

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่

ข้อเท็จจริง

ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ได้ร่วมกันตรวจพบการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะกรรมการวิสามัญฯ และในฐานะประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกระทำซึ่งเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย และกระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กล่าวคือ

ข้อ (๑) สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ และจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ (๒) หลังจากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวปรากฏตามเอกสารรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ เล่มสี่แดง คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาหนึ่งคณะ โดยมีนายไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมการและนายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติม

รายการ จำนวนในรายการและการกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดเป็นยอดลำช้า จำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด และในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย กำหนดเป็นยอดเงินลำช้าไว้ จำนวน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ ในการประชุมของคณะอนุกรรมการวิสามัญ โดยการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในแผนงานทั้งสองดังกล่าวตามที่ตนและพวกต้องการเพื่อจัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองกับพวกต้องการ รายละเอียดโครงการของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดดังกล่าวปรากฏตามเอกสารงบประมาณเล่มสี่เขียวอ่อน ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔

ข้อ (๓) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ สี่เขียวอ่อน ที่จัดทำขึ้นแสดงรายละเอียดโครงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นคู่มือประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในวาระที่สองและวาระที่สามนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจพบว่า งบประมาณถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเคยเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งในอดีตของนายไพโรจน์ สุวรรณฉวี มีจำนวนมากเป็นพิเศษ คือจำนวน ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายว่า งบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้เป็นอนุกรรมการมากเป็นพิเศษ ดังปรากฏตามเอกสารเล่มสี่เขียวอ่อน และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้เขียนเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ไว้ท้ายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวว่าให้ไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของแผนงานโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้กระจายทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งนายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และรับจะนำไปแก้ไขตามนั้น นอกจากนี้ นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ยังได้มีหนังสือถึงเพื่อนสมาชิกพรรคไทยรักไทยเพื่อขอแสดงความรับผิดชอบและขอภัยที่ไม่สามารถจะกระจายงบประมาณไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยต้องการได้ ข้อเท็จจริงทั้งหมดที่กล่าวในข้อ (๓) นี้เป็นการแสดงว่านายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมผลักดัน และจัดการเพื่อนำเงินงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ในโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์

การพัฒนาประเทศและโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปลงในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนในอดีตกับเขตพื้นที่เลือกตั้งของพวกเขาอย่างเห็นได้ชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัย อันเป็นการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการและเป็นการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

ข้อ (๔) โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะฝ่ายบริหารมีข้อมูล มีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบากในขั้นตอนของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ด้วยเหตุผลดังกล่าว ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการเตรียม และจัดทำงบประมาณทั้งหมด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และจะทำการแปรญัตติได้ก็เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ และคณะกรรมการวิสามัญซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ (๕) ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ได้กระทำการผลักดันจัดการจนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเงินงบประมาณรายจ่ายฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในงานส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำนวนเงินยอดล่าช้า จำนวน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยยอดเงินล่าช้า จำนวน ๑,๖๔๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท ซึ่งไม่มีรายละเอียดของโครงการ ด้วยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสนอ การแปรญัตติเพิ่มเติม ซึ่งมีผลโดยตรงและโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายในแผนงานโครงการจากยอดล่าช้าดังกล่าวข้างต้น โดยการจัดทำโครงการกำหนดจำนวนเงินสถานที่ ลักษณะของโครงการลงในพื้นที่ที่ตนเองกับพวกต้องการ ซึ่งไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ปรากฏตามเอกสารงบประมาณเล่มสี่เขียวอ่อน

อันเป็นการกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่าย และส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่อื่นที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้ และเป็นการได้เปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นที่ไม่ได้เป็นคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความนิยมให้กับตนเองและพวกในคณะอนุกรรมการวิสามัญ และอาจนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบได้ ซึ่งเคยมีตัวอย่างมาแล้วในอดีต เช่น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงานควบคุมโรคไข้เลือดออกและโรคไข้สมองอักเสบ (งบยุบถาย) และงบพัฒนาจังหวัด (งบ ส.ส.) เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด เห็นว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยจำนวนเงิน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวกในฐานะคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและประชาชน จึงขอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยดังกล่าวสิ้นผลไป

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ให้เสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่ได้รับความเห็นดังกล่าว ไม่อาจแจ้งผู้เกี่ยวข้องชี้แจงเป็นเอกสารภายใน ๑๕ วันตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ จึงแจ้งให้ผู้ร้อง ผู้แทนคณะอนุกรรมการวิสามัญ นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนคณะรัฐมนตรี และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มาชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในวันพุธที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา จนการชี้แจงเสร็จสิ้น ซึ่งมีผู้มาชี้แจงจนครบเมื่อเวลา ๑๗.๔๕ นาฬิกา

สรุปคำชี้แจง

ผู้ร้อง ประกอบด้วย นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล นายถาวร เสนเนียม และนายวิทยา แก้วภราดัย

ซึ่งคำชี้แจงของนายถาวร เสนเนียม และนายวิทยา แก้วภราดัย สอดคล้องกับความเห็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ จึงให้ความเห็นดังกล่าวเป็นหลัก ส่วนคำชี้แจงของนายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล ไม่ตรงกับความเห็นที่ส่งมา จึงได้บันทึกบางส่วนที่ใกล้เคียงกับความเห็นดังกล่าวดังนี้

นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล : ผมนายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกระบี่ พรรคประชาธิปัตย์ ผมได้รับมอบหมายจากหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และทางพรรคให้มาเป็นผู้ชี้แจงกรณีตามหนังสือร้องของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีต่อคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ ขอรบกวนเรียนในเบื้องต้นว่า กระผมมาชี้แจงในฐานะที่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ในการประชุมงบประมาณไม่ได้เป็นส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องในด้านคำร้องทั้งหลาย ส่วนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากว่าเป็นกรมที่เกิดขึ้นใหม่ก็ไม่มีงบประมาณเหลือจ่าย แต่ภาระของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหนึ่งที่สนองตอบต่อกฎหมายในการถ่ายโอนงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ ในการที่จะให้ท้องถิ่นได้งบประมาณถึงร้อยละ ๓๕ ในปี ๒๕๕๕ ก็เลยมีงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะไปสู่ท้องถิ่นก็มักจะถ่ายโอนผ่านหน่วยงานนี้เพื่อให้ได้ตัวเลขว่าใกล้ถึงเลข ๓๕ เช่นปีที่ผ่านมายุ่งที่ตัวเลขประมาณร้อยละ ๒๒ - ๒๓ พื้นฐานเบื้องต้นสิ่งที่คิดว่าเป็นปัญหาก็คือ ประการแรก งบเหลือจ่ายของปีที่แล้ว เมื่อเหลือจ่ายมาแล้ว ใกล้สิ้นงบประมาณในช่วงเวลาที่ถูกละหุ่ก อีกเดือนสองเดือนจะหมดปีงบประมาณดังกล่าวนี้ คณะอนุกรรมการฯ หรือคณะกรรมการฯ มีสิทธิที่จะจัดรายการใหม่ใส่เข้าไปในงบเหลือจ่ายเหล่านี้ หรือไม่ มีการกระทำในลักษณะที่ไปรื้อค้นงบเหลือจ่ายของแต่ละกรมมาตั้งไว้แล้วจัดรายการสนองคำเรียกร้องของกรรมการ หรือ ส.ส. ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือไม่ ถ้ามีถือว่าสิ่งเหล่านี้ น่าจะผิดรัฐธรรมนูญ หรือไม่ งบประมาณปี ๒๕๕๖ ที่เป็นงบเหลือจ่ายดังกล่าวนี้ กราบเรียนว่าสังคมไม่ค่อยได้พูดถึง แต่ผมกราบเรียนว่าเป็นความชั่วร้ายประการหนึ่งในการทุจริตงบประมาณ เช่นว่า กรมใดกรมหนึ่ง กระผมขอไม่ออกชื่อ มีงบประมาณประจำปีประมาณสองพันล้านบาท แต่ไปเรียกประกวดราคาและเปิดซองไว้ถึงหกพันล้านบาท แน่แน่นอนครับ จะมีผู้ที่ชนะการประกวดราคาและเปิดซองไว้แล้ว ๒ ใน ๓ ของ ๑ ใน ๓ จะได้ ๑ ใน ๓ ที่จะได้นี้ ต้องแล้วแต่ได้เม็ดเงินมาหรือไม่ วิธีการหาเม็ดเงินมาสู่งบประมาณของที่ตัวเองประกวดราคาได้แล้ว ในประวัติกล่าวขานกันตลอดเวลาว่ามีการทุจริต

ผู้รับเหมาซื้อ วัสดุขุดเหล่านี้เข้ามา เช่นว่า งบประมาณเปิดซองไว้ได้ ๓๐ ล้านบาท ส.ส. หรือ กรรมการถ้ามีสิทธิไปแปรญัตติได้สัดส่วนไปคนละ ๑๐ ล้านบาท ก็ตกลง ๓ คน แปรญัตติเข้าสู่งานนั้นก็ไดงานนี้ไปทำ ขณะเดียวกัน ผู้ที่กระทำเช่นนั้นได้ประโยชน์ในเชิงตอบแทนจากผู้รับเหมา ลักษณะเช่นนี้กระผมทราบเรียนว่า เกินวิสัยที่พวกกระผมที่เป็นฝ่ายค้านที่จะสืบเสาะขณะนี้ ในขณะที่ราชการในหลายๆ ส่วนไม่กล้าที่จะพูดความจริง แต่มีสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น ซึ่งกระผมถือว่าไม่สบายใจอย่างยิ่งในฐานะที่ผมเป็นกรรมการมาหลายปี ถ้าศาลรัฐธรรมนูญจะมีบารมีหรือมีหนทางใดสืบเสาะไปถึงเหล่านี้โดยเรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงว่า งานนี้ ๓๐ - ๔๐ ล้านบาท ปีที่แล้วที่ได้มาเงินมาจากไหน จากคำเสนอของใคร ทำไม ๔ - ๕ คน เสนอเข้ามาในงานเดียวกันของงานหนึ่ง เพื่อได้งานเหล่านี้ไปทำ คือวิธีที่วิ่งขายงบประมาณกัน กระผมขอบารมีศาลว่า นอกเหนือจากกำลังความสามารถที่กระผมทำได้ถ้าศาลกรุณาทำได้ ก็จะเป็นคุณูปการแก่สังคมอย่างยิ่ง นั่นประการหนึ่งในเรื่องงบเหลือจ่ายในงบปกติ งบประจำ

ขณะนี้ทั้งหมดมีการกล่าวขานกันว่าบกระจุกตัว แต่กระผมคิดว่าบกระจุกตัวไม่น่าผิดรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่ผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ก็สามารถที่จะตั้งงบประมาณได้ ถึงแม้จะไม่ชอบธรรมแต่ยังไม่ผิดรัฐธรรมนูญ การกระจุกตัวมี ๒ ขั้นตอน ขั้นตอนแรก คือ งบปกติที่ทางราชการทั้งหมดทำมาเสนอผ่านสภาในวาระที่หนึ่ง ผ่านมามีการกระจุกตัวกันในลักษณะที่กระจุกตัว ในแต่ละภูมิภาคก็มี แต่ละจังหวัดก็มี ในแต่ละจังหวัดกระจุกแต่ละเขตเลือกตั้ง สำหรับจังหวัดที่มีหลายๆ เขตเลือกตั้งก็มี จากที่ตั้งมาโดยรัฐบาลตามงบปกติตั้งแต่เดิม แต่หน้าที่ของคณะกรรมการก็จะมาพิจารณาว่าการกระจุกตัวเหล่านี้มีเหตุผลหรือไม่ เช่น บางครั้งแตกต่างกันด้วยภูมิประเทศ งบประมาณกรมเจ้าท่าหรือกรมอุทยานทางทะเล ก็ย่อมกระจุกตัวอยู่ในภาคใต้ที่มีทะเล งบประมาณเกี่ยวกับเรื่องแหล่งน้ำก็มักจะกระจุกตัวกันอยู่ในทางภาคอีสานที่มีปัญหาเรื่องแหล่งน้ำ บางครั้งงบประมาณเพื่อชาวไทยภูเขา ก็มีกระจุกตัวอยู่ภาคเหนือ ไม่มีอยู่ภาคอื่นซึ่งยอมรับกันได้ การกระจุกตัวบางกรณีเกิดจากว่าจังหวัดนั้น ภูมิภาคนั้นๆ ได้งบประมาณไปแล้วปีที่แล้ว ปีนี้ ที่นี้ก็ไม่มีหรือถ้าน้อยหรือกำลังอยู่ในโครงการที่จะได้ปีหน้าก็พอที่จะรับกันได้ การกระจุกตัวกรณีเหล่านี้คณะอนุกรรมการได้มีการไปปรับลดตัดออกมาโดยชอบธรรมหรือไม่ โดยถือเอาแต่ว่าจังหวัดของพรรคพวกไม่ตัดจังหวัดของฝ่ายอื่นตัดหมดเลย บางครั้งบร้อยละล้านตัดทั้งหมด ร้อยกว่าล้าน แต่จังหวัดที่เกี่ยวข้องกับตนเองสมัครพรรคพวกของตนเองก็ไม่ตัดหรือตัดแต่เพียงส่วนน้อย คณะอนุกรรมการคณะนี้ได้ไปทำได้ไปทำไว้มากน้อยแค่ไหนในกรณีที่กระผมทราบเรียนมา งบในแต่ละกรมเมื่อตัดออกมาปรับลดออกมาแล้วเป็นอำนาจของคณะกรรมการ

มีสิทธิที่จะปรับลดแต่การที่จะไปแปรเพิ่มไปไว้ส่วนไหน ตามรัฐธรรมนูญมีข้อกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการไม่มีสิทธิในการที่จะไปแปรงบประมาณเข้าสู่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง กระทบเข้าใจว่าข้อกฎหมายจะเป็นเช่นนี้ แต่เมื่อไปปรับลดงบประมาณออกมาแล้ว งบส่วนที่เหลือทั้งหมดรวมกันไว้ ทำอย่างไร กระทบกราบเรียนว่า ปราบกฏว่าผู้ที่มีอำนาจในอนุกรรมการที่ไปปรับลดเอาบางส่วนใส่กระเป๋า ไม่ได้ไปเสนอตามที่เป็นจริงว่าเงินเหลือจ่ายที่แท้เหลือเท่าไร หรือปรับลดไปแล้ว ควรจะกระจายไปสู่ภูมิภาคเท่าไร และส่วนที่ขั้วไว้ดังกล่าวไปขายให้แก่ผู้รับเหมา บางครั้งถึงร้อยละ ๒๕ เพื่อให้ผู้รับเหมาได้มีงานไปทำ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ กระทบกราบเรียนเพียงว่าได้ข่าวมาหนาแน่นเหลือเกินและก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลไว้วางใจกันอยู่ จับได้กับสิ่งเหล่านี้อยู่ แต่ในฐานะที่เป็นฝ่ายค้าน กระทบไม่มีอำนาจพอที่จะล้วงลึกไปสู่กรรมการ วางงบประมาณเหล่านี้มาอย่างไร งบต่างๆ ตัดแล้วเขาทำกันมาอย่างไรจึงเกิดรายการเช่นนี้ขึ้น รายการบางอย่างที่ไม่น่าเกิด เช่น สร้างบันไดเลื่อนขึ้นไปยังเขาวัดแห่งหนึ่งร้อยละล้าน โดยที่มีรัฐมนตรีมีที่ดินอยู่บนนั้นแต่อาศัยชื่อวัดสร้างบันไดเลื่อนร้อยละล้านขึ้นไป หรือกรณีบางอย่างที่นำเข้ามาสร้างกิจกรรมบางอย่างในพื้นที่จนไม่มีเหตุมีผล ที่จะอธิบายเลยว่าด้วยหลักอะไร สิ่งเหล่านี้ได้เกิดขึ้นในปีนี้อยู่ค่อนข้างที่จะมากในทางภาคใต้ เอกสารปกสีแดงรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณ เล่มที่ ๑ มีรายชื่อคณะกรรมการทั้งหมดปรากฏอยู่ และเล่มปกสีเขียวมีรายการปรับลดและรายการเพิ่มกับรายการเปลี่ยนแปลงแผนงานและโครงการซึ่งในหนังสือต่างๆ เหล่านี้จะเห็นว่าการปรับลดงบประมาณไม่มีปัญหาเป็นอำนาจของคณะกรรมการทำได้ถึงแม้จะไม่ชอบธรรมปรับลดเฉพาะบางแห่ง ถึงจะไม่ชอบธรรม กระทบก็ยังคิดว่าไม่ได้ผิดรัฐธรรมนูญ เป็นการปรับลดแต่ปรับแล้วแต่ละกรมนำไปทำอะไรด้วยรายการข้อเสนอของใครรายการเหล่านี้มาอย่างไร ซึ่งกระทบคิดว่าจำเป็นต้องขอขบารมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่พึ่ง

กระทบใคร่ขอส่งเอกสารที่ดูแล้วด้วยความไม่สบายใจก็คือว่าหลังจากที่มีข่าวว่ามีการกระจุกตัวงบประมาณจนมีการอภิปรายในสภาจนเกิดความวุ่นวายในพรรคการเมืองฝ่ายหนึ่ง ประธานคณะอนุกรรมการพิจารณางบท้องถิ่น จำเป็นต้องเอย่ยนามคือ นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ทำหนังสือฉบับหนึ่งถึงพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ขอภัยเรื่องขอแสดงความรับผิดชอบและขอภัยที่ตนเองในฐานะที่เป็นประธานอนุกรรมการจัดงบประมาณไปกระจุกตัวจนเกิดความไม่สบายใจ เช่นนี้ มีเอกสารแนบท้ายคำขอภัยที่ผมคิดว่าอยากให้ศาลได้กรุณาวินิจฉัย รายการเอกสารแนบท้ายกระทบจะขออนุญาตส่งไม่แน่ใจว่าจะมีรายการแล้วหรือยัง เช่น ในการชี้แจงว่างบประมาณที่ลงในจังหวัดนครราชสีมาทั้งหมดรายการไหน

ขอโดยใคร เช่น รายการที่ ๑๗ โครงการก่อสร้างถนน คสล. หนองขุนนาง ผ่านไปยัง อบต. บ้านใหม่ ๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ขอโครงการโดย ส.ส. บุญจง วงศ์ไตรรัตน์ เลขานุการรัฐมนตรี โครงการก่อสร้างถนน คสล. ๓ หมู่บ้านที่หนองขุนนางเช่นเดียวกัน ผ่าน อบต. แหลมทอง ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ขอโครงการโดย ส.ส. บุญจง วงศ์ไตรรัตน์ เลขานุการรัฐมนตรี โครงการสร้างถนน คสล. หมู่ที่ ๒ ตำบลแหลมทอง หนองขุนนาง ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท ขอโครงการโดยผู้ช่วยรัฐมนตรี พงษ์ศักดิ์ ฯ ต่อมาโครงการก่อสร้างถนน คสล. ตลาดบ้านเหลื่อม ผ่านเทศบาลตำบลบ้านเหลื่อม ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ขอโดย ส.ส. สุขุม เลาว์ณย์ศิริ กระทบจะขอประทานอภัยว่าเอกสารแนบท้ายเนื่องจากทางพรรคเพิ่งมอบหมายหน้าที่ผมเมื่อวานเย็น กระทบจะขออนุญาตได้โปรดพิจารณาว่า โครงการยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศตามที่ประธานคณะกรรมการฯ นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี เสนอชี้แจงต่อพรรคดังกล่าวนี้เพียงส่วนหนึ่งที่ปรากฏ โครงการนี้ผิดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งกระทบจะสำเนาและส่งศาลทั้งสิ้นต่อไป

อีกประการหนึ่ง คือว่า การทำงานของคณะอนุกรรมการท้องถิ่น อนุกรรมการมีสัดส่วนอยู่ ๑๑ คน ในสัดส่วน ๑๑ คนนี้ ปกติส่วนหนึ่งมาจากข้าราชการประจำ เช่น สำนักงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ สัดส่วนนอกจากนั้นก็เป็นการเสนอโดยกรรมการฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลในแต่ละพรรค ในสัดส่วนดังกล่าวนี้มีฝ่ายรัฐบาล ๗ ที่เป็นฝ่ายค้านอยู่ ๓ ในเบื้องต้นกระทบเสนอที่ประชุมว่าในคณะอนุกรรมการทั้งหมดนี้เพื่อความโปร่งใสตรงไปตรงมา ขอให้คณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้เป็นคนนอกที่จะสามารถพิจารณางบประมาณอย่างตรงไปตรงมา จะเป็น ส.ส. หรือเป็นตัวแทนพรรค หรือจะเป็นประการใดก็ได้ แต่สุดท้ายได้รับคำยืนยันจากฝ่ายรัฐบาลกรรมการเสียงส่วนใหญ่ว่าอย่างน้อยขอให้เป็นผู้ที่เป็นกรรมการวิสามัญอยู่ ไม่เอาคนนอก กระทบก็พยายามต่อรองในที่สุดก็กลายเป็นว่าในสัดส่วนของพรรคกระทบได้คนที่ไม่ได้เป็นกรรมการวิสามัญ ๒ ท่านคือ นายวิทยา แก้วภราดัย และนายสัมพันธ์ เป้นพัฒน์ แต่ก็มีความจำเป็นในการยืนยันของประธานคณะอนุกรรมการว่าต้องเอาคนใน ๑ คน เป็นอย่างน้อย ก็ได้เสนอเป็นนายเชน เทือกสุบรรณ คณะอนุกรรมการทั้งหมดก็แต่งตั้งให้นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาทั้งที่ส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมอื่นๆ ตามที่กระทบกราบเรียนมา เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมทรัพยากรน้ำบาดาลต่างๆ คณะอนุกรรมการพิจารณาทั้งหมดแล้วก็นำมาเสนอ คณะกรรมการใหญ่มีเวลาเพียงแค่ ๑ ชั่วโมง ว่าได้ปรับลดไปทั้งหมด เฉพาะของกรมชลประทาน ๓๐๐ กว่าล้านบาท กรมทางหลวง

ตัวเลข ๕๐๐ - ๕๐๐ ล้านบาท กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประมาณ ๓,๐๐๐ กว่าล้านบาท และได้ไปนำเสนอคณะรัฐมนตรีว่าจะขอแปรญัตติเพิ่มเข้ามาเป็นวงเงินหลวมๆ ที่ภาษางบประมาณเรียกว่างบล่าช้า เป็นภาษาอังกฤษ LUMPSUM เป็นงบหลวมๆ ที่จะไปใช้อะไรก็ได้ เช่น ไปสร้างถนน ๖๐๐ กิโลเมตร ไม่ได้กำหนดว่าเป็นที่ไหน อย่างไร งบบูรณะถนน ๓๐๐ กิโลเมตร สร้างไหล่ทาง ๒๐๐ กิโลเมตร อะไรต่างๆ เหล่านี้ แต่ไม่ได้กำหนดว่าเป็นที่ไหน งบเหล่านี้ก็กลับเข้ามาแล้ว คณะอนุกรรมการก็ไปพิจารณารายการแต่ละรายการปรากฏเป็นเอกสารงบประมาณเล่มเขียวออกมาว่าไปลงพื้นที่ไหนบ้าง เป็นการพิจารณาโดยหน่วยงานโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญหรือว่าเป็นการเสนอของ ส.ส. หรือของพรรคพวกต่างๆ ตามบัญชีแนบท้ายตามที่ผมยกตัวอย่างขึ้นมาเมื่อสักครู่ รายการต่างๆ เหล่านี้ก็เป็นปัญหาอยู่ค่อนข้างที่จะมาก ทราบยิ่งกว่านั้นก็คือว่าอนุกรรมการแต่ละคนที่เข้าไปร่วมในคณะกรรมการแทบจะไม่ได้มีการประชุมเลยบางครั้งเรียกหัวหน้าส่วนราชการเข้ามาชี้แจงไล่เจ้าหน้าที่ออกหมด และเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการไม่ได้รู้รายละเอียดอะไร อยู่ๆ ก็ออกเป็นรายการขึ้นมาโดยเสียงส่วนใหญ่บังคับให้ต้องยอมรับ สุดท้ายเมื่องบประมาณเหล่านี้เข้าสู่คณะกรรมการใหญ่ที่มีเวลาเหลืออยู่เพียงประมาณ ๑ ชั่วโมง ก่อนที่จะจบสิ้นดังกล่าวนี้ ก็เกิดรายการทั้งหมดในงบกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ว่าการกระจุกตัว การกระจุกตัวกรณีนี้ กระผมกราบเรียนว่า ต่างกับการกระจุกตัวกรณีแรก การกระจุกตัวกรณีแรกเป็นการกระจุกตัวโดยรัฐบาลทำเข้ามาหลังจากปรับลดกันมาแล้ว การกระจุกตัวครั้งที่ ๒ คือการกระจุกตัวที่เกิดจากการทำงานของคณะอนุกรรมการ ในการกระจุกตัวครั้งที่ ๒ ดังกล่าวนี้ การประชุม การรายงาน การดำเนินการขั้นตอนดังกล่าวมีอะไรที่ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งกระผมในฐานะได้รับมอบหมายจากพรรคก็เป็นสิ่งที่นำเสนอเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้โปรดพิจารณา กระผมขอสรุปท้ายเพียงว่า ไม่ได้ตั้งใจในเรื่องการกระจุกตัวตั้งแต่เดิมโดยรัฐบาล และไม่ได้ตั้งใจในการที่ไปปรับลดตัดรายการในงบประมาณโดยไม่เป็นธรรม แต่งบประมาณหลังจากที่มีการปรับลดเป็นวงเงิน ๘,๐๐๐ กว่าล้านบาท มารวมกองไว้ แล้วไปใช้ส่วนหนึ่งไม่ได้คิดว่าผิด แต่อีกส่วนหนึ่ง เช่น งบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน น่าจะมีการกระทำผิดรัฐธรรมนูญ ด้วยการกระทำของอนุกรรมการ สนองตอบคำเรียกร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สนองตอบคำเรียกร้องของฝ่ายการเมือง แล้วไปทำให้กระจุกตัวจนเกิดกระจุกตัวทั้งที่ได้เปรียบเสียเปรียบในพรรคการเมืองของตนเอง กระจุกตัวในจังหวัด ในลักษณะแต่ละเขตเลือกตั้งได้ไม่เท่ากัน นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการที่ว่าการไปประพฤติทุจริตมิชอบ งบประมาณที่รวบรวมได้ไปขายให้ผู้รับเหมาเพื่อได้เปอร์เซ็นต์ส่วนต่างๆ เหล่านี้ กระผมไม่ตั้งใจ เพราะกระผมไม่มีหลักฐาน

เพียงพอในการดำเนินการเหล่านั้นว่าไปทำกันตรงไหนอย่างไร และส่วนราชการกระผมไม่สามารถจะไปขอข้อมูลอะไรต่างๆ เหล่านี้มาประกอบการพิจารณา ทั้งหมดนี้คือคำชี้แจงของกระผมในฐานะตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์ผู้ยื่นเรื่องขอให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้โปรดตีความดังกล่าวนี้

ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่เจ็ด และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้แจงว่า

ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้เข้าไปเป็นกรรมการในสัดส่วนของคณะรัฐมนตรีได้พยายามที่จะเข้าไปบริหารจัดการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและให้ผ่านสภาตามกำหนดเวลา ไม่เคยกระทำการใดๆ ที่จะมีส่วนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง กรรมการหรือสมาชิกวุฒิสภามีส่วนได้ส่วนเสียในทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ครั้งที่ ๗ วันพฤหัสบดีที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงบประมาณ เป็นฝ่ายเลขานุการ ได้มีการประชุม ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้เลือกกระผมเป็นประธานคณะกรรมการมีการประชุมกันทั้งหมด ๘ ครั้ง ส่วนใหญ่จะเป็นการเชิญหน่วยงานมาชี้แจงในรายละเอียด เหตุผลและความจำเป็นตลอดจนกรอบและยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุม ครั้งที่ ๗ และครั้งที่ ๘ ได้นำรายละเอียดของงบประมาณในเล่มสีฟ้าคาดแดง เล่มที่ ๖ ซึ่งจะมีรายละเอียดของงบประมาณในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาพิจารณา สรุปสาระสำคัญ ดังนี้ ๑. เรื่องการกระจุกแต่ไม่กระจาย ๒. ความเหมาะสมของโครงการ ๓. ความซ้ำซ้อนของงบประมาณ โดยพิจารณาจากงบประมาณ ๓ ปีที่ผ่านมา ๔. ปรกติในกรณีที่โครงการนั้น ยังใช้เงินงบประมาณเก่าไม่หมด ยกเลิกโครงการที่ไม่เหมาะสม คณะกรรมการได้เชิญส่วนราชการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนมาชี้แจง ผลจากการชี้แจง งบประมาณบางส่วนได้ถูกปรับลด โดยสามารถปรับลดงบประมาณที่มีปัญหาทั้งหมด ๓,๐๕๐ ล้านบาท ดังรายงานของคณะกรรมการวิสามัญจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ผลสรุปรายงานของคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีนี้ค่อนข้างที่จะเคร่งครัดกับยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี ท้วงติงว่างบที่บัพซ้อนกัน บางรายการจนถึงปลายปีก็ยังใช้ไปไม่ถึง ๑๐ - ๒๐ % เมื่อจัดงบประมาณไปลงที่เดิมก็ไม่สามารถจะใช้หมดภายใน ๑ ปี ผลของ

การปรับงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกปรับลดไปทั้งสิ้น ๓,๐๕๐,๕๖๑,๕๐๐ บาท เป็นจำนวน ๔ % ของงบประมาณที่ได้รับทั้งสิ้น เมื่อการปรับลดแล้วก็หมดพันธกิจของคณะอนุกรรมการ เพราะอนุกรรมการมีหน้าที่ปรับลด ไม่สามารถที่จะไปแปรญัตติเพิ่มหรือนำเงินในส่วนที่ปรับลด ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษนี้ ไปจัดสรรให้กับผู้หนึ่งผู้ใดหรือไปจัดสรรลงในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดได้

ต่อกรณีคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๒ คน ได้กล่าวถึงกระผมในฐานะประธานคณะอนุกรรมการ ว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการจำนวนรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการ แผนงานส่งเสริมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เป็นยอดล่าช้าจำนวน ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งตั้งงบไว้ ๑,๖๕๐ ล้านบาทเศษ โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ ขอเรียนว่ากระผมไม่มีการแปรญัตติเพิ่มเติมหรือนำเงินเหล่านี้ด้วยเทคนิคหรือวิธีการใดๆ ไปลงในพื้นที่ใด และคณะอนุกรรมการไม่เคยพิจารณาในเรื่องการแปรญัตติเพิ่มเติมในการประชุมทั้ง ๘ ครั้ง ที่ผู้ร้องอ้างว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจพบว่างบประมาณถูกจัดลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งในอดีตของนายไพโรจน์ สุวรรณฉวี เคยมีจำนวนมาก คือ ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายว่างบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่ของอนุกรรมการมากเป็นพิเศษ ในประเด็นนี้ไม่เป็นความจริง จังหวัดนครราชสีมา เป็นจังหวัดใหญ่ที่ส่งรองจากกรุงเทพมหานคร ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ในปีนี้ ๕,๐๐๐ ล้านบาท จังหวัดนครราชสีมา มี ๓๒ อำเภอ ๓๘๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับงบประมาณทั้งหมดในการอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ประมาณ ๓๕๒ ล้านบาท เป็นตัวเลข ๔๒๐ ล้านบาท อาจจะเป็นสิ่งเพิ่มเติมในเรื่องอื่น งบประมาณทั้งหมดที่ลงจังหวัดนครราชสีมาล้วนลงในยุทธศาสตร์ที่เป็นยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวและการพัฒนาประเทศ เช่น การพัฒนาถนนและปรับปรุงภูมิทัศน์ขึ้นเขาใหญ่ ซึ่งเป็นงบประมาณต่อเนื่อง ๔๐ ล้านบาท การตัดถนนที่จะขึ้นสู่แหล่งที่เป็นมรดกโลก โครงการบูรณาการที่ปราสาทหินพิมาย โครงการที่ทุ่งสัมฤทธิ์ ไม่ใช่พื้นที่กระผมแต่อย่างใด อีกโครงการ มีเงินจำนวนมาก ๓๕ ล้านบาท คือโครงการสวนเฉลิมพระเกียรติที่อำเภอปักธงชัย เป็นโครงการต่อเนื่องซึ่งเป็นโครงการที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ พระราชทานนามสวนเฉลิมพระเกียรติ ๔๘ พรรษา โครงการใหญ่อีกโครงการหนึ่งก็คือโครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่มูล เป็นโครงการตั้งแต่สมัยรัฐมนตรีสุขุมพันธุ์ บริพัตร ไปดูที่ลุ่มแม่น้ำมูลตรวจสอบพบฟอสซิลช้าง ๔ งา อายุ ๑๕ ล้านปี โครงการนั้นต้องใช้งบประมาณ ประมาณ ๖๐ ล้านบาท พื้นที่เหล่านี้ไม่ใช่พื้นที่ในเขต

เลือกตั้งของกรมแต่อย่างใด โครงการที่รองลงไปที่ได้งบประมาณจำนวนมาก คือ โครงการที่ทำทางขึ้นปราสาทซึ่งเป็นเขตพื้นที่อำเภอโนนสูง โครงการที่มีอยู่ในพื้นที่ผมซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ ๒๒ องค์กรนั้น จะมีงบประมาณลงอยู่ประมาณ ๑๗ ล้านบาทเท่านั้น โครงการเหล่านี้สามารถที่จะนำเอกสารยืนยันการขอโครงการตามระบบสู่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในงบประมาณต่างๆ มีแบบแปลน มีประมาณการถูกต้องทุกโครงการ โครงการที่ลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ถ้าเปรียบเทียบกับโครงการสำคัญๆ ของจังหวัดซึ่งเล็กกว่า แต่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น จังหวัดสงขลา ได้มากกว่าโคราชถึง ๑ เท่า จังหวัดยะลาเป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงใน ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้เงินมากกว่าจังหวัดนครราชสีมาหลายเท่า จังหวัดเชียงใหม่ยุทธศาสตร์หกลี้นมเศรษฐกิจ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ได้งบประมาณที่อำเภอเชียงแสน เชียงของ แม่สาย ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ ก็ต้องไปกระจุกตัวอยู่ตรงนั้น หรือกรณีจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งกำลังพัฒนาภูมิทัศน์ พัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเป็นศูนย์กลางรองรับนักท่องเที่ยวเป็นศูนย์การบินนานาชาติ มีงบประมาณ ๕๐๐ - ๖๐๐ ล้านบาท ซึ่งมากกว่าจังหวัดนครราชสีมาทั้งสิ้น จังหวัดภูเก็ต กระจุกตัวเป็นยุทธศาสตร์ที่ขณะนี้นักท่องเที่ยวเริ่มเข้าไป ภูเก็ตเป็นที่ท่องเที่ยวแหล่งใหม่ เงินเข้ามาประมาณมากถึง ๑๐๐ - ๒๐๐ ล้านบาท ในส่วนนี้ เป็นยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศและงบของการท่องเที่ยว ซึ่งไม่สามารถกระจายไปยังทุกท้องถิ่นซึ่งมีกว่า ๗,๐๐๐ แห่งได้ กรณีท้องถิ่นที่มีอยู่กว่า ๗,๐๐๐ แห่งนั้นมีเงินอุดหนุนทั่วไปอยู่ ๒๓,๘๕๕ ล้านบาท ซึ่งกระจายไปตามจำนวนประชากรและจำนวนพื้นที่ โดยพิจารณาการจัดเก็บภาษีว่า ท้องถิ่นนั้นยากจนหรือร่ำรวย ช่วยตัวเองได้ก็อาจจัดสรรในส่วนนี้น้อย ซึ่งการจัดสรรเงินนั้นเป็นส่วนของคณะกรรมการกระจายอำนาจที่จะพิจารณาว่าจะจัดสรรไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล อันนั้นเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป จะเกลี่ยกันได้ทั่วถึงและเป็นธรรม ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น เป็นเรื่องเฉพาะกิจตามยุทธศาสตร์ประเทศ กระจายไปในพื้นที่ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของประเทศ เช่น เขาใหญ่ มรดกโลก ปราสาทหินพิมาย พัฒนาลุ่มแม่น้ำมูล ฟอสซิลช้าง ๑๕ ล้านปี โครงการในเขตพื้นที่ของผมซึ่งถูกกล่าวหาว่างบประมาณไปกระจุกตัวนั้นมีอยู่ ๒ โครงการ งบประมาณ ๑๕ ล้านบาท ในโครงการพัฒนาบึงพลับพลาเป็นเขตต่อเนื่องกับอำเภอพิมาย มีการพัฒนาโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ สร้างสะพานคอนกรีตเพราะการผลิตข้าวไม่สามารถจะนำออกมาได้เพราะสะพานไม้พัง ไม่ใช่ขอใหม่เป็นโครงการตั้งแต่เดือนพฤษภาคม บางโครงการขอไว้ตั้งแต่ปีที่แล้ว ไม่ใช่ไปหยิบใส่ ขอยืนยันว่าไม่มีเจตนาใดๆ ที่จะนำงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา แท้จริงเป็นการมุ่งเน้นยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว

และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามนโยบายรัฐบาล ยอมรับว่างบประมาณกระจุกไม่ได้กระจายเพราะเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและเป็นยุทธศาสตร์ในเรื่องของการท่องเที่ยว มีกรรมการงบประมาณอยู่จังหวัดนครราชสีมา ๖ คน ทุกพรรคการเมือง พื้นที่จังหวัดนครราชสีมา มีองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ๓๘๐ กว่าแห่ง ได้งบประมาณไม่ถึง ๑๐ % ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด คณะรัฐมนตรีมีมติตั้งงบประมาณเข้าไปเป็นยอดล่าช้าไม่ปรากฏรายการในเอกสารเล่มฟ้าคาดแดง เล่มที่ ๖ เป็นยอดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๐ ล้านบาทเศษ งบท่องเที่ยว ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ คณะรัฐมนตรีมีมติให้พยายามที่จะกระจายอย่าไปกระจุก สำนักงานงบประมาณมีคำสั่งที่ ๑๕๗/๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นปี ๒๕๔๗ วันที่ ๓๐ มิถุนายน มีศาสตราจารย์ ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์ เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ งบประมาณในการส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมองค์กรปกครองท้องถิ่น ๔,๐๓๗ ล้านบาท ยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ คณะกรรมการได้ประชุมพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ๓ ครั้ง ผมมีหน้าที่ปรับลดเสร็จเสนอคณะกรรมการใหญ่ จบภาระหน้าที่ การแปรญัตติเข้ามาเป็นเรื่องของส่วนราชการผู้เกี่ยวข้องแปรญัตติขอเงินเพิ่มผ่านคณะรัฐมนตรีเข้ามา ในส่วนของจังหวัดนครราชสีมา งบทั้งหมด ๓๕๒ ล้านบาท ลงพื้นที่ทุกพรรคการเมืองทุกแห่ง ในส่วนของผมมีอยู่ ๑๗ ล้านบาท งบปรับลดมีอยู่ ๒ ส่วน ๕,๐๐๐ กว่าล้านบาท เป็นการปรับลดงบประมาณในส่วนของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ อีก ๓,๐๕๐ ล้านบาท ๕ แสน เป็นงบปรับลดในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นเมื่อแปรญัตติก็จะส่งกลับไปยังองค์กรฯ งบ ๕,๐๐๐ ล้านบาทนั้น เป็นการแปรญัตติเข้ามาเพื่อกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ยกเว้นองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วน ๓,๐๕๐ ล้านบาท ๕ แสน นั้น ต้องแปรญัตติเข้ามาใช้ในกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแปรญัตติเข้ามาประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านบาทเศษ เงินแปรญัตติเข้ามาเป็นเงินอุดหนุนสำหรับพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นในกรณีเร่งด่วน จำนวน ๑,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งเดิมมีอยู่ ๕๐๐ ล้านบาท แปรเพิ่มเข้ามาอีก ๑,๕๐๐ ล้านบาท เป็น ๒,๐๐๐ ล้านบาท และจำนวน ๑,๕๐๐ ตัวที่ ๒ แปรญัตติเข้ามาในเรื่องของหอกระจายข่าวอีก ๑,๕๕๐ ล้านบาท เป็น ๓,๐๕๐ ล้านบาท อีก ๕๑๐,๐๐๐ กว่าบาท แปรญัตติเข้ามาในเรื่องของค่าใช้จ่ายประจำของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นงบดำเนินงานประจำ

ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รองประธานคณะกรรมการฯ คนที่สอง และนายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมการฯ คนที่หนึ่ง ชี้แจงสรุปได้ว่า

เรื่องนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอคำร้องเข้ามาที่ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด ต้องเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ในวรรคหก ใช้ถ้อยคำว่าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอการแปรญัตติหรือ การกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ ในตอนที่สมาชิกรัฐธรรมนูญ บัญญัติวรรคนี้ เดิมไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่บัญญัติวรรคนี้ก็เพื่อยกเลิก งบ ส.ส. ซึ่งแต่เดิม เคยจัดให้ ส.ส. คนละ ๕ ล้านบาท ๑๐ ล้านบาท เรียกกันไปตามงบว่างบสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด เจตนารมณ์ของสมาชิกรัฐธรรมนูญในขณะนั้น คือ การยกเลิกงบ ส.ส. ถึงเขียนชัดเจนว่าไม่ให้ เขามีส่วนในการใช้งบประมาณ ในการพิจารณางบประมาณที่ผ่านมา มีงบ ส.ส. หรือไม่ กรรมการ ยืนยันได้ชัดเจนว่าไม่มีแน่นอน การพิจารณางบประมาณเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เสร็จสิ้น เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ มีการประชุมทั้งสิ้นประมาณ ๓๓ ครั้ง คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นมา ๔ คณะ คือ ๑. คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณา จัดสรรงบประมาณกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ ๒. คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณา จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านประธานอนุกรรมการ คือ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี นอกเหนือจากนั้นก็ยังมี นายวิทยา บุรณศิริ นายวิทยา แก้วภราดัย นายวิรัตน์ รัตนเศรษฐ นายพรศักดิ์ เจริญประเสริฐ นายเชน เทือกสุบรรณ นายสัมพันธ์ แป้นพัฒน์ นายสมศักดิ์ พันธุ์เกษม และนายชวลิต มหาจันทร์ ซึ่งการแต่งตั้งอนุกรรมการเป็นไปตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่อยู่ใน กรรมการเพื่อทำหน้าที่แทนกรรมการในประเด็นที่กรรมการมอบหมาย ส่วนอีก ๒ คณะ คือ คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างคอมพิวเตอร์ของส่วนราชการ คณะอนุกรรมการชุดที่ ๔ คือ คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาจัดสรรงบประมาณฝึกอบรม สัมมนาและประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีลักษณะคล้ายๆ กับการพิจารณาของกรรมการในหลายๆ ปีที่ผ่านมา เมื่อมีการพิจารณาในประเด็นของส่วนราชการใด หากกรรมการคณะใหญ่เห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลา และเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนต้องพิจารณาโดยละเอียด ก็จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ไปพิจารณาเป็นการเฉพาะแล้วมารายงานคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการมอบหมายให้ไปทำหน้าที่ ทั้งการพิจารณาในส่วนของงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงบประมาณจากกระทรวงมหาดไทย และให้ไปพิจารณางบก่อสร้าง ค่าที่ดิน สิ่งปลูกสร้างของส่วนราชการทั้งหมดทุกกระทรวงที่ของงบประมาณจากรายงานของคณะอนุกรรมการ

เมื่อได้ไปพิจารณาเสร็จแล้วก็ได้รับทราบว่ามี การปรับลดงบประมาณในหลายส่วน ซึ่งการปรับลดงบประมาณ ก็เป็นไปตามข้อสังเกตที่กรรมการส่วนใหญ่ในคณะใหญ่ให้ไปทำ ส่วนในการพิจารณาเพิ่มเติม คณะกรรมการ คณะใหญ่ได้มีการปรับลดงบประมาณ ในการพิจารณางบประมาณปี ๒๕๕๗ ทั้งสิ้นเป็นจำนวนถึง ๑๕๒,๒๖๓,๐๘๒,๕๐๐ บาท การแปรเพิ่มเข้าได้ผ่านคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามขั้นตอนของวิธีการ งบประมาณ คณะกรรมการได้รับการเสนอคำแปรญัตติที่ผ่านคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามขั้นตอนของ การพิจารณางบประมาณ เหมือนทุกปี วงเงินประมาณ ๒๑,๐๐๐ ล้านบาท มาจัดสรรจำนวน ๘,๐๐๐ กว่าล้านบาทที่คณะกรรมการได้ปรับลดวงเงินไป วงเงินยอดรวมก็จะคงเดิมแต่การแปรญัตติเพิ่มเข้าไป กรรมการได้นำมาจากบัญชีรายการที่ผ่านคณะรัฐมนตรีทุกรายการ ทางคณะกรรมการก็ได้มอบหมาย ให้ทางคณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวไปพิจารณาตามข้อสังเกตของกรรมการว่าให้เป็นการพิจารณา สนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ส่วนประเด็นที่บอกว่า กรรมการโดยอนุกรรมการไปสร้างรายการใหม่ขึ้นมาหรือไม่ นั้น คณะกรรมการพิจารณาจาก รายละเอียดที่ส่วนราชการเป็นผู้ยื่นเท่านั้นต้องดูจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ส่งมา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ได้เซ็นส่งมาคณะกรรมการก็จะไม่รับพิจารณา วงเงินที่มีการ ปรับลด ๘ พันกว่าล้านบาท คณะรัฐมนตรีเสนอรายการแปรญัตติเพิ่ม ๒๑,๐๐๐ ล้าน

ผู้แทนสำนักงบประมาณและผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ชี้แจงสรุปได้ว่า

มีเอกสารงบประมาณ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖ ล้านเศษ ตอนที่นำเสนอเรื่องนี้เป็นเอกสารที่เข้าคณะรัฐมนตรี เอกสาร ทั้งหมดมี ๕ เล่ม เมื่อผ่านคณะรัฐมนตรี เข้าสภาในวาระที่หนึ่ง สภาได้รับหลักการ เป็นยอดลำช้า ๓,๒๒๖ ล้านเศษ มีหลายรายการในเอกสารในเล่มต่างๆ จะมียอดลำช้าอยู่ ซึ่งเวลางบประมาณ ประกาศใช้ก็จะมาตกลงทำแผนว่าลงที่ไหน อันนี้เป็นเรื่องปกติในระบบวิธีการงบประมาณ งบประมาณ อันนี้ เมื่อเข้าสู่กรรมการ โดยที่มีมติคณะรัฐมนตรีได้ท้วงว่างบประมาณปีที่แล้วมีการกระจุกตัว ก็ต้องการไม่ให้กระจุกตัว โดยมอบให้สำนักงบประมาณไปพิจารณาพร้อมกับคณะกรรมการกระจาย อำนาจ อธิปไตยกับรองอธิบดีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นี่ไปคุยกันต่อที่ภูเก็ตรื่องการ กระจุกตัวว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์อะไร สำนักงบประมาณได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อไม่ให้ มีการกระจุกตัวตามที่รัฐบาลมีข้อสังเกต โดยให้อาจารย์เทียนฉาย ฯ เป็นประธานมีผู้แทนของส่วน ราชการเป็นคณะกรรมการทำหลักเกณฑ์ขึ้นมา ช่วงที่ทำหลักเกณฑ์นั้นงบประมาณก็เข้าสู่การพิจารณา ของคณะกรรมการพอดี ก็ส่งหลักเกณฑ์นั้นให้กับคณะกรรมการ คณะกรรมการก็ตั้งอนุกรรมการ

นายไพโรจน์ ฯ เป็นประธาน รับข้อสั่งเกิดไป ทางสำนักงานงบประมาณก็เป็นฝ่ายเลขานุการไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา ก็เป็นไปตามที่ปกติในการพิจารณาทุกปีเป็นอย่างนี้ เรื่องของยอดลำำอำนุกรรมาธิการก็ไปพิจารณาแล้วก็จะออกหนังสือออกมาเป็นเอกสารรวม ๔ เล่ม เช่นทุกปีก็ทำอย่างนี้ เพียงแต่อาจจะมีคนพอใจไม่พอใจ เรื่องการกระจุกตัวถึงอย่างไรก็ต้องกระจุกตัวเพราะเงินน้อยกระจายไม่ได้ทั่วถึง ไม่ได้ครบถ้วน เมื่ออนุมธการพิจารณาแล้วก็เสนอเข้ากรรมาธิการสำนักงบประมาณไม่ได้ยุ่งเกี่ยวไม่ทราบเลยว่าตัวเนื้อในคืออะไร เพียงทราบว่าได้มีการพิจารณากระจายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณ หรืออาจารย์เทียนฉาย ฯ เป็นคนทำแล้วก็สั่งให้อนุมธการไปพิจารณา งบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามรายงานการประชุม ประชุมครั้งเดียวที่เชิญหัวหน้าส่วนราชการมาชี้แจง ในส่วนงบลำำอำนุกรรมาธิการเพื่อเสนอในสภาใหญ่ในวาระที่สองและวาระที่สาม ในการจัดทำงบประมาณ ปกติกรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีแผนอยู่แล้ว และแผนก็จะส่งให้สำนักงบประมาณ แต่ไม่ได้เป็นเอกสารที่เข้าสู่คณะรัฐมนตรี ไม่ได้เข้าในสภาผู้แทนราษฎร ในวาระแรก การกระจายถึงอย่างไรมันกระจายไม่ได้ เพราะเงินน้อย ๓,๐๐๐ ล้าน นีมันกระจายไปทั่วประเทศทุกพื้นที่ เป็นไปไม่ได้ต้องมีคนพอใจไม่พอใจทุกปี เอกสารเล่มเขียวจะมี ๔ เล่ม มีเล่มพัฒนาแหล่งน้ำ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ พัฒนาการศีกษา เรื่องจัดสรรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็เล่มสรุป เป็นเรื่องที่กรม คือส่วนราชการผู้เป็นเจ้าของงบประมาณเป็นคนจัดข้อมูลมาให้สำนักงบประมาณ เพื่อสำนักงบประมาณจะได้รวบรวมพิมพ์เป็นเล่ม ตรงนี้ไม่ต้องเข้ารัฐบาลอีกเป็นเรื่องรัฐบาลได้อนุมัติวงเงินมาแล้ว ก็จัดรายละเอียดเท่านั้นเอง และเข้าสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองและวาระที่สาม กระบวนการจัดทำงบประมาณปี ๒๕๔๗ ก็เป็นไปตามที่เคยดำเนินการทุกปี คณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาทิศทางหรือกรอบยุทธศาสตร์ครั้งหนึ่ง และกัวงเงินครั้งหนึ่ง และให้ความเห็นชอบรายละเอียด และหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะรับไปดำเนินการ จากนั้นส่วนราชการก็จะไปปรับในกระบวนการของตัวเองให้ได้งบประมาณตามกรอบและเสนอสำนักงบประมาณเป็นสุดท้าย เสร็จแล้วก็เสนอคณะรัฐมนตรี จัดพิมพ์เป็นเอกสารเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และเสนอไปสภาฯ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้วก็จะมีการพิจารณาปรับลด มีการเปลี่ยนแปลงก็ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีไปแปรญัตติ โดยสำนักงบประมาณรวบรวมคำขอแปรญัตติจากส่วนราชการแล้วนำไปเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็มีมติว่าแปรญัตติ ๒๑,๐๐๐ ล้านบาท คณะกรรมการก็จะมาพิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่

ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คือ นายสุรชัย ภูประเสริฐ ซึ่งแจ้งสรุปได้ว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๕๗ เป็นไปตามที่เคยดำเนินการทุกปี คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาทิศทางหรือกรอบยุทธศาสตร์ครั้งหนึ่ง พิจารณาวางเงินงบประมาณครั้งหนึ่งและให้ความเห็นชอบรายละเอียดและวางหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะรับไปดำเนินการ จากนั้นส่วนราชการก็จะไปปรับในกระบวนการของตัวเองให้ได้งบประมาณรายจ่ายตามกรอบและหลักเกณฑ์ที่ทางคณะรัฐมนตรีกำหนด และเสนอสำนักงบประมาณ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วจึงจัดพิมพ์เป็นเอกสารร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ในชั้นสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีการพิจารณาปรับลด มีการเปลี่ยนแปลงก็ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อแปรญัตติเพิ่มในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ถูกปรับลด โดยสำนักงบประมาณจะรวบรวมคำขอแปรญัตติเพิ่มจากส่วนราชการแล้วนำไปเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจะเสนอกลับมายังคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาต่อไป

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ นายสาโรช คัชมาตย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนายวิชาชัย พักอังกูร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งแจ้งสรุปได้ว่า

ตามธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการประมาณเดือนมกราคม จะต้องเสนอของบประมาณรายจ่ายไปยังสำนักงบประมาณซึ่งทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เสนอของบประมาณรายจ่ายไปตามปกติ สำนักงบประมาณก็ไปพิจารณาปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณรายจ่ายก็สุดแล้วแต่ เมื่อพิจารณาเสร็จสำนักงบประมาณก็จะเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว สำนักงบประมาณจึงมาจัดทำรายละเอียดของงบประมาณรายจ่าย สำหรับในส่วนของงบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศและการท่องเที่ยว นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอขอในวงเงิน ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ และ ๓,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ สำนักงบประมาณได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาอนุมัติของคณะรัฐมนตรีนั้น ได้มีข้อสังเกตว่า ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไม่ให้เกิดการกระจุกตัว เมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับมติคณะรัฐมนตรี ก็นำมาปรับเกลี่ยงบประมาณรายจ่ายไม่ให้เกิดการกระจุกตัวโดยพิจารณาจัดสรรให้สัมพันธ์กับงบประมาณรายจ่ายอื่นๆ ทางสำนักงบประมาณได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อวางหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ในเวลาเดียวกันทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เร่งรัดการจัดทำงบประมาณเพราะจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อทำเสร็จแล้ว ก็ส่งรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายไปให้สำนักงบประมาณ หลังจากนั้นก็มีการพิมพ์เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการวาระที่หนึ่งแล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องไปชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญตามขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ในวันที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ก็มีการซักถามตามระบบการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ได้ทราบว่าคณะกรรมการวิสามัญมอบให้คณะอนุกรรมการวิสามัญไปพิจารณางบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีโอกาสไปชี้แจงกับคณะอนุกรรมการวิสามัญครั้งหนึ่งได้มีการซักถามหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของปีที่แล้วมา คณะอนุกรรมการวิสามัญได้ให้ข้อสังเกตเช่นเดียวกับในคราวที่ไปชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญก็ให้ข้อสังเกตมากมาย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็นำข้อสังเกตเหล่านั้นมาพิจารณาโดยทางสำนักงบประมาณแจ้งว่า เมื่อไปชี้แจงงบประมาณรายจ่ายมีข้อสังเกตอะไรก็ให้นำมาพิจารณาแก้ไข แล้วก็ส่งกลับไปให้สำนักงบประมาณต่อไป

งบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ๑,๖๕๐ ล้านบาทเศษ เป็นวงเงินงบประมาณยอดรวมไม่มีรายละเอียดในคราวขอตั้งงบประมาณรายจ่ายได้เสนอไปเป็นยอดเงิน ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ มีรายละเอียดโครงการมี ๑๒ แผนงาน สำนักงบประมาณได้ปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายจาก ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ เหลือ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ โดยสำนักงบประมาณเป็นผู้จัดทำรายละเอียดรายการต่างๆ ว่า ไปปรับลดจากที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอไปอย่างไร เมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ สำนักงบประมาณได้ส่งรายการไปให้คณะอนุกรรมการวิสามัญหรือไม่ ไม่ทราบ เพราะในชั้นที่ไปชี้แจงรายละเอียดในคณะอนุกรรมการวิสามัญก็ไม่ได้นำรายการต่างๆ เหล่านี้มาดูเลย มีแต่คำถามในภาพรวมต่างๆ ไปว่า โครงการที่เสนอมามีความเป็นมาอย่างไร ตอนที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอปรับลดงบประมาณครั้งที่สอง ให้เท่ากับ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ กับ ๑,๖๕๐ ล้านบาทเศษ จำได้เพียงยอดของตัวเลขที่ชี้แจงกับคณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการวิสามัญรับไปพิจารณา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีโอกาสชี้แจงกับคณะอนุกรรมการวิสามัญหนึ่งครั้ง ซึ่งก็ได้บันทึกข้อสังเกตต่างๆ ตอนที่ไปชี้แจงคณะอนุกรรมการวิสามัญชี้แจงอยู่ ๕ ชั่วโมงก็นำข้อสังเกตต่างๆ มาปรับโครงการ แล้วจัดพิมพ์ บันทึกข้อมูล ส่งให้สำนักงบประมาณจัดพิมพ์ปรากฏเป็นเอกสารเล่มสี่เขียว การพิจารณาปรับโครงการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญและคณะอนุกรรมการวิสามัญ โครงการต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้เสนอไม่ใช่คณะอนุกรรมการวิสามัญเสนอ เวลาชี้แจงต่อ

คณะกรรมการวิสามัญคดี คณะอนุกรรมการวิสามัญคดี แต่ละคนก็จะให้ข้อสังเกตมากมายแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อให้ข้อสังเกตแล้วจะต้องทำตามข้อสังเกตทุกกรณี ก็ต้องนำข้อสังเกตมาพิจารณาว่า สอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ และสอดคล้องกับวงเงินงบประมาณหรือไม่ พอปรับเสร็จแล้วก็ส่งให้กับสำนักงานประมาณ ไม่ได้ส่งไปให้คณะกรรมการวิสามัญ สำนักงานประมาณ มีหน้าที่จัดพิมพ์เอกสารเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โครงการรายละเอียดในวงเงิน ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ กับ ๑,๖๕๐ ล้านบาทเศษ ส่วนหนึ่งเป็นโครงการเดิมที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเคยเสนอขอไปครั้งที่หนึ่ง ครั้งที่สองก็คือเป็นโครงการที่เกิดใหม่ที่เอาข้อสังเกตของกรรมการวิสามัญและอนุกรรมการวิสามัญ มาตรวจสอบกับแผนงานโครงการโดยจัดลำดับตามยุทธศาสตร์ของชาติ แนวนโยบายแห่งรัฐ และต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ถ้าทำได้ก็ตั้งให้ไป ซึ่งเป็นความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

โครงการที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเล่มสี่เกี่ยวกับโครงการที่ทำเรื่องขอจัดสรรไปตั้งแต่ต้น ในแผนยุทธศาสตร์ ขอไป ๕,๒๐๐ ล้านบาท ปรากฏในเอกสารเล่มสี่เขียว ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ โครงการที่อยู่ในเล่มสี่เขียว ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษนี้ มีบางส่วนเป็นโครงการที่อยู่ในคำของบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอนแรก ๕,๒๐๐ ล้านบาท และโครงการบางส่วนที่ไม่ได้อยู่ในนั้น เป็นโครงการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำขึ้นใหม่ โดยพิจารณาจากข้อสังเกตการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรและในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ คณะอนุกรรมการวิสามัญ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ไม่ได้มีแค่ ๒ รายการ คือ โครงการยุทธศาสตร์ และโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวจริงๆ แล้วมีทั้งหมด ๑๕ แผน ที่กล่าวถึงมี ๒ แผน คือ แผนยุทธศาสตร์กับแผนการพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้ง ๒ แผนนี้ มีวงเงินงบประมาณ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ กับ ๑,๖๕๐ ล้านบาทเศษ ทั้ง ๑๕ แผนนี้มีวงเงินงบประมาณ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทเศษใน ๑๒ แผน ปรากฏโครงการ สถานที่ หน่วยงานดำเนินการ อยู่ในเอกสารเล่มสี่ฟ้าคาดแดง ส่วนอีก ๒ แผน ไม่มีรายละเอียดโครงการ เป็นงบล่าช้า แต่ทำอย่างไรถึงจะให้งบล่าช้านี้กระจายตัวออกไป โดยนำโครงการใน ๑๒ แผนมารวมกับ ๒ แผน ที่ไม่มีโครงการ แล้วแยกออกเป็นแต่ละจังหวัด เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาถึงการกระจายตัวในภาพรวมทั้ง ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทเศษ

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

ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอแปรญัตติเพิ่มไป ๔,๐๐๐ ล้านบาทเศษ แต่เมื่อยอดตัดงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีเพียง ๓,๐๕๐ ล้านบาท ทางคณะกรรมการวิสามัญก็เห็นชอบที่จะแปรญัตติเพิ่มให้ ๓,๐๕๐ ล้านบาท เหตุผลที่เป็นอย่างนี้ เพราะงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นจะมีลักษณะพิเศษไม่เหมือนกับงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการคือ เงินที่ถูกตัดจำนวนเท่าใดก็ต้องแปรญัตติเพิ่มเข้าไปตามนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

ในส่วนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยว แบ่งเป็น ๕ กลุ่ม คือ กลุ่มทะเล กลุ่มภูเขา กลุ่มวัฒนธรรม กลุ่มที่มนุษย์สร้างขึ้น และแหล่งท่องเที่ยว ถ้าค่าของงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามยุทธศาสตร์แผนพัฒนาการท่องเที่ยวก็ถือว่าเป็นค่าของงบประมาณรายจ่ายที่ต้องตามยุทธศาสตร์นั้น ส่วนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในภาพกว้างๆ คือ โครงการใดก็ตามที่ตอบสนองนโยบายทางด้านเศรษฐกิจก็จะเข้าตามยุทธศาสตร์โครงการ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ นี้ ไม่ได้ปรากฏรายการมาตั้งแต่ตอนต้นในเอกสารงบประมาณที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพิ่งจะมาปรากฏรายการอยู่ในเอกสารเล่มสี่เขียวในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่สอง และวาระที่สาม จากการตรวจสอบเอกสารเล่มสี่เขียว ก็ได้รับรายงานว่าถูกต้อง โครงการในงบประมาณ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษก็ดี หรือ ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษก็ดี ไม่ได้เป็นโครงการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการบรรจุเข้าไปเองโดยพลการ เพราะทางสำนักงบประมาณจะกำหนดไว้ว่า ต้องให้เป็นโครงการที่ส่งไปจากส่วนราชการเท่านั้น ซึ่งก็คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แล้วกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็จะตรวจสอบหลังจากที่มีการพิมพ์เป็นเอกสารไปแล้วกับรายการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งไปที่สำนักงบประมาณซึ่งต้องถูกต้องตรงกัน

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่งให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์เงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคหก หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

จากประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่ นั้น

พิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อเท็จจริงทั้งหมด สามารถพิจารณาได้จากเอกสารและการดำเนินการดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงเรื่องงบประมาณ

จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ เล่มที่ ๖ สีฟ้าคาดแดง ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวไทย กำหนดยอดเงินล่าช้าไว้จำนวน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท

ในคำร้องระบุว่า นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่าย โดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการ และการกระทำด้วยประการใดๆ โดยใช้เทคนิคและวิธีการต่างๆ ในการประชุมของคณะกรรมการฯ โดยการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในงบประมาณส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งสองดังกล่าวข้างต้น ไว้ตามที่ตนและพวกต้องการ

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ งบประมาณรายจ่ายส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งสองรายการดังกล่าวมีการเสนอแปรญัตติหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณ หรือไม่

จากการชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (นายวัชชัย พักอังศุร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖) สรุปได้ว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจของกรมฯ มิได้มีเฉพาะ ๒ แผนนี้เท่านั้น แต่มี ๑๕ แผน ต่อมาได้ยู่บแผนพัฒนา ๕ จังหวัด

ชายแดนภาคใต้ไปรวมกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จึงคงเหลือ ๑๔ แผน นอกจากแผน ๒ แผนดังกล่าวแล้ว อีก ๑๒ แผน คือ แผนเมืองหลัก แผนภูมิก่อตั้งเมืองนานาชาติ แผนหาดใหญ่ น้ำท่วม แผนเมืองนำอยู่ แผนแก้ไขการจราจรฯ แผนชายแดนสะเดา แผนชายแดนเชียงราย แผนการบินนานาชาติเชียงใหม่ แผนการพัฒนาลุ่มน้ำโขง โครงการชายฝั่งทะเลตะวันออก แผนการแก้ไขปัญหาอุทกภัย แผนชายแดนศักยภาพพิเศษ เป็นต้น

และเนื่องจากแผนทั้ง ๑๒ แผนมีข้อมูลและรายละเอียดทุกแผน ที่ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการและอนุกรรมการ ได้ดูจากเอกสารงบประมาณเล่มสีฟ้าคาดแดง จึงได้อธิบายทั้ง ๑๒ แผนว่ามีการกระจุกตัวที่ดำเนินการไม่เหมาะสมจากงบประมาณ ๑๐,๐๐๐ กว่าล้านบาท ถูกตัดไป ๓,๐๕๐ ล้านบาท ส่วน ๒ แผนงานนั้น ในเอกสารงบประมาณเล่มสีฟ้าคาดแดง เป็นงบล่าช้าไม่มีรายละเอียดให้พิจารณา เมื่ออภิปรายเสร็จและยอดงบประมาณทั้ง ๒ ยอดยังคงอยู่ครบคือไม่มีการตัดงบประมาณแต่ประการใด เพราะยอดคงเดิมตั้งแต่พิจารณาในวาระแรกจนถึงวาระที่สาม

ต่อมาฝ่ายบริหาร คือ กระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ขอแปรญัตติเพิ่มโดยขอแปรญัตติไป ๔,๐๐๐ ล้านบาท แต่กรรมการเห็นชอบให้แปรเพิ่มเพียง ๓,๐๕๐ ล้าน เท่าที่ถูกตัดไป และเงินงบประมาณที่ได้แปรญัตติเพิ่มมานั้น ได้ทำงบประมาณขึ้นใหม่ ๒ โครงการ คือ หอกระจายข่าว ๑,๕๐๐ ล้านบาท อันเป็นความประสงค์ของรัฐบาล ส่วน ๑,๕๐๐ ล้าน ไปเพิ่มในโครงการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเร่งด่วน งานเดิมตั้งไว้ ๕๐๐ ล้านบาท เพิ่มอีก ๑,๕๐๐ ล้านบาท เป็น ๒,๐๐๐ ล้านบาท ส่วนที่เหลือ ๕๐ ล้านบาท เป็นงบสนับสนุนคณะกรรมการถ่ายโอนภารกิจระดับจังหวัด

ส่วนงบประมาณ ๒ แผน คือ ด้านแผนยุทธศาสตร์ ๓,๒๐๐ ล้านเศษ และแผนงานด้านการท่องเที่ยว ๑,๖๕๐ ล้านเศษ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ก็ได้จัดทำโครงการรายละเอียดโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ คำอภิปรายตั้งข้อสังเกตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญฯ และอนุกรรมการวิสามัญฯ แล้วส่งไปสำนักงบประมาณจัดพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณปกสีเขียว จากการสอบถามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ) ว่า จากโครงการที่ส่งไปสำนักงบประมาณกับผลที่ออกมาตามเอกสารสีเขียวตรงกันหรือไม่ ได้รับการยืนยันว่า ตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่เมื่อเอกสารงบประมาณเล่มสีเขียวออกมาได้รับการยืนยันว่าถูกต้องตรงกัน

ต่อข้อซักถามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (นายปรีชา เถลิงวงษ์) ว่า ในวงเงิน ๒ ยอด คือ งบยุทธศาสตร์ ๓,๒๐๐ ล้านบาทเศษ กับงบส่งเสริมการท่องเที่ยว ๑,๖๐๐ ล้านบาทเศษ เป็นโครงการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเข้าไปเองโดยผลการหรือยึดเหี้ยมเข้าไปเอง มีหรือไม่ ได้รับการยืนยันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคงทำไม่ได้เพราะสำนักงบประมาณกำหนดไว้แน่ชัดว่า ต้องเป็นโครงการที่ส่งไปจากฝ่ายบริหาร คือส่วนราชการเท่านั้น

ฉะนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๗ ดำเนินการโดยฝ่ายบริหารทั้งหมด อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอมานั้น และจะทำการแปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนเท่านั้น ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ เมื่อเป็นเช่นนั้น งบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นงบประมาณที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อโอนต่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าของงบประมาณรายจ่าย และเป็นผู้ดำเนินการใช้จ่ายเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการไม่มีส่วนไม่ว่าโดยตรงและโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวได้

จึงวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย ไม่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก แต่ประการใด

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ