



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักประชาธิปไตย
เรื่อง : กระบวนการจัดทำงบประมาณตามหลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย
นายเดชาภิววัฒน์ ณ สงขลา
รหัส ๕๗๐๒๑๓

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

หากจะถามบุคคลทั่วไปถึงความเข้าใจ หลักแนวคิด และทฤษฎีความแตกต่างระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรมแล้ว เชื่อว่าหลายคนคงเลือกที่จะตอบหรือเลือกที่จะอธิบายถึงแนวคิดของหลักประชาธิปไตยมากกว่า เพราะตลอดช่วงชีวิตตั้งแต่เริ่มศึกษาในระดับสามัญ เรามักจะได้ยินคำว่าระบอบประชาธิปไตยอยู่เสมอ และมักจะไม่ทราบถึงความแตกต่างระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม

เราได้ศึกษาถึงหลักนิติธรรมแล้ว ในคราวนี้ก็จะ เป็นโอกาสที่จะทำการศึกษาถึงหลักประชาธิปไตย ประชาธิปไตยมิได้มีความหมายถึงกระบวนการเลือกตั้งระดับชาติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกระบวนการเลือกตั้งผู้บริหารระดับท้องถิ่น ตั้งแต่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล และหากมีการพิจารณาด้วยบทกฎหมายระดับชาติหรือเทศบัญญัติระดับท้องถิ่น ก็จะต้องได้รับเสียงข้างมากในการให้ความเห็นชอบสนับสนุนเท่านั้น ด้วยผู้เขียนรับราชการที่สำนักงานงบประมาณ ในตำแหน่งที่ปรึกษาสำนักงานงบประมาณ ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาถึงความหมายของคำว่าประชาธิปไตย อุดมการณ์ หรือปรัชญาหลักของประชาธิปไตย ลักษณะสำคัญ ตลอดจนวิถีชีวิตภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยสุดท้ายแล้วจะศึกษาว่ากระบวนการการจัดทำงบประมาณนั้น ได้มีการคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไร

หลักประชาธิปไตย

๑. หลักประชาธิปไตย

๑.๑ ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ในภาษาไทยบัญญัติขึ้นประมาณไม่เกิน ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา โดยมีการเทียบกับภาษาอังกฤษ จึงสร้างคำว่าประชาธิปไตยขึ้นมา โดยการสมาสแบบสนธิระหว่างคำว่า “ประชา” ซึ่งเป็นภาษาสันสกฤต แปลว่า หมู่คน กับคำว่า “อธิปไตย” ซึ่งแปลว่า “ความเป็นใหญ่ยิ่ง” ในภาษาบาลี นำมาสมาสแบบสระสนธิ คือ เชื่อมเสียงสระระหว่างคำที่สมาสกัน ในที่นี้คือ สระอา ในคำว่า ประชา กับสระอะ ในคำว่าอธิปไตย เป็นสระอา มาจากประชา รวมกับ อธิปไตย ก็จะเป็นคำว่า ประชาธิปไตย เมื่อแปลความหมายก็จะแปลจากคำหลังมายังคำหน้า เพราะคำหลังเป็นคำหลักส่วนคำหน้าเป็นคำขยาย ดังนั้น ประชาธิปไตยในความหมายตามตัวจึงแปลว่า “ความเป็นใหญ่ยิ่งอยู่ที่หมู่คน”

ในขณะที่คำว่า Democracy ในภาษาอังกฤษเริ่มใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณ ๔๐๐ ปีมาแล้ว ทั้งนี้ โดยการยืมจากภาษาฝรั่งเศสว่า democratie ซึ่งมาจากภาษากรีก คือ demokratia ถูกใช้ในกรีกโบราณเมื่อกว่า ๒,๔๐๐ ปีมาแล้ว เป็นการสมาสระหว่างคำว่า demos ซึ่งแปลว่า ประชาชน กับคำว่า kratos ซึ่งแปลว่า การปกครอง (คำกริยา คือ kratien) เมื่อนำมาสมาสกัน ก็มีความหมายว่า การปกครองของประชาชน

๑.๒ อุดมการณ์หรือปรัชญาของหลักประชาธิปไตย

(๑) **ธรรมชาติของมนุษย์ (Human nature)** การที่หลักประชาธิปไตยมุ่งหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง เนื่องจากมีความเชื่อว่ามนุษย์โดยธรรมชาติส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้ที่มีเหตุผล มีความรู้ความเข้าใจที่มนุษย์มีต่อโลกภายนอกซึ่งเพิ่มพูนขึ้นจากการศึกษา ด้วยเหตุนี้มนุษย์จึงมีความสามารถที่จะตัดสินใจเพื่อเลือกสิ่งที่ดีสำหรับชีวิตของตน ถึงแม้ว่าการใช้ดุลยพินิจของมนุษย์จะไม่ถูกต้องเสมอไป แต่มนุษย์มีแนวโน้มที่จะกระทำสิ่งที่ดีสำหรับตนมากกว่าการให้ผู้อื่นอำนาจในการปกครองตัดสินใจให้แก่เขา นักประชาธิปไตยมีฐานความคิดว่าไม่มีชนชั้นนำคนใดที่จะมีความฉลาดและความไม่เห็นแก่ตัวเพียงพอที่จะทำการปกครองเพื่อประโยชน์ของสมาชิกทั้งสังคม ดังนั้น หนทางเดียวที่จะเป็นหลักประกันว่าผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทุกคน จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอภาค คือการให้ประชาชนส่วนใหญ่มีสิทธิที่จะควบคุมการตัดสินใจของผู้ปกครองที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในสังคม

หัวใจสำคัญประการหนึ่งของหลักประชาธิปไตย คือ นักประชาธิปไตยจะต้องมีฐานคิดว่าการตัดสินใจโดยประชาชนส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเป็นสิ่งที่ดีมากกว่าการตัดสินใจโดยคนส่วนน้อย ซึ่งหมายความว่า เสี่ยงข้างมากมีโอกาสที่จะถูกมากกว่าเสี่ยงข้างน้อย นอกจากนี้ ปรัชญาของหลักประชาธิปไตยมิได้มองว่า มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นคนดีและให้ความร่วมมือต่อกันทั้งหมด หรือมองว่ามนุษย์มีธรรมชาติที่ชั่วร้ายดังที่ทัศนะของนักเผด็จการ แต่เห็นว่ามนุษย์มีทั้งส่วนที่ดีและส่วนที่บกพร่อง

(๒) สิทธิ (Rights) คือ อำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายบัญญัติให้รับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใดต่อทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น ในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นที่จะต้องเคารพสิทธินี้ด้วย กล่าวคือ การก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิของบุคคล ซึ่งในบางกรณีก็ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการบางอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิหลักๆ ที่สำคัญของหลักประชาธิปไตย ได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย สิทธิส่วนบุคคล เป็นต้น

(๓) เสรีภาพ (Freedom) คือ สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เป็นภาวะที่ไม่อยู่ใต้อำนาจการครอบงำของบุคคลอื่น เป็นภาวะที่ปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวางอำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง ได้แก่ เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการโฆษณา เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการสมาคมหรือรวมกลุ่ม เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

(๔) ความเสมอภาค (Equality) ความเสมอภาคในหลักประชาธิปไตยมิใช่ความเสมอภาคในเรื่องความสามารถ เพราะมนุษย์เกิดมามีความสามารถและความถนัดที่แตกต่างกัน แต่ความสามารถและความถนัดที่แตกต่างกันของมนุษย์จะไม่ทำให้มนุษย์มีความได้เปรียบหรือความเหนือกว่าบุคคลอื่น ถ้าหากมนุษย์ได้รับโอกาสที่จะพัฒนาความสามารถและความถนัดของตนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ความเสมอภาคในหลักประชาธิปไตยจึงหมายถึง ความเสมอภาคความเท่าเทียมกันในโอกาส (Equality of opportunity) ทั้งในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม

๑.๓ หลักการหรือลักษณะสำคัญของหลักประชาธิปไตย

(๑) รัฐธรรมนูญ (Constitution) คือ บทกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองและประกันเสรีภาพของประชาชน ตามทฤษฎีรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ทุกรัฐต้องมีรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือกติกาที่กำหนดแนวทางสำหรับการที่รัฐจะใช้อำนาจปกครองราษฎร หากแต่จะมีการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมีการแสดงออกเป็นเอกสารทางการเมืองหรือไม่เท่านั้น ในกรณีที่กติกานั้นเป็นแนวทางการใช้อำนาจปกครองเป็นที่ชัดเจน หรือได้มีการปฏิบัติกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณีและเป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายแล้ว ก็ไม่อาจต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรได้ เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น แต่ถ้าหลักการหรือกติกาดังกล่าวไม่แจ้งชัดก็อาจเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งเกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศส่วนใหญ่จึงนิยมมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรกัน อย่างไรก็ตามการมีรัฐธรรมนูญนั้นมิได้หมายความว่ารัฐนั้นเป็นประชาธิปไตยเสมอไป ประเทศที่ปกครองระบอบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญ

เช่นกัน แต่สถาบันต่างๆ ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นกลไกสำหรับใช้อำนาจให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ที่เป็นเผด็จการมากกว่า ฉะนั้นการจะทราบว่ารัฐนั้นเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ จึงต้องดูข้อกำหนดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นสำคัญ

(๒) รัฐบาล (Government) ลักษณะของรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งมักนำมากล่าวอ้างกันอยู่เสมอ นั้น มาจากวาทะของ **อาบราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln, ๑๘๐๙ - ๑๘๖๕)** อดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ได้กล่าวไว้ในพิธีไว้อาลัยให้แก่ผู้เสียชีวิตจากสงครามกลางเมือง (Civil War) ระหว่างฝ่ายเหนือกับฝ่ายใต้ ณ เมืองเกสตีสเบอร์ก มลรัฐเพนซิลเวเนีย เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๑๘๖๓ ว่า **“...รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จะไม่มีวันดับสูญไปจากผืนแผ่นดินนี้...”** วาทะดังกล่าว ได้กลายเป็นคำนิยามของหลักประชาธิปไตย ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

๑) รัฐบาลของประชาชน (Government of the people) หมายถึง การที่ประชาชนอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของรัฐบาล คือ มีส่วนร่วมในการกำหนดผู้ที่จะเป็นผู้ปกครอง สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ถ้าผู้ปกครองไม่บริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยส่วนรวม และรัฐบาลของประชาชนอาจขยายความถึงความผูกพันของประชาชนที่มีต่อระบอบการปกครอง ความรู้สึกที่ว่าตนเป็นเจ้าของทำให้เอาใจใส่ในกิจการบ้านเมือง ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ รัฐบาลของประชาชนจะต้องมาจากการสนับสนุนหรือการเลือกตั้งของประชาชนนั่นเอง หรืออาจหมายถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Sovereignty of the people)

๒) รัฐบาลโดยประชาชน (Government by the people) หมายถึง การได้มาซึ่งรัฐบาลจะต้องผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนของการใช้สิทธิต่างๆ ของประชาชนในรัฐพลเมืองย่อมมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่งอาจเป็นโดยทางตรง ได้แก่ การลงประชามติ หรือทางอ้อม ได้แก่ การเสนอความคิดเห็นผ่านพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์

๓) รัฐบาลเพื่อประชาชน (Government for the people) หมายถึง รัฐบาลหรือคณะบุคคลที่ขึ้นปกครองประเทศจะต้องมีจุดประสงค์เพื่อความผาสุกของปวงชน และพยายามที่จะบริหารประเทศให้ดำเนินไปตามวิถีทางที่กำหนดไว้เพื่อบรรลุถึงจุดหมายนั้น ประชาชนจะได้มีโอกาสเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจในการปกครองผ่านการเลือกตั้งเมื่อวาระของการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลง

หลักการนี้ เป็นหลักการที่ชี้ชัดว่ารัฐบาลที่ปกครองอยู่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ การที่รัฐบาลใดจะได้รับการยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีลักษณะครบทั้ง ๓ ประการ กล่าวคือ เป็นรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การเลือกตั้งนั้นต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิเสนอตัวเข้ารับการเลือกตั้ง และรัฐบาลนั้นมีวาระในการดำรงตำแหน่งไม่นานจนเกินไป รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจะมีเพียงลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงประการเดียวหรือสองประการไม่ได้ จะต้องครบทั้งสามลักษณะ

(๓) การเลือกตั้ง (Election) คือ กิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) อันเป็นกลไกที่

แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำ หรือละเว้นการกระทำ อย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ (Ideology) นโยบาย (Policy) และวิสัยทัศน์ (Vision) ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์และแนวนโยบายในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง

การเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักประชาธิปไตย เพราะผลของการเลือกตั้งจะตัดสินว่าบุคคลใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เป็นผู้ปกครองประเทศ ประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเสนอตัวเข้ามารับใช้ส่วนรวม โดยการสมัครรับเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้พลเมืองใช้สิทธิในการเลือกบุคคลที่ตนต้องการให้เป็นผู้ปกครองหรือเป็นผู้ใช้สิทธิเป็นปากเป็นเสียงแทนตนในสภา

(๔) การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority rule) หมายความว่า บุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นรัฐบาลนั้น ถ้าหากไม่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงแล้ว ก็ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากเสียงข้างมากของผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมา การออกกฎหมาย การวินิจฉัยปัญหา นโยบายต่างๆ ต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของเสียงข้างมากของผู้แทน ซึ่งการกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการสนองต่อความต้องการและสอดคล้องกับเสียงข้างมากของมหาชน

อย่างไรก็ตาม ตามหลักประชาธิปไตยมิได้หมายความว่าเพียงการยึดหลักเสียงข้างมากเท่านั้น **แต่จะต้องมีหลักประกันสำหรับเสียงข้างน้อยด้วย** หลักประกันนั้น หมายถึง การที่สิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการเคารพ เสียงข้างมากจะละเมิดหรือก้าวก่ายสิทธิของเสียงข้างน้อยมิได้ นอกจากนี้ความเห็นหรือทรรศนะของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการรับฟัง เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายหรือผู้มีความคิดเห็นต่างได้เผยแพร่ทรรศนะหรือแนวความคิดของเขา เพราะการลงมติเพื่อหาทรรศนะที่เสียงข้างมากสนับสนุนนั้นจะยุติธรรมและเชื่อถือได้ว่าถูกต้องก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายได้รับโอกาสในการเสนอทรรศนะและเหตุผลของตนสู่การรับฟังของผู้ที่จะใช้พิจารณาตัดสินใจแล้ว

๑.๔ วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

(๑) วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย รองศาสตราจารย์สุชุม นวลสกุล อธิบายว่า “การที่ประเทศใดหรือสังคมใดจะเป็นประชาธิปไตยได้นั้น มิใช่เพียงแต่ว่ามีระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยเท่านั้นเป็นใช้ได้ ความจริงแล้วอุปนิสัยของคนในสังคมและวิถีชีวิตประจำวันต้องมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยด้วย จึงจะมีส่วนช่วยเหลือเลี้ยงระบอบประชาธิปไตยทางการเมืองให้พยุพลัยสถาพรต่อไปได้” ลักษณะของวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยนั้นอาจจำแนกเป็นข้อๆ ได้ ดังนี้

๑) เคารพเหตุผลมากกว่าบุคคล คนในสังคมประชาธิปไตยจะต้องเป็นผู้ที่เคารพเหตุผลมากกว่าตัวบุคคล ประชาธิปไตยจะดำเนินไปด้วยดีก็ต่อเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายเพื่อหาเหตุผลและความถูกต้องที่แท้จริง ประชาธิปไตยเชื่อว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผลจะยอมปฏิบัติตามถ้าจำนวนต่อเหตุผลของผู้ที่มีความคิดเห็นต่าง

๒) รู้จักการประนีประนอม (Compromise) คือ การยอมรับการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี ผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตยต้องไม่นิยมการแก้ไขปัญหาโดยวิธีรุนแรง เพราะ “ปรัชญาประชาธิปไตยโดยพื้นฐานไม่ปรารถนาให้มีการใช้กำลัง และการล้มล้างด้วยวิธีการ รุนแรง เพราะถ้ามีการใช้กำลังและความรุนแรงแล้ว ก็แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ไม่มีหรือไม่ใช่เหตุผล ซึ่งก็ขัดกับหลักความเชื่อขั้นมูลฐานของประชาธิปไตยที่ถือว่ามนุษย์มีเหตุผล”

๓) มีระเบียบวินัย สังคมประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ด้วยดีก็ต่อเมื่อ คนในสังคมจะต้องเป็นผู้ที่มีระเบียบวินัย “ปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมืองอย่างสม่ำเสมอและช่วยทำให้ กฎหมายของบ้านเมืองมีความศักดิ์สิทธิ์โดยไม่ยอมให้ผู้ใดเข้าละเมิดตามอำเภอใจ” ถ้ามีความรู้สึกว่า กฎหมายที่ใช้อยู่ไม่เป็นธรรมก็ต้องหาทางเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น มิใช่ฝ่าฝืนไม่ยอมรับ เพราะถ้าใครบางคนละเมิดกฎหมายได้ ผู้อื่นก็ย่อมทำได้เช่นเดียวกัน สังคมก็จะเกิดความวุ่นวาย หากถูกตีคาใดๆ ไม่ได้ ประชาธิปไตยยอมรับสิทธิและเสรีภาพก็จริง แต่การอ้างสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องมีความระมัดระวังให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย การใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตจนละเมิด หรือก้าวก่ายในสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือทำให้เกิดความสงบในสังคมย่อมเป็นสิ่งที่มิชอบและ ไม่ควรปฏิบัติ เพราะสังคมที่ไม่มีการจำกัดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพนั้นหาใช่สังคมประชาธิปไตยไม่ หากแต่เป็นสังคมอนาธิปไตย (Anarchy) เป็นสภาวะที่เปรียบเสมือนไม่มีรัฐบาล ไม่มีกฎหมาย ไร ระเบียบวินัยทางสังคมโดยสิ้นเชิง ทุกคนสามารถทำอะไรได้ตามใจชอบ สังคมแทนที่จะสงบสุข ก็กลับจะวุ่นวาย เหมือนบ้านเมืองที่ไม่มีชื่อไม่มีแป่ ดังนั้น สังคมประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ด้วยดี คนในสังคมจึงจำเป็นต้องมีระเบียบวินัย

๔) มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (Public spirit) ความรับผิดชอบ ต่อส่วนรวมจะเกิดขึ้นจากความรู้สึกรักของคนที่ตนเป็นเจ้าของประเทศ และประเทศ เป็นของทุกคน ดังนั้น จึงต้องมีหน้าที่ทำประโยชน์เพื่อตอบแทนส่วนรวม

(๒) วัฒนธรรมทางการเมืองที่เหมาะสมต่อการปกครองตามหลักประชาธิปไตย :
วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (Civic Culture) วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นกรอบหรือ แนวทางของพฤติกรรมทางการเมืองในสังคมที่ถือปฏิบัติสืบต่อจนฝังรากลึกในสังคม วัฒนธรรมทาง การเมืองจึงเป็นเรื่องของพฤติกรรมร่วมทางการเมือง ซึ่งอาจจะถูก ดี หรือไม่ดีก็ได้ วัฒนธรรมทาง การเมืองนั้นมีหลายรูปแบบ หากแต่รูปแบบที่เหมาะสมกับหลักประชาธิปไตยมากที่สุดกลับมิใช่ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (The participant political culture) เพียงอย่างเดียว เนื่องจากปัจเจกชนย่อมมีความต้องการในการเรียกร้องที่แตกต่างกันไป ดังนั้น จึงไม่มีทางเป็นไปได้เลย ที่ทุกคนจะได้รับความพึงพอใจสูงสุดหรือได้รับการตอบสนองการเรียกร้องทุกอย่าง Gabriel Almond และ Sidney Verba จึงเสนอรูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม หรือวัฒนธรรมทางการเมือง แบบพลเมือง ซึ่งสรุปได้ว่า **หลักประชาธิปไตยที่มั่นคงหรือมีเสถียรภาพน่าจะเกิดขึ้นในสังคม ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ Civic Culture** ซึ่งเป็นการผสมผสานของวัฒนธรรม การเมืองทั้งสามรูปแบบ คือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำค้ำหรือแบบท้องถิ่น แบบไพร์ฟ้า และแบบมีส่วนร่วมเข้าด้วยกัน พลเมืองในประเทศที่มีวัฒนธรรมแบบ Civic Culture

จะเป็นพลเมืองที่ดีได้ก็ต่อเมื่อเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุมีผล และเป็นราษฎรที่ดีได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่รู้จักการประนีประนอม และมีระเบียบวินัย

กล่าวโดยสรุป หลักประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นต้องยอมรับในหลักการที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลเป็นของประชาชน โดยประชาชนเป็นผู้เลือกมาทำหน้าที่เพื่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของรัฐ ความรับผิดชอบของรัฐบาลต้องมีต่อประชาชน ไม่ใช่ประชาชนต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาล โดยหลักการประชาธิปไตยนั้น เน้นการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ในการควบคุมรัฐบาล รัฐบาลไม่สามารถผูกขาดการบริหารเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ไม่อาจกีดกันประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครอง ประชาชนต้องมีสำนึกในความเป็นพลเมืองดีของสังคม โดยต่างก็เชื่อมั่นในความคิดของมนุษย์ทุกคนที่อยู่ร่วมกันในรัฐว่า สามารถปกครองตนเองและพัฒนาตนเองให้ดีขึ้นได้ ยอมรับในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ เน้นวิถีชีวิตของประชาชนที่หลากหลายและแตกต่างกัน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ มีสิทธิเสรีภาพทั้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกันทางกฎหมาย สิทธิส่วนบุคคล และเสรีภาพในการพูด การแสดงออกด้วยการพิมพ์ การโฆษณา การนับถือศาสนา การสมาคมรวมกลุ่ม หลักแห่งความเสมอภาคในโอกาส การปฏิบัติตามกฎหมาย ความเสมอภาคทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การเห็นพ้องต้องกันเป็นหลักมนุษย์สัมพันธ์ และหลักเสียงข้างมาก ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้จะมีอยู่ในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น การปกครองรูปแบบอื่นแม้จะกล่าวอ้างว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้าปราศจากหลักการหรืออุดมการณ์ดังกล่าวแล้ว ก็ไม่ใช่หลักประชาธิปไตย

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ โดยได้

กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณไว้ ๔ ลักษณะ ประกอบด้วย งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณในเหตุจำเป็นที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ งบกลาง และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งกำหนดในมาตรา ๑๖๖ - ๑๗๐ ดังนี้

๑. มาตรา ๑๖๖ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

๒. มาตรา ๑๖๗ ว่าด้วยเรื่องร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องมีเอกสารประกอบ ซึ่งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับประมาณการรายรับ กำหนดวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน และโครงการในแต่ละรายจ่ายงบประมาณ แสดงฐานะทางการคลังของประเทศ เกี่ยวกับภาพรวมจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ เป็นต้น

หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย

๓. มาตรา ๑๖๘ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับจากวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาถือว่าเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาภายในยี่สิบวันนับจากวันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึง หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

๔. มาตรา ๑๖๙ รายจ่ายแผ่นดิน โดยปกติจะทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ต่อไป หรือในกรณีประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือการรบ ซึ่งอาจทำให้รัฐไม่สามารถใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้สำหรับราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปใช้ในกิจการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

๕. มาตรา ๑๗๐ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป การใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวตั้งอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เงินที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กล่าวคือ เป็นเงินรายได้ของหน่วยงานที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน หรือที่เรียกว่า “เงินนอกงบประมาณ” นั้น การทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว จะเป็นการป้องกันไม่ให้นำเงินไปใช้อย่างไม่มีวินัย หรือเพื่อหวังผลทางการเมือง ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า “งบประมาณรายจ่าย” เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ว่าด้วยการกำหนดเงินแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนอนุญาตให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ภายใต้ขอบเขตเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

ตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น และหมายรวมถึงการตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังของปีงบประมาณก่อนด้วย การกำหนดงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีจะมีกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณเป็นข้อบังคับ กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณในที่นี้ หมายความว่ารวมถึง ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

๓. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

๓.๑ วิวัฒนาการระบบงบประมาณไทย

สำนักงานงบประมาณเริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยมีภารกิจและหน้าที่ที่สำคัญในการวิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การกำหนด เพิ่ม หรือ ลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน และการกำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด ในช่วงเวลานั้นโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินยังไม่สลับซับซ้อน อีกทั้งภารกิจและวงเงินงบประมาณของประเทศยังมีจำนวนไม่มาก ระบบงบประมาณเมื่อแรกเริ่มจึงเน้นให้แสดงรายละเอียดของการใช้จ่าย โดยมุ่งหวังให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้อง ง่ายต่อการตรวจสอบ ซึ่งระบบดังกล่าวเรียกว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ อย่างไรก็ตาม สำนักงานงบประมาณก็ได้มีการพัฒนาระบบงบประมาณมาโดยตลอด จากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานและโครงการ

จวบจนในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานงบประมาณได้มีแนวคิดริเริ่มที่จะปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการงบประมาณ ให้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับผลสำเร็จของงาน ทั้งในเชิงของผลผลิตและผลลัพธ์ โดยหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐต้องกำหนดเป้าหมายและวิธีการทำงานที่ชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ สำนักงานงบประมาณก็ได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น

ผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในปัจจุบัน โดยเน้นหลักการสำคัญที่คำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณ แก่กระทรวงและกรมต่างๆ

ณ วันนี้ สำนักงานงบประมาณได้ปรับกระบวนการทศน์ในการจัดการงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยมีการศึกษา ทบทวนและพัฒนากระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณ การติดตามและประเมินผล ตลอดจน เทคนิคและเครื่องมือต่างๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดการงบประมาณก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อประเทศชาติและประชาชน

๓.๒ กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณรายจ่าย คือ เงินของแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้รัฐบาลนำไปใช้จ่าย ในการบริหารราชการแผ่นดิน และรวมทั้งที่องค์กรอื่น ๆ ของรัฐนำไปใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินนี้ได้มาจากภาษีอากรที่ กระทรวงการคลังจัดเก็บและที่รัฐบาลกู้ภายในประเทศ หรือการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติการใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐบาลจึงต้องเสนอขอความเห็นชอบหรือขออนุญาตจากตัวแทนของประชาชน คือ รัฐสภา ซึ่งหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานงบประมาณ ได้กำหนดขั้นตอนไว้ ดังนี้

๑) ขั้นตอนการทบทวนงบประมาณ : คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จะรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณในปี ที่ล่วงมาส่งสำนักงานงบประมาณ พร้อมทั้งร่วมกับสำนักงานงบประมาณทำการทบทวนและปรับปรุง เป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม ตัวชี้วัดผลสำเร็จ และฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า ระยะปานกลาง รวมทั้งจัดทำประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็นในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีให้มีความสอดคล้องกับฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

๒) ขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ : คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ยุทธศาสตร์การจัดสรร นโยบายงบประมาณ และวงเงิน โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ซึ่งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ จะต้องจัดทำแผนความต้องการงบประมาณ ไม่ว่าจะ เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำและงบลงทุนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจ้ดสรรและนโยบาย งบประมาณ

๓) ขั้นการจัดทำงบประมาณ : ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ ส่งค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและประมาณการรายได้ประจำปีให้สำนักงบประมาณเพื่อจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีรายละเอียดตามแผนยุทธศาสตร์และแผนงานเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยที่ในขั้นตอนนี้คณะรัฐมนตรีจะ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเห็นชอบให้สำนัก งบประมาณจัดพิมพ์เอกสารประกอบงบประมาณเพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

๔) ขั้นการอนุมัติงบประมาณ : สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ ๑ - ๓ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ หลังจากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

หากขยายความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีแล้ว อาจสรุปได้ดังนี้

๑) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวาระการพิจารณา ๓ วาระ ดังนี้

วาระที่ ๑ ขั้นพิจารณารับหลักการ : ในการรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีรายละเอียดการใช้จ่ายต่างๆ ตามเอกสารงบประมาณรายจ่าย ประจำปีที่เสนอแนบมาด้วย โดยในวาระนี้หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วไม่รับหลักการร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณฯ ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าวก็เป็นอันตกไป แต่เมื่อพิจารณา แล้วรับหลักการแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุ กรรมการฯ เพื่อพิจารณางบประมาณในรายละเอียดตามแผนงานและวงเงินค่าใช้จ่าย โดยจะ แปรญัติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้แต่อาจแปรญัติตีในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่ต้องมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพัน ดังนี้

๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้

๒) ดอกเบี้ยเงินกู้

๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

วาระที่ ๒ ขั้นพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติตามรายมาตรา และ วาระที่ ๓ ขั้นพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ : คณะกรรมการฯ จะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการ พิจารณาที่มีการปรับปรุงแก้ไขเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามรายมาตรา เมื่อการพิจารณาร่าง

งบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระสองผ่านไปแล้ว ในการพิจารณาในวาระที่ ๓ จะเป็นการพิจารณารับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งฉบับ เมื่อพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นอันตกไป หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็จะนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

๒. การพิจารณาของวุฒิสภา

๑) วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวถือว่า วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ในทางปฏิบัติเมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ในวาระที่ ๑ แล้ว วุฒิสภาจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาไปพร้อม ๆ กับสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นมายังวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน

๒) การพิจารณาของวุฒิสภามี ๒ กรณี คือ เห็นชอบและไม่เห็นชอบ เมื่อวุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบ สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาพิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจากรัฐสภา เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป กระบวนการจัดทำงบประมาณดังกล่าวข้างต้น ได้ดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย ผ่านระบบรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชน ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

บทสรุป

ตามคำนิยามของหลักประชาธิปไตย ที่กล่าวถึงการปกครองของรัฐบาลที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยการยึดหลักเสียงข้างมาก แต่ขณะเดียวกัน ก็จะต้องเคารพเสียงข้างน้อยด้วย เสียงข้างมากจะละเมิดหรือก้าวท้าวสิทธิของเสียงข้างน้อยมิได้ เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายหรือผู้ที่มีความเห็นต่างได้แสดงความคิดเห็นหรือแนวความคิดอย่างกว้างขวาง

ซึ่งหากนำหลักประชาธิปไตยมาพิจารณาเชื่อมโยงกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ จะเห็นได้ว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณต้องผ่านความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณดังกล่าวได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักประชาธิปไตย โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะนำเสนอองบประมาณต่อรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายงบประมาณต้องตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ของประเทศ นโยบายของรัฐบาล และภารกิจของส่วนราชการได้ครบถ้วนทุกมิติ กระบวนการจัดทำงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็ยังมีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูปเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันต้องสามารถอธิบายผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบจากการจัดสรรงบประมาณได้ครบถ้วน ซึ่งสิ่งที่จำเป็นเร่งด่วนที่สำนักงบประมาณต้องปรับปรุง คือ ระบบฐานข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์และจัดทำงบประมาณที่ยังไม่สามารถตอบโจทย์ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะนี้สำนักงบประมาณอยู่ระหว่างปรับปรุงวิธีการจัดทำข้อมูลงบประมาณใหม่ ประกอบด้วย ข้อมูลในระดับโครงสร้างซึ่งต้องครอบคลุมทุกภารกิจของส่วนราชการ การจัดทำฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ๓ ปี (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) ซึ่งแสดงถึงรายละเอียดของภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในอนาคตที่ต้องการความชัดเจนและแม่นยำ โดยข้อมูลที่จะปรากฏในประมาณการรายจ่ายของประเทศล่วงหน้า ๓ ปี ประกอบด้วย ประมาณการรายได้ รายจ่าย ดุลในงบประมาณ และดุลนอกงบประมาณ เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้กับฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติใช้ประกอบการตัดสินใจ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ สำนักงบประมาณอยู่ระหว่างจัดทำประมาณการรายจ่ายของประเทศล่วงหน้า 10 ปี (Long Term Expenditure Framework : LTEF) ด้วย

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล การใช้จ่ายงบประมาณซึ่งเป็นภาษีของประชาชนต้องได้รับการตรวจสอบในทุกระดับอย่างทั่วถึง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส การจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม และปราศจากการคอร์รัปชัน สำนักงบประมาณได้เริ่มปฏิรูประบบ

(๒)

งบประมาณและกระบวนการการจัดทำงบประมาณ โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน

บรรณานุกรม

สงบ เชื้อทอง. รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์ Political Science In Buddhist Approach.

กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย.

อัษฎชลี จวงจันทร์. งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร, 2551.