นของตนเอง

ต่อเมื่อคณะกรรมาธิการฯ ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสร็จสิ้นแล้วก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเดิมและที่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมบันทึกต่อประธานสภา เพื่อเข้าสู่การพิจารณาวาระที่ ๒ ต่อไป

วาระที่ ๒ เป็นการประชุมเต็มสภา โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้

- จะต้องพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วจึงพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราไป

- การอภิปราย กระทำได้แต่เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการวิสามัญฯ สงวนความคิดเห็นไว้ การพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่

วาระที่ ๓ การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย แต่จะเป็นการพิจารณาว่าจะผ่านร่างพระราชบัญญัติหรือไม่เท่านั้น และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติแล้ว ก็จะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ในวาระที่ ๓ นี้ ถ้าหากสภาฯ ลงมติไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วก็จะมีผลเช่นเดียวกับการไม่รับหลักการในวาระที่ ๑ ดังได้กล่าวมาแล้ว

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๔๖ ที่บัญญัติกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่มีบทบัญญัติที่มีข้อความเช่นเดียวกับวรรคหกและวรรคเจ็ดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

โดยที่ปรากฏว่า ตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้อง ได้กล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบควบคุมโรคไข้เลือดออกและโรคไข้สมองอักเสบ (งบยุงลาย) และงบพัฒนาจังหวัด (งบ ส.ส.) ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงขอกล่าวถึงงบประมาณที่ได้มีการจัดสรรเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว (งบ ส.ส.) ต่อไป

โดยจะขออ้างถึงบทความ **จากสนามหลวงถึงท่าพระจันทร์ของนายรังสรรค์ ธนะพรพันธ์ ซึ่งพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ เรื่อง "การผันงบประมาณแผ่นดิน เรื่องขอหมากินขี้" โดยจะขอกล่าวถึงความเป็นมาของงบพัฒนาจังหวัดหรืองบ ส.ส. ตามที่ผู้เขียนกล่าวอ้างและความเห็นของผู้เขียนถึงผลเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดินและประเทศชาติของการกำหนดให้มีงบประมาณด้วยการปฏิบัติดังกล่าว ดังต่อไปนี้**

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่ต้องการให้สมาชิกรัฐสภาหาประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดินไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม **มาตรา ๑๘๐ วรรคหก** จึงมีบทบัญญัติว่า "ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้"

ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่รู้จักวิธีการหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน เนื่องเพราะสังคมการเมืองไทยถูกครอบงำโดยระบอบเผด็จการและคณาธิปไตย อำนาจรัฐตกอยู่ในมือกลุ่มพลังประชาธิปไตย

เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ กลุ่มถนอม-ประภาสอาศัยอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการเงินในการดูดดึงนักการเมืองเข้าสู่พรรคสหประชาไทย แม้พรรคสหประชาไทยจะคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา แต่รัฐบาลพรรคสหประชาไทยกลับไร้เสถียรภาพเนื่องจากการสั่นคลอนของสมาชิกพรรคสหประชาไทยนั้นเอง ต้นตอความไม่พอใจของ ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาไทยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๑ ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลดังกล่าวเกือบทั้งหมดเป็นผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน

การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สร้างความคุกรุ่นในหมู่ ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาไทยจำนวนมากจนมีการสร้างแรงกดดันรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การ

สั่นคลอนรัฐบาลในวาระการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปี จนในที่สุดรัฐบาลถนอม-ประภาส ยินยอมให้ ส.ส. มีงบพัฒนาจังหวัดคนละ ๓๐๐,๐๐๐ บาทในปีงบประมาณ ๒๕๑๓ และเพิ่มขึ้นเป็นคนละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในปีงบประมาณ ๒๕๑๔ เฉพาะ ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาไทยเท่านั้นที่ได้รับจัดสรรงบพัฒนาจังหวัด ส.ส. พรรคฝ่ายค้านมิได้รับจัดสรรงบประมาณรายการนี้ ส.ส. อิสระจะได้รับจัดสรรงบพัฒนาจังหวัด ก็ต่อเมื่อไม่เพียงแต่มิได้อภิปรายวิพากษ์รัฐบาลในรัฐสภาเท่านั้น หากยังต้องอภิปรายสนับสนุนรัฐบาลในรัฐสภาด้วย ในเวลาต่อมาไม่นาน ส.ส. อิสระจำนวนมากถูกดูดดึงเข้าสู่พรรคสหประชาไทย เพราะต้องมนตรางบพัฒนาจังหวัด จำนวน ส.ส. อิสระลดน้อยถอยลง คงไว้แต่ ส.ส. พรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน และ ส.ส. อิสระจำนวนน้อยนิดที่ยังยืนหยัดในอุดมการณ์

ความพยายามของ ส.ส. ในการผันงบประมาณลงสู่เขตการเลือกตั้งและฐานที่มั่นทางการเมืองของตน ปรากฏเป็นรูปธรรมในยุครัฐบาลพรรคสหประชาไทย (๒๕๑๒ - ๒๕๑๔) ด้วย ผู้นำ ส.ส. ต่างแย่งชิงกันเป็นกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และใช้อำนาจกรรมาธิการในการตัดงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ แล้วนำงบประมาณที่ถูกตัดทอนนี้จัดสรรให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง กระบวนการพิจารณากฎหมายงบประมาณประจำปี จึงกินเวลายาวนาน เพราะต้องใช้เวลาต่อรองผลประโยชน์ โดยที่กฎหมายงบประมาณแผ่นดินออกไม่ทันใช้ อาทิเช่น งบประมาณประจำปีงบประมาณ ๒๕๑๓ ซึ่งกำหนดใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๒ กว่าจะผ่านสภาได้ ก็ตกเดือนมกราคม ๒๕๑๓

งบพัฒนาจังหวัดเลือนหายไปจากกระบวนการงบประมาณภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ แต่กลับฟื้นคืนมาใหม่ในปี ๒๕๒๓ ในยุครัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า “โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ในระหว่างปี ๒๕๒๕ - ๒๕๓๔ จำนวนงบพัฒนาจังหวัดที่ ส.ส. แต่ละคนได้รับจัดสรรเพิ่มจากคนละ ๑.๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๒๓ เป็น ๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๓๔

งบพัฒนาจังหวัดหายไปจากงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๕ เนื่องเพราะการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ โดยคณะ รสช. ซึ่งยังผลให้สภาผู้แทนราษฎรหายไปจากสังคมการเมืองไทยชั่วขณะ แต่แล้วงบพัฒนาจังหวัดกลับฟื้นคืนชีพในปีงบประมาณ ๒๕๓๖ โดยเปลี่ยนชื่อเป็นโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พ.ส.ส.) ในปีงบประมาณ ๒๕๓๗ ด้วยการริเริ่มของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะได้รับจัดสรรงบพัฒนาจังหวัด (พ.ส.ส.) คนละ ๕ ล้านบาทแล้ว ยังได้รับจัดสรรงบ คพจ. ส.ส. (โครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อีกคนละ ๑๕ ล้านบาทด้วย รวมงบ ส.ส. คนละ ๒๐ ล้านบาท

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะได้ประโยชน์จากการใช้งบพัฒนาจังหวัด หรืองบ ส.ส. ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแล้วยังอาจใช้อำนาจในการผันงบประมาณหรือทรัพยากรอื่นของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสามารถยึดตำแหน่งในคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปี ยุทธวิธีการตัดงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ แล้วแย่งชิงงบประมาณที่ถูกตัด ดังที่ปรากฏในสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี ๒๕๑๒ - ๒๕๑๔ กลับมาปรากฏให้เห็นอีก

ในช่วงต้นของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (๒๕๒๓ - ๒๕๓๑) เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ แล้ว มักจะนำไปกองไว้ในงบกลาง อันอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะใช้จ่าย ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตาสว่าง อาศัยอำนาจในการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการ แล้วผันงบประมาณที่ตัดทอนนั้นลงสู่เขตการเลือกตั้งหรือฐานที่มั่นทางการเมืองของตน

การพิจารณาตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการ มิได้เป็นไปตามความเหมาะสมของงาน แผนงาน และโครงการ หากแต่มีเป้าประสงค์หลักในการแย่งชิงทรัพยากรของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล โครงการของ ส.ส. จำนวนมากที่เสนอขอใช้งบประมาณที่ถูกตัดทอนมีความไม่ชอบมาพากลอันเป็นเหตุให้งบประมาณรั่วไหลโดยไม่สมควร โดยที่การฉ้อราษฎร์บังหลวงและความประพฤติมิชอบปรากฏโดยทั่วไป ดังกรณีงบยุงลายในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๓๕ - ๒๕๓๖

การผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองช่วยเพิ่มคะแนนนิยมทางการเมืองอย่างปราศจากข้อกังขา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากนิยมผันงบประมาณแผ่นดินไปสร้างถาวรสถานในเขตการเลือกตั้งของตน พร้อมทั้งประทับชื่อ ส.ส. เพื่อตราตรึงในดวงจิตของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้คนที่ขับรถเข้าจังหวัดสุราษฎร์ธานีย่อมมิอาจหลีกพ้นสะพานลอยที่มีชื่อ **“สุเทพ เทือกสุบรรณ”** จำนวนมากทำนองเดียวกับผู้ที่ขับรถเข้าจังหวัดสุพรรณบุรี มิอาจหลีกพ้นอนุสรณ์สถานที่มีตรา **“บรรหาร-แจ่มใส”** ได้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นักเลือกตั้งอ้างอิงความชอบธรรมอันใดในการประทับตราของตนในถาวรสถานที่สร้างจากงบประมาณแผ่นดิน?

การผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง มิได้ให้ประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น หากยังให้ผลประโยชน์ทางธุรกิจอีกด้วย สำหรับนักการเมืองที่มีอำนาจ การผันงบประมาณแผ่นดินมีผลเท่ากับการผันเงินให้หัวคะแนน เพราะเมื่อสามารถผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองได้ ก็ย่อมดลบันดาลให้หัวคะแนนสามารถประมูลงานก่อสร้างของรัฐบาลได้ หรือมีสิทธิในการขายสินค้าและบริการแก่รัฐบาลได้ ในกรณีเช่นนี้ นักเลือกตั้งสามารถลดค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่หัวคะแนน เพราะสามารถโยกงบประมาณแผ่นดินไปจ่ายให้แก่หัวคะแนนแทน

รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ไม่ต้องการเห็นพฤติกรรมของนักเลือกตั้งดังกล่าว จึงมีบทบัญญัติห้ามมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย.....

การผันงบประมาณแผ่นดินดังที่พรรณนามาข้างต้นนี้ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นเรื่องอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด.....

สิ่งจูงใจในการผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองแตกต่างไปตามประเภทของสมาชิกรัฐสภา ส.ส. ในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตย่อมมีสิ่งจูงใจในเรื่องนี้โดยชัดแจ้ง เพราะต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง และกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนในฐานที่มั่นทางการเมืองของตน การกำหนดให้เขตการเลือกตั้งมีขนาดเล็กลง เพื่อให้มี ส.ส. เขตเดียว คนเดียว ยิ่งทำให้สิ่งจูงใจในการผันงบประมาณมีมากขึ้น

ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคไม่มีสิ่งจูงใจในเรื่องนี้ เพราะมิได้รับผิดต่อประชาชนโดยตรง หากแต่รับผิดต่อผู้นำพรรคที่มีอำนาจในการจัดอันดับบัญชีรายชื่อพรรค แต่ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคที่มี ส.ส. บริวารย่อมมีสิ่งจูงใจในการผันงบประมาณ เพราะความสามารถและความสำเร็จในการผันงบประมาณ ช่วยเพิ่มบารมีทางการเมือง หากสามารถผันงบประมาณจนสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแก่ ส.ส. บริวาร ย่อมทำให้ ส.ส. บริวารยำเกรง และอาจทำให้จำนวน ส.ส. บริวารเพิ่มขึ้นด้วย จำนวน ส.ส. บริวารในสังกัดมีผลต่ออันดับบัญชีรายชื่อพรรค

ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถักทออย่างแน่นหนา นักการเมืองย่อมมีสิ่งจูงใจตามธรรมชาติในการผันงบประมาณ เพื่อกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การทำลายสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ กำหนดข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่หาได้กำหนดบทลงโทษที่มีประสิทธิผลไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการฝ่าฝืน**มาตรา ๑๘๐ วรรคหก** การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว เพียงแต่สิ้นผลไปเท่านั้น ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดิน หาได้ถูกลงโทษไม่ เว้นแต่จะมีการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่ง โดยอาศัยบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๓ (มาตรา ๓๐๓ - ๓๐๗) ซึ่งมีกระบวนการยืดเยื้อและเสียต้นทุนสูง

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ การผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองของนักการเมือง จะยังเป็นประพฤติกรรมอยู่คู่สังคมการเมืองไทยตราบนานเท่านาน นักเลือกตั้งเผ่ายี้มักตั้งคำถามว่าในเมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีอำนาจผันงบประมาณได้ เหตุไฉน ส.ส. จึงผันงบประมาณมิได้ด้วยเล่า

การผันงบประมาณมิใช่เรื่องขี้หมา ดังที่บุรุษผู้เสแสร้งว่าไร้เดียงสา หากแต่เป็นหมากินขี้”

ปัญหาต่อไปมีว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการ ได้มีการกระทำดังที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๑๘๐ วรรคหก** ห้ามมิให้กระทำหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยตามบทบัญญัติในวรรคเจ็ด ส่วนบทบัญญัติให้วรรคห้าของมาตราเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้องได้บรรยายโดยกล่าวหาว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ตั้งคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนงาน ๒ ยุทธศาสตร์ โดยมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการฯ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ในฐานะคณะอนุกรรมาธิการ ได้กระทำการผลักดันจัดการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเงินงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในยอดเงินตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ๒ แผนงาน เป็นเงินรวมกันประมาณ ๔,๘๐๐,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท (๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท + ๑,๖๔๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท) ซึ่งไม่มีรายละเอียดของโครงการด้วยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสนอ การแปรญัตติเพิ่มเติม ซึ่งมีผลโดยตรงและโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายในแผนงานโครงการยอดเงินดังกล่าว โดยการจัดทำโครงการ กำหนดจำนวนเงิน สถานที่ ลักษณะโครงการลงในพื้นที่ที่ตนเองกับพวกต้องการ ซึ่งไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย

ตามคำร้องได้กล่าวหาว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ในฐานะคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ เป็นผู้กระทำการฝ่าฝืน**มาตรา ๑๘๐ วรรคหก** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่การกระทำที่จะเป็นการฝ่าฝืน**มาตรา ๑๘๐ วรรคหก** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น บทมาตราดังกล่าวได้บัญญัติว่า**ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ** การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ จะกระทำมิได้ มิได้กล่าวถึงการพิจารณาของคณะอนุกรรมาธิการซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญได้แต่งตั้งขึ้น ดังนั้นข้อเท็จจริงตามที่กล่าวในคำร้องจึงไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**มาตรา ๑๘๐ วรรคหก** แต่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อในคำร้องเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญครบถ้วนตามที่บัญญัติในวรรคเจ็ด ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวต่อไป

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ที่ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่เจ็ด และประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงว่า การประชุมของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้มีการประชุมทั้งสิ้น ๘ ครั้ง ส่วนใหญ่จะเป็นการเชิญหน่วยงานมาชี้แจงในรายละเอียด เหตุผลและความจำเป็นตลอดจนกรอบและยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุม ครั้งที่ ๗ และครั้งที่ ๘ ได้นำรายละเอียดของงบประมาณตามเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ เล่มที่ ๖ ซึ่งจะมีรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นมาพิจารณาสรุปสาระสำคัญ ดังนี้ (๑) เรื่องการกระจุกแต่ไม่กระจาย (๒) ความเหมาะสมของโครงการ (๓) ความซ้ำซ้อนของงบประมาณโดยพิจารณาจากงบประมาณสามปีที่ผ่านมา (๔) ปรับลดในกรณีที่โครงการนั้นยังใช้เงินงบประมาณเก่าไม่หมด การปรับยกเลิกโครงการที่ไม่เหมาะสม คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เชิญส่วนราชการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนมาชี้แจง ผลจากการชี้แจงเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายบางส่วนได้ถูกปรับลดโดยสามารถปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่มีปัญหาได้ทั้งหมด ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษ ดังรายงานของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ผลสรุปรายงานของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ ปีนี้ค่อนข้างที่จะเคร่งครัดกับยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีท้วงติงว่างบประมาณรายจ่ายทับซ้อนกัน บางรายการจนถึงปลายปีก็ยังใช้ไปไม่ถึง ๑๐ - ๒๐% เมื่อจัดงบประมาณรายจ่ายไปลงที่เดิมก็ไม่สามารถจะใช้หมดภายในหนึ่งปี ผลของการปรับลดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปทั้งสิ้น ๓,๐๕๐,๕๖๑,๕๐๐ บาท เป็นจำนวน ๔ % ของงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับทั้งสิ้น เมื่อการปรับลดแล้วถือว่าสิ้นสุดพันธกิจของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ เพราะคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่เพียงปรับลดไม่สามารถที่จะไปแปรญัตติเพิ่มหรือนำเงินในส่วนที่ปรับลด ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษนี้ไปจัดสรรให้กับผู้หนึ่งผู้ใดหรือไปจัดสรรลงในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดได้ ตามคำร้องที่กล่าวหาว่าประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการจำนวนรายการและกระทำด้วยประการใด ๆ ในโครงการแผนงานส่งเสริมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนงานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เป็นยอดล่ำซำ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ โดยใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ นั้น ไม่เป็นความจริงเพราะเรื่องนี้ไม่มีการแปรญัตติเพิ่มเติมหรือนำงบประมาณรายจ่ายเหล่านี้ด้วยวิธีการใด ๆ ไปลงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญไม่เคยพิจารณาในเรื่องการแปรญัตติเพิ่มในการ

ประชุมทั้ง ๘ ครั้งดังกล่าว ปรากฏรายละเอียดในบันทึกการประชุมทั้ง ๘ ครั้ง เห็นว่าคำชี้แจงดังกล่าวของประธานคณะอนุกรรมาธิการน่าเชื่อว่าเป็นความจริงเพราะมีพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมาธิการทั้งแปดครั้งสนับสนุน

ปรากฏว่า มีหลักฐานเป็นคำสั่งของสำนักงบประมาณแสดงว่า ในการพิจารณาจัดสรรโครงการต่าง ๆ ลงในพื้นที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้น สำนักงบประมาณได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี ๒๕๔๗ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ งบส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔,๐๓๗ ล้านบาท ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ คณะกรรมการฯ ได้ประชุมพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ๓ ครั้ง ส่วนคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญมีหน้าที่ปรับลดเสร็จเสนอคณะกรรมาธิการวิสามัญถือว่าจบภาระหน้าที่ การแปรญัตติเข้ามาเป็นเรื่องของส่วนราชการผู้เกี่ยวข้องต้องแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมผ่านคณะรัฐมนตรีเข้ามา

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญซึ่งมีหน้าที่พิจารณาในส่วนของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และพิจารณางบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างของส่วนราชการทั้งหมดทุกกระทรวงที่ของบประมาณรายจ่าย เสร็จแล้วก็ต้องทำรายงานเพื่อนำเสนอคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จากการรายงานของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ เมื่อได้พิจารณาแล้วแสดงให้เห็นว่ามีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายในหลายส่วน ซึ่งการปรับลดงบประมาณรายจ่ายก็เป็นไปตามข้อสังเกตที่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มอบหมายให้ไปดำเนินการ สำหรับการแปรญัตติเพิ่มนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้นำมาจากบัญชีรายการที่ผ่านคณะรัฐมนตรีทุกรายการ โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ก็ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญชุดดังกล่าวไปพิจารณาตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญว่าให้พิจารณาสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ส่วนข้อกล่าวหาที่ว่า กรรมาธิการโดยอนุกรรมาธิการไปสร้างรายการใหม่ขึ้นมานั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พิจารณาจากรายละเอียดที่ส่วนราชการเป็นผู้ยื่นเสนอมาเท่านั้น ซึ่งในส่วนของกระทรวงมหาดไทย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ส่งมา ข้อกล่าวหาดังกล่าวจึงไม่ตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ได้กระทำไป

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ในเรื่องการกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่ายนั้น ถึงอย่างไรก็ต้องกระจุกตัว เพราะเงินงบประมาณมีน้อย กระจายไม่ได้ทั่วถึง ไม่ได้ครบถ้วน เมื่อคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วก็เสนอเข้าคณะกรรมาธิการวิสามัญ สำนักงบประมาณทราบแต่เพียงว่า ได้มีการพิจารณากระจายงบประมาณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด ในการจัดทำงบประมาณ ปกติกรมส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่นจะมีแผนงานอยู่แล้ว และแผนงานดังกล่าวจะส่งให้สำนักงบประมาณ แต่มิได้ทำเป็นเอกสารเข้าคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายมีน้อย การจะให้กระจายไปทั่วประเทศทุกพื้นที่ไม่อาจทำได้

ปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นายสาโรช คัชมาตย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนายธวัชชัย ฟักอังกูร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า

งบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ในคราวขอตั้งงบประมาณรายจ่าย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอไปเป็นยอดเงิน ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ และ ๓,๐๐๐ ล้านบาทตามลำดับ โดยมีรายละเอียดโครงการแนบไปด้วย ซึ่งสำนักงบประมาณได้ปรับลดวงเงินลงคงเหลือ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และ ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษตามลำดับ โดยกำหนดให้เป็นวงเงินงบประมาณยอดรวมที่ไม่มีรายละเอียดโครงการ (งบล่ำซำ) สำนักงบประมาณพิจารณาปรับลดลงแล้วได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินดังกล่าวโดยมีข้อสังเกตว่าขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไม่ให้มีการกระจุกตัว หลังจากนั้นก็มีการพิมพ์เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่หนึ่งต่อไป เมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับมติคณะรัฐมนตรี ก็นำมาปรับเกลี่ยงบประมาณรายจ่ายไม่ให้กระจุกตัวโดยพิจารณาจัดสรรให้สัมพันธ์กับงบประมาณรายจ่ายอื่นๆ เมื่อทำเสร็จแล้ว ก็ส่งรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายไปให้สำนักงบประมาณเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๒๖ ในขณะที่ทางสำนักงบประมาณได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อวางหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไม่มีการกระจุกตัวตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในเวลาเดียวกันร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ก็เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญการพิจารณาปรับโครงการตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ โครงการต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้เสนอไม่ใช่คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ เสนอ เวลาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ก็ดี คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ ก็ดี แต่ละคนก็จะให้ข้อสังเกตมากมาย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อให้ข้อสังเกตแล้วจะต้องทำตามข้อสังเกตทุกกรณี ก็ต้องนำข้อสังเกตมาพิจารณาว่า สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ และสอดคล้องกับวงเงินงบประมาณที่มีหรือไม่ พอปรับเสร็จแล้วก็ส่งให้กับสำนักงบประมาณไม่ได้ส่งไปให้คณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งสำนักงบประมาณมีหน้าที่จัดพิมพ์เอกสารเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง สำหรับโครงการรายละเอียดในวงเงิน ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ กับ ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ ส่วนหนึ่งเป็นโครงการเดิมที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเคยเสนอขอไป และบางส่วน

เป็นโครงการที่ปรับตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ และคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ โดยตรวจสอบกับแผนงานโครงการและจัดลำดับตามยุทธศาสตร์ของชาติ แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและวิธีปฏิบัติ ถ้าทำได้ก็ตั้งให้ไป ซึ่งเป็นโครงการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ โดยคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ ชุดที่มีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการเป็นการพิจารณาโดยมีวงเงินและโครงการต่างๆ ที่มีการจัดทำเสนอมาแล้ว โดยส่วนราชการที่เป็นผู้เสนอของบประมาณรายจ่ายตามแผนงาน ๒ ยุทธศาสตร์ ดังกล่าวข้างต้น คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีสำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณาโครงการต่างๆ ในเบื้องต้น คณะอนุกรรมาธิการได้แต่ปรับลดวงเงินตามโครงการต่างๆ ที่เป็นรายละเอียดลงและตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมเสนอกลับไปยังส่วนราชการที่เป็นผู้ของบประมาณ โดยไม่ปรากฏว่าคณะอนุกรรมาธิการได้มีการจัดสรรโครงการหรือการกระทำใดๆ อันเป็นผลให้มีการเพิ่มเติมโครงการลงในท้องถิ่นตามที่คณะอนุกรรมาธิการหรือพรรคพวกต้องการดังข้อกล่าวหาในคำร้อง

เมื่อมีการปรับลดงบประมาณตามโครงการต่างๆ ลงและตั้งข้อสังเกตเสนอกลับไปยังส่วนราชการที่เป็นผู้ของบประมาณแล้ว ส่วนราชการดังกล่าวได้มีการปรับปรุงโครงการต่างๆ ตามข้อสังเกตของคณะอนุกรรมาธิการและจัดทำเป็นโครงการตามยุทธศาสตร์ของส่วนราชการนั้น เสนอไปยังสำนักงบประมาณเพื่อขออนุมัติคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง โครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการได้ปรับปรุงแล้วไม่ได้กลับไปสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมาธิการอีก คณะกรรมาธิการที่เป็นคณะอนุกรรมาธิการ จึงไม่มีโอกาสได้พิจารณางบประมาณตามโครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการได้จัดสรรลงในพื้นที่ในครั้งหลังได้อีก ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จึงถือไม่ได้ว่ากรรมาธิการที่ประกอบเป็นคณะอนุกรรมาธิการได้มีส่วนว่าไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นแต่ประการใด

อนึ่งตามคำชี้แจงของนายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล ได้ความว่า งบประมาณรายจ่ายที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ต้องมีการถ่ายโอนไปตั้งจ่ายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ ประกอบกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายตามโครงการต่างๆ ที่ผู้ร้องระบุว่า คณะอนุกรรมาธิการได้จัดสรรเงินงบประมาณไปลงในพื้นที่เขตเลือกตั้งของประธานอนุกรรมาธิการได้แก่จังหวัดนครราชสีมานั้น ตามเอกสารที่เป็นรายละเอียดของโครงการประกอบคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายก็ปรากฏว่ามีหน่วยงานในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการทุกโครงการที่ใช้งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรมาให้ หน่วยงานเหล่านี้ได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลต่างๆ เช่น เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล เทศบาลนคร ซึ่งเป็น

หน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบดำเนินการบริหารโครงการและเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้จัดสรรเงินงบประมาณมาให้จากส่วนราชการที่ของบประมาณโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมาธิการไม่อาจมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรมาให้แต่ประการใด

เห็นว่าการที่อนุกรรมาธิการได้พิจารณาเงินงบประมาณตามโครงการต่าง ๆ ตามผู้ร้องกล่าวหานั้น เป็นการพิจารณาไปตามปรกติเช่นเดียวกับทุกปีที่ผ่านมา จึงไม่มีกรณีฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ **มาตรา ๑๘๐ วรรคหก** ดังคำร้องเกิดขึ้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย แต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ