

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖

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

สรุปข้อเท็จจริง

๑. วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ เวลา ๑๔.๓๐ น. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ นายถาวร เสนเนียม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ นำหนังสือสำนักงานใหญ่พรรคประชาธิปัตย์ ที่ ปชป. ๔๖๐๒๒๐๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ เรื่องขอให้วินิจฉัยกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะ กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กระทำการที่มีผลโดยตรงและโดยอ้อมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการวิสามัญ มีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณรายจ่ายส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ เห็นว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงชื่อในคำร้องมี ๕๒ คน ถือว่ามากกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเห็นว่ามี การกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก และได้เสนอความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็น (ผู้ร้อง) และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ผู้แทนคณะรัฐมนตรี คือสำนักงานงบประมาณและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งผู้แทนมาชี้แจงในวันที่ ๑๗ และ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๒. ตามคำร้องที่ผู้นำฝ่ายค้านยื่นเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญอ้างว่า ตรวจพบการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะกรรมการวิสามัญฯ และในฐานะประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ กระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายและการกระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยกล่าวหาว่า

๒.๑ หลังจากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แล้วได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ปรากฏว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยมี ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ

๒.๑.๑ ในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดจำนวนเงินเป็นยอดลำำ จำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด และ

๒.๑.๒ ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวไทยกำหนดยอดลำำไว้ จำนวน ๑,๖๕๐,๖๘๘,๕๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ ในการประชุมคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ จัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในแผนงานทั้งสองดังกล่าวข้างต้นไว้ตามที่ตนและพวกต้องการ เพื่อจัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองกับพวกต้องการ

๒.๒ ในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ เล่มสี่เขียวอ่อน ที่จัดทำขึ้นแสดงรายละเอียดโครงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ในวาระที่สองและวาระที่สามนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจพบว่างบประมาณรายจ่ายถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเคยเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งในอดีตของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี มีจำนวนมากเป็นพิเศษ คือจำนวน ๕๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายว่า งบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้

มีการกระจุกตัวอยู่ ในเขตของพื้นที่ผู้เป็นอนุกรมการมากเป็นพิเศษ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้เขียนเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวว่าให้ไปจัดทำงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของแผนงานโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้กระจายทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และรับจะนำไปแก้ไขตามนั้น

นอกจากนั้นว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ยังได้มีหนังสือถึงเพื่อนสมาชิกพรรคไทยรักไทย เพื่อขอแสดงความรับผิดชอบและขออภัยที่ไม่สามารถกระจายงบประมาณไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยต้องการได้ ข้อเท็จจริงทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วนี้เป็นการแสดงว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมผลักดัน และจัดการเพื่อนำเงินงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและโครงการด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปลงในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนในอดีตกับเขตพื้นที่เลือกตั้งของพวกอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยปราศจากข้อสงสัย อันเป็นการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และเป็นการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

๒.๓ โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้คณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะฝ่ายบริหารมีข้อมูล มีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการเตรียม และจัดทำงบประมาณทั้งหมด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และจะกระทำการแปรญัตติได้ก็เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ และคณะกรรมการวิสามัญซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓

๓. ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวกได้กระทำการผลักดัน จัดการ จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเงินงบประมาณรายจ่ายฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในงานส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจำนวนเงินยอดล่าช้าจำนวน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวไทยกำหนดยอดล่าช้าไว้ จำนวน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท ซึ่งไม่มีรายละเอียดของโครงการ ด้วยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสนอการแปรญัตติเพิ่ม ซึ่งมีผลโดยตรงและโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายในแผนงานโครงการจากยอดล่าช้าดังกล่าวข้างต้น โดยการจัดทำโครงการกำหนดจำนวนเงินสถานที่ลักษณะของโครงการลงในพื้นที่ที่ตนเองกับพวกต้องการ ซึ่งไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย อันเป็นการกระจุกตัวของงบประมาณ และส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียหายในพื้นที่อันไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้ และเป็นการได้เปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นที่ไม่ได้เป็นคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความนิยมนให้กับตนเองและพวกในคณะอนุกรรมการวิสามัญและอาจนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบได้

๔. คณะผู้ร้องเห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศยอดล่าช้า จำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวไทย จำนวนเงิน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวกในฐานะคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและประชาชน จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนา
ด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยดังกล่าว
สิ้นผลไป

สรุปคำแถลงของผู้เกี่ยวข้อง

๑. ผู้แทนผู้ร้องคือนายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล นายถาวร เสนเนียม และนายวิทยา แก้วภราดัย
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชี้แจงสรุปได้ว่า

๑.๑ โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญฯ มีทั้งสิ้น ๖๓ คนในจำนวนนี้
เป็นของพรรคฝ่ายค้าน ๑๓ คน โดยสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณางบประมาณให้แล้วเสร็จใน
หนึ่งร้อยห้าวัน คณะกรรมการวิสามัญฯ จะมีเวลาทำงานอยู่เพียงหกสิบวัน แต่งานที่ต้องพิจารณา
มีความซับซ้อนมากขึ้น มีหน่วยงานเพิ่มขึ้น เพราะมีการปรับโครงสร้างระบบราชการตั้งกระทรวงใหม่
ขึ้นเป็น ๒๐ กระทรวง มีกรมใหม่ๆ เกิดขึ้นมากมาย หน่วยงานใหม่ตั้งขึ้นเมื่อกลางปีงบประมาณที่แล้ว
จึงไม่สามารถติดตามได้ว่าการได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วนำไปทำอะไรแค่ไหน สัมฤทธิ์ผล
เพียงไร เบิกจ่ายงบประมาณเป็นอย่างไร ผลงานบรรลุเป้าหมายหรือไม่ประกอบด้วยระยะเวลาในการ
พิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ค่อนข้างจำกัด ไม่อาจพิจารณาได้รอบคอบ ซึ่งเป็นปัญหาเช่นนี้
ทุกปี จึงใช้วิธีตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯขึ้นพิจารณาอีกส่วนหนึ่ง แล้วรายงานให้คณะกรรมการ
วิสามัญฯ พิจารณา ทุกปีปฏิบัติเช่นนี้

ในปีนี้ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯขึ้น ๔ คณะ คือ (๑) คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ
พิจารณาจัดสรรงบประมาณกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนส่วนราชการต่างๆ (๒) คณะอนุกรรมการ
วิสามัญฯพิจารณาจัดสรรงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างคอมพิวเตอร์ของส่วนราชการต่างๆ (๓) คณะ
อนุกรรมการวิสามัญฯพิจารณาจัดสรรงบประมาณฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ และค่าจ้างที่ปรึกษา
ของส่วนราชการต่างๆ (๔) คณะอนุกรรมการวิสามัญฯพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการวิสามัญฯที่เป็นปัญหาคือคณะกรรมการวิสามัญฯพิจารณาจัดสรรงบประมาณ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นหน่วยงานสำหรับตอบสนองต่อกฎหมายในการถ่ายโอนงบประมาณเพื่อให้ท้องถิ่น
ได้รับงบประมาณสนับสนุนให้ถึงร้อยละ ๓๕ ในปี ๒๕๕๕ สิ่งที่เป็นปัญหาคืองบเหลือจ่ายของปีที่แล้ว
เมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณเป็นช่วงเวลาที่ถูกละหลุ่ คณะอนุกรรมการวิสามัญฯหรือคณะกรรมการ
วิสามัญฯ มีสิทธิที่จะจัดรายการใหม่เข้าไปในงบเหลือจ่ายเหล่านี้หรือไม่ มีการกระทำในลักษณะเข้าไป

รื้อค้ำงบเหลือจ่ายของแต่ละกรมมาตั้งไว้ แล้วจัดรายการเสนอตามคำเรียกร้องของกรมราชการ หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือไม่ ถ้ามีถือว่าสิ่งเหล่านี้น่าจะจัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ใน งบประมาณปีงบประมาณ

๑.๒ นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล มีความเห็นว่าเรื่องงบประมาณรายจ่ายกระจุกตัวไม่น่าจัด รัฐธรรมนูญ ในฐานะที่ผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ก็สามารถจะตั้งงบประมาณในลักษณะนี้ได้ การกระจุกตัวมีสองขั้นตอน ขั้นตอนแรก คืองบประมาณปกติที่ทางราชการทั้งหมดทำมา เสนอผ่าน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง มีการกระจุกตัวในแต่ละภูมิภาค แต่ละจังหวัด แต่ละเขตเลือกตั้ง หน้าที่ ของคณะกรรมการวิสามัญจะมาพิจารณาว่าการกระจุกตัวเหล่านี้มีเหตุผลหรือไม่ เช่น งบประมาณ รายจ่ายเกี่ยวกับแหล่งน้ำก็มักกระจุกตัวกันอยู่ในภาคอีสานที่มีปัญหาเรื่องแหล่งน้ำ งบประมาณรายจ่าย เกี่ยวกับชาวไทยภูเขาก็มีกระจุกตัวอยู่ภาคเหนือ ไม่มีอยู่ในภาคอื่นก็ยอมรับกันได้ การกระจุกตัวเหล่านี้ คณะอนุกรรมการวิสามัญได้มีการปรับลดๆ โดยชอบธรรมหรือไม่ เป็นอำนาจของคณะกรรมการ วิสามัญมีสิทธิที่จะปรับลดๆ ตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ไม่มีสิทธิที่จะแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายเข้าสู่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งได้ แต่เมื่อไปปรับลดงบประมาณรายจ่าย ออกมาแล้ว ปรากฏว่าผู้ที่มีอำนาจในคณะอนุกรรมการวิสามัญที่ไปปรับลดได้นำเอางบประมาณ รายจ่ายบางส่วนไปเพื่อประโยชน์ตนเอง ไม่ได้เสนอตามที่เป็นจริงว่าเงินเหลือจ่ายแท้จริงมีเท่าไร หรือ ปรับลดไปแล้วควรกระจายไปสู่ภูมิภาคเท่าใด ในฐานะที่เป็นฝ่ายค้าน ไม่มีอำนาจพอที่จะล้วงลึกไปสู่ กรรมการว่า งบประมาณรายจ่ายเหล่านี้มาอย่างไร งบประมาณรายจ่ายต่างๆ ตัดแล้วเขาทำกันมา อย่างไร จึงเกิดรายการเช่นนี้ขึ้น เหล่านี้จะเห็นว่า การปรับลดงบประมาณรายจ่ายไม่มีปัญหาเป็นอำนาจ ของคณะกรรมการวิสามัญทำได้ ถึงแม้จะไม่ชอบธรรมแต่ไม่จัดรัฐธรรมนูญ

๑.๓ นายถาวร เสนเนียม แกลงเพิ่มเติมว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ประธาน คณะอนุกรรมการวิสามัญจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหนังสือถึง พรรคการเมืองที่ตนสังกัดขอแสดงความรับผิดชอบ และขออภัยในฐานะที่ตนเองเป็นประธาน คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ จัดงบประมาณรายจ่ายไปกระจุกตัวจนเกิดความไม่สบายใจ มีเอกสาร แนบท้ายคำขออภัย เช่น ในการชี้แจงว่างบประมาณที่ลงในจังหวัดนครราชสีมาทั้งหมด รายการไหน ขอโดยผู้ใด เป็นต้น ในการทำงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญ จำนวน ๑๑ คน ตามสัดส่วน มีฝ่ายรัฐบาล ๗ คน ฝ่ายค้าน ๓ คน และมีเลขานุการ ซึ่งมีได้เป็นอนุกรรมการวิสามัญ ๑ คน พิจารณาทั้งส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมอื่นๆ เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

เป็นต้น เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็นำมาเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งมีเวลาจำกัดเพียง ๑ ชั่วโมงว่าได้รับลดงบประมาณของกรมต่างๆ ไปทั้งหมดประการใด เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นปรับลดไปประมาณ ๓,๐๐๐ กว่าล้านบาท และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีว่าจะขอแปรญัตติเพิ่มเข้ามาเป็นวงเงินหลวมๆ ที่ภาษางบประมาณเรียกว่างบล่าช้า ที่จะไปใช้อะไรก็ได้ แต่ไม่ได้กำหนดว่าที่ไหนงบเหล่านี้กลับเข้ามาแล้ว คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ก็ไปพิจารณาแต่ละรายการปรากฏเป็นเอกสารเล่มสี่เขียวออกมาว่า นำไปลงพื้นที่ไหนบ้าง เป็นการพิจารณาโดยหน่วยงานโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ หรือว่าเป็นการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือของพรรคพวกต่างๆ เหล่านี้ก็เป็นปัญหาอยู่ค่อนข้างมาก บางครั้งให้เรียกหัวหน้าส่วนราชการมาชี้แจง แต่ให้เจ้าหน้าที่ออกไป โดยที่เจ้าหน้าที่หรือคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ไม่ได้รู้รายละเอียดอะไร อยู่ๆ ก็ปรากฏเป็นรายการขึ้นมาโดยเสียงส่วนใหญ่บังคับให้ต้องยอมรับ สุดท้ายเมื่องบประมาณรายจ่ายเหล่านี้เข้าสู่คณะกรรมการวิสามัญฯ ที่มีเวลาเหลืออยู่เพียง ๑ ชั่วโมงนั้น ก็เกิดรายการในงบประมาณมีการกระจุกตัว การกระจุกตัวกรณีนี้ต่างกับการกระจุกตัวกรณีแรกที่เป็นการกระจุกตัวโดยรัฐบาลทำเข้ามาหลังจากปรับลด ๆ กันมาแล้ว ซึ่งไม่ได้ตั้งใจในเรื่องการกระจุกตัวตั้งแต่เดิมโดยรัฐบาล การกระจุกตัวกรณีที่ ๒ คือ กระจุกตัวที่เกิดจากการทำงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ว่า ในการประชุมการดำเนินการตามขั้นตอนมีอะไรที่ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นสิ่งที่คำร้องนี้ได้นำเสนอเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๑.๔ งบประมาณของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเป็นงบล่าช้า (ไม่มีแผนงานโครงการเลย) ไว้ ๒ ยอด คือ งบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ เมื่อถึงคณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะต้องกำหนดโครงการ แผนงาน สถานที่และยอดเงินแต่ละโครงการให้ชัดเจน แต่คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ชุดนี้ได้กำหนดโครงการ แผนงาน สถานที่ และยอดเงินข้างต้น เป็นการเพิ่มเติมรายการ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะคณะกรรมการวิสามัญฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มีอำนาจโดยเด็ดขาด เว้นแต่จะผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แล้วคณะกรรมการวิสามัญฯ ลงมติเห็นด้วย แต่เมื่อคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้จัดทำขึ้นเองโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงเป็นเรื่องที่คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เข้าไปมีส่วนร่วมในการเพิ่มเติมรายการ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ โดยสิ่งที่เพิ่มเติมเข้าไปในรายการจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าไปขอโดยจัดการงบประมาณรายจ่ายโดยไม่มีอำนาจ คณะกรรมการวิสามัญฯ ต่างหากที่จะต้องส่งคำขอนี้ตรงไปยังคณะรัฐมนตรี หรือ

หัวหน้าส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดแผนงาน โครงการที่จะให้อยู่ในพื้นที่ใด จำนวนงบประมาณเท่าใด

๑.๕ นายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นรองประธานอนุกรรมการคณะนี้ และเป็นพยานฝ่ายผู้ร้อง อ้างว่าในการพิจารณางบประมาณของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ นี้ตนเองได้เข้าร่วมประชุมพิจารณาเพียง ๔ ครั้งจากการประชุม ๘ ครั้ง เพราะที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ประธานคณะอนุกรรมการฯ ใช้วิธีนัดประชุมด่วน หรือเลื่อนกะทันหัน ทำให้ตนไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ทั้งจึงไม่ทราบว่าการทำรายการใดเป็นการทำเพิ่มเติมของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ กับพวก

๒. ผู้เกี่ยวข้องซึ่งเป็นบุคคลหรือหน่วยงานได้ให้ผู้แทนมาชี้แจงประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๒.๑ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะรองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่ ๗ และประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้แจงว่า ในการประชุมคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๗ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณเป็นฝ่ายเลขานุการ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้เลือก ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ โดยมีการประชุมทั้งสิ้น ๘ ครั้ง ส่วนใหญ่เป็นการเชิญผู้แทนหน่วยงานมาชี้แจงในรายละเอียด เหตุผล และความจำเป็น ตลอดจนกรอบ และยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมครั้งที่ ๗ และครั้งที่ ๘ ได้นำรายละเอียดงบประมาณในเล่มสีฟ้าคาดแดง เล่มที่ ๖ ซึ่งมีรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาพิจารณา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (๑) เรื่องกระจุกแต่ไม่กระจาย (๒) ความเหมาะสมของโครงการ (๓) ความซ้ำซ้อนของงบประมาณโดยพิจารณาจากงบประมาณ ๓ ปีที่ผ่านมา (๔) ปรับลดในกรณีที่โครงการนั้นยังใช้เงินงบประมาณเก่าไม่หมด การปรับยกเลิกโครงการที่ไม่เหมาะสม คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้เชิญส่วนราชการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนมาชี้แจง ผลจากการชี้แจงเห็นว่างบประมาณรายจ่ายบางส่วนได้ถูกปรับลด โดยสามารถปรับลดรายจ่ายที่มีปัญหาได้ทั้งหมด ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษ ตามรายงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ เมื่อการปรับลดเสร็จแล้วถือว่าสิ้นสุดพันธกิจของ

คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เพราะคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจหน้าที่เพียงปรับลด ไม่สามารถที่จะไปแปรญัตติเพิ่ม หรือนำเงินในส่วนที่ปรับลด ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษนี้ไปจัดสรรให้กับผู้หนึ่งผู้ใด หรือไปจัดสรรลงในพื้นที่หนึ่ง พื้นที่ใดได้

๒.๒ กรณีคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๒ คนนั้น ได้กล่าวหาประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ใช้อำนาจหน้าที่ไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการจำนวนรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการแผนงานส่งเสริมการพัฒนาศูนย์ปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาศูนย์ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเป็นยอดลำช้า ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ เรื่องนี้ไม่มีการแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่าย หรือนำเงินงบประมาณรายจ่ายเหล่านี้ด้วยวิธีการใดๆ ไปลงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ก็ไม่เคยพิจารณาในเรื่องการแปรญัตติเพิ่มในการประชุมทั้ง ๘ ครั้ง ดังกล่าว ปรากฏรายละเอียดในบันทึกการประชุมทั้ง ๘ ครั้ง

๒.๓ ตามที่ผู้ร้องได้อ้างว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจพบว่างบประมาณรายจ่าย ถูกจัดลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งในอดีตของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ มีจำนวนมาก คือ ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายถึงงบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้ว่า มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ มากเป็นพิเศษ ในประเด็นนี้ไม่เป็นความจริง จังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดใหญ่ที่ ๒ รองจากกรุงเทพมหานครได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีนี้ ๘,๐๐๐ ล้านบาทเศษ จังหวัดนครราชสีมา มี ๓๒ อำเภอ ๓๘๐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับงบประมาณทั้งหมดในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ประมาณ ๓๕๒ ล้านบาทที่เป็นตัวเลข ๔๒๐ ล้านบาท อาจเป็นสิ่งเพิ่มเติมในเรื่องอื่น งบประมาณรายจ่ายทั้งหมดที่ลงจังหวัดนครราชสีมา ล้วนลงในยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น การบูรณะถนน และปรับปรุงภูมิทัศน์ขึ้นเขาใหญ่ ซึ่งเป็นงบประมาณต่อเนื่อง ๔๐ ล้านบาท การตัดถนนที่จะขึ้นสู่แหล่งที่เป็นมรดกโลก โครงการบูรณาการที่ปราสาทหินพิมาย โครงการที่ทุ่งสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ยังมีโครงการสวนเฉลิมพระเกียรติที่อำเภอบักรังชัย โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำมูล เป็นโครงการตั้งแต่สมัยรัฐมนตรีสุขุมพันธุ์ บริพัตร ที่ไปตรวจลุ่มแม่น้ำมูลพบฟอสซิลช้างสัา อายุ ๑๕ ล้านปี พื้นที่เหล่านี้ไม่ใช่เขตพื้นที่เลือกตั้งในอดีตของผู้ชี้แจงตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด สำหรับโครงการที่มีอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ ๒๒ องค์การมีงบประมาณรายจ่ายปรากฏอยู่

ประมาณ ๑๗ ล้านบาทเท่านั้น โครงการเหล่านี้มีเอกสารการเสนอขอโครงการตามระบบส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในปีงบประมาณต่างๆ มีแบบแปลน มีประมาณการถูกต้องทุกโครงการ โครงการที่ลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ถ้าเปรียบเทียบกับโครงการสำคัญๆ ของจังหวัดซึ่งมีขนาดเล็กกว่า แต่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่นจังหวัดสงขลา ได้งบประมาณมากกว่าจังหวัดนครราชสีมาถึงเท่าตัว จังหวัดยะลาเป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงใน ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้งบประมาณมากกว่าจังหวัดนครราชสีมามากมาย จังหวัดเชียงรายมียุทธศาสตร์ ๖ เหลี่ยมเศรษฐกิจ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้งบประมาณที่เชียงแสน เชียงของ และแม่สาย ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศก็ต้องมีความจำเป็นไปกระจุกตัวอยู่ตรงนั้น หรือกรณีจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งกำลังพัฒนาภูมิทัศน์พัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเป็นศูนย์กลางรองรับนักท่องเที่ยว เป็นศูนย์กลางการบินนานาชาติ มีงบประมาณ ๕๐๐ - ๖๐๐ ล้านบาท มากกว่าจังหวัดนครราชสีมาทั้งสิ้น จังหวัดภูเก็ต และกระบี่ เป็นยุทธศาสตร์ที่ขณะนี้นักท่องเที่ยวเริ่มเข้าไปเที่ยวกระบี่เป็นที่ท่องเที่ยวแหล่งใหม่ได้งบประมาณไปมากตั้งแต่ ๑๐๐ - ๒๐๐ ล้านบาท ในส่วนนี้เป็นงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งไม่สามารถกระจายไปยังทุกท้องถิ่นซึ่งมีกว่า ๗,๐๐๐ แห่งของประเทศได้ กรณีท้องถิ่นที่มีอยู่ ๗,๐๐๐ กว่าแห่งนั้นมีเงินอุดหนุนทั่วไป ๒๓,๘๕๕ ล้านบาทกระจายไปตามจำนวนประชากร และจำนวนพื้นที่ โดยพิจารณาจากการจัดเก็บภาษีว่าท้องถิ่นนั้นยากจนหรือร่ำรวย หากมีรายได้พอเพียงช่วยตัวเองได้ก็อาจได้รับจัดสรรในส่วนนี้น้อย ซึ่งการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตรงนั้นเป็นส่วนของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ที่จะพิจารณา โดยเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งจะเกลี่ยกันได้ ทั่วถึงและเป็นธรรม ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นเป็นเรื่องเฉพาะกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

๒.๔ งบประมาณรายจ่ายมีลักษณะกระจุกไม่ได้กระจาย สืบเนื่องเพราะเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้งบประมาณรายจ่ายกระจาย อย่าไปกระจุกตัว ดังนั้นสำนักงบประมาณจึงมีคำสั่งที่ ๑๕๗/๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีศาสตราจารย์ ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ เป็นประธานคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ งบส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔,๐๓๗ ล้านบาท ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศอยู่ในส่วนนี้ คณะกรรมการได้ประชุมพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

๓ ครั้ง ส่วนคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีหน้าที่ปรับลดเสร็จเสนอคณะกรรมการวิสามัญฯ ถือว่าจบภาระหน้าที่ การแปรญัตติเข้ามาเป็นเรื่องของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แปรญัตติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมผ่านคณะรัฐมนตรี และในส่วนของจังหวัดนครราชสีมางบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ๓๕๒ ล้านบาท ลงพื้นที่ทุกพรรคการเมือง

งบประมาณปรับลดมีอยู่ ๒ ส่วน งบประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษเป็นการปรับลดงบประมาณในส่วนของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ อีก ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษเป็นการปรับลดในส่วน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อแปรญัตติก็จะส่งกลับไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษนั้น การแปรญัตติกลับเข้ามาก็เพื่อกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไม่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนงบประมาณ ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษนั้นต้องแปร ญัตติเข้ามาใช้ในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ คือ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รองประธานคณะกรรมการวิสามัญคนที่สอง และนายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมการวิสามัญคนที่หนึ่ง ซึ่งแจงสรุปว่า

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการ ใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่เคย มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ การที่บัญญัติมาตรา ๑๘๐ วรรคหก ขึ้น ก็เพื่อยกเลิกงบประมาณ รายจ่ายเพื่อการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดที่เรียกกันว่าบ.ส.ส. ซึ่งแต่เดิมเคยจัดสรรให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรคนละ ๕ ล้านบาท ๑๐ ล้านบาท ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมายังบ. ส.ส. หรือบ.ทำนองเดียวกับบ. ส.ส. หรือไม่ ยืนยันได้ชัดเจนว่าไม่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๘๐ วรรคหก แต่อย่างใด

ในปีนี้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ขึ้น ๔ คณะ ซึ่งมีลักษณะคล้ายๆ กับการพิจารณาของคณะกรรมการ วิสามัญในหลายๆ ปีที่ผ่านมา เมื่อมีการพิจารณาประเด็นของส่วนราชการใด หากคณะกรรมการวิสามัญ เห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนต้องพิจารณาโดยละเอียด ก็จะมีการ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญไปพิจารณาเป็นการเฉพาะเสร็จแล้วต้องทำรายงานเพื่อเสนอ คณะกรรมการวิสามัญ

คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ไปทำหน้าที่พิจารณาในส่วนของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทย และพิจารณางบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้างของส่วนราชการทั้งหมดทุกกระทรวงที่ของงบประมาณรายจ่าย จากรายงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เมื่อได้พิจารณาเสร็จแล้วก็ได้รับทราบว่าการปรับลดงบประมาณรายจ่ายในหลายๆ ส่วน ซึ่งการปรับลดงบประมาณรายจ่ายก็เป็นไปตามข้อสังเกตที่คณะกรรมการวิสามัญฯ มอบหมายให้ไปดำเนินการ สำหรับการแปรญัตติเพิ่มเข้าไปในนั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้นำมาจากบัญชีรายการที่ผ่านคณะรัฐมนตรีทุกรายการ โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ชุดดังกล่าวไปพิจารณาตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ว่า ให้พิจารณาสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ส่วนประเด็นที่ว่า กรรมการโดยอนุกรรมการไปสร้างรายการใหม่ขึ้นมาหรือไม่นั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาจากรายละเอียดที่ส่วนราชการเป็นผู้เสนอมาเท่านั้น ซึ่งในส่วนของกระทรวงมหาดไทย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ส่งมา

๔. ผู้แทนคณะรัฐมนตรี คือ ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยผู้แทนสำนักงบประมาณ ประกอบด้วย นายพรชัย นุชสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และนายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ซึ่งแจ้งสรุปว่า

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เป็นยอดลำำจำนวน ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ ตามเอกสารงบประมาณ ได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จึงนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง เมื่องบประมาณประกาศใช้แล้วจึงมาตกลงทำแผนว่าลงที่ไหนอันนี้เป็นเรื่องปกติในระบบวิธีการงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายปีนี้เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ คณะรัฐมนตรีให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า คณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์ให้งบประมาณรายจ่ายมีลักษณะการกระจุกตัว จึงมอบให้สำนักงบประมาณไปพิจารณาพร้อมคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งได้หารือกับอธิบดีและรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์อย่างไรในการพิจารณาจัดสรร สำนักงบประมาณจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อวางหลักเกณฑ์ไม่ให้มีการกระจุกตัวตามที่คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกต

ระหว่างมีการดำเนินการวางหลักเกณฑ์อยู่นั้นงบประมาณรายจ่ายก็เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ โดยมีการส่งหลักเกณฑ์ที่จัดทำให้กับคณะกรรมการวิสามัญฯ ด้วย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งโดยมี ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญและมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการโดยไม่ได้เป็นอนุกรรมการวิสามัญด้วย จึงไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายซึ่งก็เป็นไปตามปกติของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายทุกปี ในเรื่องการกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่ายนั้นถึงอย่างไรก็ต้องกระจุกตัวเพราะเงินงบประมาณมีน้อย กระจายไม่ทั่วถึง ได้ครบถ้วน เมื่อคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วก็เสนอเข้าคณะกรรมการวิสามัญฯ สำนักงานงบประมาณทราบแต่เพียงว่าได้มีการพิจารณาการกระจายงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนด งบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามรายงานการประชุมมีครั้งเดียวที่เชิญหัวหน้าส่วนราชการมาชี้แจง ในส่วนงบล่าช้าต้องไปทำรายละเอียดในชั้นของคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไป

ในการจัดทำงบประมาณ ปกติกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีแผนงานอยู่แล้วและแผนงานดังกล่าวจะส่งให้สำนักงานงบประมาณ แต่ไม่ได้ทำเป็นเอกสารเข้าคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นเอกสารงบประมาณที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาแล้วปรากฏตามเอกสารงบประมาณเล่มสี่เขียว ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๕ การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมี ๔ เรื่องคือ (๑) การพัฒนาแหล่งน้ำ (๒) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (๓) การพัฒนาการศึกษา (๔) การพัฒนาสังคมและชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ส่วนราชการผู้เป็นเจ้าของงบประมาณรายจ่ายเป็นผู้จัดข้อมูลตามกรอบมาให้สำนักงานงบประมาณจากนั้นสำนักงานงบประมาณจะรวบรวมพิมพ์เป็นเล่ม เอกสารนี้ไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินมาแล้วก็มาจัดรายละเอียดและนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองและวาระที่สาม

๕. นายสุรชัย ภูประเสริฐ ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ชี้แจงสรุปได้ว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๗ เป็นไปตามที่เคยดำเนินการทุกปี คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาทิศทางหรือกรอบยุทธศาสตร์ครั้งหนึ่ง พิจารณาวางเงินงบประมาณครั้งหนึ่งและให้ความเห็นชอบรายละเอียดและวางหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะรับไปดำเนินการ จากนั้นส่วนราชการก็จะไปปรับกระบวนการของตัวเองให้ได้งบประมาณรายจ่ายตามกรอบและหลักเกณฑ์ที่ทางคณะรัฐมนตรีกำหนด แล้วเสนอสำนักงานงบประมาณเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วจัดพิมพ์เป็นเอกสารร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายฯ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ในชั้นสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีการพิจารณาปรับลด มีการเปลี่ยนแปลง ก็ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อแปรญัตติเพิ่มในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ถูกปรับลด โดยสำนักงบประมาณจะรวบรวมคำขอแปรญัตติเพิ่มจากส่วนราชการแล้วนำไปเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วก็จะเสนอกลับมายังคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาต่อไป

๖. ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ นายสาโรช คัชมาตย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ นายวัชชัย พักอังกูร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ชี้แจงสรุปได้ว่า

ตามธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการ ประมาณเดือนมกราคม จะต้องเสนอของบประมาณรายจ่ายไปยังสำนักงบประมาณ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เสนอของบประมาณรายจ่ายไปตามปกติ สำนักงบประมาณก็ไปพิจารณาปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่สุดแล้วแต่ เมื่อพิจารณาเสร็จสำนักงบประมาณก็จะเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี เมื่ออนุมัติแล้วสำนักงบประมาณจึงจะมาจัดทำรายละเอียดของงบประมาณรายจ่าย ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาประเทศและการพัฒนาการท่องเที่ยว นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอขอในวงเงิน ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ และ ๓,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ สำนักงบประมาณได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งในการพิจารณาอนุมัติ คณะรัฐมนตรีได้มีข้อสังเกตว่า ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้อย่าให้กระจุกตัว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับมติคณะรัฐมนตรีมาแล้ว ก็นำมาปรับเกลี่ยงบประมาณรายจ่ายมิให้กระจุกตัวโดยพิจารณาจัดสรรให้สัมพันธ์กับงบประมาณรายจ่ายอื่นๆ ทางสำนักงบประมาณก็ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อวางหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวด้วยในเวลาเดียวกันทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เร่งรัดการจัดทำงบประมาณให้เสร็จเพราะจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อทำเสร็จแล้วก็ส่งรายละเอียดไปให้สำนักงบประมาณ จากนั้นก็มีการพิมพ์เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องไปชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ตามขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ในวันที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ก็มีการซักถามตามระบบการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ได้ทราบว่าคณะกรรมการวิสามัญฯ มอบให้คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ไปพิจารณางบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และได้มีการไปชี้แจงกับคณะอนุกรรมการหนึ่งครั้งมีการซักถามหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและ

การใช้จ่ายงบประมาณของปีที่ผ่านมา ซึ่งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ก็ได้ให้ข้อสังเกตเช่นเดียวกับในคราวที่ไปชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่ได้ให้ข้อสังเกตมากมาย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็นำข้อสังเกตเหล่านั้นมาพิจารณาตามที่ทางสำนักงบประมาณแจ้งไว้ว่า เมื่อไปชี้แจงงบประมาณรายจ่ายมีข้อสังเกตอะไรก็นำมาพิจารณาแก้ไข แล้วก็ส่งกลับไปให้สำนักงบประมาณต่อไป

งบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ เป็นวงเงินงบประมาณยอดรวมที่ไม่มีโครงการรายละเอียด ในคราวขอตั้งงบประมาณรายจ่ายได้เสนอขอไปเป็นยอดเงิน ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ มีรายละเอียดโครงการโดยมี ๑๒ แผนงาน สำนักงบประมาณได้ปรับลดวงเงินงบประมาณลงเหลือเพียง ๓,๒๒๖ ล้านบาท เมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ สำนักงบประมาณได้ส่งรายการไปให้คณะอนุกรรมการฯ หรือไม่ ผู้ชี้แจงไม่อาจทราบได้ เพราะในชั้นที่ไปชี้แจงรายละเอียดในคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ก็ไม่ได้นำรายการต่างๆ เหล่านี้มาดูเลย มีแต่ถามในภาพรวมทั่วไปว่า โครงการที่เสนอมามีความเป็นมาอย่างไร ตอนที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอปรับลดงบประมาณครั้งที่สองให้เท่ากับวงเงิน ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และ ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ ผู้ชี้แจงจำได้เพียงยอดตัวเลขที่ชี้แจงกับคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ รับไปพิจารณา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสชี้แจงกับคณะกรรมการวิสามัญฯ หนึ่งครั้ง ซึ่งก็ได้บันทึกข้อสังเกตต่างๆ มาทั้งหมด จากนั้นก็นำข้อสังเกตต่างๆ มาปรับโครงการ แล้วส่งให้สำนักงบประมาณจัดพิมพ์ปรากฏเป็นเอกสารเล่มสีเขียว การพิจารณาปรับโครงการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ โครงการต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้เสนอไม่ใช่คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เสนอเวลา ชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ก็ดี คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ก็ดี แต่ละคนก็จะให้ข้อสังเกตมากมาย แต่ไม่ได้หมายความว่าเมื่อให้ข้อสังเกตแล้วจะต้องทำตามข้อสังเกตทุกกรณี ก็ต้องนำข้อสังเกตมาพิจารณาว่า สอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ และต้องสอดคล้องกับวงเงินงบประมาณด้วย พอปรับเสร็จแล้วก็ส่งให้กับสำนักงบประมาณไม่ได้ส่งไปให้คณะกรรมการวิสามัญฯ สำนักงบประมาณมีหน้าที่จัดพิมพ์เอกสารเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาวาระที่สอง โครงการรายละเอียดในวงเงิน ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ กับ ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ ส่วนหนึ่งเป็นโครงการเดิมที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเคยเสนอขอไปครั้งที่หนึ่ง

ส่วนที่สองเป็นโครงการที่เกิดใหม่ที่เอาข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มาตรวจสอบกับแผนงานโครงการ โดยจัดลำดับตามยุทธศาสตร์ของชาติ แผนนโยบายแห่งรัฐ และต้องไม่ขัดกับกฎหมายและวิธีปฏิบัติ ถ้าทำได้ก็ตั้งให้ไป ซึ่งเป็นความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

โครงการที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเล่มสี่เขียว ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษนี้มีบางส่วนเป็นโครงการที่อยู่ในคำของบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ทำเรื่องขอจัดสรรไปตั้งแต่ครั้งแรก ๕,๒๐๐ บาทในแผนยุทธศาสตร์ และโครงการบางส่วนก็ไม่ได้อยู่ในนั้น เป็นโครงการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำขึ้นใหม่โดยพิจารณาจากข้อสังเกตการพิจารณางบประมาณรายจ่ายในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรและในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ไม่ได้มีแค่ ๒ รายการ คือ โครงการยุทธศาสตร์และโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวตามวงเงินงบประมาณ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ กับ ๑,๖๕๐ ล้านบาทเศษ ตามลำดับ จริงๆ แล้วมีทั้งหมด ๑๕ แผน วงเงินงบประมาณ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทเศษ ใน ๑๒ แผนปรากฏโครงการสถานที่ หน่วยงานดำเนินการอยู่ในเล่มสี่ฟ้าคาดแดง ส่วนอีก ๒ แผน ไม่มีรายละเอียดโครงการเป็นงบล่าช้า แต่ทำอย่างไรถึงจะหิ้วงบล่าช้านี้กระจายตัวออกไป จึงนำโครงการใน ๑๒ แผนมารวมกับ ๒ แผนที่ไม่มีโครงการ แล้วแยกออกเป็นแต่ละจังหวัดเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาถึงการกระจายตัวในภาพรวมทั้ง ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทเศษ

งบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถูกต้องจริง คือ งบประมาณรายจ่ายใน ๑๒ แผนที่มีรายละเอียดอยู่แล้ว แต่งบประมาณรายจ่าย ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษไม่ปรากฏรายการในชั้นพิจารณา ก็จึงไม่มีการพิจารณาว่าจะไปตัดอะไร ยอดเงิน ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษจึงยังคงเท่าเดิม การตัดรายการใน ๑๒ แผนโดยคณะกรรมการวิสามัญฯ เมื่อตัดแล้วก็จะมียอดเงินที่ถูกตัด ๓,๐๕๐ ล้านบาท ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอแปรญัตติเพิ่มเข้าไป ๔,๐๐๐ ล้านบาทเศษ แต่เมื่อยอดตัดของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีเพียง ๓,๐๕๐ ล้านบาท ทางคณะกรรมการวิสามัญฯ ก็เห็นชอบที่จะแปรญัตติเพิ่มให้ ๓,๐๕๐ ล้านบาท เหตุผลที่เป็นอย่างนี้เพราะงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นจะมีลักษณะพิเศษไม่เหมือนกับงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ คือเงินที่ถูกตัดจำนวนเท่าใด ก็ต้องแปรญัตติเพิ่มเข้าไปตามนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

ในส่วนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยว แบ่งเป็น ๕ กลุ่ม คือ กลุ่มทะเล กลุ่มภูเขา กลุ่มวัฒนธรรม กลุ่มที่มนุษย์สร้างขึ้น และแหล่งท่องเที่ยว ถ้าค่าของงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามยุทธศาสตร์แผนพัฒนาการท่องเที่ยวก็ถือว่าเป็นค่าของงบประมาณรายจ่ายที่ถูกต้องตามยุทธศาสตร์นั้น ส่วนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในภาพกว้างๆ คือ โครงการใดก็ตามที่ตอบสนองนโยบายทางด้านเศรษฐกิจก็จะเข้าตามยุทธศาสตร์ โครงการ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษนี้ ไม่ปรากฏรายการมาตั้งแต่ตอนต้นในเอกสารงบประมาณที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพิ่งจะมาปรากฏรายการอยู่ในเอกสารเล่มสี่เขียวในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่สองและวาระที่สาม จากการตรวจสอบเอกสารเล่มสี่เขียวก็ได้รับรายงานว่าถูกต้อง โครงการในงบประมาณ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษก็ดี หรือ ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษก็ดี ไม่ได้เป็นโครงการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการบริหารเข้าไปเองโดยพลการ เพราะสำนักงบประมาณกำหนดว่า ต้องเป็นโครงการที่ส่งไปจากส่วนราชการเท่านั้นซึ่งก็คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แล้วกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็จะตรวจสอบหลังจากที่มีการพิมพ์เอกสารไปแล้วกับรายการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งไปที่สำนักงบประมาณซึ่งต้องถูกต้องตรงกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่

ข้อวินิจฉัย

ตามคำร้องของคณะผู้ร้องโดยนายบัญญัติ บรรทัดฐาน หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ ได้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับพวก ได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก เมื่อพิจารณาประกอบข้อเท็จจริงที่ได้รับจากผู้ร้องและผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาโดยลำดับ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ในฐานะอนุกรรมการ ตามคำร้องที่ผู้ร้องกล่าวอ้างนั้นจะหมายความถึงผู้ใดบ้าง พิจารณาแล้ว

๑. ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวกในฐานะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ หากหมายถึงคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ทั้งคณะรวม ๑๐ คน ย่อมจะต้องรวมถึง นายวิทยา แก้วภราดัย รองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่งด้วย และ

จากรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ตามข้อ ๑ มีการประชุม รวม ๘ ครั้ง ปรากฏว่า นายวิทยา แก้วภราดัย ได้เข้าร่วมประชุม รวม ๔ ครั้ง คือในการประชุมครั้งที่ ๑,๓,๗ และ ๘ ไม่ได้เข้าร่วมประชุม รวม ๔ ครั้ง คือการประชุมในครั้งที่ ๒,๔ และ ๖ ส่วนการประชุมครั้งที่ ๕ ไม่มีการบันทึกชื่อไว้ในรายงานการประชุม

เมื่อคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการวิสามัญฯ เสร็จแล้วได้รายงานผลให้คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาตามหนังสือสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ ๓๒๓๕ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๖

จากการดำเนินการดังกล่าวของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ จึงต้องถือว่า นายวิทยา แก้วภราดัย จะต้องร่วมรับทั้งผิดและชอบด้วย ในฐานะรองประธานคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ ฉะนั้น การที่นายวิทยา แก้วภราดัย มาลงชื่อในคำร้องกล่าวอ้างว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะที่เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ กับพวก ทำให้เกิดปัญหาความไม่แน่ชัดถึงสถานภาพของ นายวิทยา แก้วภราดัยว่าจะอยู่ในสถานภาพใดและในคำร้องที่ว่า “ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก” จะหมายความรวมถึงนายวิทยา แก้วภราดัย ด้วยหรือไม่ และจากการชี้แจงของ นายวิทยา แก้วภราดัย ต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ แสดงว่าโดยพฤติการณ์ นายวิทยา แก้วภราดัย ไม่ได้ยอมรับว่าเป็นพวกกับว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี

แต่ถ้าคำว่า “กับพวก” ในคำร้องไม่ได้หมายความถึงคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ทั้งคณะ ในคำร้องก็ไม่ได้ระบุว่า พวกของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี มีผู้ใดบ้าง จึงไม่แน่ชัดว่าในกรณีนี้จะหมายความถึงคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ หรือนบุคคลภายนอก เช่น ฝ่ายเลขานุการ หรือผู้ซึ่งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น ในการประชุมของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ทั้ง ๘ ครั้ง ส่วนในการชี้แจงของนายถาวร เสนเนียม ตัวแทนของผู้ร้องอีกคนก็ไม่ได้ระบุว่า “กับพวก” นั้นหมายความถึงผู้ใดบ้าง เช่นกัน

เมื่อนายวิทยา แก้วภราดัย ได้มาร่วมชี้แจงในฐานะตัวแทนผู้ร้อง นอกจากจะทำให้ความน่าเชื่อถือของข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างมีน้ำหนักน้อย ยังส่งผลให้คำร้องที่อ้างถึง “ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก” ไม่มีความชัดเจนพอที่จะสรุปได้ว่าเป็นผู้ใดบ้าง

๒. นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล แทนผู้ร้อง ได้ชี้แจงว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง กรรมการวิสามัญทั้ง ๖๓ คน นั้น จะเป็นการยืนยันว่าตนเองมีส่วนร่วมร่วมกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ด้วยหรือไม่

พิจารณาแล้ว เมื่อคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จแล้วได้รายงานให้คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเห็นชอบ ก่อนจัดทำรายงานเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ดังนั้น การที่ผู้แทนผู้ร้องซึ่งเป็นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ด้วย ไม่แสดงความเห็นคัดค้านอย่างใด จึงเท่ากับเป็นการร้องว่า ตนเองมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย แต่จากคำชี้แจงของผู้แทนผู้ร้องได้ปฏิเสธว่าไม่เกี่ยวข้องด้วยการกระทำฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๒ ในคำร้องได้กล่าวหาว่า “ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก” ได้ทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำการด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและประชาชนนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้เพียงใด

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ดบัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ...” ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหก ฉะนั้น ในกรณีนี้จึงพิจารณาให้ได้แต่เฉพาะคำกล่าวหาที่ว่า มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหก เท่านั้น ส่วนคำขอในคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๑๘๐ วรรคห้า นั้น ไม่สามารถพิจารณาให้ได้

ประเด็นที่ ๓ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรรูปคดีเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามคำร้อง โดยใช้เทคนิคต่างๆ ในการประชุมคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ โดยจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการในแผนงานดังกล่าวตามที่ตนและพวกต้องการ ดังปรากฏตามเอกสารงบประมาณเล่มสี่เขียวอ่อน ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ หรือไม่

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของผู้แทนผู้ร้อง และคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

๑) ไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานใดยืนยันคำร้องดังกล่าวว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ตามคำร้องอย่างใดบ้าง นอกจากนี้ตามรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ปรากฏว่ามีผู้แทนฝ่ายผู้ร้อง (นายวิทยา แก้วภราดัย) ก็เป็นอนุกรรมการวิสามัญด้วย และมีได้มีการคัดค้านโต้แย้งแต่อย่างใด รวมทั้งรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำโครงการรายละเอียดหรือเพิ่มเติมรายการในงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด มีแต่รายงานการปรับลดงบประมาณฯ

๒) จากข้ออ้างของผู้แทนผู้ร้องว่า เอกสารงบประมาณเล่มสี่เขียวอ่อน ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ ไม่ทราบว่าจะจัดพิมพ์ที่ใด เพราะเอกสารของทางราชการจะต้องจัดพิมพ์ที่โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี น่าสงสัยว่าจะเป็นการพิมพ์เพิ่มเติมเข้ามาเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และแจกจ่ายให้ก่อนการประชุมเพียงเล็กน้อย เมื่อได้ตรวจสอบแล้วเป็นเอกสารที่จัดพิมพ์จากบริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด เลขที่ ๔ ซอยสิรินธร ๗ เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐ เมื่อสอบถามนายพรชัย นุชสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณถึงเอกสารงบประมาณ เล่มสี่เขียวอ่อน ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณก็ยืนยันว่า เป็นผู้สั่งให้พิมพ์และจัดทำรายละเอียดตามที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีแล้ว เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเองไม่ใช่เป็นเอกสารที่คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ หรือว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ทำขึ้น และเป็นวิสัยปฏิบัติในการจัดทำคำของบประมาณเป็นประจำทุกปี การที่ผู้ร้องอ้างว่าได้รับเอกสารดังกล่าวก่อนการประชุมสภาฯ เพียงเล็กน้อย ปรากฏว่าทุกคนก็ได้รับก่อนการประชุมพร้อมๆ กัน รวมทั้งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ด้วย เป็นการร้องที่ใช้ความรู้สึกเป็นข้อสันนิษฐานปราศจากหลักฐานข้อมูล ไม่สามารถเชื่อถือได้ว่าเป็นความจริงตามคำร้อง

๓. ตามคำร้องที่อ้างว่า เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ สีเขียวอ่อน ที่จัดทำขึ้นแสดงรายละเอียดโครงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ สภาผู้แทนราษฎรตรวจพบว่างบประมาณรายจ่ายถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาซึ่งเคยเป็นเขตเลือกตั้งของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี มากเป็นพิเศษ จนเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎร มีมติเป็นข้อสังเกตไว้ท้ายพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว ให้ไปจัดการกระจายฯ ให้ทั่วถึงเป็นธรรม

พิจารณาแล้วกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำโครงการรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยตามคำแถลงยืนยันของอธิบดีและรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ก็มีใช้เป็นการกระจุกตัวที่จังหวัดนครราชสีมาเพียงแห่งเดียว เป็นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงในหลายจังหวัดบางแห่งก็ได้รับจัดสรรมากกว่าจังหวัดนครราชสีมาซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลให้นโยบายไว้ ไม่มีหลักฐานใดที่พิสูจน์ได้ว่าว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ฯ หรือกรรมการฯ ใช้อำนาจหน้าที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวลงในพื้นที่ของตนเอง อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการฯ มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

ดังนั้นจึงเห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ไม่ปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ